

Драган Марковић

ОД ЛОКАЛНЕ КА ГЛОБАЛНОЈ САМОУПРАВИ

**Издавач**

Научна КМД, Београд

**Рецензенти**

Проф. др Предраг Раденовић

Проф. др Игор Јанев

**Штампа**

Научна КМД, Београд

**Тираж**

100

ISBN 978-86-6021-161-5

\* Монографија је настала у оквиру научно-истраживачке делатности Института за политичке студије коју финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

**Драган Марковић**

**ОД ЛОКАЛНЕ  
КА ГЛОБАЛНОЈ  
САМОУПРАВИ**

**НАУЧНА КМД  
Београд, 2021.**



## УВОД

Сматра се да су прве јединице локалне самоуправе у Европи настале 509. године пре нове ере у античкој Грчкој, када је Клистен разврставањем становништва по месту сталног боравка, уместо генсова и фратрија увео територијалну организацију државе. Локална управа је, међутим, „старија од државне организације” јер су локалне заједнице којима се морало управљати да би опстајале, „постојале као организоване форме људског заједничког живота прије организованих држава у модерном смислу”.<sup>1</sup>

Али појмовне кованице *локална управа* па ни *локална самоуправа* нису могле настати без настанка централне државне управе, као њиховог појмовног антипода. Основано се сматра да се „самоуправа” као теоријски појам јавног права јавља тек при постанку јаким, великим, уређених држава”.<sup>2</sup> А израз „local government” јавља се у употреби тек половицом 19. века и означава управљање у локалној заједници, за разлику од израза „central government” који означава управљање националном државом”.<sup>3</sup>

Све појаве настају кроз диференцијацију и поларизацију са другим појавама, па се тако врши и њихово појмовно уобличавање. Локална самоуправа настаје, мења се и развија кроз

<sup>1</sup> Царевић, Мићо др, *Ойшћина у друшћивено-ћолићичком уређењу СФРЈ*, Глас, Бања Лука, 1980., стр.7

<sup>2</sup> Бастајић, Бранко, *Финансирање ойшћинских самоуправа*, докторска расправа, Правни факултет у Суботици Универзитета у Београду, Нови Сад, 1941., стр. 15.

<sup>3</sup> Рамљак, Милан др, *Централна и локална управа у развоју*, РО за графичку дјелатност, Загреб, 1982, стр. 109.

борбу с отуђеном централном управом; једна другој се супротстављају али и међусобно допуњавају јер ни једна не може оно што друга може иако су обе глобалистички настројене са тенденцијом међусобног потискивања и гушења.

Нарастајући кроз класну борбу, држава је од локалних заједница преузимала функције које оне услед класне поларизације више нису могле обављати, а централизована државна власт није могла или није хтела бринути о њиховим животним потребама. У сфери друштвених служби, улога државе је све до друге половине 19. века била врло ограничена. Највећи део финансијског потенцијала трошен је за војску, полицију и судство.<sup>4</sup>

Зато је локална самоуправа свуда, и у најподржављенијим заједницама, вечити пратилац, па и конститутивни чинилац државне управе, са којом се у недељивој државној организацији преплиће или стапа, али у којој отуђена управа доминира над изворном самоуправом. „Нема ниједне државе на свету у којој би централни органи сами регулисали све друштвене односе на целој државној територији”<sup>5</sup>

Разграничавање локалне самоуправе и државне управе заснива се на вештачком раздвајању заједничких и општедруштвених потреба, по којем грађани треба да брину о својим заједничким, а држава о општим друштвеним потребама. Такво раздвајање проистиче у суштини из класне поларизације друштва, пошто државна управа штити првенствено интересе владајуће класе, који противрече интересима обезвлашћених маса јер су им животне потребе и могућности њиховог задовољавања различите.

У првобитној бескласној заједници све друштвене потребе су заједничке потребе њених индивидуа, на чему се друштвено заједништво у суштини и заснива. Са класном поларизацијом

---

<sup>4</sup> Исто, стр. 73.

<sup>5</sup> Јовичић, Миодраг, *Систем локалне самоуправе у Енглеској, Шведској и Швајцарској*, „Савремена администрација”, Београд, 1963., стр. 3.

поларизоване су и заједничке потребе, због чега је ради задовољавања потреба владајуће елите, и настала отуђена држава, која о потребама обезвлашћених маса брине само утолико уколико је то у функцији остваривања њене основне улоге да штити интересе владајуће класе, чије се потребе не би могле задовољавати без одржавања одређеног минимума егзистенције произвођачких класа.

На тој основи настала је и класна поларизација друштвеног управљања на државну управу у функцији задовољавања потреба владајућих класа, и локалну самоуправу у функцији самозадовољавања животних потреба обезвлашћених маса. А са таквом поларизацијом морала је настати и одговарајућа политичка конфронтација као један од облика класне борбе за очување или укидање класних привилегија у задовољавању животних потреба.

„Смисао локалне самоуправе је да задовољи потребе људи који су настањени на једном ужем подручју”,<sup>6</sup> а припадници владајуће елите су обично настањени у ексклузивним насељима, вилама и замковима о којима брине држава, због чега нису непосредно заинтересовани за локалну самоуправу сем уколико се она тиче њихових повлашћених позиција.

Предмет локалне самоуправе нису, међутим, ни све потребе обезвлашћеног становништва. „Као конститутивни елемент локалне заједнице сматрају се само оне потребе које се људима јављају као заједничке управо због чињенице што су трајно ту настањени, и само оне активности које су у функцији задовољавања тих (а не било којих других) потреба”.<sup>7</sup>

То свакако нису потребе које су изнад или изван личних потреба људи јер истински заједничко може бити само оно што је садржано у индивидуалном и личном, због чега је подела на

<sup>6</sup> Лилић, Стеван, прилог у зборнику *Локална самоуправа*, Магна Агенда, Београд, 2001., стр. 195.

<sup>7</sup> Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр.27.

заједничке и личне или индивидуалне потребе неадекватна, нелогична и језички непрецизна. Ради се у ствари о различитом – индивидуалном или заједничком задовољавању личних потреба. Вода са кућног бунара или градског водовода, на пример, задовољава исту личну потребу.

Али индивидуално задовољавање људских потреба је то само привидно јер човек не може ништа урадити независно од друштва. И кад нешто сам ради, морао је то научити од других, а и средства која при том користи, други су измислили и произвели. Чак и када при задовољавању личних потреба само троши, чешће и радије то чини заједно са другима него сам.

Заједничко задовољавање животних потреба становништва насељеног на одређеној територији, представља саму основу и основни смисао локалне самоуправе, у којој сви заинтересовани грађани непосредно и равноправно суделују. Стварне самоуправе може бити толико колико има заједничких потреба, интереса и могућности да се оне слободно задовољавају. Два су основна разлога заједничког задовољавања животних потреба: први што се оне не могу задовољавати индивидуално, а други што је њихово заједничко задовољавање квалитетније, рационалније и економичније, чему човек, по својој генеричкој природи, неодољиво тежи смишљајући стално нове потребе и нове начине њиховог задовољавања.

Заједничке потребе насеља нису самоникле. Развиле су се из исконских потреба породице, које су одувек биле заједничке, и које су као такве наслеђене још од дивљих предпородичних заједница. У сакупљачко-ловачким заједницама, „готово сви послови имали су карактер друштвених послова, а обављани су колективном акцијом: колективно се ишло у лов, риболов, сакупљање плодова и сл.”<sup>8</sup>

Прва и најважнија животна потреба човека је рад, и то, прво као генеричка потреба за самим радом без којег се не може развијати ни живети; и друго, као незамењиво средство

---

<sup>8</sup> Рамљак, Милан др, цитирани рад, стр. 68.



задовољавања свих осталих животних потреба. Стога лишити човека могућности да ради значи лишити га самог живота.

Од настанка до данас, људи су заједничким радом обезбеђивали свој опстанак и развитак. Радећи за себе и једни за друге, заједнички су сакупљали дивље плодове, ловили, напасали стада, обрађивали земљу, градили фабрике и фабриковали робу. И радно заједништво се стално ширило: од малобројне сакупљачке хорде, преко солидарне сеоске пољоделнице и најамничке фабричке радионице, до савремене планетарне кооперације у којој се један једини примерак неког производа производи на разним странама света.

Малобројна сакупљачка хорда од десетак душа била је сама себи довољна да задовољи скромне животне потребе. Породична пољопривредна газдинства већ су се морала испомагати и удруживати али су све потребе задовољаване у оквиру једног насеља. Индустрија је отворила и потпуно разорила затворену кућну радиност, па сада свако ради за друге и сви за свакога. Цела планета постаје једна „радионица“, једно „газдинство“ и једно „домаћинство“, па се у алегорији говори и о „планетарном селу“.

Зато се не може говорити о затвореном, већ о отвореном заједништву, какво је и локално заједништво. Све што се дешава, дешава се негде и у неком месту, али ништа у потпуности само у једном месту. Због тога су послови и активности неке локалне заједнице само један од бројних чинилаца и услова задовољавања њених потреба. И што су заједничке потребе и њихово задовољавање на вишем нивоу, посредни и непосредни чиниоци су бројнији и разноврснији. Најједноставније је подмиривање физиолошких, а најсложеније задовољавање духовних потреба.

Свака локална заједница одржава се на унакрсним активностима: своје потребе не задовољава само сопственим активностима већ и активностима које се обављају у другим заједницама, као што и активности које се у њој или из ње обављају,

служе задовољавању потреба других заједница. Зато ниво задовољавања потреба једне заједнице органски зависи од њене посредне и непосредне повезаности са другим заједницама. И она је у суштини таква какве су њене везе и односи са другима.

При натуралној производњи, у оквиру насеља се производило све што му је било потребно и ништа преко тога, па се ништа није ни увозило, док је индустријализацијом развијена робна производња при којој се више производи за друге него за себе. И културно-забавни живот у насељу заснивао се само на сопственим аматерским активностима и тековинама, које су данас у сваком насељу на маргинама професионалне националне и светске културе. Локално образовање, социјална и здравствена заштита такође су маргинализовани државним душебрижништвом.

Више се готово ниједна потреба локалних заједница не задовољава искључиво њиховим активностима. Оне су функционално и институционално чврсто интегрисане у глобални процес општедруштвене репродукције, који се одвија у националним, и све више у планетарним оквирима. Зато ни стварање неопходних услова за њихово егзистирање и развијање није само у рукама локалне самоуправе.

То, као најнеопходнији услов, није ни стварање материјалних претпоставки за задовољавање заједничких потреба. Док се није појавила држава, све што је у насељу настало ту је и остајало на располагању његових житеља, који су сами одлучивали које ће заједничке потребе задовољавати и колико ће за то издвајати.

Сваки покушај да им се споља нешто одузме, сложено су одбијали и заједнички се борили против отуђивања стечене имовине.

Под окриљем државе, од локалне се самоуправе отуђују и добровољно удружена средства. Објекти саграђени самодоприносом, често без икакве накнаде прелазе у власништво

јавних предузећа, на чије услуге грађани немају никаквог утицаја, нити даваоци самодоприноса добијају неке повластице.

Показује се да је за самоуправно задовољавање заједничких потреба грађана неопходно њихово претходно сагледавање, усклађивање различитих интереса и демократско утврђивање приоритета, што је немогуће без организоване политичке акције у којој непосредно учествују све заинтересоване снаге. Уколико такве акције нема доминирају појединачни и парцијални интереси ради чијег се остваривања локална самоуправа изврше у аутократску управу.

Несумњиве су, дакле, четири основне претпоставке остваривања и развијања локалне самоуправе: прво, постојање одређених заједничких потреба грађана; друго, материјалне могућности за њихово задовољавање; треће, суштинска демократизација власти друштвеног управљања; и четврто, демонополизација политике кроз организовано политичко ангажовање грађана у борби за остваривање заједничких интереса.<sup>9</sup>

Локална самоуправа у Србији има дугу и релативно богату традицију, која показује како се њено остваривање мењало са мењањем друштвених услова и колико су они утицали на управљање локалним заједницама. Упркос изразито аутократским системима државног управљања, оно је у појединим периодима имало аутентична обележја самоуправе, која су у сукобу с аутократским пригушивањем, мање или више долазила до изражаја. Постојали су само релативно кратки периоди готово потпуног одбацивања изворне самоуправе, али и периоди њеног подстицања од стране демократски настројених владајућих режима.

Али локална самоуправа Србије није се развијала под „стакленим звоном”, већ под утицајем локалне самоуправе у свету,

<sup>9</sup> Види: Марковић, Драган, *Локална самоуправа – њерсиенкииве у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 153-167.

посебно у Европи. Показује се да међусобни утицај није био једностран, и да није само Србија преузимала туђа искуства, већ и да су њена искуства користили други. Постојање изворних тенденција развоја локалне самоуправе у целом свету, па и у релативно изолованим земљама, показује међутим, да она није буквално пресађивана већ да представља изворну одредницу интегралног друштвеног развоја сваке земље.

Упоређивањем утицаја разних чинилаца на остваривање локалне самоуправе у различитим земљама и периодима, откривају се објективне закономерности њеног развоја, које указују на даље развојне перспективе. Основни правци развоја, одређени стварањем основних претпоставки локалне самоуправе, морали би бити исти, а различитости условљене специфичним условима и посебним околностима појединих земаља.

## ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

За разлику од државне управе која почива на фискалној концентрацији средстава, друштвено-економску основу локалне самоуправе чини самоиницијативно удруживање рада и средстава које се врши добровољним опредељивањем. Из заједничких потреба проистиче и заједнички интерес за удруживање потребног рада и средстава да би се оне задовољиле, због чега се локална самоуправа и почела развијати најпре у срединама где је држава мало или није нимало улагала.

Са стицањем средстава за заједничке потребе је у законитој корелацији располагање тим средствима. Онај ко обезбеђује средства обично одређује и њихову намену и распоређује их по сопственим критеријумима.

Стога развој локалне самоуправе претпоставља својинску трансформацију индивидуалних приватних и државних предузећа у акционарска и деоничарска друштва, задруге и задружна предузећа. Средства која грађани и радне фирме улажу у задовољавање заједничких потреба, треба да се претварају у акције, деонице или уделе, са свим правима непосредног управљања и располагања тим средствима. У акције, деонице или уделе треба да се претвара и живи рад који се у задовољавање заједничких потреба улаже у облику самодоприноса и разних услуга.

Аутентичну друштвено-економску основу локалне самоуправе представља у суштини задругарство, које се заснива на органском јединству индивидуалног и колективног власништва, путем којег се појединачне иницијативе сједињују у

заједничке акције. Задругарство је облик економског, а локална самоуправа облик друштвеног самоорганизовања грађана у задовољавању заједничких интереса и потреба, и једино удруживање на задружним принципима омогућава да грађани у управљању пословима од заједничког интереса суделују и по основу живог и по основу опредмећеног рада.

На задружним принципима треба да се заснива и својина локалних заједница, тако да њихова имовина представља истовремено и колективно и индивидуално власништво оних који су било чиме допринели њеном стварању. По томе се она суштински разликује и од државне и од индивидуалне приватне својине као основе аутократске државне управе, где је грађанин више објекат него субјект управљања.

Велики допринос самоуправном удруживању средстава за задовољавање заједничких потреба може представљати прецизно дефинисање својинских односа што би омогућило да се средства самодоприноса не отуђују од грађана и локалне заједнице. Објекти изграђени самодоприносом су често, без икакве накнаде, прелазили у власништво услужних и других организација које су њима располагале независно и без икаквог утицаја грађана и локалних заједница, што је знатно умањивало интерес за удруживање. Тај интерес би се могао знатно повећати ако би свако задржавао својинско право на свој улог, без обзира да ли је у новцу, раду, материјалу или некој другој употребној вредности.

Улагања у организацију која ће уложена средства користити, грађани могу вршити појединачно или заједнички преко локалне заједнице као колективног улагача. Ни у једном случају уложена средства не би се смела отуђивати од улагача, што подразумева, да се ни локална заједница не појављује као апстрактни, већ као колективни власник, у чијем се власништву не губи него задржава индивидуално власништво појединачних улагача као сувласника заједничког поседа.

Средства самодоприноса претварала би се тако у власништво локалне заједнице задржавајући, као појединачни улози, индивидуална права улагача на колективно располагање удруженим средствима. И самодопринос у раду, материјалу и другим употребним вредностима морао би се према тржишним ценама јединствено валоризовати и књижити као вредносни улог с истим својинским третманом као и уложена финансијска средства.<sup>10</sup>

То подразумева индивидуална права улагача не само на непосредно управљање удруженим средствима, већ и на учешће у добити која се њиховом употребом оствари. Да та права не би била нарушавана и да би се онемогућило систематско отуђивање својине, висина учешћа у добити морала би се одређивати према величини улога тако да свако добија сразмерно свом доприносу који даје увећавању заједничких средстава.

Средства локалне заједнице која се као заједничка средства грађана улажу у објекте друштвеног стандарда или друге инвестиционе подухвате, морају као заједнички улог остати у поседу својих улагача и представљати економску основу њиховог непосредног учешћа у расподели и управљању. Уложена средства могу се и враћати локалној заједници да би се користила за друге потребе, а преко нижих цена услуга и самим грађанима.

У власништву локалне заједнице, као заједничком власништву грађана, требало би да се нађу сви објекти које су грађани ради задовољавања заједничких потреба изградили својим средствима и радом. У власништво локалне заједнице требало би пренети и пословни простор, као и сва затечена друштвена добра која служе искључиво задовољавању њених потреба, односно која нису у широј друштвеној употреби.

Власништво локалне заједнице у којем се не би губио индивидуални удео удружених грађана, представљало би снажан

<sup>10</sup> Види: Марковић, Драган, *Начин и облици финансирања локалне самоуправе*, „Политичка ревија”, бр. 4/2009., Институт за политичке студије, Београд.

стимулатор за мобилизацију и концентрацију расположивих средстава као највећег потенцијалног извора изградње и развоја локалних заједница. Интерес за тај развој знатно би се повећао јер би поред задовољавања заједничких потреба грађани задржавали својинска права на располагање удруженим средствима уз могућност њиховог увећавања.

Дефинисање својинских односа подстакло би и предузећа да више улажу у развој локалних заједница јер се њихова средства не би у виду неповратних улагања отуђивала већ би им доносила добит или другу корист. Објекти које локална заједница и предузећа заједнички изграде, треба у ствари да представљају њихово заједничко власништво са својинским правима која одговарају њиховим улагањима.

Прецизно дефинисање својинских односа је од изузетног значаја не само за изградњу објеката друштвеног стандарда, већ и за њихово одржавање и рентабилно коришћење. О коришћењу заједничких средстава њихови улагачи ће много више бринути као конкретни власници него као апстрактни субјекти друштвеног власништва, јер ће свако располагати правом на сопствени удео у његовим ефектима. Иако ће у саставу локалне заједнице радити и приватне радње или предузећа, заједничко власништво ће у њиховом функционисању бити неопходно, због чега међусобна права и обавезе колективних власника морају бити прецизно дефинисани.

Демократизација својинских односа је услов да се у задовољавању заједничких потреба уместо посредне и нееквивалентне остварује непосредна и еквивалентна размена рада којом се искључује међусобно искоришћавање корисника и давалаца услуга. У таквој размени свако, у принципу, треба да добија сразмерно томе колико даје, и да тако сви добијају а нико не губи.

То подразумева да се услуга не плаћа ни према тренутном односу понуде и потражње ни према трошковном принципу, већ по економској вредности. Тиме се еквивалентност размене која



се на стихијном тржишту остварује у просеку, замењује еквивалентношћу размене у сваком поједином случају.

Уместо тржишне стихије и државног посредовања таква размена се кроз непосредне односе корисника и давалаца услуга организовано остварује путем равноправног и релативно трајног уговарања цена и услова пружања потребних услуга. Тиме се постиже да цена услуге бар приближно одговара њеној вредности, насупротив стихијном формирању тржишних цена и монополистичким ценама државних предузећа које по правилу одступају од економске вредности.

Економске цене услуга утврђују се помоћу технолошко-економских параметара заснованих на нормативима и стандардима којима се одређује потребан утрошак живог и опредмећеног рада. Подразумева се да је методологија утврђивања норматива и стандарда научно заснована и доступна увиду јавности, чиме се искључује могућност манипулисања на било чију штету.

Тржишна стихија и државни монополизам могу се, међутим, превладати само организованим деловањем грађана и других корисника услуга, у чему је заправо незаменљива улога локалне самоуправе. Државна управа нити хоће нити може увести еквивалентну размену рада јер се она и одржава на нееквивалентној размени, преко које државна предузећа и службе покривају неконтролисане трошкове својих услуга.

Али без еквивалентне размене, која искључује економско израбљивање, не би било локалне самоуправе јер једино економски самостални грађани могу нечим стварно управљати. Под државним монополом локална самоуправа своди се на пуку формалност и практично претвара у локалну управу као продужетак централне државне управе, која је у функцији економског потчињавања.

Демократизација својинских односа условљава и демократизацију политике. Уколико се у акционарска друштва и задружне организације повезују економски, индивидуални



насељима где је раније било развијено, готово пресушило. Центристичке тежње су усмерене чак и на потпуно укидање самодоприноса, што би за заједнички живот неразвијених локалних заједница о којима држава мало брине, било погодно.

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.

Кључни проблем је у незаштићености власништва, које се од власника отуђује и легалним и нелегалним каналима. Држава врши принудна експропријацију и приватног и колективног власништва, која је и у време прокламованог самоуправљања вршена под камуфлажом друштвене а у суштини државне својине. Током транзиције спроводи се у недовољно регулисаним својинским односима кампањска приватизација којом се и приватна и тзв. друштвена имовина претачу у власништво моћних појединца, чиме се огромна већина становништва лишава могућности да суверено располаже средствима која својим радом ствара.

Проблем би се могао решити законском заштитом сваке и свачије, сопственим радом и заслугом стечене својине што подразумева строгу забрану сваког нелегалног и нелегитимног присвајања туђе имовине. Да би се омогућило слободно располагање сопственом имовином, морали би бити озаконени сви облици легалног власништва, као један од основних услова слободног удруживања грађана у задовољавању њихових животних потреба.

Средства локалне заједнице, која се као заједничка средства грађана улажу у објекте друштвеног стандарда или друге инвестиционе подухвате, морају као заједнички улог остати у

поседу својих улагача и представљати економску основу њиховог непосредног учешћа у расподели и у управљању. Уложена средства могу се и враћати локалној заједници да би се користила за друге потребе, а преко нижих цена услуга и самим грађанима.

У власништву локалне заједнице, као заједничком власништву грађана, требало би тако да се нађу сви објекти које су грађани ради задовољавања заједничких потреба изградили својим средствима и радом. У власништво локалне заједнице требало би пренети и пословни простор, као и сва затечена друштвена добра која служе искључиво задовољавању њених потреба, односно која нису у широј друштвеној употреби.

Власништво локалне заједнице у којем се не би губио индивидуални удео удружених грађана, представљао би снажан стимулатор за мобилизацију и концентрацију расположивих средстава као највећег потенцијалног извора развоја локалних заједница. Интерес за тај развој знатно би се повећао јер би поред задовољавања заједничких потреба грађани задржавали својинска права на располагање удруженим средствима уз могућност њиховог увећавања.

