ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

POLIS

Oktobar 2012. | broj 1



Oktobar 2012. | broj 1

POLIS
ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači
Stalna konferencija gradova i opština –
Savez gradova i opština Srbije i
Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar

Za izdavače
Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO
Dušan Damjanović, izvršni direktor PALGO centra

Urednici
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Grafički urednik
Marko Marković

Ilustracije
Tošo Borković

Lektura i korektura
Ivana Andrić

Štampa
Grafoprodukt d.o.o Novi Sad

Tiraž
1.000 primeraka

ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd:
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije: Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012- (Novi Sad:
Grafoprodukt). - 26 cm

Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org

Publikacija *Polis - časopis za javnu politiku* je izdanje Stalne konferencije gradova i opština – Saveza gradova i opština Srbije (SKGO) i Centra za javnu i lokalnu upravu – PALGO centra, čije izdavanje podržava projekat „Institucionalna podrška SKGO", koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija i tekstovi u njoj ne predstavljaju zvaničan stav Švajcarske agencije za razvoj i saradnju. Takođe, autorski tekstovi u publikaciji ne predstavljaju zvaničan stav SKGO i PALGO centra. Za informacije i stavove u autorskim tekstovima odgovorni su isključivo autori.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

DIJALOG O JAVNIM POLITIKAMA I UPRAVLJANJU JAVNIM POSLOVIMA

Zašto *polis*?

Grčka reč *polis* (koja verovatno potiče od sanskritskog *palli,* što je značilo „naselje") doslovno znači „grad", a kao termin u modernoj istoriografiji koristi se da označi osobenu političku zajednicu, tj. grad-državu u antičkoj Grčkoj. Takođe, termin *polis* označava i stanovnike grada koji su imali pravo da učestvuju u njegovom upravljanju. Sva ta značenja važna su za obe organizacije koje pokreću ovaj časopis – jedna je nacionalni savez gradova i opština, a druga se već deceniju i po bavi pitanjima lokalne samouprave i urbanog razvoja.

Reči koje vode poreklo od starogrčkog *polis* mogu se naći u mnogim modernim evropskim jezicima. Između ostalih, u engleskom, jeziku koji je najzastupljeniji u evropskim institucijama i međunarodnoj komunikaciji uopšte, to su *policy, polity, police* i *politics.* Nas pre svega zanima *policy*, odnosno *public policy*, što se na naš jezik prevodi još uvek nedovoljno odomaćenim terminom *javna politika*. A *public policy* ili *javna politika* se može razumeti kao principijelno i utemeljeno opredeljenje vlasti u pogledu toga šta će učiniti ili ne povodom određene važne grupe pitanja.

Zbog čega pokrećemo *Polis – časopis za javnu politiku?*

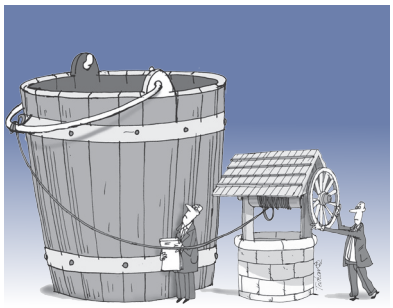
Polis je namenjen svima koje interesuje javna politika – onima koji je koncipiraju, onima koji je, upravljajući javnim poslovima, primenjuju i onima koji tu primenu podržavaju. Ovim časopisom želimo da ukažemo na to da u Srbiji, zemlji koja je već duže vreme u tranziciji, postoji potreba da centralne, regionalne i lokalne vlasti jasno definišu *politike* u važnim sferama društvenog života. Kreirajući platformu za dijalog o javnim politikama, želimo i da pomognemo donosiocima odluka u procesu njihovog formulisanja.

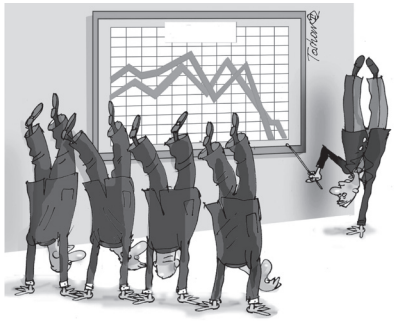
Zbog toga je naša osnovna ideja da oko važnih društvenih tema, posebno onih u vezi sa kojima još uvek ne postoji jasna i definisana politika, okupimo stručnjake koji će svojim autorskim tekstovima ukazati na pravac u kom bi data politika trebalo da se kreće. Za nas je posebno važno da, osim stručnjacima iz akademske sfere, damo što veći prostor i stručnjacima iz javne uprave i prakse. Takođe, verujemo da je značajno da u *Polisu* suočimo različita mišljenja.

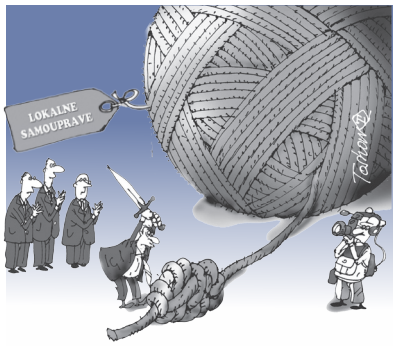
Prvi broj *Polisa* objedinjuje više aktuelnih i važnih tema o kojima pišu autori i autorke okupljeni da svojim znanjem i iskustvom ukažu na moguće korake u pravcu definisanja državnih, pokrajinskih i lokalnih javnih politika.

Nadamo se da će prvi broj *Polisa* podstaći diskusiju makar o nekim pitanjima koje su autori i autorke dotakli. Biće nam zadovoljstvo da takvu diskusiju potpomognemo i da stranice nekog od sledećih brojeva ponudimo kao svojevrstan forum za to. ■

Uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović







SADRŽAJ

Nikola Altiparmakov
04 STRUKTURNA NERAVNOTEŽA JAVNIH FINANSIJA U REPUBLICI SRBIJI

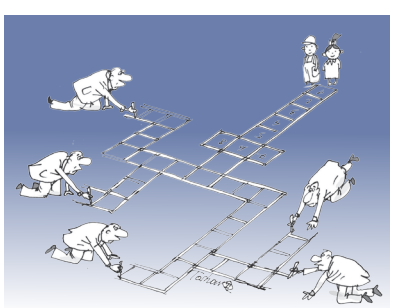
Dragan Spirić i Aleksandar Bućić
09 KA STABILNOM I ODRŽIVOM SISTEMU FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Doc. dr Dejan Milenković
15 POJEDINI PROBLEMI I DALJI TOK PRAVNO-LEGALISTIČKE STRATEGIJE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

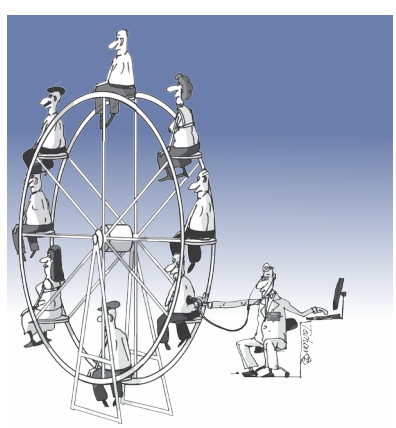
Mr Dušan Vasiljević
19 LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: MOŽEMO LI BOLJE?

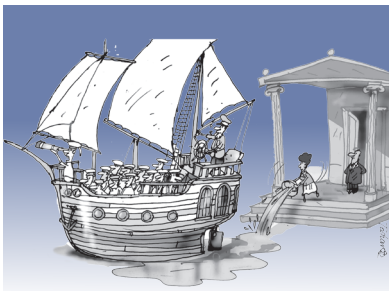
Prof. dr Danica Popović
23 JAVNE POLITIKE U PRIVREDI SRBIJE: GAŠENJE POŽARA BEZ ULAŽENJA U UZROKE

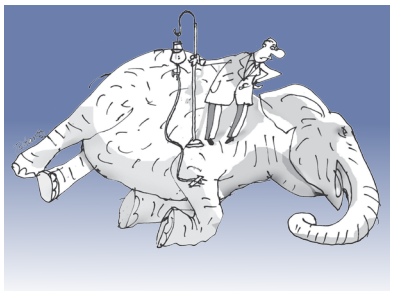
Dr Miodrag Vujošević
27 STRANPUTICE DRŽAVNE POLITIKE PROSTORNOG RAZVOJA: NEOSNOVANE NADE, LAŽNA OBEĆANJA I NEPOSTOJANJE STVARNIH INSTRUMENATA













Martina Vukasović
32 OBRAZOVNE POLITIKE: NEOPHODNOST INTEGRISANOG, KOHERENTNOG, STABILNOG I DUGOROČNOG PRISTUPA

Prof. dr Miroslav Brkić
36 REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI

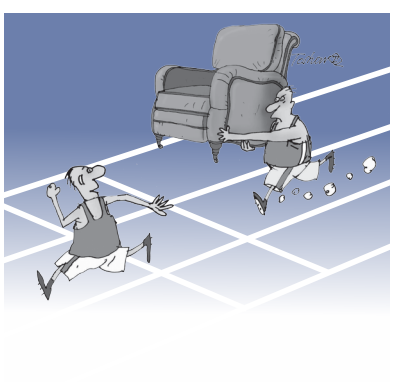
Prof. dr Snežana Simić
41 IZAZOVI ZA JAVNOZDRAVSTVENU POLITIKU SRBIJE U EVROPSKOM OKRUŽENJU

Dr Oliver Nikolić
46 POTREBA ZA DONOŠENJEM NOVOG USTAVA

Prof. dr Mijat Damjanović
50 AKTUELNE DILEME ORGANIZACIJE JAVNOG SEKTORA I UPRAVLJANJA NJIME

Prof. dr Bogoljub Milosavljević
54 MODERNIZACIJA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA









Nikola Altiparmakov
Član Fiskalnog saveta
Republike Srbije

STRUKTURNA NERAVNOTEŽA JAVNIH FINANSIJA U REPUBLICI SRBIJI[1]

Uspešno smanjenje javne potrošnje u Srbiji će suštinski zavisiti od tri najveća segmenta javnih rashoda – plata, penzija i fiskalne ravnoteže između centralnog nivoa i lokalnih nivoa vlasti.

Javne finansije Republike Srbije nalaze se u stanju strukturne neravnoteže, odnosno sistemskog nesklada između nivoa javnih prihoda i nivoa javnih rashoda. Otuda bi fiskalni deficit, koji će u 2012. godini iznositi 6,5% BDP, postojao čak i kada srpska ekonomija ne bi bila u recesiji već se nalazila u privrednoj ekspanziji. Sistemski jaz između javnih prihoda i rashoda se produbljivao tokom dužeg niza godina – počev od sredine 2006. godine, kada je okončan aranžman sa Međunarodnim monetarnim fondom, a država je velika sredstva od privatizacionih prihoda nekontrolisano i neodrživo koristila za finansiranje tekuće potrošnje.

Tako su plate u javnom sektoru u periodu od 2006. do 2008 godine povećavane znatno brže od rasta produktivnosti u privatnom sektoru, dok su penzije u 2008. godini dva puta vanredno povećane za 20% preko iznosa inflacije. Kao rezultat neodrživih povećanja plata i penzija, fiskalni suficit koje je bio zabeležen u 2005. godini se u periodu 2006–2008. pretvorio u deficit od oko 2% BDP na godišnjem nivou. Eskalacija ekonomske krize povećala je deficit na preko 4% BDP u periodu 2009–2011. godine, da bi predizborno trošenje i transfer 1% BDP-sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti bez odgovarajućeg transfera obaveza – rezultovali rekordno visokim deficitom od 6,5% BDP u 2012. godini.

Postojanje strukturnog deficita, koji iznosi oko 4% BDP na godišnjem nivou, jeste ključni uzrok nekontrolisanog ra-

1. Ovaj rad se u velikoj meri oslanja na studiju Fiskalnog saveta „Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016. godine".
2. Za više detalja videti: Arsić i dr, *Strukturni fiskalni deficit i dinamika javnog duga Srbije*, 2012.

sta javnog duga u proteklim godinama – od nepunih 30% BDP na kraju 2008. godine do očekivanih 60% BDP na kraju 2012. godine.[2] Ukoliko se postojeći strukturni deficit ne otkloni, javni dug će nastaviti nekontrolisano da raste i u narednim godinama. Empirijska istraživanja iz zemalja u razvoju pokazuju da već pri postojećem nivou javnog duga u Srbiji postoji natpolovična verovatnoća nastanka dužničke krize, dok bi u slučaju izostanka mera za eliminisanje strukturnog deficita – izbijanje krize javnog duga u narednim godinama postalo neminovnost.[3]

Prvi deo teksta pokazuje da je neravnotežu u javnim finansijama Srbije potrebno otkloniti na isti način na koji je i nastala – postepenim smanjenjem neodrživo visokih stavki na strani javnih rashoda. Drugi deo teksta detaljnije opisuje sistemske mere u trima ključnim segmentima – penzijskom sistemu, sistemu zarada i zapošljavanja u javnom sektoru i sistemu koordinacije budžetskih sredstava i obaveza između centralnog i lokalnih nivoa vlasti. Zaključna razmatranja su data u trećem delu.

Struktura javne potrošnje u Srbiji

Javnu potrošnju u Republici Srbiji čine rashodi centralnog nivoa vlasti (republički budžet i organizacije obaveznog socijalnog osiguranja) i lokalnih nivoa vlasti (AP Vojvodina i lokalne samouprave). Struktura ukupne javne potrošnje (tzv. konsolidovana opšta država), kao i relativne promene ove strukture između 2006. i 2012. godine dati su u Tabeli 1.

Tabela 1 **Struktura javne potrošnje u 2006. i 2012. godini, % BDP**

	2006.	2012.
JAVNI PRIHODI	**44,2%**	**42,2%**
JAVNI RASHODI	**45,8%**	**48,7%**
Rashodi za zaposlene	**10,4%**	**11,4%**
Kupovina roba i usluga	**8,0%**	**8,2%**
Otplata kamata	**1,5%**	**2,1%**
Subvencije i budžetske pozajmice	**3,4%**	**3,3%**
Penzije	**12,3%**	**14,4%**
Socijalni transferi	**6,0%**	**5,2%**
Kapitalni rashodi	**4,1%**	**4,2%**
FISKALNI DEFICIT	**-1,6%**	**-6,5%**

* Navedeno prema proračunima autora na osnovu zvaničnih podataka.

Upoređujući strukturu javne potrošnje u 2006. i 2012. godini možemo primetiti da je najveće povećanje rashoda ostvareno na stavkama plata i penzija, koje i inače dominiraju u strukturi javne potrošnje u Srbiji (kao i u ostalim evropskim državama). Takođe, na povećanje fiskalnog deficita uticalo je i prebacivanje 1% BDP-sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti u 2012. godini, bez adekvatnog prenosa nadležnosti i obaveza.[4] [5]

Nedavno povećanje poreza na dodatu vrednost sa 18% na 20% i planirano povećanje poreza na dobit preduzeća sa 10% na 15% omogućiće da se nadoknadi gubitak javnih prihoda koji je zabeležen između 2006. i 2012. godine, pre svega usled jednostranog smanjenja poreza na zarade 2007. godine. Međutim, preostali deo (strukturnog) fiskalnog deficita je u narednim godinama potrebno eliminisati prvenstveno kontrolom javne potrošnje i smanjenjem rashoda. Empirijska istraživanja pokazuju da (pre)velika javna potrošnja u tranzicionim državama, poput Srbije, negativno utiče na ekonomski rast – usled neefikasnog upravljanja, neadekvatne kontrole i loše alokacije sredstava u državnom sektoru.[6] Pri tome, treba imati u >>>

3. Za više detalja videti: Baldacci et al, *Assessing Fiscal Stress*, IMF Working Paper, 2011.
4. S obzirom na to da podaci u Tabeli 1 predstavljaju konsolidovane podatke opšte države, iz ove tabele nije moguće videti efekte prebacivanja sredstava sa centralnog na lokalni nivo vlasti. Ovi efekti će detaljnije biti opisani u nastavku teksta.
5. Možemo primetiti i znatno povećanje rashoda za otplatu kamata javnog duga. Rast rashoda za kamate, koji se očekuje i u narednim godinama, neizbežna je posledica povećanja javnog duga.
6. Za više detalja videti: Svetska banka, *Fiskalna politika i ekonomski rast – Lekcije za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju*, 2007.

vidu da je trenutni nivo javne potrošnje u Srbiji među najvišim u regionu Istočne Evrope. Otuda bi pokušaji da se fiskalni deficit u narednim godinama dodatno smanjuje povećanjem poreza bili kontraproduktivni za ekonomski razvoj, jer bi doveli do dodatnog pogoršanja produktivnosti i konkurentnosti srpske privrede.

Ključne mere za stabilizaciju javne potrošnje

Probleme sa kojima se trenutno suočavaju javne finansije u Srbiji neophodno je rešavati na isti način na koji su ovi problemi i nastali u periodu od 2006. do 2012. godine – smanjenjem učešća penzija i plata u BDP, odnosno uspostavljanjem (vertikalne) fiskalne ravnoteže između centralnog i lokalnih nivoa vlasti.

Penzijski sistem

Rashodi za penzije od 14,4% BDP u 2012. godini svrstavaju Srbiju među negativne evropske rekordere, jer prosečna izdvajanja za penzije u tranzicionim državama iznose 8,5% BDP, odnosno 10% BDP u razvijenim evropskim državama. Imajući u vidu karakteristike tranzicione privrede, kao što je srpska, rashodi za penzije od 14% BDP ni u kom slučaju ne mogu biti dugoročno održivi. Otuda Zakon o budžetskom sistemu propisuje da se rashodi za penzije u narednim godinama dovedu na održiv nivo od 10% BDP. Da bi se ovaj cilj ostvario i da bi se izbeglo finansijsko urušavanje penzijskog i čitavog fiskalnog sistema, u toku ove decenije biće neophodno istrajati na formuli za usklađivanje rasta penzija koja na odgovarajući i održiv način uzima u obzir mogućnosti srpske privrede.

Pored istrajavanja na održivoj formuli za usklađivanje penzija, neophodno je u što kraćem roku zaokružiti započete parametarske reforme penzijskog sistema – uvođenjem faktora aktuarske pravičnosti. Penzijske reforme koje su započete 2001. godine i nastavljene 2005. i 2010. godine su velikim delom uspele da u Srbiji ustanove modernu i adekvatnu strukturu penzijskog sistema. Međutim, veliki nedostatak svih dosadašnjih reformi je nepostojanje adekvatnog mehanizma za destimulisanje prevremenog penzionisanja. Tako se trenutno tri četvrtine muškaraca penzioniše pre regularne starosne dobi od 65 godina, odnosno polovina žena se penzioniše pre regularne starosne dobi za žene od 60 godina.

Najveći broj tranzicionih zemalja u Istočnoj Evropi, kao i sve razvijene zemlje Zapadne Evrope, u proteklim su godinama uvele faktore aktuarske pravičnosti kako bi destimulisanjem prevremenog penzionisanja, odnosno stimulisanjem penzionisanja nakon regularne starosne dobi omogućile finansijsku održivost penzijskih sistema. Faktori aktuarske pravičnosti podrazumevaju smanjenje penzije za oko 6% za svaku godinu prevremenog penzionisanja, odnosno povećanje penzije za 6% za svaku godinu penzionisanja nakon regularne starosne dobi. Na ovaj način se ostvaruje pravična i održiva raspodela penzijskog tereta u okviru istih generacija. Otuda se uvođenje aktuarskih faktora nameće kao prioritet u oblasti penzijske reforme u narednom periodu. Takođe, potrebno je povećati starosnu dob za penzionisanje žena kako bi se znatno smanjila ili kompletno eliminisala neopravdano visoka razlika između starosne dobi za penzionisanje žena i muškaraca, koja trenutno iznosi čak pet godina.

Sistem zarada i zapošljavanja u javnom sektoru

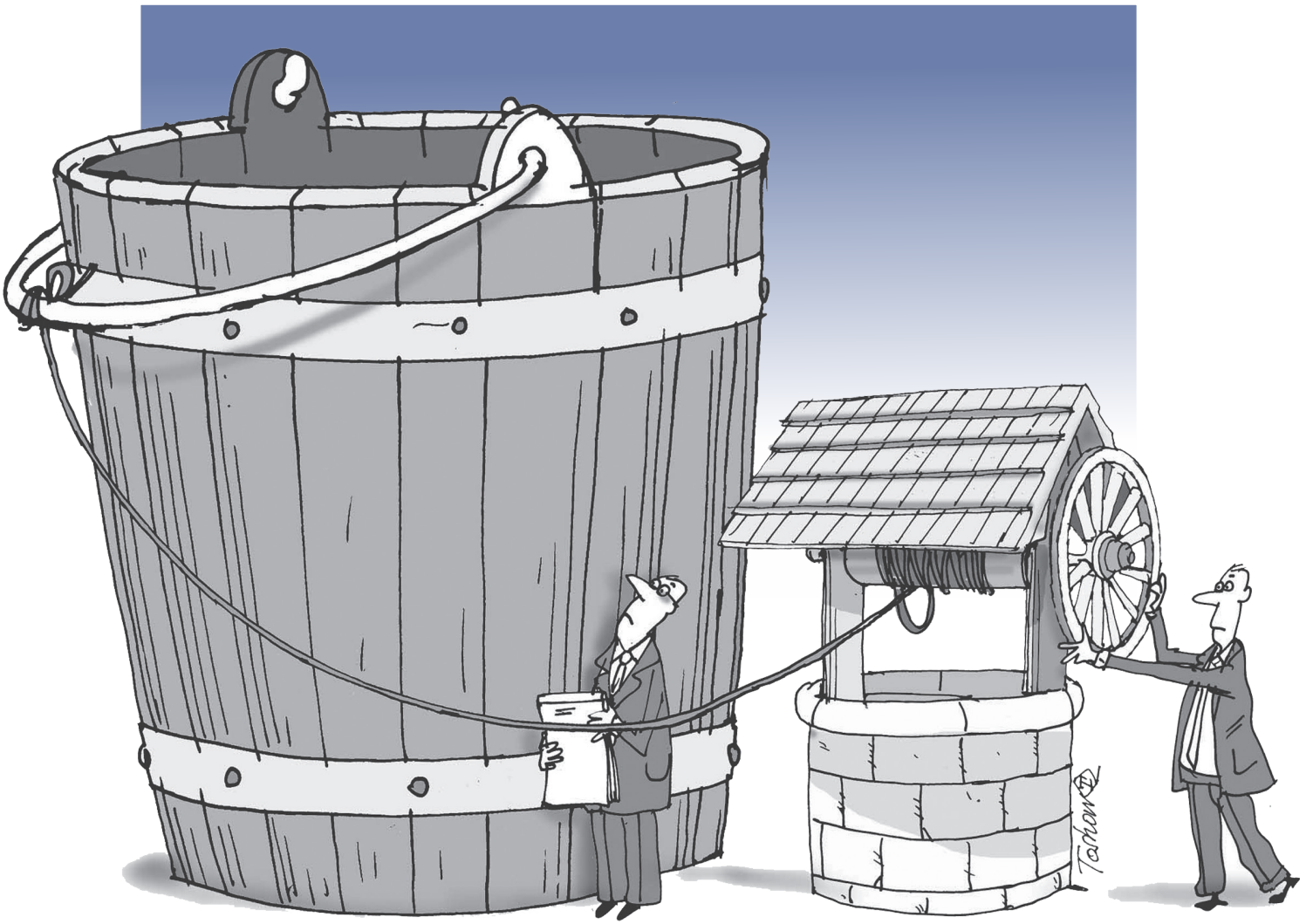
Uzimajući u obzir privredne mogućnosti i ostvareni BDP, Srbija je negativni rekorder po ukupnim rashodima za zarade zaposlenih u javnom sektoru, u odnosu na uporedive tranzicione zemlje. Učešće javnih rashoda za plate je u Srbiji 2012. godine bilo za skoro 3 procentna poena BDP više u odnosu na prosek tranzicionih država, odnosno za 2 procentna poena više u odnosu na razvijene evropske države.

Neodrživo visoki javni rashodi za plate su prvenstveno posledica nesrazmerno visokih zarada u odnosu na privredne mogućnosti, mada i viškovi zaposlenih u pojedinim delovima javnog sektora takođe doprinose ovom problemu. Tako je Svetska banka identifikovala znatan višak nemedicinskog osoblja u sektoru zdravstva, višak zaposlenih u (osnovnom) obrazovanju, kao i (neopravdano) povećanje administracije na lokalnom nivou u periodu od 2006. do 2008. godine.[7] Procenjuje se da je oko 5% zaposlenih višak, od ukupno 440.000 zaposlenih u javnom sektoru.

Zarade su u javnom sektoru u Srbiji za čak 40% veće od registrovanih zarada

7. Za više detalja videti: Svetska banka, *Serbia: Doing More with Less, Addressing the Fiscal Crisis by Increasing Public Sector Productivity*, 2009. i Svetska banka, *Serbia: Right-Sizing the Government Wage Bill*, 2010.

8. Takođe, u okviru eliminisanja neracionalnosti i prekomernog broja zaposlenih potrebno je rešavati i problem blizu 100.000 zaposlenih u 1.300 državnih i društvenih preduzeća u procesu prestrukturiranja. Za više detalja videti studiju Fiskalnog saveta *Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012–2016. godine*.



u ostatku privrede, što predstavlja još jedan negativan rekord među uporedivim državama, jer ova razlika u proseku iznosi 25% u ostalim tranzicionim državama. Usled višeg stepena kvalifikacija zaposlenih u javnom sektoru, kao i usled sive ekonomije i delimičnog potcenjivanja registrovanih zarada u privatnom sektoru, postoji opravdanje za delimično više registrovane zarade u javnom naspram privatnog sektora. Međutim, ne u meri u kojoj je to trenutno slučaj u Srbiji, gde procene govore da su plate u javnom sektoru za 10–15% više od ravnotežnog i održivog nivoa, koji bi bio u skladu sa privrednim mogućnostima i uslovima koji vladaju u privatnom sektoru. Ovoliko velika nesrazmera prosečnih zarada u javnom i privatnom sektoru potkopava fiskalnu ravnotežu i ometa privredni rast usled potiskivanja privatne inicijative – koja je ključni generator ekonomskog rasta.

Sa stanovišta fiskalne ravnoteže i održivog privrednog razvoja, u narednom periodu je potrebno uspostavljanje sistema zarada i zapošljavanja u javnom sektoru koji je u skladu sa privrednim mogućnostima. Ovaj sistem bi podrazumevao identifikaciju i postepeno sistemsko eliminisanje oko 5% prekomerno zaposlenih u javnom sektoru, kao i postepenu konvergenciju visine zarada u javnom sektoru sa uslovima koji preovlađuju u privatnom sektoru.[8] Takođe, neophodno je uskladiti visine zarada istih ili sličnih profesija i zanima- >>>

nja u okviru samog javnog sektora, koje trenutno znatno variraju u zavisnosti od različitih državnih institucija. Ovi napori će zahtevati ne samo unapređenje postojećeg zakonskog okvira, već i razvoj adekvatnog centralnog registra zaposlenih u javnom sektoru, koji će omogućiti da se zakonska regulativa dosledno primenjuje u praksi.

Koordinacija sredstava i obaveza na centralnom nivou i lokalnim nivoima vlasti

Učešće javnih rashoda na lokalnom nivou (AP Vojvodina i lokalne samouprave) u ukupnim javnim rashodima opšte države se konstantno povećava od početka tranzicije u Srbiji. Međutim, stepen fiskalne decentralizacije u Srbiji je i dalje manji od proseka Evropske unije – učešće lokalnih rashoda u ukupnim rashodima iznosiće u 2012. godini oko 20% u Srbiji, naspram proseka od oko 25% u državama članicama EU. Važno je napomenuti da rezultati empirijskih istraživanja pokazuju pozitivne efekte fiskalne decentralizacije na ekonomski rast u razvijenim državama i odsustvo pozitivnih efekata, pa čak i negativne efekte, u nerazvijenim i tranzicionim državama. Različiti efekti fiskalne decentralizacije na ekonomski rast se najčešće objašnjavaju neadekvatnim planiranjem i/ili sprovođenjem fiskalne decentralizacije kada su tranzicione zemlje u pitanju. Otuda adekvatno planiranje, primereno društvenim i ekonomskim prilikama u Republici Srbiji, predstavlja prioritet u oblasti fiskalne decentralizacije u narednom periodu.

Zakon o finansiranju lokalnih samouprava, koji je usvojen 2006. godine, imao je za cilj da ovu oblast uredi na sistemski, predvidiv i održiv način. Međutim, fiskalna predvidivost na lokalnom nivou je narušena već 2009. godine, kada su usled ekonomske krize budžetski transferi lokalnim samoupravama znatno smanjeni, za oko 15 milijardi dinara. *Ad hoc* izmene finansiranja lokalnih samouprava su nastavljene 2011. godine, kada je preko 35 milijardi dinara sredstava (1% BDP) prebačeno sa centralnog na lokalni nivo vlasti, bez odgovarajućeg prenosa nadležnosti i odgovornosti. Višak raspoloživih sredstava u odsustvu većih obaveza, lokalne samouprave su u velikoj meri krenule da neproduktivno troše – povećavajući plate, zapošljavajući nove zaposlene i otpočinjući projekte sumnjive svrsishodnosti.

Neophodno je što pre ponovo uspostaviti fiskalnu ravnotežu između sredstava i obaveza na centralnom i lokalnim nivoima vlasti, kako bi se sprečilo dalje pogoršanje efikasnosti javnog sektora i povećanje fiskalnog deficita. Kako vreme bude odmicalo biće sve teže eliminisati neproduktivna trošenja koja nastaju kao posledica nesrazmernog povećanja raspoloživih sredstava na lokalnom nivou. Uspostavljanje održivog modela fiskalne decentralizacije zahtevaće sistemska rešenja koja će omogućiti efikasnu raspodelu državnih obaveza, poput obrazovanja, zdravstva ili razvoja infrastrukture, između centralnog i lokalnih nivoa vlasti, uzimajući u obzir postojeće društvene i ekonomske prilike u Republici, pre svega izrazito različite stepene razvijenosti različitih regiona.[9] Takođe, u okviru pomenutih sistemskih mera potrebno je revitalizovati značaj poreza na imovinu, koji je trenutno u znatnoj meri zapostavljen, iako najbolja međunarodna praksa sugeriše da bi upravo porez na imovinu trebalo da bude ključni izvor javnih prihoda na lokalnom nivou.[10]

Zaključna razmatranja

Održiv privredni razvoj i povećanje životnog standarda u narednim godinama zahtevaju odlučno smanjenje javne potrošnje i eliminisanje strukturnog fiskalnog deficita, koji iznosi oko 4% BDP. Ozdravljenje javnih finansija nije dovoljan uslov za ekonomski oporavak – ali jeste neophodan, jer će u suprotnom kriza javnog duga postati neminovnost u narednim godinama. Uspešno smanjenje javne potrošnje u Srbiji će suštinski zavisiti od tri (najveća) segmenta javnih rashoda – plata, penzija i (vertikalne) fiskalne ravnoteže između centralnog nivoa i lokalnih nivoa vlasti. Otuda se kao prioriteti fiskalne politike u narednom periodu izdvajaju završetak procesa penzijske reforme i adekvatno destimulisanje prevremenog penzionisanja, sistemsko uređenje zarada i zapošljavanja u javnom sektoru, usklađivanje visine penzija i plata u javnom sektoru sa mogućnostima srpske privrede, kao i uspostavljanje adekvatnog i održivog sistema fiskalne decentralizacije. ■

9. Uspostavljanje održivog sistema fiskalne decentralizacije će zahtevati i sistemsko uređenje finansiranja AP Vojvodine, koje se takođe trenutno u znatnoj meri zasniva na *ad hoc* rešenjima.

10. Procenjuje se da oko jedne trećine stambenih jedinica u Republici uopšte nije registrovano za plaćanje poreza na imovinu fizičkih lica, dok neadekvatan pravni okvir onemogućava odgovarajuću naplatu poreza na imovinu pravnih lica.



Dragan Spirić
Član gradskog veća Grada Vranja, zadužen za oblast budžeta i finansija i zamenik predsednika Odbora za finansije SKGO



Aleksandar Bućić
Pomoćnik generalnog sekretara za finansije u SKGO i bivši član gradskog veća Grada Užica, zadužen za oblast budžeta i finansija

KA STABILNOM I ODRŽIVOM SISTEMU FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji je tokom poslednjih pet godina nekoliko puta reformisan, imali smo česte izmene pravnog okvira, pa čak i suspenzije važećih zakonskih propisa.

