
PODIZANJE KAPACITETA POLITIČKIH INSTITUCIJA GRADA BEOGRADA

Priredio

Doc. dr Slaviša Orlović

Izdavač

Univerzitet u Beogradu, Fakultet Političkih nauka
Centar za demokratiju Fakulteta političkih nauka

Za izdavače

Prof. dr Ilija Vujačić
Prof. dr Vukašin Pavlović

Urednik edicije

Prof. dr Čedomir Čupić

Tiraž

300 primeraka

Štampanje ove publikacije pomogao je Grad Beograd u okviru projekta „Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda“.

Ova publikacija je deo naučno istraživačkog projekta br. 149036: Podizanje kapaciteta političkih ustanova (rukovodilac Vukašin Pavlović), koji se radi na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, uz finansijsku podršku Ministarstva nauke Republike Srbije.

PODIZANJE KAPACITETA POLITIČKIH INSTITUCIJA GRADA BEOGRADA

Projektni tim:

Prof. dr Vukašin Pavlović

Slobodan Vučetić

Prof. dr Snežana Đorđević

Prof. dr. Milan Jovanović

Doc. dr Zoran Stojiljković

Prof. dr. Ratko Božović

Mr Ljiljana Brdarević

Doc. dr Slaviša Orlović, rukovodilac projekta



BEOGRAD,
2010. godine

SADRŽAJ

Uvod	9
I IDENTIFIKOVANI PROBLEMI U FUNKCIONISANJU POLITIČKIH INSTITUCIJA GRADA BEOGRADA	11
II ANALIZA ZAKONSKIH I STATUTARNIH REŠENJA	15
Ustavni okvir	15
Zakonski okvir	16
Statutarna rešenja	17
Nedostaci zakonskih rešenja	18
III PREDLOZI ZAKONSKIH I STATUTARNIH PROMENA, PREPORUKE I REŠENJA	21
1. Proširenje kruga poverenih poslova Grada Beograda iz nadležnosti Republike	21
2. Organizacija vlasti u Gradu Beogradu	26
Predlog 1. Dva modela organizacije vlasti:	
1. Prvi model	
Prva varijanta:	
1. 1. Skupština Grada + Gradonačelnik koji se bira neposredno + Gradsko veće	29
Druga varijanta	
1.2. Skupština Grada + Gradonačelnik koji se bira neposredno + Gradska uprava	31
2. Drugi model	
Skupština Grada + Gradonačelnik koga bira Skupština + Gradsko veće	32
Predlog 2.	
Različite nadležnosti Skupštine Grada za različita pitanja gradskih opština	33

Predlog 3. Uvođenje „Saveta Gradonačelnika”	33
Predlog 4. Način izbora gradskih institucija	34
1. Značaj lokalnih izbora	34
2. Usporedna iskustva.....	35
3. Iskustva Srbije	40
4. Predlog za reformu lokalnog izbornog prava – modeli	43
4.1. Izbor odbornika	43
4.2. Izbor gradonačelnika	45
3. Profesionalizacija i depolitizacija Gradske uprave	50
Gradska uprava – opšta analiza	50
Funkcionisanje gradske i opštinske uprave u Beogradu	50
Upravni organi	50
Koncept uprave.....	51
Realno stanje.....	52
Nedostatak saradnje grada i opština	52
Odnos gradske i državne uprave.....	53
Odnos gradske i opštinskih uprava.....	54
Nadležnosti.....	54
Kordinacija u oblasti finansija	56
1. Gradska uprava i službenički sistem zasluga	57
2. Službenički sistem u Gradu Beogradu	58
2.1. Služba za upravljanje kadrovima i Gradsko službeničko veće	58
2.1.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme	58
2.1.2. Preporuke.....	59
2.2. Vertikalna i horizontalna pokretljivost u gradskoj upravi i „kompatibilnost zvanja”	60
2.2.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme	60
2.2.2. Preporuke.....	62
2.3. Rukovodeći radnici i sistem zasluga.....	62
2.3.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme	62
2.3.2. Preporuke.....	63
4. Različiti nivoi vlasti u Beogradu	65
5. Preispitivanje nadležnosti Grada i gradskih opština	67
6. Zahtevi za formiranje novih gradskih opština	71
7. Da li su Mladenovac i Lazarevac spremni da dobiju status posebnih jedinica lokalne samouprave.....	72
8. Reforma javnih komunalnih preduzeća	73

Izazovi reforme Javnih komunalnih preduzeća	74
Komparativna iskustva.....	74
Modeli reformi JKP	75
Stanje i razvojne perspektive JKP u Beogradu	77
Tržišno ili netržišno poslovanje JKP u Beogradu	77
Neke karakteristike pružanja javnih usluga u Beogradu.....	78
<i>Način formiranja cena usluga</i>	78
<i>Subvencije</i>	78
<i>Korišćenje elektronskih sistema kao način odgovora</i> <i>na potrebe građana</i>	79
Reforma i procesi modernizacije JKP u Beogradu	80
9. Način izbora direktora, članova upravnih i nadzornih odbora javnih komunalnih preduzeća	82
10. Javno-privatna partnerstva	85
Pravni osnov za uspostavljanje JPP u Gradu	85
Problemi kod uspostavljanja JPP	86
Preporuke za uspostavljanje uspešnog JPP u Gradu	87
Investiciono planiranje i kapitalne investicije	89
Zaključci i predlozi	90
11. Način finansiranja Grada Beograda	92
1. Značaj fiskalne decentralizacije	92
2. Proces fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji	92
3. Povećanje fiskalne samostalnosti Grada Beograda	93
4. Upravljanje imovinom Grada	95
5. Unapređenje upravljanja dugom.....	95
6. Unapređenje efekata rashoda budžeta Grada	96
7. Unapređenje finansijskog upravljanja Grada	97
8. Nadležnosti organa Grada.....	98
9. Finansiranje gradskih opština.....	99
10. Preporuke za unapređenje finansiranja Grada.....	99
12. Beograd kao region	102
Evropska iskustva i trendovi	102
Supsidijarnost	103
Decentralizacija	104
Regionalizam – Evropa regija	104
NUTS nomenklatura	105

Teritorijalna organizacija Republike Srbije	106
MEGA nivoi	109
Specifičnosti upravljanja velikim gradom – metropolom	110
Jedan mogući model rešavanja organizacije vlasti u Beogradu, shvaćenom kao region.....	111
13. Saradnja Grada Beograda i Republike	114
14. Socijalna kohezija i socijalni dijalog u vremenima krize	117
Ciljevi, indikatori i preporuke.....	120
1. Podizanje kapaciteta institucija i aktera.....	120
A. Siromaštvo i nejednakost	121
B. Egzistencijalne potrebe	121
C. Zaposlenost i zapošljavanje	122
D. Pristup obrazovanju	122
E. Pristup zdravstvenim ustanovama	123
F. Socijalna participacija	123
2. Socijalni dijalog i bazični konsenzus.....	125
3. Antikoruptivna strategija	127
4. Povećanje vidljivosti aktera i institucija i poverenja u njih	127
Unapređenje ljudskih resursa i socijalnog kapitala.....	128
15. Beograd kao prestonica kulture.....	129
Međunarodna saradnja	133
Zaključna razmatranja.....	134
Aneks 1: Osnovni podaci o Beogradu	136
Aneks 2: Iskustvo Grada Beograda u uspostavljanju Javno-privatnog partnerstva.....	140