Дефинисање својинских односа подстакло би и радне фирме да више улажу у развој локалних заједница јер се њихова средства не би у виду неповратних улагања отуђивала већ би им доносила добит или другу корист. Објекти које локална заједница и радне фирме заједнички изграде, требало би да представљају њихово заједничко власништво са својинским правима која одговарају њиховим улагањима.

За изградњу објеката друштвеног стандарда и њихово одржавање и рентабилно коришћење, од изузетног је значаја имати прецизно дефинисане својинске односе. О коришћењу заједничких средстава њихови улагачи ће много више бринути као конкретни власници него као апстрактни субјекти друштвеног власништва јер ће свако располагати правом на сопствени удео у његовим ефектима. Иако ће у локалним заједницама

радити и приватне радње или предузећа, заједничко власништво ће у њиховом функционисању бити неопходно, због чега међусобна права и обавезе колективних власника морају бити прецизно дефинисани.

Ширење самоуправног задовољавања заједничких потреба са локалног на национални и планетарни ниво, подразумева да се фискално прикупљање средстава за те потребе на свим нивоима замењује њиховим слободним удруживањем. Прави пут за то показује развој задружног и акционарског власништва у свим областима и на свим нивоима заједничког задовољавања животних потреба грађана.

На тој линији, била би целисходна и економски оправдана власничка трансформација јавних предузећа, која практично раде као државне институције, у задружне организације и акционарска друштва са власничким уделитема или акцијама корисника и давалаца јавних услуга. То би подразумевало и заједничко одлучивање корисника и давалаца услуга о питањима од заједничког интереса, као што су врста, квалитет, цене и услови пружања услуга, чиме би се увела организована и еквивалентна тржишна размена између равноправних, до сада иначе потпуно неравноправних, партнера.

Локална заједница би требало да постане главно стециште иницијатива грађана заинтересованих да своје животне проблеме заједнички решавају. У самоуправном задовољавању заједничких потреба нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутим питањима и предлозима. Међу грађанима се успостављају директни односи без ичијег посредовања, врши хоризонтално повезивање и тиме превазилазе традиционални односи друштвене хијерархије и субординације. За заједничку ствар се питају сви грађани, што означава виши степен политичке социјализације у односу на традиционалну самоуправу.

За развој локалне самоуправе неопходан је, пре свега, опоравак локалне привреде. Да би развијале локалну привреду,

локалне заједнице морају сачувати своје природне ресурсе и укупне привредне потенцијале. У 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”.<sup>12</sup> Развија се локална индустрија која не загађује околину, и „пољопривреда са подршком заједнице... која је непосредно, без посредовања трговине повезана са потрошачима”.<sup>13</sup> Коришћењем националних добара неопходно је развијати профитабилну пољопривредну производњу, прерађивачку индустрију, шумарство, водопривреду, енергетику, туризам, угоститељство и друге делатности које могу успешно конкурисати на отвореном тржишту.

За развој локалне привреде и њено укључивање у међународну поделу и размену рада, од изузетне је важности да се путем демократизације својинских односа развија непосредна и еквивалентна размена и расподела према економској вредности, да се заштите запослени радници од прекомерног израбљивања као и животна средина од загађивања те природни ресурси од претераног исцрпљивања. На томе је такође неопходно ангажовање целе државне заједнице што се без опште и суштинске демократизације друштва не може очекивати.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Глобализација*, зборник, ЦЛИО, Београд, 2003. (Сузан Микер Лоури), стр. 444. и 446.

<sup>13</sup> Исто (Вендел Бери, Данијел Имхоф и Едвард Голдсмит), стр. 479.

<sup>14</sup> Види: Марковић, Драган, *Демокраија и својина*, Институт за политичке студије, Београд, 2012., стр. 101-113.

## ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### *Поштенцијални извори финансирања локалне самоуправе*

По Европској повељи о локалној самоуправи „локалне власти ће, у складу са економском политиком земље, имати право на одговарајуће сопствене изворе финансирања, којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлашћења”.<sup>15</sup> Права поверена локалним властима су пуна и искључива и не смеју бити ускраћена или ограничена од стране неке друге централне или регионалне власти, осим у случајевима предвиђеним законима.<sup>16</sup>

У Савезној Републици Немачкој „све општине имају заједничку структуру буџета: свака општина убира приходе од пореза, наплаћује таксе и доприносе, добија средства од покрајине и остварује друге приходе по основу привредне делатности, учешћа у капиталу других правних субјеката, уговора о закупу итд... Известан удео општинског буџета се финансира и путем подизања кредита”.<sup>17</sup>

По Уставу Шпаније извори прихода локалне самоуправе су: порези које јој у потпуности или делимично уступа држава; доплата на државне порезе и друге уделе у државном приходу; сопствени порези; трансфери из међутериторијалног клириншког фонда и друга давања на терет државног буџета;

<sup>15</sup> *Евројска повеља о локалној самоуправи* (чл. 9, т. 1.), Стразбур, 15. октобар 1985.

<sup>16</sup> Исто, чл. 4, тач. 4.

<sup>17</sup> *Упоредна искусиња локалних самоуправа*, зборник, Магна агенда, Београд, 2002., стр. 24.

приходи по основу сопствених непокретности и приватног дохотка; камате на кредите.<sup>18</sup>

У Шведској општине имају важан положај јер су одговорне за извршавање главног дела социјалног програма. Њихове активности се финансирају претежно (са око 60%) из локалних пореза.<sup>19</sup>

Локалне власти у Норвешкој су постале извршиоци програма државе социјалног старања, па су њихове активности и буџет знатно повећани. Државна давања учествују са око 38% у укупном приходу локалне самоуправе. Локални порези су учествовали са око 47%, а остатак је прибављен таксама и опорезивањем крајњих корисника.<sup>20</sup>

Локална самоуправа у Енглеској је данас финансијски више зависна него независна. Тек око 41% својих текућих расхода може да покрије из сопствених средстава, а другу половину из државних субвенција. Од 1990. године уместо пореза на имовину утврђен је порез који плаћа сваки пунолетни становник. Други извор локалних прихода је једнообразни порез на пословање.<sup>21</sup>

Општине у Швајцарској имају „висок степен финансијске аутономије, коју чине три компоненте: сопствени извори прихода, обим средстава која потичу из тих извора и слобода располагања сопственим средствима”.<sup>22</sup> Најзначајнији извор прихода су субвенције или трансфери који се преко кантона додељују општинама.<sup>23</sup>

Локална самоуправа у Француској се финансира из локалних пореза, дотација и допунских средстава државног буџета, кредита и из мешовитих извора, а у Италији у изворе локалних

---

<sup>18</sup> Види: исто, стр. 74/5.

<sup>19</sup> Исто, стр. 89.

<sup>20</sup> Исто, стр. 113.

<sup>21</sup> Види: Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 93/4.

<sup>22</sup> Исто, стр. 106.

<sup>23</sup> Исто, стр. 106., 107.



прихода спадају: сопствени порези, таксе и накнаде за јавне службе, учешће у државним и регионалним порезима, државни трансфери, средства за инвестиције и др.<sup>24</sup>

У САД најзначајнији извор локалних прихода су порези, пре свега на имовину. Локални приходи опадају, а нарочито они из сопствених извора, јер „држава је слободна да заводи све врсте пореза који нису уставом забрањени, а локалне јединице само оне које им држава одобри”.<sup>25</sup>

У изворе локалних прихода у Србији средином 19. века (1839-1878) спадале су таксе од касапница, кантара, механа, дућана, панађура, жиропађа и сл. Уз одобрење владе, општине су могле заводити и прирезе. За веће издатке (зидање цркве, школе и сл.), општине су морале имати одобрење централних власти.<sup>26</sup>

Устав Краљевине Србије од 1888. године прописује да се никакав окружни и срески порез не може установити без одобрења окружне скупштине, а општински без одобрења збора, што је вредело и за задуживање. Утврђује се и да округ, срез и општина могу имати своју имовину.<sup>27</sup>

У Краљевини СХС (1921-1929) редовни извори прихода среза и области су: приходи од имања; приходи од разних установа, завода, предузећа и радова; самостални порези и таксе; прирезе и државни порез. У ванредне приходе су спадали: приходи од продатих имања; зајмови, помоћ и државне дотације; поклони, завештања и др.<sup>28</sup>

Приходи општина у Југославији (1946-1991) били су: доприноси из личног дохотка, дохотка од пољопривреде и других самосталних делатности, интелектуалних и других услуга; порези на промет производа и услуга, приход од имовине

<sup>24</sup> Исто, стр. 137. и стр. 149.

<sup>25</sup> Исто, стр. 170.

<sup>26</sup> Исто, стр. 205.

<sup>27</sup> Исто, стр. 224.

<sup>28</sup> Исто, стр. 255.

и имовинских права; комуналне, административне и судске таксе; самодопринос.<sup>29</sup>

У периоду 1974-1990. југословенске општине су „имале пуну финансијску аутономију коју су чиниле две компоненте: сопствени извори прихода и самосталност у располагању. Неразвијене општине које средствима из сопствених извора нису могле покрити трошкове обављања пословања из своје надлежности, полагале су право на допунска средства из републичког фонда“.<sup>30</sup>

Од 1990. године у Србији су присутне тенденције супротне развојно- демократским процесима развијеног света. „Општине у Србији су финансијски зависне од централне власти. Модел финансирања је централизован, нефлексибилан и архаичан“.<sup>31</sup> Пошто су општине финансијски зависне од централне власти, влада одређује проценат и фиксни износ пореза за сваку општину.<sup>32</sup>

Централистички начин задовољавања друштвених потреба искључује колективну друштвену акцију. Друштвено повезивање се врши по вертикали путем хијерархијске субординације којом се обухватају сви друштвени субјекти. Друштвена активност се централистички усмерава према циљевима који се посреднички утврђују независно од воље грађана.

У складу са тим, готово све важније делатности локалне (само)управе се финансирају преко републичког буџета. На тај начин општине и градови „практично не одлучују ни о својим приходима, ни о својим расходима. Тако је Република прописала из којих се прихода финансирају општине и градови, тако да они не могу да уведу ниједан приход по својој вољи. Затим, код највећег броја прихода све релевантне одлуке (стопе пореза, такса и накнада, олакшице и ослобођења) доноси

---

<sup>29</sup> Исто, стр. 287.

<sup>30</sup> Исто, стр. 305.

<sup>31</sup> *Ујоредна искусиња локалних самоуправа*, исто, стр. 265.

<sup>32</sup> Исто, стр. 265/6.

Република, чак и за локалне приходе, тако да општина и град не могу да воде практично никакву политику прихода... Једини изузеци су локалне комуналне таксе и, делимично, накнада за коришћење комуналних добара..., али је и ту Република прописала горњу границу. Код расхода, Република је прописала горњу границу. Република је прописала шта се има финансирати на нивоу општина и градова, тако да је и ту ликвидирана њихова слобода да одлучују о својим пословима. Чак ни укупан обим прихода и расхода није у надлежности општина, односно града, јер Република својим билансима јавне потрошње одлучује о томе. Таквим системом општине и градови су учињени зависним од републичког нивоа и, практично, сведени на продужетак републичке управе у финансијском и функционалном смислу”.<sup>33</sup>

Према Закону о локалној самоуправи, јединица локалне самоуправе има на располагању изворне и уступљене јавне приходе, трансферна средства из буџета Републике Србије и допунске изворе прихода. Изворни јавни приходи намењени су за финансирање изворних функција јединица локалне самоуправе, а уступљени јавни приходи треба да покрију обављање поверених функција и послова.

Изворне приходе локалне самоуправе чине: локалне административне и комуналне таксе, накнаде и самодопринос; концесије и донације; јавно задуживање и приходи које локална самоуправа оствари привредним и непривредним активностима. Бројне локалне комуналне таксе у потпуности припадају јединици локалне самоуправе која самостално утврђује њихову величину.

Уступљени јавни приходи представљају значајан извор прихода за локалну самоуправу. Република уступа приходе од пореза остварених на територији јединице локалне самоуправе и

<sup>33</sup> Беговић, Борис, Ваџић, Зоран, Мијатовић, Бошко, Симић, Александар, *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд-Смедеревска Паланка, 2000., стр. 86.

то: од пољопривреде и шумарства, од самосталне делатности, од непокретности, од игара на срећу, од осигурања, од дела пореза на зараде, од других прихода у складу са законом.

Износ трансферних средстава се распоређује према броју становника, броју деце обухваћене друштвеном бригом о деци, према степену развијености и величине јединице локалне самоуправе. Јединицама локалне самоуправе уступају се и делови прихода од једног броја накнада за коришћење добара од општег интереса: за коришћење минералних сировина, за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева, за коришћење шума и шумског земљишта кад се даје за испашу, за промену намене пољопривредног земљишта.<sup>34</sup>

Потенцијални извор средстава у локалној заједници су приходи предузећа, установа, задруга и др. које са локалном заједницом заједнички користе одређене објекте, простор и услуге, односно послују на њеном подручју. Могућности сарадње локалних заједница са таквим корисницима нису ни издалека искоришћене, а уколико сарадња и постоји њихови међусобни односи најчешће нису регулисани и обично се дефинишу као међусобно помагање и онда када је у питању голи интерес. Зато се дешава да предузећа користе објекте локалне заједнице и онда када у њихову изградњу и одржавање ништа не улажу.

Уколико локална заједница и организације на њеном подручју одређене објекте заједнички користе, заједнички би морале бринути о њиховој изградњи и одржавању, и то сразмерно њиховом коришћењу. Те односе би требало уредити уговором којим би се искључила могућност да било који корисник објекте од заједничког интереса користи на рачун других корисника. Тиме би се знатно повећао интерес за заједничка улагања у изградњу и одржавање таквих објеката.

---

<sup>34</sup> Види: Влатковић, Милан, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, ДО „Локална самоуправа Србије”, Београд, 2006., стр. 275-278.

Значајан извор средстава локалних заједница су приходи од услуга које услужне организације пружају грађанима, другим организацијама и осталим корисницима на подручју или ван подручја локалне заједнице. Цене услуга не би требало образовати на основу социјалних већ на основу економских критеријума, које ће даваоцима услуга, без обзира на њихов власнички статус, обезбеђивати не само покривање неопходних, економски оправданих трошкова, него и одређену добит која ће омогућити проширивање и унапређивање њихове делатности.

Тиме се не искључује солидарност с одређеним социјално угроженим категоријама становништва, којима се могу давати одређене повластице, укључујући и бесплатне услуге, али о томе морају одлучивати они на чији се рачун таква солидарност остварује. Под тим условом, не треба искључити ни могућност бесплатних услуга за све кориснике када је то у општем интересу.

*Самодојринос као главни извор средстава  
локалне самоуправе*

За разлику од државне управе која почива на фискалној централизицији средстава, друштвено-економску основу локалне самоуправе чини самоиницијативно удруживање средстава које се врши добровољним опредељивањем.<sup>35</sup> Из заједничких потреба проистиче и заједнички интерес за удруживањем средстава да би се оне задовољиле, због чега се локална само-

<sup>35</sup> „У савременим политичким системима све се већа пажња посвећује децентрализацији органа власти. Циљ постојања децентрализованих јединица власти, јесте деругалација моћи, и приближавање основних функција државе становништву које живи на извесној територији у којој животно, привредно, ресурсно и културно саобраћа”. (Станковић, Владан, *Локална самоуправа и равномеран привредни развој Србије*, „Политичка ревија”, бр. 2/2008., Институт за политичке студије Београд, стр. 478.); Види. Вукомановић, Дијана, *Принцип грађанства у програмима политичких партија у Србији*, „Српска политичка мисао”, бр. 3/2008., стр. 161.

управа и почела развијати најпре у срединама где је држава мало или није нимало улагала.

Самоиницијативно удруживање средстава за заједничке потребе најчешће се врши путем *самодоприноса* који се може изразити у новцу, роби, раду, превозничким и другим услугама зависно од потреба и могућности.<sup>36</sup> Основица самодоприноса одређује се одлуком о завођењу самодоприноса, а ако одлуком другачије није одређено, основицу самодоприноса чине: зараде запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности на које се плаћа порез на доходак грађана, као и вредност имовине на коју се плаћа порез на имовину.<sup>37</sup> О завођењу самодоприноса одлучују непосредно обвезници самодоприноса чије ће се потребе њиме и подмиривати. Одлука се може донети референдумом или давањем писмене изјаве и пуноважна је кад се за њу изјасни већина обвезника.<sup>38</sup>

Самодопринос се, у принципу, заснива на слободном удруживању рада и средстава грађана. Самим термином „самодопринос” изражава се принцип добровољности али и самодопринос се мора платити кад се за њега одлучи већина јер ће га користити и мањина која се изјаснила против његовог увођења. Тиме се искључује могућност да неко своје интересе остварује на рачун других, што би се сигурно дешавало кад корисници не би истовремено били и обвезници самодоприноса. Да би се остваривала, локална самоуправа се мора заснивати на принципу чистих рачуна, којим се искључује међусобно искоришћавање непосредних учесника у задовољавању заједничких потреба.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Закон о локалној самоуправи Србије, чл. 92.

<sup>37</sup> Исто, члан 93.

<sup>38</sup> Исто, чл. 68.

<sup>39</sup> Види: Марковић, Драган, *Локална самоуправа у функцији задовољавања заједничких потреба*, „Политичка ревија”, бр. 1/2007., стр. 205-220., Институт за политичке студије, Београд

Међутим, самодопринос се може заводити и по принципу солидарности тако да ко више има више и даје, при чему се најсиромашнији грађани могу и ослобађати самодоприноса. Извршење обавезе самодоприноса може се прилагођавати могућностима обвезника. Ко није у могућности да самодопринос плати у новцу, своју обавезу у раду може заменити еквивалентним новчаним уделом.

Развој локалне самоуправе судбоносно зависи од могућности слободног удруживања средстава, које нису ограничене само материјалним стањем већ и фискалним оптерећењем грађана, јер што држава више захвата, мање остаје за слободно удруживање. Што су већи порези, то су мање могућности за самодопринос. Зато је смањивање фискалних обавеза ради ширења простора за слободну иницијативу нужан услов развоја локалне самоуправе.

Кад постоје објективне могућности за самоиницијативно удруживање средстава, нема никакве бојазни да ће оно изостајати јер о заједничким потребама нико не може бринути боље од оних о чијим се потребама заправо ради. Али да би се слободне иницијативе јављале, слободно удружена средства морају остајати на слободном располагању самих удружилаца. Власници удружених средстава морају да буду у могућности не само да их поврате већ и да о њиховом коришћењу одлучују, што је најпоузданија гаранција да ће она бити рационално коришћена.

Од свих средстава утрошених на друштвени стандард, средства самодоприноса су најрационалније коришћена иако су често отуђивана од грађана.<sup>40</sup> У многим, нарочито сеоским и приградским насељима, самодоприносом је изграђен највећи део објеката друштвеног стандарда, који средствима буџета вероватно не би ни били подигнути. За многе сеоске заједнице

---

<sup>40</sup> Највише кроз изграђене објекте електродистрибуције, ПТТ-а, здравствених станица, путева...

самодопринос је и једини извор унапређивања друштвеног стандарда. С обзиром на претежно индивидуално привређивање сеоских домаћинстава, самодопринос је у сеоским заједницама и морао представљати основни извор задовољавања заједничких потреба.

Самодоприносом, као главном материјалном основом локалне самоуправе, треба да се обезбеђује не само изградња, него и функционисање објеката друштвеног стандарда, што је један од услова да удружена средства фактички остају у заједничком располагању грађана и да се од њих не отуђују као до сада. Уколико се објекти изграђени самодоприносом уступају другим корисницима који у задовољавању заједничких потреба пружају одговарајуће услуге мора се, на најповољнији начин, обезбедити повраћај вредности уложених средстава која улагачи могу и даље заједнички користити за нове намене.

Извори самодоприноса треба да буду све врсте прихода по разним основама, независно од места стицања, укључујући и приходе наших радника на привременом раду у иностранству чији чланови породице живе у конкретној локалној заједници. То се односи и на приходе свих привредних субјекта лоцираних на подручју конкретне локалне заједнице независно од врсте власништва и места њиховог седишта. Ко ће бити ослобођен од плаћања самодоприноса треба да одлучују сами грађани, али би у принципу, у финансирању заједничких потреба, морали учествовати сви који учествују у коришћењу одговарајућих услуга. То је нужан услов да принцип солидарности не дође у колизију са принципом економске рационалности.

Иницијативе за увођење самодоприноса често настају спонтано као резултат слободног опредељивања грађана на зборовима и масовним скуповима. Одлучивање о самодоприносу мора, већ по законским прописима, имати демократски карактер, јер се не може заводити без опредељења већине грађана. У пракси су облици овог одлучивања различити, али



се, у основи, сви своде на непосредно изјашњавање грађана.<sup>41</sup> Референдум и писмена изјава као најобухватнији облици изјашњавања истовремено су и најфреквентнији. Изјашњавање преко зборова је, због тешкоће да се окупи већина грађана, до сада знатно ређе практиковано. Поред ових, законом предвиђених облика, у пракси су се јављали и неки други облици изјашњавања грађана о самодоприносу, као што су друштвени уговор, анкета и добровољни прилози.

Без обзира на облик дефинитивног изјашњавања, у пракси се све више развија и прелиминарно договарање грађана о самодоприносу. Договори о расписивању референдума или других облика непосредног изјашњавања, све чешће се постижу на масовним скуповима грађана. То омогућава да се јавно испоље различити интереси и демократским путем утврде услови њиховог остваривања.

Самодопринос подразумева непосредно демократско одлучивање о удруживању средстава заинтересованих грађана. Другачији начин одлучивања и није неопходан јер се ради о интересима и потребама самих грађана, па и оних који се из неких разлога изјашњавају против самодоприноса.

Добровољне одлуке се, по правилу, добровољно и спроводе. Самодоприноси се уредније плаћају него порези, па су и принудне наплате ређе. Уместо спољашње принуде делује унутарња „принуда“ да се одређена потреба што пре задовољи, па се врши и узајамни утицај да се правовремено извршавају заједничке обавезе, о које се оглушују само безобзирни и несавесни.

---

<sup>41</sup> „На скуповима се окупљају сви грађани одговарајуће локалне заједнице и слободно расправљају и доносе одлуке о свим питањима од интереса за локалну заједницу (све грађане). Овакав облик функционисања непосредне локалне самоуправе појавио се најраније у Швајцарској, задржао се у већини кантона (и општина) све до данас и представља преовлађујући облик локалне самоуправе. (Суботић, Драган, *Модели организовања и управљања у локалној заједници*, „Политичка ревија”, Бр. 2/2008., Институт за политичке студије, Београд, стр. 455.)

То означава виши степен социјализације у односу на традиционалну самоуправу. Савремене потребе су разноврсније и продуктивније, па је и виши ниво њиховог задовољавања, и то не само духовних него и физиолошких потреба; о њиховом задовољавању се сви старају и сви одлучују: и стари и млади, и мушкарци и жене због чега је друштвено комуницирање међу грађанима шире, разноврсније и садржајније.

