

Драган Ж. Марковић

Институт за политичке студије, Београд

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА КАО ИЗВОРНИ ОБЛИК НЕПОСРЕДНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ**

Сажетак

Циљ рада је да укаже на основне друштвено-економске и политичке претпоставке развоја локалне самоуправе као изворног облика непосредне демократије. У раду је коришћен теоријски проверен научни метод и одговарајућа научна литература. Наглашава се да развој локалне самоуправе као изворног облика непосредне демократије претпоставља својинску трансформацију индивидуалних приватних и државних предузећа у акционарска и деоничарска друштва, задруге и задружна предузећа. Закључује се да демократизација својинских односа условљава и демократизацију политике. Од пасивног објекта политике, грађани се претварају у активне субјекте политичког деловања, од пуких извршилаца политичких директива, постају креатори политичких одлука које заједнички спроводе. Посебно се указује на значај масовне слободне иницијативе грађана на којој истинска локална самоуправа управо и почива.

Кључне речи: локална самоуправа; непосредна демократија; демократски капацитети

* Научни саветник, Института за политичке студије, Београд

** Рад је реализован у оквиру пројекта бр. 179009 Института за политичке студије Београд, а финансира га Министарство просвете и науке Републике Србије.

ДЕМОКРАТИЗАЦИЈА СВОЈИНСКИХ ОДНОСА КАО ПРЕТПОСТАВКА РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

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

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

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

Аутентичну друштвено-економску основу локалне самоуправе представља у суштини задругарство, које се заснива на органском јединству индивидуалног и колективног власништва, путем којег се појединачне иницијативе сједињују у заједничке акције. Задругарство је облик економског, а локална самоуправа облик друштвеног самоорганизовања грађана у задовољавању заједничких интереса и потреба, и једино удруживање на задружним принципима омогућава да грађани у управљању пословима од заједничког интереса суделују и по основу живог и по основу одређеног рада.

На задружним принципима треба да се заснива и својина локалних заједница, тако да њихова имовина представља истовремено и колективно и индивидуално власништво оних који су било чиме допринели њеном стварању. По томе се она суштински разликује и од државне и од индивидуалне приватне својине као осно-

ве аутократске државне управе, где је грађанин више објект него субјект управљања.¹⁾

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

Самоиницијативно удруживање рада и средстава за заједничке потребе најчешће се врши путем *самодоприноса* који се може изразити у новцу, роби, раду, превозничким и другим услугама зависно од потреба и могућности. Основица самодоприноса одређује се одлуком о завођењу самодоприноса, а ако одлуком другачије није одређено, основицу самодоприноса чине: зараде запослених, приходи од пољопривреде и шумарства и приходи од самосталне делатности на које се плаћа порез на имовину.²⁾ О завођењу самодоприноса одлучују непосредно обвезници самодоприноса чије ће се потребе њиме и подмиривати. Одлука се може донети референдумом или давањем писмене изјаве и пуноважна је кад се за њу изјасни већина обвезника.³⁾

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

1) Види: Драган Суботић, „Модел организовања и управљања у локалној заједници“, *Политичка ревија*, бр. 2/2008.

2) Закон о локалној самоуправи Србије, чл. 93.

3) Исто, чл. 68.

кључује међусобно искоришћавање непосредних учесника у задовољавању заједничких потреба.

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

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

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

Од свих средстава утрошених на друштвени стандард, средства самодоприноса су најрационалније коришћена иако су често отуђивана од грађана. У многим, нарочито сеоским и приградским насељима, самодоприносом је изграђен највећи део објеката друштвеног стандарда, који средствима буџета вероватно не би ни били подигнути. За многе сеоске заједнице самодопринос је представљао главни, а понекад и једини извор унапређивања друштвеног стандарда. С обзиром на претежно индивидуално привређивање сеоских домаћинстава, самодопринос је у сеоским заједницама и морао представљати основни извор задовољавања заједничких потреба.