UVOD

Grad Beograd se od 2000. godine u velikoj meri prilagodio savremenom konceptu upravljanja koje bi istovremeno bilo efikasno i u opštem interesu. Ipak, još uvek se uočavaju neki problemi. Oni se mogu identifikovati u nekoliko oblasti: blokada političkih i javnih institucija, nedovoljna iskorišćenost javnih projekata, netransparentnost javnih finansija, visoka percepcija korupcije u gradu i loše upravljanje koje se na privatno partnerstvo oslanja *ad hoc*. Upravljanje gradom bi moglo da bude efikasnije, odgovornije i u interesu kako korporacija, tako i građana. Projekat „Podizanje kapaciteta političkih institucija grada Beograda” nastoji da identifikuje najakutnije probleme s kojima se grad suočava i da ponudi optimalna rešenja.

Savremeni koncept upravljanja počiva na saradnji javnih i privatnih subjekata. On podrazumeva realizaciju javnog interesa kroz saradnju i paralelno funkcionisanje političkih ustanova, privatnih korporacija i aktera civilnog društva. Osim toga, koncept upravljanja podrazumeva efikasno upravljanje. Sa širenjem gradova, gradskoj upravi je sve teže da procesuiru količinu zahteva sa kojima se suočava svakoga dana. To ponekad zahteva brzo donošenje odluka i veća diskreciona ovlašćenja uprave grada. Podela odgovornosti između javnih (političkih) i nepolitičkih aktera stvara različite probleme u upravljanju koji se odnose na usaglašavanje interesa između javnog i privatnog interesa, što često generiše visoku percepciju o korupciji.

Podizanje demokratskih i upravljačkih kapaciteta političkih ustanova u Beogradu treba da olakša bolje korišćenje razvojno-ekonomskih, urbano-infrastrukturnih, kulturno-turističkih i drugih povoljnih resursa kojima grad raspolaže. Samo pod tim uslovima Beograd može da bude istinska lokomotiva razvoja čitave Srbije. To bi takođe trebalo da doprinese i ravnomernijem razvoju i ostalih regiona u Srbiji, kako bi se suzio prostor za kritičke priče o „beogradizaciji” i umanjio realni asimetrični razvoj države.

Položaj Beograda u političkom sistemu Srbije je osoben, složen, a u nekim elementima i protivurečan. Protivurečnosti u položaju Beograda ima više, ali sa stanovišta ovog projekta osnovna je u hibridnom statusu koji istovremeno objedinjuje poziciju metropolitenskog regiona kao i osnovne jedinice lokalne samo-uprave (opštine odnosno grada).

I

IDENTIFIKOVANI PROBLEMI U FUNKCIONISANJU POLITIČKIH INSTITUCIJA GRADA BEOGRADA

1. Jedan od najvažnijih nedostataka sistema lokalne samouprave u Srbiji je to što je monotipska. Naime, opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, gradovi i grad Beograd imaju iste nadležnosti.

2. Nije dovoljno iskorišćena mogućnost koju nudi Ustav da Republika poveri jedinicama lokalne samouprave, a naročito Beogradu, pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Praksa ukazuje na potrebu dodatnog proširenja poverenih nadležnosti gradu Beogradu u nizu delatnosti koje on može efikasnije, uspešnije i ekonomičnije obavljati od Republike.

To je šansa da se umanjí nedostatak koji proizilazi iz monotipskog sistema lokalne samouprave. Taj nedostatak dobrim delom se može umanjiti time što Ustav predviđa (član 178) da Republika može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Sredstva za vršenje poverenih nadležnosti obezbeđuje Republika. A kad je Beograd u pitanju, Ustav je predvideo i dodatno rešenje. Naime, prema Ustavu (čl. 188 i 189), grad Beograd ima status jedinice lokalne samouprave, odnosno ima nadležnosti koje su poverene opštini, odnosno gradu, s tim što mu se „Zakonom o glavnom gradu mogu poveriti i druge nadležnosti”.

3. Analiza Zakona o glavnom gradu upućuje na zaključak da je, imajući u vidu potrebe, stručne i druge kapacitete Beograda, ovim Zakonom izvršeno nedovoljno poveravanje dodatnih nadležnosti gradu Beogradu iz fonda republičkih funkcija.

4. Nove nadležnosti grada Beograda, kao i rešenja o novoj raspodeli nadležnosti između gradskih izvršnih organa, utvrđena Zakonom o glavnom gradu, ugrađeni su u statut bez bliže razrade.

5. Sporno je rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi (koje je zadržao Zakon o glavnom gradu) o postojanju tri organa izvršno-upravne vlasti (Gradonačelnik, Gradsko veće i Gradska uprava). Radi efikasnijeg funkcionisanja potrebno je da izvršna vlast bude jednostavnije organizovana sa jasnijim nadležnostima i preciznijom odgovornošću.

U okviru izvršno-upravne vlasti egzistiraju:

1. Gradonačelnik;
 - 1.1. Gradonačelnik sa svojim zamenikom i pet pomoćnika (među kojima su i gradski arhitekta i gradski menadžer) koji predstavljaju svojevrсни gradonačelnikov kolegijum;
3. Gradsko veće (13 članova plus gradonačelnik i zamenik gradonačelnika);
4. Gradska uprava (načelnik Gradske uprave i 17 gradskih sekretara).

Iako je zadržano rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi da gradonačelnik „usmerava i usklađuje rad Gradske uprave”, **izostalo je (kao i u Statutu Beograda) preciznije razgraničenje nadležnosti i odnosa gradonačelnika i Gradske uprave, odnosno njegovog načelnika, koji, po zakonu, njome rukovodi.**

6. Nova rešenja u Zakonu o glavnom gradu i u Statutu grada Beograda predstavljaju značajan, mada ne i dovoljan korak u poveravanju dodatnih nadležnosti gradu Beogradu, pre svega sa stanovišta potreba grada i njegovih građana, stručnih i drugih mogućnosti za njihovo kvalitetno obavljanje.

Iako je relativno kratak period da bi se potencijalni dometi i efekti u potpunosti mogli realno oceniti.

7. Nije dovoljno jasan i precizan odnos grada i gradskih opština, naročito odnos gradskih opština u užem jezgru grada i u širem području Beograda („prigradske opštine”). Taj problem je posebno bio izražen u oblasti finansija.

8. Postoji sistemska slabost zakonskih rešenja kojima prema Zakonu o glavnom gradu (kao i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi), Skupština grada imenuje i razrešava upravne i nadzorne odbore i direktore javnih preduzeća, ustanova i službi čiji je osnivač. Ovo rešenje se u praksi pokazalo neefikasno jer otežava ostvarivanje redovnog i efikasnog nadzora nad njihovim radom, odnosno odgovornosti u slučaju nesavesnog i nekvalitetnog obavljanja funkcija od životnog značaja za građane. (Takva rešenja nisu primenjena ni na republičkom nivou, gde Vlada imenuje ova tela.)