У самоуправном задовољавању заједничких потреба нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутим питањима и предлозима, договара се и ангажује у остваривању постигнутих договора. Пре одлучивања предлози одлука иду на јавну расправу, у којој се могу оспоравати и замењивати алтернативним предлозима. При томе учесници заједничке акције ступају у међусобни дијалог, опонирају једни другима, заједнички проналазе најбоља решења и саглашавају се о њиховој прихватљивости.<sup>42</sup>

Кроз самоуправно задовољавање заједничких потреба успостављају се међу грађанима директни односи без ичијег посредовања и надређивања, врши се хоризонтално повезивање и тиме превазилазе традиционални односи друштвене хијерархије и субординације. За заједничку ствар и о заједничким потребама одлучују сви грађани равноправно и међу њима нема никакве друштвене субординације.

Али то је тако само кад грађани сами располажу средствима за заједничке потребе; њихова економска самосталност нужан је услов њихове политичке и самоуправне самосталности. Међутим, удружена средства путем самодоприноса најчешће се отуђују од грађана уступањем јавним предузећима, на која корисници њихових услуга, укључујући и дародавце самодо-

---

<sup>42</sup> „У савременим демократијама нарочито је уврежено осећање да „здравље и срећа народа веома зависе од квалитета његове локалне самоуправе“”. (Reinow, R., Introduction to Government, Knopf, New York, 1964., р. 531., навод Станковић, Владан, *Локална самоуправа и равномеран привредни развој Србије*, „Политичка ревија”, бр. 2/2008., стр. 478.)

приноса, немају никаквог утицаја. Сав самодопринос за електрификацију одлазио је електропривреди, а за комуналну инфраструктуру градским комуналним организацијама иако су ретка комунална предузећа локалних заједница над којима су грађани имали контролу, много боље радила.<sup>43</sup>

Истинске локалне самоуправе има само уколико има средстава за слободно удруживање, а уколико се она фискалним захватањем умањују, и самоуправа се сужава. Због фискалног финансирања, стварне самоуправе нема већ на нивоу општине, или је има само уколико се општински проблеми решавају путем самодоприноса. Уколико се грађанима средства кроз фискалне дажбине отуђују, отуђује им се и друштвена самосталност, а са тиме и могућност друштвеног утицаја на било ком нивоу.

---

<sup>43</sup> Види: Марковић, Драган, *Локална самоуправа у функцији развоја маргиналних њогручја*, „Политичка ревија”, бр. 1/2008., Институт за политичке студије, Београд, стр. 149-160.

## ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

### *Демокрајизација власћи и уйрављања*

Да би се обезбедио политички, а тиме и економски монопол крупног капитала, капитализам је развијао парламентарни систем представничке демократије, у којем се изабраном мањини народних представника поверава мандат да одлучује у име већине бирача, чија се улога своди на избор, али и у томе одлучујућа улога припада крупном капиталу и његовим власницима способним за финансирање изборне кампање. Како тврди Морис Диверже, „помоћу низа једноставних а истовремено проницљивих средстава, од сметања изборне пропаганде опозиције до подваљивања са гласачким кутијама и са пребројавањем гласова..., могуће је данас да управљачи које очевидно подржава једна мала мањина грађана, добијају на изборима већину гласова”<sup>44</sup>

Данас је готово свима у источноевропским земљама јасно да смисао успостављеног вишепартизма није у стварној демократизацији већ у голој борби за власт јер се и владајуће и опозиционе партије тако понашају. Ако од више партија које се боре за власт, само једна треба да влада, онда је сасвим јасно да се не ради о демократском већ о типично аутократском систему. Под плаштом партијског плурализма и у Србији је уместо демократизације извршена још већа аутократизација политичког система.

---

<sup>44</sup> *Политички режими*, Висока школа политичких наука, Београд, 1962., стр. 11

Иако се све партије, укључујући и оне најаутократскије, изјашњавају за демократију, стварни показатељ њихове демократичности није само изјашњавање већ практично деловање. У средиште програмских опредељења свих значајнијих партија стављени су приватна и државна својина, док су облици заједничког власништва потиснути на маргине или сасвим занемарени. Ниједна странка не придаје већи значај акционарству и задругарству запослених, који се у програмским документима већине странака и не спомињу.<sup>45</sup>

Протагонисти свакодневне политичке кампање за приватизацију и апсолутизацију монополистичких облика приватног и државног власништва су оне снаге које то власништво већ поседују или настоје да га се што пре домогну. Из тежње за монополизацијом власништва проистиче тежња за монополизацијом власти, и обратно. Јако државно власништво је основа јаке државне власти, коју подједнако желе и партије на власти, и партије које се боре за освајање власти. А велико приватно богатство насупрот масовног сиромаштва је неизоставни услов и освајања и задржавања освојене власти над обезвлашћеним масама.

Монополистички облик приватног власништва добио је своју идеолошку рационализацију у платформи малих и средњих предузећа као наводно најперспективнијих носилаца економског развоја. Монополистички оријентисаним државно-партијским структурама не одговара непосредно повезивање привредних субјеката у велике корпорације и шире привредне асоцијације које не могу држати под својом доминацијом, због чега су ситносопственичко власништво и привредна аутархија у средишту њихове економске политике.

Уместо трансформације на бази демократизације својинских односа, повратак на класичне монополистичке облике власништва води распадању великих система и подстицању

<sup>45</sup> Види: Марковић, Драган, *Изазови демократије у Србији*, Научна КМД, Београд, 2018., стр. 108-110.

сепаратистичких тенденција у свим сферама друштвеног живота. А то уместо демократизације захтева још већу аутократизацију државне власти која споља мора утицати на одржавање друштвеног поретка.

Апсурдне су тежње за рестаурацијом државног и ситносопственичког власништва кад се зна да су етатистички системи источноевропских земаља, заснованих на државном власништву, управо и пали под снажним економским притиском здруженог светског капитала, под чијим је ударом државни капитал и најразвијенијих индустријских земаља. Али иза тог апсурда стоје с једне стране етатистичке и ситносопственичке амбиције непосредних носилаца погрешно започете транзиције, организованих у политичке странке, а с друге стране имеријалистичке аспирације великих сила којима такав ток транзиције бар привремено одговара.

Империјалистички оријентисаним силама никако не одговарају економски снажне и политички самосталне колоније које се са њима могу равноправно носити, због чега им са застарелим технологијама нуде и застареле економске и политичке моделе. Колонијална доминација лакше се остварује преко аутократске него преко демократске државе, а ситнији и репродуктивно слабији капитали лакше се него крупнији стављају под команду светског капитала.

Монополистичким облицима власништва одговарају и монополистички облици владавине. Оријентацијом политичких странака на државно и ситносопственичко власништво условљена је и њихова оријентација на централизовану државну, у суштини аутократску власт, без које се систем заснован на монополистичком власништву не би могао ни одржавати. Таква оријентација прикрива се опредељењима за парламентарну „демократију“ без демократије.

И владајућим и опозиционим партијама заправо је важније преотимање власти, а не да ли ће систем власти бити демократски или аутократски. Зато у Србији још увек нема праве

демократске опозиције, па ни стварне демократске алтернативе владајућим аутократским режимима. Таквом стању изузетно погодују три момента. Један је економска неразвијеност којој више одговара аутократски него демократски систем владавине. Други је одсуство масовног демократског покрета који би могао демократским средствима срушити аутократски и успоставити демократски систем власти. Трећи је аутократски међународни поредак који се одржава и једино се може одржати на аутократским националним режимима. Зато владајуће светске силе својим колонијама нуде само формалну демократију са мало демократских права и много аутократске власти преко које могу по својој жељи владати светском заједницом.

У систему партијске владавине концентрација власти се врши иза кулиса парламентарне демократије, чиме се парламент претвара у инструмент партијске владавине, а демократија своди на демократску процедуру без стварне демократије. Вођа владајуће партије може обезбедити да цела влада, иако је формално бира парламент, буде састављена од његових партијских поданика преко којих има могућност одлучујуће улоге у креирању законодавне регулативе и вођењу целокупне државне политике.

Аутократски начин владавине може се остваривати и без обзира на то да ли је систем једнопартијски или вишепартијски јер свака партија на власти, независно од тога како се декларише, влада као мањина или у крајњем случају као једна једина личност. У случају међупартијске коалиције обично доминира најутицајнија партија или се коалиција брзо распада.

Преко својих партијских поданика у државном апарату вођа владајуће партије би могао управљати државом и да сам нема никакву државну функцију. Посланици у парламенту делују и гласају по директивама своје партије које изражавају вољу партијског вође, а уколико тако не поступају, замењују се дисциплинованијим заступницима партијске линије. Тако посланици не делују као народни, већ као партијски представници.

У свим облицима и у свим околностима партократија, у суштини, представља облик аутократске владавине односно монополисану власт једне партије и једног партијског вође. Због тога су политички програми партија пуни компромиса и без јасне дугорочне оријентације друштвеног развоја. Али званични програми и нису прави оријентир њиховог политичког деловања. Прави програм је оно што партијски вођа у конкретним друштвеним околностима одлучи. Пратећи оно што вођа најављује, званичним програмима не придају већи значај ни саме странке.

У трци за гласовима странке се додворавају свим социјалним групацијама, али не одступајући од сопствених тежњи за монополизацијом државне власти. Распете између ускостраначких циљева и потребе за придобијањем што већег броја гласача, странке не бирају средство за прикривање стварних намера, служећи се често и скрнављењем најсветијих људских идеала.

Тежње политичких странака за монополизацијом државне власти директно су повезане са усмереношћу на монополизацију унутарпартијског одлучивања. Аутократско управљање државом неизбежно за собом повлачи и аутократско руковођење владајућом партијом.

Унутарпартијски аутократизам се, као и државни, прикрива формалним демократизмом. Декларативно се прихватају начела демократског организовања и деловања а практично се примењује аутократско руковођење странком. Обично чланство је на самим маргинама централизованог партијског одлучивања. Програм, статут и друге значајније одлуке доносе централни органи, без учешћа чланства које се обавезује само на спровођење партијских одлука. Улога чланства долази до изражаја углавном у изборима када је потребно ангажовање већег броја активиста, како у вођењу изборне кампање, тако и у спровођењу изборног поступка.



Представнички органи странака такође немају одлучујућу улогу иако формално доносе најзначајније одлуке. Они углавном верификују одлуке које су у облику предлога практично већ донесене у партијским руководствомима. У руководећим органима се решавају сва кључна питања од значаја за партијско организовање и деловање, док конгреси или скупштине као највиши органи, имају претежно манифестациони карактер где се не износе него, по правилу, заташкавају партијски про- блеми.

Технологија аутократске владавине готово се ни по чему не разликује у једнопартијском и вишепартијском систему, осим што се у вишепартијском систему мора водити рачуна о реаговању опозиције уколико она представља неку значајнију снагу. За најзначајније државне функције предлажу се и бирају носиоци најзначајнијих партијских функција, чиме се обезбеђује да владајућа партија своју политику на најефикаснији начин спроводи преко државног апарата, јер уколико дође до одступања, она се третирају као кршење партијске дисциплине, па прекршиоци губе и партијске и државне функције. Политичке одлуке, по правилу, настају у прелиминарним неформалним договорима шефа владајуће партије са најближим сарадницима, чиме се политика практично приватизује баш као што се неформалним каналима приватизују и средства друштвене репродукције.

Сасвим другачије би морало бити у истински демократском систему владавине. Тада се све мора чинити јавно и уз непосредно учешће свих заинтересованих субјеката. Уколико желе да се боре за стварну демократизацију друштва, политичке партије се и саме морају демократизовати, јер не могу у друштву деловати демократски ако унутар себе делују аутократски.

Пре свега, о кључним питањима политичког организовања и деловања морало би уместо руководства одлучивати чланство политичких партија, што подразумева да се програмска

и статутарна акта и друге значајне одлуке доносе референдумом и другим облицима личног изјашњавања. Изборни органи и њихова извршна тела би имали пре свега организаторску улогу у припремању и спровођењу демократских одлука.

Одлучујућу улогу у доношењу и спровођењу политичких одлука чланство политичких странака не може имати без потпуно слободне иницијативе. Превазилажење поларизације на иницијативно руководство и безиницијативно чланство главни је предуслов демократизације политичких организација. Истинском демократизацијом политичког организовања и деловања уместо хијерархијске субординације између чланства и руководства, успоставља се стварна равноправност свих припадника организације. Превазилажењем подаништва и политичке послушности уместо послушним каријеристима, одговорне функције у политичким партијама и државном апарату ће се поверавати најспособнијим кадровима.

Демократизација политичких институција може се даље одвијати само кроз трансформацију представничке демократије у непосредну демократију и аутократског одлучивања у демократско одлучивање путем референдума и других облика личног изјашњавања грађана. За такву демократизацију друштва могу се успешно борити само оне политичке партије које се и саме демократски организују и на демократским принципима делују.<sup>46</sup>

### *Локална самоуправа као облик нейосредне демократије*

Највећу потенцијалну снагу развоја представља масовна слободна иницијатива без које ни под најповољнијим условима нису могући велики друштвени узлети. Локална самоуправа управо и почива на слободној иницијативи грађана. Док у државној управи све иницијативе крећу из врха државне пирамиде, у локалној самоуправи свако је у позицији да покреће

---

<sup>46</sup> Види: *Direct Democracy*, International Idea Handbook, Idea, 2008.

заједничке акције. Али док се свака иницијатива државног врховника, по правилу, спроводи, појединачне иницијативе грађана спроводе се само кад их прихвати већина која је заинтересована за њихово остваривање, то јест кад по демократском поступку прерасту у колективну иницијативу.

Уместо да убрза, „транзиција“ је успорила и готово зауставила развој локалне самоуправе као и укупан развој Србије. Упркос уставним прокламацијама о народној иницијативи, референдуму и локалној самоуправи, стварне могућности за слободну иницијативу су смањене чиме је локална самоуправа практично сведена на локалну управу.

Масовна иницијатива за решавање егзистенцијалних проблема потиснута је страначком борбом за власт, којом се грађани од субјекта локалне самоуправе претварају у објекат политичке манипулације. И владајуће и опозиционе странке теже монополизацији власти којом се улога локалне самоуправе, као облика друштвеног самоорганизовања, маргинализује и ставља у функцију прикривања политичких монопола.

Ретроградна приватизација имала је за резултат брзо богаћење незнатне мањине на рачун огромне већине становништва која је практично пала на минимум животне егзистенције те више нема ни за голо преживљавање, а камоли за улагања у развој. Уместо из реализације развојних програма, државне касе се пуне из све тањих породичних буџета, чијим се већим делом покривају обавезе на које грађани немају никаквог утицаја.

Отуђивањем средстава од грађана се отуђује одлучивање чак и о елементарним условима живота. Локална самоуправа је практично претворена у локалну управу, без икаквих ингеренција грађана, што је довело до замирања и неких традиционалних, вековима практикованих облика непосредне демократије.

Ако нема утицаја на одлучивање, не може бити ни иницијатива за заједничко привређивање и задовољавање животних

потреба које се на вишем нивоу само заједнички могу задовољавати. У систему формалне вишестраначке демократије остало је места само за иницијативу страначких вођа. Према истраживању које је вршено у једном броју локалних заједница, око 57% испитаних је изјавило да је њихово учешће у решавању проблема локалне заједнице мало, а око 27% да је никакво. Сходно томе, и око 59% анкетираних испитаника има мали, а око 28% нема никакав утицај на одлучивање у локалној заједници. Утицај на одлучивање изван локалне заједнице је још мањи, и у ствари никакав ако се изузму појединци који обављају неке одговорне функције, јер око 52% испитаника тврди да има мали, а преко 39% да нема никакав утицај на посланике.<sup>47</sup>

Настојање политичких странака да судбину државе узму у своје руке може имати катастрофалне последице. Да би се кренуло путем препорода неопходно је потпуно деблокирање масовне иницијативе која подразумева стварну и пуну демократизацију политичког живота. Истраживање из 2020. године показује да су иницијативе у задовољавању заједничких потреба грађана спласнуле, да је самодопринос знатно опао или потпуно пресушио, и да у своје руке све узима општинаска администрација која је под апсолутном контролом републичке администрације и политичких странака.<sup>48</sup>

За непосредно задовољавање заједничких потреба карактеристично је добровољно опредељивање путем самодоприноса, за посредно друштвена принуда која се заснива на фискалној концентрацији средстава. О непосредном задовољавању заједничких потреба одлучује се непосредно, о посредном посредно. Први облик одлучивања је начин остваривања локалне самоуправе, други државне управе. У непосредном одлучивању изјашњавају се они који су за задовољавање заједничких потреба животно заинтересовани, у државном управљању

<sup>47</sup> Истраживање је урађено 2020. године у организацији Друштвене организације „Локална самоуправа Србије”.

<sup>48</sup> Исто.

професионални заступници чија је заинтересованост за оно о чему одлучују ирелевантна.

Главна покретачка снага треба да буде слободна иницијатива. Најповољније решење би било да се свакој локалној заједници препусти да самостално одлучује о свему што се не тиче других, о чему она може и најмеродавније одлучивати. Али то би захтевало да локална заједница на свим нивоима буде адекватно заступљена и у демократском одлучивању о ширим друштвеним интересима, што се ни у једнопартијском ни у вишепартијском систему представничког одлучивања не може постићи. Једину могућност за то пружа систем непосредне демократије која се остварује путем народне иницијативе, референдума и других облика личног изјашњавања уз непосредну заступљеност грађана у законодавним телима и другим органима друштвеног управљања.

Систем непосредне демократије подразумева непосредно одлучивање о начину и условима задовољавања заједничких потреба свих о чијим се потребама ради, чиме се искључује могућност да једни живе и уживају на рачун других, на чему су се до сада заснивале и привилегије града над селом. Са непосредним одлучивањем те привилегије ће нестати, што може само појачати стваралачке напоре на остваривању развојних амбиција и села и града.

Развијањем интегралног система непосредне демократије отварају се широке перспективе и неограничене могућности за развијање локалне самоуправе која је и сама изворни облик непосредне демократије. Традиционални облици локалне самоуправе не треба да се укидају, већ да се, у функцији економског и културног развоја, даље развијају коришћењем савремених и најсавременијих средстава јавног комуницирања.

У локалној заједници, у циљу слободног испољавања и остваривања различитих интереса, мора бити омогућена пуна слобода друштвеног и политичког деловања. За то је неопходно обезбедити пуну равноправност свих облика друштвеног и

политичког организовања и деловања кроз демократски дијалог у којем ће долазити до изражаја, пре свега, оне иницијативе које изражавају интересе и потребе већине грађана. Зато се локална заједница не би смела везивати ни за једну политичку странку, али ни једну странку не би смела спречавати у њеном деловању.

Локална самоуправа морала би постати својеврсни катализатор стварне демократије, од којег ће се одбијати све што је усмерено против интереса грађана, и који ће онемогућити било коју политичку организацију да грађанима своје страначке интересе наметне као њихове. Стварна самоуправа може политичке странке приморати да се од међусобне борбе за власт окрену стварним проблемима животне егзистенције грађана и да кроз здраву утакмицу конструктивним деловањем доприносе њиховом решавању.

Грађанин може бити суверен само ако има одлучујућу улогу у одлучивању на свим нивоима друштвеног организовања. Усамљен и неорганизован грађанин нема практично никаквих шанси за остваривање своје суверености због чега се он мора удруживати да би остваривао своја уставна права. Да би грађани остваривали своју сувереност, локална заједница, као облик њиховог друштвеног организовања, не може се бавити само локалним проблемима, већ се мора ангажовати и на решавању питања од ширег друштвеног интереса која се тичу живота свих грађана.

Како ће се остваривати сувереност грађана и како ће се државни органи односити према њиховим иницијативама и захтевима, умногоме зависи од тога ко ће их у тим органима представљати. Зато се у избору народних представника не може све препустити политичким странкама и њиховим руководствомима, а улога грађана свести на пуко изгласавање њихових кандидата. Групе грађана не би требало да истичу своје страначке припадности, тим пре што већина грађана не припада ниједној странци.

Да би народни представници заиста заступали интересе народа, веза између бирача и њихових изабраника се не може ограничити само на изборе, већ мора бити трајна и узајамна. Какве ће бити стварне везе између посланика и њихове изборне базе умногоме зависи од иницијативе грађана. Неопходно је да грађани стално и организовано изражавају своје интересе и својим представницима постављају конкретне захтеве за решавање одређених питања у скупштинама и другим органима власти.

Локална самоуправа, као облик непосредне демократије, супротставља се свим облицима аутократије и политичког монопола. Зато је илузорно очекивати да ће се бирократизована државна администрација борити за локалну самоуправу као облик стварне демократизације. Стварна демократизација политичког система не може бити у интересу ни политичких странака којима је главни циљ борба за сопствено монополисање државне власти.

Савремена локална самоуправа има своје темеље у традиционалним облицима непосредне демократије који су маргинализовани или потпуно потиснути. Данас је у Србији демократија практично изокренута у лажну фасаду најбезобзирније партократије, под чијом је доминацијом и локална самоуправа претворена у крајње бирократизовану локалну управу над изолованим и беспомоћним грађанима. Зато се локална управа не може суштински демократизовати без демократизације целог друштва, и на националном и на планетарном нивоу, али би демократске иницијативе морале потицати пре свега од самог обезвлашћеног народа.

Да би се развијала, локална самоуправа би се морала организовати као непосредна власт грађана, ослобођена од партијског и бирократског туторства. Политички монополи би морали бити укинута, а политичке странке у демократском организовању и деловању потпуно изједначене с осталим облицима самоорганизовања грађана. Али пошто се локалне одлуке

морају доносити у складу са државним законима и међународним нормама, државна и међународна заједница морале би се такође организовати и функционисати на принципима непосредне демократије да би и локалне заједнице могле истински демократски функционисати.

Једина политичка шанса грађана је у систему непосредне демократије и скупштинском систему са сразмерном заступљеношћу свих друштвених структура у народним скупштинама, непосредним изборима и непосредном одговорношћу народних представника изборном телу. То подразумева да грађани о судбоносним питањима заједничког живота непосредно одлучују и да скупштински мандат поверавају оним својим заступницима који најдоследније и најодлучније заступају њихове интересе, претходно изражене захтеве и ставове. Само на тој основи може доћи до убрзаног развоја локалних заједница и истинске локалне самоуправе за коју се могу изборити једино сами организовани грађани, чији је природни интерес да о сопственој судбини сами брину, јер то боље од њих самих нико други не може чинити.

*Демокрајски начин припремања и доношења одлука  
у локалној заједници*

Са развојем самоуправног задовољавања заједничких потреба почео је битно да се мења начин одлучивања у локалној заједници. Самоуправно удруживање средстава не може се помирити с представничким одлучивањем. И кад се задржава, овакво одлучивање при самоуправном задовољавању заједничких потреба неизбежно губи своја суштинска обележја. Одлучујућа улога у доношењу одлука сада прелази на облике непосредног изјашњавања грађана.

Уколико се, међутим, са ширењем самоуправног удруживања средстава још задржава буџетско финансирање, то условљава да се упоредо са облицима непосредне демократије још



одржава и посредно одлучивање. И једно и друго тежи да се прошири на целокупну активност у локалној заједници. Тенденције посредничког одлучивања у сваком случају спутавају самоуправно задовољавање заједничких потреба.