Tokom prethodne dve godine sistem lokalnih finansija je prošao kroz značajne promene. Uz kratak osvrt na prethodni period, tekst koji je pred vama nudi pokušaj da se definišu preporuke u vezi sa daljim prioritetima i predlozima mera za reformu sistema finansiranja lokalne samouprave u Srbiji. One se odnose kako na centralni nivo tako i na same lokalne samouprave, posebno u oblastima kao što su administriranje izvornih prihoda lokalne samouprave i rad lokalnih poreskih administracija, odgovorno upravljanje zaduživanjem na lokalnom nivou kao načinom finansiranja komunalne infrastrukture, pripreme za prelazak na programsko budžetiranje i, konačno, dalje unapređenje institucionalnog dijaloga centralnog i lokalnog nivoa vlasti.

Stanje u lokalnim finansijama od početka krize do danas

Sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji je tokom poslednjih pet godina nekoliko puta reformisan, imali smo česte izmene pravnog okvira, pa čak i suspenzije važećih zakonskih propisa. Usvajanje Zakona o finansiranju lokalne samouprave[1] i početak njegove primene 2007. godine bili su najznačajniji koraci u pravcu jačanja finansijskog položaja lokalnih samouprava u proteklih deset godina. Nažalost, svi dobri rezultati koji su ostvareni njegovom primenom bili su kratkog veka jer je njegov najznačajniji deo suspendovan već u maju mesecu 2009. godine i ta suspenzija je trajala do sredine 2011. godine.

Ovu činjenicu je posebno važno istaći i u kontekstu većeg učešća lokalnih samou- >>>

1. „Službeni glasnik RS", br. 62/2006, 47/2011 i 93/2012.

prava u prihodima od poreza na zarade počev od poslednjeg kvartala 2011. godine. Naime, od tada su brojni komentari i kritike na račun neprimereno velikog prenosa finansijskih sredstava sa centralnog nivoa na nivo lokalne samouprave po tom osnovu. Čest argument je i da ta sredstva nije pratio i odgovarajući prenos nadležnosti, koje su ostale na centralnom nivou, a za čije finansiranje bi ta sredstva bila korišćena. Takođe, snažne su i kritike da je dobar deo tih sredstava otišao u tekuću potrošnju, a samo manji deo u investicije, što ne bi trebalo nikoga da čudi budući da je do tih zakonskih izmena došlo praktično u predvečerje izbora na svim nivoima, uključujući i lokalne. Ne osporavajući utemeljenost ovih tvrdnji u znatnoj meri, ovde ipak treba imati u vidu šta se dešavalo neposredno pre toga, jer se čini da je to danas potpuno zaboravljeno.

Naime, sredinom 2009. godine usvojen je rebalans republičkog budžeta za 2009. godinu kao posledica rastućeg budžetskog deficita i usled zahteva Međunarodnog monetarnog fonda (MMF) da se smanje javni rashodi. Najefikasnije i najrigoroznije smanjenje je bilo smanjenje obima nenamenskih transfera za lokalne samouprave, i to je bilo daleko najveće smanjenje (posmatrano relativno u odnosu na ostale segmente javnog sektora) na rashodnoj strani republičkog budžeta. Takođe, ovo je bila jedna od retkih antikriznih mera na rashodnoj strani koja je u potpunosti realizovana u skladu sa rebalansom budžeta i u skladu sa sporazumom sa MMF.

Već tokom druge polovine 2009. godine lokalne samouprave su se suočile sa smanjenjem transfera od oko 15 milijardi dinara (za 36,8% manje). Ista mera je ostala na snazi i 2010. godine, što je ostavilo transfere lokalnim samoupravama na istom nominalnom nivou na kom su bili i 2009. godine (25,7 milijardi dinara). Ovakvim rešenjem smanjenje transfera u 2010. godini bilo je još veće u odnosu na smanjenje iz 2009. godine jer su zvanični podaci o BDP iz 2008. godine pokazivali rast od 5,3% u odnosu na BDP iz 2007. godine (na osnovu kog su računati transferi za 2009. godinu). Lokalne samouprave su mogle da računaju na 25,7 milijardi dinara umesto na 46 milijardi, koliko bi transferi iznosili prema zakonu koji je suspendovan, što je učinilo da smanjenje transfera u 2010. godini iznosi 42%. Konačno, iznos transfernih sredstava za 2011. godinu bio je 31,8 milijardi dinara umesto 48 milijardi, koliki bi bio da Zakon treću godinu zaredom nije bio suspendovan. Dakle, preko 16 milijardi dinara manje.

Da rezimiramo, ukupan gubitak svih lokalnih samouprava isključivo po osnovu umanjenih nenamenskih transfera u pomenute tri godine iznosio je nešto preko 51 milijarde dinara, ili preko pola milijarde evra po tada važećem deviznom kursu. Gubitak prihoda lokalnih samouprava tokom tih godina je bio veći nego što će biti ukupan rast prihoda po osnovu poreza na zarade tokom poslednjeg kvartala 2011. i tokom čitave 2012. godine.

Imajući u vidu ovaj iznos i praveći paralelu sa današnjom situacijom povećanih prihoda po osnovu poreza na zarade, ne može se izbeći pitanje kako to da tada u javnosti nije bilo značajnijih istupa, posebno ne u onoj meri kao danas, koji bi tražili vraćanje odgovarajućih nadležnosti sa lokalnog na centralni nivo države jer su lokalne samouprave ostale bez sredstava za finansiranje tih nadležnosti, niti je bilo zabrinutosti kako će lokalne vlasti finansirati ključne nadležnosti.

Nakon dve i po godine suspenzije primene Zakona, sredinom 2011. godine usvojene su njegove prve izmene i dopune. Prema mišljenju mnogih, ono što je trebalo uraditi bilo je samo vratiti u primenu sve delove Zakona i obnoviti stabilnost finansiranja lokalnih samouprava. Umesto toga, zakonodavac je otišao nekoliko koraka dalje. Daleko najznačajnija izmena se desila ne u delu transfernih sredstava već u delu ustupljenih prihoda. Porez na zarade, kao pojedinačno najznačajniji ustupljeni prihod svih budžeta gradova i opština, ovim je izmenama obuhvaćen u delu raspodele prihoda po tom osnovu. Važeće rešenje do tada je bilo da lokalnim samoupravama pripada 40% od prihoda po osnovu poreza na zarade, naplaćenog prema mestu prebivališta zaposlenog. Izmenama o kojima je reč, ovo učešće je za sve gradove i opštine, osim Beograda, povećano na 80% a za grad Beograd na 70%. Praktično, za sve gradove i opštine (osim Beograda) prihodi po osnovu poreza na zarade su povećani za 100%, sa 40% na 80%.

Ne ulazeći u posledice ovakvog rešenja po republički budžet, lokalne vlasti su svakako pozdravile rešenje koje im je posle gotovo tri godine pada prihoda omogućilo njihovo znatno povećanje. Zanimljiva činjenica u vezi sa porezom na zarade tokom perioda krize jeste da je on bio jedan od najstabilnijih prihoda lokalnih samouprava, koji nije imao znatniji pad koji bi bio posledica, recimo, pada zaposlenosti ili pada nivoa zarada.

Međutim, počev od 1. oktobra 2011. godine i početka primene izmenjenog zakona, prihodi po ovom osnovu znatno rastu. Tako su samo za prvih 6 meseci 2012. godine ukupni prihodi lokalnih samouprava po ovom osnovu iznosili 44,9 milijardi, i ovo se može smatrati najznačajnijim doprinosom oporavku budžeta lokalnih samouprava.

Nedugo nakon izmena Zakona iz 2011. godine, opet smo bili svedoci njegovih

Tabela 2 **Prihodi lokalnih samouprava od poreza na zarade** (u mlrd. RSD)

	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2012. (do 30. juna)
Prihodi od poreza na zarade	**37,9**	**34,0**	**39,8**	**40,7**	**41,7**	**44,9**
Učešće prihoda od poreza na zarade u tekućim prihodima gradova i opština	**29%**	**22.1%**	**22.6%**	**26%**	**24%**	**39.8%**

* Navedeno prema proračunima autora na osnovu podataka Ministarstva finansija.

promena i u septembru 2012. godine. Time je zaokružen prilično neslavan bilans: za nešto više od 5 godina primene Zakona, imali smo njegovu delimičnu suspenziju tokom dve i po godine, a zatim dve značajne izmene Zakona tokom naredne dve godine. Ovakva praksa, bez obzira na pravac izmena, svakako ne doprinosi stabilnosti i predvidivosti finansiranja lokalnih samouprava u Srbiji i suštinski otežava proces budžetiranja na lokalnom nivou.

Najznačajnije izmene Zakona ovaj put su bile u delu izvornih prihoda lokalne samouprave. Naime, određen broj taksi i naknada koje spadaju u grupu izvornih prihoda je ili potpuno ukinut ili je njihov maksimalni iznos limitiran na osnovu određenih kriterijuma. Bez obzira na to što je neto prihodni efekat ovih izmena i izmena iz 2011. godine i dalje pozitivan za sve gradove i opštine, najnovije promene predstavljaju korak nazad u procesu fiskalne decentralizacije, tj. njenog pažljivog planiranja i primene. Ovim izmenama se kreiraju podsticaji i očekivanja koji su potpuno suprotni ideji fiskalne decentralizacije i odgovornosti na lokalnom nivou.

Naime, ovakvim rešenjima lokalne samouprave se „navikavaju" da se u najvećoj meri oslanjaju na prihode koji dolaze iz republičkog budžeta (transferi) ili na ustupljene prihode (porez na zarade). Dakle, potpuno suprotno jednom od suštinskih postulata fiskalne decentralizacije – da se lokalne samouprave u što većoj meri učine zavisnim od prihoda koje moraju same da prikupe na svojoj teritoriji, tj. da ih naplate od svojih građana i pravnih lica koja tu posluju. Samo tako se povećava i odgovornost i transparentnost upotrebe tako prikupljenih sredstava jer onda građani imaju direktan interes da kontrolišu i upotrebu poreza i naknada koje su platili, kao i da efikasnost i svrsishodnost njihove upotrebe „nagrade" ili „kazne" na prvim sledećim izborima. Transferima i ustupljenim prihodima se u velikoj meri gubi ova veza direktne političke odgovornosti prema svojim poreskim obveznicima.

U sklopu izmena Zakona u javnosti je posebna tema bila upravo „ozloglašena" lokalna taksa na isticanje firme – firmarina. Iako je jedan broj gradova i opština zaista preterao u rastu nivoa ovih taksi u prethodnih nekoliko godina, pre svega u smislu procentualnog povećanja iz jedne godine u drugu, a ne toliko u smislu apsolutnih iznosa samih povećanja, ukupan iznos prihoda od tih taksi je 2011. godine bio 4,9 milijardi i nije znatnije rastao u odnosu na 2010. godinu, kada je bio 4,8 milijardi. Upravo tih 4,9 milijardi dinara je za jedan deo javnosti predstavljao ključni problem privrede u Srbiji i glavnu prepreku investicionom „bumu" i očuvanju hiljada radnih mesta, kome se nadamo. Sada kada smo konačno u najvećoj meri ili ukinuli ili limitirali ovu komunalnu taksu imaćemo priliku da vidimo rezultate privrede rasterećene svog „najvećeg" problema, kao i uticaj ovih mera na nivo zaposlenosti.

Šta su prioriteti za naredni period?

Porez na imovinu

Činjenica je da su od formiranja lokalnih poreskih administracija 2007. godine pa sve do danas, gradovi i opštine znatno unapredili administriranje svojih izvornih prihoda, pre svega poreza na imovinu, ali i naknada i taksi iz tog seta prihoda. Primera radi, tokom 2010. godine su ukupno naplaćene 13,2 milijarde dinara po ovom osnovu, a u 2006. godini, kada lokalne samouprave nisu obavljale ovu nadležnost, ukupni prihodi su bili 6,3 milijarde. Samo u prvih 6 meseci 2012. godine naplaćeno je 7,6 milijardi dinara po osnovu poreza na imovinu. Međutim, upravo su kod poreza na imovinu i u narednom periodu neophodne i najveće promene, kako zakonske tako i administrativne.

Na prvom mestu, ključna slabost postojećeg poreza na imovinu jeste oporezivanje imovine pravnih lica, tj. obveznika koji vode poslovne knjige. Trenutni sistem oporezivanja imovine čija je osnovica vrednost u poslovnim knjigama potpuno je neprimeren, jer često imamo >>>



slučajeve da je vrednost imovine čija se tržišna vrednost meri milionima evra u poslovnim knjigama gotovo svedena na nulu. Zbog toga su neophodne izmene Zakona o porezima na imovinu[2] kojima bi se i oporezivanje imovine pravnih lica vršilo na osnovu tržišne vrednosti.

Međutim, to je lakše reći nego uraditi, jer ostaje veliki problem sa utvrđivanjem tržišne vrednosti imovine pravnih lica, posebno one imovine koja nije predmet tržišnih transakcija i čiju je vrednost daleko teže utvrditi (na primer, rečne luke, železare, fabrike cementa, silosi, ogromne hladnjače i slični proizvodni pogoni). Naravno da postoje modeli utvrđivanja vrednosti svih nepokretnosti, ali za te poslove postoje posebno obučeni stručnjaci – ovlašćeni procenjivači vrednosti. U ovom trenutku lokalne samouprave nemaju kapacitete za to, niti je realno da ih u kraćem periodu i steknu. Zato je ključno pitanje na koje treba dati odgovor u narednom periodu – ko će i na koji način utvrđivati tržišnu vrednost imovine pravnih lica za potrebe oporezivanja porezom na imovinu, i to mora biti predmet zakonskih rešenja.

Kada je reč o administrativnim aspektima ovog poreza, mora se reći da su lokalne samouprave tokom 2011. i 2012. godine,

2. „Službeni glasnik RS", br. 26/2001, „Službeni list SRJ", br. 42/2002 – odluka SUS i „Službeni glasnik RS", br. 80/2002 – dr. zakon, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011 i 57/2012 – odluka US).

dakle u godinama neposredno pre izbora, u određenoj meri „olabavile" poresku disciplinu i efikasnost naplate poreza, što svakako nije za pohvalu i jeste praksa koja bi u narednom periodu morala postati prošlost ukoliko želimo dalju afirmaciju rada lokalnih poreskih administracija i možda čak i prenos nekih novih nadležnosti (porez na prenos apsolutnih prava, na primer). Ovde pre svega mislimo na predizbornu trku u smanjivanju stope poreza na imovinu, što jeste zakonska mogućnost koja stoji na raspolaganju, ali koja često nije imala opravdanje (uz brojne pozitivne izuzetke koje moramo istaći) u povećanom obuhvatu naplate i rastu broja obveznika. Takođe, lokalne samouprave moraju u potpunosti i jednako za sve obveznike primenjivati sve zakonske mehanizme redovne i, posebno, prinudne naplate poreza. Jednostavno, poreski sistem i naplata javnih prihoda ne treba da budu u funkciji dnevne politike ukoliko želimo dalju afirmaciju fiskalne decentralizacije u Srbiji.

Odgovorno zaduživanje kao izvor sredstava za kapitalne investicije

Gradovi i opštine u Srbiji imaju višegodišnje iskustvo sa dugoročnim zaduživanjem kao načinom za prikupljanje potrebnih sredstava za finansiranje kapitalnih investicija u komunalnu infrastrukturu. Od ukupno 169 gradova, opština i gradskih opština u Srbiji (bez Kosova i Metohije), prema podacima Uprave za javni dug na dan 31. 12. 2010. godine, 110 gradova i opština je bilo aktivno na tržištu dugoročnih kredita (pozajmljivalo je sredstva od finansijskih institucija). Preostalih 59 gradova i opština nije imalo kreditna zaduženja u svojim bilansima stanja. Realno je očekivanje da su i neke od njih imale to iskustvo tokom 2011. i 2012. godine.

Donošenje Zakona o javnom dugu[3] i mogućnost gradova i opština da se dugoročno zadužuju znatno su doprineli unapređenju komunalne infrastrukture u većini lokalnih samouprava.

Posebno važan aspekt dugoročnog zaduživanja jeste i pojava municipalinih obveznica (Grad Novi Sad i Grad Pančevo su prvi emitenti) kao alternative standardnim bankarskim kreditima, koje su do sada koristile lokalne samouprave. Municipalne obveznice predstavljaju značajan potencijal za dalji razvoj komunalne infrastrukture, za povoljnije zaduživanje lokalnih samouprava, za alternativni vid štednje građana, za tržište kapitala i, konačno, za opšti razvoj lokalnih samouprava i kvaliteta života građana u njima. Kao takve, one zaslužuje posebnu pažnju, kako zakonodavca i Ministarstva finansija, tako i samih lokalnih samouprava i svih drugih učesnika na tržištu kapitala.

Imajući u vidu značaj, ali i rizike finansiranja putem zaduživanja, ključne mere iz ove oblasti koje je neophodno sprovesti u narednom periodu odnose se na:

- unapređenje nadzorne uloge Uprave za javni dug Ministarstva finansija posredstvom detaljnijih procena ne samo kapaciteta za zaduživanje lokalnih samouprava u jednom trenutku već i njihove sposobnosti da projektuju i odgovorno upravljaju dugom tokom čitavog perioda njegove otplate;

- izmene Zakona o javnom dugu kojima bi se na daleko precizniji način definisala kategorija tekućih prihoda u odnosu na koje se računa kreditni potencijal lokalnih samouprava, zatim otvorile mogućnosti davanja garancija lokalnih samouprava svojim komunalnim preduzećima, precizno definisala procedura koja se primenjuje u slučaju da neka lokalna samouprava dođe u problem servisiranja svojih obaveza po osnovu zaduživanja, kao i eksplicitno zakonski definisala obavezujuća priroda otplate duga za sve buduće organe lokalne vlasti;

- razvoj tržišta municipalnih obveznica koji bi podrazumevao prve javne emisije ovih hartija od vrednosti, uključivanje građana sa svojom štednjom u njihovu kupovinu, uključivanje i drugih nebankarskih finansijskih institucija u pul investitora u komunalnu infrastrukturu i, konačno, njihova sekundarna trgovina i pojava na organizovanom tržištu kapitala;

- podršku lokalnim samoupravama u pravcu višegodišnjeg finansijskog planiranja i budžetiranja, kao i razvoja planova kapitalnih investicija, kao preduslova za odgovorno korišćenje zaduživanja i upravljanja dugom u dužem vremenskom periodu.

Programski budžet kao alternativa budžetu linijskih stavki

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu[4], odredbe tog zakona koje se odnose na programski deo budžeta primenjivaće se postupnim uvođenjem za pojedine korisnike sredstava budžeta Republike Srbije, a u celini od donošenja zakona o budžetu Republike Srbije >>>

3. „Službeni glasnik RS", br. 61/2005, 107/2009 i 78/2011.

4. „Službeni glasnik RS", br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011 i 93/2012.

i odluka o budžetima lokalne vlasti za 2015. godinu. To praktično znači da bi proces pripreme budžeta u 2014. godini (za budžet za 2015. godinu) svih lokalnih samouprava u Srbiji trebalo da se sprovodi na programskoj osnovi.

Zašto je ovo, na prvi pogled tehničko, pitanje izuzetno važno za sistem finansiranja lokalne samouprave? Upravo zato što se svih ovih godina puno govori o javnim prihodima i rashodima, nivou njihovog ostvarenja i izvršenja, različitim svrhama upotrebe i javnim potrebama koje se finansiraju, a veoma se retko govori o svrsishodnosti korišćenja ograničenih javnih resursa i rezultatima koji se postižu njihovim korišćenjem.

Programski budžet će nam pomoći da odgovorimo na pitanja da li nešto uopšte treba da finansiramo i, ako je odgovor potvrdan, da li su korisnici tih sredstava ostvarili rezultate koji su pred njih postavljeni ili ne. Ovo će predstavljati revolucionaran pomak u budžetiranju na svim nivoima, korak koji će iza nas ostaviti sadašnju praksu da budžetski korisnici po inerciji svake godine dobijaju sredstva na koja su navikli (ili na koja imaju stečena prava koja im niko ne može oduzeti) i za koja nikome ne podnose račune šta su zaista njima ostvarili od onoga što je očekivano i što je bila namena.

U tom smislu, u narednom periodu će biti potrebne brojne zajedničke aktivnosti Ministarstva finansija i privrede i lokalnih samouprava, kako bi se na vreme sprovele sve pripremne radnje koje bi dovele do uspešnog prelaska na programsku osnovu 2015. godine i kako bi se pripremili potrebni modeli programskog budžeta, programske klasifikacije i druge važne pretpostavke. Programski budžet će iz korena promeniti način funkcionisanja ne samo službi za finansije već svih delova lokalne administracije. Stoga je pogrešno očekivati da će samo lokalne službe za finansije biti te koje će sprovesti proces prelaska na programsku osnovu budžeta. Zato se i lokalne samouprave moraju što pre pripremiti kako bi na najbolji način sprovele ovu značajnu reformsku aktivnosti koja nas očekuje već od 2014. godine i pripreme budžeta za 2015. godinu.

Institucionalni dijalog centralnog i lokalnog nivoa vlasti

U ovom delu je važno istaći kontinuirani problem koji imamo svih prethodnih godina, a čije rešenje bi u znatnoj meri unapredilo čitav sistem finansiranja lokalne samouprave, kao i efikasnost obavljanja svih nadležnosti koje lokalna samouprava vrši. Radi se o stalnom nedostatku organizovanog, kontinuiranog i institucionalizovanog dijaloga između republičke vlade i gradova i opština. Ovaj nedostatak ima posebno poražavajući aspekt ako se ima u vidu da za to već imamo sjajan mehanizam, i to zakonom definisan. To je Komisija za finansiranje lokalne samouprave, koja je uspostavljena i čiji je opseg rada definisan Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. To je zajedničko telo republičke vlade (resornih ministarstava na čelu sa Ministarstvom finansija) i Stalne konferencije gradova i opština (svih lokalnih samouprava u Srbiji). Ona je do sada delimično funkcionisala i ostvarila delimične rezultate, ali svakako je i jedno i drugo daleko od onoga što propisuje pomenuti zakon.

Zbog toga je neophodna dalja podrška radu ovog tela, pre svega podrška Ministarstva finansija i privrede, jer bi se putem redovnog i institucionalno organizovanog dijaloga vlade i gradova i opština došlo do znatnog unapređenja zakonskog okvira i samog sistema finansiranja lokalne samouprave kao temelja za uspešnu fiskalnu decentralizaciju u Srbiji.

Umesto zaključka

Finansiranje lokalne samouprave i proces fiskalne decentralizacije jesu procesi koji se nikada ne završavaju i koji će uvek zahtevati odgovarajuću podršku, izgradnju kapaciteta, zakonske izmene i prilagođavanja, ali i, posebno važno, merenje efekata i postignutih rezultata.

Da bismo mogli reći da je početak fiskalne decentralizacije u Srbiji 2007. godine bio korak u pravom smeru i da bi ona mogla doprineti opštem ekonomskom rastu zemlje, u godinama koje dolaze potrebno je uraditi još dosta toga. Neophodno je sistematski, planski i uz precizno analiziranje efekata pristupati daljim zakonskim izmenama u ovoj oblasti. Nije potrebno isticati da će *ad hoc*, nesistematske inicijative u tom pravcu, motivisane pre svega kratkoročnim političkim interesima, teško doprineti uspostavljanju stabilnog i predvidivog sistema finansiranja lokalne samouprave.

Jednako važno, lokalne samouprave moraju shvatiti značaj i obim odgovornosti koja se nalazi u njihovim rukama. Ukoliko prevlada pristup oslanjanja gradova i opština na prihode koji dolaze sa nivoa republike – po sistemu „brigo moja (prihodi) pređi na drugoga (brinimo o lepšem i popularnijem delu – rashodima)" – nije realno da ćemo postići ono što smo želeli kada smo otpočeli sa fiskalnom decentralizacijom u Srbiji. Posebno značajan test za lokalne samouprave će biti onaj u kome će one pokazati da li su sposobne da upravljanje javnim finansijama, pre svega naplatu javnih prihoda, odvoje od kratkoročnih političkih interesa i intervencija. Uspešno položen, ovaj test će biti najjači argument i najbolja preporuka za dalje zahteve prema centralnom nivou u pravcu prenosa daljih nadležnosti, kako na strani prihoda tako i na strani rashoda. ■



Doc. dr Dejan Milenković
Docent na Fakultetu
političkih nauka Univerziteta u Beogradu

POJEDINI PROBLEMI I DALJI TOK PRAVNO--LEGALISTIČKE STRATEGIJE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Ključ reforme treba tražiti u jasno definisanom procesu prelaska sa monotipskog na višetipski sistem lokalne samouprave, zasnovan na principu decentralizacije, supsidijarnosti i promeni postojeće teritorijalne organizacije.

Neposredno pre, kao i nakon svakih izbora jedan od ključnih ciljeva i programa brojnih političkih stranaka je decentralizacija Republike Srbije i reforma lokalne samouprave. Oba ova procesa intenzivirana su na evropskom kontinentu u poslednjih nekoliko decenija i oni predstavljaju značajnu potporu jačanju demokratskog i otvorenog društva. Donošenjem Ustava Srbije 1990. godine i niza zakonskih akata koji su usledili, u Srbiji je izvršena snažna centralizacija sistema, čime je sužen prostor za razvoj lokalne samouprave. U novim uslovima nakon demokratskih promena 2000. godine, najpre je donet novi Zakon o lokalnoj samoupravi[1], kojim je smanjen dotadašnji jaz između centralnih i lokalnih organa vlasti. Zakon je sadržao nova rešenja u pogledu organizacije vlasti u jedinicama lokalne samouprave, uveo je nove organe i tela, kao i neposredan izbor gradonačelnika/predsednika opštine, što se tada smatralo značajnim unapređenjem sistema vlasti na lokalnom nivou. Tokom 2006. godine Republika Srbija donela je novi ustav.[2] On sadrži previše odredaba koje se odnose na lokalnu samoupravu (i teritorijalnu organizaciju uopšte), i znatno ograničava njen dalji razvoj, između ostalog, i zato što je ona ostala organizovana kao jednostepena.[3] Zatim je, 2007. godine, usledilo donošenje novog Zakona o teritorijalnoj organizaciji (kojim je utvrđeno da u Srbiji postoje 23 grada i Grad Beograd kao posebna teritorijalna jedinica), Zakona o lokalnoj samoupravi (kojim je utvrđeno da je opštinska/gradska uprava poseban organ), Zakona o glavnom gradu (utvrđene specifične nadležnosti Grada Beograda) i >>>

1. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS", br. 9/02, 33/04, 135/04, 62/06.
2. Uporediti: Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS", br. 98/06.
3. Uporediti: Marjana Pajvančić, *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd 2009, str. 242.

Zakona o lokalnim izborima[4], a kasnije, i Zakona o javnoj svojini (2011)[5]. Za budući, pre svega lokalni ekonomski razvoj, svakako treba pomenuti i Zakon o regionalnom razvoju (2009) i Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (2011).[6]

Na prvi pogled, iz ovog kratkog preseka, moglo bi se zaključiti da se na planu unapređenja, razvoja i reforme lokalne samouprave, bar kada je reč o pravno-legalističkom pristupu, dosta uradilo. Međutim, poznato je da ovaj pravac reformi od vrha kontroliše centralna državna organizacija, koja odlučuje o tipu, domenu i sadržini reforme koju donose tvorci politike u parlamentu i vladi, te da njegova „uspešnost" prvenstveno zavisi od stepena razvoja demokratije u određenoj državi. Analize ovog strateškog pravca u svetu pokazale su da je on efikasan u zemljama razvijene demokratije, a manje sprovodiv u zemljama u tranziciji, u kojima se često pokazao kao neefikasan, što se desilo i u Srbiji. Zato moramo da ukažemo na dve tendencije koje se direktno „reflektuju" na proces reforme lokalne samouprave: (1) politička volja vladajućih na centralnom nivou još uvek je ključna u odnosu prema „lokalu", kao i prema reformi, pa ni danas nema jedinstvenog stava među političkim akterima u kom pravcu reforma treba da se kreće, niti šta ona podrazumeva, a rešenja u usvojenim zakonima često „variraju" u zavisnosti od dnevnopolitičkih potreba; (2) pravno-legalistički pravac reforme nakon promena 2000. godine, iako je bio nužan i neophodan, bio je predominantan, te se u budućnosti akcenat mora staviti na druge strateške pravce, kao što su eksperimentalno-projektni, kompenzativno-participativni i novi javni menadžment (mada je ovaj poslednji, zahvaljujući preduzetničkom duhu, zaživeo u jednom broju opština i gradova u Srbiji).

Postojeći pozitivno-pravni okvir otvara značajne probleme i pitanja, a u nastavku ćemo akcenat staviti samo na tri, koja se „dubinski" odnose na budući pravac pravno-legalističke reforme.