U praksi se ovi problemi prvenstveno rešavaju putem neposrednog angažovanja gradonačelnika ili resornih gradskih sekretara. Time se, po pravilu, otklanja nastali konkretan problem, ali ne rešava sistemska slabost zakonskog rešenja u oblasti odgovornosti organa gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi.

9. Imajući u vidu određene probleme prilikom konstituisanja gradskih institucija, potrebno je preispitati način izbora (Gradonačelnika, odbornika, Gradskog veća).

II

ANALIZA ZAKONSKIH I STATUTARNIH REŠENJA

I

Ustavni okvir

Lokalna samouprava, kao oblik odlučivanja i upravljanja u lokalnim zajednicama neposredno od strane njihovih stanovnika ili putem skupština kao njihovog predstavništva koje neposredno biraju, kao i putem drugih lokalnih organa, definisana je i garantovana Ustavom Srbije. **U načelima Ustava (član 12), kaže se:** „Državna vlast ograničena je pravom građana na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu”, s tim što to pravo „podleže samo nadzoru ustavnosti i zakonitosti”. U skladu sa ustavnim odredbama o lokalnoj samoupravi (čl. 178-181 i 188-193), kojima su bliže definisani njen položaj i nadležnosti, pravni akti i organi jedinica lokalne samouprave, nadzor nad njihovim radom i zaštita lokalne samouprave, donet je Zakon o lokalnoj samoupravi, a zatim i Zakon o glavnom gradu. U Ustav i zakone o lokalnoj samoupravi ugrađeni su **osnovni principi iz 2007. godine ratifikovane Evropske povelje o lokalnoj samoupravi**, čiji član 3. glasi: „Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”. Poseban značaj imaju sledeće odredbe Evropske povelje: „Javni poslovi se, po pravilu, vrše od strane onih vlasti koje su najbliže građanima... Prava poverena lokalnim vlastima su, po pravilu, puna i isključiva. Ona ne smeju biti uskraćena ili ograničena od strane neke druge – centralne ili regionalne vlasti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.”

Najveći nedostatak sistema lokalne samouprave u Srbiji je to što je monotip-ski. Naime, opštine, kao osnovne jedinice lokalne samouprave, gradovi i grad Beograd imaju iste nadležnosti. Taj nedostatak dobrim delom se može umanjiti time što Ustav predviđa (član 178) da Republika može zakonom poveriti jedinicama lokalne samouprave pojedina pitanja iz svoje nadležnosti. Sredstva za vršenje poverenih nadležnosti obezbeđuje Republika. A kad je Beograd u pitanju, Ustav je predvideo i dodatno reše-

nje. Naime, **prema Ustavu (čl. 188 i 189), grad Beograd** ima status jedinice lokalne samouprave, odnosno ima nadležnosti koje su poverene opštini, odnosno gradu, **s tim što mu se „Zakonom o glavnom gradu mogu poveriti i druge nadležnosti”**. Statutom grada može se predvideti da se na njegovoj teritoriji obrazuju dve ili više gradskih opština i odrediti poslovi iz nadležnosti grada koje vrše gradske opštine (član 189).¹ Takođe je predviđeno (čl. 191) da se izbor izvršnih organa gradova i grada Beograda uređuje zakonom.

2. Zakonski okvir

Iz navedenih ustavnih rešenja sledi zaključak da se, osim Ustavom utvrđenih poslova u izvornoj nadležnosti (konkretizovanih Zakonom o lokalnoj samoupravi), Zakonom o glavnom gradu mogu dodatno proširiti nadležnosti grada Beograda u odnosu na nadležnosti opština i gradova, a u skladu sa njegovom specifičnom prirodom, ulogom i potrebama, ekonomskim i stručnim kapacitetom. U skladu sa ovom ustavnom mogućnošću, krajem 2007. godine donet je Zakon o glavnom gradu kao lex specialis u odnosu na Zakon o lokalnoj samoupravi. Analiza ovoga zakona upućuje na zaključak da, imajući u vidu prirodu i potrebe Beograda kao glavnog grada, njegove stručne i druge kapacitete, **njime nije izvršeno dovoljno poveravanje dodatnih nadležnosti gradu Beogradu iz fonda republičkih funkcija**. Poverene nadležnosti gradu Beogradu sadržane su u članu 8 Zakona o glavnom gradu. Jedan njihov deo odnosi se na zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa, osnivanje javnog preduzeća za obavljanje vodoprivredne delatnosti i vršenje inspekciskog nadzora u oblasti vodoprivrede, postavljanje plovničkih objekata na delu obale i sl. Reč je, zatim, o ovlašćenju Beograda da uređuje i obavlja poslove koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i državnim putevima, osim autoputa, i da osniva javno preduzeće za upravljanje ovim putevima. Sledeća dodatno poverena nadležnost Beogradu je obrazovanje komunalne policije i pravo da obezbeđuje i organizuje vršenje njenih poslova. Zatim, da se stara o zaštiti od požara, da obezbeđuje uslove i propisuje mere zaštite od požara, specifične za područje grada. Najzad, reč je o pravu grada Beograda da osniva televizijske i radio stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja.

Za razliku od ovih nadležnosti, koje su Zakonom o glavnom gradu poverene gradu Beogradu, Zakonom o lokalnoj samoupravi, (član 21) u skladu sa Ustavom, načelno je

¹ Ovu ustavnu odredbu u celini je preuzeo Zakon o lokalnoj samoupravi, dok Zakon o glavnom gradu predviđa obavezno obrazovanje gradskih opština, s tim što grad Beograd može ukinuti postojeću gradsku opštinu i njeno područje pripojiti jednoj ili većem broju opština.

predviđeno da se „pojedini poslovi državne uprave zakonom mogu poveriti svim ili pojedinim opštinama, u interesu efikasnijeg i racionalnijeg ostvarivanja prava i obaveza građana i zadovoljavanja njihovih potreba od neposrednog interesa za život i rad. Sredstva za obavljanje poverenih poslova obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije”. Takođe je predviđeno da opština (dakle i Beograd) obavlja kao poverene pojedine poslove inspekciskog nadzora u oblasti prosvete, zdravstva, zaštite životne sredine, rudarstva, prometa robe i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i druge inspekciskog poslove u skladu sa zakonom. Predviđeno je (član 24) i da gradovi (što uključuje i Beograd) vrše i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni, kao i da, u skladu sa zakonom, obrazuju komunalnu policiju, obezbeđuju i organizuju vršenje poslova komunalne policije.

Kad je reč o organizaciji i podeli nadležnosti između organa izvršne vlasti u gradu Beogradu, osnovna izmena je ukidanje nadležnosti Gradskog veća (iz Zakona o lokalnoj samoupravi) da ono „neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine”.² Ta funkcija je Zakonom o glavnom gradu poverena gradonačelniku, dok Gradsko veće (na čijem čelu je gradonačelnik) „vrši nadzor nad radom Gradske uprave, poništava ili ukida njene nezakonite akte.” Gradska uprava i dalje „izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća”. Iako je zadržano rešenje iz Zakona o lokalnoj samoupravi da gradonačelnik „usmerava i usklađuje rad Gradske uprave”, izostalo je (kao i u Statutu Beograda) preciznije razgraničenje nadležnosti i odnosa gradonačelnika i Gradske uprave, odnosno njenog načelnika, koji, po zakonu, njome rukovodi.