Досадашње искуство показује да се облици непосредног одлучивања своде на формалност ако се не заснивају на самоуправном удруживању средстава. Разлике у карактеру самоуправног и посредничког одлучивања проистичу управо из разлика у природи друштвено-економских односа на којима се заснивају. Иницирање, доношење и спровођење одлука битно се разликују у посредничком и самоуправном одлучивању.

Досадашња активност локалних заједница указује на закониту везу између испољавања иницијативе у одлучивању и начина задовољавања заједничких потреба. Кад се заједничке потребе задовољавају на бази административне концентрације и дистрибуције средстава, иницијативе потичу углавном од органа који и одлучују о тим средствима. Иницијативе које без материјалног покрића долазе изван ових органа немају много изгледа за реализацију услед чега се ретко и појављују. Истраживања показују да су у локалним заједницама које егзистирају на дотацијама из буџета иницијативе од стране грађана веома ретке или их уопште нема.<sup>49</sup>

Сасвим је другачије у локалним заједницама где се врши самоуправно удруживање средстава. Овде иницијативе, по правилу, потичу од стране заинтересованих грађана и пролазе одређени пут демократског сучељавања. Да ли ће се поједине иницијативе реализовати зависи, пре свега, од тога да ли стварно изражавају заједнички интерес и да ли ће као такве бити прихваћене од већине грађана. Могуће је да одређене иницијативе изражавају заједнички интерес а да не буду прихваћене због несхватања, као и обратно, да из заблуде буду прихваћене иницијативе које тај интерес не изражавају.

<sup>49</sup> Истраживање у организацији „ДО Локална самоуправа Србије“ 2020. године

Да би појединачна иницијатива прерасла у колективну иницијативу, не само да мора изражавати интерес већине којој се упућује, већ мора бити прецизно дефинисана и до краја разумљива за све који учествују у њеном прихватању и остваривању. Недовољно убедљиве иницијативе немају изгледа на успех и кад су објективно у интересу оних којима се упућују.

Али и кад је сасвим убедљива, покренута иницијатива неће успети ако за њено остварење не постоје објективни услови, због чега се пре покретања одређених иницијатива мора што подробније испитивати њихова остваривост. Зато се локална самоуправа тешко може остваривати без систематских научних испитивања заједничких потреба и објективних могућности њиховог задовољавања, те редовног упознавања јавности са оствареним сазнањима.

Па и кад су потенцијално оствариве, слободне иницијативе неће се остваривати ако се заједничке потребе задовољавају на лакши начин. Управо зато нема ширег интереса за локалну самоуправу тамо где о заједничким потребама држава брине. Али држава не брине нити може да брине о потребама целог становништва, а кад брине о потребама његове мањине она то чини на рачун већине.

Зато се локална самоуправа мора организовати тако да већина већ у фази покретања заједничких акција игра одлучујућу улогу, што је за њено остваривање од пресудног значаја, јер ко има иницијативу тај фактички и одлучује. Ради тога би се о свакој покренутој иницијативи морали непосредно изјашњавати сви заинтересовани, тако да се она прихватањем од стране већине претвара у њихову колективну иницијативу.

Покренуте иницијативе могу се прихватити и остваривати појединачно или кумулативно, што зависи пре свега од степена хитности и могућности задовољавања заједничких потреба. Кад је задовољење неке потребе неодложно и кад нема могућности да се у догледно време приступи задовољавању и других потреба, онда се приступа само њеном задовољавању.

Док државна управа приоритет даје потребама повлашћене мањине, локалном самоуправом обезбеђује се приоритет потребама већине становништва јер у првом случају одлучује мањина а у другом цело становништво. Самим тим, под локалном самоуправом приоритет добијају најнеопходније масовне потребе становништва које се под државном управом егостичким прохтевима повлашћене мањине обично потискују у други план.

Кад дође до сучељавања различитих масовних захтева, приоритет се даје оним од ширег значаја, а раније задовољавање једних, условљава се каснијим задовољавањем других потреба истог значаја. Асфалтирање главне саобраћајнице кроз насеље претпоставља се асфалтирању побочних саобраћајница, а раније асфалтирање побочних саобраћајница у једним, условљава се каснијим асфалтирањем саобраћајница у другим деловима насеља.

Кад је финансирање заједничких потреба у принципу добровољно, сви који у њему учествују морају учествовати и у одлучивању о условима њиховог задовољавања, због чега се локална самоуправа може остваривати само као непосредна демократија која не подразумева никакву хијерархију. За разлику од посредничког одлучивања, самоуправно одлучивање по својој природи искључује сваки монопол на иницијативу, па самим тим и хијерархијске односе који из њега проистичу. Иницијативност овде не зависи од каквог монопола, већ пре свега од степена мотивисаности сваког субјекта да се ангажује у покретању заједничких акција.

Већ самим покретањем иницијативе почиње припрема одлуке. Сваки предлог за покретање одређене акције мора поред циља који се жели постићи, назначавати и основне услове за његово остварење. Тиме се истовремено назначује не само предмет, већ и основни елемент одлуке коју треба донети. Тако се прихватањем одређене иницијативе унапред предодређује основна садржина одговарајуће одлуке.

Онај ко покреће иницијативу има, по правилу, одлучујућу улогу у целом процесу припремања одлуке. У самоуправном одлучивању ова се улога, према томе, преноси на све чланове локалне заједнице. Уколико грађани учествују у покретању заједничких акција, они ће учествовати и у припремању одлука којима се утврђују заједнички циљеви и начин њиховог остваривања. Суштина непосредне демократије и јесте у томе да сви заинтересовани субјекти непосредно учествују у целом поступку припремања и доношења одлука.

Кад је одлучивање у функцији задовољавања заједничких потреба, онда је, у ствари, и неизбежно да у њему сви заинтересовани субјекти учествују од почетка до краја. Да би се одлучили на удруживање средстава, субјекти удруживања морају претходно отклонити све неспоразуме до којих може долазити у њиховим међусобним односима. Ради тога је неопходно њихово политичко договарање путем којег ће заједнички изналазити најприхватљивија решења за усклађивање сродних и превазилажење противречних интереса. Политичким договарањем се, у ствари, интереси различитих субјеката своде на заједнички именитељ који се у њиховом даљем комуницирању појављује као заједнички интерес.

С обзиром на такву улогу, политичко договарање представља најзначајнију фазу у припремању демократских одлука. Кад је утврђен заједнички интерес и постигнут начелан договор о његовом остваривању, даљи поступак се практично своди на конкретизацију тог договора и нормативно обликовање одлуке. Уколико у политичком договарању непосредно учествују сви заинтересовани субјекти, у следећим фазама неће долазити до неспоразума који би доводили у питање постигнути договор.

То претпоставља да је политички договор довољно конкретан и да јасно одређује суштину одлуке. Поред циља који се жели постићи он мора да назначује и услове односно начин извођења заједничке акције који одговарају свим или бар

већини заинтересованих субјеката. Тиме се у основи унапред дефинише цео ток и исход заједничке акције, што је једна од битних претпоставки њеног успешног извођења. Да би био прихваћен и реализован, политички концепт програма и плана задовољавања заједничких потреба мора поред назначавња конкретних потреба да дефинише и редослед њиховог задовољавања, изворе и начин удруживања средстава, резултате који ће се постићи и учешће заинтересованих субјеката у њиховом коришћењу.

Ефикасност политичких договора зависи не само од тога колико они изражавају заједнички интерес, већ и да ли у њима учествују сви заинтересовани субјекти. Уколико се сви субјекти одреде за одређена решења у фази политичког договарања, сигурно је да ће се они за њих изјаснити и при доношењу одлука. Насупрот томе, неучествовање свих заинтересованих субјеката у политичком договарању може имати за последицу да се они при доношењу одлука због несхватања не изјасне за договорена решења и кад она изражавају њихове интересе.

Опште учешће заинтересованих субјеката у политичком договарању не подразумева, међутим, и општу сагласност с постигнутим договорима. Док постоје супротстављени интереси, такву сагласност објективно није могуће увек постићи. Због тога ће у одређеним ситуацијама долазити до конфронтације различитих ставова које се могу усагласити, па ће политички договор представљати ставови које је прихватила већина. Тиме се значај договарања не умањује, јер је и при доношењу демократских одлука одлучујући глас већине.

Доследно спровођење политичког договора представља најзначајнији услов који у фази припремања одлуке треба испунити. Зато је најцелисходније да се његова разрада и нормативно уобличавање поверавају грађанима који су се највише ангажовали и у његовом изграђивању.

Поред доследне разраде политичких договора у којима су непосредно учествовали сви заинтересовани субјекти, у фази

припреме одлука морају бити испуњена бар још два значајна услова. Један је прецизно и јасно формулисање предлога одлука тако да буду до краја разумљиви за све учеснике одлучивања, и други, правовремено упознавање учесника одлучивања како са самим предлозима одлука тако и са свим осталим елементима потребним за одлучивање.

Кад су испуњени ови услови, само доношење демократских одлука не представља посебан проблем. Њиме се само потврђује опредељење колективно изражено кроз политичко договарање. То показује да је доношење одлуке органски повезано с њиховом припремом и да је активно учешће у припреми битан услов стварног учешћа у доношењу одлука.

Да би се омогућило истински демократско одлучивање, самом изјашњавању мора претходити јавна расправа у којој сви грађани могу активно учествовати у сучељавању различитих предлога и мишљења. Она се може организовати на масовним скуповима, преко јавних медија или по мањим скуповима са којих се сумирају резултати расправе. У сваком случају, да би се избегла импровизација, у расправу се мора улазити са темељито припремљеним предлозима и образложењима, сачињеним на основу научних истраживања и стручних анализа којима се јасно дефинишу заједничке потребе и интереси.

Све одлуке личним изјашњавањем грађана доносе се већином гласова, која зависно од значаја одлуке и опредељења самих грађана, може бити проста или квалификована. Иако треба настојати да се у демократском поступку одлучивања постигне што већа сагласност, консензус не би могао представљати правило јер до опште подударности интереса долази само изузетно а кад она постане правилом, потреба за сваким управљањем као друштвеним односом ће престати.

Непосредно учешће свих заинтересованих субјеката у доношењу демократских одлука је битна претпоставка и за њихово демократско спровођење. Демократске одлуке се, у ствари, и не могу спроводити другачије него као што се и доносе,

то јест организованом акцијом свих чланова друштвене заједнице. Због тога грађани организовани у локалну заједницу играју одлучујућу улогу и у доношењу и у спровођењу одлука о заједничким потребама.

По томе се непосредно одлучивање битно разликује од представничког одлучивања, где одлучујућу улогу и у доношењу и у спровођењу одлука играју изабрани представници. У представничкој демократији на изабране представнике пада практично сва одговорност за задовољавање заједничких потреба. Због тога спровођење одлука које доносе представнички органи, и кад оне изражавају интересе већине грађана, нужно претпоставља ослањање на принуду. Кад не учествују у доношењу одлука о заједничким потребама, грађани не осећају одговорност за њихово спровођење ни онда кад су свесни да су оне у њиховом интересу. Отуда је неопходна претња принудом, па и сама принуда која подразумева постојање посебног, за такву функцију квалификованог апарата.

Кад грађани непосредно одлучују о задовољавању заједничких потреба, они се сами ангажују на спровођењу донесених одлука. Масовна активност чланова локалне заједнице на спровођењу одлука овде директно проистиче из њиховог интереса за задовољавање заједничких потреба. Остваривање заједничких одлука јавља се као непосредна животна потреба грађана коју у погледу ефикасности не може заменити никаква спољашња принуда. У свим испитиваним локалним заједницама грађани су одлуке које су непосредно доносили знатно уредније извршавали од одлука које су у њихово име доносили изабрани органи.<sup>50</sup>

Да би се ангажовали на спровођењу одређених одлука, грађани морају, пре свега, схватити њихов значај за остваривање заједничког интереса. Спремност за спровођење одлука

<sup>50</sup> Истраживања су вршена 2020. године у организацији ДО „Локална самоуправа“.

изражава се већ кроз политичко опредељивање за решења која изражавају заједнички интерес.

Непосредно изјашњавање грађана за одређене одлуке готову представља гаранцију да ће се они добровољно ангажовати на њиховом спровођењу. Оно је дефинитивна потврда колективне решености да се заједничком акцијом остваре одређени заједнички интереси. Пошто се доношење одлука заснива на слободном опредељивању грађана, и њихово спровођење главни ослонац налази у добровољној активности.

Уколико, међутим, заједничке потребе не изражавају општи интерес свих чланова локалне заједнице, у спровођењу одлука не може се рачунати на пуну добровољност. Појединци ће настојати да избегну извршење одлука које не одговарају њиховим интересима. Због тога се овде поставља проблем односа мањине према одлукама за које се изјаснила већина, као што се у систему представничке демократије јавља проблем односа већине према одлукама које доноси мањина.

Али док се представничка демократија, управо због потребе покорвања већине мањини, мора ослањати првенствено на државну принуду, главни ослонац за остваривање одлука локалне самоуправе не представља државна принуда већ јавно мњење које се формира већ у току демократског одлучивања. Ако је већина изгласала одређену одлуку, она је заинтересована и за њено остваривање, па је ради тога спремна и да изврши јавни притисак на преосталу мањину, који је, по правилу, ефикаснији од државне принуде јер осуда најближе средине обично теже пада.

Одлуке локалне самоуправе обавезни су да извршавају сви они на које се односе, без обзира да ли су у њиховом доношењу учествовали и да ли су се изјаснили за или против. Али за разлику од државних одлука, одговорност за извршавање овде није само према изабраним органима већ према свим грађанима јер сви и одлучују, тако да се локална самоуправа, насупрот



хијерархијској субординацији државне управе, ослања на узајамну одговорност грађана.

Па ипак, појединци ће, без обзира на моралну осуду, настојати да избегну извршавање одлука, чак и онда кад не одговарају њиховом интересу. Примери из праксе показују да поједини грађани не уплаћују самодопринос ни онда кад његова намена служи задовољавању и њихових потреба. Тако они, у ствари, своје потребе задовољавају на рачун осталих грађана. Кад осећање узајамне одговорности изостане, државна принуда преостаје као неизбежно средство да се интереси већине заштите, али она овде није главно већ помоћно средство да се остваривање донесених одлука обезбеди.

### *Облици локалне демократије*

У досадашњем развоју локалне самоуправе испољено је читаво богатство форми самоодлучивања грађана. Мада су збор грађана и референдум релативно најчешће практиковани, самоуправно изјашњавање је не ретко вршено и путем писмене изјаве или усмене изјаве и анкете, при чему су ове форме у разним срединама и приликама коришћене зависно од конкретних потреба. Њихов избор је вршен сасвим слободно, често и независно од тога како је самоуправно изјашњавање нормативно регулисано. Већ прва искуства самоуправног одлучивања потврдила су да је за њега примарно пре свега слободно опредељивање грађана док је сам начин изјашњавања од секундарног значаја.

При избору форми самоуправног изјашњавања испољене су, међутим, две карактеристичне тежње: за егзактним утврђивањем слободног опредељења грађана и за рационализацијом саме процедуре одлучивања. У појединим локалним заједницама испољена су изразита настојања да се пронађу методи што егзактнијег и истовремено што рационалнијег

утврђивања воље грађана. У неким заједницама су у том циљу организована и научна истраживања у којима су ангажоване екипе социолога и политиколога са задатком да пронађу најадекватније форме самоуправног одлучивања које ће одговорити напред поменути захтевима.

За разлику од представничке демократије, којој је неопходан унифицирани и непроменљиви механизам, непосредна демократија захтева еластичну организацију која подразумева коришћење различитих форми не само у различитим заједницама, већ и у једној истој заједници, зависно од конкретних потреба.<sup>51</sup> Да би се самоуправа доследно остваривала, неопходно је да се за сваку акцију проналазе такве форме организовања које ће највише допринесити њеном успешном извођењу. Функционална флексибилност организовања чини, према томе, једно од битних обележја самоуправе. Због тога су нецелисходни покушаји тражења јединственог шаблона који би важио за све и у свакој прилици.

Неизоставни услов стварне демократије и један од основних облика непосредног учешћа грађана у покретању иницијатива, давању предлога и мишљења о нацртима закона и других прописа, статута и других значајних одлука локалних заједница је јавна расправа. Она омогућава да грађани јавно изразе и међусобно сучеле своја мишљења, интересе и потребе као полазну основу демократског договарања и одлучивања.

Јавну расправу као облик утицаја грађана на садржину одлука увео је Устав СФРЈ 1974. године. Општина је била слободна да сама одређује о којим ће се питањима организовати јавна расправа на скуповима организација удруженог рада и месних заједница. Законом је била предвиђена и обавезна претходна расправа о расписивању референдума. У периоду транзиције законодавном регулативом се, међутим, јавна расправа не

---

<sup>51</sup> Види: Матић, Петар, Мировић, Јанковић, Александра, *Директна демократија и њене последице на систем политичког представљања*, „Српска политичка мисао”, Институт за политичке студије, Београд, бр. 4/2017.

предвиђа, па се чак и устав доноси без претходне јавне расправе, чиме се суштински сужавају демократска права грађана.

Али без обзира на законодавну регулативу, јавна расправа се практично води од самог настанка локалне самоуправе. На зборовима грађана је доношењу демократских одлука претходила расправа у којој су разматрани предлози одлука, изношени лични ставови и сучељавана мишљења учесника збора. Данас су могућности за јавну расправу знатно проширене и сем на зборовима грађана, води се на скуповима разних организација, организованих покрета и других невладиних организација и преко средстава јавног информисања.

Јавна расправа би морала претходити свим облицима непосредног одлучивања грађана, без чега се они практично свде на средство манипулисања отуђених центара економске и политичке моћи за остваривање њихових интереса и ставова. Она би могла представљати значајну демократску смерницу и за доношење скупштинских одлука уколико њихово полазиште чине интереси и потребе грађана. Проблем је, међутим, што се одборници и посланици уместо интересима и потребама грађана, руководе директивама својих странака, односно њихових руководства који првенствено гледају страначке интересе, због чега се, вероватно, законодавном регулативом јавна расправа и не предвиђа.

Да би јавна расправа утицала на садржину одлука, потребно је да се њихови нацрти или предлози правовремено јавно објављују, и то тако да буду свима подједнако доступни преко средстава информисања. Одлуке би морале бити тако образложене да се виде потребе, циљеви и услови њиховог доношења и спровођења, из чега грађани могу препознати своје интересе.

Са резултатима јавне расправе доносиоци одлука се морају правовремено упознавати и исте разматрати ради кориговања својих нацрта или предлога. Са одлукама које нису добиле претходну јавну расправу не би требало улазити у процедуру

њиховог доношења. Расправу са јавних скупова треба синтезизовати у заједничке ставове учесника, уз које се доносиоцима одлука могу упућивати и издвојена појединачна мишљења.

Предлози одлука који добијају јавну подршку, сигурно ће кроз непосредно изјашњавање грађана бити усвајани, што је поуздана гаранција да ће се донесене одлуке поштовати и добровољно спроводити. Под истим условом може се рачунати на уважавање и спровођење скупштинских одлука, уз истовремено јачање поверења бирача према одборницима и посланицима у скупштинским телима.

Поред референдума, збор грађана представља основни облик непосредног изјашњавања и одлучивања грађана. Као и референдум и збор грађана омогућава непосредно учешће свих заинтересованих субјеката и подразумева да се одлуке доносе опредељивањем већине учесника. Пошто за доношење сложенијих одлука референдум сам за себе није довољан, о њима се претходно мора расправљати на збору. Предност збора управо је у томе што се заинтересовани субјекти могу изјашњавати и усаглашавати ставове не само о целини одлуке већ и о појединостима. О нормативним актима, или програму задовољавања заједничких потреба, на пример, референдумом се није могуће изјаснити док се о њиховим појединим одредбама или ставкама не постигне претходна сагласност већине заинтересованих субјеката на збору.

У време средњовековне Србије у 12. и 13. веку када се и зачела савремена локална самоуправа „на сеоским зборовима се већало и одлучивало о значајним заједничким пословима”.<sup>52</sup> Законом из 1866. године надлежности збора су биле: да бира посланике и поверенике за народну скупштину, одборнике и њихове заменике за општински одбор, да даје мишљење о спајању општина и припајању села и засеока.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 192.

<sup>53</sup> Види: Исто, стр. 211.

У надлежност збора према закону из 1889. године спадали су: бирање и смењивање председника, кметова, кметовских помоћника, одборника и њихових заменика; бирање заступника за окружну скупштину; одлучивање о спајању и раздвајању општина и села; одлучивање о задуживању општине; решавање о пијацама и подели варошких општина на квартаве; давање мишљења о предметима које му упути надлежна државна власт.<sup>54</sup>

По Закону о општинама 1902. године, у надлежности општинског збора били су: избор председника општинског суда, кметова, одборника и њихових заменика; решавање о прирезу, отуђењу непокретности, општинским грађевинама, кулуку, пијацама, задуживању и називу општине.<sup>55</sup>

Зборови бирача су се јавили још у току НОБ-е, а први пут су уведени Уставом СФРЈ 1946. године и радили су повремено када се по потреби сазову бирачи. Главна улога збора бирача била је у завођењу самодоприноса и кандидовању одборника и посланика.<sup>56</sup>

Поред збора бирача, у време самоуправљања од 1950-1990. године, један од најчешћих и најмасовнијих облика договорања и одлучивања грађана били су зборови грађана. Њих су самоиницијативно, без законске обавезе, сазивали органи локалне самоуправе кад је требало расправљати и одлучивати о питањима од заједничког интереса за грађане одређеног насеља или општине.

Због потискивања локалне самоуправе, законодавна регулатива у последњој деценији 20. века није предвиђала могућност сазивања зборова грађана, па су они ретко и сазивани сем кад је требало уводити самодопринос. Тек је Законом о локалној самоуправи из 2002. године (члан 67) предвиђено

<sup>54</sup> Исто, стр. 225.

<sup>55</sup> Исто, стр. 235.

<sup>56</sup> Царевић, Мићо др, *Ойшійина у друшійвено-йолийичком уређењу СФРЈ*, Глас, Бања Лука, 1980., стр. 124.

да збор грађана расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа јединице локалне самоуправе. Путем збора, као облика демократског утицаја, грађани имају могућност да на организован начин износе представничком телу и другим органима и службама јединице локалне самоуправе ставове и мишљења, подносе предлоге, упућују захтеве који се тичу њихове надлежности. На тај начин, „зборови грађана могу да буду и облик контроле и критике рада... и доприносе бољем раду локалних власти, с циљем да се донесе одлука у складу са жељама и тежњама локалног становништва”<sup>57</sup>

Збор грађана се може јављати у двојакој улози као облик претходног изјашњавања и као облик коначног одлучивања. Досадашње искуство указује на неопходност да се најзначајније одлуке, пре свега оне којима се трајније утврђују међусобни односи грађана у локалној заједници, доносе путем личног изјашњавања уз претходно колективно разматрање на зборовима. О многим питањима може се уз пуну слободу личног опредељивања одлучивати и на самом збору.