Самодоприносом као главном материјалном основом локалне самоуправе, треба да се обезбеђује не само изградња, него и функ-

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

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

Иницијативе за увођење самодоприноса често настају спонтано као резултат слободног опредељивања грађана. Што је активност на самоуправном задовољавању заједничких потреба више развијана, иницијативе су све чешће покретане на зборовима грађана или масовним скуповима.

Одлучивање о самодоприносима мора, већ и по законским прописима, имати демократски карактер, јер се не може заводити без опредељења већине грађана. У пракси су облици овог одлучивања различити, али се, у основи, сви свode на непосредно изјашњавање грађана. Референдум и писмена изјава као најобухватнији облици изјашњавања истовремено су и најфреквентнији. Изјашњавање преко зборовима је, због тешкоће да се окупи већина грађана, до сада знатно ређе практиковано. Поред ових, законом предвиђених облика, у пракси су се јављали и неки други облици изјашњавања грађана о самодоприносима, као што су друштвени уговор, анкета и добровољни прилози.

Без обзира на облик дефинитивног изјашњавања, у пракси се све више развија и прелиминарно договарање грађана о самодоприносима. Договори о расписивању референдума или других облика

непосредног изјашњавања, све чешће се постижу на масовним скуповима грађана. То омогућава да се јавно испоље различити интереси и демократским путем утврде услови њиховог остваривања.

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

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

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

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

Прецизно дефинисање својинских односа је од изузетног значаја не само за изградњу објеката друштвеног стандарда, већ и за њихово одржавање и рентабилно коришћење. О коришћењу заједничких средстава њихови улагачи ће много више бринути као конкретни власници него као апстрактни субјекти друштвеног власништва, јер ће свако располагати правом на сопствени удео у његовим ефектима. Иако ће у саставу локалне заједнице радити и

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

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

То подразумева да се услуга не плаћа ни према тренутном односу понуде и потражње ни према трошковном принципу, већ по економској вредности. Тиме се еквивалентност размене која се на стихијном тржишту остварује у просеку, замењује еквивалентношћу размене у сваком појединачном случају.

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

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

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

Али без еквивалентне размене, која искључује економско израбљивање, не би било локалне самоуправе јер једино економски самостални грађани могу нечим стварно управљати. Под држав-

ним монополом локална самоуправа своди се на пуку формалност и практично претвара у локалну управу као продужетак централне државне управе, која је у функцији економског потчињавања.

Демократизација својинских односа условљава и демократизацију политике. Уколико се у акционарска друштва и задружне организације повезују економски, индивидуални власници производних средстава се као колективни управљачи повезују и политички. Од пасивног објекта политике, грађани се претварају у активне субјекте политичког деловања, од пуких извршилаца политичких директива, постају креатори политичких одлука које заједнички спроводе.

Али то је тако само кад грађани сами располажу средствима за заједничке потребе. Њихова економска самосталност нужан је услов њихове политичке самосталности. Уколико им се средства кроз фискалне дажбине отуђују, отуђује им се и друштвена самосталност, а са тиме и могућност друштвеног утицаја на било ком нивоу.

Локалне самоуправе има само уколико има средстава за слободно удруживање, а уколико се она фискалним захватањем умањују и самоуправа се сужава. Због фискалног финансирања, стварне самоуправе нема већ на нивоу општине, или је има само толико колико се општински проблеми решавају путем самодоприноса.

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

У самоуправном задовољавању заједничких потреба нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутих питањима и предлозима. Међу грађанима се успостављају директни односи без ичијег посредовања, врши се хоризонтално повезивање и тиме превазилазе традиционални односи друштвене хијерархије и субординације. За заједничку ствар

се питају сви грађани, што означава виши степен политичке социјализације у односу на традиционалну самоуправу.