3. Statutarna rešenja

Statut grada Beograda, koji je donet u oktobru 2008. godine, usklađen je sa Ustavom, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o glavnom gradu. Nove nadležnosti grada Beograda, kao i rešenja o novoj raspodeli nadležnosti između gradskih izvršnih organa, utvrđena Zakonom o glavnom gradu, ugrađeni su u statut bez bliže razrade.

Kad je, međutim, reč o kvalitetu izvršenih promena, pre svega sa stanovišta postignutih rezultata u njihovoj praktičnoj primeni, informacije i ocene do kojih se došlo u

² Ranijim (prvim) zakonom o lokalnoj samoupravi (donetim 2002. godine), na osnovu amandmanske intervencije na vladin predlog ovoga zakona (kojim su utvrđene funkcije predsednika opštine, odnosno gradonačelnika i opštinska, odnosno gradska uprava), uvedeno je i opštinsko, odnosno gradsko veće, kao drugi izvršni organ. Osim što je konceptualno na nefunkcionalan način ugrađeno u sistem lokalne izvršne vlasti, ovo telo je dobilo i specifičnu ulogu u rešavanju sporova između predsednika opštine, odnosno gradonačelnika i Skupštine. Novim Zakonom o lokalnoj samoupravi ova njegova politička funkcija je ukinuta.

realizaciji projekta, upućuju na sledeće opšte zaključke. Prvo, izvršene promene u funkciji su efikasnijeg i kvalitetnijeg upravljanja vrlo složenim sistemom kakav je Beograd. Drugo, nova rešenja u Zakonu o glavnom gradu i u Statutu grada, predstavljaju značajan, mada ne i dovoljan korak u poveravanju dodatnih nadležnosti gradu Beogradu, pre svega sa stanovišta njegovih potreba, stručnih i drugih mogućnosti za njihovo kvalitetno obavljanje. Utoliko su i nova statutarna rešenja grada Beograda relativno ograničenog dometa. Treće, suviše je kratak period od usvajanja Zakona o glavnom gradu i novog Statuta grada Beograda da bi se potencijalni domet i efekti zakonskih i statutarnih rešenja u potpunosti ispoljili i mogli realno oceniti. Naime, veliki deo vremena od usvajanja Statuta posvećen je vrlo složenim zadacima na normativnom, organizacionom i kadrovskom planu u cilju implementacije novih zakonskih i statutarnih rešenja. Najzad, opšta ekonomska kriza u velikoj meri je otežala potpuniju praktičnu afirmaciju novih zakonskih i statutarnih rešenja.

II

Nedostaci zakonskih rešenja

1. U pogledu dodatnih nadležnosti poverenih gradu Beogradu Zakonom o glavnom gradu, dosadašnja praksa u njihovoj primeni pokazuje da su one dosta skromnog obima i sadržaja. Drugim rečima, znatno su ispod realnih potreba grada Beograda kao veoma složenog sistema raznovrsnih funkcija i svakodnevnih potreba građana, preduzeća i ustanova. Zato **praksa ukazuje na potrebu dodatnog proširenja poverenih nadležnosti gradu Beogradu** u nizu delatnosti koje on može efikasnije, uspešnije i ekonomičnije obavljati od Republike.

2. Kad je reč o sistemu organizacije, pre svega izvršne vlasti u gradu Beogradu, Zakonom o glavnom gradu izvršene su dosta značajne promene u pogledu podele nadležnosti između gradonačelnika i Gradskog veća. Naime, ključna nadležnost Gradskog veća iz Zakona o lokalnoj samoupravi da „neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine grada”, Zakonom o glavnom gradu poverena je gradonačelniku. Ostale funkcije gradonačelnika i Gradskog veća ostale su iste. Ovo zakonsko rešenje u skladu je sa potrebom da izvršna funkcija u glavnom gradu, kao izuzetno složenom administrativnom, ekonomskom i komunalnom sistemu, bude što jednostavnije organizovana i efikasno obavljana. Položaj i nadležnost Gradske uprave nisu menjani.

Vrste gradskih izvršnih i upravnih organa ostale su, dakle, iste kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi. Naime, to su gradonačelnik i Gradsko veće, kao izvršni organi Grada, i Gradska uprava, kao organ za vršenje upravnih poslova u okviru prava i duž-

nosti grada („izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća”).

Sa stanovišta racionalnosti i efikasnosti gradskih izvršnih organa, **sporno je, međutim, rešenje** iz Zakona o lokalnoj samoupravi (koje je zadržao i Zakon o glavnom gradu) o postojanju, posebno o položaju i podeli nadležnosti dva organa izvršne vlasti (gradonačelnik i Gradsko veće). Sa sistemskog stanovišta, reč je, **pre svega, o položaju i nadležnostima Gradskog veća**, naročito posle ukidanja njegove ključne nadležnosti u izvršnoj sferi koja je Zakonom o glavnom gradu poverena gradonačelniku („neposredno izvršava i stara se o izvršavanju odluka i drugih akata Skupštine grada”). **Taj izvršni organ, čiji predsednik je gradonačelnik, pretežnim delom je veštački i nepotrebno „umetnut” između gradonačelnika i Gradske uprave.** Tim pre što je gradonačelnik glavni izvršni organ Grada, a Gradska uprava „priprema nacрте propisa i drugih akata” iz nadležnosti Grada, koje Gradsko veće formalno predlaže Skupštini. Gradska uprava, takođe, operativno sprovodi gradske propise i odluke.

S obzirom na to da nije u dovoljnoj meri iskorišćeno generalno ovlašćenje iz Ustava da se položaj i izbor izvršnih organa grada Beograda drugačije, odnosno racionalnije, uredi Zakonom o glavnom gradu, praksa iz ranijeg perioda, kao i u toku primene novoga Statuta Beograda, upućuje na potrebu da se izvrše dodatne zakonske promene. Njihov glavni cilj je uspostavljanje što funkcionalnije, efikasnije, odgovornije i jeftinije izvršne vlasti u gradu Beogradu.

3. Takođe, prema Zakonu o glavnom gradu (kao i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi) **Skupština grada imenuje i razrešava upravne i nadzorne odbore i direktore gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi čiji je osnivač. Ovo rešenje se u praksi pokazalo kao nefunkcionalno, jer otežava ostvarivanje redovnog i efikasnog nadzora** nad njihovim radom, odnosno odgovornosti u slučaju nesavesnog i nekvalitetnog obavljanja funkcija od životnog značaja za građane. U praksi se ovi problemi prvenstveno rešavaju putem neposrednog angažovanja gradonačelnika ili resornih gradskih sekretara. Time se, po pravilu, otklanja nastali konkretan problem, ali ne rešava sistemaska slabost zakonskog rešenja u oblasti odgovornosti organa gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi. Zbog pomenutih nefunkcionalnih zakonskih rešenja u sistemu izvršne vlasti, javnih preduzeća, ustanova i službi u gradu Beogradu (kao i u drugim jedinicama lokalne samouprave) mnoge krupne i neodložne tekuće probleme u njihovom funkcionisanju rešava gradonačelnik sa svojim zamenikom i pomoćnicima, kojih, zajedno sa gradskim arhitektom i gradskim menadžerom, ima pet. Na taj način se, međutim, taj svojevrсни gradonačelnikov kolegijum, zbog visokog autoriteta funkcije gradonačelnika, faktički uspostavlja kao neformalna gradska vlada.