Иако на први поглед изгледа једноставно, доношење интегралних одлука путем зборова је ипак сложеније него путем референдума и њему сличних облика личног изјашњавања. Ни у сасвим малим заједницама није практично могуће обезбедити ефикасно договарање на јединственом збору. Да би се омогућило активно и равноправно учешће свих заинтересованих субјеката, неопходно је да се зборови организују по мањим стамбеним јединицама. У заједницама где је развијенија самоуправна активност ова неопходност је практично већ потврђена.

При организовању више зборова јавља се проблем конституисања јединствене одлуке локалне заједнице. Да би се до такве одлуке дошло, неопходна је јединствена организација изјашњавања која, пре свега, подразумева да се на свим зборовима расправља о истоветном предлогу. Могућности сумирања

---

<sup>57</sup> Влатковић, Милан др, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, ДО „Локална самоуправа Србије”, Београд, 2006., стр. 264.

резултата изјашњавања су, у главном, тројаке: да се одлука конституише на основу опредељења већине учесника са свих зборова; на основу опредељења већине зборова; и путем демократске конфронтације ставова зборова у конституисаном органу локалне заједнице.

Кад ће се која од ових могућности користити зависи пре свега од карактера одлуке и услова одлучивања. Прва могућност пружа пуну гаранцију да ће интегрална одлука изражавати опредељење већине непосредних учесника одлучивања. Због тога је целисходно да се она користи при доношењу значајних одлука које по својој природи захтевају сагласност већине грађана, утолико пре што друга и трећа варијанта скривају у себи и могућност да интегрална одлука не изрази увек опредељење већине.

У непосредном изјашњавању субјеката одлучивања највећу слободу и релативно највећу објективност омогућава референдум. Он искључује могућност директног утицаја на опредељивање, па тиме и могућност политичког или било каквог притиска на ове субјекте. Тиме се обезбеђује релативно највећи степен равноправности која представља једно од основних обележја непосредног одлучивања. За доношење једноставних одлука референдум је сасвим довољан облик изјашњавања.

Референдум може бити обавезан и факултативан. Може бити расписан пре доношења одлуке или неког акта – претходни референдум, или након што је одлука донета ради њеног потврђивања – накнадни референдум. Према Уставу Србије из 2006. године „оснивању, укидању и промени територије јединице локалне самоуправе претходи референдум на територији те јединице локалне самоуправе”.<sup>58</sup> Скупштина јединице локалне самоуправе, према Закону о локалној самоуправи (члан 68.), може на сопствену иницијативу расписати референдум о питањима из свог делокруга или на захтев грађана са изборним

---

<sup>58</sup> Члан 188.

правом у јединици локалне самоуправе. Одлука путем референдума је донета ако се за њу изјаснила већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана са изборним правом. Скупштина јединице локалне самоуправе дужна је да распише референдум на делу територије јединице локалне самоуправе о питању које се односи на потребе, односно интересе становништва тог дела територије, на начин утврђен законом и статутом (чл. 69).

Из Закона о референдуму и народној иницијативи (чл. 1, 2, 10, 25 и 26) произилази следеће: да је референдум облик одлучивања о питањима утврђеним Уставом и законом, као и питањима из надлежности скупштине територијалне јединице локалне самоуправе за која то скупштина одреди; да референдум може да буде у форми претходног изјашњавања о питањима о којима се расписује или ради потврђивања акта или одлуке коју је донео надлежни орган локалне самоуправе; да право изјашњавања на референдуму припада грађанима који имају изборно право на територији јединице локалне самоуправе за које се референдум расписује; уколико се референдумом стварају права и обавезе за грађане са пребивалиштем ван територија одређене јединице локалне самоуправе, право изјашњавања имају и ти грађани; одлука донета на референдуму је обавезна што значи да је надлежни орган локалне самоуправе у случају претходног референдума дужан да донесе одређени акт у складу са вољом грађана предметеном на референдуму, најкасније у року од 60 дана по одржавању референдума; кад се ради о накнадном референдуму, референдуму ради потврђивања акта или одлуке, акт или одлука је усвојен даном одржавања референдума, односно проглашавањем тог акта.

Код доношења одлука на референдуму од посебног је значаја равноправност свих учесника у одлучивању. Већ самом одлуком о расписивању референдума морали би се обезбедити услови за једнаку могућност изјашњавања свим учесницима у одлучивању.



Нарочито је значајно да питање о коме се грађани изјашњавају путем референдума буде прецизно и на јасан начин формулисано да се на њега може одговорити са „за” или „против”. Да би се обезбедило максимално учешће на референдуму, неопходно је да буду прецизно назначени време и место одржавања референдума и то на начин који омогућава свим грађанима да се изјасне.

Да би се могли припремити за изјашњавање на референдуму, сви грађани морају бити упознати са одлуком о расписивању референдума. Време од објављивања одлуке до одржавања референдума мора бити довољно дуго да би омогућило припрему грађана за изјашњавање.

Приликом одлучивања мора се обезбедити потпуна слобода изјашњавања сваког учесника у одлучивању. Орган који руководи гласањем не може ни на који начин утицати на изјашњавање. Мора се омогућити изјашњавање гласањем и оним грађанима који се из објективних разлога не могу изјаснити у времену одређеном за изјашњавање.

Одлучивање референдумом не може се у суштини свести само на изјашњавање за или против предлога одлуке. Да би то изјашњавање имало стварни смисао, грађани морају до краја знати за шта се изјашњавају, што претпоставља њихово активно учешће и у самом састављању предлога одлука. Интереси и воља већине грађана треба да буду изражени већ у самом предлогу одлуке са којим се излази на референдум. У том случају, изјашњавањем за или против грађани само потврђују своје, у процесу припреме одлуке, већ изражено опредељење.

Гласање на референдуму врши се тајно, појединачно и непосредно. Тајност гласања обезбеђује се самим начином спровођења референдума, који је законом утврђен тако да над изјашњавањем учесника референдума нико не може вршити контролу ни утицати на њихово опредељење. Само гласање сваки учесник референдума обавља појединачно и лично.

Појединац не може своје право изјашњавања пренети на друго лице, нити се приликом гласања може вршити колективно договарање.

Поред референдума, као ефикасни облици личног изјашњавања грађана, у пракси су се већ потврдили анкета, писмена и усмена изјава. По правилу коришћен је онај облик изјашњавања који је највише одговарао карактеру одлуке и условима одлучивања. Кад класични референдум није могао у потпуности изразити неопходна опредељења грађана, коришћена је анкета путем које су добијана шира изјашњења о условима спровођења самоуправне акције.

Писмена изјава нашла је доста широку примену у случајевима који не захтевају анонимно изјашњавање. Један од разлога је и знатно већа једноставност и рационалност оваквог начина изјашњавања, јер не захтева процедуру карактеристичну за референдум. Да би се утврдила опредељења заинтересованих субјеката треба само прикупити њихове потписе. Кад год је, међутим, унапред извесно да неће бити потребна провера аутентичности личних изјава, писмена изјава се може заменити усменом, која је практично још једноставнија.

Равноправност у изјашњавању мора бити обезбеђена и кад се одлучује потписивањем односно давањем посебне изјаве у писменом облику. У том циљу свака посебна изјава мора имати исту садржину. У случају кад је грађанин неписмен или због телесног оштећења није у могућности да изрази своју вољу, он може овластити друго лице да у његово име потпише изјаву.

Спровођењем изјашњавања потписивањем изјаве руководи комисија коју образује орган који је одредио овај облик изјашњавања. Комисија која руководи давањем писмене изјаве врши следеће послове: стара се о законитом спровођењу поступка изјашњавања; одређује место давања изјава; именује чланове одбора који спроводе поступак давања писмених изјава на одређеном месту; врши техничке припреме за спровођење

вођење поступка; утврђује и објављује резултат спроведеног поступка.

Изјашњавање потписивањем изјаве врши се на тај начин што грађанин лично потписује предлог одлуке или другог акта и тиме се изјашњава за усвајање одређеног акта. Они грађани који не потпишу изјаву, сматра се да су се изјаснили против одређене одлуке или акта. Одлука о којој су се грађани изјашњавали потписивањем изјаве сматра се донетом ако се за њу изјаснила већина грађана у локалној заједници.

Као и у већини савремених система локалне самоуправе, и у Србији локална демократија је обликована као комбинација непосредне и представничке.

Као представничко тело, скупштина општине је најзначајнији орган локалне самоуправе у управљању и одлучивању о пословима из локалног делокруга. Стога је избор одборника скупштине свакако један од најзначајнијих облика локалне демократије.

Према закону, право да буде биран за одборника има сваки грађанин који је навршио 18 година и који има пословну способност. Одборнике бирају грађани са општим бирачким правом који имају пребивалиште на подручју изборне јединице у којој се врши избор, а за одборника може бити изабран сваки грађанин са бирачким правом који има пребивалиште на територији општине. Изборе за одборнике скупштине општине и града расписује председник Народне скупштине и од дана расписивања избора до дана њиховог одржавања не може протећи мање од 45 ни више од 90 дана. Одборници се бирају по изборним јединицама већинским принципом расподеле мандата.<sup>59</sup>

Органи за спровођење избора су општинска изборна комисија и бирачки одбори. За чланове изборне комисије именују се представници политичких странака, односно других политичких организација и грађани. Према закону ни једна

<sup>59</sup> Види: Закон о локалним изборима, Службени гласник бр. 68/2020.

политичка странка или друга политичка организација не може имати више од једне трећине чланова изборне комисије.

Општинска изборна комисија има следећа права и дужности: стара се о законитости спровођења избора одборника; одређује бирачка места; образује бирачке одборе и именује њихове чланове; утврђује да ли су предлози кандидата сачињени и поднети у складу са прописима о избору одборника; утврђује и оглашава листе кандидата за све изборне јединице; објављује укупне резултате избора; подноси извештај скупштини општине о спроведеним изборима; врши и друге послове утврђене прописима о избору одборника.

Изборе на бирачком месту спроводи бирачки одбор. Од предложених кандидата на листи изборне јединице бирач гласа само за једнога заокруживањем редног броја испред имена кандидата. По затварању бирачког места, бирачки одбор утврђује резултате гласања на бирачком списку. О току гласања и утврђивања резултата води се записник.

За одборника је изабран кандидат који је добио већину гласова бирача који су гласали, ако је на изборе изашла најмање половина од укупног броја бирача у изборној јединици. Уколико у првом кругу гласања ни један од кандидата не добије потребну већину, гласање се понавља у року од 15 дана. На поновљеном гласању глас се за најмање два кандидата који су добили највећи број гласова или више кандидата који су у првом кругу добили једнак и истовремено највећи број гласова. Када и на поновљеном гласању више кандидата добије једнак и истовремено највећи број гласова, гласање се понавља у року од осам дана све док један кандидат не добије највећи број гласова.<sup>60</sup>

Законом су утврђени сви услови и процедуре и обезбеђене све неопходне претпоставке за слободне и демократске изборе

---

<sup>60</sup> Види: Исто.

представничких тела јединица локалне самоуправе. Али, и поред тога, на локалним изборима се често догађају многе неправилности које су показатељ „недовољно развијене политичке културе и основног демократског аксиома да је свако дужан да поштује вољу бирача исказану у демократским изборима”.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Маринковић, Радивоје, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 1998., стр. 364

## ДЕМОКРАТСКИ КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ

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 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 природи 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 лишвају 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 обезбеђује 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 делокруг 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 озаконјују. 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.<sup>62</sup>

Таква оријентација је услов да се припадници политичких партија нађу и у органима локалне заједнице који треба да се конституишу од претставника 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 савладавати 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

---

<sup>62</sup> Види: Вукомановић, Дијана, *Принцип грађанства у програмима политичких партија у Србији*, „Српска политичка мисао”, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2008., стр. 161.

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 становништва, главни је узрок рапидног назадовања локалне самоуправе и у транзиционом периоду.<sup>63</sup>

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. Центристичке 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.<sup>64</sup>

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

<sup>63</sup> Види: Марковић, Драган, *Изазови локалне самоуправе*, Научна КМД, Београд, 2014., стр.

<sup>64</sup> Види: Марковић, Драган, *Локална самоуправа - њерсиенкииве у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 17

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”.<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup> „Социјалне последице се односе пре свега на питање ко су добитници, а ко главни губитници помануте 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”.<sup>67</sup>

Проблем би се могао решити законском заштитом сваке и свачије, сопственим радом и заслугом стечене својине што подразумева строгу забрану сваког нелегалног присвајања

<sup>65</sup> Види: Голубовић, Загорка проф. др, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, Албатрос Плус, Београд, 2011., стр. 221/2.

<sup>66</sup> „Предност у приватизацији давана је лицима која су били чланови владајућих политичких странака, или су иза њих стајали владини функционери, те се може говорити о „партијској својини”, или „сталешкој својини””. (Голубовић, Загорка проф. др, *Како калимо демократију-шта нисмо научили*, исто, стр. 210/11.)

<sup>67</sup> Исто, стр. 211/2.

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 изорном 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 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 гарантовано 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”.<sup>68</sup> Финансијско осамостаљивање локалне самоуправе, „услов је политичког и друштвеног осамостаљења, а тиме и демократског друштва у будућности”.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>

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

<sup>68</sup> Борис Беговић, Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000., стр. 23.

<sup>69</sup> Исто, стр. 20.

<sup>70</sup> Види: Марковић, Драган, *Изазови локалне самоуправе*, Научна КМД, Београд, 2014., стр. 51-60.

механизам организованог утицаја грађана на садржину скупштинских одлука, које се стога не могу сматрати самоуправним ни у суштини демократским.<sup>71</sup>

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.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>

У локалним заједницама требало би личним изјашњавањем грађана одлучивати нарочито о статусним питањима,

---

<sup>71</sup> „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 – сјање и њерсекијиве* (уредник проф. др Мијат Дамјановић), Магна Агенда, Београд, 2002., стр. 23)

<sup>72</sup> Види: Марковић, Драган, *Од њосредне ка њејосредној демократији*, Институт за политичке студије, Београд, 2010., стр. 99-110.

<sup>73</sup> Исто, стр. 121-129.



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 питањима 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”.<sup>74</sup> 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!”<sup>75</sup>

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, 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 укинуте 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.

---

<sup>74</sup> Голубовић, Загорка проф. др, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, исто, стр. 105/6.

<sup>75</sup> Исто, стр. 109.

При таквој политичкој констелацији, законодавна и извршна, а увелико и судска власт, практично делују по директивама владајућих странака, или тачније њихових руководства. 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 „брбљацицу“, 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”.<sup>76</sup> И централна и локална власт су на тај начин претворене у партијске, за обичне грађане недодирљиве, бастиле.<sup>77</sup>

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.

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.

<sup>76</sup> Павловић, Вукашин, *Савремени изазови парламентаризма*, зборник *Дилеме и изазови парламентаризма*, Конрад Аденауер Штифтунг и Факултет политичких наука, Београд, 2007., стр. 45.

<sup>77</sup> Види: Марковић, Драган, *Демократија и парламентаризам*, Институт за политичке студије, Београд, 2009., стр. 73-87.

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 ограничностима и манама”.<sup>78</sup>

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 општенородних 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.<sup>79</sup>

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 запо-

---

<sup>78</sup> Голубовић, Загорка проф. др, *Како калимо демократију – шта нисмо научили*, исто, стр.110.

<sup>79</sup> Види: Стојадиновић, Миша, Станчић, Вишња, *Демократски квалитет и политичких институција Републике Србије у 21. веку*, „Политичка ревија”, Институт за политичке студије, Београд, бр.4/2019.

седају 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.

При енормној експлоатацији, и колонијалне власти су припућене да државним наметима оптерећују локалну привреду и становништво, што не могу чинити без повећане бирократске диктатуре. Исцрпљиване 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 изабљивање 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 месечене извештаје и редовне листе чланова и њихових услуга”.<sup>80</sup>

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

---

<sup>80</sup> *Глобализација*, зборник (Сузан Микер Лоури), СЛЮ, Београд, 2003., стр. 444 и 446.

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”.<sup>81</sup>

На тај начин самоуправа се може интегрисати и прерастати 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 одговарати начину конституисања Међународног задружног савеза, који окупља близу једне милијарде свих задругара на Планети.

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 репродукција. Ради одржања самог живота, „грађани морају

<sup>81</sup> Хелд, Дејвид, *Демократија и глобални поредак*, „Филип Вишњић”, Београд, 1997., стр. 316. И 317.

суделовати у доношењу одлука које утјечу на њихов живот”, због чега је „партиципативна демократија продрла у срж нашег вредносног састава”.<sup>82</sup>

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”.<sup>83</sup>

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”.<sup>84</sup> 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.<sup>85</sup>

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 још само формално”.<sup>86</sup> За разлику

<sup>82</sup> Naisbitt, John, *Мегаџрендови*, „Глобус”, Загреб, 1985., стр. 167.

<sup>83</sup> *Глобализација* (Роберт Дал), исто, стр. 202.

<sup>84</sup> Naisbitt, John, исто, стр. 109.

<sup>85</sup> Види: Марковић, Драган, *Изазови локалне самоуправе*, исто, стр. 114-129.

<sup>86</sup> Naisbitt, John, *Мегаџрендови*, исто, стр. 169.



од странака, које су преокупиране сопственим интересима, неформалне групе изражавају аутентичне интересе својих групација и залажу се за њихово остваривање, због чега су оне прави весници непосредне демократије.

## ЛОКАЛНА САМОУПРАВА КАО ОБЛИК СОЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ

По дубини промена локална самоуправа означава велики историјски скок из усамљеничког у заједнички живот, из посредног у непосредно повезивање људи, из принудног у слободно заједништво. Људи су вековима живели у малобројној хорди, племену или породици, општећи духовно само уколико су општили физички. Свако шире општење изван уског круга крвних сродника посредовано је отуђеним друштвеним силама које су се више ослањале на физичку, него на духовну моћ, и више на принуду него на добровољни пристанак. Тек су друштвена подела рада, робна размена и нарочито индустријализација створиле потребу ширег непосредног повезивања путем економског и духовног општења. Индустријализација је велике масе становништва збила у фабрике и радничка насеља, где појединци и појединачна породична домаћинства нису своје потребе могли сами задовољавати.

О тим потребама дуго су се душебрижнички бринули сами послодавци и држава, не остављајући много могућности за слободно удруживање и заједничко самозбрињавање самих радника. И то је још и данас доминантан начин друштвеног збрињавања, заснован на отуђеном посредовању и друштвеној принуди.

Локална самоуправа управо се и развијала у тихој конфронтацији са државном управом, под чијом се доминацијом читаво време налазила. Та конфронтација је неизбежна јер су државна управа и самоуправа непомирљиве супротности које се међусобно искључују. Прва је средство индивидуализације,

друга средство социјализације живота, што је условљено нарочито следећим супротностима.

Путем локалне самоуправе грађани своје потребе задовољавају непосредно, док се преко државне управе њихово задовољавање врши посредно. Зато се оне у првом случају изражавају изворно, док се у другом случају октроишу од стране државних органа, који и парцијалне потребе једног, па и мањег дела становништва могу проглашавати општим потребама.

Непосредно задовољавање заједничких потреба врши се на основама самоуправног удруживања средстава, док се њихово посредно задовољавање заснива на фискалној концентрацији средстава. Из тога проистичу и супротности између самофинансирања и буџетског финансирања заједничке потрошње, те самоуправног располагања удруженим средствима и отуђивања фискално концентрисаних средстава.

За непосредно задовољавање заједничких потреба карактеристично је добровољно опредељивање, за посредно друштвена принуда, што подразумева и супротност између слободног избора на једној, и поданичке послушности на другој страни; у једном случају људи се питају, у другом не питају о животном заједништву.

О непосредном задовољавању заједничких потреба одлучује се непосредно, о посредном посредно; први облик одлучивања је начин остваривања локалне самоуправе, други државне управе; у првом случају одлучује се демократски, у другом аутократски. У самоуправном одлучивању изјашњавају се они који су за задовољавање заједничких потреба животно заинтересовани, у државном управљању професионални заступници, чија је заинтересованост за оно о чему одлучују ирелевантна.

Самоуправа подразумева непосредно повезивање и удруживање заинтересованих субјеката, које је за државно управљање не само непотребно већ и непожељно. У првом се људи обраћају један другоме, у другом одвраћају један од другог.

Полазна основа самоуправног задовољавања заједничких потреба је *слободна иницијатива*, која је код државног посредовања искључена. Док у државној управи све иницијативе потичу од надлежног органа, у локалној самоуправи заједничке акције за решавање животних проблема грађана може покренути сваки појединац.

Да би се заједничка акција покренула, лична намера иницијатора мора прерасти у колективну намеру, што је могуће само ако постане личном намером свих носилаца заједничке акције. Социјализација личних иницијатива је полазна основа колективног *договарања* о заједничким акцијама, као основе локалне самоуправе, на супрот државној управи, која се заснива на ауторитарном диктату. Договарањем се колективна намера преводи у конкретни програм заједничке акције, којим се дефинишу заједнички циљеви и услови њиховог остваривања.

Смисао колективног договарања је да се сучељавањем појединачних интереса утврди заједнички интерес као основа заједничке акције. А то подразумева колективни дијалог у којем се свако обраћа свима и сви свакоме да би се пронашло решење које одговара свима или бар већини саговорника, без чега заједничке акције не може бити.

Колективно договарање завршава се *колективним одлучивањем* типичним за остваривање локалне самоуправе, на супрот индивидуалистичком остваривању државне управе. Колективна одлука представља у ствари заједничку одлуку свих учесника у колективном одлучивању, кроз које они своја лична опредељења изражавају као јединствено заједничко опредељење. Заједничка одлука је концентрисани израз личних опредељења и главни стожер заједничке акције, око чијег се доношења и спровођења концентришу све активности удружених субјеката.

Колективне одлуке локалне самоуправе колективно се и спроводе, на супрот индивидуалним одлукама државне управе,

које се спроводе индивидуално. У првом случају сви учествују и у доношењу и у спровођењу донесених одлука, док их у другом случају једни доносе а други спроводе. Битна разлика је и у начину спровођења и извршавања донесених одлука. Пошто су доносиоци самоуправних одлука истовремено и њихови извршиоци, они их, у принципу, спроводе и извршавају добровољно, за разлику од одлука државне управе које се спроводе и извршавају под државном принудом. Искуство показује да су обвезници месног самодоприноса далеко савеснији од пореских обвезника јер се самодоприноси уредније плаћају од пореза.

Насупрот државној управи која се руководи првенствено потребама владајуће мањине, у локалној самоуправи приоритет добијају заједничке потребе већине. На тој основи остварује се равноправност целог становништва, без обзира на социјално-класну, националну, верску, политичку и другу припадност, што је помоћу државне управе немогуће обезбедити. У срединама са развијеном локалном самоуправом социјалних, националних, верских и политичких сукобљавања готово да и нема јер су се сви ангажовали на заједничком решавању животних проблема.

У сукобу са државом управом, локална самоуправа наилази на озбиљне проблеме, од чијег решења судбоносно зависи њено остваривање и развијање. Локална самоуправа, не само да је удаљена од грађана, него је и практично претворена у локалну управу, па општине функционишу као мале државице, поготову где је у њима на власти опозиција.