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

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

СЛОБОДНА ГРАЂАНСКА ИНИЦИЈАТИВА У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

Нормално је да се демократска власт најпре успоставља тамо где је најближа народу, па није случајно што локална самоуправа свугде представља основу опште демократизације. Али ни локална самоуправа се не успоставља свугде и одједном. Једном и на једном месту успостављена демократска власт треба да зрачи примером на све стране, и да се прихвата као спасоносни излаз из кризних ситуација. Демократија није циљ за себе већ средство мобилизације целог друштва и сваког појединца у разрешавању друштвених противречности, што је њен најснажнији адут и основни критеријум развијености демократских односа.

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

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

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

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

Ако нема утицаја на одлучивање, не може бити ни иницијатива за заједничко привређивање и задовољавање животних потреба, које се на вишем нивоу само заједнички могу задовољавати. У систему формалне вишестраначке демократије остало је места за иницијативу страначких вођа. Према истраживању које је вршено у једном броју локалних заједница, око 57% испитаника је изјавило да је њихово учешће у решавању проблема локалне заједнице мало, а око 27% да је никакво. Сходно томе, и око 28% нема никакав утицај на одлучивање у локалној заједници. Утицај на одлучивање изван локалне заједнице је још мањи, и у ствари никакав ако се изузму појединци који обављају неке одговорне функције, јер око 52% испитаника тврди да има мали, а преко 39% да нема никакав утицај на посланике.⁴⁾

Настојање политичких странака да судбину државе узму у своје руке може имати катастрофалне последице. Да би се кренуло путем препорода неопходно је потпуно деблокирање масовне иницијативе која подразумева стварну и пуну демократизацију политичког живота. Истраживања показују да су иницијативе у задовољавању заједничких потреба грађана спласнуле, да је самодопринос знатно опао или потпуно пресушио, и да у своје руке све узима

4) Види: Драган Марковић, *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2009, стр. 89.

општинска администрација која је под апсолутном контролом републичке администрације и политичких странака.

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

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

Систем непосредне демократије подразумева непосредно одлучивање о начину и условима задовољавања заједничких потреба свих о чијим се потребама ради, чиме се искључује могућност да једни живе и уживају на рачун других, на чему су се до сада заснивале и привилегије града над селом. Са непосредним одлучивањем те привилегије ће нестати, што може само појачати стваралачке напоре на остваривању развојних амбиција и села и града. При самоуправном⁵⁾ задовољавању животних потреба полази се од заједничких интереса већине становништва, што обезбеђује не само да се превазилазе наслеђене разлике у животном стандарду, већ и да се све потпуније користе постојећи капацитети.

Самоуправна акција задовољавања заједничких потреба је од самог почетка водила превазилажењу социјалних разлика. Она је

5) Реч „самоуправно“ не треба посматрати као идеолошки већ као функционално-демократски синоним.

и отпочела на пунктовима где је друштвени стандард био најнеразвијенији. Иако су стартовала готово од нуле, поједина насеља су самоуправном акцијом за кратко време подигла готово све најнеопходније објекте друштвеног стандарда.

С обзиром да већина становништва објективно не може остваривати привилегован положај, искључена је могућност да се путем самоуправне акције стандард једног дела становништва повећава на рачун другог. Због тога уместо репродуковања, све више долази до превазилажења социјалних разлика. Самоуправном акцијом локалне заједнице релативно се најбрже побољшао положај управо оних слојева становништва чији је стандард у етатизму највише запостављан.

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

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

Самоуправно задовољавање заједничких потреба има, међутим, за претпоставку одређени минимум материјалног благостања и опште културе становништва. То, поред осталог, потврђује и чињеница да поједини грађани с изразито ниским приходима не по-

казују већи интерес за учешће у подизању друштвеног стандарда, јер не могу да задовоље ни најнеопходније личне потребе као што су исхрана, одевање, стан и слично. Отуда карактеристична појава да самоуправног задовољавања заједничких потреба у почетној фази развоја локалних заједница није било не само у најбогатијим, већ ни у најсиромашнијим насељима: у првима због ослањања на државни монопол, у другим због непостојања ни минималних предуслова за подизање друштвеног стандарда.