Od jednostepenog ka višestepenom sistemu lokalne samouprave

Suštinski, ključ reforme u Srbiji treba tražiti u jasno definisanom procesu prelaska sa monotipskog na višetipski sistem lokalne samouprave, zasnovan na principu decentralizacije, supsidijarnosti i promeni postojeće teritorijalne organizacije. Sistem lokalne samouprave u srpskom pravnom sistemu uglavnom je monotipski, sa izuzetkom Grada Beograda, kome je Ustav iz 2006. dodelio poseban status. Zakon o glavnom gradu dodatno utvrđuje jedan broj posebnih nadležnosti koje Beogradu pripadaju, čime on sve više postaje specifična jedinica lokalne samouprave. U nastavku procesa prelaska sa monotipskog na višetipski sistem, treba ozbiljno razmotriti nekoliko mogućnosti, koje bi trebalo da se odraze u izmenama i dopunama postojećeg normativnog okvira:

(1) proširiti krug izvornih nadležnosti opština, utvrditi posebne izvorne nadležnosti gradova i proširiti postojeće nadležnosti Grada Beograda, a posebnim zakonima (propisima) u određenim oblastima nastaviti proces prenošenja nadležnosti sa Republike Srbije (i AP Vojvodine) na jedinice lokalne samouprave u zavisnosti od njihovog „tipa" (opština, grad, grad Beograd);

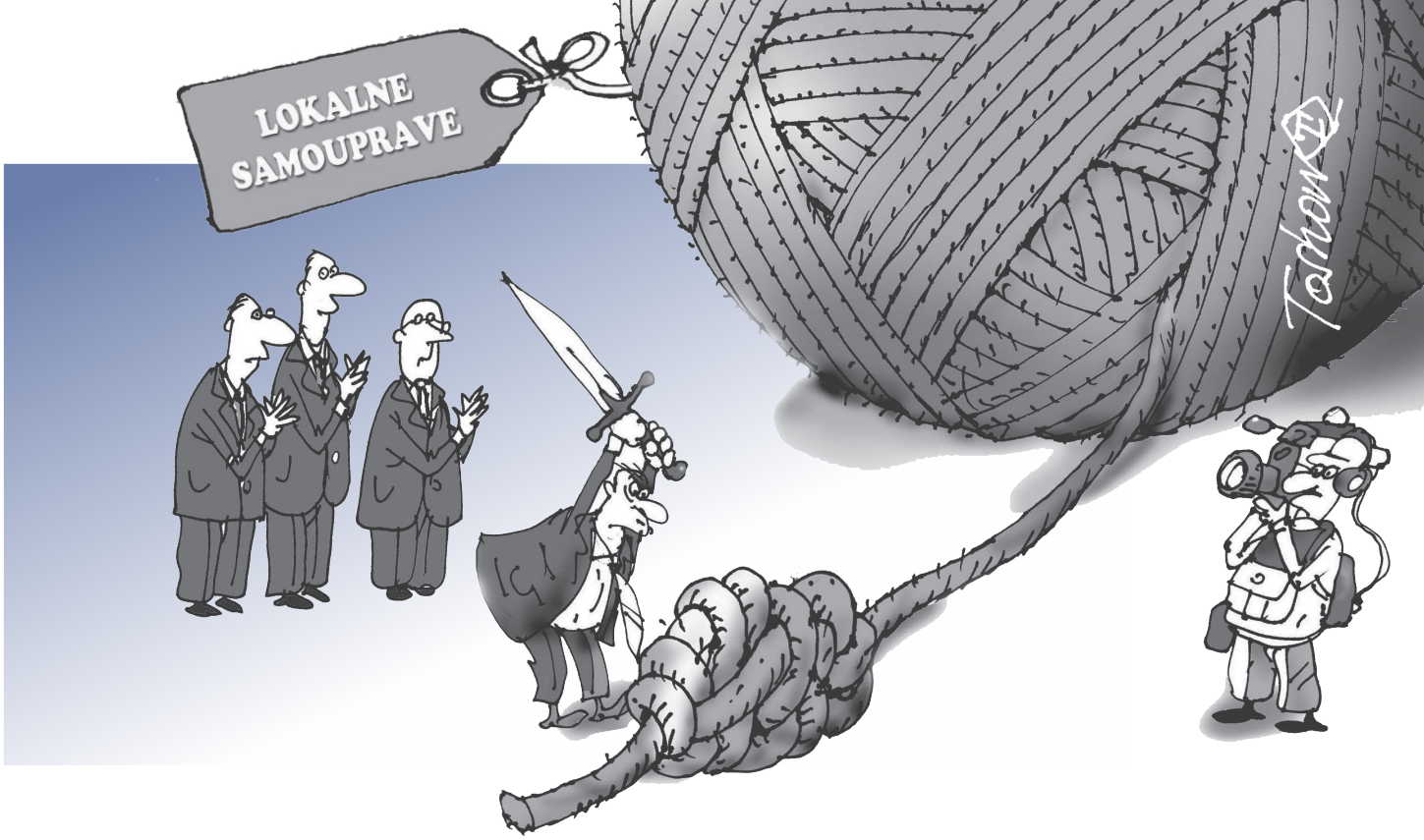
(2) svim opštinama, kao osnovnim jedinicama lokalne samouprave, dati u osnovi iste izvorne nadležnosti, ali tako da jedan deo budu „izborne" nadležnosti, te da opštine, u zavisnosti od potreba, broja stanovnika, ekonomskih kapaciteta i ljudskih resursa, mogu da ih preuzimaju ili „delegiraju" na druge javno-pravne entitete (što bi se moglo odnositi i na gradove);

(3) obezbediti i konsekventno sprovesti decentralizaciju „spuštanjem" većeg broja nadležnosti na gradske opštine u gradovima u kojima one postoje, te pravno odrediti krug nadležnosti jedinica lokalne samouprave koje bi bile prenete na mesnu samoupravu, pri čemu treba izbeći mogućnost da se mesna samouprava „tretira" kao departman gradske opštine, opštine odnosno druge jedinice lokalne samouprave;

(4) ustavnim promenama ostaviti otvorenu mogućnost utvrđivanja i drugih jedinica lokalne samouprave osim postojećih (opštine, grada i glavnog grada), što bi se zatim odrazilo i na moguću promenu postojeće teritorijalne organizacije, naročito u kontekstu utvrđivanja regiona kao novog, budućeg oblika jedinice lokalne samouprave, sa jasno utvrđenim nadležnostima, koje bi se bitno razlikovale od onih koje pripadaju postojećem jedinicama;

(5) sagledati mogući pravni status regiona kao najviši oblik lokalne samouprave, a

4. Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije; Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS", br. 129/07; Zakon o lokalnim izborima, „Službeni glasnik RS", br. 129/07 i 54/11.
5. Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik RS", br. 72/11.
6. Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik RS", br. 51/09, 30/10; Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, „Službeni glasnik RS", br. 88/11.



ne kao oblik teritorijalne autonomije, te jasno i nedvosmisleno razgraničiti ove pojmove.[7]

Izborni sistemi u jedinicama lokalne samouprave

U okviru pravno-legalističkog pravca strategije u pogledu izbornog sistema u lokalnoj samoupravi, bar kada je reč o njenom dosadašnjem toku, dosta se lutalo. Od koncepta „jakog" gradonačelnika (predsednika opštine) izabranog na neposrednim izborima, koji je po prvi put u Srbiji bio ustanovljen Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, odustalo se donošenjem novog zakona 2007. godine i ponovo se prešlo na sistem „slabog" gradonačelnika i njegovog posrednog izbora. Iako je u periodu od 2002. do 2007. godine, u više navrata, rad pojedinih jedinica lokalne samouprave bio „blokiran" usled promene odborničke većine u nekima od njih, što se odražavalo i na funkcionisanje lokalne vlasti, naročito u odnosima između gradonačelnika (predsednika opštine) i gradske (opštinske) skupštine, nikada nisu objavljene konkretne analize u kom procentu i u kojoj meri se ovaj model zaista u praksi pokazao kao loš. S druge strane, „prenaglašenost" ustavnih odredaba koje se odnose na lokalnu samoupravu uticala je na to da se znatno oteža ponovni prelazak na sistem neposredno biranog predsednika opštine, što nije slučaj kada je reč o izboru gradonačelnika.[8] Empirijski se može dokazati da je na uvođenje sistema posrednog izbora presudno uticala volja velikih političkih stanaka (koje su pokazale strah od gubljenja izbora na lokalnom nivou, naročito u velikim gradovima), a ne neka stručna analiza. Sistem nestabilnog i slabog gradonačelnika pokazao je, i nakon ovih poslednjih izbora, svoje pogubne i loše rezultate, i istovremeno je dao mogućnost da stranački lideri u zavisnosti od „izborne kombinatorike", nakon održanih izbora na centralnom nivou, „preslikaju" rezultate i na jedinice lokalne samouprave, čime se dovodi u pitanje i sama potreba za održavanjem lokalnih izbora. U teoriji je dobro poznato da je lokalna samouprava i pravo građana da slobodno i neposredno odlučuju i učestvuju u upravljanju u lokalnoj zajednici u kojoj žive[9], ali se izbornom „kombinatorikom" i voljom koalicija na cen- >>>

7. O brojnim komparativnim iskustvima videti opširnije u: Dejan Milenković, „Položaj i nadležnosti grada u sistemu lokalne samouprave", u zborniku: *U susret novom statusu gradova u Srbiji* (ur. D. Milenković, D. Damjanović), PALGO Centar, Beograd 2007, str. 49–62; *Modeli organizacije lokalne samouprave* (ur. Z. Zlokapa, D. Damjanović), PALGO Centar, Beograd 2008; Snežana Đorđević, *Renesansa lokalne vlasti*, Čigoja, Beograd 2002 i dr.
8. Uporediti: Ustav Republike Srbije, član. 191.
9. Uporediti: Dejan Milenković, „Ustavni i zakonski okviri odnosa lokalne samouprave i centralne uprave u Srbiji", *Pravni život*, br. 7-8, Beograd 2000, str. 37–45.

tralnom nivou, ono ozbiljno ograničava i zloupotrebljava.

Pitanje zakonskog regulisanja posrednog/neposrednog izbora gradonačelnika (pa i predsednika opštine) zato nikako ne sme da bude dnevnopolitičko pitanje koje zavisi od volje bilo kog političkog aktera na centralnom nivou, već ono treba da bude suštinsko, sistemsko i strateško pitanje značajno za dalji razvoj lokalne samouprave. Polazeći od ustavnih ograničenja, ali i mogućnosti, čini se da bi se namera centralnih elita da utiču na lokalnu samoupravu znatno smanjila ukoliko bi u Gradu Beogradu i gradovima Srbije ponovo bio uveden neposredan izbor gradonačelnika (uz zakonsko eliminisanje problema odnosa između gradonačelnika i gradske skupštine). Drugo „legalističko" rešenje bi moglo biti predviđeno za opštine (posredan izbor, ali sa mogućom „smenom" gradonačelnika u lokalnom parlamentu najviše dva puta u toku jednog izbornog perioda). Tako bi se sprečilo da „odbornici-preletači" ozbiljnije utiču na promenu skupštinske većine (bar kada je reč o uticaju na status predsednika opštine), ili bi ovakva promena morala da vodi ka prevremenim izborima.

Lokalna samouprava i službenički sistem zasluga

Reforma lokalne samouprave pomoću pravno-legalističkog pristupa, u nastavku procesa mora da obuhvati ne samo institucionalne, organizacione, ekonomske, već i ozbiljne reforme koje bi dovele do jačanja administrativno-kadrovskih kapaciteta u opštini/gradu. To je u uskoj vezi sa *službeničkim sistemom* na lokalnom nivou. U našem pravnom sistemu razlikuju se pravni režim „državnih službenika", kojim su obuhvaćeni samo upravni službenici centralne administracije, i pravni režim „lokalnih službenika". Dok je prvi regulisan Zakonom o državnim službenicima iz 2005. godine, zakonski osnov posebnog režima lokalnih službenika još uvek je regulisan Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine. Prvi zakon uvodi neke značajne principe službeničkog sistema zasluga (merit-sistema), iako je primetno da on nije izveden konsekventno do kraja. S druge strane, režim kojem su danas „podvrgnuti" lokalni službenici samo u rudimentarnom obliku sadrži određene aspekte merit-sistema. Nekadašnje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je tek nakon više godina, u novembru 2011. godine, otvorilo javnu raspravu o Nacrtu Zakona o službenicima u jedinicama lokalne samouprave, koji je u martu 2012. godine postao i zvaničan Predlog vlade. Po svojoj strukturi, definicijama i poglavljima, on je u velikoj meri sličan Zakonu o državnim službenicima iz 2005. godine, pa se postavlja pitanje, da li se „režim" lokalnih službenika mogao već tada utvrditi ovim zakonom.

Ključno pitanje koje treba rešiti u budućnosti, kada je reč o položaju i statusu „lokalnih službenika" (a koje nije konsekventno izvedeno u pomenutom predlogu zakona), jeste njihova pokretljivost u službi. Ona podstiče rad, disciplinu i zalaganje lokalnog službenika i „srž" je službeničkog sistema zasluga. *Vertikalna pokretljivost* unutar službe je u uskoj vezi sa *sistemom zvanja*, koji mora biti prilagođen lokalnoj samoupravi, a kriterijumi moraju biti *objektivni* (stručna sprema, radno iskustvo i dr.) i *subjektivni* (zalaganje na radu, ocenjivanje, veštine, radna disciplina i sl.). Kombinacija ova dva kriterijuma mogla bi biti ne samo osnov za kretanje u službi „odozdo–nagore", već i u suprotnom pravcu u slučaju kada službenik ne poseduje određene veštine koje se zahtevaju za određeno radno mesto, neodgovorno i neljubazno se odnosi prema klijentima i sl. Pitanje tzv. *horizontalne pokretljivosti* je daleko teže jer podrazumeva da se javni službenik „rotira" u svom „radnom veku" između različitih odeljenja i drugih unutrašnjih jedinica opštinske/gradske uprave u okviru istog zvanja. Tako službenik prestaje biti „fah idiot", upoznaje se sa radom ili problemima različitih organizacionih jedinica na „lokalu" i stiče opštiju sliku o problemima funkcionisanja lokalne samouprave. „*Kompatibilnost zvanja*" lokalnih službenika sa zvanjima državnih službenika na centralnom nivou podrazumevala bi potrebu za „kreiranjem" takvog sistema zvanja koji bi omogućavao i svojevrsnu „razmenu" službenika između centralnog i lokalnog nivoa. Takva „razmena" službenika bi za posledicu imala jačanje profesionalne strukture, kako lokalne tako i centralne administracije. Predlog zakona nije predvideo ni mogućnost da, na primer, gradovi, osnivaju Gradski službenički savet, koji bi se, kao nezavisno telo, starao o položaju i pravima gradskih službenika i njihovom napredovanju u službi. Najzad, ukoliko bi ostala podela iz Predloga zakona na službenike izvršioce i službenike na položaju, izbor „lokalnih službenika" na položaju, da bi se izbegla partokratska „arbitrartnost", trebalo bi da se vrši samo iz kruga službenika izvršilaca najvišeg ranga.

Zaključak

Sva tri pomenuta problema mogu se otkloniti ako se obezbedi politička volja i postigne saglasnost između ključnih političkih aktera. Pravno-legalistička strategija reforme nikako ne sme biti samo volja vladajućih, jer će se to, pre ili kasnije, ponovo negativno odraziti na samu lokalnu samoupravu. Dok su poslednja dva uočena problema relativno lako i brzo rešiva, pitanje prenosa nadležnosti i supsidijarnosti, a naročito promene teritorijalne organizacije zahteva „dubinsku" analizu i studiju, ali i proaktivni pristup i učešće predstavnika lokalne samouprave, stručnih organizacija i naučno-istraživačkih ustanova, kako bi se izbegla nepotrebna lutanja i obezbedila suštinska promena. ■



Mr Dušan Vasiljević
Šef tima za regulatorne reforme u privredi na Projektu za bolje uslove poslovanja koji finansira USAID

LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: MOŽEMO LI BOLJE?

Srbiji nedostaje predvidljivost kao jedan od osnovnih preduslova za lokalni ekonomski razvoj. Nema vođenja razvojne politike bez planiranja, kao što nema ni planiranja bez elementarne predvidljivosti uslova u kojima će se planovi ostvarivati.

Cilj ovog teksta je da sumira preporuke za unapređenje stanja u pogledu lokalnog ekonomskog razvoja. Počećemo ga malo neuobičajeno za naše prilike – stavom da je stanje u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja (LER) u Srbiji dobro. Teško je setiti se kada je neko za bilo koji segment naše stvarnosti rekao da je stanje u njemu dobro, pa ćemo ovu, možda slobodno izrečenu, tvrdnju pokušati i da obrazložimo.

Lokalni ekonomski razvoj predstavlja različite oblike saradnje države (u smislu svih nivoa vlasti, a pre svega lokalne samouprave), privrede i nevladinog sektora usmerene ka unapređenju stanja u ekonomiji i poboljšanju uslova za privređivanje na geografski ograničenim područjima. Svaka inicijativa koja podrazumeva saradnju dva ili tri ova sektora na podsticanju turizma na određenom području, popularizovanju organske poljoprivrede, ustanovljavanju industrijskih parkova i sl. predstavlja primer aktivnosti u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja. Takvih aktivnosti ima dosta i kod nas, što znači da lokalni ekonomski razvoj živi i u zemlji Srbiji.

Srbija ima i lokalne strategije razvoja. Često su to upravo strategije lokalnog ekonomskog razvoja, strategije privrednog razvoja i sl., ali svima im je zajednička ambicija da budu mape puta do statusa oštine koja je prvak u privlačenju investicija i nivou zaposlenosti.

U strategijama ili bez njih, *lokalne samouprave u Srbiji masovno stavljaju lokalni ekonomski razvoj na vrh svojih prioriteta*. One u tome i nemaju mnogo izbora – stanje u ekonomiji, zaposlenost i životni standard jesu daleko najvažniji ciljevi koje građani postavljaju pred sve nivoe vlasti, i retko ko od lokalnih lidera se usuđuje da se izgovara (navodnim) nedostatkom ovlašćenja ili drugim prioritetima.

>>>

Kada smo kod lidera, *Srbija ima i lokalne lidere*. To su ljudi koji snagom svog uticaja i svoje vizije nose razvoj u sredinama iz kojih dolaze. Ono što je posebno važno u kontekstu lokalnog ekonomskog razvoja jeste da nisu svi lokalni lideri gradonačelnici. Neki među njima su na čelu velikih privrednih sistema, a ima i onih koji su deo samo trećeg, nevladinog sektora, ali čiji uticaj niko ne dovodi u pitanje.

Opštine u Srbiji imaju i kancelarije (odeljenja, odseke, kako se već gde zovu) za lokalni ekonomski razvoj i regionalne razvojne agencije. Njihova uloga je da vizije lidera i strategije stratega prevedu u konkretne aktivnosti i opipljive rezultate.

Pitanje koje se postavlja jeste šta Srbiji nedostaje da bi rezultati lokalnog ekonomskog razvoja bili bolji?

Predvidljivost. Srbiji nedostaje predvidljivost kao jedan od osnovnih preduslova za lokalni ekonomski razvoj. Nema vođenja razvojne politike bez planiranja, kao što nema ni planiranja bez elementarne predvidljivosti uslova u kojima će se planovi ostvarivati. Lokalna samouprava ne može sa dovoljno sigurnosti da predvidi ni budžet za sledeću godinu, da ne govorimo o višegodišnjim budžetskim projekcijama, koje su nužne za kapitalna ulaganja. Da ne bi bilo da je samo iznos prihoda nerešiva nepoznata, tu su i rashodi koji su nepoznanica zbog toga što lokalne samouprave budžetsku godinu počinju sa jednim obimom nadležnosti, a ne znaju da li će do kraja godine dobiti nove nadležnosti, i koliko one mogu da koštaju. Paušalnost, koja obeležava donošenje odluka koje imaju veliki uticaj na budžetsku poziciju lokalne samouprave, jeste noćna mora svakog gradonačelnika.

Ovo je naročit problem za gradonačelnike koji rade na osnovu kvalitetnih planova razvoja. Onima koji rade bez tih planova, i bez mnogo razvojnih ambicija, ovakve mere viših nivoa vlasti dolaze kao odličan izgovor za odsustvo rezultata. Rešenje ovog problema je jednostavno – propisi kojima se garantuje predvidivost prihoda lokalne samouprave moraju se doslovno poštovati, a dijalog između lokalnih i republičkih vlasti o sistemu finansiranja lokalne samouprave i o eventualnom prenošenju novih nadležnosti mora biti kontinuiran i mora se voditi na najvišim nivoima, uz dosledno sprovođenje načela da se sa svakim prenošenjem novih nadležnosti lokalnoj samoupravi moraju preneti i odgovarajući prihodi za njihovo finansiranje.

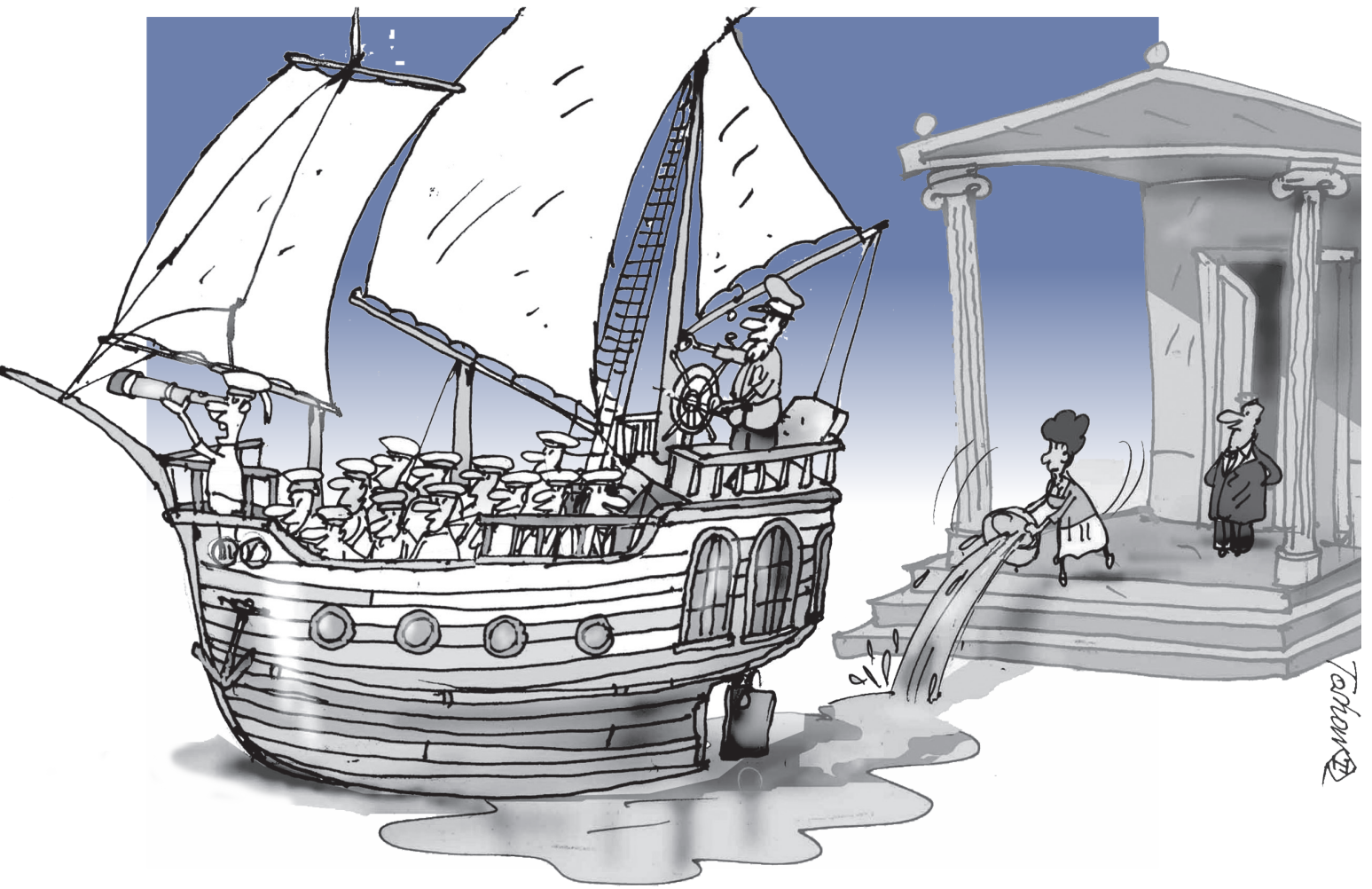
Uticaj na rad područnih jedinica republičkih organa. Lokalna samouprava mora dobiti veći uticaj na rad područnih organa Republike. Oni sada često deluju kao centri moći otuđeni i od nadzora iz Beograda i od uticaja iz lokalnih sredina. Rezultat je njihova slaba motivisanost da deluju u funkciji lokalnog i regionalnog razvoja. Rešavanje ovog problema zahteva spremnost republike da razmotri prenošenje određenih nadležnosti na lokalni nivo, kao i omogućavanje lokalnoj samoupravi da učestvuje u organima upravljanja preduzećima i organizacijama čiji je osnivač Republika, a pre svega omogućavanje lokalnoj samoupravi da ima uticaja na donošenje njihovih planova rada.

Komercijalizacija vojne imovine i braunfildi. Građevinsko zemljište je uvek i svuda ograničen resurs. U Srbiji su kompleksi zemljišta, često na najatraktivnijim lokacijama, van tržišta. Treba razmotriti mogućnost da se raspolaganje resursima koji su već niz godina van upotrebe prenese na lokalnu samoupravu, koja ima najveći interes da ih stavi u ekonomsku funkciju. Ovde pre svega mislimo na vojnu imovinu koja je proglašena za neperspektivnu (suvišnu) sa stanovišta odbrane zemlje, kao i na takozvane braunfilde, odnosno komplekse bivših industrijskih preduzeća za koje je kao takve nemoguće naći kupca. Država (i Republika i lokalna samouprava) već godinama propušta ogromne koristi time što se na najatraktivnijim lokacijama, često blizu centara naših gradova, umesto gradilišta i izgrađenih proizvodnih kapaciteta, poslovno-stambenih ili nekih drugih objekata, i dalje nalaze polunapuštene kasarne i u travu zarasli industrijski objekti, dok su nove investicije i radna mesta, prihodi od poreza na zarade i na imovinu, od naknada za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i od dugih prihoda samo daleki san. Ono što je Srbiji sada potrebno jeste malo hrabrosti i poverenja u lokalnu samoupravu kao osnov za donošenje propisa kojima će se lokalnoj samoupravi poveriti ovi resursi da ih u najkraćem roku stavi u najproduktivniju upotrebu.

Međuopštinska saradnja. Međuopštinska saradnja ima veliku potencijal da smanji troškove i poveća efikasnost u pružanju lokalnih usluga i obavljanju nadležnosti lokalne samouprave. Ipak, pravni okvir za ovu saradnju je izrazito neadekvatan i destimulativan i zahteva suštinsku doradu. Destimulativna je i činjenica da potencijalni značaj ušteda koje se postižu međuopštinskom saradnjom nije dovoljno prepoznat i vrednovan.

Kako prepoznati uspeh

Sklonost da se značajni rezultati jednostavno previde ako se ne zasnivaju na hiljadama tona građevinskog materijala (već, na primer, na uštedama postignutim zahvaljujući međuopštinskoj saradnji i ekonomiji obima) jedan je veliki nedostatak koji se nadvio nad perspektivama lokalnog ekonomskog razvoja i nad potencijalnim uspesima koje je



moguće postići. U najkraćem, problem je nedostatak definicije uspeha. U Srbiji je razlika između vrhunski i mediokritetski vođenog grada nekada samo u percepciji – percepciji koja je, po definiciji, iskrivljena nedostatkom informacija, ideološkim i političkim stavovima i delovanjem PR-timova.

Rad na lokalnom ekonomskom razvoju je za lokalne lidere nezahvalan posao. Stvaranje boljih uslova za privređivanje, što je srž lokalnog ekonomskog razvoja, mnogo je manje atraktivno od „projekata zaduživanja" po kojima buduće generacije pamte gradonačelnike – velikih naselja, mostova, lokalnih puteva i vodovoda. Lokalni ekonomski razvoj traži ulaganje znatnih resursa i još više energije. Teško je motivisati se za neprekidno traganje za optimalnim odnosom lokalnih poreza i usluga koje pruža lokalna samouprava, za konstantno rvanje sa lokalnom birokratijom da bi se obezbedilo da ona bude na usluzi, a ne na teretu privredi, za bezbrojne pokušaje da se obezbedi da lokalna javna preduzeća i područne jedinice državnih organa i preduzeća budu u funkciji vizije lokalnog razvoja – teško je motivisati se za sve to kada bolji uslovi poslovanja, kao rezultat sveg tog angažovanja, nisu nešto vidljivo i opipljivo, na šta se može sa ponosom prstom pokazati, niti se može preseći neka vrpca. Teško je na sve to se motivisati kada su neupućeni građani, a

>>>

njih je uvek najviše u svakoj lokalnoj zajednici, skloni da uspehe lokalne privrede, kao i neuspehe, pripišu okolnostima.

Zato je ovaj tekst svojevrstan apel za definisanje ciljeva lokalnog razvoja, za praćenje i za ocenjivanje uspešnosti u dostizanju ciljeva – tačnije, za ocenjivanje uspešnosti lokalne samouprave u vezi sa lokalnim ekonomskim razvojem. Bez toga će i uspesi i neuspesi prolaziti nezapaženo, ili će se neuspesi izdavati za uspehe, a stavovi građana će više zavisiti od umešnosti agencija za odnose sa javnošću da zamagle tu razliku i da uspešno manipulišu percepcijom građana.

Praćenje, merenje i ocenjivanje performansi javnog sektora mora početi od definicije uspeha. U praksi, to znači da je potrebno definisati, sa jedne strane, trenutno (nulto) stanje, a sa druge strane, poželjno stanje. U slučaju lokalnog ekonomskog razvoja, trenutno stanje može biti definisano kao broj preduzetničkih radnji na teritoriji opštine, a poželjno stanje bi bio određen broj preduzetnika, koji je za neki procenat veći od onog u trenutnom stanju. Javni sektor koji zna da će se njegovi rezultati pratiti i porediti sa projektovanim ciljevima može biti sklon da ciljeve projektuje skromno (konzervativno), odnosno da spusti „prag definicije uspeha". Međutim, ako se ovakva projekcija ciljeva ukrsti sa projekcijom budžeta, pa se utvrdi da je budžetska stavka za podršku preduzetništvu, na primer, pozamašna, a da su rezultati koji se projektuju (procenat povećanja broja preduzetničkih radnji) skromni, to može biti snažan signal da se razmotri opravdanost iznosa te budžetske stavke, ili čak i njenog postojanja. *Upravo je ova veza između iznosa određenih budžetskih stavki i ciljeva čije se postizanje predviđa jedan od ključnih instrumenata u upravljanju u javnom sektoru*.

Nakon definisanja ciljeva, potrebno je utvrditi indikatore njihovog ostvarivanja. U ovom slučaju, sa brojem preduzetničkih radnji, to je relativno jednostavno. U nešto sofisticiranijim modelima, ovaj indikator bi mogao biti nadograđen pokazateljima ukupnog broja zaposlenih u preduzetničkim radnjama, ukupnih lokalnih prihoda naplaćenih od preduzetnika itd. Sledeći korak je utvrditi ko je zadužen za praćenje ostvarivanja ovih indikatora i izveštavanje o njima, kao i definisati koje vrednosti će se smatrati uspehom, koje delimičnim uspehom, a koje neuspehom.

Praksa je da se prilikom donošenja ocene o uspešnosti rezultati javnog sektora porede sa rezultatima nekog uporedivog organa ili organizacije. Zato je potrebno definisati sa čime će se to poređenje vršiti. Da li samo sa onim što je zacrtano u inicijalnim ciljevima, ili su moguća i korektivna poređenja? Ako se merenja vrše nakon izbijanja globalne ekonomske krize, na primer, neispunjenje ciljeva koji su zacrtani bez predviđanja efekata krize može biti okarakterisano kao neuspeh. Međutim, ako se poređenje vrši prema procentu povećanja ili smanjenja broja preduzetničkih radnji u susednim opštinama, ili čak sa nekim opštinama u regionu, može se doći do saznanja da su u datoj opštini negativni trendovi mnogo slabije izraženi nego u tim drugim opštinama i da je određena politika dala rezultate i preko očekivanja, čak i ako sam cilj nije dostignut. Ova poređenja se nekada mogu vršiti i u odnosu na rezultate istog organa u prethodnim godinama, kao i prema rezultatima drugih uporedivih organizacija. Važno je samo da referentne vrednosti (one sa kojima ćemo porediti naše rezultate) budu unapred definisane, a ne naknadno, tako što bi se birala poređenja koja postignute rezultate predstavljaju u najboljem svetlu.

U funkciji zaključka: informacione tehnologije će promeniti svet

Tvrdnja iz ovog podnaslova je dobrano zakasnela – informacione tehnologije (IT) odavno su promenile svet, iako nastavljaju da ga menjaju iz dana u dan. Ono što još uvek čekamo da se desi jeste da informacione tehnologije budu adekvatno primenjene u našoj javnoj upravi i praksi lokalnog ekonomskog razvoja u Srbiji. Potencijal IT za ubrzanje postupka izdavanja građevinskih dozvola ili za unapređenje efikasnosti vršenja inspekcijskog nadzora su gotovo neograničene.

Merenje učinka u javnom sektoru je sve samo ne lak i zahvalan zadatak. IT omogućavaju nivo transparentnosti koji je doskoro bio nezamisliv. Upravo zato otpori korišćenju tih potencijala dolaze sa raznih strana i sa pozivanjem na različite argumente – od tehnoloških ograničenja do bezbednosnih razloga.

I ovde je potrebno uložiti puno resursa i vremena lokalnog rukovodstva, a uspostavljanje kvalitetnog sistema za merenje učinka može da traje toliko dugo da se postavlja pitanje da li će od njega imati koristi ona vlast u čijem mandatu je izrada počela ili možda tek naredna. Neizvesnost odgovora na ovo pitanje je u većini slučajeva dovoljan razlog da se od uspostavljanja ovakvih sistema odustane pre nego što se i počne.

Ipak, prikupljanje, obrada i objavljivanje podataka o efikasnosti lokalne samouprave u obavljanju njenih nadležnosti je ključ da identifikujemo i nagradimo one sa objektivno postignutim rezultatima. To dugujemo i njima, ali pre svega se radi o načinu za motivisanje čitavog javnog sektora da svoje performanse podigne na jedan kvalitativno viši nivo. ■



Prof. dr Danica Popović
Redovna profesorka Ekonomskog fakulteta
Univerziteta u Beogradu

JAVNE POLITIKE U PRIVREDI SRBIJE: GAŠENJE POŽARA BEZ ULAŽENJA U UZROKE

Nijedna objavljena javna politika nije ustanovila nova pravila ponašanja, nije objavila istinsku i verodostojnu reformu pravosuđa, niti je eliminisala bilo koji element partijske države, monopola i neformalnih uticaja u privredi.

Srbija spada u zemlje u kojima je duboko ukorenjeno uverenje da je zadatak države da rešava sve probleme koje njeni podanici ne mogu sami da reše – od poplava i suša do nezaposlenosti, nelikvidnosti u privredi, dugova, gubitaka i svega ostalog što se desi u toku mandata neke vlade.

Uzmimo primer elementarnih nepogoda u poljoprivredi. Ako država interveniše svaki put kada dođe do katastrofe (što redovno i čini), na prvi pogled će delovati da je država dobro postupila, jer je (barem delimično) sanirala štetu. Međutim, država je u ovom slučaju u stvari preuzela posao osiguravajuće kompanije i isplatila odštetu *jednoj grupi oštećenih* građana u zemlji – od novca koji su u budžet uplatili *svi poreski obveznici*. Kao posledicu njenog direktnog uplitanja u problem, imaćemo sledeći niz nepovoljnih događaja: (1) smanjiće se iznos novca u budžetu, pa država mora da se zadužuje da bi ispunila obaveze; (2) tako dug države raste, što smanjuje kreditni rejting zemlje i utiče na rast deviznog kursa; (3) seljaci gube podsticaj da sami osiguravaju prinose, znajući da će im i naredni put država sanirati štetu; (4) finansijski sektor u zemlji ostaje nerazvijen, pošto država svojim intervencijama direktno odvraća građane od štednje ili osiguranja – te bankama i osiguravajućim kompanijama praktično oduzima klijente; (5) štednja na nivou zemlje ostaje niska, jer se građani oslanjaju na pomoć države, a kad pomoć države izostane, blokiraju institucije i štrajkuju do ispunjenja zahteva – koji na kraju uvek budu manje ili više ispunjeni; (6) u uslovima niske štednje i nerazvijenih finansijskih institucija investicije i privredni rast po pravilu su niski; (7) prilikom naredne katastrofe državna kasa biće još praznija, pa svi koji traže državnu pomoć – seljaci, rudari, nelikvidne firme i svi ostali, mogu da računaju samo na još >>>

manju i neadekvatniju kompenzaciju. Da stvar bude još gora, pošto je novca za intervencije malo, dobiće ga oni koji su bliži političkim partijama, te tako dobijamo partijsku državu, deficite i grčki scenario, o kome danas otvoreno govore i funkcioneri nove vlade Srbije.