Али и општина је изгубила самосталност коју је некада имала. Многе надлежности општине су на нивоу републике, чиме је власт удаљена од грађана, а могућности за самоуправу сужене. Док се раније ишло у једну крајност да се општини поверавају и послови од ширег друштвеног интереса, сада се иде у другу крајност да јој се одузимају и послови од чисто локалног значаја.

Уз централизацију послова иде и централизација средстава за њихово обављање, чиме се сужава материјална основа самоуправе. То се неминовно одражава на могућности удруживања средстава самодоприноса за задовољавање заједничких потреба и у општини и у локалној заједници. Уз то се слободна иницијатива грађана да сопствене проблеме самостално решавају локалним самодоприносом, гуши често пре-димиционираним општинским самодоприносом, који се своди на иницијативу општинских органа, са тенденцијом да се локални самодопринос потпуно укине. Резултат свега тога је да иницијативе грађана све више јењавају, са могућношћу да се потпуно угасе.

На централизацију власти утиче и међустраничка борба за освајање политичког монопола. Странка која освоји власт настоји да све сконцентрише у својим рукама и да што више изолује остале странке, па и друге организације на које би оне могле утицати. У појединим општинама владајуће странке често узурпирају имовину и права локалних заједница у којима су доминирале опозиционе странке, што је доводило до отворених сукобљавања, а међустраничко ривалство неповољно се одражава и на односе између општина и Републике.

Али међустраничко ривалство не разара само јединство локалне и централне власти. Још горе од тога, оно разорно делује на социјалну и националну солидарност, која се по природи ствари испољава кроз заједничко задовољавање животних потреба. Политичка нетрпељивост се данас често јавља не само међу припадницима различитих нација, већ и међу члановима исте породице.

Политичка нетрпељивост се не распирује само идеолошким пропагандом, већ и практичним мерама којима се угрожавају интереси политичких противника. Један од најдрастичнијих примера су масовне смене руководећих кадрова које се врше са сменом власти, и отпуштањем са посла припадника противничких странака да би се запослили сопствени

чланови. Привилегије једних, безобзирно се остварују ускраћивањем и нарушавањем права других.

И владајуће и опозиционе странке теже монополизацији власти, којом се улога локалне самоуправе маргинализује и ставља у функцију прикривања политичког монопола. Локална самоуправа се, међутим, може развијати само на основама опште демократизације друштва, која подразумева демонополизацију политичке власти и јачање масовне иницијативе у решавању не само локалних, већ и општедруштвених проблема. Као облик непосредне демократије, локална самоуправа само у интегралном систему непосредне демократије може до краја процветати.

Оживљавање и развој локалне самоуправе може се остваривати само ако се цео економски и политички систем демократски организује и делује. А основни критеријуми таквог организовања и деловања треба да буду: прво, да је владајући систем у функцији остваривања људских права и друштвеног развоја; друго, да у остваривању тих функција мобилише цело становништво; и треће, да је у свему томе ефикасан и рационалан.

Ради тога је неопходно да се политички систем организује и делује тако да се на сваком нивоу организовања обављају они послови чије је обављање на том нивоу најфункционалније, најефикасније и најрационалније. То би морао бити основни критеријум и за разграничење надлежности републике, општине и локалне заједнице. Друштвено је нецисходно и нерационално да се република бави пословима које општине могу боље саме обављати, што у потпуности важи и за однос између општине и локалне заједнице или локалне заједнице и кућне самоуправе. Требало би да свака демократски организована заједница, у оквиру устава и закона, има пуну самосталност у обављању оних послова који нису од интереса за шире заједнице.

Сходно томе, свака демократска заједница би морала имати и сопствене изворе прихода за самостално обављање послова

из своје надлежности. Уместо фискалним захватањем, самоуправне локалне заједнице би потребна средства морале прикупљати путем самодоприноса, о чијој намени и коришћењу треба сами обвезници самодоприноса да одлучују. Друштвено је нецелисходно било какво ограничавање слободне иницијативе грађана да у насељу, делу насеља или стамбеној згради сами удружују средства за задовољавање заједничких потреба.

За разлику од класичне државне управе, локална самоуправа треба да се одликује непосредним одлучивањем грађана о заједничким интересима и потребама. Референдумом и другим облицима личног изјашњавања грађана требало би да се одлучује нарочито о питањима од општег интереса и судбоносног значаја за заједнички живот грађана, као што су доношење статутарних аката, развојних програма, удруживање и коришћење средстава за задовољавање заједничких потреба, као и сва друга питања кад већина грађана нађе за сходно да о њима непосредно одлучује.

Поред тога, неопходно је да грађани имају одлучујући утицај и на одлучивање у највишим органима локалне заједнице и општине. То се може обезбедити организовањем претходних јавних расправа о нацртима или основној садржини одлука, и избором правих представника грађана у поменутим органима који њихова заједничка опредељења најпотпуније изражавају и најдоследније заступају.

Такав начин одлучивања није могуће организovati ни у једнопартијском ни у вишепартијском систему, који су у суштини неспојиви са доследним остваривањем праве самоуправе грађана. Зато би садашње вишестраначко надметање и наметање грађанима требало заменити надметањем самих грађана у задовољавању њихових заједничких интереса и потреба. Странке се могу борити за свој утицај на грађане, али у остваривању локалне самоуправе не могу заменити њихово непосредно ангажовање



Зато је истинска демократизација локалних заједница неопходна, не само да се њихова самоуправа не би угасила, већ да би се уопште могле даље развијати на добробит грађана и друштвене заједнице у целини. Али стварне демократизације неће бити без демократизације својинских односа, којом треба да се заштите својинска права грађана у располагању личном и заједничком имовином, без чега је демократско одлучивање практично неоствариво.

Неопходно је, пре свега, заштити средства самодоприноса, која су до сада редовно отуђивана од грађана и најчешће присвајана од стране јавних предузећа, а под изговором својинске трансформације, и имовина локалних заједница се присваја од стране општине и издаје под закуп или распродаје. Поједине општине, против воље грађана, преузимају и читава предузећа локалних заједница, чија су основна средства изграђена самодоприносом, и којима су практично грађани управљали.

Да би се обезбедио даљи развој локалне самоуправе, било би неопходно да се сва јавна предузећа трансформишу у акционарска друштва и да се средства самодоприноса претварају у акције са правом управљања њихових власника. На тај начин би се успоставили равноправни економски односи између корисника и давалаца услуга, чиме би се решио вечити проблем квалитета и цена јавних услуга, што је за остваривање и развој локалне самоуправе од изузетног значаја.

Прави пут за то је, међутим, у развијању задругарства, које политичке странке упорно игноришу, као што отежавају и развој масовног акционарства, јер свака демократизација својинских односа угрожава њихове монополске позиције. Од услужног и потрошачког задругарства нема бољег решења за јавне услуге у задовољавању заједничких потреба грађана, а оно је и најфундаменталнији, у целом свету афирмисани облик самоуправе.

## МОГУЋНОСТИ САМОУПРАВНОГ ЗАДОВОЉАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ ПОТРЕБА

Једну од основних карактеристика развоја људске цивилизације представља развој заједничких потреба који води стварању све ширих друштвених заједница. Све развијеније заједничке потребе су људско друштво од малобројне и затворене родовске заједнице довеле до вишемилионске државе која се већ толико интегрисала у међународну заједницу да изван ње више не може егзистирати. Данас је људски род већ толико повезан заједничким интересима да се ни једна цивилизована заједница не може развијати изоловано и независно од осталих, а моћ сваке од тих заједница је утолико већа уколико су њене везе са спољним светом развијеније.

Са развојем производње мењали су се, и мењају се услови и начин живота, ниво, квалитет и начин задовољавања животних потреба људи. Нарочито је развој науке и технологије омогућавао да се са подизањем продуктивности подиже и животни стандард, како ширењем, тако и унапређивањем животних потреба. Од најпримитивнијих облика људског живота до данас социјалне потребе људи су увишестручене а њихово задовољавање подигнуто на неупоредиво виши ниво. Људи су одувек заједнички, и обезбеђивали потребна животна средства, и задовољавали своје животне потребе. Од првобитних форми до савремене међународне заједнице, мењали су се само облици људског заједништва, изван којих нико није могао опстати. Људима је од природе суђено да заједнички живе и о свом животу заједнички брину. Људска хорда је представљала релативно малобројну и самодовољну групу крвних сродника који

су за заједничку потрошњу заједнички прибављали природна добра и заједнички се бранили од непријатеља. Појединачни живот није био ни могућ ни пожељан, и свако случајно одвајање од хорде водило је у смрт, а и сваки додир хорде са хордом значио је борбу на живот и смрт.

Прелазак са дивљаштва на пољопривређивање донео је квалитативне промене у облицима људског заједништва. Породично заједништво проширено је заједништвом племена, које је у односу на хорду вишеструко увећано. Породична пољопривредна газдинства користила су заједничке изворе, заједничко наводњавање, заједничке испаше, шуме и саобраћајнице, све до заједничке одбране од најезде непријатеља, уза шта су ишли и многи други облици заједничког задовољавања физиолошких и духовних потреба. Проширивање и унапређивање привређивања резултирало је прерастањем племенског заједништва у државно заједништво, засновано на задовољавању оних заједничких потреба које нису могле успешно задовољавати унутар породице и племена. Због своје општости, као и због отуђивања државе од грађана, те идентификовања друштва са државом, а нарочито због начина задовољавања о којем је бринула државна администрација, оне су назване општим или друштвеним, односно општедруштвеним потребама. До сада су људске потребе толико проширене и унапређене да је за њихово задовољавање и држава постала преуско грло, због чега долази и до њеног прерастања у међународну, односно планетарну заједницу. Тиме се локално заједништво не укида нити се може укинути јер се на њему заснивају сви облици ширег заједништва, као што се на удруживању, добровољном или принудном, појединачних индивидуа заснива сваки облик људског заједништва.

Данас се и најосновније људске потребе задовољавају путем широког, па и најширег заједништва. Готово на сваку трпезу доспевају прехрамбени производи који се производе широм Планете, обућа и одећа сваког појединца, кућа и кућна

опрема су заједнички производи многих, километрима, десетинама, стотинама и хиљадама километара удаљених произвођача запослених у разним производним организацијама. Више се ни вода не пије само са локалних извора, а о другим освежавајућим и жестоким, пићима да се и не говори.

Вода се некада пила из породичног бунара, а сад се у многим заосталим селима користи из заједничког водовода, градски живот је више тешко и замислити без канализације, преко заједничке електродистрибуције електричном енергијом снабдевају се хиљаде домаћинстава, а заједнички топоводи разносе топлотну енергију широм Европе. Некада већина становништва није прекорачивала границе свог села, а сада су за многе и државне границе претесне. Увођењем телекомуникација, задовољавање духовних потреба је са локалног нивоа готово метеорском брзином подигнуто на планетарни ниво. Некада су се комшије с брда на брдо једва довикивале, а сада се свако са сваком може „довиквати” са краја на крај Планете. Од домаће забаве око кућног огњишта, сеоских посела, игранки и вашара брзо се преко радија и телевизије стигло до светске позорнице, преко интернета се за тили час може доспети до многих извора информација и знања на свету.

Ширење и унапређивање заједништва у задовољавању животних потреба доводи до успостављања узајамне зависности између појединаца, локалних и националних заједница унутар све јединственије светске заједнице. При том поред сагласности долази и до сукобљавања различитих интереса, које захтева заједничко ангажовање на њиховом усаглашавању и остваривању у општем интересу.

Сада у томе арбитражу отуђени центри економске и политичке моћи, који се руководе првенствено својим интересима, чијим се наметањем стварају и одржавају велике диспропорције у задовољавању животних потреба, како различитих националних заједница тако и различитих социјалних групација унутар сваке појединачне заједнице. Тиме се наметнуто

национално заједништво само проширује у наметнуто међународно заједништво, на чијим се основама конституише ауторитарна, у суштини колонијално-империјална планетарна заједница.

Да би се обезбедила максимална експлоатација у корист колонијалних сила, стратегијом глобалног колонијализма предвиђа се задржавање колонизираног становништва на минимуму животне егзистенције, уз одбацавање националних култура и духовну роботизацију путем наметања унитарне индустријске надрикултуре. Тиме се задржавају и још више повећавају ионако огромне разлике у условима живота и задовољавању животних потреба између неколицине најразвијенијих метропола и огромне већине колонизираних провинција.

С обзиром да се ширењем планетарног заједништва круг животних потреба које се могу аутономно задовољавати унутар затворених локалних заједница све више сужава, прети опасност да се локална самоуправа потпуно угуши ауторитарном глобалном управом, чиме се доводи у питање не само даљи развој људске заједнице него и сам опстанак човечанства, јер се из једног планетарног центра не може регулисати живот целе Планете. Због тога такозвана међународна заједница све више личи на један хаотичан вртлог са мноштвом сукобљених сила, који прети брзом самоуништењу човечанства.

Једини начин да се то избегне је да се цела планетарна заједница суштински демократизује тако да се демократски начин уређивања међуљудских односа, потврђен у досадашњој пракси локалне самоуправе, подигне на планетарни ниво. Правог људског заједништва не може бити без људског споразумевања у уређивању заједничког живота, па или ће се оно даље развијати, или људског заједништва неће ни бити.

Животне потребе човека су по својој природи заједничке па зато људска индивидуа не може да егзистира усамљена. Да би задовољио властите потребе, човек мора да ступа

у односе с другим људима. У свесном удруживању с другима и лежи суштина његовог људског бића. Заједничке потребе грађана изражавају њихов заједнички интерес. Да би егзистирали, људи своје потребе морају заједнички да задовољавају. Отуда су у личним интересима појединаца садржани њихови заједнички интереси. Сваки заједнички интерес представља, у ствари, својеврсну резултанту одређених личних интереса. Тиме је нужно предодређена неодвојивост индивидуалног и колективног живота људског бића. Релативна подударност личног и заједничког интереса није, међутим, дата сама по себи и остварује се само кроз акцију. Да би задовољили животне потребе, људи морају заједнички да делују, а у заједничким акцијама долази до извесног поклапања њихових личних интереса. Али уколико су могућности задовољавања тих потреба ограничене, сви интереси не могу истовремено да се задовоље, услед чега долази до њиховог разилажења, па и сукобљавања.

Ови сукоби се у класном друштву разрешавају на основама приватног власништва које владајућој класи омогућује да сопствене интересе намеће као заједничке. Такви односи се могу одржавати само путем државне принуде, помоћу које се обезбеђује да се потребе владајуће класе задовољавају на рачун експлоатације потчињених класа. И што су могућности задовољавања ових потреба мање, експлоатација је суровија, па су и облици државне принуде драстичнији. Развојем производних снага повећавају се могућности задовољавања животних потреба, чиме се стварају објективне претпоставке за ублажавање класних супротности. У капитализму се облици класичне државне принуде већ све више преплићу с идеолошким и политичким деловањем. Са развојем производње не само што расте опште благостање друштва, него неизбежно долази и до складније прерасподеле материјалних добара, јер се и сама производња доводи у питање без масовне потрошње произведених добара.

Развој производње на одређеном степену доводи до тога да се животне потребе произвођача почињу све више испољавати као стварне потребе друштва, које се могу задовољавати само заједничком акцијом заинтересованих субјеката. Пошто у условима високо развијене производње владајућа класа губи моћ овладавања друштвеном репродукцијом, њу почиње да потискује држава која се јавља као инструмент тоталитарног регулационог друштвене репродукције.

Али пошто се и сама поставља изнад друштва, држава све мање може да делује као његов интегративни фактор и неизбежно долази у сукоб са развојем производних снага. У задовољавању друштвених потреба бирократија, као непосредни носилац државне власти, полази првенствено од својих интереса, што води стварању нових диспропорција и у расподели друштвеног богатства и у редоследу задовољавања друштвених потреба. Услед тога настају одређени поремећаји у друштвеној репродукцији који и у производњи и у потрошњи воде стварању недовољно искоришћених капацитета. Насупрот томе, при самоуправном<sup>87</sup> задовољавању животних потреба полази се од заједничких интереса већине становништва, што обезбеђује не само да се превазилазе наслеђене разлике у животном стандарду, већ и да се све потпуније користе постојећи капацитети. Ако се већина становништва у једном насељу добровољно определила за изградњу дома културе, на пример, онда је сасвим извесно да ће такав објекат у пуној мери служити својој намени, односно да ће у сваком случају бити више коришћен него кад је настао као израз потребе мањег броја заинтересованих. Самоуправна акција задовољавања заједничких потреба је од самог почетка водила превазилажењу социјалних разлика. Она је и отпочела на пунктовима где је друштвени стандард био најнеразвијенији.

---

<sup>87</sup> Реч „самоуправно“ не треба посматрати као идеолошки већ као функционално-демократски синоним.

Највеће резултате у задовољавању заједничких потреба грађана до сада су остваривале локалне заједнице у сеоским и приградским насељима. Иако су стартовали готово од нуле, поједина насеља су самоуправном акцијом за кратко време подигла готово све најнеопходније објекте друштвеног стандарда.

Самоуправно задовољавање социјалних потреба се тиме већ потврдило као прави пут превазилажења разлика између града и села. У Војводини, где се релативно најбрже развијала самоуправна активност локалних заједница, сеоска насеља су се само у току једне деценије знатно приближила градском стандарду. У већини сеоских заједница самоуправном заједницом су створени одређени предуслови савремене урбанизације који су у граду знатно дуже стварани посредством државног апарата.

С обзиром да је у сеоским и приградским насељима већа концентрација сиромашнијих слојева становништва, њихово приближавање градском стандарду значило је истовремено и смањивање наслеђених социјалних разлика. Мада је животни стандард свих слојева становништва знатно повећан, етизам је испољио карактеристичну тенденцију релативног повећања разлика између појединих социјалних групација. Не само што је прерасподела друштвеног производа вршена у корист групација које су имале већи утицај на државну власт, него је и друштвени стандард знатно брже развијан у центрима државне моћи.

Насупрот томе, самоуправно задовољавање заједничких потреба већ само по себи води превазилажењу социјалних разлика. С обзиром да већина становништва објективно не може остваривати привилегован положај, искључена је могућност да се путем самоуправне акције стандард једног дела становништва повећава на рачун другог. Због тога уместо репродуковања, све више долази до превазилажења социјалних разлика. Самоуправном акцијом локалне заједнице релативно



се најбрже побољшао положај управо оних слојева становништва чији је стандард у етатизму највише запостављан.

У томе се добрим делом крије одговор због чега баш ови слојеви становништва испољавају највећу активност у задовољавању заједничких потреба. Приградске и сеоске локалне заједнице су највеће резултате у подизању друштвеног стандарда постигле захваљујући пре свега ангажовању сиромашнијих слојева становништва који су преко државног апарата најмање могли утицати на властити положај. Најшири слојеви становништва су се, у ствари, и могли покренути у акцију само кад се приступало самоуправном задовољавању њихових заједничких потреба у локалној заједници.

Уколико су насупрот томе, поједине социјалне групације у могућности да своје интересе остварују поредством државног, или неког другог монопола, њихови припадници не показују већи интерес за учешће у самоуправној активности локалне заједнице. Тиме се може објаснити појава да градске локалне заједнице с већом концентрацијом административно-управљачког кадра нису показивале интерес за самоуправно задовољавање заједничких потреба, о којима су углавном бринули државни органи. Отуда су овакве заједнице испољавале релативно малу активност која је уз то у великој мери добијала формално-демократска обележја. И свугде где се локалне заједнице нису бавиле самоуправним задовољавањем социјалних потреба грађана, њихова активност се сводила на деловање малобројних активиста, и то претежно пензионера и домаћица.

Самоуправно задовољавање заједничких потреба има, међутим, за претпоставку одређени минимум материјалног благостања и опште културе становништва. То, поред осталог, потврђује и чињеница да поједини грађани са изразито ниским примањима не показују већи интерес за учешће у подизању друштвеног стандарда, јер не могу да задовоље ни најнеопходније личне потребе као што су исхрана, одевање,

стан и слично. Отуда карактеристична појава да самоуправног задовољавања социјалних потреба у почетној фази развоја локалних заједница није било не само у најбогатијим, већ ни у најсиромашнијим насељима: у првима због ослањања на државни монопол, у другим због непостојања ни минималних предуслова за подизање друштвеног стандарда.

Једну од битних карактеристика самоуправног задовољавања заједничких потреба представља превазилажење наслеђене социјалне подвојености која је проистицала из различитог друштвеног положаја појединих социјалних слојева. Кроз самоуправну акцију сви чланови локалне заједнице, без обзира на социјалну припадност, ступају у непосредне и фактички равноправне односе узајамне зависности. Овде је свако упућен на удруживање са свим осталим субјектима заинтересованим за одређене потребе које нико не може задовољавати сам за себе.

На тај начин неминовно долази до међусобног повезивања и узајамног зближавања припадника различитих социјалних и етничких групација. Самоуправна акција изнутра поткопава темеље социјалних и националних баријера, јер припаднике различитих друштвених група и нација повезује снагом њихових властитих интереса. У вишенационалним заједницама самоуправно задовољавање социјалних потреба је веома брзо довело до узајамног зближавања чак и оних социјалних групација које су биле изразито затворене и међусобно изоловане. Заједништво интереса, без обзира на социјалну, националну и другу припадност њихових носилаца, представља аутентичну основу за конституисање локалне заједнице. Основу за одређење величине локалне заједнице представља релативно заокружена целина заједничких потреба које се у оквиру одређеног насеља могу аутономно задовољавати. Идеалну локалну заједницу, за савремене услове живота, чинило би насеље које самостално располаже таквим институцијама друштвеног стандарда као што су тржница, сервис за најнеопходније

услуге домаћинству, здравствена станица, дечје обданиште, основна школа, дом културе, рекреативни центар и слично. Таква заједница има све неопходне услове да делује као јединствена друштвена целина. У циљу ефикаснијег задовољавања потреба грађана, локалне заједнице би морале представљати јединствено насеље, које је органски повезано заједничким интересима грађана. Сасвим је природно да се такво насеље развија као јединствена урбана целина, са свим неопходним објектима који служе задовољавању заједничких потреба.

Пошто се локална заједница конституише на бази укупног заједништва интереса одређеног насеља, самоуправна акција у њој представља синтезу свих активности усмерених на остваривање тих интереса. Она не значи просто повезивање активности у задовољавању различитих потреба у појединим сферама заједничког живота. С обзиром да због ограничених материјалних могућности долази до сукобљавања различитих потреба, неопходна је њихова градација која поред осталог подразумева и општу политичку конфронтацију на бази демократског сучељавања и вагања свих могућих аргумената.

Због тога је самоуправна акција у локалној заједници комплексна бар у двоструком погледу: прво, што значи целовито сагледавање свих заједничких потреба; и друго, што у себи сједињује и политичко договарање о заједничком задовољавању тих потреба. Мали је број заједничких потреба о којима једна локална заједница може сама одлучивати. Због тога је неопходно повезивање мањег или већег броја локалних заједница које само заједничком акцијом могу задовољити одређене потребе. Као што се заједнички интерес грађана унутар једне локалне заједнице не може остварити искључиво индивидуалним деловањем, тако се ни заједнички интерес одређеног броја локалних заједница не може остварити њиховим изолованим деловањем.