III

PREDLOZI ZAKONSKIH I STATUTARNIH PROMENA, PREPORUKE I REŠENJA

Postoji potreba za znatnim izmenama u Zakonu o glavnom gradu, (kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi), a time i u Statutu grada Beograda.

1. PROŠIRENJE KRUGA POVERENIH POSLOVA GRADA BEOGRADA IZ NADLEŽNOSTI REPUBLIKE

Prva i najvažnija zakonska izmena trebalo bi da dovede do proširenja kruga poverenih poslova grada Beograda iz nadležnosti Republike, u skladu sa napred iznetim razlozima, odnosno specifičnim i složenim potrebama Beograda koje on može kvalitetnije regulisati i uspešnije rešavati nego republički organi. To, u skladu sa Ustavom, podrazumeva i obezbeđenje odgovarajućih sredstava od strane Republike za obavljanje poverenih nadležnosti.

Obrazloženje:

Grad je specifična politička zajednica, nivo je vlasti između opštine i nacionalne države i sastavni je deo državnog uređenja. Vremenom je njegova politička organizacija evoluirala u raznim razvojnim fazama prema potrebama društva. Pod političkom prirodom grada se podrazumeva njen status i pozicija u odnosu na druge nivoe vlasti, tip odnosa između njih, model političke organizacije vlasti i političke procedure i procesi.

Status grada, a naročito glavnog grada, po pravilu, obezbeđuje viši stepen autonomije u odnosu na opštine, širi krug nadležnosti koji odgovara vrsti i obimu poslova koje grad mora obavljati, veći stepen finansijske autonomije koji se odnosi na vrstu izvornih poreza, pravo na slobodno utvrđivanje stope kao i na ubiranje poreza. Po pravilu, državni transferi su znatno viši, ukoliko su kriterijumi raspodele vezani za broj stanovnika, čime automatski veći gradovi dobijaju više novca.

Gradu se dopušta da samostalno, mada u okviru zakona, uredi strukturu vlasti, stopu poreza, načine funkcionisanja i način pružanja usluga i konačno, način podsticanja ekonomskog razvoja.

Tako gradovi koriste fleksibilnu organizaciju da bi se uspešno prilagodili veoma kompleksnim zahtevima savremenog razvoja (**Zato je bolje da se to uredi Statutom grada, a ne Zakonom**).

Beograd stvara 35 do 40 odsto bruto domaćeg proizvoda Srbije. U njemu se stvara mnogo više novca nego što se u njega vraća. Jeste da se veliki deo BDP-a stvara u Beogradu, ali tu ima i najviše gubitaka. Lokalna vlast u Beogradu morala je da nađe načina da izdrži propast fabrika i angažuje te ljude koji su ostali bez posla.

Beograd kao najveći i glavni grad pruža usluge ne samo Beograđanima nego građanima cele Srbije. To znači da se u Beogradu svakog dana nađe po 200.000, 300.000 ljudi koji su došli nekim poslom i koriste potencijale Beograda.

Nadležnosti lokalne samouprave (funkcije)

U državama u kojima je lokalna samouprava dvostepena ili trostepena, različitim tipovima jedinica lokalne samouprave daju se i **različite nadležnosti**. Postoji podela na tzv. obavezne nadležnosti, koje opštine moraju obavljati i fakultativne nadležnosti, čije obavljanje mogu preuzeti ukoliko to žele i imaju dovoljno kapaciteta. **Uobičajeno je i da se položaj gradova i glavnih gradova uređuje na poseban način, a da se njima, osim nadležnosti lokalne samouprave, poveravaju i nadležnosti okruga, regiona i sl.** Tako neki gradovi, kao što je to slučaj u Nemačkoj sa Berlinom, Hamburgom i Bременom, imaju istovremeno i status teritorijalne autonomije, odnosno lendera, države članice Federacije. London je jedan od 9 regiona u Engleskoj.

Lokalna samouprava, a naročito grad učestvuje u širokom spektru funkcija, čak iako ih ne obavlja neposredno ili isključivo. Javnost ne bi smela imati dileme oko toga ko je odgovoran za lokalne usluge. Reč je o efikasnom planiranju, integrisanju i obavljanju lokalne politike. Nadležnosti moraju biti jasno precizirane s ciljem da se odgovornost ne zamagljuje, već da građani kao krajnji korisnici usluga tačno znaju ko je za šta odgovoran. Jedno od osnovnih pitanja jeste čime se bavi i čime treba da se bavi lokalna vlast. Sa jedne strane, njena uloga je organizacija lokalnih javnih službi (vodovod, prikupljanje i odvoženje smeća), a sa druge strane sprovođenje nacionalnih socijalnih politika. **Tipična ovlašćenja lokalnih vlasti su:** ekonomski razvoj, groblja, vatrogasna služba, zaštita životne sredine, domovi penzionera, biblioteke, lokalno planiranje, osnovno obrazovanje, rekreacija, odvoz smeća, putevi, socijalna pomoć, socijalni stanovi, vodovod i kanalizacija („Ne postoji demokratski ili republikanski način odvoženja smeća“). Lokalna vlast je evoluirala tokom devedesetih godina. **Najvažniji trend je da su lokalne**

vlasti smanjile neposredno pružanje usluga, jer se ti poslovi delegiraju privatnim, profitnim i dobrovoljnim organizacijama. Od uloge da pribavljaju, lokalne vlasti sve više organizuju. Sve više organizacija se uključuje u kreiranje lokalne politike (npr. školski odbori). U tom smislu se menja i uloga građana od birača ka korisnicima određenih usluga. U onoj meri u kojoj su lokalne vlasti sve manje instrument socijalne države, sve više u prvi plan stavljaju ekonomski razvoj, podstiču ulaganje i svoje komparativne prednosti. Cilj je privlačenje investicija i turista i međusobno takmičenje.

Zakonom o glavnom gradu je utvrđeno da **Beograd ima nadležnosti** koje imaju i sve druge opštine³ i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom.⁴ Osim što vrši nadležnosti opštine, grad vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu povereni (član 24. Zakona o lokalnoj samoupravi). Prema Zakonu o glavnom gradu, Beograd ima i šire nadležnosti od drugih opština i gradova.⁵

³ Član 20. Zakona o lokalnoj samoupravi.