Stoga je prvi preduslov dobrog vođenja države taj da država postane kreator pravila igre i prestane da bude rezervni igrač, koji uskače u igru i čije kratkoročne kompenzacije pojedinim privrednim subjektima (firmama, seljacima, nezaposlenima itd.) imaju za posledicu siromašenje svih privrednih subjekata na dugi rok. Naročito je pogubna činjenica da će uspešni privredni subjekti i dalje morati da uplaćuju u budžet – ne da bi time dobili bolje pravosuđe, kvalitetnije obrazovanje ili bolje regulisani privredni ambijent, već da bi država kupovala socijalni mir, čija će cena sutra biti veći porezi, manji životni standard – i još jači podsticaj svima da se približe vladajućim političkim partijama, koje će provesti društvo kroz još jedan začarani krug neuspelih intervencija, rasta deficita i pada životnog standarda.

U sadašnjim objavama nove vlade nema ni naznaka o nameri da se ovakva čvrsta pravila igre uopšte uvode. Naprotiv, o intervencijama u privredi, poljoprivredi i na svakom drugom mestu govori se kao o neophodnim i najprirodnijim zadacima, zaposlenima u javnoj upravi obećava se da će zadržati posao sve dok traje kriza, o profesionalizaciji uprave sve se manje govori, a uz to, već je postavljen partijski guverner Narodne banke, što se može smatrati verodostojnom objavom sa vrha da promene u načinu vođenja države u stvari neće ni biti.

U tim uslovima ovaj tekst će samo pokazati udaljenost postojećih javnih politika od onih koje bi trebalo primeniti u privrednom životu Srbije.

Prvi preduslov dobrog funkcionisanja privrede – funkcionalan zakon o stečaju

Jedan od najvažnijih preduslova za dobro funkcionisanje privrede jeste da svi učesnici znaju da će u slučaju da ih drugi učesnici ometaju u poslu – tako što nikada ne izmiruju račune ili ih izmiruju u nerazumno dugim rokovima isplate – prekršioci biti brzo i efikasno naterani da poštuju pravila koja važe za sve, a firme koje za to ne budu bile u stanju, moraće da odu u stečaj, da se u toku stečajnog postupka restrukturiraju (smanje troškove do nivoa svojih prihoda) ili da napuste tržišnu utakmicu. Stoga sve uspešne države propisuju – i primenjuju – veoma strogo stečajno zakonodavstvo. Ovo je naročito važno za zemlje u tranziciji, koje startuju sa ogromnim dugovima između preduzeća i gde je kultura neplaćanja veoma raširena. Tako se stvara prvi preduslov za dolazak strateških stranih investitora, koji jedino takav privredni ambijent razumeju.

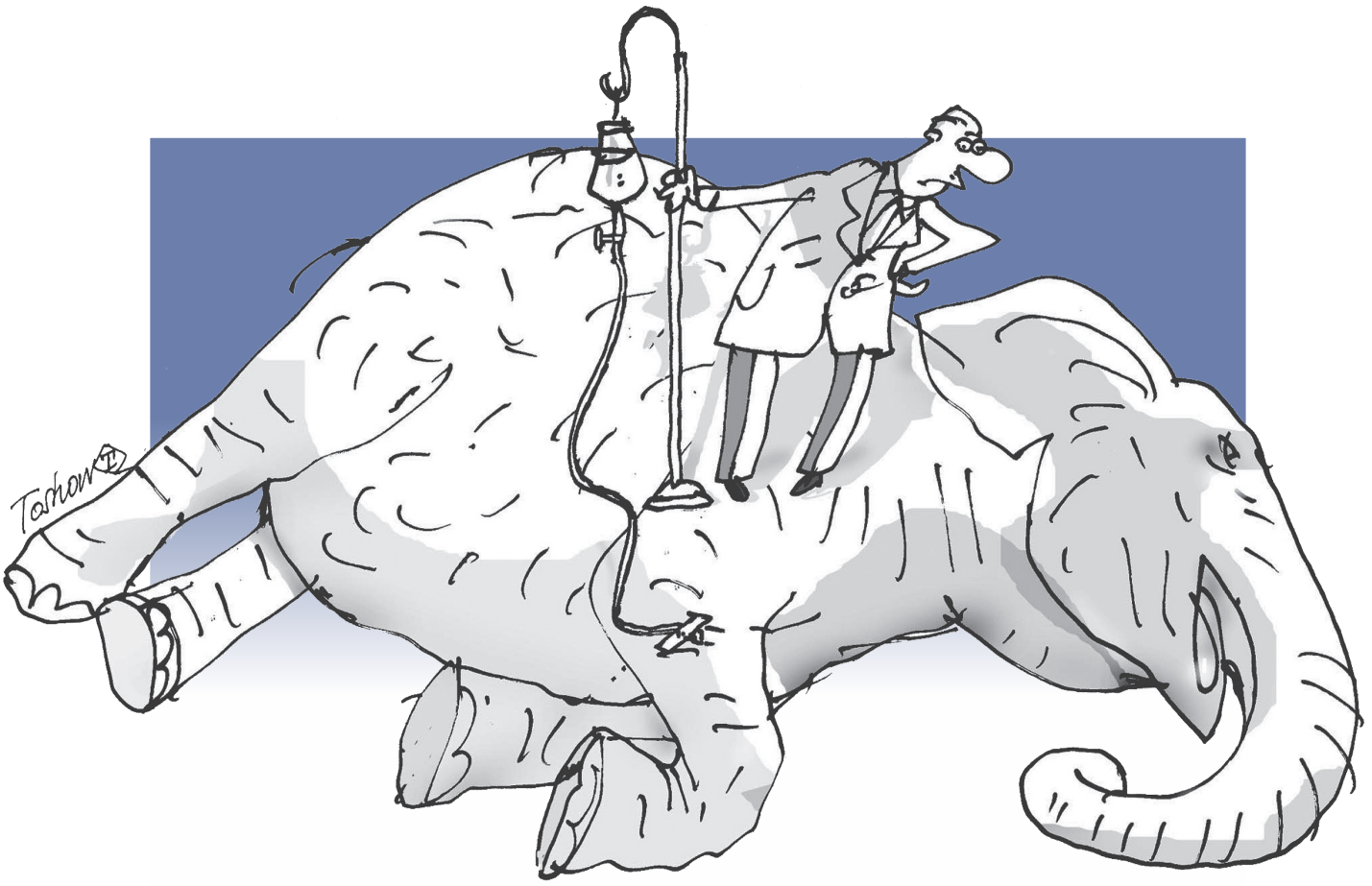
Najvažniji problem ovde, u Srbiji jeste u tome što je upravo država najveći dužnik, te aktiviranje stečajnog postupka, u stvari, u najvećem broju slučajeva ne bi ni dovelo do ozdravljenja sistema niti do zaštite dobrih od loših firmi.

S druge strane, država ne isplaćuje svoje obaveze zbog toga što planira veće rashode od onih koje bi joj dozvolio nivo prihoda koje ostvaruje. Kada se kasa nađe u minusu, država odlaže svoje obaveze sve do trenutka kada dužnici stupe u štrajk ili nađu način da izvrše politički pritisak na vladu da im namiri dug ili im barem omogući neku drugu privilegiju – jeftini kredit, novi unosni državni posao, ili im svojim političkim pritiskom obezbedi da ne odgovaraju na sudu za neke privredne prekršaje koje su sami dužnici počinili.

Stoga je prvi korak u funkcionalnom privrednom sistemu taj da država počne da planira rashode samo do nivoa prihoda koje ostvaruje od poreza i ostalih prihoda, tako da može da isplati svako svoje dugovanje. Niti jedna izjava funkcionera nove vlade ne odnosi se na ovaj problem, što u postojećim uslovima znači da privredni subjekti i dalje ne mogu računati na pravnu zaštitu i da su prepušteni sami sebi, te da im se najviše isplati da se približe novoj garnituri na vlasti i ličnim političkim vezama, kao i ranije, štite i unapređuju svoje poslovanje.

Ogroman broj nezaposlenih u Srbiji u velikoj meri je posledica upravo ovakvog vođenja države i privrede. Srednja i mala preduzeća, na kojima se zasniva srednja klasa u najvećem broju uspešnih zemalja, jednostavno nemaju snage da funkcionišu u ovakvom ambijentu – i povlače se sa tržišta. Strani investitori, koji u zemlju donose novu tehnologiju, nove izvozne kanale i moderan sistem upravljanja, jednostavno ne žele da dođu u Srbiju, ili odlaze u zemlje gde se neće susretati sa nerešivim problemima neplaćanja, lanca nelikvidnosti i nepostojanja pravne zaštite. Poslednji pogubni primer je slučaj *US Steel*-a, koji je zbog krize zatvorio svoju fabriku u Srbiji, ali je istovremeno zadržao i proširio aktivnosti u Slovačkoj i Kanadi, koje su, isto kao i Srbija, pogođene ekonomskom krizom, recesijom i smanjenom tražnjom za čelikom.

Javne politike u ovoj oblasti najpre moraju da eliminišu neplaćanja države, tako što će se država obavezati da isplati svaku svoju obavezu u tačno definisanom vremenskom roku, kao i da garantuje svim privrednim subjektima da će se u slučaju neplaćanja svaki dužnik u kratkom roku naći u stečajnom postupku. Ovakva javna politika bila bi mnogo verodostojnija od najava hapšenja svih onih koji su do sada zloupotrebljavali sistem i lično se bogati-



li, a svakako da bi morala da im prethodi. U situaciji koju imamo sada, imaćemo i dalje isti sistem, samo će se umesto nekih starih pojaviti novi bogataši, dok će i mnogi stari bogataši najverovatnije preživeti i postati još bogatiji.

Monopoli

Monopoli u većini slučajeva nastaju javnom intervencijom, kada neka firma dobija isključivo pravo poslovanja u određenoj oblasti ili kada se skrivenom zaštitom (uz javnu podršku) neka firma izbori za ekskluzivitet na domaćem tržištu. Ovde se uvek radi o bogatim pojedincima koji po pravilu svoj položaj dobijaju i štite tako što finansiraju političke partije (kako one trenutno na vlasti, tako i one za koje računaju da će sutra zauzeti njihovo mesto) i tako – koruptivnim metodama – utiču na zakonodavstvo koje će ih zaštititi u budućem poslovanju. Monopoli su, pored države, najveće neplatiše u sistemu, od čega nijedan privredni subjekt nema nikakvu pravnu zaštitu.

U Srbiji su upravo monopoli (tajkunske firme) bili najveći korisnici sredstava Fonda za razvoj, namenjenog za razvoj malih i srednjih preduzeća, gde ni po jednoj svojoj karakteristici ne spadaju. Koliko je malih i srednjih preduzeća zbog toga uništeno, koliki je broj ljudi izgubio posao i koliko je privredni ambijent zbog toga urušen, o tome nova vlast niti govori – niti, izgleda, ima nameru da govori.

Javne politike u ovoj oblasti svakako bi trebalo da nedvosmisleno najave ukidanje monopola i slobodan pristup svim privrednim subjektima – kako domaćim, tako i stranim. Jedan od razloga za to što Srbija ima najskuplju dečju opremu, hranu i robu trajne potrošnje leži upravo u tome da na srpsko tržište ne može da uđe nijedna domaća ni strana firma, te domaći monopolisti podižu cene i ugrožavaju životni standard stanovništva. A umesto takvih postupaka, nove vlasti štite standard građana tako što monopolistima ograničavaju marže na neke određene proizvode, na šta monopolisti po pravilu reaguju tako što zaista i smanje marže tih proizvoda, ali povećaju marže svim ostalim proizvodima, te još više ugroze životni standard stanovnika. Uz to, dobijaju alibi za svoje neredovne isplate, pošto im se smanjio prihod. U celini, od ovakve javne politike (kontrole cena) štetu opet trpi stanovništvo (u vidu smanjenja standarda), a korist prisvajaju monopolisti (u vidu očuvanja ili rasta prihoda).

>>>

Ni u ovoj oblasti nije najavljena nijedna javna politika koja bi omogućila ulaske novih firmi, otvorila stečajni postupak u prezaduženim monopolskim (tajkunskim) firmama ili ih barem naterala da redovno izmiruju dugove. Umesto toga, svedoci smo da nova vlast formira Savet za ekonomski preporod, u kojem tajkuni i monopolisti zauzimaju istaknuto mesto, što jasno ukazuje na to da će javna politika u oblasti monopola u narednom periodu ostati ista, te da će imati iste posledice: očuvanje zatvorenog tržišta, visoke cene hrane, dečje opreme, trajnih potrošnih dobara, uz očuvanje (ili jačanje) sprege monopola i političkih partija.

Evropski zakoni bez evropskog sistema pravosuđa i evropskog privrednog ambijenta

Svedoci smo donošenja novih zakona i najava ubrzanja postupka ujednačavanja domaćeg i evropskog zakonodavstva, od čega građani Srbije već odavno ne vide nikakvu neposrednu korist. U osnovi, uzrok toga je to što se ovi zakoni „kaleme" na urušeni pravosudni sistem, koji ni posle reforme ne izgleda nimalo bolje nego pre nje. Sudski postupci traju po nekoliko (nekada i nekoliko desetina) godina, što u potpunosti obesmišljava privredni ambijent, i tu nijedan mali privrednik jednostavno nema šanse da preživi. Uz to, najveći broj zakona koji se donose ne sadrži odredbe o sankcijama, čime se zakoni praktično pretvaraju u deklaracije bez ikakvog praktičnog značaja.

Kao i u slučaju drugih problema iznetih u ovom tekstu, uzrok toga neposredno leži u nedostatku političke volje da se reforme zaista sprovedu, a uzrok neposto-

janja te volje leži u činjenici da bi država najpre sebi trebalo da uskrati pravo na neplaćanje i na popuštanje pod pritiscima. Najave kažnjavanja ranijih počinilaca ovde nisu ni od kakve koristi ukoliko im ne prethodi verodostojna najava da će se prestati sa dosadašnjom praksom: privredni subjekti ostaće prepušteni sami sebi, država će intervenisati kada se negde pojavi neko veliko žarište, koje će delimično sanirati. Sam privredni ambijent će ostati isti, te će u narednom požaru država imati još manje sredstava, a u igri će pobediti oni koji budu sebi obezbedili najveći politički uticaj. Nijedno evropsko zakonodavstvo koje se bude gradilo na ovakvim osnovama nikada neće dati željeni rezultat i, uprkos formalnom usvajanju svih evropskih zakona, taj ambijent koji bude stvoren neće se nimalo razlikovati od ovog koji sada imamo.

Makroekonomska politika

U uslovima nultog privrednog rasta, nezaposlenosti više od 25% aktivnog stanovništva i sa fiskalnim deficitom od oko 2,2 milijarde evra (što iznosi 6,5% bruto domaćeg proizvoda, dok je zakonom predviđena gornja granica postavljena na 4,5% BDP), neophodan sled makroekonomskih politika bi bio da se deficit što pre zaustavi, što će se učiniti smanjenjem svih rashoda na zahtevani nivo.

Dve su prepreke da se to valjano sprovede. Prva se sastoji u tome što je nova vlada istu osobu uzela i za ministra privrede (koji po prirodi posla teži da uvećava rashode i intervencije u privredi) i za ministra finansija (koji po prirodi posla isključivo insistira na smanjenju rashoda). Oba ova zadatka jedna osoba ne može valjano da vrši. Po rečima predsednika Fiskalnog saveta, ministar privrede i finansija više se koncentriše na subvencije i intervencije, što i sam ministar potvrđuje svojim postupcima (prekidom štrajka i aktiviranjem proizvodnje u fabrici *Goša*), dok istovremeno najavljuje i nove intervencije („Istu podršku kao *Goša* dobiće i *Železvoz*, fabrika vagona u Kraljevu, i *Minivagonka* u Nišu, odnosno sve fabrike koje trenutno imaju problema sa poslovanjem", izjavio je ministar privrede i ekonomije[1]) Ovo svakako predstavlja verodostojnu najavu nastavka politike gašenja požara, što je potpuno nespojivo sa potrebom smanjenja rashoda, koje se planira za narednu godinu.

Druga prepreka je još značajnija. Čak i da se ovoga trenutka razdvoje funkcije ministra privrede i ministra finansija, i da se budžetski deficit iduće godine zaista smanji sa 7 na 3,5% bruto domaćeg proizvoda, privredni ambijent će ostati isti. Takav ambijent po prirodi generiše novi deficit na nepredviđenim mestima i u nepredviđenim trenucima, te se, prema tome, umesto smanjenja deficita lako može očekivati njegov novi rast – i grčki scenario prezaduženosti i bankrota države.

Nijedna objavljena javna politika nije ustanovila nova pravila ponašanja, nije objavila istinsku i verodostojnu reformu pravosuđa, niti je eliminisala bilo koji element partijske države, monopola i neformalnih uticaja u privredi. Stoga će i najavljene (u osnovi dobre, mada nedovoljne) mere makroekonomske politike predstavljati samo mere za gašenje požara, dok će svi uzročnici požara zauzeti mesto u vladi – ili u Savetu za ekonomski preporod Srbije. ■

1. Tanjug, 15. jun 2012.



Dr Miodrag Vujošević
Ekonomist, envajronmentalni
i prostorni planer, naučni savetnik
i predsednik Naučnog veća Instituta
za arhitekturu i urbanizam Srbije

STRANPUTICE DRŽAVNE POLITIKE PROSTORNOG RAZVOJA: NEOSNOVANE NADE, LAŽNA OBEĆANJA I NEPOSTOJANJE STVARNIH INSTRUMENATA

U Srbiji je na delu svojevrsna „razvojna shizofrenija": na jednoj strani, u poslednje vreme doneto je više stotina raznih razvojnih dokumenata na svim upravljačkim nivoima, dok na drugoj, Srbija, zapravo, ne raspolaže odgovarajućim strategijama za izlazak iz krize.

Još od pedesetih godina prošlog veka, u prethodnoj Jugoslaviji i Srbiji težilo se uvođenju prostornog reda, definisanjem odgovarajućih politika i donošenjem i ostvarivanjem raznih vrsta prostornih i urbanističkih planova. U tome se polazilo od uverenja, interpretiranog, dakako, u okviru socijalističko-samoupravnog ideološkog i političkog narativa, da institucije i prostorni red čine okosnicu prosvetiteljskih emancipatorskih i modernizatorskih političkih projekata 19. i 20. veka.[1] Od druge polovine 60-ih godina 20. veka počelo se naglašavati da je neophodan državni strateški okvir prostornog razvoja, na republičkom i saveznom nivou. U Srbiji je tada doneta odluka o izradi državnog prostornog plana, ali je on, nakon mnogo peripetija i frustracija, usvojen tek 1996. Time su demonstrirane volja da se određena političko-razvojna pitanja stave na politički dnevni red, kao i volja da se pripreme i, u demokratskom postupku, donesu kvalitetne razvojne odluke, ali ne i politička volja da se definiše i primeni instrumentarijum za sprovođenje odluka, jednako neophodna za strateško odlučivanje i upravljanje. Taj plan u najvećem delu nije sproveden, najpre, upravo zbog izostajanja pomenute političke volje da se, naime, preduzme sprovođenje donetih odluka. Sa tim saznanjem, a nakon dugog i teško objašnjivog odlaganja posle političkih promena 2000. godine, 2010. donet je novi državni prostorni plan. I ovoga puta je iskazana namera da se taj plan ostvari, ali i sada je otvoreno pitanje implementacijskih sredstava, na drugi način i u drugačijim ekonomskim, političkim, socijalnim i geopolitičkim prilikama u odnosu na sredinu 90-ih.

>>>

1. Možda je takva tendencija uspostavljanja i održavanja prostornog reda najbolje sažeta u nemačkoj reči *Raumordnung*.

U ovom radu ukratko su prikazana dva pomenuta plana, a iskustvo iz (ne)primenjivanja prvog poslužilo je kao osnov za problematizovanje glavnih otvorenih pitanja ostvarivanja novog plana, što je izloženo u predlozima za poboljšanja, odnosno izlazak iz postojećeg institucionalnog i konceptualnog ćorsokaka i „razvojne shizofrenije", za koje je nađeno da čine osnovne karakteristike sadašnjeg trenutka.

Prostorni plan Republike Srbije iz 1996. i Prostorni plan Republike Srbije iz 2010.

Prostorni plan Republike Srbije usvojen je zakonom 1996. godine, skoro 30 godina nakon donošenja odluke o njegovoj izradi.[2] Osnovna uloga Plana bila je da se njime uspostavi strateški okvir za dugoročnu politiku organizacije i uređenja prostora u Srbiji.[3] Osim toga, Planom je obuhvaćeno i mnoštvo elemenata envajronmentalne politike, demografskog, socio-ekonomskog i drugog razvoja. U času kada je donet, Plan je predstavljao „fizički plan" strateškog razvoja na nacionalnom nivou u oblasti organizacije, korišćenja i uređenja prostora, urbanizacije i uređenja naselja, korišćenja prirodnih resursa, zaštite i korišćenja područja od posebnog značaja i zaštite koridora osnovnih infrastrukturnih sistema. Računalo se s tim da će ubrzo biti izrađeni i usvojeni i drugi dokumenti opšteg i sektorskog razvoja, te da će na taj način biti formirana celovita i zaokružena osnova za integralno usmeravanje razvoja Srbije, a da će Plan biti strateški okvir za integrisanje svih sektorskih i drugih politika koje imaju prostorne implikacije i konsekvence. Ukupno, nameravano je da se ovaj dokument ostvari kao nešto što je „više od plana" i da se njime pokrenu promene i u zakonodavstvu, naučnoj i istraživačkoj podršci, institucijama itd. Bio je to, zapravo, pokušaj da se integralno regulišu elementi iz triju inače tradicionalno odvojenih i manje ili više neuspešno usklađenih oblasti razvoja, tj. prostornog/naseljskog, ekonomskog i envajronmentalnog. Odlučujuću ulogu trebalo je da ima visoki profesionalizam stručnjaka u formiranju saznajne građe, kao i nastojanje planskih i drugih vlasti da se u interpretiranju te građe napravi radikalan otklon od tada i sada dominirajuće manipulacije i tzv. „sistematske i organizovane mobilizacije interesa i pristrasnosti". Osim toga, jedna od osnovnih namera Plana bila je da se zaštiti prostor Srbije kao javno dobro, odnosno da se štite javni interesi u korišćenju prostora, tj. da se obezbede zajednički prostorni okvir za integralni razvoj zemlje, kao i prostorni red, što je, podsetimo se još jednom, jedna od najvažnijih tekovina novije političke istorije evropskih, pa i nekih drugih zemalja. Plan je obuhvatio period do 2011. godine, a za pojedine oblasti i duži period.

Plan je u mnogom pogledu bio „evropski", barem kao anticipacija nekih docnijih događaja. Na pripremnoj konferenciji za donošenje Perspektive evropskog prostornog razvoja (*European Spatial Development Perspective – ESDP*), u Beču novembra 1998, Plan je ocenjen kao „evropski konvencionalan", što će nam ovde poslužiti da ustvrdimo da je on mogao biti dalje razvijan u duhu nastupajućeg „evropskog planiranja održivog prostornog razvoja"[4], da se nastavilo sa radom na Planu, i da tok kasnijih događaja nije pošao drugim, a u jednom delu i destruktivnim pravcem (sa bombardovanjem zemlje od strane NATO u proleće 1999. godine). Naime, tada je Srbija bila jedina od svih bivših socijalističkih zemalja koja je raspolagala upravo usvojenim nacionalnim strateškim dokumentom u oblasti prostornog razvoja.

Plan iz 1996. godine nikada nije programirano, organizovano i sistematski sprovođen, niti je za to bila obezbeđena sva neophodna podrška. On je tipičan primer razvojnog dokumenta čiji se deklarisani ciljevi nisu podudarali sa stvarnim ciljevima ključnih aktera koji su uticali na njegovo pripremanje, donošenje i ostvarivanje, tj. tipičan primer politički instrumentalizovanog razvojnog dokumenta, za koji nije postojala politička volja za sva tri navedena elementa neophodna u ovakvim razvojnim poduhvatima. I mimo toga, Plan iz 1996. bio je, prvo, previše ambiciozan i, drugo, nije bio zasnovan na realističnim pretpostavkama o institucionalnom i drugom prilagođavanju u budućem periodu. On je sadržao oko 300 raznih odredbi (principa, strateških ciljeva, tzv. „ciljeva-meta", politika, odredbi o instrumentima itd.), čiju primenu, naprosto, nije bilo moguće efikasno usmeravati i kontrolisati, mere-

2. Prostorni plan Republike Srbije, „Službeni glasnik Republike Srbije", br. 13/1996
3. U pogledu sadržaja, oba plana bila su uobičajena za državne (nacionalne) dokumente strateške prostorne politike. Oba plana su se zasnivala na obimnoj istraživačkoj građi, koja je obuhvatila analizu prethodnog razvoja i dijagnozu stanja.
4. Videti: A. Faludi (ed.), *European Spatial Planning*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA., 2002.
5. Na ovaj momenat upozoravali smo već tokom pripreme i donošenje Plana iz 2002 (videti: M. Vujošević, „Implementacija republičkog prostornog plana u novom socio-političkom i ekonomskom kontekstu – neki teorijski i metodološki aspekti", u: *Prostorno planiranje, regionalni razvoj i zaštita životne sredine*, 1, IAUS, Beograd 1995, str. 125–135), a kasnije smo sumirali docnija iskustva u vezi s tim (videti: M. Vujošević, K. Petovar, „Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju)", *Sociologija i prostor*, 2/2002).



no raspoloživom institucionalno-organizacionom, informatičkom, istraživačkom i drugom podrškom.[5] Najmanje je bio razrađen ekonomski instrumentarijum za implementaciju. Trebalo je da se Plan sprovodi etapno, na osnovu srednjoročnog programa implementacije, koji nije donet. U periodu dužem od 10 godina problematika usmeravanja prostornog razvoja na državnom nivou bila je skoro potpuno zapostavljena, čime je prostorni nered samo povećan.[6] Nema sumnje da je ovo rezultat prevashodno nedostatka političke volje starih i novih (poslepeto-oktobarskih) vlasti.

Navedene pouke samo su delimično uzete u obzir prilikom izrade Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020, koji je usvojen 2010. Novi Plan mnogo više pažnje posvećuje pitanjima implementacije.[7] Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije donet je već 2011. godine i u njemu su podrobnije definisane odredbe o ostvarivanju strateških prioriteta.

U radu na Planu iz 2010. primenjen je takoreći istovetan pristup kao u Planu iz 1996, tek unekoliko prilagođen.[8] S druge >>>

6. Mi već u podužem periodu ukazujemo na to da prostorni nered u Srbiji umnogome podseća na ono što su Iljf i Petrov još krajem 20-ih godina 20. veka, tj. u vreme NEP-a, nazivali – ostapbenderovski, dakako! – „autoutrkom kroz bespuće i nemar". Ovde naglašavamo da se prostorni nered u Srbiji postojano pogoršava u već podužem periodu.
7. Za detaljniji prikaz i raspravu o ovim pitanjima videti: M. Vujošević, „Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal", *Spatium*, 2/2010, Institute of Architecture and Urban Planning of Serbia, Belgrade, str. 22–29.
8. Reč je o pristupu koji je inicijalno bio razvijen još na početku 90-ih godina, kada je urađena prva verzija državnog prostornog plana (Prostorni plan SR Srbije, Nacrt Plana, Republički zavod za planiranje, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, avgust 1990). To je bio prvi slučaj jednog prostornog plana u SFRJ gde je znatnija pažnja bila posvećena implementaciji. O ovoj verziji Plana raspravljalo se u vladi Srbije i među stručnjacima, ali je docniji razvoj događaja prekinuo ovaj proces. Rad na Planu obnovljen je od sredine 90-ih godina.

strane, u novom planu korišćene su planske kategorije koje su novijeg datuma i u evropskoj planskoj praksi i koje su sastavni deo tzv. „evropskog planskog diskursa", na primer, „teritorijalni kapital", „socijalna, ekonomska i teritorijalna kohezija", „policentrični razvoj", „održivi prostorni razvoj", „pristupačnost znanja i infrastrukture", „prostorna banana" (u slučaju Srbije: „srbijanska prostorna banana")[9], „socijalna inkluzija", „evropski gradovi-kapije", „ekonomija i društvo zasnovani na znanju", „uloga evropskih koridora" (ovde: VII i X), „urbano-ruralno partnerstvo/saradnja", „teritorijalna/regionalna decentralizacija", „prostorna integracija", podela statističkih teritorijalnih jedinica prema sistemu *NUTS*, koji važi u Evropskoj uniji i u nekim drugim evropskim zemljama, „funkcionalna urbana područja"/FUA, „metropolska područja rasta"/MEGA itd.[10] Kao i raniji dokumenti ove vrste, i Plan iz 2010. obiluje „razvojnim optimizmom i entuzijazmom", „vizijama" i sl., za koje se ne može naći pokriće kako u mizernoj stvarnosti Srbije tako ni u razvojnim izgledima. Primera radi, definisana je „dugoročna vizija Srbije", tj. Srbija kao „teritorijalno utvrđena i regionalno uravnotežena, održivog rasta i konkurentna, socijalno koherentna i stabilna, infrastrukturno opremljena i saobraćajno pristupačna, očuvanog i zaštićenog prirodnog i kulturnog nasleđa, kvalitetne životne sredine, i funkcionalno integrisana u okruženje".[11]

Predlozi za poboljšanja

Dosadašnja državna politika prostornog razvoja Srbije doživela je fijasko, slično kao i politika regionalnog razvoja, jer se njeni ključni ciljevi ne realizuju, pa se stanje pogoršava, što se naročito odnosi na porast prostornog nereda, opštu demografsku recesiju, koncentraciju stanovnika, aktivnosti i razvoja na disproporcionalno malom prostoru „srbijanske prostorne banane" i svekoliko zaostajanje skoro svih drugih delova Srbije, odnosno na porast regionalnih razvojnih razlika itd.[12] Takvu sliku treba da ispravi – barem po iskazanim namerama, ali još uvek ne i po demonstriranoj političkoj volji da se iznađe instrumentarijum za njegovu implementaciju – Plan iz 2010. Prema grubim procenama, za njegovo ostvarivanje neophodno je mnogo milijardi evra, kao i druge podrške, kojima društvo i država, naprosto, ne raspolažu. Već letimičan uvid u stanje razvoja i razvojne izglede pokazuje da tih sredstava i podrški neće biti u predstojećem periodu, čije su osnovne karakteristike: produžena globalna i nacionalna kriza; produženo opstajanje zemlje na ivici bankrota i razvojnog sunovrata; „evropeizacija Srbije izvan Unije i uz njenu ograničenu pomoć"; produžena kriza javnih finansija i smanjen manevarski prostor javnih vlasti za razvojne intervencije (naročito za razne preraspodele, regionalne-prostorne i druge); povećanje unutrašnjih i spoljnih dugova zemlje; širenje oskudice raznih razvojnih resursa i podrški itd. Ovakve okolnosti ne idu na ruku „plansko-razvojnom optimizmu i entuzijazmu", koji dominiraju u Planu. Nasuprot tome, u Srbiji je na delu svojevrsna „razvojna shizofrenija": na jednoj strani, u poslednje vreme doneto je više stotina raznih razvojnih dokumenata na svim upravljačkim nivoima, dok na drugoj, Srbija, zapravo, ne raspolaže odgovarajućim strategijama za izlazak iz krize. Takva „zahuktalost na pogrešnom koloseku", međutim, postojano smanjuje tzv. „teritorijalni kapital" Srbije, jedan od njenih ključnih resursa, i sve više ostavlja zemlju na „unutrašnjoj evropskoj periferiji"[13]. Postojeći sistem planiranja i upravljanja razvojem, za koji je karakterističan „slom strateškog mišljenja, istraživanja i upravljanja"[14], ne sadrži institucionalne, organizacione i druge aranžmane koji su neophodni za usmeravanje razvoja u uslovima dominantnog tržišnog sistema i političkog pluralizma. Neophodna su nova rešenja, koja, opet, treba uskladiti sa onima

9. Reč je beogradsko-novosadskom metropolskom području, gde se na oko 10% ukupne teritorije koncentriše disproporcionalno mnogo stanovnika i stvara preko 60% BDP-a Srbije (videti: M. Vujošević, S. Zeković, T. Maričić, *Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije. Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd 2010).