У задовољавању заједничких потреба постоји одређена правилност да се најпре задовољавају најнеопходније потребе.

Она се у стварности на одређени начин испољава кроз осећања самих грађана о тим потребама. Заједничка потреба представља, у ствари, својеврсну резултанту индивидуалних потреба грађана, које они не могу индивидуално задовољавати. И као што код индивидуалног задовољавања људских потреба у први план, по правилу, долазе оне које су најнеопходније, то исто важи и код задовољавања заједничких потреба. Грађани ће, на пример, електрификацији насеља приступити пре него изградњи дома културе, изградњи водовода пре подизања спортских објеката.

Основни услов испољавања ове правилности је да сами грађани непосредно одлучују о задовољавању заједничких потреба. Анализа реализованих програма једног броја најактивнијих локалних заједница показује да је у самоуправном задовољавању заједничких потреба грађана постојао сасвим логичан редослед са незнатним одступањима. Полазну претпоставку за то морало је представљати, пре свега, објективно сагледавање заједничких потреба.

Самоуправа по својој природи подразумева објективно сагледавање заједничких потреба. Она се заснива на непосредном изражавању интереса грађана чије сучељавање представља најсигурнији пут за утврђивање стварног заједништва. Демократском конфронтацијом се истовремено онемогућава да се било који посебан интерес наметне као заједнички ако он то стварно није.

Начин самоуправног задовољавања заједничких потреба одређен је, поред осталог, и степеном њихове развијености. У случају неодложног задовољавања неких елементарних потреба готово да није ни потребан никакав поступак за њихово идентификовање. Потреба за поправком неопходне улице или пута, за изградњом водоводне мреже, или подизањем школске зграде, толико су евидентне да није потребно ни испитивати расположење грађана који су у таквим случајевима склони и сасвим спонтаном удруживању. Али уколико се с еле-

ментарних, прелазило на суптилније потребе, утолико се све евидентније указивала и неопходност за политичким договарањем грађана и њиховим непосредним учешћем у изражавању заједничких потреба.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Види: Марковић, Драган, *Локална самоуправа – њерсејекџиве у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007., стр. 22-65.

## ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ

Данас су на светској позорници жестоко супротстављена два екстремна покрета глобализације и локализације. Међусобно супротстављене тенденције глобализације и локализације су заправо нераздвојни полови капиталистичке репродукције. Капитал се репродукује тако што кружи од центра ка периферији и од периферије ка центру. Инвестира се на разним странама где се налазе природни ресурси и радна снага, увећава се и поново враћа том полазишту, тако да делује као глобализујућа снага. Процес капиталистичке глобализације текао је најпре од локалног ка националном нивоу. Национална државна заједница заправо је настала као облик капиталистичке интеграције и глобализације. Прескакање капитала преко националних граница довело је процес капиталистичке глобализације до планетарног нивоа. „Међународно кретање капитала један је од основних генератора планетарне глобализације”.<sup>89</sup>

Иако је капитализам „почев од најранијег доба своје континуалне егзистенције превазилазио поједине земље и области”<sup>90</sup>, сматра се да планетарна глобализација почиње с европеизацијом, којом је „читаво човечанство доведено у узјамни додир”, са чиме је „европска цивилизација постала подлогом свјетске цивилизације”.<sup>91</sup> Европеизацијом је Планета глобали-

---

<sup>89</sup> Драшковић, Веселин, *Конјурасији Глобализације*, Економика, Београд, Факултет за поморство, Котор, 2002., стр. 49.

<sup>90</sup> Sweezy, Paul, прилог у зборнику *Свејски калкулациони систем*, приредили Душан Пирец и Миомир Јакшић, „Економика”, Београд, 1987., стр. 181.

<sup>91</sup> *Повијесни свијета*, група аутора, „Напријед”, Загреб, 1977., стр. 422.

зована и поларизована на центар и периферију, а капитализам је „тако отпочео егзистенцију као дијалектичко јединство аутономног центра и зависне периферије”.<sup>92</sup>

Неразвијена и зависна периферија претворена је у локална изворишта а развијене метрополе у централна стецишта светског капитала. Ни „огромни напори усмерени ка развоју Трећег света после другог светског рата нису били мотивисани чисто филантропским мотивима, већ и потребом да се он уведе у трговински систем Запада како би западни производи и услуге добили шире тржиште, а западна индустрија добила извор јефтине радне снаге и сировина”.<sup>93</sup>

Метрополе свим силама настоје да што чвршће вежу неразвијене за себе и да их интегришу у глобални систем. „Запад покушава да економију незападних држава интегрише у глобални економски систем којим доминира”.<sup>94</sup> „Амерички монополи све више подстичу процес интеграције између метрополе и сателита”.<sup>95</sup> Земље источне Европе интегришу се у американизирану Европску Унију а тврди се да је „трансатлантска Европа” и „руска једина реална геостратешка опција”.<sup>96</sup>

Преко транснационалних корпорација врши се све тешња интеграција и неразвијених и развијених земаља, те њихових привредних субјеката са глобалистичким финансијским токовима. „Постојало је двоструко кретање, с једне стране ка формирању финансијских конгломерата и брокера с изузетним глобалним утицајем, а с друге убрзано умножавање и децентрализовање финансијских активности и токова стварањем сасвим нових финансијских средстава и тржишта”.<sup>97</sup> И „ако су

<sup>92</sup> Sweezy, Paul, исто, стр. 182.

<sup>93</sup> *Глобализација* (Едвард Голдсмит), зборник, Цлио, Београд, 2003., стр.256.

<sup>94</sup> Хантингтон, Семјуел П., *Сукоб цивилизација*, ЦИД, Подгорица, 1998., стр. 2304.

<sup>95</sup> *Промјене у савременом развијеном капитализму* (Андре Гундер Франк), „Комунист”, књ.2., стр. 168.

<sup>96</sup> Бжежински, Збигњев, *Велика шаховска шабла*, ЦИД, Подгорица, 1999., стр. 112.

<sup>97</sup> Harvey, David, *From Fordism to flexible accumulation in The conditions of Postmodernity*, Blackwell, Cambridge, 1996.

се главне корпорације већином отргле од својих националних корена, то је чак још тачније за систем међународних финансија, који је мобилан, ради даноноћно, прелази границе у лову на профит”.<sup>98</sup>

Најмоћније земље, директно или преко својих корпорација, држе под својом контролом цео свет. Последњих година 20. века „велике силе преузимају контролу над Земљом у све већем степену”, која се „већ огледа у глобалним банкарским менаџерима великих међународних компанија који представљају заједничке изворе олигархија најбогатијих земаља које су случајно и најмоћније”.<sup>99</sup>

Централистичке и глобалистичке тенденције протежу се са националног нивоа и на планетарни ниво. Иако се заснива на дубинским економским тенденцијама, тај процес се не одвија стихијски. „Глобализација је строго програмирана и усмјерана од стране најразвијенијих држава, највећих транснационалних корпорација и моћних свјетских финансијских средстава, у циљу обезбјеђења пословног континуитета, ширења и извлачења што већих профита”.<sup>100</sup>

Програмирање глобализације није, међутим, резултат равноправног договора најмоћнијих држава већ њиховог међусобног ривалства и борбе за примат на светској позорници. У тој борби увек предњачи једна, економски најмоћнија сила што чини да је моноцентричност „битна одлика транснационалног капиталистичког развојног модела”.<sup>101</sup> У „центру привреде – света увек се, заиста, смешта једна јака, агресивна, привилегована, вансеријска држава, која је динамична и од које сви страхују и истовремено јој се диве. То је већ случај

---

<sup>98</sup> Кенеди, Пол, *Припрема за 21. век*, „Службени лист”, Београд, 1997., стр. 71.

<sup>99</sup> Фокс, Цереми, *Чомски и Глобализација* (навод Хобсбаума), IP Esotheria, Београд, 2003., стр. 53/4.

<sup>100</sup> Драшковић, Веселин, цитирани рад, стр. 21.

<sup>101</sup> Илић, Богдан др и др., *Политичка економја*, III издање, „Савремена администрација”, Београд, 1995., стр. 673.



Млетака у 15. веку, Холандије у 17. веку, Енглеске у 18. па и 19. веку, а Сједињених Држава данас”.<sup>102</sup>

Не само што Сједињене Државе настоје да владају целим светом, него то покушавају и поједине транснационалне корпорације, па и појединачни светски моћници. Глобалистичке тежње се јављају у главама моћних појединаца који су опседнути жељом да господаре целим светом. „Глобални капитализам је углавном фокусиран на жеље привилегованих појединаца пре него на добробит заједнице у целини”,<sup>103</sup> и „један врло мали сегмент јако богатих на самом врху шампањске чаше створио је апатридску алијансу која *глобални инџерес* изједначава са личним и комерцијалним интересима својих чланова”.<sup>104</sup>

Амерички моћници су промовисали глобалистичке империјалистичке амбиције Америке наступајући у њено име. Председник Труман је најављивао да су Сједињене Америчке Државе као најјача сила дужне да преузму руковођење целим светом, а „основна, доминантна и најопштија одлика међународне концепције Никсон-Кисинџерове и Форд-Кисинџерове администрације била је изграђивање једног глобалног међународног система и поретка”.<sup>105</sup> Реган је наговештавао „нацију која поуздано жели да преузме вођство ка неспутаним достигнућима новог доба, а Џорџ Буш 1989. године уверавао јавност да ће извршити мисију остварења једног бескрајног, дугог сна и хиљаду тачака светлости”.<sup>106</sup>

Америка је, по националном саставу, предодређена да буде покретач интернационалне глобализације јер је већ по свом

<sup>102</sup> Брандер, Фернанд, прилог у зборнику Пиреца и Јакшића *Свејски капиталистички систем*, „Економика”, Београд, 1987., стр. 90.

<sup>103</sup> Фокс, Цереми, цитирани рад, стр. 35

<sup>104</sup> *Глобализација* (Дејвид С. Кортен), ЦЛИО, исто, стр. 34.

<sup>105</sup> Николић, Душан др, *САД-Сјрајвеија доминације*, „Радничка штампа”, Београд, 1985., стр. 15.

<sup>106</sup> Epperson, Ralph, *Нови свејски ѱорегак*, „Basket Ball”, Београд, 1993., стр. 216.

демографском бићу интернационална. Она је „земља имиграната”, који „немају заједничке *џарџије*, већ прије много различитих – мноштво отаџбина (или домовина)”.<sup>107</sup>

Док је унутарњих резерви било у изобиљу, Америка није много марила за остали свет. Кад су те резерве почеле да се исцрпљују Американци су целокупну међународну активност подредили једном основном циљу: да приграбе што више туђих ресурса за себе. То је и основни приступ и у стварању новог светског поретка. „Оно што САД траже јесте економски поредак у складу са њиховим интересима” и „општа окосница свјетског поретка била је да се створи облик либералног интернационализма који чува интересе инвеститора САД”. Још „у раном периоду после Другог свјетског рата планери САД су се надали да ће да организују већи дио, ако не и читав свијет, у складу са схваћеним потребама привреде САД”.<sup>108</sup>

Нови светски поредак Сједињене Државе су градиле по узору на сопствени поредак. „Америчка супремација је произвела нови међународни поредак који није само пресликао, већ је и институционализовао у иностранству многе облике самог америчког система”, па се „америчка глобална моћ спроводи преко глобалног система који је искључиво пројектован од стране Америке тако да одсликава унутрашње америчко искуство”.<sup>109</sup>

На америчку иницијативу и по америчком моделу стваране су готово све светске институције. Сједињене Државе су иницирале и оснивање прве глобалистичке организације – Лиге народа (1919. године) иако јој нису приступиле, али су не само иницијатор него и главни организатор Организације Уједињених Нација. Иницијатива је покренута 1941. године Атлантском повељом којом су наговештене економско-политичке основе међународних односа у оквиру ОУН.

<sup>107</sup> Валзер, Мајкл, *Американизам – шта је то*, ЦИД, Подгорица, 2001, стр. 20 и 21.

<sup>108</sup> Чомски, Ноам, *Контролисана демократија*, ЦИД, Подгорица, 1999., стр. 317, 88. и 126.

<sup>109</sup> Бжежински, Збигњев, цитирани рад, стр. 31. И 28.

Нормативни поредак ОУН подређен је интересима великих сила пре свега САД. Уједињене нације „функционишу данас зато што (мање-више) чине оно што Вашингтон жели”.<sup>110</sup> САД су најчешће користиле право вета чиме су спречавале сваку значајнију одлуку Савета безбедности која им није одговарала. „САД су жељеле да ствари испадну онакве као што су се десиле и радиле су на томе да се ово постигне”, па је и „Стејт Департмент желио да се УН покажу неефикасним у било којој мјери коју предузму” мимо његове воље.<sup>111</sup> Многе одлуке које су САД донеле самостално или преко органа и организација УН, у директној су супротности са прокламованим начелима Повеље УН која су „током година, од 1945. године била често погажена, а инструменти повремено игнорисани или погрешно коришћени... Племенита визија света без рата, неправди и сиромаштва остала је, нажалост, неостварени циљ међународне заједнице”.<sup>112</sup>

Основне полуге глобализације су међународне економске организације, у првом реду Међународни монетарни фонд и Светска банка, који су „у стварности под јаком америчком доминацијом”<sup>113</sup> и представљају „део истог тркалишта Трезора САД”.<sup>114</sup> У обе организације број гласова одређује се према уложеном капиталу, па САД са највећим улогом поседују више гласова него све неразвијене земље заједно, а за одлучивање о кључним питањима обезбедиле су и статутарно право вета.<sup>115</sup>

<sup>110</sup> Чомски, Ноам, *Контрорисана демократија*, исто, стр. 261.

<sup>111</sup> Амбасадор САД у УН Мојнихон, навод Чомског *Контрорисана демократија*, исто, стр. 361.

<sup>112</sup> *Уједињене нације данас – 1984.*, „Уједињене Нације”, материјал за предавање, стр. 3. и 4.

<sup>113</sup> Бжежински, Збигњев, цитирани рад, стр. 31.

<sup>114</sup> Стиглиц, Џозеф Е., *Пројивречности глобализације, SBM-х*, Београд, 2002., стр. 93.

<sup>115</sup> Андрејевић, Коста, *Међународна банка за обнову и развој и њена улога у развоју својих чланова*, магистарска теза на Факултету политичких наука у Београду, 1971., стр. 79 и 153.

Пошто су у служби Вашингтона, ММФ и Светска банка практично функционишу као монетарне агенције САД, које се понашају као светска влада „новог империјалног доба”.<sup>116</sup> Њихови званичници „често имају моћ да мењају трговинску политику једне државе, њену фискалну политику, потребе цивилне службе, здравствену заштиту, еколошке прописе, енергетску политику, кретање становништва, правила о снабдевању и буџетску политику”.<sup>117</sup> Претварајући међународне институције у своје трансмисије, „Америка је успоставила де факто светску владу која дејствује углавном у тајности, подрива и игнорише законито изабрана тела као што су Међународни суд и Организација Уједињених нација, и тако врши контролу великог дела света”.<sup>118</sup>

Успостављен је „нови „глобални поредак” као модел тоталитарног, до апсурда банализованог и утопијског (нео)либералног интернационализма, при чему се нација ставља у други план”.<sup>119</sup> Интенција је глобализације у дерегулацији и либерализацији, јер су „либерална тржишта и системи обично отворени, имају лакши приступ, већу транспарентност цена и информација”.<sup>120</sup> Циљ глобалистичке дерегулације је да „интервенције државе буду искључене (кроз порезе и контролу). Тржишта би требало да буду дерегулисана државне контроле, „ослобођена” и остављена да им се пронађе њихова сопствена инстанца” јер су „порези и други облици државне контроле чисти намети слободном тржишту”.<sup>121</sup>

Основни смисао глобалистичке либерализације јесте у томе да се, искључивањем државне регулативе, транснационалним корпорацијама омогући монопол на међународном тржишту.

<sup>116</sup> Чомски, навод Џереми Фокса, цитирани рад, стр. 45.

<sup>117</sup> *Глобализација* (Тони Кларк), ЦЛИО, исто, стр. 294.

<sup>118</sup> Фокс, Џереми, цитирани рад, стр. 48.

<sup>119</sup> Драшковић, Веселин, цитирани рад, стр. 229.

<sup>120</sup> *Глобализација* (Ричард О' Брајен, навод Ричарда Барнета и Џона Каване), ЦЛИО, исто, стр. 377.

<sup>121</sup> Фокс, Џереми, цитирани рад, стр. 27.

„Зна се да је либерализација у ствари захтев Запада према осталом свету”<sup>122</sup> и да су „западне земље подржавале либерализацију трговине за оне производе које су извозиле, али су у исто време наставиле да штите оне секторе у којима би конкуренција из земаља у развоју могла угрозити њихове привреде... Проповедале су – и наметнуле – отварање тржишта за своје индустријске производе у земљама у развоју”, а „и даље су држале своја тржишта затвореним за производе из земаља у развоју као што су текстилни и пољопривредни производи”<sup>123</sup>

Глобалистичка либерализација у ствари треба да омогући потпуно слободно кретање централизованог планетарног капитала без икаквих граница и ограничења од стране локалних, националних и било којих интереса. По глобалистичким тежњама на рушевинама националних држава треба да изникне унитарна планетарна држава што је немогуће остварити без неке принуде која би се и даље задржала као средство владања друштвом. Тако би, према глобалистичким предвиђањима, „на тлу космополитске заједнице, нације-државе временом „одумрле”, али тиме се не жели рећи да би државе и националне заједнице постале сувишне”<sup>124</sup>

Планетаризацијом токова друштвене репродукције, национална држава све више губи на значају. „Државне границе све више постају пропустљиве. Владе су, у приличној мери, изгубиле способност да контролишу ток новца у, и изван својих земаља и све им је теже да контролишу токове идеја, технологије, добара и људи”,<sup>125</sup> што упућује на закључак да је „у процесу економско-политичке глобализације” неминовно „изумирање националне државе и парламента, као и измицање центра

<sup>122</sup> Санкције – узроци, *лейиимийей, лејалийей и йослегице*, зборник САНУ, Београд, 1994, стр. 89.

<sup>123</sup> Стиглиц, Џозеф Е., цитирани рад, стр. 74. И 254.

<sup>124</sup> Хелд, Дејвид, *Демокраија и глобални йоредак*, „Филип Вишњић”, Београд, 1997., стр. 271.

<sup>125</sup> Хантингтон, Семјуел П., цитирани рад, стр. 36.

моћи ван домашаја индивидуалних гласача”.<sup>126</sup> Све више се „приближавамо планетарној ери када више неће бити нација и када ће на целој земљи владати један поредак, и једна влада, и једно административно тело”.<sup>127</sup>

Уплетена у мрежу глобализације, национална држава се наша у позицији да саму себе развлашћује и укида. „Модерна држава је све више ухваћена у замку глобалне међуповезаности, прожета је квазинационалним, међувладиним и транснационалним снагама, и у немогућности је да одређује своју судбину... Потпуно је јасан раскорак између формалне власти државе и просторног домашаја савремених система производње, дистрибуције и размене, који често ограничавају надлежност и ефикасност националних политичких власти”.<sup>128</sup>

Сувереност националних држава све више се ограничава с ограничавањем надлежности. У глобалистичком систему „претварање међународних и националних организација у субјекте међународног права делује субверзивно у односу на систем суверених држава” и истовремено иде у прилог систему у коме ће „међународно и наднациоанално тело, или више таквих тела, истиснути суверене државе као главне носиоце права и обавеза”.<sup>129</sup> И зато „појам „сувереност” у стварности представља формалну аутономију која је продукт имлицитних и експлицитних правила међудржавног система и моћи других држава чланица система”.<sup>130</sup>

Владавина глобалног поретка је прикривена лажном демократијом. „С једне стране, глобални поредак је промотер и гарант демократских политичких форми, људских мањинских права, владавине закона”, а „с друге стране, делује политички

<sup>126</sup> Еткинсон, Родни, *Зачарани европски круи*, „Светови”, Нови Сад, 1997., стр. 39.

<sup>127</sup> Хол, навод Ралфа Ерперсона, *Нови свейски ѿредак*, „Баскет Бам”, Београд, 1993., стр. 219.

<sup>128</sup> Хелд, Дејвид, цитирани рад, стр. 115. И 154.

<sup>129</sup> Исто, стр. 112.

<sup>130</sup> *Свейски кайиѿалисѿички сисѿем*, ред. Душан Пирец и Миомир Јакшић (Immanuel Wallerstein), исто, стр. 264.

недоследно, и не ретко, следећи своје геостратешке интересе, подржава ауторитарне режиме који су кооперативни, питање људских права претвара у проблем реал политике”.<sup>131</sup>

У току 20. века „војне снаге САД су преко сто пута упадале у земље Латинске Америке и то увек у име демократије и увек би наметнуле војне диктатуре или марионетске владе, које су спасавале новац који је био угрожен. Империјални систем не жели демократске земље; он жели покорене земље”.<sup>132</sup> У студији Краљевског института за међународно право у Лондону, основано се „закључује да САД вербално подржавају демократију, али истински заступају интересе приватног капиталистичког предузетника”.<sup>133</sup>

Либерална демократија Америке и глобалног поретка, обликованог по узору на америчку демократију, је сушта супротност стварној демократији. По америчком уставу, сваки грађанин САД може постати председник Америке, али објективно не могу сви него само један, и то један од најбогатијих. У исто време, у најбогатијој земљи света „сиромашни су политички невидљиви. Обезвлашћени, они на дну друштва нису кадри да говоре за себе... Највећи број становника друге Америке није у синдикатима, добротворним организацијама и политичким партијама. Они немају своје властите лобисте, они не истичу ниједан законски предлог. Као група они су атомизирани. Они немају лица, они немају гласа”.<sup>134</sup> Па „ако је демократија „власт народа и за народ”, онда је тешко сматрати демократским наш садашњи политички систем, у којем појединци ограничавају свој допринос управљању над њима самима на то што сваке четврте или пете године гласају за једног

<sup>131</sup> *Лавиринџи кризе*, зборник (прир. Слободан Самарџић, Радмила Накарада, Ђуро Ковачевић), Институт за европске студије, Београд, 1998, стр. 38/9.

<sup>132</sup> Галеано, Едуардо, *Биџи као они – култура мира и неоколонијализам*, Гутенбергова галаксија, Београд, 1996., стр. 103/4.

<sup>133</sup> Чомски, Ноам, *Шта њо (у сивари) хоће Америка*, Институт за политичке студије, Београд, 1994., стр. 22.

<sup>134</sup> Харингтон, Мајкл, *Друја Америка*, „Просвета”, Београд, 1965., стр. 13/4.

