

УДК: 352:321.7

Примљено:
12. октобар 2007.

Прихваћено:
21. октобар 2007.

Оригинални
научни рад

ПОЛИТИЧКА РЕВИЈА
POLITICAL REVIEW

Година (XX) VII, vol=15

Бр. 1 / 2008.

стр. 149-160.

Драган Марковић

Институт за политичке студије, Београд

ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ФУНКЦИЈИ РАЗ- ВОЈА МАРГИНАЛНИХ ПОДРУЧЈА

Сажетак

Уместо да убрза, “транзиција” је у Србији успорила, и готово зауставила развој маргиналних подручја, као и укупан развој земље. Основни узрок томе је управо у спутавању масовне слободне иницијативе. Масовна иницијатива за решавање егзистенцијалних проблема маргиналних подручја потиснута је страначком борбом за власт, којом се грађани од субјекта локалне самоуправе претварају у објект политичке манипулације. И владајуће и опозиционе странке теже монополизацији власти путем које се улога локалне самоуправе, као облика демократског самоорганизовања, маргинализује и ставља у функцију прикривања политичког монопола. То је довело до замирања и неких традиционалних, вековима практикованих облика непосредне демократије.

Кључне речи: демократизација; локална самоуправа; маргинална подручја

Највећу потенцијалну снагу развоја представља масовна слободна иницијатива, без које ни под најповољнијим условима нису могући велики друштвени узлети. Основу препорода чине управо индустријализација и урбанизација, који су и побудили велики интерес за масовно ангажовање, и чије убрзање треба да представља окосницу даљег развоја.

Уместо да убрза, “транзиција” је успорила, и готово зауставила индустријализацију и урбанизацију маргиналних подручја, као и укупан развој земље. Основни узрок томе је управо у спутавању масовне слободне иницијативе. 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 грађана 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 демократског организовања, маргинализује и ставља у функцију прикривања политичког монопола.

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

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

Ако нема утицаја на одлучивање, не може бити ни иницијатива за заједничко привређивање и задовољавање животних потреба, које се на вишем нивоу само заједнички могу задовољавати. У систему формалне вишестраначке демократије остало је места само за иницијативу страначких вођа. Према истраживању које је вршено у једном броју локалних заједница на маргиналном подручју, око 57% грађана изјавило је да је њихово учешће у решавању егзистенцијалних проблема мало, а око 27% да је никакво. Сходно томе, и око 59% анкетираних испитаника има мали, а око 28% нема никакав утицај на одлучивање у локалној заједници. Утицај на одлучивање изван локалне заједнице је још мањи, и у ствари никакав ако се изузму појединци који обављају неке одговорне функције, јер око 52% испитаника тврди да има мали, а преко 39% да нема никакав утицај на посланике.¹

Настојање политичких странака да судбину државе узму у своје руке може имати катастрофалне последице. Ако пољопривредна

1) Истраживање је урађено 2006. године у организацији Друштвене организације “Локална самоуправа Србије”.

производња која је карактеристична за маргинална подручја буде преоптерећена порезима, произвођачи ће изгубити сваку могућност и сваки интерес за унапређивање привређивања, а са неке друге стране тешко да се може кренути путем препорода, због чега је неопходно потпуно деблокирање масовне иницијативе, која подразумева стварну и пуну демократизацију економског и политичког живота.

Све што је до сада постигнуто у подизању друштвеног стандарда маргиналних подручја у Србији, урађено је на бази слободне иницијативе и самодоприноса. “Транзицијом” је тај тренд успорен и готово пресечен. Појавили су се нови душебрижници у лицу политичких странака, који би да, ради сопствене владавине, у свему усређују своје поданике, не допуштајући да мало и они сами о својој срећи брину.

Истраживање показује да су иницијативе у задовољавању заједничких потреба грађана спласнуле, да је самодопринос знатно опао или потпуно пресушио, и да у своје руке све узима општинска администрација, која је под апсолутном контролом републичке администрације и политичких странака. Друштвени стандард због тога опада јер се не обезбеђује ни одржавање достигнутог нивоа.²

Локална самоуправа управо се и развијала у тихој конфронтацији са државном управом, под чијом се доминацијом цело време налазила. Та конфронтација је неизбежна јер су државна управа и самоуправа непомирљиве супротности које се међусобно искључују. Путем локалне самоуправе грађани своје потребе задовољавају непосредно, док се преко државне управе њихово задовољавање врши посредно. Зато се оне у првом случају изражавају изворно, док се у другом случају октроишу од стране државних органа, који и парцијалне потребе једног, па и мањег дела становништва могу проглашавати општим потребама. “Специфичност савременог тренутка је у томе да су процеси децентрализације и јачање локалне аутономије, иако постоје, снажно ограничавани централном влашћу државе”.³

За непосредно задовољавање заједничких потреба карактеристично је добровољно опредељивање путем самодоприноса, за посредно друштвена принуда која се заснива на фискалној концен-

2) Исто.

3) Проф. др Мијат Дамјановић, Локална демократија, зборник, Magna Agenda, Београд, 2001, стр. 136.