10. Pored toga, u novom planu ogledaju se i nove ideološke, političke i ekonomske mantre perioda nakon 2000: „evroatlanske integracije", liberalizacija, privatizacija, „marketizacija", privlačenje SDI kao preduslov rasta i razvoja, demontaža velferističke države, rasprodaja privrednih i prirodnih resursa itd. U Planu iz 1996, međutim, korišćeno je mnoštvo drugih, komplementarnih i/ili sličnih kategorija, koje su u visokom stepenu podudarne sa docnijim „evropskim" konceptima, na primer, „prostorno-razvojni potencijali", „regionalni potencijali", „prostorna ravnoteža", „koncentrisana dekoncentracija" itd.

11. Vizije su u srbijanskom planiranju u modi već nekoliko godina, počev od one koja je bila definisana Nacionalnom strategijom održivog razvoja (Vlada Republike Srbije, Beograd 2008, str. 67): „Republika Srbija je 2017. godine institucionalno i ekonomski razvijena država sa adekvatnom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, sa privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata obrazovanim ljudima, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane."

12. Prema Uredbi o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2011. godinu („Službeni glasnik RS", br. 69/2011), u Srbiji je samo jedan region u grupi razvijenih, tj, regiona sa BDP-om pc koji je iznad republičkog proseka, a to je Beogradski. Svi ostali su u grupi nedovoljno razvijenih, sa BDP-om pc ispod republičkog proseka (za detaljniju raspravu videti: M. Vujošević, S. Zeković, T. Maričić, *Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji*, Knjiga 1, *Opšti aspekti regionalnog pitanja i novi evropski regionalizam*, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd 2012).

u oblasti politike regionalnog razvoja i zaštite životne sredine. Najpre treba započeti sa otklonom od „sistematske i organizovane mobilizacije pristrasnosti i interesa", manipulacije, klijentelizma i sl., koji svi dominiraju na javnoj sceni, ka slobodnijim oblicima javne komunikacije i boljim oblicima javnog diskursa, najpre o ključnim pitanjima upravljačkog sistema i o mogućnostima za obnavljanje strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja. Što pre treba doći do pouzdanih odgovora na otvorena pitanja, na primer: 1) Opšte korišćenje teritorijalnog kapitala Srbije, u petouglu Južni Jadran–Solunski zaliv–Istanbul–Konstanca (zapadna obala Crnog mora)–Budimpešta. 2) Promovisanje beogradskog čvora kao jednog od tzv. „gradova-kapija" (*Gateway Cities*) Jugoistočne Evrope i optimalno korišćenje Luke Beograd – kao javnog dobra! – u tome. 3) Zajednički razvoj i prostorno uređenje balkanskog segmenta Podunavlja (Koridora VII). 4) Saradnja, umesto konkurencije, na Koridoru IV i Koridoru X. 5) Pouzdana *ex ante* evaluacija mogućnosti razvoja novog Koridora XI. 6) Efektuiranje pozitivnih strana „Južnog toka" i smanjivanje negativnih strana u pogledu dalje polarizacije razvoja i koncentracije stanovništva na području tzv. „srbijanske prostorne banane", odnosno rešavanje problema konvergencije-divergencije regionalnog razvoja (u okvirima Srbije). 7) Uključivanje u evropski istraživački mega projekt *ESPON* preko saradnje sa regionalnim partnerima na zajedničkim prioritetima, i izrada plauzibilnih scenarija razvoja u prilagođavanju globalnoj i nacionalnoj krizi. Sve što je navedeno bio bi značajan doprinos borbi protiv postojeće tzv. „debilitacije javnog diskursa" o pitanjima razvoja, koja dominira u Srbiji (kao, uostalom, i u većini drugih balkanskih zemalja) i manifestuje se na više načina, a u prvom redu, tipično, konvencionalnim fingiranjem istraživanja budućnosti preko tri „scenarija" – „optimističkog", „pesimističkog" i „realističkog". 8) „Zajednički beg" država Balkana sa tzv. „unutrašnje evropske periferije". 9) Izrada novih ekspertskih sistema i novog, zajedničkog „jezika strateškog planiranja'' sa susedima, tako da oni budu od pomoći izgradnji emancipatorskog, modernizatorskog i participativnog planiranja. 10) Uvođenje teritorijalne dimenzije u opšti strateški razvojni okvir, kao i u sektorske strategije, u skladu sa novijim tendencijama u formiranju tzv. „evropskog prostornog planiranja". 11) Definisanje novog instrumentarijuma politike regionalnog razvoja, i njegovo usklađivanje sa instrumentima politike zaštite životne sredine.[15] Što se tiče samog Plana iz 2010, ostaje, naravno, da se vidi da li će ovoga puta biti stvarne političke volje da se on efektivno implementira. On je još u većem raskoraku u pogledu stepena realnosti i izvesnosti realizacije u odnosu na onaj iz 1996. Po tome, novi državni prostorni plan više liči na „spisak želja", i nekakvu „ružičastu sliku budućnosti", nego što je utemeljen u stvarnoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji. Naročito je upadljivo pitanje finansijskih sredstava za ostvarivanje ovog dokumenta. Planski sistem i entuzijazam u Planu su direktan odraz sistema prostornog planiranja, jednako beznadežno zapetljanog u najbolje namere (često i puke iluzije), koje su u oštroj opreci prema surovoj i mizernoj životnoj realnosti. On počiva na formulacijama („narativu") koje u postojećim i očekivanim uslovima nisu više prihvatljive. Nakon više decenija koje su utrošene na rasprave „plan ili tržište", „više tržište, a manje plan", odnosno „planiranje kao mlađi partner tržišta", „deregulacija+deetatizacija, u uslovima postplaniranja", „i plan i tržište" itd., kao da je došlo vreme da se konstatuje da modus „ni plan ni tržište" najviše odgovara postojećim prilikama, što, pak, upućuje na iznalaženje novih strateških pristupa.[16] Naročito je važno da se napravi otklon od „vizija" ka implementabilnim koncepcijama. ■

13. D. Göler, „South-East Europe as European Periphery? Empirical and Theoretical Aspects", in *Serbia and Modern Processes in Europe and the World*, The Faculty of Geography, University of Belgrade, Belgrade, 2005, str. 137–142.

14. M. Vujošević, „Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia".

15. Iskustva novijeg evropskog regionalizma jasno pokazuju da je tradicionalni instrumentarijum usmeravanja regionalnog razvoja uglavnom *passé*, pa se sada radi na novim mehanizmima za naporedo stimulisanje razvoja najdinamičnijih područja i za pomaganje onima koja najviše zaostaju (M. Vujošević, „Novi evropski regionalizam i pouke za Srbiju: kakav regionalni sistem je potreban za obnovu strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja?", u: M. Damjanović (urednik), *Nove regionalne politike i evropska iskustva*, Zbornik radova sa međunarodne konferencije „Nove regionalne politike i evropska iskustva", Beograd, 2–3. februara 2012, Megatrend univerzitet, Beograd, jul 2012). U Srbiji, postojeća strategija regionalnog razvoja iz 2007 takođe je u mnogom pogledu prevaziđena (na stranu to što najvećim delom nije ni realizovana), a sada se radi na Nacionalnom planu regionalnog razvoja, koji će biti glavni nacionalni strateški okvir regionalnog razvoja.

16. Ovde, naravno, ne smemo da prenebregnemo lošu plansku kulturu u Srbiji, inače važan deo tzv. „institucionalnog kapitala" jedne zemlje, koji, opet, čini deo njenog tzv. „mekog teritorijalnog kapitala". Ovo je u opreci sa tradicijom, budući da je bivša Jugoslaviji bila jedna od prvih zemalja u svetu u kojoj je bilo pokušaja da se tradicionalno „fizičko" planiranje i urbanističko planiranje, izvorno inženjerske discipline, integrišu u širi profesionalni, politički i razvojni okvir i da postanu deo integralnog planiranja (ili upravljanja) razvoja. Prvi koraci ove vrste bili su preduzeti već u drugoj polovini 50-ih godina 20. veka.



Martina Vukasović
Članica Upravnog odbora
Centra za obrazovne politike i doktorantkinja
iz oblasti visoko-obrazovnih politika
na Univerzitetu u Oslu

OBRAZOVNE POLITIKE: NEOPHODNOST INTEGRISANOG, KOHERENTNOG, STABILNOG I DUGOROČNOG PRISTUPA

Jedna od osnovnih karakteristika formulisanja obrazovnih politika u Srbiji jeste fragmentarnost, odnosno ograničenost gotovo svih reformskih planova na pojedinačne nivoe ili segmente obrazovnog sistema, bez jasnog vertikalnog ili horizontalnog povezivanja.

Obrazovanje se često među poznavaocima javnih politika (što ne uključuje uvek i političare) smatra tzv. „univerzalnim/izvezenim rešenjem". To znači da se, za razliku od, na primer, zaštite životne sredine, koja se često pojavljuje u javnim politikama kao „uvezen problem" na koji treba posebno obratiti pažnju u svakoj oblasti, obrazovanje pojavljuje kao rešenje koje bi trebalo da omogući, između ostalog, i smanjenje siromaštva, ekonomski razvoj, društvenu koheziju, promociju tolerancije i multikulturalnosti, veću kompetitivnost, smanjenje nezaposlenosti i sl.

Ovakvo viđenje obrazovanja, samim tim, postavlja ceo obrazovni sistem u centar javnih politika i naglašava neophodnost koherentnosti obrazovnog sistema unutar sebe (kroz sve nivoe obrazovanja), kao i povezanost obrazovnog sistema sa drugim sektorima. To, nažalost, ne znači da donosioci odluka uvek prepoznaju značaj obrazovanja, niti da razvijaju obrazovne politike sa jasnom idejom o koherentnosti i povezanosti, što nije problem samo u Srbiji već i u drugim zemljama sa konsolidovanijom demokratijom.

Iako je od tzv. demokratskih promena 2000. godine naovamo prilično povećana reformska aktivnost u ovoj oblasti (što ne znači da se smer reformi nije menjao u ovom periodu), prevashodno zbog ograničenosti prostora, ali i zato što su prednosti i mane reformi dublje razmatrane drugde[1], ovaj tekst se neće detaljno baviti svim reformskim potezima po pojedinim nivoima i segmentima

1. Videti, na primer, www.cep.edu.rs, www.herdata.org, kao i analize koje se tiču sistema obrazovanja postavljene na sajtu SIPRU: www.inkluzija.gov.rs. (Svi sajtovi poslednji put posećeni 20. septembra 2012.)

obrazovanja[2], već će se osvrnuti na tri bitne karakteristike obrazovnih politika (u Srbiji) koje je neophodno promeniti da bi puna implementacija pojedinačnih reformi bila moguća.

(Ne)integrisanost

Jedna od osnovnih karakteristika formulisanja obrazovnih politika u Srbiji jeste fragmentarnost, tj. ograničenost gotovo svih reformskih planova na pojedinačne nivoe ili segmente obrazovnog sistema, bez jasnog vertikalnog (između nivoa) ili horizontalnog (između segmenata) povezivanja. Najveći broj strateških i zakonskih dokumenata koji su do sada usvojili Vlada ili Parlament odnosi se na pojedinačne nivoe obrazovanja (na primer, obrazovanje odraslih) ili na pojedinačne segmente (na primer, srednje stručno obrazovanje). Izuzetkom se može smatrati predlog „Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine"[3], koji je objavljen početkom 2012. godine, budući da on obuhvata sve nivoe i segmente obrazovanja. Međutim, i tu se može uočiti duboka podeljenost između „preduniverzitetskog" i „visokog" obrazovanja, kao i fragmentirano posmatranje različitih nivoa unutar oba ova podsistema.

Ovakva fragmentarnost nije karakteristična samo za Srbiju i često se dovodi u vezu kako sa fragmentarnošću samog upravljanja (tačnije, sa postojanjem posebnih sektora unutar nadležnog ministarstva), tako i sa specifičnostima svakog nivoa i segmenta (na primer, visokoškolske ustanove imaju više autonomije od osnovnih ili srednjih škola, u srednjem stručnom obrazovanju je odnos opštih i stručnih predmeta drugačiji nego u gimnazijskom itd.). Međutim, iako teza o specifičnostima stoji, ovakva fragmentarnost dovodi do nekoliko problema.

Prvo, nedovoljna pažnja se pridaje prelascima iz jednog u drugi nivo obrazovanja, što samim tim dovodi i do nedostatka podataka o tome kako nastavak školovanja zavisi od različitih karakteristika učenika, uključujući i njihov socio-ekonomski status, iako su baš ti podaci posebno bitni za Srbiju, čije je stanovništvo u proseku veoma slabo obrazovano (videti rezultate Popisa iz 2002. godine) i gde je stopa odustajanja od obrazovanja među ugroženim stanovništvom (na primer, Romima) veoma velika.

Povezan sa time je drugi problem, a to je mobilnost unutar jednog nivoa (tj. između segmenata). Ovde treba naglasiti da, dok je prelaz iz gimnazija u stručne škole ili sa univerziteta na visoke strukovne škole lakši, prelaz u drugom smeru je veoma otežan i u suštini doprinosi kako većoj stopi odustajanja od obrazovanja (a time i dubljim socijalnim razlikama, imajući u vidu da češće odustaju učenici i studenti iz ugroženih slojeva) tako i većoj neefikasnosti.

Treće, fragmentarnost znači i da razvoj instrumenata koji se tiču celokupnog obrazovnog sistema i koji su veoma važni i za druge sektore (kao što je, na primer, izrada Nacionalnog okvira kvalifikacija, koji bi trebalo da obuhvati sve kvalifikacije koje osoba može da stekne tokom obrazovanja te da pomogne i pri zapošljavanju ili prekvalifikaciji, odnosno dokvalifikaciji) veoma kasni jer nije definisano ko je zadužen da ono što je urađeno za pojedinačne nivoe i segmente objedini.

Stoga je neophodno u medijima (koji se, nažalost, nesistematski bave obrazovanjem) i u stručnoj javnosti (koja je takođe donekle fragmentirana, jednim delom i zbog fragmentarnosti samih univerziteta) promovisati takav pristup, kao i uspostaviti efikasne mehanizme koji bi povezivali donosioce odluka. Iako se formiranje zajedničkog tela koje bi „pokrivalo" sve nivoe i segmente obrazovanja čini kao očigledna preporuka, neophodno je podsetiti da već postoje Nacionalni prosvetni savet, Savet za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, kao i Nacionalni savet za visoko obrazovanje, koji imaju znatne nadležnosti, te da bi bilo produktivnije da se obezbedi bolja komunikacija i saradnja među tim telima (na primer, održavanjem redovnih zajedničkih sednica), pogotovo imajući u vidu da zakonska osnova za takvu vrstu saradnje postoji.[4]

(Ne)koherentnost

Sledeći problem koji je donekle povezan za prethodnim jeste da su obrazovne politike često nekoherentne. Pre svega, često se dešava da pojedinačni zakoni nisu međusobno usklađeni ili se neblagovremeno usklađuju. Na primer, jedan od potencijalnih problema u naredne dve godine jeste uvođenje opšte mature na kraju srednjeg obrazovanja (ZOSOV, član 83) od 2013/14. godine, koja bi >>>

2. Pod *nivoima* se u ovom tekstu podrazumeva, na primer, predškolsko, osnovno, srednje, visoko obrazovanje, dok se pojam *segment* koristi da bi se razdvojilo, na primer, srednje stručno od srednjeg umetničkog ili opšteg/gimnazijskog obrazovanja.
3. O predlogu Strategije nije se intenzivno i detaljno prodiskutovalo, ako se izuzmu prilično burne reakcije na ponajviše dva detalja (mogućnost školovanja „kod kuće" i mogućnost da studenti privatnih fakulteta konkurišu za studentske domove). Zbog promene vlasti nakon izbora u maju 2012. godine nije jasan trenutni status ovog dokumenta.
4. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (ZOSOV), član 12.

trebalo da zameni prijemne ispite za visokoškolske ustanove[5]. Zakon o visokom obrazovanju (ZOVO) u članu 85 predviđa da ukoliko kandidat ima položenu opštu maturu, ona može da zameni prijemni ispit „u skladu sa opštim aktom samostalne visokoškolske ustanove", ali statuti pojedinih ustanova (na primer, Univerziteta u Beogradu) još uvek ne predviđaju postojanje opšte mature. Naravno da je moguće da se Statut univerziteta uskladi sa ZOVO i ZOSOV do 2013/14. godine, ali, imajući u vidu da je neophodno da se dovoljno unapred (kako bi se osigurala pravednost upisa) jasno definišu program mature i način na koji se rezultati opšte mature koriste za rangiranje kandidata pri upisu na fakultete, postaje jasno da je ovo usklađivanje urgentno.

Nedostatak koherentnosti se vidi i unutar jednog sektora, u smislu da različiti instrumenti politika (na primer, zakoni naspram uredbi koje se odnose na finansiranje) nisu usklađeni. Na primer, Zakon o visokom obrazovanju usvojen 2005. godine predviđa (1) „bolonjski" tip studiranja, koji nije striktno vezan za akademske godine već za prikupljanje bodova, i (2) sklapanje ugovora između države i visokoškolskih ustanova kojima se jasno definišu međusobna prava i obaveze, a u cilju povećanja transparentnosti, efikasnosti i kvaliteta. Uredba o finansiranju visokog obrazovanja usvojena je 2002. godine, mada u suštini predstavlja prerađenu verziju uredbe iz ranih 90-ih godina kada je broj studenata bio znatno manji (oko polovine sadašnjeg broja) i kada su studijski programi trajali duže i bili fokusirani na sadržaj nastave, a ne na ishode učenja. Kao takva, Uredba o finansiranju se fokusira na rigidne ulazne parametre (broj prvi put upisanih budžetskih studenata), te niti odgovara realnim troškovima koje ustanove imaju niti omogućava fokus na akumulaciju bodova, jer se i dalje bazira na sredstvima potrebnim za pojedinačne akademske godine. Imajući u vidu da je finansiranje jedan od najznačajnijih instrumenata politika (ponašanje pojedinih aktera se najbrže menja promenom načina finansiranja), te da je neophodno da sistem finansiranja podržava sprovođenje zakona, postaje jasno da u ovom slučaju to nije tako te da razni aspekti „bolonjske" reforme i ne mogu da budu adekvatno implementirani.

Slična nekoherentnost se odnosi na nepostojanje adekvatnog informacionog sistema koji bi služio kako za praćenje efektivnosti određenih reformi tako i za formulisanje novih reformskih poteza. Na primer, ukoliko se, s jedne strane, sprovode mere afirmativne akcije usmerene ka Romima i njihovom obrazovanju (dodeljivanje stipendija i mesta u domovima, definisanje posebnih uslova za upis, postojanje asistenata itd.), a sa druge strane, država ne usvaja blagovremeno potrebne podzakonske akte, ne odobrava potrebna sredstva ili ne razvija informacioni sistem kojim bi se pratilo sprovođenje mera, onda je implementacija mera nepotpuna, a samim tim i obesmišljena.

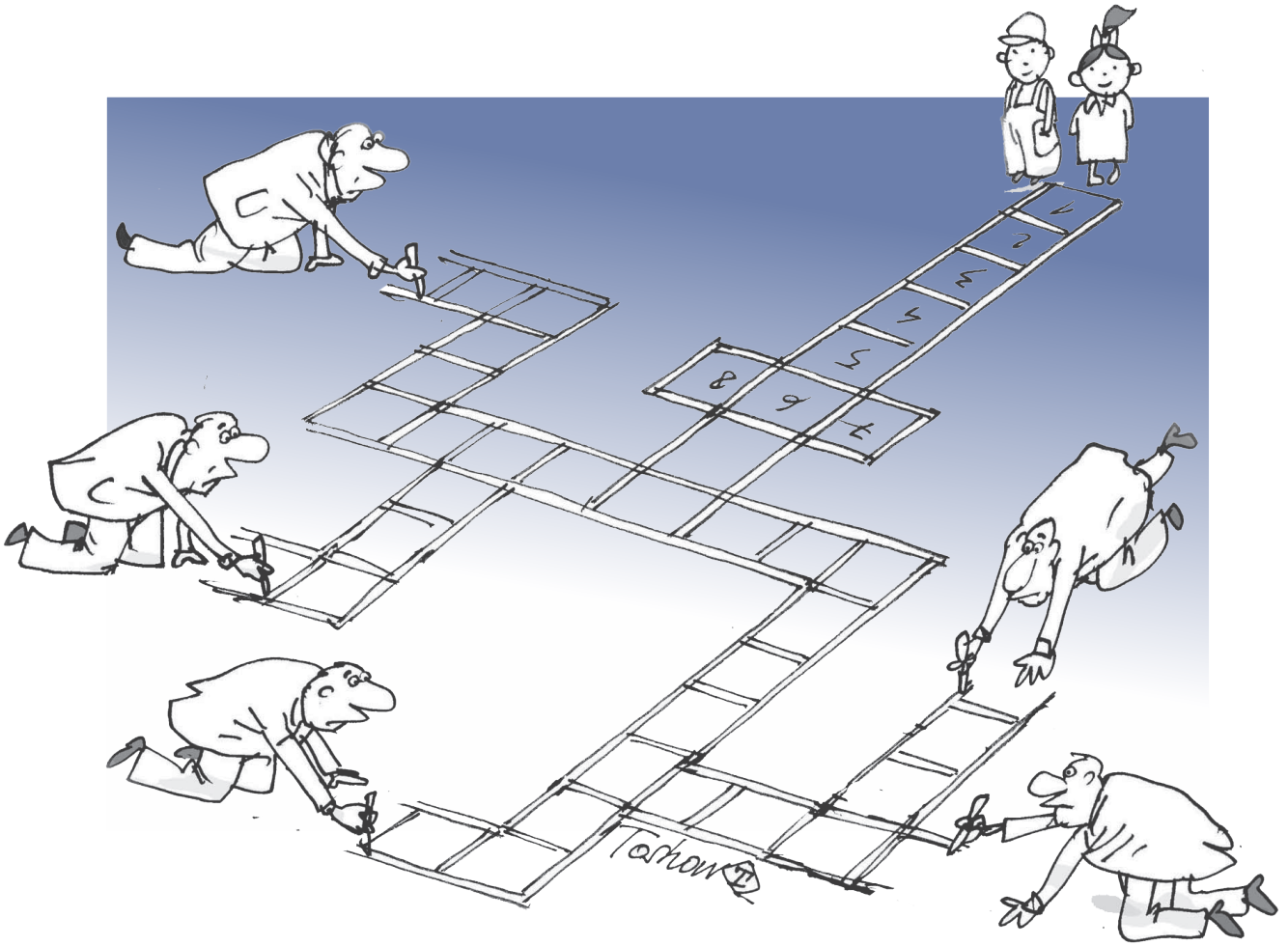
Na kraju, nekoherentnost se odnosi i na podele nadležnosti između nivoa vlasti, recimo, Republike i Pokrajine, ili Republike i lokalnih vlasti. Na primer, lokalne vlasti bi trebalo da obezbede sredstva za materijalne troškove škola, kao i organizaciju obaveznog pripremnog predškolskog programa, iako ne postoji mehanizam koji osigurava da lokalne vlasti odvoje adekvatan deo sredstava iz sopstvenih prihoda, a posebno u siromašnim delovima Srbije, i pored najbolje volje lokalnih vlasti, nije ni moguće obezbediti sva neophodna sredstva. Osim toga, obuke kadrova koji treba da preuzmu neke nove dužnosti i odgovornosti (na primer, obuke za direktore škola ili dodatni kursevi za nastavnike) ponekad veoma kasne u odnosu na planirani tempo implementacije, podrazumevaju dodatne troškove koji nisu predviđeni budžetom ili ne uključuju adekvatne podsticaje.

Osim očigledne preporuke da je neophodno postojeće nekoherentnosti ukloniti (na primer, usvajanjem nove regulative koja se tiče finansiranja visokog obrazovanja, uspostavljanjem funkcionalnog informacionog sistema i sl.), potrebno je i pri formulisanju novih reformskih planova razvijati i druge neophodne instrumente, i izbegavati situaciju koja je do sada bila pravilo – da se reforma svodi na usvajanje novog zakona.

„Kratkovidost" i odsustvo konsenzusa

„Kratkovidost" reformskih planova se ovde odnosi na činjenicu da je vremenski horizont donosilaca odluka najviše četiri godine (do narednih izbora), dok je za procenu uspešnosti reformi u obrazovanju potrebno mnogo više vremena, što zbog kompleksnosti implementacije (imajući u vidu da je promene neophodno sprovesti od sistemskog nivoa do nivoa učionice), što zbog trajanja obrazovnih ciklusa. „Kratkovidost" kao takva nije problem samo u Srbiji, već se i u drugim zemljama, uključujući i konsolidovane demokratije, dešava tzv. „Nijagara refor-

5. O opravdanosti ovakvog rešenja, pogotovo u pogledu povećane pravednosti obrazovnog sistema, videti: http://www.cep.edu.rs/sites/default/files/izdanja/Upis_na_fakultet.pdf (20. septembar 2012. godine).



mi, Sahara implementacije", tj. situacija u kojoj se donose nove reformske odluke iako prethodne nisu u potpunosti implementirane i njihova efektivnost nije procenjena.

Ono što, međutim, jeste dodatni problem Srbije jeste visoka politiziranost pitanja obrazovanja, tj. odsustvo jasnog konsenzusa o osnovnim principima obrazovnog sistema, zbog čega nakon svake promene vlasti može doći do usporavanja, zaustavljanja ili preusmeravanja reformskih tokova (jedan od takvih primera je zaustavljanje velikog dela reformi i međunarodnih projekata u periodu 2004–2008. godine). Ovo u Srbiji dovodi i do izvesnog „zamora materijala", tj. situacije u kojoj različiti akteri od kojih se očekuje da promene „sprovedu na terenu" ili (polako) gube dalju motivaciju da u reformama učestvuju i da ih podržavaju ili postaju preopterećeni višestrukim, ponekad kontradiktornim, reformskim zahtevima.

Iako je, naravno, poželjno da obrazovanje bude u fokusu političkih (ne obavezno i uskostranačkih) diskusija, neophodno je da kultura političkog dijaloga bude na mnogo višem nivou nego što je to u ovom trenutku (iako se mala poboljšanja mogu uočiti ako se uzme dovoljno dugačka vremenska distanca), kao i da se stručna javnost na mnogo sistematičniji način konsultuje i uključuje u ovakve diskusije. Naravno, kultura političkog dijaloga ne može da se promeni samo po pitanju obrazovanja, a da u svim drugim oblastima ostane ista, te je na neki način ova treća karakteristika obrazovnih politika ujedno i „boljka" javnih politika u celini.

Umesto zaključka

Kao što je na početku rečeno, ovaj kratak osvrt na obrazovne politike namerno nije uključio detaljne analize pojedinih reformskih poteza. Umesto toga, predstavljene su tri bitne manjkavosti samog procesa formulisanja i implementacije obrazovnih politika – nedostatak integrisanosti, nedostatak koherentnosti i nedostatak stabilne i dugoročne perspektive – sa idejom da je od loše osmišljenih reformi po obrazovni sistem gora samo velika količina polusprovedenih reformi. ■



Prof. dr Miroslav Brkić
Vanredni profesor Fakulteta
političkih nauka Univerziteta u Beogradu

REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI

Kako u prethodnom periodu znatan broj usluga lokalne samouprave nisu obezbeđivale, postavlja se pitanje na koji način će finansirati nove, pridodate usluge, poput personalne asistencije, svratišta, stanovanja uz podršku za mlade i druge korisničke grupe.

Razvoj socijalne zaštite od 2000. godine moguće je podeliti u tri faze.

U prvoj, koja je trajala do 2005. godine, osnovni ciljevi su bili konsolidacija sistema, uspostavljanje redovnosti novčanih isplata (materijalne pomoći, dečijih dodataka), definisanje osnovnih reformskih principa.

Druga faza započela je sa usvajanjem Strategije razvoja socijalne zaštite.[1] Principi definisani u prethodnom periodu postali su strateški pravci i ciljevi. Mnogobrojni razlozi[2] uslovili su da implementacija Strategije nije okončana do kraja 2008. godine, kao što je bilo planirano. Sa tri godine zakašnjenja, donet je Zakon o socijalnoj zaštiti, čime je završena druga faza.

U trećoj fazi zakonske odredbe treba da zažive u praksi. Neophodno je doneti više od dvadeset podzakonskih akata, koji opšte norme pretvaraju u konkretne. Za potpunu primenu zakona potrebno je obezbediti odgovarajuća finansijska sredstva na nivou centralne i lokalne administracije.

Finansiranje prava i usluga socijalne zaštite

Građanima su pod određenim okolnostima dostupna prava i usluge socijalne zaštite. Prema evidenciji centara za socijalni rad, različite usluge u socijalnoj zaštiti koristilo je 584.828 građana Srbije ili oko 7,2% ukupnog stanovništva.[3]

Nadležnosti za obezbeđivanje prava i usluga podeljene su između republičkih i lokalnih nivoa vlasti.

1. Strategija razvoja socijalne zaštite, „Službeni glasnik RS", br. 55/05 i 71/05 – ispravka.
2. Moguće je izdvojiti neke od sledećih razloga: vanredni izbori i vreme potrebno za konstituisanje zakonodavne i izvršne vlasti, nedostatak finansijskih sredstava, otpor prema prome-

Finansijska sredstva za ostvarivanje prava na materijalnu podršku obezbeđuju se iz budžeta Republike, izuzev jednokratne pomoći, koja je u nadležnosti lokalne samouprave.[4]

Iz budžeta Republike finansiraju se usluge smeštaja, procene i planiranja koje obavlja centar za socijalni rad u delu tzv. javnih ovlašćenja, usluge stanovanja uz podršku za osobe sa invaliditetom, izuzev za jedinice lokalne samouprave čiji je stepen razvijenosti iznad republičkog proseka. Opštine čiji je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka imaju mogućnosti da putem tzv. namenskih transfera[5], obezbede sredstva za finansiranje usluga koje su u njihovoj nadležnosti.

Autonomna pokrajina nema većih ingerencija, finansira programe rada za unapređenje socijalne zaštite, programe Pokrajinskog zavoda za socijalnu zaštitu i inovacione usluge.

Iz budžeta lokalne samouprave finansiraju se: dnevne usluge u zajednici, usluge podrške za samostalni život, osim za osobe sa invaliditetom, u zavisnosti od stepena privredne razvijenosti, savetodavno terapijske i socio-edukativne usluge, izuzev savetovanja i obuke hranitelja i usvojitelja.

Imajući u vidu ekonomsku krizu i ograničene resurse, u narednom petogodišnjem periodu potrebno je precizno odrediti prioritete i postepeno razvijati sistem socijalne zaštite.

Preporuke za unapređenje socijalne zaštite

Republička i lokalna administracija imaju različite uloge i odgovornosti u obezbeđivanju socijalne zaštite.

Republički nivo

U najširem smislu, odgovornosti Republike, odnosno nadležnog ministarstva vezane su za ostvarivanje prava na materijalnu podršku, razvoj usluga i stvaranje uslova za potpunu primenu Zakona o socijalnoj zaštiti.

Pravo na materijalnu podršku

Imajući u vidu dubinu ekonomske krize, nerealno je očekivati povećanje nivoa svih oblika materijalne podrške, odnosno fleksibilnije uslove za ostvarivanje ovih prava. U naredne 2–3 godine najviše što se može očekivati je redovnost isplata. Nakon toga, u zavisnosti od privrednog oporavka, analize bi pokazale da li je moguće proširiti krug korisnika i/ili povećati visinu novčanih davanja.