кандидата а затим над његовим политичким понашањем до следећих избора немају баш никакву контролу. То је нарочито случај данас, пошто је свет корпорација овладао уметношћу утицаја на исход избора путем масовних и све префињенијих јавних кампања и свуда је националне интересе подредио својим плановима”.<sup>135</sup>

Америка гради глобални поредак по узору на своју либералну демократију изолованих појединаца посвећених само профиту и са циљем да изгради глобални профитерски свет који би имао осећање само за профит. „Либерална демократија америчког типа је као најсавршенија, као остварена утопија наметнута као модел за ксероксирање по свету, а заправо демократија и људска права су роба коју амерички меркантилизам продаје свету попут сваке друге профитабилне робе”.<sup>136</sup>

Тако пројектован американизирани капитализам већ „нагриза припадништво заједници и свуда ствара индивидуализам”.<sup>137</sup>

Светски поредак заснован на либералистичком индивидуализму америчког типа мора се, према замислима његових градитеља, обезбедити моћном и свеприсутном репресивном силом која ће заводити ред по целом свету. Савез нација ће, како Фукујама пише, „морати бити сличнији НАТО-у него Уједињеним Нацијама”, јер би „таква лига била много способнија за насилне акције да би заштитила своју колективну сигурност од претњи које долазе из недемократског дела света”.<sup>138</sup>

Диктатура глобалне власти спроводи се преко националних нивоа. То се обезбеђује постављањем марионетских националних влада: или режираним изборима или силом. На тај

<sup>135</sup> *Глобализација*, (Едвард Голдсмит), ЦЛИО, исто, стр. 469.

<sup>136</sup> Бодријар, Жан, навод Мише Ђурковића, *Дикџајтура, нација, глобализација*, Институт за европске студије – ИЕС, Београд, 2002., стр. 235.

<sup>137</sup> Сорман, Ги, *Велика ѿранзиција*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Сремски Касрловци, Нови Сад, 1997., стр. 141.

<sup>138</sup> Фукујама, Френсис, *Крај историје и ѿоследњи човек*, ЦИД, Подгорица, Романов, Бања Лука, 2002., стр. 296.



начин постављене националне власти се „залажу за интензивирање глобализације”, иако то није у националном интересу, и „разлог због којег државе не скрећу са овог пута лежи у томе што се одлуке не доносе демократски нити ради општих интереса. Системом уистину управљају теоретичари економије и политичари на високим положајима који подржавају мултинационалне компаније из споственог интереса”.<sup>139</sup>

Глобални поредак не подноси било какве интеграције на демократским принципима које не могу бити под његовом контролом. Тако ни „царство Европске Уније није изграђено уз помоћ демократске дебате и уз одобравање јавности, већ прикривеном манипулацијом државе и од стране снага мондијализма, које никада не би могле то да остваре демократским путем”.<sup>140</sup> Само тако интегрисани, и „шира Европа и проширени НАТО ће добро служити и краткорочним и дугорочним циљевима америчке политике”.<sup>141</sup>

Европска Унија функционише по свим принципима глобалног поретка. Њени моћници „не желе ни да чују гласове који нуде алтернативу њиховим идејама... те стога никоме не допуштају да „мудрост” државе доведе у питање”, а „Европска комисија и Европски суд правде свакодневно надгаласавају парламенте земаља чланица”.<sup>142</sup>

По глобалистичким принципима делују и међународне организације које су под директном доминацијом Америке и мултинационалних компанија. „Стил деловања ММФ-а искључује грађане из дискусије о споразумима као и обавештење о садржини споразума”. Он „није заинтересован да чује мишљења „земаља клијената” о таквим темама као што су развојна стратегија и фискална строгост”. У његовом досадашњем раду „постојао је само један рецепт. Алтернативна мишљења нису

<sup>139</sup> *Глобализација* (Volden Belo), ЦЛИО, исто, стр. 287.

<sup>140</sup> Еткинсон, Родни, цитирани рад, стр. 13.

<sup>141</sup> Бжежински, Збигњев, цитирани рад, стр. 185.

<sup>142</sup> Еткинсон, Родни, цитирани рад, стр. 137/8 и 9.

тражена. Отворена, искрена дискусија је била обехрабрена – није било места за њу, него за само идеологијом вођен рецепт о политици, и од земаља се очекивало да следе упутства ММФ-а, без коментара”.<sup>143</sup>

Стварне равноправности нема ни на локалном ни на глобалном нивоу. Економске неједнакости надограђују се и социјалним и политичким неједнакостима. Формално прокламована права не само да се не остварују, већ се често и спречавају. Заоштравају се супротности и тиме и неизбежни сукоби глобалистичких и антиглобалистичких снага. Широм света све су учесталији протести против глобализације.

Све су већи отпори глобализацији и у самим западним државама. „Таласи антиамериканизма разлили су се у скоро свим земљама, укључујући и америчке западно-европске савезнике”, а „све чешће су критике америчке стратегије освајања света и у самој тој земљи”.<sup>144</sup> У мањини су Американци који су склони предлогу да „као једина преостала суперсила, Америка треба да настави да буде светски лидер у решавању међународних проблема”, а „културне промене у Америци такође могу бити тешко спојиве са постојаним упражњавањем истински империјалне моћи у иностранству”.<sup>145</sup>

Алтернатива антидемократској глобализацији може бити стварање истинске демократске међународне заједнице засноване на стварној равноправности и слободној комуникацији свих народа и свих грађана света. Али демократска међународна заједница није могућа без истинске демократизације унутар националних заједница.

Истинска демократизација подразумева превазилажење партократије и развијање система непосредне демократије који ће бити у интересу најширих слојева становништва.

<sup>143</sup> Стиглиц, Џозеф Е., цитирани рад, стр. 63, 53. и 13/4.

<sup>144</sup> Мићовић, Војислав, *Глобализација и нови свейски ѱоредак*, „Чигоја штампа”, Београд, 2001., стр. 183.

<sup>145</sup> Бжежински, Збигњев, цитирани рад, стр. 196. и 197.

Политичке партије у садашњем систему вишепартијске парламентарне демократије су се изродиле у заштитнике сопствених интереса, а њихов интерес је да владају. „Какво год да јој је декларативно образложење, партија је организована с једном заједничком сврхом: да се стекне и да се држи политичка власт, да се управља”.<sup>146</sup> И у системима либералне вишепартијске демократије у суштини влада само једна партија, док остале само опонирају. У Сједињеним Државама „постоји само једна политичка партија, пропословна, „демо-републиканци”, или „у суштини једна политичка партија са двије клике”.<sup>147</sup>

Да је вишепартијска парламентарна демократија у кризи говори и „чињеница да се поткопавају и сами темељи представничке владе” што се види у „постојаном опадању одзива бирача при гласању”, а „показује се и у сталном опадању интересовања, забележеном у свим земљама за функције владе, за питања којима се она бави, за њену политику”.<sup>148</sup> Може се рећи „да је повијесна корисност представничке демократије преживјела”,<sup>149</sup> те „није ни чудо што народ игнорише парламент и презире народне посланике”.<sup>150</sup> Решење проблема глобализације све више се тражи у „окретању ка локалном – разбијањем привредних активности на мање сегменте којима је много лакше управљати и који повезују људе који одлучују, било позитивно или негативно”, што „значи везати капитал за једно место и поделити надзор над њим на највећи могући број људи”.<sup>151</sup> Насупрот глобалној привреди, „требало би тежити стварању мноштва различитих лабаво повезаних привреда заснованих на заједници; којима управљају много мање компаније и које изнад свега

<sup>146</sup> Drucker, Peter F., *Посљедњи и најбољи системички грешкови*, Грмеч, Привредни преглед, Београд, 1995., стр. 158.

<sup>147</sup> Чомски, Ноам, *Контролисана демократија*, исто, стр. 186.

<sup>148</sup> Drucker, Peter F., цитирани рад, стр. 135.

<sup>149</sup> Naisbitt, John, *Мегатрендови*, „Глобус”, Загреб, 1985., стр. 110.

<sup>150</sup> Еткинсон, Родни, цитирани рад, стр. 63.

<sup>151</sup> *Глобализација*, (Дејвид С. Кортен) ЦЛИО, исто, стр. 42.

(мада не искључиво) подмирују потребе локалних или регионалних тржишта". И „циљ би требало да буде не привредна глобализација, него баш супротно – привредна локализација”.<sup>152</sup>

На основу привредне локализације ствара се и одговарајућа политичка поларизација. „Полако почиње да се ствара једна нова политичка схема супротстављених партија, у основи двопартијски систем, подељен по ставу према суштинском питању заједнице”. Једна је странка глобалне привреде, а друга странка локалне заједнице. Чланови странке локалне заједнице „јесу власници малих фирми, ранчери и повртари; забринути потрошачи; власници малих предузећа и запослених у њима; самостални предузетници; верници и поборници чувања животне средине. Ова партија, у ствари, има само два циља: очување еколошке разноврсности и целовитости, и обнову, на здравим културним и економским принципима локалне привреде и локалних заједница”.<sup>153</sup>

Локална привреда и локална самоуправа могли би надвладати глобалистичку привреду путем демократског удруживања самосталних привредника и локалних заједница на свим нивоима а 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.

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

Уместо парламентарне, савременом друштву је све неопходнија непосредна демократија као неизоставни услов високотехнологизираних друштвених репродукције. Ради одржања

---

<sup>152</sup> Исто (Едвард Голдсмит), стр. 463/4.

<sup>153</sup> Исто (Вендел Бери), стр. 412. и 414.

самог живота, „грађани морају суделовати у доношењу одлука које утјечу на њихов живот”, због чега је „партиципативна демократија продрла у срж нашег вредносног састава”.<sup>154</sup>

Економску основу политичке демократизације друштва чини демократизација производних односа, која се огледа у ширењу управљања са професионалних управљача на све запослене. Под утицајем нових технологија, до тог преображаја најпре долази у великим акционарским корпорацијама, чиме се повећава њихова ефикасност и конкурентност. „Јапански радници су, окупљени у мале, децентрализоване радне групе, сами одлучивали о начину рада и те су одлуке за руководиоце биле светиња... Јапанске твртке карактеризира доживотно запошљавање, заједничко одлучивање и колективна одговорност”.<sup>155</sup>

Без демократизације својинских односа не може бити ни истинске демократизације државних и националних заједница која једина може уздрмати темеље глобалистичког поретка. Суштинска демократизација својинских односа подразумева да сваки запослени ( и у развијеним и у неразвијеним земљама) зарађује према свом доприносу новоствореној вредности, да самостално управља својом пословном јединицом, али и да сразмерно свом доприносу равноправно партиципира у располагању целокупном заједничком имовином и управљању целом корпорацијом.

Ширење акционарства и демократизација својинских односа се највише сузбијају у транзиционим земљама где се уместо акционарских и задружних организација подстиче оснивање ситних инокосних предузећа, чиме се глобалистичке силе обезбеђују од јаче конкуренције. „Широм света, врло је мало нових инвестиција финансирано повећањем новог акцијског капитала”.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Naisbitt, John, цитирани рад, стр. 167.

<sup>155</sup> Исто, стр. 199. и 211.

<sup>156</sup> Стиглиц, Џозеф Ф., цитирани рад, стр. 138.

Највиши степен демократизације својинских односа представља задружна својина која је истовремено и индивидуално и заједничко власништво задругара а стиче се еквивалентном расподелом новостворене вредности према доприносу живим и опредмећеним радом. Уколико се акционарско друштво шири и на присвајање живим радом, оно се у суштини изједначава са задружним власништвом а акционарство се трансформише у изворно задругарство.

Својина и присвајање ће, међутим, све више губити на значају јер знање постаје главни привредни ресурс, а оно се не може присвајати и отуђивати. А „у организацији заснованој на знању сви припадници морају бити у стању да управљају властитим радом, да га контролишу. Захтева се, другим речима да сви припадници поступају као одговорни доносиоци одлука“, те да „сваки члан мора да види себе као „директора““. <sup>157</sup> Зато већ „почињемо напуштати хијерархије“, засноване на монополизираном власништву, „које су добро функционирале у централизованог, индустријског ери“ и „замијењујемо их новим обрасцем организирања и комуницирања – мрежама“. <sup>158</sup>

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 неограниченог 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“. <sup>159</sup> Савремена друштвена и производна организација „мора да је организација једнаких“ а не „организација „шефа“ и „подређених“, мора „да

<sup>157</sup> Drucker, Peter F., цитирани рад, стр. 110. и 111.

<sup>158</sup> Naisbitt, John, цитирани рад, стр. 257.

<sup>159</sup> Дал, Роберт, цитирани рад, стр. 202.

је устројена као екипа „сарадника”<sup>160</sup> и „добар владар је онај коме се ни име не зна”.<sup>161</sup>

Где год су увођени облици непосредне демократије имали су завидне ефекте. „Вашингтон је током шестдесетих и седамдесетих година друштвене тешкоће настојао ријешити „одо-зго” и једнообразно и тим је само погоршао стање; но локалне су заједнице успјешно налазиле нова рјешења”.<sup>162</sup> Зато „моћ поступно, али сигурно прелази с изабраних заступника на бираче који својим гласовима, односно изравним изјашњавањем путем локалних иницијатива и референдума одлучују о одређеном смјеру дјеловања”. И док „национални политички избори побуђују све мањи интерес, расте број људи који гласају за локалне иницијативе или референдуме – у неким је подручјима износио чак 75 до 80%”.<sup>163</sup>

Као претпоставка суштинске демократизације, упоредо са глобалном централизацијом врши се 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”.<sup>164</sup> 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.

Све више се шири самоиницијативно ангажовање грађана у задовољавању заједничких потреба путем невладиних организација, неформалних група, петиција. „Због слабости влада света у развоју, невладине организације и групе за развој постају све утицајније... Процењује се да невладине организације чије

<sup>160</sup> Drucker, Peter F., цитирани рад, стр. 61.

<sup>161</sup> Лао Це, навод ГИ Сормана, цитирани рад, стр. 5.

<sup>162</sup> Naisbitt, John, цитирани рад, стр. 125.

<sup>163</sup> Исто, стр. 170. и 110.

<sup>164</sup> Исто, стр. 109.

је седиште у богатим земљама дистрибуирају земљама у развоју око 6,4 милијарде долара". 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 и одсуство политичких странака на планетарном нивоу, које уосталом и на националном нивоу „постоје још само формално”.<sup>165</sup> 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.

У борби за праведније међународне односе обесправљени народи и грађани се морају и неформално и формално повезивати и са својим иницијативама и захтевима излазити на међународну сцену. Космополитски модел демократије који препоручује Дејвид Хелд, „предвиђа... успостављање једне независне скупштине демократских народа коју они непосредно бирају и која им је одговорна”; и „нове облике војног ангажовања стављене у чврст демократски оквир”.<sup>166</sup>

Императивни модел политичких странака, на којем се заснива представничка демократија, морао би у свим скупштинама непосредне демократије бити замењен императивним мандатом грађана, чије би ставове њихови изасланици морали заступати као своје сопствене. А да би се ставови грађана и њихових изасланика подударали, избор би морао падати на оне изасланичке кандидате који најдоследније изражавају интересе и опредељења већине грађана.

Модел непосредне демократије подразумева непосредно учешће свих заинтересованих грађана у доношењу за све обавезујућих одлука. „Свако одрасло лице потчињено једној владавини и њеним законима мора се сматрати и квалификованим да буде члан демоса и субјектом неограниченог права на

---

<sup>165</sup> Naisbitt, John, цитирани рад, стр. 169.

<sup>166</sup> Хелд, Дејвид, цитирани рад, стр. 316, 317 и 321.



то својство. Обавезујуће одлуке треба да доносе само она 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 узети у обзир на исти начин као и мишљење сваког другог грађанина”.<sup>167</sup>

Универзална примена општег модела непосредне демократије неизоставни је услов демократског јединства планетарне заједнице, које подразумева пуну слободу демократског организовања и управљања у свим областима и на свим нивоима. Слободно удруживање и самоорганизовање руководе се заједничким интересима и потребама, па уколико постоје национални интереси и потребе, неопходно је и демократско организовање националне заједнице. „Савременим националним демократијама је неопходна међународна космополитска демократија да би се одржале и развиле”,<sup>168</sup> али су и космополитској демократији неопходне националне демократије на које се ослања, јер демократска космополитска заједница може бити само слободна асоцијација локалних и националних заједница.

Како ће се одвијати даљи развој локалне самоуправе зависиће пре свега од односа демократских снага које се боре за развој локалне самоуправе и антидемократских снага које му се супротстављају. А у средишту те борбе је борба за и против демократије, јер не може се развијати локална ако се не развија глобална самоуправа.

---

<sup>167</sup> Дал, Роберт, *Демократија и њени кријичари*, ЦИД, Подгорица, 1999., стр. 202.

<sup>168</sup> Дејвид Хелд, цитирани рад, стр. 39.

## ИЗАБРАНА ЛИТЕРАТУРА

1. Беговић, Борис, Ваџић, Зоран, Мијатовић, Бошко, Симић, Александар, „Управљање локалном заједницом”, Центар за либерално-демократске студије, Београд, Смедеревска Паланка, 2000.
2. Влатковић, Милан, „Локална самоуправа у Србији”, Стална конференција градова, Београд, 1994.
3. Вукелић, Весна, „Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији”, *Социологија*, бр. 3/2009, Институт за социолошка истраживања, Филозофски факултет, Београд, 2009.
4. „Глобализација”, зборник, СЛЮ, Београд, 2003.
5. Goldsmith, Michael, „Local Autonomy: Theory and Practice”, у зборнику „Challenges to Local Government”, SAGE, 1990.
6. Голубовић, Загорка проф. др, „Како калимо демократију – шта нисмо научили”, Албатрос Плус, Београд, 2011.
7. Гузина, Ружица, „Општина у Србији 1839-1918”, Рад, Београд, 1976.
8. Дал, Роберт, „Демократија и њени критичари”, ЦИД, Подгорица, 1999.
9. Дамјановић, Мијат проф. др, „Локална демократија”, зборник, Магна агенда, Београд, 2001.
10. Дамјановић, Мијат, уредник зборника, „Упоредна искуства локалних самоуправа”, Палго центар, Магна агенда, Београд, 2002.
11. Dahl, Robert, „A Democratic Dilemma: System Effectiveness Versus Citizen Participation”, *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, The Academy of Political Sciences, 1994.
12. Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments, World Bank, United Cities and Local Governments, 2008.
13. „DIRECT DEMOCRACY”, International Idea Handbook, Idea, 2008.

14. Ђорђевић, Јован, „Основни типови локалне самоуправе”, Нова администрација, Београд, 1957.
15. Ђорђевић, Мирослав Р, „Питање самоуправе Србије 1791-1830.”, Градина, Ниш, 1972.
16. Ђорђевић, Мирослав Р, „Преглед политичких и правних устанаова Србије од XVIII до XX века”, Градина, Ниш, 1977.
17. Ђорђевић, Снежана, „Ренесанса локалне власти – упоредни модели”, Чигоја штампа, Београд, 2002.
18. Илић, Миле проф. др, „Развој локалне самоуправе у вишестраначкој Србији од 1990. године”, ВЦЛС, Ниш, 2003.
19. „Јачање локалне власти”, зборник, Магна агенда, Београд, 2002.
20. Јовановић, Милан, „Политичке институције у политичком систему Србије”, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
21. Јовичић, Миодраг, „Регионална држава”, Вајат, Београд, 1996.
22. Кенеди, Пол, „Припрема за 21. век”, Службени лист, Београд, 1997.
23. Маринковић, Радивоје, „Локална самоуправа – старе и нове недоумице”, Институт за политичке студије, Београд, 1998.
24. Марковић, Драган, „Демократија и партократија”, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
25. Марковић, Драган, „Демократија и својина”, Институт за политичке студије Београд, 2012.
26. Марковић, Драган, „Изазови демократије у Србији”, Научна КМД, Београд, 2018.
27. Марковић, Драган, „Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације”, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
28. Марковић, Драган, „Начин и облици финансирања локалне самоуправе”, *Полићичка ревија*, бр. 4/2009., Институт за политичке студије, Београд, 2009.
29. Марковић, Драган, „Од посредне ка непосредној демократији”, Институт за политичке студије, Београд, 2010.
30. Марковић, Драган, „Својински односи и демократија”, Научна КМД, Београд, 2019.
31. Матић, Петар, Мировић, Јанковић, Александра, „Директна демократија и њене последице на систем политичког представљања”,

- Српска јолићичка мисао*, 4/2017., Институт за политичке студије, Београд, 2017.
32. Обрадовић, Жарко, „Локална самоуправа у Србији”, *Полићичка ревија*, 2/2008., Институт за политичке студије, Београд, 2008.
  33. Радојевић, Миодраг, „Нови правни оквир локалне самоуправе у Србији”, *Полићичка ревија*, бр. 2/2008., Институт за политичке студије, Београд, 2008.
  34. Симић, А., „Принципи модерног управљања локалном заједницом”, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2002.
  35. Стиглиц, Џозеф Е., „Противречности глобализације, SBM-х, Београд, 2002.
  36. Стојадиновић, Миша, Станчић Вишња, „Демократски капацитет политичких институција Републике Србије у 21. веку”, *Полићичка ревија*, 4/2019., Институт за политичке студије, Београд, 2019.
  37. Treisman, Daniel, „Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization”, *Cambridge Series in Comparative Politics*, Cambridge University Press, 2007.
  38. Harvey, David, „From Fordizm to flexbile accumulation in The conditions of Post modernity”, Blackwell, Cambridge, 1996.
  39. Хелд, Дејвид, „Демократија и глобални поредак”, „Филип Вишњић”, Београд, 1997.
  40. Чомски, Ноам, „Контролисана демократија”, ЦИД, Подгорица, 1999.
  41. Чомски, Ноам, „Шта то ( у ствари) хоће Америка”, Институт за политичке студије, Београд, 1994.

## Садржај

УВОД .....	5
ДРУШТВЕНО-ЕКОНОМСКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	13
ФИНАНСИРАЊЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	23
<i>Поштенцијални извори финансирања локалне самоуправе.....</i>	23
<i>Самодойринос као главни извор средстава     локалне самоуправе.....</i>	29
ДРУШТВЕНО-ПОЛИТИЧКЕ ПРЕТПОСТАВКЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ .....	36
<i>Демокрајизација власћи и ујрављања.....</i>	36
<i>Локална самоуправа као облик нейосредне демокрајије .....</i>	42
<i>Демокрајски начин пријремања и доношења одлука     у локалној заједници.....</i>	48
<i>Облици локалне демокрајије.....</i>	57
ДЕМОКРАТСКИ КАПАЦИТЕТИ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У СРБИЈИ .....	70
ЛОКАЛНА САМОУПРАВА КАО ОБЛИК СОЦИЈАЛИЗАЦИЈЕ.....	90
МОГУЋНОСТИ САМОУПРАВНОГ ЗАДОВОЉАВАЊА СОЦИЈАЛНИХ ПОТРЕБА.....	98
ПЕРСПЕКТИВЕ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ У УСЛОВИМА ГЛОБАЛИЗАЦИЈЕ.....	110
ИЗАБРАНА ЛИТЕРАТУРА.....	130

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.25

352.07

**МАРКОВИЋ, Драган, 1960-**

Од локалне ка глобалној самоуправи / Драган  
Марковић. - Београд : Научна КМД, 2021 (Београд : Научна  
КМД). - 133 стр. ; 21 cm

Тираж 100. - Напомене и библиографске референце уз  
текст. - Библиографија: стр. 130-132.

ISBN 978-86-6021-161-5

а) Локална самоуправа

COBISS.SR-ID 48733193