трацији 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 развоја маргиналних подручја треба да буде слободна иницијатива, јер не може се очекивати да ће о потребама грађана било ко други бринути више од самих грађана. Најповољније решење би било да се сваком подручју препусти да самостално одлучује о свему што се не тиче других, о чему оно може и најмеродавније одлучивати. Али то би захтевало да маргинална подручја на свим нивоима буду 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 метрополе над провинцијом. Са непосредним одлучивањем те привилегије ће нестати, што може само појачати стваралачке напоре на остваривању развојних амбиција и метрополе и маргиналних подручја.

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

Уместо отуђивања, “транзицијом” би се морало онемогућити отуђивање сопственим радом стечене имовине, чиме би се, у функцији општедруштвеног развоја, знатно повећала масовна мотиваци-

ја за рад и стварање, ради чега би, поред производних делатности, на задружним принципима требало организовати и јавне услуге. Трансформацијом државних предузећа у акционарска друштва и задружне организације спречило би се отуђивање средстава грађана и обезбедили њихово равноправно учешће у одлучивању о квалитету, ценама и другим условима пружања јавних услуга.

Тиме би се, у обостраном интересу и корисника и давалаца услуга, обезбедило најрационалније организовање услужних делатности и најрентабилније пословање услужних организација, што је у досадашњој пракси већ потврђено. Нема никаквог економског ни друштвеног оправдања да се једној локалној заједници ускраћује могућност самоорганизовања у задовољавању заједничких потреба које су од интереса само за њене житеље, што се последњих година од стране општинске администрације често чини.

Развој локалне заједнице понајвише и зависи од могућности слободног удруживања средстава. Неопходно је, поред смањивања фискалних обавеза, демократизовати својинске односе путем акционарства и задругарства. Задругарство представља аутентичну друштвено-економску основу локалне самоуправе. Својина локалних заједница на маргиналним подручјима треба да се заснива на задружним принципима што значи да је она истовремено и колективно и индивидуално власништво оних који су било чиме допринели њеном стварању. По томе се она разликује и од државне и од индивидуалне приватне својине.

Реална шанса за демократско самоорганизовање грађана је у развијању задругарства на изворним задружним принципима који подразумевају начела добровољности и независности, демократичности и непосредног и равноправног располагања задружном имовином. С обзиром да и законодавна регулатива и задружна пракса битно одступају од ових принципа, неопходне су корените промене у нашем задругарству које је дестимулативно, бирократизовано и потпуно затворено према задругарству у свету.

Аутентично задругарство подразумева потпуно слободну иницијативу и потпуно слободно удруживање у свим облицима и у свим сферама друштвене репродукције, што може представљати и највећу узданицу убрзаног развоја маргиналних подручја. Због тога ту слободу не би требало ничим ограничавати уколико се њоме не угрожава ничија слобода.

Доследним развијањем задругарства на изворним задружним принципима развијају се и производња и нови производни односи, који побуђују интерес сваког задругара и за удруживање слободних средстава и за унапређивање заједничког рада и пословања. Оно омогућава неограничену концентрацију земљишних поседа и укупних производних средстава без отуђивања од њихових индивидуалних власника, чиме се повећава и лична и колективна мотивација за развој.

Само демократском концентрацијом слободних иницијатива може се вршити и демократска концентрација слободних средстава у интересу самих њихових поседника али и целог друштва. Директна улагања у развој повући ће за собом и класичну штедњу, али не преко отуђених финансијских институција, него на задружним принципима, ради чега се морају отворити могућности и за слободно развијање штедно-кредитног задругарства, којим ће се штедише обезбедити од евентуалне пљачке и зеленашке експлоатације.

Преко задруга и задружних асоцијација може се развијати непосредна сарадња са задружним организацијама у свету. Неограничене су могућности за производну кооперацију, компензациону размену производа и услуга, заједничка истраживања, међусобну размену информација и искустава, задружно образовање, специјализацију стручних кадрова, и много шта друго у функцији развоја.

Маргинална подручја не могу се развијати без развоја локалне привреде, којег не може бити без развоја локалне самоуправе. “Главну преокупацију локалне самоуправе у свету представља управо развој локалне привреде, без којег се не могу подмирити ни елементарне потребе локалног становништва”.⁴

Развојне потенцијале маргиналних подручја Србије представљају нарочито природне могућности за развој сточарства, воћарства, водопривреде, шумарства и туризма, које се недовољно или уопште не користе. Њихова перспективност је у томе што ће “здрава природна храна, вода и чист ваздух постајати све насушнија потреба целог овоземаљског света”.⁵

4) Проф. Живко Марковић, *Локална самоуправа и развој сеоских маргиналних подручја*, међународни научни скуп “Власински сусрети 2006”, Завод за социологију развоја села, Београд, 2007, стр. 3

5) Исто, стр. 4.

Локална самоуправа, као облик демократског самоорганизовања грађана, представља главну покретачку снагу и кључни чинилац развоја локалне привреде, о којој нико не може бринути боље од оних који од ње живе. До сада бирократизована држава о развоју локалне привреде није много бринула, чак га је централизацијом и спутавала, што је један од основних узрока економске маргинализације многих подручја.