Radno sposobni čine oko 1/3 korisnika novčane socijalne pomoći. Njihova aktivacija predstavlja jedan od osnovnih ciljeva u narednom periodu. U tom smislu neophodno je uspostaviti kvalitetniju međusistemsku saradnju kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. Organizovanje javnih radova pokazalo je sasvim dobre rezultate u odnosu na sticanje radnih veština i mogućnosti zapošljavanja.[6] U pojedinim lokalnim zajednicama razvijeni su programi tzv. dobrovoljnog/povremenog radnog angažovanja. Oni omogućavaju da se korisnici u okviru različitih sistema (socijalni, zdravstveni, komunalni poslovi) radno angažuju do 100 časova mesečno i tako ostvare veća primanja od onih koja bi im sledovala na osnovu materijalne pomoći. Ovi programi, sa jedne strane, podstiču zapošljavanje dok, sa druge, smanjuju pritisak na socijalne službe, jer se većina onih koji nisu spremni da se radno angažuju više i ne pojavljuje sa zahtevima za ostvarivanje socijalne pomoći. Posebnu pažnju treba posvetiti dodatnom obrazovanju i prekvalifikaciji, odnosno dokvalifikaciji korisnika sistema socijalne zaštite, kako bi se povećala njihova konkurentnost na tržištu rada. Glavnu ulogu u ovim procesima imaju ministarstva nadležna za poslove socijalne zaštite, obrazovanja i zapošljavanja, odnosno lokalne službe zadužene za realizaciju poslova iz ovih oblasti.

Usluge socijalne zaštite

Usluge smeštaja, procene i planiranja u delu javnih ovlašćenja i stanovanje uz podršku za osobe sa invaliditetom u direktnoj su nadležnosti Republike.

Usvajanje nacionalnih minimalnih standarda za pružanje usluga socijalne zaštite zahtevaće od pružalaca da infrastrukturne i kadrovske uslove usklade sa novim pravilima. Znatan broj domova, naročito za osobe sa invaliditetom, u ovom trenutku ne ispunjava minimalne standarde. To se naročito odnosi na infrastrukturne aspekte. Rekonstrukcija objekata i prilagođavanje novim standardima zahtevaće znatna finansijska >>>

nama, nedovoljno koordinisane aktivnosti u realizaciji reformskih projekata, vremenski nerealno određeni ciljevi.

3. Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u 2011. godini*, 2012, Beograd.
4. Oko 60% opštinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši se na jednokratnu novčanu pomoć, dok prosečno učešće socijalne zaštite u budžetima opština iznosi oko 2,3%, (Ministarstvo rada i socijalne politike, *Izveštaj o radu za 2009 godinu*).
5. Zakon o socijalnoj zaštiti, član 207, stav 1, „Službeni glasnik RS", br. 24/11.
6. Petrović M., *Socijalna pomoć i aktivacija u Srbiji: U potrazi za inkluzivnim rešenjem*. Beograd: Centar za liberalno demokratske studije, 2011. str. 17.

sredstva. Iz tih razloga, u narednom petogodišnjem periodu, ministarstvo za poslove socijalne zaštite treba da, u saradnji sa rukovodstvom domova, planira neophodne investicije, kako bi one postale sastavni deo godišnjih budžeta. U odnosu na stanje u konkretnim domovima potrebno je utvrditi prioritete. Imajući u vidu postojeću ekonomsku situaciju, čini se realnijim da u prvoj grupi budu institucije u kojima je potrebno izvršiti manje sanacije, a da kasnije, u zavisnosti od ekonomskog oporavka, prioritetne budu one kod kojih su potrebne veće investicije.

Deinstitucionalizacija je jedan od osnovnih reformskih ciljeva. Ona se ogleda u smanjivanju broja korisnika domskog smeštaja i stvaranju uslova za njihovu što potpuniju integraciju u lokalnu zajednicu. U odnosu na ovaj cilj, postignuti su različiti rezultati. Razvoj hraniteljskog smeštaja doprineo je da se znatno smanji broj dece i mladih bez roditeljskog staranja smeštenih u domove.[7] Da bi se ovaj pozitivan trend održao potrebno je nastaviti sa razvojem hraniteljskog smeštaja.

Kad je reč o osobama sa invaliditetom, značajniji rezultati nisu postignuti. Njihov broj je približno isti svih ovih godina, pre svega usled činjenice da su smeštajni kapaciteti popunjeni, pri čemu se povećava broj onih koji čekaju na prijem.[8] Razvoj usluge stanovanja uz podršku jedan je od najboljih načina da se ovaj problem umanji. Znatan broj osoba sa invaliditetom, korisnika domskog smeštaja, u mogućnosti je da se uz odgovarajuću podršku uključi u zajednicu. Za to su potrebni odgovarajući stambeni objekti i zapošljavanje jednog broja stručnjaka. Nerealno je očekivati da država konstantno kupuje stanove kako bi se obezbedila realizacija ove usluge. Iz tog razloga je potrebno osnaživati roditelje, srodnike i građanstvo da stanove koji su u njihovom vlasništvu namene za pružanje usluge stanovanja uz podršku. Najbolji način za to je pravna sigurnost. Bojazan da će se stanovi koristiti u neke druge svrhe ili da će postati predmet manipulacije je najzastupljeniji razlog zbog kojeg se građani ne odlučuju da svoje stambene objekte namene za pružanje usluge stanovanja uz podršku. Donošenjem odgovarajućeg zakona omogućilo bi se da roditelji i svi zainteresovani budu sigurniji da će se njihovi stanovi isključivo koristiti za ovu uslugu, odnosno da će njihova deca živeti u njima uz odgovarajuću stručnu podršku. Na taj način se podstiče integracija i sprečava odlazak u domove, što se najčešće dešava kada roditelji ili staratelji nisu više u stanju da se staraju o članovima svojih porodica koji su osobe sa invaliditetom.

Centri za socijalni rad su osnovni nosioci sistema socijalne zaštite, odnosno realizatori usluge procene i planiranja. Sa ekonomskom krizom konstantno se povećava broj korisnika, dok je broj zaposlenih nepromenjen. Prema procenama nadležnog ministarstva, a saglasno postojećim standardima, trenutno nedostaje oko 130 stručnih radnika. Imajući u vidu činjenicu da se broj korisnika, ali i obim poslova konstantno povećavaju, neophodno je planirati sredstva za zapošljavanje novih kadrova. U suprotnom, funkcionisanje centara za socijalni rad biće ozbiljno ugroženo. U zavisnosti od raspoloživih sredstava, zapošljavanje se može odvijati sukcesivno, ali se svakako mora realizovati.

Stvaranje uslova za primenu Zakona o socijalnoj zaštiti

Godinu i po nakon usvajanja[9] Zakon o socijalnoj zaštiti nije potpuno zaživeo. Razloge za to treba tražiti u činjenici da su za njegovu implementaciju neophodni odgovarajući podzakonski akti i finansijska sredstva.

Najveći broj podzakonskih akata nalazi se u formi predloga. Najkasnije u roku od godinu dana, odnosno do naredne budžetske projekcije, potrebno ih je usaglasiti i usvojiti. Time će se stvoriti osnovne pretpostavke za primenu zakona. Istovremeno je neophodno planirati i određena finansijska sredstva. Primera radi, usvajanje Pravilnika o minimalnim standardima za usluge socijalne zaštite ili Pravilnika o licenciranju stručnih radnika u socijalnoj zaštiti, zahtevaće novac za zapošljavanje inspektora, odnosno za rad Komore socijalne zaštite. Kao i u prethodnim slučajevima, i ovde je moguće postepeno stvarati uslove. Zahtev koji se postavlja je jasno i brižljivo planiranje uz racionalnu alokaciju finansijskih sredstava. Tako u prvoj godini od usvajanja pravilnika nije nužno zaposliti sve predviđene stručne radnike, već stvoriti elementarne strukturne i kadrovske uslove, koji će se upotpunjavati narednih godina. U protivnom, podzakonske akte neće imati ko da primenjuje.

Lokalni nivo

Odgovornosti jedinica lokalne samouprave pre svega se ogledaju u finansi-

7. Posledica toga je da trenutno u ovim ustanovama postoji oko 660 slobodnih mesta (Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika, „Službeni glasnik RS", br. 98/10).
8. U 2010. godini 913 odraslih i starijih osoba sa invaliditetom nalazilo se na listi čekanja. (Republički zavod za socijalnu zaštitu, *Izveštaj o radu centara za socijalni rad u Srbiji u 2010 godini,* Beograd, 2011.)



ranju određenih grupa usluga. Novi zakon prepoznaje usluge koje ranije nisu bile definisane. Personalna asistencija, svratište, stanovanje uz podršku za mlade i druge korisničke grupe jesu usluge koje su pridodate postojećim (pomoć u kući, prihvatilišta, dnevni boravci). Imajući u vidu činjenicu da u prethodnom periodu znatan broj usluga lokalne samouprave nisu obezbeđivale, postavlja se pitanje na koji način će finansirati i nove, pridodate.

Prvi zadatak koji se postavlja pred sve lokalne samouprave jeste da donesu nove odluke o pravima i uslugama socijalne zaštite. Dosadašnja praksa je bila da se one jednostavno nabroje, a da se većina i ne realizuje. Da usluge socijalne zaštite ne bi bile „mrtvo slovo na papiru", potrebno je planirati njihov razvoj u skladu sa dostupnim resursima.

Ako izuzmemo Beograd, Novi Sad, delimično i Niš, koji imaju kapaciteta i potrebe za zasnivanjem svih usluga socijalne zaštite, ostale lokalne samouprave treba još snažnije da se oslanjaju na definisanje prioriteta i razvijanje međuopštinskih usluga.

Opštine u Srbiji razlikuju se po veličini, broju stanovnika, privrednoj razvijenosti. Usled toga nije ni nužno ni ekonomski racionalno da razvijaju sve usluge koje Zakon predviđa. Sa druge strane, dostupnost usluga je jedan od osnov- >>>

9. Zakon o socijalnoj zaštiti usvojen je 31. marta 2011. u Skupštini Republike Srbije.

nih principa socijalne zaštite. Moguće rešenje je u zasnivanju međuopštinskih usluga. Teritorijalno bliske opštine mogu razvijati različite usluge koje bi pružale svojim građanima. U jednoj bi se uspostavio dnevni boravak za osobe sa teškoćama u intelektualnom razvoju, u drugoj za mlade u sukobu sa zakonom, u trećoj stanovanje uz podršku za mlade. Na taj način bi se, sa jedne strane, ostvario princip dostupnosti usluga, a sa druge, racionalnije bi se koristili finansijski i ljudski resursi. Opštine čije je stepen razvijenosti ispod republičkog proseka imaće mogućnost da iz budžeta Republike koriste namenske transfere za razvijanje usluga socijalne zaštite.[10]

Zahvaljujući projektnim aktivnostima koje je ministarstvo nadležno za poslove socijalne zaštite realizovalo u saradnji sa brojnim partnerima, većina opština u Srbiji usvojila je strateške planove razvoja socijalne zaštite. Potrebno je izvršiti njihovu evaluaciju i monitoring, i revidirati ih u skladu sa rezultatima. Sama činjenica da se tokom 2013. godine očekuje usvajanje većeg broja podzakonskih akata, nameće potrebu da se postojeće politike na nivou opština preispitaju i prilagode novim okolnostima i zahtevima.

Zakon o socijalnoj zaštiti predviđa čitav niz novina. Jedna od njih su javne nabavke. Postupak raspisivanja konkursa za usluge socijalne zaštite zahteva primenu određenih procedura. Usvajanje Pravilnika o minimalnim standardima usluga socijalne zaštite pred opštine će postaviti zahteve kada je reč o zasnivanju novih, odnosno razvijanju postojećih usluga. U tom smislu potrebno je obezbediti sredstva za edukaciju nadležnih u jedinicama lokalne samouprave kako bi u potpunosti bili upoznati sa zahtevima koji se pred njih postavljaju.

Više puta je naglašeno da se najveći deo opštinskih budžeta za socijalnu zaštitu troši na isplatu jednokratne pomoći. To je sredstvo za kakvu-takvu kupovinu socijalnog mira i za zadovoljavanje nekih od elementarnih potreba. U narednom periodu potrebno je analizirati ostvarivanje ovog prava, pošto se kao korisnici pojavljuju različite ciljne grupe, od starih, bolesnih i nemoćnih do mlađih, radno sposobnih. Efikasnije targetiranje je jedan od ciljeva koje treba ispuniti. Koristeći iskustva drugih opština, o čemu je već bilo reči, moguće je razviti programe privremenog angažovanja radno sposobnih. Na taj način njima se omogućava da ostvare veće prihode od jednokratnih pomoći, dok bi preostala sredstva mogla u većoj meri da se usmere ka onima koji nemaju mogućnosti da samostalno privređuju.

Ovo su samo neke od preporuka. One, kao i druge, koje nisu pomenute, zahtevaju dalju konkretizaciju, što prevazilazi predmet ovog rada. Donosioci odluka na republičkom i lokalnom nivou, zajedno sa neposrednim izvršiocima, moraju pristupiti razvijanju, usaglašavanju planova, sa jasnim izborom prioriteta. Čini se da je to jedini način da se realizacija reformskih ciljeva i principa nastavi u nepovoljnim ekonomskim okolnostima. ■

10. Uredba o namenskim transferima je u postupku usvajanja i njena primena se očekuje od 2013. godine



Prof. dr Snežana Simić
Redovna profesorka Medicinskog fakulteta
Univerziteta u Beogradu
– Instituta za socijalnu medicinu

IZAZOVI ZA JAVNOZDRAVSTVENU POLITIKU SRBIJE U EVROPSKOM OKRUŽENJU

Lokalne vlasti bi trebalo da se osposobe da preuzmu liderski ulogu u unapređenju zdravlja, odnosno da nacionalne planove prevedu u lokalne programe i aktivnosti koji podržavaju promene u ponašanju, promovišu zdrave izbore i očuvanje životne sredine.

Izazovi sa kojima se suočavaju zemlje Evrope i sveta u 21. veku imaju znatan uticaj na zdravlje i blagostanje ljudi, koji nije do sada celovito razmatran. Sistemski šokovi koji obuhvataju ne samo prirodne katastrofe i epidemije/pandemije zaraznih bolesti, već i dugotrajne promene, kao što su urbanizacija, epidemiološka i demografska tranzicija, klimatske promene i sve veće ekonomske nejednakosti, dovode do potrebe da se preispitaju javnozdravstvene politike i potraže mehanizmi za primenu delotvornijih mera i aktivnosti namenjenih promociji zdravlja i prevenciji bolesti.

Danas se zdravlje sve više prihvata kao proizvod kompleksnih i dinamičkih odnosa različitih odrednica, među kojima dominiraju socijalno-ekonomski uslovi života, genetski faktori i faktori životne sredine, kao i životni stilovi. U takvom okruženju, neosporno je da se novi trendovi koji karakterišu zdravlje stanovnika Evrope i sveta danas najviše odnose na:

- porast nejednakosti u zdravlju, kako između tako i unutar zemalja,
- smanjivanje javnozdravstvenih troškova kao posledice finansijske krize i
- sve veći teret masovnih nezaraznih bolesti za društvo.

Ovi trendovi ukazuju na potrebu za promocijom i zaštitom zdravlja, posebno najranjivijih populacionih grupa. Došlo je vreme da se u praksi, a ne samo deklarativno, osiguraju vrednosti kao što su pravo na zdravlje i zdravstvenu zaštitu, solidarnost, održivost i pravo na učešće u procesu odlučivanja o sopstvenom zdravlju i razvoju društva u kome ljudi žive. Ove vrednosti bi morale da budu uključene u aktivnosti državne politike na svim nivoima u javnom i privatnom sektoru i uz učešće nevladinog sektora. >>>

Većina javnozdravstvenih problema, uključujući nezarazne bolesti i nejednakosti u zdravlju, ne može biti uspešno rešena bez intersektorske akcije na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou.

Nova evropska javnozdravstvena politika – „Zdravlje 2020"

Iako je zdravlje Evropljana poboljšano, to je ipak nedovoljno, ako se imaju u vidu postojeća znanja i tehnološki napredak. Rastu nejednakosti u zdravlju, što je društveno neprihvatljivo i skupo, kada se uzme u obzir opterećenje bolestima prisutnim među populacionim grupama nižeg socijalno-ekonomskog statusa.

Promena socijalno-kulturne i demografske slike evropskog regiona podrazumeva ponovno promišljanje o velikom broju pretpostavki koje se odnose na zdravstvenu zaštitu stanovnika, socijalnu podršku, učestvovanje u odlučivanju, osnaživanje ljudi da preuzmu odgovornost za sopstveno zdravlje, kao i na pravednost u zdravlju i ljudska prava povezana sa zdravljem. Sve veći broj dokaza o važnosti odrednica zdravlja omogućava razumevanje faktora koji su povezani sa zdravljem ili utiču na njega, pa je potrebno to razumevanje sada prevesti u društvene promene koje pružaju bolje odgovore na zdravstvene, socijalne i druge potrebe ljudi.

Evropske zemlje su prihvatile ove izazove svesne da je zdravlje posebno osetljivo na socijalno-ekonomski razvoj i da su nove ideje i nove inicijative potrebne za suočavanje sa navedenim trendovima. Nova zdravstvena politika Evrope „Zdravlje 2020" je zajednički projekat regionalne kancelarije SZO za Evropu i 53 zemlje članice, koji ustanovljava akcioni plan za brže dostizanje boljeg zdravlja i blagostanja za sve. U njemu je navedeno kako oni mogu biti poboljšani, očuvani i procenjivani putem aktivnosti koje kreiraju socijalnu koheziju, sigurnost ljudi i obezbeđuju im harmoničan odnos sa okruženjem. Ova nova politika je zasnovana na Milenijumskoj Deklaraciji UN i Milenijumskim ciljevima razvoja, koji promovišu viziju sveta u kome zemlje rade partnerski za dobrobit svojih građana, naročito ranjivih i marginalizovanih populacionih grupa.

U osnovi „Zdravlja 2020" su konceptualne vrednosti zdravlja kao ljudskog prava. Ova nova politika vezana za zdravlje je vođena vrednostima koje su zemlje članice stalno naglašavale u svim dokumentima SZO, a njihovo dostizanje je u osnovi vrednosnog sistema evropskog regiona. Prava ljudi na najveći mogući standard zdravlja se sve više prepoznaju kao ključ za razvoj javnog zdravlja i integralni su deo upravljanja ka zdravlju i blagostanju. Pri tome je važno naglasiti da pravo na zdravlje ne znači pravo da budemo zdravi, već znači da države i vlade moraju da stvore uslove u kojima svako može da ostvari svoje zdravstvene potencijale. Takvi uslovi podrazumevaju spektar mogućnosti od dostupnosti zdravstvenih usluga, preko zdrave životne i radne sredine, do odgovarajućeg stanovanja i pravilne ishrane. Građani bi, zauzvrat, trebalo da razumeju vrednost svog zdravlja, i da doprinose aktivno kreiranju boljeg zdravlja u zajednici u kojoj žive i rade.

Konačan tekst nove evropske politike „Zdravlje 2020", zajedno sa pratećim dokumentima, usvojen je posle konsultativnog procesa na 62. sastanku Regionalnog komiteta SZO za Evropu septembra 2012. godine na Malti, kada započinje proces njegovog prilagođavanja i prevođenja u nacionalne politike i strategije zemalja evropskog regiona. [1] [2]

Nova evropska politika „Zdravlje 2020" ima šest osnovnih ciljeva, koji služe ne samo kao vodiči za razvoj nacionalnih javnozdravstvenih vladinih politika već i kao orijentacija svim sektorima društva:

1. Raditi zajedno (naglašava potrebu za udruženim naporima, uvid u determinante zdravlja i nejednakosti u zdravlju i uključivanje drugih sektora i partnera kako bi se ojačali ti napori);

2. Unapređivati zdravlje (ističe aktivnosti za produženje životnog veka, odnosno povećanje godina života u kojima su ljudi zdravi, poboljšanje kvaliteta života ljudi koji žive sa hroničnim bolestima, smanjivanje nejednakosti u zdravlju i suočavanje sa posledicama demografskih promena);

3. Poboljšati upravljanje za zdravlje (podrazumeva usmeravanje socijal-

1. Zsuzsana Jakab, Regional Director WHO Regional Office for Europe, "Embarking on Development the New European Health Policy – Health 2020", *European Journal of Public Health* 2011; 21(1), str. 130–131.
2. WHO Regional Office for Europe, Health 2020: a European policy framework supporting action across government and society for health and well-being. Regional Committee for Europe, Sixty-second session. Malta, 10-13 September 2012.

nih promena u korist zdravlja u svim društvenim politikama tako što će svi zvaničnici vlade, poslanici i drugi ključni akteri i donosioci odluka biti svesni svoje odgovornosti za unapređenje i očuvanje zdravlja);

4. Postaviti zajedničke strateške ciljeve (uključuje podršku razvoju politika i strategija koje su usmerene ka zdravlju i blagostanju kao zajedničkom društvenom cilju i obezbeđivanje mehanizama za uključivanje svih ključnih aktera i partnera u proces njihove implementacije);

5. Ubrzati razmenu znanja i inovacija (povećanje baze znanja za razvoj zdravstvenih politika i usmerenje ka socijalnim odrednicama zdravlja);

6. Povećati participaciju (ističe važnost osnaživanja stanovnika evropskog regiona da postanu aktivni učesnici u usmeravanju i kreiranju politika za zdravlje preko organizacija civilnog društva ili individualnim naporima, i da postignu da se čuje njihov glas u kreiranju zdravstvenog sistema usmerenog ka pacijentima/korisnicima).

Nova evropska javnozdravstvena politika promoviše nekoliko važnih koncepata i pristupa koji imaju implikacije na razvoj javnozdravstvene politike zemalja članica SZO, među njima i Srbije. Pristup koji uključuje celokupno društvo (*"whole-of-society" approach*) i pristup koji uključuje sve članove i sektore vlade (*"whole-of-government" approach*) naglašavaju činjenicu da je unapređenje zdravlja fundamentalna odgovornost društva u celini, te da vlada mora da ima u vidu ceo spektar odrednica zdravlja, kao i da bi svi njeni sektori trebalo da rade zajedno na prepoznavanju rizika po zdravlje i identifikovanju rešenja za njihovo smanjivanje ili uklanjanje.

„Zdravlje 2020" posebno naglašava koncept „Zdravlje u svim politikama" (*Health in all polices – HiAP*) kao neophodan preduslov za povezivanje društvenih ciljeva svih sektora vlade. „Zdravlje u svim politikama" je politička strategija usmerena ka osnovnim odrednicama zdravlja na takav način da razvija integrisani politički odgovor svih relevantnih političkih oblasti sa najvažnijim ciljem da podrži pravednost u zdravlju. Tako definisan ovaj koncept je blisko povezan sa pristupima kao što su „intersektorska aktivnost za zdravlje" (*inter-sectoral action for health*), „zdrave javne politike" (*healthy public policies*) i pristup celokupne vlade i celokupnog društva (*whole-of-government approach; whole-of-society approach*)[3]. U osnovi „zdravlja u svim politikama" je shvatanje da je zdravlje pod velikim uticajem socijalno ekonomskih faktora i faktora životne sredine sredine koji su izvan domena zdravstvenog sektora. Ove faktore označavamo kao odrednice (determinante) zdravlja, i poznato je da one utiču na zdravlje ponekad mnogo više od aktivnosti zdravstvene službe.

Alati i instrumenti za koje je dokazano da su korisni u pojedinim fazama razvoja „zdravlja u svim politikama" su raznovrsni, ali nedovoljno razvijeni u nas. Oni uključuju [4]:

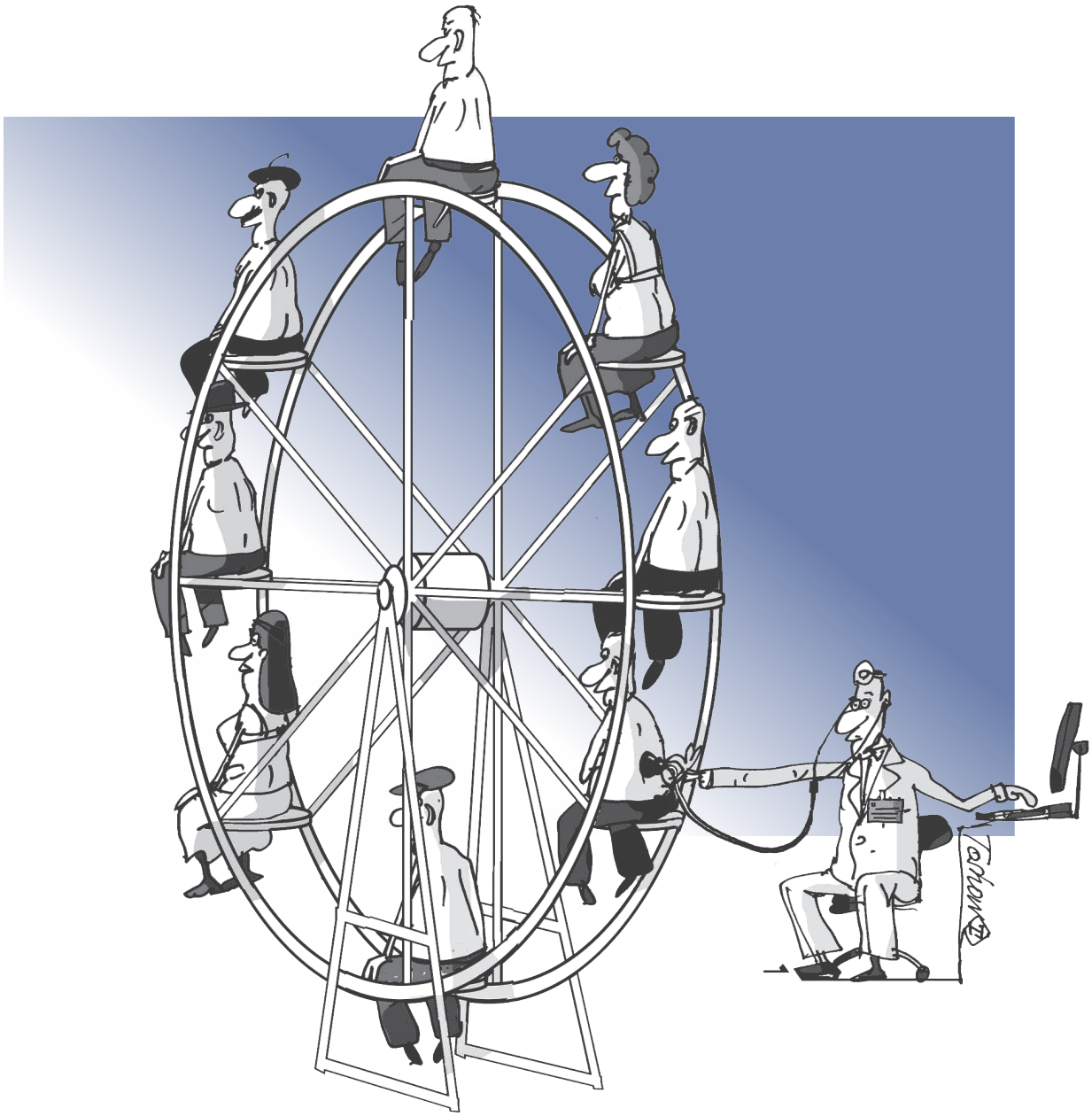
- međuministarske i međusektorske komitete;
- akcione timove sastavljene od stručnjaka iz različitih oblasti;
- integrisane budžete;
- sintezu informacija i evaluacione sisteme;
- razvoj zajedničkih (ljudskih) resursa;
- konsultacije u zajednici i „građansku porotu" (*Citizen's Juries*)[5];
- razvoj partnerskih platformi;
- analize kroz prizmu zdravlja (*Health Lens Analysis*)[6];
- analize uticaja politika na društvo/zajednicu (*Impact Analysis*); i
- zakonodavni okvir.

Za primenu koncepta „zdravlje u svim politikama" zdravstveni sektor mora naučiti da radi partnerski sa drugima, te da zajednički razmatraju sve inovativne pristupe razvoju politika, nove mehanizme i instrumente, kao i da unapređuju legislativu. To zahteva od zdravstvenog sektora da bude orijentisan na okruženje, otvoren za druge i opremljen neophodnim znanjem, veštinama i mandatom. To takođe podrazumeva bolju koordinaciju svih aktivnosti i podršku liderima.

Javnozdravstvena politika Srbije

Posle oktobarskih promena 2000. godine Republika Srbija je na inicijativu i/ili uz pomoć međunarodnih partnera, a kao preduslov za dobijanje kredita, odnosno grantova, intenzivno razvijala strateški okvir razvoja društva i njegovih podsistema. Počev od Strategije za smanjenje siromaštva usvojene 2003. godine, do danas je >>>

3. Health in All Policies (HiAP); dostupno na adresi: www.health-inequalities.eu/HEALTHEQUITY/EN/poliices/health (septembar 2012).
4. WHO and Government of South Australia, *Adelaida Statement on Health in All Policies: moving towards a shared governance for health and well-being*, Adelaida, 2010.
5. Citizen's Juries; dostupno na adresi: www.jefferson-center.org/ (septembar 2012).
6. Health Lens Analysis; dostupno na adresi: www.health.sa.gov.au/pehs/HiAP/health-lens.htm (septembar 2012).



usvojeno blizu 90 strateških dokumenata i programa.[7]

U zdravstvenom sistemu su strategijama i programima obuhvaćene sve najvažnije oblasti razvoja, uključujući i Strategiju javnog zdravlja Republike Srbije[8] i Zakon o javnom zdravlju.[9] Ovi strateški dokumenti su najčešće usko sektorski, i retko su u njihovom formulisanju učestvovali predstavnici drugih oblasti društva, nevladine organizacije i privatni sektor. I sam proces konsultacija pre njihovog usvajanja je često formalno vođen bez participatornog pristupa. Iako su ciljevi i mere u ovim strateškim dokumentima bazirani na dokazima o njihovoj delotvornosti, za praćenje njihove implementacije, kao i za evaluaciju nisu predviđeni resursi, te nedostaju podaci o njihovim efektima na zdravstveni sistem i zdravlje

7. Strategije Vlade Srbije – Generalni sekretarijat; dostupno na adresi: www.gs.gov.rs/lat/strtegije-vs.html (septembar 2012).
8. Strategija javnog zdravlja Republike Srbije, „Službeni glasnik RS", br. 22/2009.
9. Zakon o javnom zdravlju, „Službeni glasnik RS", br. 72/2009.

ljudi. Izvori finansiranja su često traženi u tekućim sredstvima koja su bila nedovoljna da obezbede održivost mera i aktivnosti predviđenih akcionim planovima.

Republici Srbiji sada predstoji ozbiljno preispitivanje efekata postojećih javnozdravstvenih strategija, politika i programa i njihovo kontekstualno usklađivanje sa evropskim politikama i programima („Evropa 2020" i „Zdravlje 2020"). Oni bi trebalo da budu usmereni ka ishodima po zdravlje ljudi, kako onim medicinskim – bolje zdravlje i unapređenje kvaliteta života – tako i nemedicinskim – poštovanje prava na zdravlje i prava pacijenata, porast zadovoljstva pruženim zdravstvenim uslugama, odnosno finansijska zaštita od takvih plaćanja za zdravstvenu zaštitu koja bi mogla da ugroze njihov životni standard.

Mogućnosti da se utiče na vladine politike kako bi se unapredilo zdravlje ljudi odnose se pre svega na uvođenje javnozdravstvenih aspekata u sve sektorske politike vlade putem zagovaranja za opšti interes i obezbeđivanje liderstva u toj oblasti: korišćenjem javnog mnjenja za ciljeve javnog zdravlja, razvijanjem jednog autoritarnog izvora znanja, dokaza i primera dobre prakse u ovoj oblasti i lobiranjem za zakonodavnu podršku javnozdravstvenim politikama.[10] Opšti cilj je povećanje zdravih godina života (produženje očekivanog trajanja života provedenog u zdravlju) i smanjenje nejednakosti u zdravlju.

I dok su na nacionalnom nivou postavljeni temelji za razvoj javnozdravstvenih politika, za nas je najvažniji lokalni nivo, gde bi lokalne vlasti trebalo da se osposobe da preuzmu lidersku ulogu u unapređenju zdravlja i koordinaciji lokalnih napora u zaštiti zdravlja stanovnika i obezbeđivanju zdravstvenih usluga koje promovišu zdravlje. One bi trebalo da nacionalne planove prevedu u lokalne programe i aktivnosti koji podržavaju promene u ponašanju, promovišu zdrave izbore i očuvanje životne sredine. To bi moglo da se postigne tako što se na lokalnom nivou izabere osoba zadužena za javno zdravlje, koja okuplja tim ljudi za zajednički rad u ovoj oblasti. Na taj način bi došlo do tranzicije lokalnih vlasti od sadašnjeg stanja, u kome su lokalni planovi razvoja zdravstvene zaštite i javnog zdravlja retki, i nema specifičnih zdravstvenih programa primerenih lokalnim uslovima, ka situaciji u kojoj su obezbeđeni mehanizmi integracije lokalnih strategija i učešća zajednice u promociji zdravlja ljudi. Ključna uloga lokalnih vlasti će omogućiti da sve aktivnosti budu bazirane na lokalnom znanju i iskustvu i da obuhvate širok spektar odrednica zdravlja i smanjivanje postojećih nejednakosti u zdravlju.