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

У задовољавању заједничких потреба постоји одређена правилност да се најпре задовољавају најнеопходније потребе. Основни услов испољавања ове правилности је да сами грађани непосредно одлучују о задовољавању заједничких потреба. Самоуправна акција се и заснива на непосредном изражавању интереса грађана чије сучељавање представља најсигурнији пут за утврђивање стварног заједништва. Демократском конфронтацијом се истовремено онемогућава да се било који посебан интерес наметне као заједнички ако он то стварно није.

Што су заједничке потребе разноврсније, могућност за производности и субјективизам је већа. Због тога се у таквим условима намеће потреба за непосредним изражавањем интереса грађана. Поред општих скупова организованих са намером да се кроз слободно сучељавање мишљења утврде заједничке потребе, све је чешиће у употреби и анкета путем које се свако домаћинство, а понекад и сваки члан локалне заједнице, непосредно изјашњава о тим потребама.

Развијањем интегралног система непосредне демократије отварају се широке перспективе и неограничене могућности за развијање локалне самоуправе која је и сама изворни облик непосредне демократије. Традиционални облици локалне самоуправе не треба да се укидају, већ да се, у функцији економског и култур-

ног развоја, даље развијају коришћењем савремених и најсавременијих средстава јавног комуницирања.

У локалној заједници, у циљу слободног испољавања и остваривања различитих интереса, мора бити омогућена пуна слобода друштвеног и политичког деловања. За то је неопходно обезбедити пуну равноправност свих облика друштвеног и политичког организовања и деловања кроз демократски дијалог у којем ће долазити до изражаја, пре свега, оне иницијативе које изражавају интересе и потребе већине грађана у локалној заједници. Зато се не би смела везивати ни за једну политичку странку, али ни једну странку не би смела спречавати у њеном деловању.

Локална заједница треба да функционише и као средиште политичког организовања и деловања, стварајући услове за пуно испољавање слободe и равноправности у остваривању политичких права грађана. То подразумева да све политичке партије имају једнаке услове за рад, и да не уживају никакве привилегије ни према политички неопређеним грађанима ни једне према другима.

Као заједница равноправних грађана, локална заједница подразумева слободно деловање свих и свакога. Само под тим условом могућа је слободна конкуренција идеја у којој могу побеђивати све, али само оне које прихвати већина грађана. Свака прихваћена идеја реализује се уз најшире укључивање грађана па тако ни остварени резултати идеје не припадају ни једној партији.

Зато уместо владавине партија, у локалној заједници треба да се остварује владавина грађана. То ће све политичке снаге приморати да се уместо борбе за власт оријентишу на борбу за решавање животних проблема и унапређивање општих услова животне егзистенције грађана. Таква оријентација је услов да се припадници политичких партија нађу и у органима локалне заједнице који треба да се конституишу од представника грађана независно од њихове политичке припадности. Партије се могу, равноправно с осталим грађанима, борити за избор својих припадника у све органе локалне самоуправе, али њихова заступљеност у тим органима не би могла бити унапред обезбеђена, што би иначе било супротно самом духу самоуправе и стварне демократије.

Локална самоуправа морала би постати својеврстан катализатор стварне демократије, од којег ће се одбијати све што је усмерено против интереса грађана, и који ће онемогућити било коју политичку организацију да грађанима своје страначке интересе

наметне као њихове. Стварна самоуправа може политичке странке приморати да се од међусобне борбе за власт окрену стварним проблемима животне егзистенције грађана и да кроз здраву утакмицу конструктивним деловањем доприносе њиховом решавању.