Постојећи економски јаз између развијених и неразвијених подручја може се смањити само уколико се локална привреда ослободи прекомерног фискалног захватања новостворене вредности. Неопходна је коренита промена у самом систему друштвене репродукције тако да локалне заједнице саме брину о својим потребама које се на локалном нивоу могу најуспешније задовољавати и да за то самостално располажу потребним средствима, а да се у ширим заједницама концентришу средства само за потребе које се на локалном нивоу не могу задовољавати.

Демократизацијом својинских односа неопходно је спречити отуђивање самодоприноса грађана, који су до сада готово редовно присвајала јавна предузећа и државни органи. “Електрична и путна мрежа као и други инфраструктурни објекти које су грађани неразвијених подручја градили сопственим средствима, прешли су у руке јавних предузећа, чије услуге они плаћају по пуним ценама као и корисници који нису ништа уложили”.⁶ Праведно и демократско решење би било да се средства самодоприноса у виду акција концентришу у акционарским друштвима, или у виду задружних удела у задружним организацијама и да тако трајно остану у непосредном располагању грађана.

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

6) Исто, стр. 3.

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. Тако је у Србији “изведена изузетна централизација функција на републичком нивоу. У складу са политичким концептом смањења локалне самоуправе, готово све важније делатности финансирају се преко републичког буџета и републичких фондова, али се зато и одлучивање о њима налази на нивоу Републике. Тако општине и градови немају, као што су некада имали, никакву улогу у одлучивању о школству, здравству, судству, полицији и тако даље. Они не одлучују о подизању дома здравља или болнице, о томе ко ће бити директор основне школе или шеф локалне полицијске станице, о саставу општинског суда и слично. Чак су и порески органи изузети из општинске надлежности и организовани у јединствену управу под контролом Републике”⁷.

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 развоја локалних заједница и у развијеним, а посебно у неразвијеним маргиналним подручјима. 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.

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 грађана. Прави пут за то показује развој задружног и акционарског

7) Борис Беговић, Зоран Ваџић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000, стр. 85/6.

власништва у свим областима и на свим нивоима заједничког задовољавања животних потреба грађана.

У самоуправном задовољавању заједничких потреба нико није пасивни извршилац. Свако је позван да покреће иницијативе, расправља о покренутим питањима и предлозима. Међу грађанима се успостављају директни односи без ичијег посредовања, врши 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.

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.

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 допринесе 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 локалну самоуправу као облик стварне демократизације. Стварна демократизација политичког система не може бити у интересу ни политичких странака којима је главни циљ борба за сопствено монополисање државне власти.

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

Да би се развијала и да би допринела развоју неразвијених маргиналних подручја, локална самоуправа би се морала организовати као непосредна власт грађана, ослобођена од партијског и бирократског туторства. Политички монополи би морали бити укинута, а политичке странке у демократском организовању и деловању потпуно изједначене с осталим облицима самоорганизовања грађана. Али пошто се локалне одлуке морају доносити у складу са државним законима и међународним нормама, државна и међународна заједница морале би се такође организовати и функционисати на

принципима непосредне демократије да би и локалне заједнице могле истински демократски функционисати.

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

ЛИТЕРАТУРА

- Борис Беговић, Зоран Вацић, Бошко Мијатовић, Александар Симић, *Управљање локалном заједницом*, Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка, 2000.
- Проф. др. Мијат Дамјановић, *Локална демократија*, зборник, Magna Agenda, Београд, 2001.
- Европска повеља о локалној самоуправи, Савет Европе, Стразбур, 1985.
- Goldsmith Michael, *Local Autonomy: Theory and Practice*, зборник, "Challenges to Local Government", SAGE, 1990.
- Проф. Живко Марковић, Локална самоуправа и развој сеоских маргиналних подручја, зборник, међународни научни скуп "Власински сусрети 2006", Завод за социологију развоја села, Београд, 2007
- Naisbitt J. and Abydene P., *Megatrends 2000*, Don Books, 1990.
- Ђура Стевановић, Михаило Пешић, *Утицај индустријализације на промене односа село-град*, "Виђења", 1-2/1995.

Dragan Markovic

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN PURSUIT OF DEVELOPMENT OF MARGINALIZED REGIONS

Summary

Instead of accelerating development of marginalized regions and development of the whole state, "transition" in Serbia has slowed down and almost totally stopped the development. Basic cause of this is suppression of mass free

initiative. The mass initiative for solving of existential problems in marginalized regions has been suppressed by the battle of political parties for power, consequently causing the making the citizens the objects of political manipulations instead of the subjects of self-government. Both the government and oppositional parties aim at monopolization of power, by which the role of self-government as a model of democratic self-organization is being marginalized and put in the function of the disguise of political monopoly. This has brought to disappearance of certain traditional directly-exercised models of democracy that have been in practice for centuries.

Key Words: democratization, local self-government, marginalized regions