Uspeh javnozdravstvenih programa i aktivnosti će zavisiti od veština, truda i energije javnozdravstvenih radnika i svih drugih zaposlenih u opštinskoj administraciji, drugim državnim ustanovama, nevladinom i privatnom sektoru. Imajući u vidu da su to stručnjaci i posvećenici različitih profila (ne samo zdravstvene struke), važno je obezbediti da oni budu ravnopravni i da imaju pristup svim mogućnostima za razvoj javnog zdravlja. Oni moraju da preuzmu liderstvo u formulisanju politika ako žele da imaju uticaj na unapređenje zdravlja i blagostanja stanovnika. ■

10. Anderson G, Hussey PS, "Influencing government policy: a framework", in: Pencheon D, Guest C, Melzer D, Muir Gray JA (editors), *Second edition. Oxford Handbook of Public Health Practice*, Oxford University Press, 2006, str. 304.



Dr Oliver Nikolić
Naučni saradnik
Instituta za uporedno pravo

POTREBA ZA DONOŠENJEM NOVOG USTAVA

Imajući u vidu način pisanja teksta Ustava iz 2006. godine, neophodno je što pre početi sa pripremom za njegovu blagovremenu promenu, stalno imajući u vidu kalendar evropskih integracija.

Novi Ustav Republike Srbije usvojen je na posebnoj sednici Narodne skupštine 30. septembra 2006. skoro apsolutnom većinom poslanika, a potvrđen na referendumu održanom 28. i 29. oktobra 2006. godine, nategnutim brojem izašlih građana upisanih u biračke spiskove. Poštujući krutu revizionu proceduru menjanja ustava[1], politička elita se opredelila za poštovanje postupka promene ustava propisanog do tada važećim Ustavom iz 1990. godine i za ustavni kontinuitet, a ne za donošenje ustava na ustavotvornoj skupštini (iako je za ovaj način promene ustava bilo zalaganja)[2] i potpuni diskontinuitet sa prethodnim režimom. Ove činjenice bacaju senku na legalnost donetog ustava, a i, uz neka problematična ustavna rešenja, ukazuju na potrebu da se on promeni. Mnogi stručnjaci su Ustav iz 2006. godine smestili na groblje srpske ustavnosti, ne videći ni jednu dobru stranu ovoga teksta, sem donekle olakšane procedure donošenja novog najvišeg pravnog akta. Zato i ne čudi da se ideja o ustavnoj reviziji javila odmah po objavljivanju ustavnog teksta. Upravo u ovom članku će biti izneta, po autorovom mišljenju, ona ustavna rešenja za koja bi valjalo porazmisliti da li zaslužuju da budu deo novog ustava ili ustavotvorac treba da ih promeni ili ukine.

Decentralizacija

Jedno od najkompleksnijih pitanja prilikom pisanja ustava bilo je pitanje teritorijalne organizacije. Sadašnje teritorijalno uređenje Republike Srbije je takvo da se zasniva na opštinama, gradovima i pokrajinama kao oblicima decentralizacije vlasti. Na teritoriji Srbije postoje dve autonomne pokrajine, kao i deo koji nije obuhvaćen teritorijalnim uređenjem. Asime-

1. Ustav izglasava dvotrećinska većina poslanika u Narodnoj skupštini, a kasnije ga na republičkom referendumu potvrđuje većina od 50 % građana upisanih u biračke spiskove.

tričnost pokrajinske organizacije dovodi u neravnopravan položaj građane koji žive na teritoriji koja nije obuhvaćena pokrajinom, bez obzira na to što Ustav garantuje svima pravo na pokrajinsku autonomiju. Doduše, Ustav dopušta osnivanje novih, kao i ukidanje ili spajanje postojećih pokrajina po istom postupku predviđenom za promenu ustava. Može se primetiti da se Ustavom pravi diskriminacija između dve postojeće pokrajine, tako što se u preambuli suštinska autonomija propisuje za jednu, ali ne i za drugu pokrajinu. Zakon kojim bi se definisala i razradila suštinska autonomija nije, a najverovatnije neće ni biti donet, imajući u vidu rasplet političkih događaja vezanih za nju (samoproklamovana nezavisnost Autonomne Pokrajine Kosovo i Metohija, koju je priznao veliki deo međunarodne zajednice). Neprincipijelno rešenje vezano za suštinsku autonomiju pokazuje da je jedini cilj njenog pominjanja u tekstu ustava, politički interes pojedinih partija, bez imalo želje da se ona sprovede u praksi. Zato je neizostavno potrebno izbaciti iz Ustava ovakvo ispolitizovano rešenje.

Pronaći model teritorijalne organizacije koji je svima po volji, a pri tome ne narušava teritorijalni integritet i ravnopravnost svih građana, predstavlja težak zadatak. Za koju vrstu decentralizacije će se nosioci vlasti opredeliti potpuna je nepoznanica, a od toga zavisi eventualna potreba za ustavnom promenom. Ukoliko se decentralizacija posmatra kao proširivanje nadležnosti lokalne samouprave, važno je da jedinice lokalne samouprave imaju optimalnu strukturu organa, bez suvišne birokratije, pre svega radi efikasnijeg obavljanja nadležnosti. Međutim, važna je i optimalna veličina jedinica lokalne samouprave koja će garantovati nesmetano obavljanje njihovih nadležnosti, racionalno izvršavanje poslova, približavanje javnih usluga građanima i efikasnijeg i profesionalnijeg izvršavanja poslova i u manjim sredinama. Ako se ima u vidu disproporcija između jedinica lokalne samouprave, kako u pogledu veličine tako i u ekonomskom nivou razvijenosti, jedna od mogućnosti jeste uspostavljanje asimetričnog modela decentralizacije. Takvim selektivnim prenošenjem nadležnosti obezbeđuje se njihovo kvalitetno izvršavanje, ali se ugrožavaju prava građana koji žive u malim jedinicama lokalne samouprave. Imajući u vidu da su jedinice lokalne samouprave u Srbiji među najvećim u Evropi, kao i da njihova veličina često onemogućava efikasan rad, možda bi trebalo pristupiti njihovom usitnjavanju. Ovakva vrsta decentralizacije ne zahteva reviziju ustava, već samo promenu zakonodavnog okvira kojim se reguliše lokalna samouprava.

Druga vrsta decentralizacije usmerena je na prevazilaženje sadašnje asimetričnosti državnog uređenja, osnivanjem novih pokrajina ili uspostavljanjem regionalizacije cele teritorije Srbije. U slučaju osnivanja novih autonomnih pokrajina neophodno je, zakonskim okvirom (eventualno ustavnim), regulisati uslove i kriterijume za osnivanje, samu proceduru osnivanja, kao i druge relevantne činjenice koje se odnose na status autonomne pokrajine. Stvaranje regiona kao novih teritorijalnih jedinica sa značajnim nadležnostima (pod time se ne podrazumeva skorašnje formiranje statističkih regiona), pre svega u oblasti ekonomskog razvoja, ali i šire, mora da bude rezultat opšteg političkog konsenzusa. Ovakva regionalizacija, zahtevala bi i odgovarajuće promene ustava, do kojih je, zbog sadašnje političke razjedinjenosti u pogledu ovog pitanja, malo verovatno da može doći. Jedino što bi trebalo izbeći prilikom buduće ustavne revizije jeste da se zadrži sadašnji *status quo* po ovom pitanju.

Klauzula prenosa suvereniteta

Mnogi političari i pojedini pravni stručnjaci vezuju dalju integraciju Srbije u Evropsku uniju sa promenom ustava, pa čak je njome i uslovljavaju. Da bi se utvrdila istinitost takvih navoda, neophodno je razdvojiti dve stvari – proces integracije u Evropsku uniju i ulazak u Evropsku uniju. Srbija se danas nalazi između faze kandidata i faze počinjanja pregovora sa Evropskom unijom. Drugim rečima, na dobrom je putu, ali još uvek daleko od članstva u Evropskoj uniji i svih prava i obaveza koji idu uz to. Ustav izričito garantuje da zakoni i drugi opšti akti Srbije ne mogu biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Time je međunarodno pravo, koje je neposredno primenljivo, postalo sastavni deo unutrašnjeg prava i ima prvenstvo nad unutrašnjim zakonodavstvom. Ratifikovani međunarodni ugovori moraju da budu u skladu sa Ustavom. Ovakvo ustavno rešenje nije neuobičajeno i može se naći u mnogim ustavima država članica Evropske unije. Iako se time ističe autoritet ustava, pretpostavlja se da je on prethodno usaglašen sa opšteprihvaćenim međunarodnim pravnim standardima.

Pre ulaska Srbije u Evropsku uniju neophodno je izvršiti određene ustavne promene koje će omogućiti prenos dela suverenosti na institucije Evropske unije. >>>

2. Videti: Pavle Nikolić, *Od Ustava do Ustava*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2003; Pavle Nikolić, „Put do ustavotvorne skupštine", *Republika*, br. 350-351, Beograd 2005; Vesna Rakić Vodinelić, „Ustavotvorna skupština lek protiv bezdržavlja?", *Republika*, br. 350-351, Beograd 2005; Zoran Lutovac, „Kako do novog ustava Srbije?", *Analize br. 2, Nova srpska politička misao*, Beograd 2005.

Ni u jednom dokumentu Evropske unije nije tačno određen datum, odnosno rok do kada tzv. integrativna klauzula treba da bude ugrađena u ustav, ali bez nje nije moguće članstvo u toj organizaciji. Ni analiza komparativno-pravne prakse[3] menjanja ustava država koje su ulazile u Evropsku uniju ne pruža odgovor kada je najoptimalnije da se sprovede ustavna reforma. S obzirom na to da se radi o prenosu dela suverenosti na Evropsku uniju, a da su po Ustavu Republike Srbije, nosioci suverenosti građani Srbije, bez održavanja referenduma ni jedna odluka ne bi bila ni legalna ni legitimna. Postavlja se pitanje da li bi ustavni referendum bio dovoljan ili je neophodno organizovati i poseban referendum na kome bi se građani izjašnjavali o prenosu suverenosti, a ujedno i o pristupanju Evropskoj uniji. Referendum o ulasku države u Evropsku uniju održan je u svim državama potpisnicama Ugovora o pristupanju Evropskoj uniji, zato treba očekivati da se u Srbiji građani javno izjašnjavaju o tom izuzetno važnom pitanju.

Pravosuđe

Jedna od krupnih zamerki Venecijanske komisije na Ustav ticala se dela o pravosuđu, a upravo te odredbe Ustava i, posebno, Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava izazvale su žustre polemike u pravnim krugovima, a i šire. U sklopu dugogodišnje reforme pravosuđa, a pod izgovorom uspostavljanja novih sudova, izvršen je opšti reizbor na sve sudske funkcije, odnosno sprovedena je otvorena lustracija sudija. Ovakav direktan udar na ustavnu garanciju stalnosti sudijske funkcije, kao i preterani uticaj Narodne skupštine i izvršne vlasti na nezavisnost sudstva, bile su i predmet oštrih kritika domaćih i stranih stručnjaka i organizacija. Možemo samo da se nadamo da ovo neće postati ustavna praksa, pa da se prilikom svake promene ustava sprovedi neka nova „reforma reforme pravosuđa" sa svim negativnim efektima koje proizvodi.

Ostala pitanja

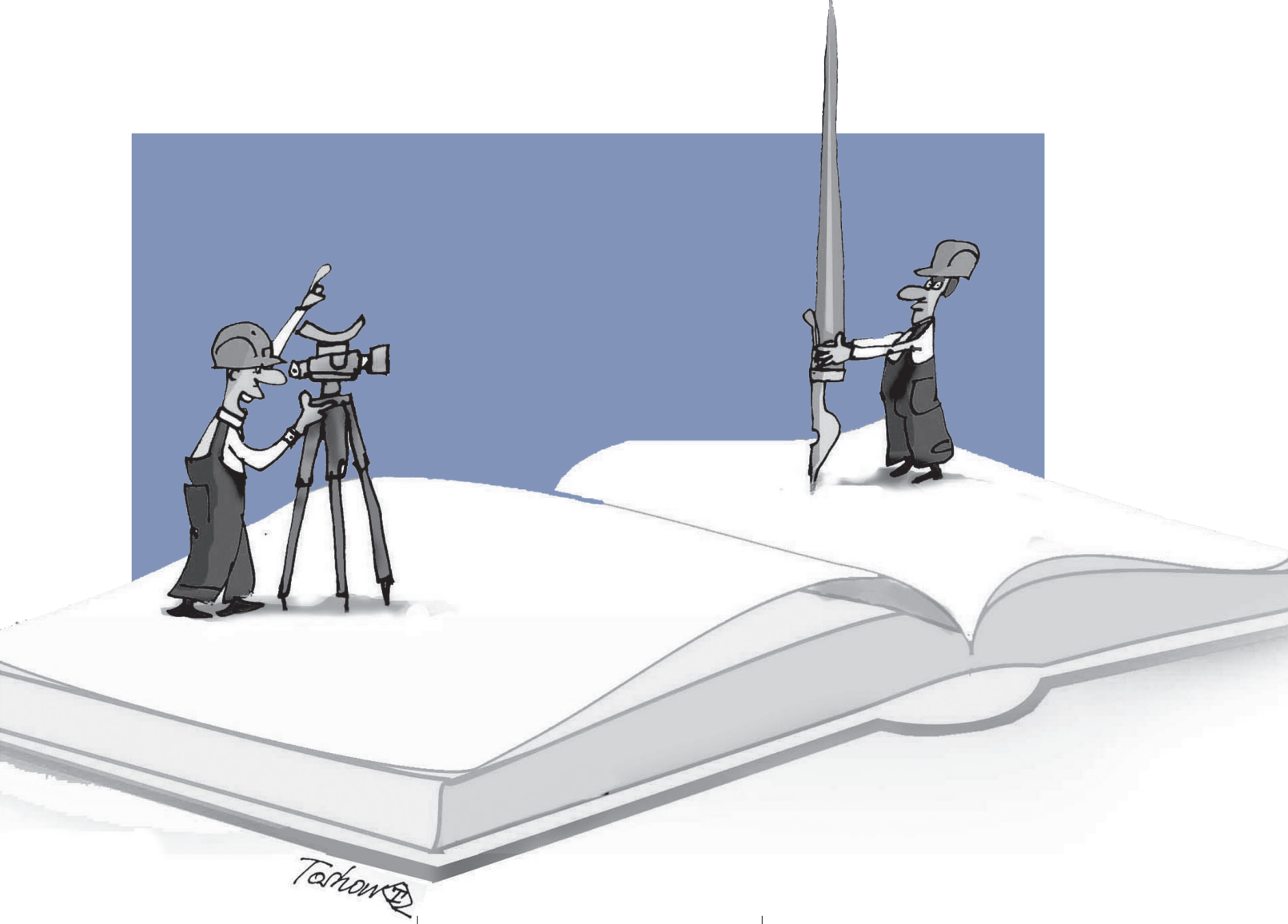
Pre svega valjalo bi pomenuti odredbu Ustava kojom se dozvoljava narušavanje slobodnog mandata poslanika tako što se on pretvara u stranački mandat. U članu 102. stav 2. Ustava Republike Srbije kaže se da je narodni poslanik slobodan da, pod uslovima određenim zakonom, neopozivo stavi svoj mandat na raspolaganje političkoj stranci na čiji predlog je izabran za narodnog poslanika. To znači da poslanik, još pre potvrđivanja poslaničkog mandata, pismeno podnosi i potpisuje svoju ostavku, ostavljajući prazan prostor za datum i predaje je odgovornom licu u stranci. U evropskim zemljama „poslanički mandat je neopoziv ... i praksa blanko ostavki zabranjena"[4]. Institutom blanko ostavke urušava se ideja poslanika kao izabranog predstavnika svih birača koji raspolaže slobodom izražavanja, glasa po sopstvenom uverenju i ne može biti opozvan, a time i obesmišljava parlamentarizam. Pod pritiskom međunarodne javnosti, izmenom Zakona o izboru narodnih poslanika 2011. godine, Skupština Srbije je onemogućila aktiviranje blanko ostavke. Ova obesmišljena odredba i dalje postoji u Ustavu iz 2006. godine i prilikom prve njegove revizije neophodno ju je u potpunosti izbrisati.

Deo koji reguliše ljudska i manjinska prava je ujedno i najobimniji deo Ustava i u principu zadovoljava međunarodne standarde. Mora se primetiti da u odnosu na Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama iz 2003. godine, Ustav iz 2006. ne predstavlja napredak u ovoj oblasti, već suprotno. Mnogi članovi su loše i konfuzno formulisani, mnoga prava nisu uvršćena (garantovanje prava na poštovanje privatnog i porodičnog života, eksplicitno ukidanje dužničkog ropstva itd.). Ustav predviđa jednakost pred zakonom i zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, pri čemu navodi te osnove, ali nedostaje seksualna orjentacija kao osnova diskriminacije. Što se tiče prava stranaca, ona su na zadovoljavajući način regulisana, ali u smislu usklađivanja Ustava sa standardima Evropske unije potrebno je omogućiti stranim državljanima učešće na lokalnim izborima.

Zaključak - o promeni ustava

Ustavom iz 2006. postupak promene ustava, u odnosu na prethodni ustav, znatno je olakšan. Daleko od toga da se može reći da revizioni proces ustava spada u mekše, fleksibilnije, ali ako posmatramo ustave ostalih zemalja, ovakav način promene ustava čini se kao potpuno prihvatljiv. Ceo postupak se sastoji iz dve, a verovatnije, tri faze, i počinje iniciranjem postupka revizije. Inicijativu za podnošenje predloga za promenu ustava mogu podneti, pored jedne trećine narodnih poslanika, predsednik Republike, vlada ili 150.000 građana sa biračkim pravom. Da bi se predlog promene ustava prihvatio, potrebno je da za njega glasa dvotrećinska većina od ukupnog broja narodnih poslanika, tj. 167. poslanika. Zatim se pristupa izradi teksta kojim će se ustav promeniti i kasnije se o njemu u Narodnoj skupštini glasa, a za njegovo usvajanje je potrebna dvotrećinska većina. Ukoliko promena ustava obuhvata preambulu, njegova načela, ljudska i manjinska prava i slobode, uređenje vlasti, proglašavanje ratnog i vanrednog stanja ili postupak za promenu ustava, Narodna skupština je obavezna da akt o promeni ustava stavi na republički referendum radi

3. Videti: Vladimir Todorić, „Ustav i evropske integracije", *Srpska pravna revija br. 1*, Beograd 2005, str. 28.
4. Oliver Duhamel, Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, Pariz 1992, str. 620.



potvrđivanja. Dakle, ako se uvodi regionalizacija, prenosi deo suvereniteta Evropskoj uniji ili menja vlasništvo poslaničkog mandata, referendum će biti obavezan. Građani se izjašnjavaju o promeni Ustava na referendumu u roku od 60 dana od dana njegovog usvajanja u Skupštini, a akt se smatra usvojenim ako je za njega glasala većina izašlih birača. Broj izašlih birača je pravno irelevantan. Ukoliko se ne radi o promeni pomenutih delova Ustava, a Narodna skupština ne odluči da akt o promeni ustava stavi na republički referendum, akt o promeni ustava stupa na snagu kada ga proglasi Narodna skupština. Posmatrajući sadašnji sastav Narodne skupštine, kao i političku klimu uopšte, malo je verovatno da ima političke volje da se pristupi istinskoj ustavnoj reviziji. Izuzetno je teško pronaći politički konsenzus između različitih stranaka koji bi odgovarao ustavnom revizionom postupku. Otuda i ne čudi da pojedini političari već sada ukazuju na to da ulazak Srbije u Evropsku uniju znači i neminovnu promenu Ustava, ne bi li možda mobilisali ostatke izgubljene savesti pojedinih poslanika da porazmisle o ovom pitanju. Nažalost, ima primera onih koji bi pod okriljem ustavne promene želeli da „proguraju" neke svoje partijske i, možda, lične ciljeve. Imajući u vidu način pisanja teksta Ustava iz 2006. godine, pre svega njegovu ishitrenost, netransparentnost i politički egocentrizam, neophodno je što pre početi sa pripremom za njegovu blagovremenu promenu, stalno imajući u vidu kalendar evropskih integracija. ■



Prof. dr Mijat Damjanović
Profesor emeritus Univerziteta Megatrend

AKTUELNE DILEME ORGANIZACIJE JAVNOG SEKTORA I UPRAVLJANJA NJIME

Sa razlikama u stepenu političke, ekonomske i kulturne razvijenosti pojedinih društava variraju i participacija i uticaj građana na ishode javnih politika u podizanju efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti celovitog javnog sektora.

U mnogim savremenim državama, naročito onima u razvoju, u neizvesnom traganju za tranzicionim socijetalnim izbavljenjima iz raznovrsnih siromaštava i besperspektivnosti, u prvi plan su izbile neodložne potrebe za višedimenzionalnim transformacijama u gotovo svim sferama institucija i organizacija države, privrede i društva, kao i za izborom modela upravljanja celovitim javnim sektorom, koji bi u najprikladnijoj meri odgovorio na ove potrebe. Tu svakako spadaju aktivnosti rekonceptualizovanja, restrukturiranja, reinstitucionalizovanja, reorganizovanja i redizajniranja sadržaja i formi spomenutih sfera, ali i ocene kvantiteta i kvaliteta efekata javnog i privatnog sektora, kao i njihovih povremenih i privremenih partnerstava u pružanju javnih usluga građanima. Ali, ono što bi trebalo da bude primarni, prioritetni cilj u zadovoljavanju javnog interesa i pri izboru davalaca javnih usluga svakako jesu konstantnost i pouzdanost zadovoljavanja tih usluga, kvaliteta i visina propisanih nadoknada, a nije presudnost snage uticaja političke moći ili kapitala, ili njihove skrivene interesne simbioze u zadovoljavanju partikularnih interesa, što je svakako najnepoželjnija opcija koja, međutim, u nekonsolidovanim sistemima uspešno preživljava.

Ka primeni modela strateškog upravljanja javnim sektorom

Svakako treba imati u vidu činjenicu da, usled spore i nedosledne realne demokratizacije savremenih društava, javni sektor i upravljanje ostaju pod snažnim uticajem politike, administracije i birokratije i „vladanja pravom", a sa skromnim uplivom institucionalizovanih demokratskih formi angažmana građana i obezbeđivanja vladavine prava. Sa razlikama u stepenu političke, ekonomske i kulturne razvijenosti pojedinih društava variraju i participacija i uticaj građana na ishode javnih politika u podizanju efikasnosti, efektivnosti i

ekonomičnosti celovitog javnog sektora. Rašireno je mišljenje da se koncept upravljanja iz privatnog sektora može uspešno konvertovati u sferu javnog sektora, što su dokazala razvijena kapitalistička društva, dok ovu konstataciju u tranzicionim zemljama tek treba empirijski dokazati, zbog objektivnih razlika u njegovom nastajanju i evolutivnom razvoju koncepata pluralističke države, kompetitivne privrede i otvorenog društva.

Inauguracijom i unapređivanjem koncepta strateškog upravljanja javnim sektorom i novom politikom pružanja javnih usluga otvaraju se brojna pitanja i daju hipotetički odgovori o osnovanosti, svrhovitosti i delotvornosti državnih/javnih i privatnih partnerstava u ovim procesima. Pri tome treba imati u vidu da rešenja i modeli strateškog upravljanja javnim sektorom ne mogu imati iste izglede u razvijenim državama i državama u razvoju, jer se njihovi institucionalni i funkcionalni kapaciteti, akteri, ciljevi i sredstva, vrednosti i etički standardi znatno razlikuju. Razvojne faze i etape mogu se ubrzavati, prenosom novih tehnologija, standardizacijama i dokazano dobrim iskustvenim uzorima vladanja, upravljanja i rukovođenja javnim, a svakako i privatnim, sektorom, ali se ne mogu ignorisati, zaobilaziti i preskakati. Jer, usled takvih nesmotrenosti može se dogoditi da pokušaji implementiranja objektivno boljih rešenja iz razvijenijih sredina, daju gore rezultate u društvima u razvoju, koja nisu ispunila osnovne pretpostavke za implementaciju modernizacijskih ciklusa. Time se nehotice mogu „dati krila" ograničenoj pameti, duhu izolovanosti, retrogradnosti i dekadentnosti. Sledstveno, opravdana suprotstavljanja takvim iluzionizmima neumitno rađaju socijalne napetosti, koje odvlače socijalnu energiju na stranputicu, produbljujući time jaz i stvarajući otpor prema razvijenijim i uspešnijim sistemima.

Već sâm izbor javnih politika, koje čine strukturu javnog sektora, nedvosmisleno predstavlja pouzdan indikator karaktera, prirode i profila date države, kao i smera i mera njenog rasterećivanja u oblastima (na primer, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, ekološke zaštite, saobraćaja, politike stanovanja i dr.) u kojima država prestaje da bude jedini i ključni agens upravljanja spomenutim interesima, potrebama i neposredno ostvarivanim javnim politikama. U tom procesu na delu je sve prisutnija „rezidualizacija" javnih usluga , spuštanja na izvorni nivo opsluživanja korisnika, poput logike usvajanja principa supsidijarnosti u sferi javne uprave i upravljanja, odnosno regionalne i lokalne (samo)uprave.[1] Činjenica je da je u mnogim razvijenim zemljama, tokom poslednjih nekoliko decenija, teret realizacije širokog spektra pružanja javnih usluga prenet na privatni sektor ili na javno-privatna partnerstva. Dužina ovih aranžmana, „partnerizacija" i „ marketizacija" ugovornog tipa, ipak je prevashodno zavisila od kvaliteta i cena pruženih usluga, odnosno od ocena primalaca ili korisnika usluga. Stoga su uobičajene promene davalaca usluga, kada kvalitet njihovih usluga pada i/ili raste njihova uslužna kvazitržišna cena, koja je najčešće presudno uslovljena kontradiktornim pritiscima sa referentnog ambijentalnog realnog tržišta. Usled toga je tradicionalni administrativni sektor nesumnjivo postao funkcionalno heterogeniji, sa dobrim, ali i lošim implikacijama, koje je ova promena sobom donela. To se pre svega odnosi na kompleksne relacije vlasti i biznisa, koje se zbog svojih ambivalentnih priroda, karaktera i interesa, nalaze u kontinuiranim procesima traganja za interesnom ravnotežom u zadovoljavanju opštih, zajedničkih, ali i posebnih, pojedinačnih interesa.[2]

Posebna opterećenja na spomenutim relacijama, javljaju se u društvima u tranzicionom razvoju, u koja spada i srpsko društvo, koja su ophrvana brojnim i teškim insuficijentnostima, kao i lošim nasleđima, koje je dodatno podstakla i generisala globalna finansijska, ekonomska i društvena kriza. Ta društva nisu ispoljila odlučnost i spremnost da pokrenu ozbiljnije reformske procese, sveobuhvatnu razvojnu modernizaciju u ključnim sferama politike, prava i ekonomije. Pokazala su nedovoljnu sposobnost za utemeljivanje sopstvenog samoodrživog puta, smisleni izbor razvojnih prioriteta, neosposobljenost za pravovremeno prepoznavanje i rešavanje kriznih situacija, što su posledice dominacije prakse laicizma, inertnosti, statičnosti, nefleksibilnosti. U ovim društvima čak i glavna poluga modernizacije savremenog sveta, informaciono-komunikaciona tehnologija, usporeno pokreće promene i neprikladno utiče na funkcionisanje službi u javnom sektoru, njihovu organizaciju i procese upravljanja.

Politika diskontinuiteta

Predugo i prečesto u ovim društvima, na površini javnog života, pojavljuju se manifestacije nataloženih iracionalnosti. Ima ih posvuda – u sferama spoljne politike i unutrašnjih politika, između nivoa teritorijalnih organizacija vlasti, među privrednim oblastima i granama, u urbanim i ruralnim sredinama, odnosima u prekograničnoj saradnji i etapama aktuelnih >>>

1. Jan-Erik Lane, *Državno upravljanje, Razmatranje modela javne uprave i javnog upravljanja*, Megatrend univerzitet i JP Služeni glasnik, Beograd 2012.
2. Norman Flynn, *Public Sector Management*, Sage, London, 2007. (Megatrend univerzitet će do kraja 2012. godine objaviti ovu knjigu na srpskom jeziku, u okviru TEMPUS projekta „Razvoj studija javne uprave i upravljanja u Srbiji".)

procesa integracije u EU. Pored toga čini se nemogućom misija uspostavljanja trajnijih harmoničnih odnosa malih zemalja sa skromnim potencijalima sa sistemima visoke moći, koji su, uz to, u povremenim eksplicitnim ili implicitnim disharmonijama i/ili antagonizacijama na globalnom planu. Sve ove nedostatnosti pojačavaju se u vidljivoj politici diskontinuiteta ciljeva i opredeljenja političke vlasti, njenih institucija i organizacija, tela, organa i službi, po sprovedenim sporadičnim reelekcijama. Ove manifestacije se ponavljaju, čak i u prilikama kada se u novoformiranom reprezentativnom vođstvu održe, ne minorni, ešaloni prethodnih koalicionih partnera u vlasti.

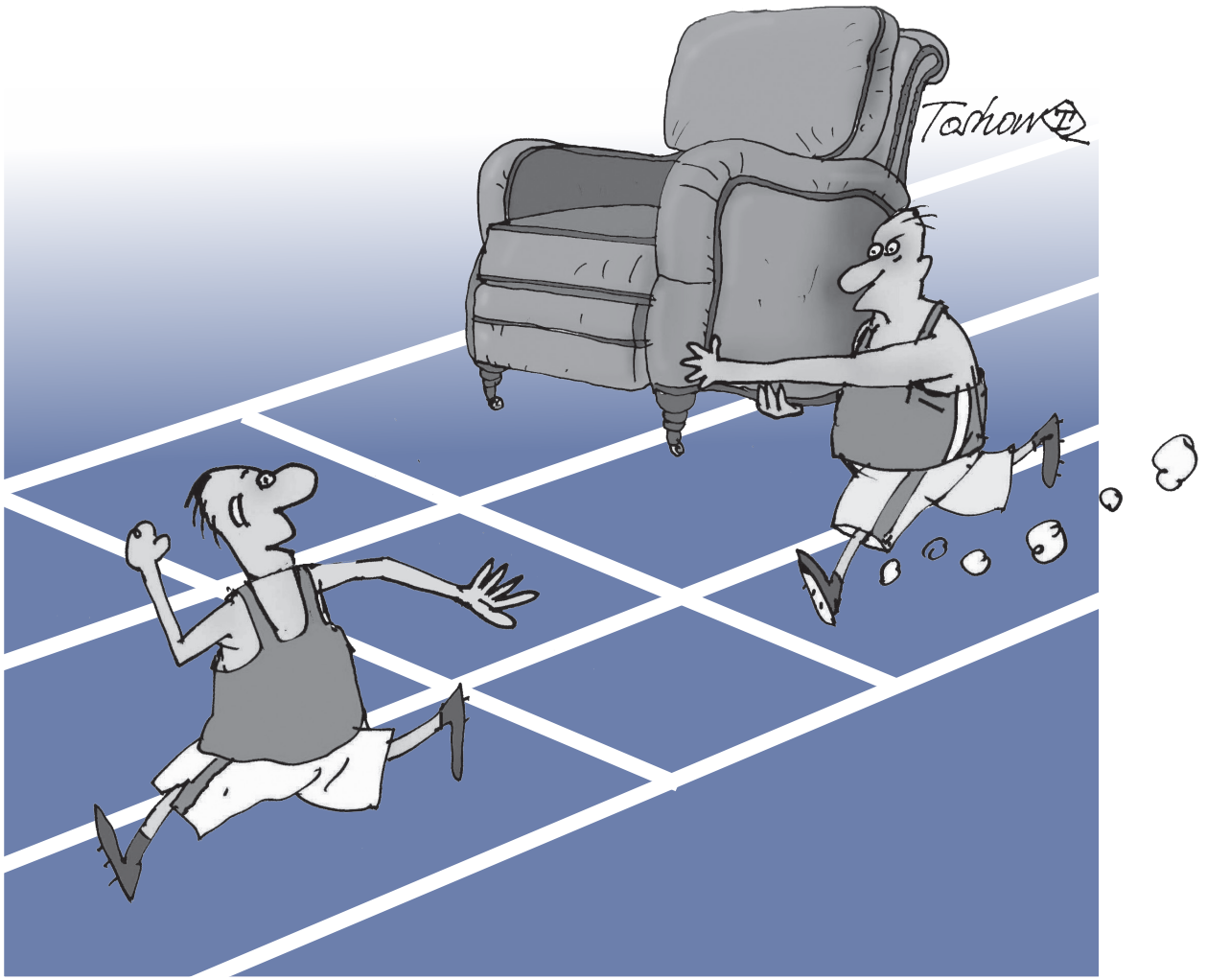
Iskustva modernih organizacija i prikladnih modaliteta upravljanja u javnom i privatnom sektoru, državnoj organizaciji i korporativnom biznisu, već decenijama ne funkcionišu na centralizovan način, kroz visoku organizacijsku piramidu, birokratske hijerarhizovane procese – nizlazne, nishodne, jednosmerne i isključivo naredbodavne ingerencije centra/centara monopolizovane vlasti. Ali na ovim prostorima težak je rastanak sa tradicionalno precenjenom državom, filozofijom etatizma, praksom centralizma, zaštićenim hijerarhijama, zdušnim uniformizmima i magičnim simetrijama. Stoga ne čudi nesklonost opredeljenjima da se pristupi procesima decentralizovanja sistema, preko modaliteta dekoncentracije, devolucije i delegacije kompetencija, sa širih na uže teritorijalne zajednice. Čak i ako bi se podstakla veća efektivnost, efikasnost i ekonomičnost sistema, svakako pod osnovanom pretpostavkom da su uže teritorijalne zajednice osposobljenije za obavljanje ne samo svojih izvornih funkcija već i prenetih ovlašćenja. Nesumnjive prednosti višedimenzionalnog decentralizovanog administrativnog, ekonomskog, finansijskog, fiskalnog i drugih (pod)sistema, manifestovane i dokazane primerima uspešnih država, dolaze do izražaja upravo posredstvom kvalitetne teritorijalne organizacije vlasti, u kojoj postoji prikladno funkcionalan intermedijarni, povezujući, poželjno fleksibilni, nivo, uz sudelovanje afirmisane, kompetentne i samoodržive lokalne samouprave, gradova i opština. Decentralizacija zakonito stimuliše konkurenciju, teritorijalnih celina i funkcionalnih niša „principala i agenata", po mnogim osnovama u javnom i privatnom sektoru i između njih. Nesumnjivo je da bi sa realnim širenjem pomenutih decentralizovanih zona određene konsekvence mogle biti očekivane i u sferi (centralizovanih) političkih partija, kao i u simbiozi državno-partijskog organizovanja i njihovog suvođstva. Konačno, decentralizacija i regionalizacija predstavljaju dva sistema i procesa koji se međusobno podržavaju, preko kojih se menja karakter i priroda moći, vlasti i autoriteta, kao i kvalitet međusobnog poverenja između predstavnika vlasti i građana, njihovih interesnih afilijacija. Problemi sa neshvatanjem značaja implementacije načela decentralizacije prisutniji su u zemljama bez iskustva ili sa malo iskustva sa demokratijom, njenim konstituisanjem i funkcionisanjem. U logici demokratije je afirmacija deetatizacije, dekoncentracije, devolucije i delegacije vlasti, demonopolizacije javnih prava i ovlašćenja, ali i emancipacije građanstva.