⁴ Beograd ima sledeće nadležnosti koje imaju i sve druge opštine i gradovi, utvrđene Ustavom i zakonom i to su na primer: donosi program razvoja Grada i pojedinih delatnosti, budžet, regionalni prostorni plan, urbanističke planove, po prethodno pribavljenom mišljenju odnosno gradske opštine i program uređivanja građevinskog zemljišta; uređuje obavljanje komunalnih delatnosti; stara se o održavanju i bezbednosti stambenih zgrada; daje u zakup građevinsko zemljište i izdaje građevinske dozvole za izgradnju objekata preko 800 m² bruto građevinske površine (BGP), kao i infrastrukturnih objekata; uređuje i obezbeđuje korišćenje poslovnog prostora kojim upravlja; stara se o zaštiti životne sredine, održavanju, zaštiti, korišćenju, i upravljanju lokalnim i nekategorisanim putevima i ulicama, kao i o ulicama u naselju; organizuje javni gradski i taksi prevoz, kao i linijski vodeni saobraćaj na teritoriji Grada; određuje priobalna i rečna područja za izgradnju hidroenergetskih postrojenja i za postavljanje brodova, splavova i drugih objekata; ustanovljava i obnavlja gradske robne rezerve; osniva i finansira rad ustanova i organizacija u oblasti osnovnog obrazovanja, kulture, osnovne zdravstvene zaštite, fizičke kulture, sporta, brige o deci, socijalne zaštite i turizma; vrši poslove u vezi sa zaštitom kulturnih dobara od značaja za Grad, organizuje poslove zaštite prava i interesa Grada i pružanja pravne pomoći građanima; stara se o javnom informisanju od značaja za Grad; i dr. Važno je istaći i novinu koju je doneo Ustav i novo zakonodavstvo. Naime, prvi put posle 1990. godine utvrđeno je pravo jedinica lokalne samouprave, pa i Beograda, na samostalno upravljanje opštinskom, odnosno imovinom grada.

⁵ Prema članu 8. Zakona o glavnom gradu, Beograd ima i sledeće nadležnosti: 1) uređuje i obezbeđuje zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda kao dobra od opšteg interesa kroz posebno javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda; 2) uređuje i obezbeđuje obavljanje poslova koji se odnose na izgradnju, rekonstrukciju, održavanje i upravljanje ne samo opštinskim i nekategorisanim putevima i ulicama, nego i državnim putevima (osim autoputa) i osniva javno preduzeće za obavljanje delatnosti upravljanja državnim putevima koji su u nadležnosti grada Beograda; 3) obrazuje, obezbeđuje i organizuje rad komunalne policije; 4) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje protivpožarne mere specifične za područje Beograda, i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara; 5) može da osnuje televizijske i radio-stanice, novine i druga sredstva javnog obaveštavanja; 6) sve navedene nadležnosti imaju karakter „izvornih” i one se mogu deliti između Grada i gradskih opština, za razliku od poslova državne uprave, koje država prenosi jedinicama lokalne samouprave – **poverenih**, koji se ne mogu dalje prenositi.

Ustavom i zakonima je predviđena mogućnost da gradovima budu preneti određeni poslovi koji se nalaze u nadležnosti Republike, izmenom pojedinih sektorskih zakona, kao što su zdravstvo, prosveta, inspeksijski poslovi, vodoprivreda, poljoprivreda i sl. Posebnost Beograda ogleda se kako u Ustavu i zakonima, tako i zbog njegove veličine, značaja kao ekonomskog, političkog i kulturnog centra, ali i zbog ekonomske razvijenosti.

Predlog:

Dosadašnja praksa ukazala je na potrebu da se gradu Beogradu Zakonom o glavnom gradu povere **sledeća dodatna ovlašćenja**:

1.1. Donošenje, u skladu sa zakonom, regionalnog prostornog plana i prostornog plana područja posebne namene u skladu sa Zakonom o prostornom planiranju (Zakon o uređenju prostora i izgradnji u skupštinskoj proceduri 09.07.2009). Time bi grad Beograd dobio veće mogućnosti da adekvatnije i efikasnije planira i realizuje svoje složene i dugoročne urbanističke, razvojno-ekonomske, infrastrukturne, komunalne i druge potrebe. Istovremeno, to bi bila jedna od najvažnijih nadležnosti grada Beograda kao budućeg regiona u okviru najavljenog koncepta regionalizacije i decentralizacije Srbije.

1.2. Sadašnje zakonsko ovlašćenje grada Beograda da obrazuje inspeksijske službe i vrši inspeksijski nadzor nad izvršenjem propisa i opštih akata iz nadležnosti Grada, (koje imaju i opštine i drugi gradovi) trebalo bi **proširiti na oblast urbanizma**, pre svega za objekte za koje urbanističku dozvolu izdaje gradski nadležni organ. Nadležni gradski organ takođe bi trebalo da rešava o žalbama na prvostepeno rešenje uprave gradske opštine iz oblasti urbanizma. Razlozi za poveravanje gradu Beogradu ovih ovlašćenja iz oblasti urbanizma, nalaze se pre svega u činjenici da nadležni republički drugostepeni organi i inspekcije realno nisu u stanju da blagovremeno i efikasno rešavaju ogroman broj predmeta iz ove oblasti u Beogradu koji zahtevaju hitno postupanje. Isti razlozi upućuju i na potrebu da se **gradu Beogradu u celini** (a ne „pojedini povereni poslovi inspeksijskog nadzora” iz člana 21 Zakona o lokalnoj samoupravi) **povere poslovi tržišne, sanitarne, poljoprivredne, vodoprivredne i drugih inspekcija koje su od neposrednog i svakodnevnog interesa za građane.**

1.3. Gradu Beogradu bi, takođe, trebalo zakonom **poveriti i osnivanje srednjih škola, kao i pravo da, u skladu sa zakonom, osniva, odnosno učestvuje u osnivanju visokoškolskih ustanova.** Time bi se na adekvatniji način zadovoljile vrlo složene i specifične potrebe Beograda u oblasti obrazovanja.

1.4. Praksa ukazuje i na potrebu da se **vođenje matičnih knjiga poveri gradu Beogradu**, s tim što bi on svojim statutom te poslove poverio gradskim opštinama.

1.5. Zbog specifičnih problema zapošljavanja, gradu Beogradu bi trebalo poveriti i ovlašćenje da osniva svoju službu za zapošljavanje.

Dodatni razlog za proširenje poverenih poslova iz nadležnosti Republike jeste visoki stručni kapacitet grada Beograda za njihovo efikasno i zakonito obavljanje. S druge strane, **nadležni organi Republike imaju pravo upravnog nadzora nad vršenjem poslova iz poverene nadležnosti, kao i kontrole ustavnosti i zakonitosti, kako opštih tako i pojedinačnih pravnih akata.**

2. ORGANIZACIJA VLASTI U GRADU BEOGRADU

2. Praktična iskustva i primeri iz uporedne prakse ukazuju na potrebu promena zakonskih rešenja u pogledu organizacije gradske vlasti, načina izbora i podele nadležnosti.

Principi

Predstavnički organ vlasti

Predstavnički organ je telo u kome su predstavnici građana izabrani na izborima. **Mandat** predstavničkog tela obično traje 4 godine, mada ima i drugačijih primera (skupštine francuskih i austrijskih gradova, kao na primer Pariz, Beč imaju mandat 6 godina, italijanskih gradova – 5 godina, skandinavski gradovi kao Stockholm, Oslo – 3 godine).