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

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

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

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

Савремена локална самоуправа има своје темеље у традиционалним облицима непосредне демократије који су у тобоже „демо-

кратском друштву“ маргинализовани или потпуно потиснути. Данаас је у Србији демократија практично изокренута у лажну фасаду најбезобзирније партократије, под чијом је доминацијом и локална самоуправа претворена у крајње бирократизовану локалну управу над изолованим и беспомоћним грађанима. Зато се локална управа не може суштински демократизовати без демократизације целог друштва, и на националном и планетарном нивоу, али би демократске иницијативе морале потицати пре свега од самог обезвласћеног народа.⁶⁾

Dragan Z. Markovic

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN ORIGINAL MODEL OF DIRECT DEMOCRACY

Summary

Objective of this text is to underline basic socio-economic and political premises for development of local self-government as an original model of direct democracy. In the text author used a theoretically proved scientific method with accompanying scientific literature. In the text it is underlined that development of local self-government as an original model of direct democracy assumes (demands) a property transformation of individual private and state companies into the joint-stock and stock companies, cooperatives and cooperative companies. The author of the text came to conclusion that democratization of the property relations causes also democratization of the politics. From being passive objects of the politics, the citizens become active subjects of political activity and from being only the executors of political directives they become creators of political decisions which they jointly implement in practice. There is especially underlined the significance of a massive and free initiative of the citizens that a real self-government should be based upon in reality.

Key Words: local self-government, indirect democracy, democratic capacities

ЛИТЕРАТУРА

- Влатковић, Милан, *Изазови локалне самоуправе у Србији 1990-2006*, Локална самоуправа Србије, Београд, 2006.
- Goldsmith, Michael, „Local autonomy: theory and practice“, *Challenges to local government*, SAGE, 1990.

6) Види: Драган Марковић, *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.

- Марковић, Драган, *Демократија и партократија*, Институт за политичке студије, Београд, 2009.
- Марковић, Драган, *Локална самоуправа – перспективе у условима глобализације*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Суботић, Драган, *Локална самоуправа*, Институт за политичке студије, Београд, 2007.
- Суботић, Драган, „Модели организовања и управљања у локалној заједници“, *Политичка ревија*, 2/2008.

Resume

Economic independence of citizens is a necessary precondition for their political independence. If they are robbed of their own resources through fiscal taxes, they are also robbed of their own social independence and in accord with that they are robbed of opportunity to exercise their social influence on any level in society.

Local self-governments exist only if they have their own resources necessary for free incorporation, and in case that they are robbed of these resources through fiscal methods their self-government is limited as well. Due to the fiscal financing, real self-governments already do not exist on the level of municipality, or if they do exist they are capable of doing it only to the extent of the level of capability of the municipality to self-finance its problems.

Democratization of the property relations is a basic precondition for democratization and decentralization of society in Serbia and also for development of self-government in full sense of the term. In self-governing execution of mutual needs there is no a single one passive participant in the process. Everybody is invited to make initiatives and discuss the arising questions and proposals. Among the citizens direct relations are formed without any intermediary, they are horizontally connected and in this way they overcome traditional relations of social hierarchy and subordination.

Through development of integral system of direct democracy there come wide perspectives and unlimited possibilities for development of local self-governments which had been original models of direct democracy itself in the past. In the local self-government there must be provided full freedom of social and political activity. In order to achieve this, it is necessary to provide full equality of all models of social and political organization and activities through a democratic dialogue which underlines, first of all, a possibility for bringing initiatives which reflect interests and needs of majority of the citizens in local communities. A

local community should function as a centre of political organization and activity, creating preconditions for full expression of freedom and equality in accomplishment of political rights of the citizens. Acting as a community of equal citizens, the local community implies free activity of everybody and for everybody. Only under this condition it is possible to provide a free competition of ideas in which all ideas are eligible to win in case that they are accepted by majority of the citizens..

Овај рад је примљен 24. априла 2011. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 9. јуна 2011. године.