Partnerstva za novo javno upravljanje

Koncept savremenog pa i „novog javnog upravljanja" nastao je afirmacijom i korišćenjem dobrih, proverenih svojstava državnog, administrativnog i poslovnog, menadžerijalnog upravljanja i rukovođenja, koji su postepeno omogućili i njihovu interesnu agregaciju, koja je dovela i do uspostavljanja formalizovanih partnerstava. Upravo ova nova filozofija javnog upravljanja podstakla je, prvo u razvijenim društvima, a potom pod njihovim uticajem i u društvima u razvoju, manje ili više uspešno potiskivanje relikta starog, okoštalog, birokratskog, normativno-centralističkog upravljanja i rukovođenja. Potom su se javile nove, lošom praksom uslovljene inicijative za prevazilaženje i eliminaciju i drugih nusefekata arhaičnog sistema državnog/javnog upravljanja, putem njegovog doslednog depolitizovanja i departizovanja.

U mnogim tranzicionim zemljama, sa manjim ili većim primesama autoritarnosti i fiktivne demokratije , gotovo zakonito je pojačana uloga političkih stranaka, njihovih vođstava u svim sferama javnog sektora, dok je privatni sektor ili potpuno ignorisan ili opsesivno kontrolisan. U takvim uslovima tržišna ekonomija, koja podrazumeva slobodnu utakmicu svih privrednih subjekata i oblika svojina na kojima su oni zasnovani, nema realnih uslova za normalno funkcionisanje. Objedinjavanjem političke i ekonomske moći, stvaraju se uslovi za razne forme kartelizacija i monopolizacija, od kojih i državna i privredna i društvena zajednica trpe dugoročno veliku štetu, a kvazipolitičke i kvaziekonomske elite stiču enormnu korist. Iskustvo je pokazalo da tako ustrojene države, privrede i društva nemaju perspektivu, jer ih uz to zakonito razaraju korupcionaštva i druge socio-patološke bolesti, koje ne uspevaju da iskorene.

Svim prethodno pomenutim opstruktivnim deformacijama „kumovala" je nedovoljno profesionalno pripremljena, nekompetentna, laicizirana „birokratija", u mnogim primerima nadgledana od nekarijernih političara, sa formalnim obrazovanjem koje ne odgovara potrebama institucija koje vode. To je neposredna posledica neusklađenosti planova i programa trostepenog sistema visokog obrazovanja sa kadrovskim potrebama administracije i javnog menadžmenta. Taj disbalans je naročito uočljiv u novim



tipovima organizacija i novim modelima upravljanja, na primer, u sektoru javno-privatnih partnerstva ili u projektima prekogranične saradnje i integracionim evropskim poduhvatima. Njihova nedovoljna razvijenost dobrim delom, gotovo zakonito, proizlazi upravo iz pomenutih insuficijentnosti.

Nije suvišno podsetiti da se ocene o stanju organizacije državne uprave i javnog upravljanja, kao i o vođenju ključnih javnih politika ne mogu izricati pouzdano bez vrednovanja obaveštenosti, zainteresovanosti, učešća i uticaja građana. Oni su ta druga nezaobilazna strana, koja, na osnovi svojih spoznaja i životnih iskustava, može i treba da sudi o kvalitetu usluga i vrednosti zadovoljavanja njihovih ličnih, porodičnih i grupnih potreba i interesa od strane administracije (kao i njenih partnera) na svim nivoima njene teritorijalne i funkcionalne etabliranosti. Ne treba svakako prenebregnuti ni činjenicu da građani nose svoj deo odgovornosti za celinu slike javnog života u svojim sredinama. Nažalost, zbog decenijskih padanja i stagnacija na ovom prostoru, besposlice, siromaštva i bede, nedovoljne pismenosti i nepismenosti, površne obaveštenosti, inertnosti, apatije, letargije i beznađa, mnogi među njima niti znaju svoja prava niti su zainteresovani za ostvarivanje tih prava i ispunjavanje svojih obaveza. Ovo stanje zaostajanja za razvijenim sredinama postaje još dramatičnije kada se uzme u obzir sve izrazitije, ekstenzivnije i intenzivnije korišćenje informacionih i komunikacionih tehnologija u zaživelim projektima e-vlada, e-uprava, e-upravljanja, e-mreža i dr., kojima se objektivno menjaju i podižu standardi višedimenzionalnih korelacija institucija i organizacija vlasti i građana. ■



Prof. dr Bogoljub Milosavljević

Redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta Union u Beogradu, član Radne grupe Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu koja je pripremila Nacrt novog ZUP-a

MODERNIZACIJA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA

Iako se nesporno radi o zakonskom tekstu od kapitalne važnosti, odnosno zakonu koji predstavlja razradu jednog značajnog dela Ustava, od nove vlade zavisi da li će, kada i kakav novi ZUP predložiti Narodnoj skupštini.

Na jednom ovogodišnjem sastanku sa predstavnicima lokalne uprave, posle mog izlaganja o predstojećim promenama u opštem upravnom postupku, jedan načelnik opštinske uprave je rezignirano i zabrinuto dobacio: „Samo nam ne dirajte ZUP". Ovo upozorenje nisam shvatio kao otpor inovacijama, već kao opravdano zaziranje od često nepromišljenih i nespretnih intervencija u postojećem zakonodavstvu. Odmah želim da kažem da je postojeći Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP)[1], u svom doista dugom periodu važenja, stvorio jednu solidnu tradiciju u kojoj su se generacije upravnih službenika, sudija i advokata, kao i većina stranaka, dobro snalazili. Izvesno je pružao solidnu pravnu sigurnost, kako u pogledu očekivanja od donetih upravnih odluka, tako i u pogledu pravne zaštite stranaka u odnosu na posledice tih odluka.

Uprkos svojim nespornim kvalitetima, ZUP je u mnogo čemu postao prevaziđeni zakonski tekst. Kako se navodi u tekstu *Reforma sistema opšteg upravnog postupka u Republici Srbiji,* koji je pripremila Radna grupa za pripremu zakona, posle više od 50 godina od donošenja prvog ZUP-a, suštinski su se promenili razumevanje javne uprave, zahtevi za kvalitetnim upravnim praksama koje su orijentisane ka građanima, kultura i tehnička sredstva za komunikaciju između građana i upravnih organa, kao i pravna metodologija za donošenje odgovarajućeg regulatornog okvira za upravne aktivnosti. Principi evropskog upravnog prava, kao i standardi administrativne prakse u zemljama

1. ZUP je usvojila Skupština SRJ 1997. godine i primenjuje se kao republički propis („Sl. list SRJ", 33/97 i „Sl. glasnik RS", 30/10 i 31/01). To je bio revidirani tekst ZUP-a iz 1956. godine, koji je u osnovi sadržao prilagođena rešenja iz prvog jugoslovenskog ZUP-a iz 1930. godine.

članicama EU ne ogledaju se, ili se samo delimično ogledaju, u postojećem srpskom ZUP-u. Stoga, na osnovu opsežne revizije postojećeg sistema upravnog postupka, postoji potreba za donošenjem novog ZUP-a, kombinovanjem srpske upravne kulture i tradicije i novih elemenata upravnog prava i prakse.[2]

Ukratko, postojeći ZUP je ocenjen kao zastareo i nesaglasan principima evropskog upravnog prava, kao komplikovan i previše detaljan, a s druge strane, kao nedovoljno prikladan za efikasan rad, korišćenje modernih komunikacionih sredstava i zaštitu prava građana. Polazeći od takvih ocena, od sredine 2010. do pred kraj 2011. godine pripreman je Nacrt novog ZUP-a, koji je potom kao predlog upućen Narodnoj skupštini. Kao i drugi zakonski predlozi, i ovaj je predlog vraćen novoj vladi posle njenog formiranja u julu mesecu 2012. godine.

Upravni postupak kao „konkretizovano ustavno pravo"

Značaj pravnog okvira za opšti upravni postupak, kao skupa pravila koji reguliše proces donošenja i sprovođenja upravnih akata kojima se odlučuje o pravima, obavezama i pravnim interesima građana, dobro je poznat. Da bi se taj značaj bolje uočio, ističe se da je upravni postupak pravni okvir u kom se „visoki državni ciljevi", utvrđeni ustavom, pretvaraju u praksu, odnosno da se ovde radi o „konkretizovanom ustavnom pravu".[3]

Iz toga je sledio prvi zahtev kom je morao da udovolji tekst novog ZUP-a. U njemu su sasvim eksplicitno utvrđena i detaljnije razvijena pravila kojima se obezbeđuje vladavina prava, a pre svih načelo zakonitosti uprave, pravičan postupak (postupak zasnovan na pravu) i načelo proporcionalnosti (srazmernosti). Nova pravila, pored drugog, pružaju strankama garancije da će biti saslušane u svim fazama postupka, da će dobiti odluku (upravni akt) u razumnom roku, da će organ postupati u skladu sa načelom zaštite legitimnih očekivanja stranaka i da upravna intervencija ne može dovesti do štete koja je nesrazmerna zakonitom cilju.

Novi ZUP bi se primenjivao na širi spektar upravnih aktivnosti: pored donošenja upravnih akata (rešavanja o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka), bili bi obuhvaćeni upravni ugovori i preduzimanje drugih upravnih aktivnosti koje imaju neposredno dejstvo na prava, obaveze ili pravne interese stranaka (upravne radnje, izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se vodi ili ne vodi službena evidencija, obezbeđivanje pružanja javnih usluga).

Postupak bi počivao na istražnom (inkvizitorskom) načelu, prema kome organ ima dužnost da istraži relevantne činjenice za donošenje akta, odnosno da sam pribavi sve podatke koji se vode u službenim evidencijama. Da bi postupak bio efikasniji, jednostavniji i brži, posebnim zakonom bi se utvrđivala obaveza osnivanja službe za pružanje usluga na jednom mestu (*one-stop shop*). U istom cilju, obezbedila bi se široka primena tzv. elektronske uprave, kako u pogledu prijema zahteva i komunikacije tokom postupka, tako i u pogledu dostavljanja upravnih akata.

Postoje i brojne druge novine, na koje će ovde biti delom ukazano, ali pre toga treba napomenuti da je tekst novog ZUP-a, i pored unošenja svih novina, znatno skraćen, tako da je raspoređen u ukupno 171 član (postojeći ZUP ima 291 član). To je postignuto izostavljanjem niza detalja za koje je procenjeno da nisu nužni za pravilno i zakonito odvijanje postupka.

Novi pojmovi, odnosno instituti

Mada se pri izradi zakonskog teksta izbegavalo unošenje novih pojmova, u nekim je slučajevima to bilo nužno jer se radi o novim institutima. Takvog karaktera su pojmovi upravnih ugovora, garantnog akta i prigovora (uz inoviranje materije vanrednih pravnih sredstava).

Upravni ugovori, o kojima više znamo iz uporednog prava i o čijem se uvođenju kod nas dugo diskutovalo, konačno bi stekli „pravo građanstva" kao jedna od tekovina upravnog prava zemalja članica EU.[4] Oni su definisani kao dvostrani akti, zaključeni između organa i stranke, kojima se uspostavlja, menja ili ukida konkretan pravni odnos u upravnoj stvari. Kao oblasti u kojima bi se zaključivali naznačena su javno-privatna partnerstva, koncesije, javne službe „i druge oblasti predviđene zakonom". Tekst novog ZUP-a se zadržao na utvrđivanju pravila o ništavosti, izmeni i raskidu ovih ugovora, podnošenju prigovora i posledicama neispunjena ugovornih obaveza. Na ostala pitanja shodno bi se prime- >>>

2. Radni dokument *Reforma sistema opšteg upravnog postupka u Republici Srbiji,* koji je pripremila Radna grupa za pripremu zakona, uz podršku SIGMA, jul 2010, str. 2.
3. Videti: Häberle, P., *Ustavna država,* Zagreb: Politička kultura, 2002, str. 151.
4. O pojmu upravnih ugovora videti: Milosavljević, B., *Upravno pravo,* Četvrto izdanje, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik, 2012, str. 233–235 (i literaturu na str. 237).

njivala pravila zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

Garantni akt je koncipiran kao vrsta upravnog akta kojim organ garantuje stranci sticanje nekog prava kad je to propisano zakonom. Izdaje se u formi pisanog rešenja sa određenim rokom važenja, koje ne sme biti protivno javnom interesu ili interesu trećeg lica. Takav akt ne obavezuje organ, ukoliko se pravni osnov ili činjenično stanje bitno izmene. Radi se o nekoj vrsti privremenog akta, koji bi mogao strankama da olakša ostvarivanje prava (na primer, u slučaju investicija).

Prigovor bi predstavljao drugo redovno pravno sredstvo, pored žalbe kao Ustavom garantovanog redovnog pravnog sredstva za zaštitu prava stranaka u upravnom postupku, koje se ulaže protiv upravnih akata. Prigovor bi se koristio protiv upravnih ugovora i drugih aktivnosti uprave koje nemaju karakter upravnog akta. Kad o prigovoru rešava prvostepeni organ, protiv tog rešenja bi se mogla uložiti žalba, a ukoliko o prigovoru rešava organ drugog stepena, protiv tog rešenja bi se mogao voditi upravni spor. Uz žalbu i prigovor, kao treće pravno sredstvo predviđeno je ponavljanje postupka, sredstvo koje je poznato i u sadašnjem ZUP-u, s tim što mu je u izvesnoj meri izmenjen karakter. Tako su na listu razloga za ponavljanje postupka dodati odluka Ustavnog suda doneta u postupku po ustavnoj žalbi (kojom je utvrđena povreda prava, a nije poništen osporeni upravni akt) i odluka Evropskog suda za ljudska prava doneta u istoj stvari (čiji stav može uticati na zakonitost okončanog upravnog postupka). Kao i do sada, korišćenje žalbe i, uz nju, prigovora, preduslov je za vođenje upravnog spora, dok je ponavljanje postupka zadržalo karakter vanredne mogućnosti, koja ne stoji u vezi sa vođenjem upravnog spora.

Uz to je materija vanrednih pravnih sredstava („naročiti slučajevi poništavanja, ukidanja i menjanja rešenja") uređena na nov način, u poglavlju pod nazivom „Službeno uklanjanje, odnosno menjanje upravnog akta". Kako se članovima radne grupe čini, nova rešenja su preglednija i jednostavnija za primenu.

„Ćutanje uprave" kao pozitivna pretpostavka

Među pitanjima koja su privukla najveću pažnju učesnika javne rasprave o Nacrtu ZUP-a bila je odredba prema kojoj se „ćutanje uprave" ne tumači više kao negativna pretpostavka (tj. kao da je donet akt kojim je zahtev stranke odbijen i da ona, posle propuštanja roka za donošenje akta, može izjaviti žalbu). Novo rešenje najpre daje organu mogućnost da jednom produži rok za izdavanje rešenja, zavisno od složenosti predmeta, a najviše do polovine propisanog roka za izdavanje rešenja. A ako ni tada ne reši upravnu stvar, dolazi se u situaciju „ćutanja uprave", u kojoj se za osnovu uzima suprotna pretpostavka, tj. propuštanje roka za izdavanje upravnog akta smatra se kao da je izdato rešenje kojim je zahtev stranke usvojen, osim kad je posebnim zakonom propisano drugačije (tj. kad posebni zakon propisuje da „ćutanje uprave" ima značenje negativne pretpostavke).[5] U prvom, osnovnom slučaju, stranka stiče ovlašćenje da traži potvrdu da je njen zahtev usvojen, bilo od prvostepenog ili drugostepenog organa. Potvrda mora sadržati sve elemente na osnovu kojih stranka može da ostvari svoje pravo, obavezu ili pravni interes. Ako organ ne izda tu potvrdu u roku od sedam dana ili u istom roku ne izda rešenje kojim naknadno odluči o zahtevu stranke, ona može neposredno da pokrene upravni spor radi izdavanja potvrde, odnosno rešavanja upravne stvari od strane suda.

Kao polazište ovog novog rešenja uzeta je *Direktiva 2006/123/EC Evropskog parlamenta i Saveta EU od 12. decembra 2006. godine*, u čijem su članu 13, st. 3. i 4. sadržane odredbe o „ćutanju uprave". Te odredbe glase:

„(3) Postupci i forme odobravanja moraju da pruže podnosiocima zahteva garanciju da će njihov zahtev biti obrađen što je brže moguće, a u svakom slučaju u razumnom roku koji je utvrđen i unapred objavljen. Taj rok počinje da teče tek od trenutka podnošenja sve potrebne dokumentacije. Kada je to opravdano složenošću predmeta, nadležni organ može jednom da produži rok na ograničeno vreme. Za to vreme mora da postoji opravdan razlog i o tome podnosilac zahteva mora da bude obavešten pre isteka osnovnog roka.

(4) Ukoliko u utvrđenom osnovnom ili produženom roku u skladu sa stavom 3. nije dobijen odgovor, smatra se da je saglasnost data. Ipak, kada je to opravdano preovlađujućim razlozima koji se tiču javnog interesa, uključujući legitiman interes trećih strana, moguće je predvideti drugačije rešenje."

Sa stanovišta interesa građana, novo rešenje izgleda sasvim opravdano, a na up-

5. Situacija je, dakle, suprotna od postojeće: sada je osnovno rešenje da se „ćutanje uprave" uzima kao negativna pretpostavka, s tim što posebnim zakonom može biti propisano da propuštanje roka ima značenje pozitivne pretpostavke („smatraće se da je zahtev stranke usvojen"; videti, na primer, odredbu člana 94, stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi).



ravi i organima koji se staraju o njenom uređenju i sredstvima za rad je da obezbede pretpostavke za efikasnije rešavanje i time za što manje spornu primenu jednog ovakvog rešenja.

Kada će novi upravni postupak početi da se primenjuje?

Kao što je već rečeno, od nove vlade zavisi da li će, kada i kakav novi ZUP predložiti Narodnoj skupštini. Nesporno je da se radi o zakonskom tekstu od kapitalne važnosti, odnosno zakonu za koji smo već rekli da predstavlja razradu jednog značajnog dela Ustava. Ne čini se spornim ni to da su promene u ovoj oblasti neophodne i da bi ih trebalo što pre sprovesti. Siguran sam da dobri poznavaoci ove materije, mada gaje poštovanje prema „starom, dobrom ZUP-u", itekako dobro znaju i njegove brojne mane. Neke od njih smo ovde spomenuli, kao i neka od važnijih mogućih novih rešenja. Obim prikazanih novina, međutim, nije potpun, jer njih ima znatno više.[6] Zbog toga će posle donošenja zakona biti nužan period od najmanje godinu ili godinu i po dana, u kome bi se stvorile neophodne pretpostavke za njegovo postepeno uvođenje u život. U tom bi periodu, pored drugog, trebalo upoznati najširu javnost sa novim rešenjima i organizovati nužnu obuku službenika koji rade u prvostepenom i drugostepenom upravnom postupku, kao i sudija Upravnog suda. ■

6. Obim inovacija može se donekle videti u Prilogu 1, u kom je data sistematika novog ZUP-a.

Prilog 1

Pregled sistematike Predloga ZUP-a (2011)

Deo 1. **Osnovne odredbe** (čl. 1–16)	Predmet i cilj zakona; primena zakona; upravna stvar; načela: zakonitosti; zaštite legitimnih očekivanja stranaka; srazmernosti; zaštite prava stranaka i javnog interesa; delotvornosti i ekonomičnosti postupka; utvrđivanja istine; istražno načelo; načela: saslušanja stranke; ocene dokaza; pravo stranke na pravno sredstvo; načela: pravnosnažnosti rešenja; pristupa podacima i zaštite podataka; upotreba jezika i pisama u postupku.
Deo 2. **Upravne aktivnosti** (čl. 17–40)	**1)** Upravni akt (pojam; vrste; delimično, dopunsko i privremeno rešenje; garantni akt; dodaci upravnom aktu; pravna dejstva akta; forma upravnog akta: oblik; delovi i sadržina pisanog upravnog akta; upravni akt bez obrazloženja; upravni akt u vidu zabeleške na spisu; usmeni oblik; ispravka očiglednih grešaka); **2)** Upravni ugovor (upravni ugovor i njegova dopuštenost; ništavost; izmena i raskid zbog promenjenih okolnosti; jednostrani raskid; prigovor zbog neispunjenja; pravne posledice neispunjenja; primena drugih zakonskih odredbi); **3)** Ostali oblici upravnih aktivnosti (upravne radnje; izdavanje uverenja o činjenicama o kojima se: vodi službena evidencija; ne vodi službena evidencija; obezbeđivanje pružanja javnih usluga).
Deo 3. **Opšta pravila postupka** (čl. 41–102)	**1)** Učesnici postupka: a) Nadležnost (stvarna; mesna; obaveznost pravila; ograničenja; sukob); b) Ovlašćeno službeno lice (ovlašćeno službeno lice i delegacija ovlašćenja; izuzeće; zaključak o izuzeću; izuzeće zapisničara); v) Saradnja i pomoć (zajedničko rešenje; pružanje usluga na jednom mestu; pravna pomoć; međunarodna pravna pomoć); g) Stranka i njeno zastupanje (stranka; smrt fizičkog lica i prestanak pravnog lica; procesna sposobnost i zakonski zastupnik; privremeni zastupnik; zajednički zastupnik; punomoćnik; stručni pomagač); **2)** Komunikacija organa i stranaka (osnovna pravila; posebna pravila o elektronskoj komunikaciji; forma i sadržina podneska; predaja i evidentiranje; podnošenje nenadležnom organu; sastavljanje zapisnika; pravo na razgledanje spisa; ograničenje tog prava; informacije o postupku); **3)** Obaveštavanje (pojam; način; primalac; zajednički punomoćnik za prijem obaveštenja; mesta na kojima se vrši obaveštavanje; promena prebivališta, boravišta ili sedišta; obaveštavanje punomoćnika; obaveštavanje u posebnim slučajevima; greške; obaveštavanje putem pošte; obaveštavanje elektronskim putem; način formalnog obaveštavanja/dostavljanja; lično i posredno dostavljanje; vreme dostavljanja; dostavnica; javno dostavljanje; formalno obaveštavanje elektronskim putem; službeno objavljivanje); **4)** Rokovi (određivanje i produženje; računanje; poštovanje; razlozi za povraćaj u pređašnje stanje; predlog za povraćaj i rokovi za podnošenje; rešenje o povraćaju i njegove posledice); **5)** Troškovi postupka (troškovi organa i stranaka; postupka po žalbi; postupka izvršenja; naknade troškova i nagrade; oslobađanje od plaćanja).
Deo 4. **Tok postupka** (čl. 103–122)	**1)** Pokretanje postupka (pravni osnov; trenutak pokretanja; odbacivanje zahteva); **2)** Izmena i odustanak od zahteva (pravo; posledice); **3)** Poravnanje; **4)** Prethodno pitanje i privremene mere (prethodno pitanje; privremene mere; prestanak važenja); **5)** Ispitni postupak i dokazivanje (saradnja u toku ispitnog postupka; dokazna sredstva; izvođenje dokaza pred drugim organom ili sudom; obezbeđenje dokaza); **6)** Izjašnjavanje stranke o rezultatima postupka (pravo stranke; način izjašnjavanja; izuzeci od prava); **7)** Okončanje postupka (rok za izdavanje rešenja; opravdano produženje; okončanje postupka ćutanjem uprave; obustavljanje postupka).

Deo 5. **Pravna sredstva** (čl. 123–144)	**1)** Pravo na pravna sredstva; **2)** Žalba (pravo; organ za rešavanje; sadržina žalbe; rok za izjavljivanje i odustanak; predavanje; odložno dejstvo; postupanje prvostepenog organa; postupanje drugostepenog organa; izmena rešenja; drugostepeno rešenje; postupak po žalbi u slučaju ćutanja uprave; rok za izdavanje elektronskog rešenja); **3)** Prigovor (pravo, izjavljivanje i postupanje po prigovoru; rešavanje; žalba na rešenje o prigovoru); **4)** Ponavljanje postupka (razlozi i rokovi; zahtev; organ nadležan za rešavanje o zahtevu; rešavanje u ponovljenom postupku; rešenje; pravna zaštita).
Deo 6. **Službeno uklanjanje, odnosno menjanje upravnog akta** (čl. 145–153)	Razlozi, nadležni organ i inicijativa za službeno uklanjanje, odnosno menjanje upravnih akata; vrste, oblici i dejstva uklanjanja i menjanja; razlozi, uslovi i dejstva povlačenja nezakonitih relativno ništavih akata; rok za povlačenje nezakonitog povlašćujućeg akta; razlozi za povlačenje apsolutno ništavih akata; nadležnost, inicijativa, obim oglašavanja, pravna zaštita i posledice; opoziv zakonitog povlašćujućeg akta; opoziv zakonitog povlašćujućeg akta koji predviđa korišćenje namenskih sredstava; rok za opoziv).
Deo 7. **Upravno izvršenje** (čl. 154–166)	Izvršenje rešenja; izvršenik i tražilac izvršenja; vreme izvršenja; protivizvršenje; način izvršenja; nadležnost; postupak; izvršenje preko drugog lica; izvršenje posrednom prinudom; izvršenje neposrednom prinudom; hitno izvršenje; obustavljanje i odlaganje; obezbeđenje izvršenja.
Deo 8. **Sprovođenje zakona i prelazne i završne odredbe** (čl. 167–171)	**1)** Sprovođenje zakona (nadzor; vođenje evidencija); **2)** Prelazne i završne odredbe (okončanje započetih postupaka; prestanak važenja pojedinih propisa; stupanje na snagu).

POLIS

Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije (SKGO) i Centar za javnu i lokalnu upravu – PALGO centar pokrenuli su zajednički izdavanje publikacije *Polis – časopis za javnu politiku,* kojim žele da daju svoj doprinos definisanju najboljih javnih politika i unapređenju kvaliteta javne uprave i upravljanja javnim poslovima u Srbiji. Ovim časopisom SKGO i PALGO centar nastavljaju, sada zajednički, posao koji su započeli izdavanjem časopisa *Pravni bilten – propisi i praksa* (SKGO) i *Agenda* (PALGO centar). Posebnu zahvalnost dugujemo Švajcarskoj agenciji za razvoj i saradnju (SDC) za finansiranje projekta „Institucionalna podrška SKGO", koji sprovodi SKGO i u okviru kojeg je podržana naša saradnja, odnosno omogućeno izdavanje ovog časopisa.

Osnovna ideja *Polisa* jeste da se posredstvom ovog časopisa čuju mišljenja različitih stručnjaka iz akademske zajednice, javne uprave i prakse i njihovi predlozi stručnoj i široj javnosti za unapređenje ili ustanovljenje odgovarajućih javnih politika i poboljšanje funkcionisanja javne uprave i upravljanja u važnim oblastima društvenog života. U skladu sa osnovnom misijom obeju organizacija, časopis *Polis* će se baviti oblastima koje su od neposrednog interesa za sve nivoe javne uprave i upravljanja u Srbiji i obrađivaće teme koje su važne za unapređenje njihovog funkcionisanja, posebno rada lokalne vlasti i administracije.

SKGO i PALGO centar se nadaju da će časopisom *Polis* uspeti da barem malo pomognu unapređenje dijaloga između stručne i političke javnosti o pravcima razvoja javnih politika i funkcionisanja javnog upravljanja, kako bi se ustanovile i sprovodile što efikasnije javne usluge, sa ciljem da se Srbija razvija u pravcu modernog, ekonomski efikasnog i socijalno odgovornog društva.

Stalna konferencija gradova i opština
Savez gradova i opština Srbije

Centar za javnu i lokalnu upravu
PALGO centar

STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE
Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org

Nikola Altiparmakov
STRUKTURNA NERAVNOTEŽA JAVNIH FINANSIJA U REPUBLICI SRBIJI

Dragan Spirić i Aleksandar Bućić
KA STABILNOM I ODRŽIVOM SISTEMU FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE U REPUBLICI SRBIJI

Doc. dr Dejan Milenković
POJEDINI PROBLEMI I DALJI TOK PRAVNO-LEGALISTIČKE STRATEGIJE REFORME LOKALNE SAMOUPRAVE U SRBIJI

Mr Dušan Vasiljević
LOKALNI EKONOMSKI RAZVOJ: MOŽEMO LI BOLJE?

Prof. dr Danica Popović
JAVNE POLITIKE U PRIVREDI SRBIJE: GAŠENJE POŽARA BEZ ULAŽENJA U UZROKE

Dr Miodrag Vujošević
STRANPUTICE DRŽAVNE POLITIKE PROSTORNOG RAZVOJA: NEOSNOVANE NADE, LAŽNA OBEĆANJA I NEPOSTOJANJE STVARNIH INSTRUMENATA

Martina Vukasović
OBRAZOVNE POLITIKE: NEOPHODNOST INTEGRISANOG, KOHERENTNOG, STABILNOG I DUGOROČNOG PRISTUPA

Prof. dr Miroslav Brkić
REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE U SRBIJI

Prof. dr Snežana Simić
IZAZOVI ZA JAVNOZDRAVSTVENU POLITIKU SRBIJE U EVROPSKOM OKRUŽENJU

Dr Oliver Nikolić
POTREBA ZA DONOŠENJEM NOVOG USTAVA

Prof. dr Mijat Damjanović
AKTUELNE DILEME ORGANIZACIJE JAVNOG SEKTORA I UPRAVLJANJA NJIME

Prof. dr Bogoljub Milosavljević
MODERNIZACIJA OPŠTEG UPRAVNOG POSTUPKA

CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU - PALGO CENTAR
Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org