Dužina trajanja mandata skupštine je obično usaglašena i povezana sa mandatom izvršnih organa vlasti ali je ponekad dužina trajanja mandata ovih tela različita. Tako se u Hagu skupština bira na 4 godine a gradonačelnik i asesori (članovi gradskog veća) na 6 godina. U Beču se skupština bira na 6 a izvršni odbor na 3 godine itd.

Predstavnička priroda lokalne vlasti ogleda se u skupštini koja se neposredno bira. Lokalne skupštine kreiraju politiku, donose lokalne zakone i uredbe, određuju visinu lokalnih poreza i deluju kao forumi za raspravu o lokalnim pitanjima, ali i kao budno oko javnosti u odnosu na administraciju lokalne vlasti. One biraju i izvršnu vlast, osim ako se ona ne bira neposredno.

U svakoj organizaciji vlasti jedno od najvažnijih pitanja je odnos predstavničkog tela (skupštine) i izvršnog organa vlasti (Gradonačelnik ili Gradsko veće). Politika gradova i procesi odlučivanja realno zavise od strukturalnog i stvarnog odnosa organa vlasti, raspodele nadležnosti i od mehanizama donošenja odluka. Gradovi mogu imati raznovrsne modele vlasti. Gradovi Evrope i SAD imaju obilje političkih ambijenata, raznovrsnost tradicije, političke kulture i običaje zemalja u kojima se nalaze i u kojima funkcionišu njihovi modeli i aranžmani vlasti.

Specifično je da su u Evropi skupštine brojne, dok je u SAD ovo telo znatno manje (obično oko desetak većnika, pa se i ovo telo ne zove skupština nego veće). Bez obzira na

veličinu, ovaj organ uvek ima sledeće nadležnosti: kreira i utvrđuje politiku grada, donosi odluke i druge normativne akte, odlučuje o svim spornim pitanjima razvoja grada, prihvata i raspravlja izveštaje gradskih funkcionera (gradonačelnika i gradskog menadžera i drugih funkcionera) o ostvarivanju politike. U novije vreme skupština (veće) ima sve kompleksniju ulogu u kreiranju strategije razvoja, kreiranju javnih politika i elektronska uprava znatno olakšava kvalitetno obavljanje ovih poslova.

Zakonom o lokalnoj samoupravi, odnosno Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda, položaj i nadležnosti Skupštine grada određeni su u skladu sa Ustavom. Reč je o najvišem organu lokalne samouprave, neposredno izabranom od strane građana. Skupština, po Ustavu, donosi Statut, usvaja budžet i završni račun, donosi program razvoja i urbanističke planove, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća i ustanove i vrši nadzor nad njihovim radom, bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika Skupštine, bira gradonačelnika, njegovog zamenika i članove Gradskog veća i vrši druge poslove određene Zakonom i Statutom. U skladu s tim, Zakonom o glavnom gradu i Statutom konkretizovane su ustavne, odnosno zakonske nadležnosti Skupštine grada, njena organizacija, način rada i odlučivanja.

Izvršni organ gradske vlasti

Izvršni organi sprovode utvrđenu politiku i od velikog su značaja za konačni kvalitet rada gradskih vlasti. Mogu postojati pojedinačni i/ili kolektivni izvršni organi. Inokosni organ je gradonačelnik. Kolektivni organ ima različite nazive, predstavlja gradsku vladu i obično je na njegovom čelu gradonačelnik.

Gradonačelnik

Jedno od veoma važnih pitanja u organizaciji lokalne vlasti jeste uloga gradonačelnika koji se biraju na izborima. U nekim državama, uključujući Veliku Britaniju i SAD, gradonačelnik ima ceremonijalni položaj, vrlo često kao nagrada gradskih većnika nekom svom kolegi za dugogodišnju službu. U tom slučaju, stvarna vlast je u rukama gradskog veća. U sistemu „moćnih gradonačelnika“, gradonačelnik služi kao neposredno izabrani nosilac izvršne vlasti i predstavlja žarište lokalne vlasti.⁶ Od postkomunističkih država Slovačka je imala uspeha sa izborom gradonačelnika. Uspeh moćnih američkih gradonačelnika (na

⁶ Pre nego što je 1995. godine izabran na čelo Francuske, Žak Širak je bio gradonačelnik Pariza. U SAD-u, u kabinetu Klintona iz 1993. bili su bivši gradonačelnici San Antonija i Denvera. U Francuskoj gradonačelnik ima odgovornost kao predstavnik države i lokalne zajednice. Zato ih gradska veća ne mogu smeniti, iako ih ona imenuju. U Holandiji gradonačelnike još imenuje središnja vlada, iako veoma obazrivo i u skladu sa lokalnim interesima. Kao i sa američkim upraviteljima, taj položaj se smatra menadžerskim, a ne političkim.

primer Rudolf Đulijani u Njujorku), podstakla je Britaniju da razmišlja o uvodjenju položaja izabranog gradonačelnika. Nakon dolaska na vlast „novih laburista” 1997. godine, upravu nad poslovima Londona prenela je na izabranog gradonačelnika. Italija je ovaj sistem uvela 1993. godine. Britanski sociolog Entoni Gidens ukazuje da „gradonačelnici velikih gradova mogu da obezbede oblik liderstva, koji može biti od izuzetnog značaja za unapređenje gradskih aktivnosti i podizanje međunarodnog profila grada”. **Jak gradonačelnik može uticati na sliku grada u javnosti jer on personifikuje lokalnu vlast i povećava zanimanje za lokalne izbore.**

Analiza

Kad je reč o organima jedinica lokalne samouprave, Ustav predviđa da su to skupština „i drugi organi određeni statutom u skladu sa zakonom”. Zatim, da skupština opštine odlučuje o izboru izvršnih organa opštine u skladu sa zakonom i statutom, a da se „izbor izvršnih organa grada i grada Beograda uređuje zakonom”. Zakon o glavnom gradu zadržao je rešenja iz Zakona o lokalnoj samoupravi u pogledu vrste izvršnih organa i načina njihovog izbora. To se posebno odnosi na način izbora gradonačelnika koji se (za razliku od ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi) ne bira neposredno od strane građana, već od strane Skupštine grada.

1) Zakonom o lokalnoj samoupravi, odnosno Zakonom o glavnom gradu i Statutom grada Beograda, položaj i nadležnosti Skupštine grada određeni su u skladu sa Ustavom. Reč je o najvišem organu lokalne samouprave, neposredno izabranom od strane građana. Skupština, po Ustavu, donosi Statut, usvaja budžet i završni račun, donosi program razvoja i urbanističke planove, donosi propise i druge opšte akte, osniva organe, službe, javna preduzeća i ustanove i vrši nadzor nad njihovim radom, bira i razrešava predsednika i zamenika predsednika Skupštine, bira gradonačelnika, njegovog zamenika i članove Gradskog veća i vrši druge poslove određene zakonom i statutom. U skladu s tim, Zakonom o glavnom gradu i Statutom konkretizovane su ustavne, odnosno zakonske nadležnosti Skupštine grada, njena organizacija, način rada i odlučivanja.

2) Praktična iskustva u primeni ranijeg Zakona o lokalnoj samoupravi, ali i novih rešenja iz Zakona o glavnom gradu, koja se odnose na vrstu, broj i nadležnost izvršnih i upravnih organa, ukazuju na potrebu znatnih zakonskih promena. One bi se, pre svega, odnosile na **Gradsko veće, čiju bi sadašnju ulogu, zavisno od novog zakonskog koncepta izvršne i upravne funkcije grada Beograda, trebalo temeljito preispitati i redefinisati.**

Reforma zakonskog, odnosno statutarnog koncepta izvršne vlasti u gradu Beogradu velikim delom bi zavisila od načina izbora, a time i širine i vrste ovlašćenja gradonačelnika. Ako bi se izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi, tačnije Zakona o glavnom gradu, opet

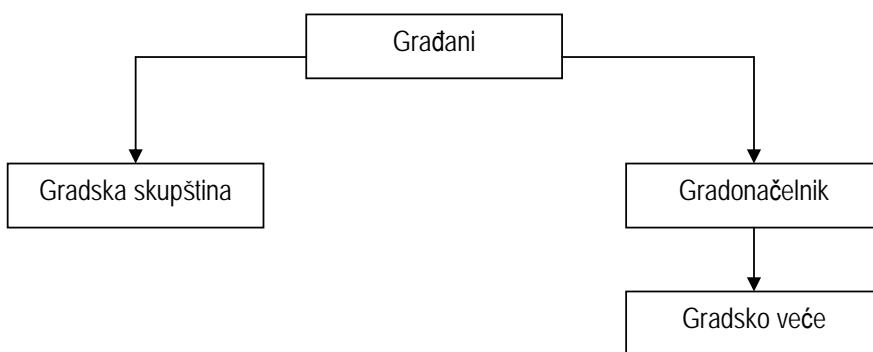
uveo neposredan izbor gradonačelnika,⁷ to rešenje bi, u principu, dovelo do bitnih promena u vezi sa položajem, načinom izbora i ovlašćenjima Gradskog veća.

Predlog 1. Dva modela organizacije vlasti

Prvi model

Prva varijanta

1. 1. Skupština Grada + Gradonačelnik koji se bira neposredno + Gradsko veće



U okviru koncepta neposredno biranog, dakle „jakog” gradonačelnika, izvršna vlast mogla bi se organizovati na dva načina, odnosno na osnovu dva modela.

1.1. Prema prvom modelu, u sistemu izvršne vlasti, **pored gradonačelnika,** kao glavnog organa te vlasti, **postojalo bi i Gradsko veće.** Za razliku od sadašnjeg zakonskog (i statutarnog) rešenja, **njegove članove bi imenovao i razrešavao gradonačelnik.** Gradsko veće bi bilo **resorski organizovano,** to jest njegovi članovi (čiji broj bi se kretao između 10 i 13) bili bi zaduženi za jednu ili više srodnih oblasti koje bi u upravnom i stručnom smislu „pokrivala” Gradska uprava, to jest gradski sekretari, kao i rukovodioci gradskih ustanova, organizacija, službi i javnih preduzeća. Članovi Gradskog veća potpisivali bi odgovarajuće finansijske akte iz svog resora, bili predlagači akata i odluka za

⁷ Neposredni izbor gradonačelnika (i predsednika opština) koji je bio uveden ranijim Zakonom o lokalnoj samoupravi u velikom broju opština pokazao je i krupne slabosti (blokada rada odlučivanja u skupštini i sl.) zbog okolnosti da predsednik opštine nije političko-partijski pripadao odborničkoj većini. Zato ovo pitanje zahteva posebnu stručnu i političku raspravu.

sednice Gradskog veća, čije nacрте bi pripremala Gradska uprava. Gradsko veće bi, u principu, imalo iste nadležnosti kao i prema važećem Statutu.

Gradonačelnik bi bio na čelu Gradskog veća. On bi zadržao sadašnje samostalне funkcije iz člana 52. Statuta, uz izvesne korekcije. Na primer, ne bi „neposredno izvršavao” odluke i druga akta Skupštine, već bi tu funkciju obavljala Gradska uprava. Gradonačelnik bi imao pravo da ukine ili poništi akta Gradske uprave koja nisu u saglasnosti sa Zakonom i Statutom, kao i da neposredno preuzme njihovo izvršavanje.

Mandat neposredno izabranog gradonačelnika trajao bi četiri godine.

Način razrešenja

Na predlog najmanje jedne trećine odbornika **mogao bi biti razrešen odlukom najmanje dve trećine od ukupnog broja odbornika**. Imajući u vidu visoki stepen legitimnosti položaja i ovlašćenja gradonačelnika, koja proizlazi iz njegovog neposrednog izbora od strane građana, **razlozi za njegovo razrešenje bili bi uslovljeni njegovom zloupotrebom službenog položaja, pre svega kršenjem zakona i Statuta grada**. Zato bi preduslov njegovog razrešenja bila odluka Ustavnog (eventualno Vrhovnog kasacionog) suda da je svojim aktom prekršio zakon ili Statut.⁸

Gradska uprava, kao jedinstveni upravni i stručni organ, zadržala bi sadašnje nadležnosti, s tim što bi umesto da „izvršava” bila ovlašćena da „neposredno izvršava odluke i druge akte Skupštine grada, gradonačelnika i Gradskog veća”. Na čelu Gradske uprave bio bi načelnik, koga bi, na osnovu javnog oglasa, na pet godina imenovao (i razrešavao) gradonačelnik. Načelnik rukovodi Gradskom upravom, usklađuje rad njenih delova i postavlja rukovodioce unutrašnjih organizacionih jedinica (sekretarijati, službe i sl.) na osnovu javnog oglasa i primenom visokih profesionalnih i stručnih uslova utvrđenih Statutom.

Образложење

U Evropskim gradovima situacija je veoma slična jer je veliki broj zemalja preuzeo model jakog gradonačelnika ili veće menadžer modela. Ipak, jedan broj evropskih gradova ima i model slabog gradonačelnika, ali **brojne studije u ovoj oblasti su ukazale da model jakog gradonačelnika ima brojne prednosti. To je navelo Savet Evrope i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti da ove modele preporučе kao veoma korisne**.

U ovom modelu izvršna vlast je veoma jaka. **Gradonačelnik je neposredno biran i nesumnjivo je najznačajnija figura gradske vlasti i uprave. Ima široke nad-**

⁸ Ovakvo rešenje bi se moglo utvrditi po uzoru na ustavno rešenje o postupku i uslovima razrešenja Predsednika Republike Srbije (član 118. Ustava).

ležnosti, široku lepezu instrumenata da realizuje politiku grada ali i veliku odgovornost. On utvrđuje budžet, obezbeđuje realizaciju budžeta i koordinira finansijsku politiku grada. Zadužen je za realizaciju brojnih razvojnih projekata u gradu. Pored toga, on je na čelu administrativne službe i odgovora za njenu efikasnost i kvalitet rada.

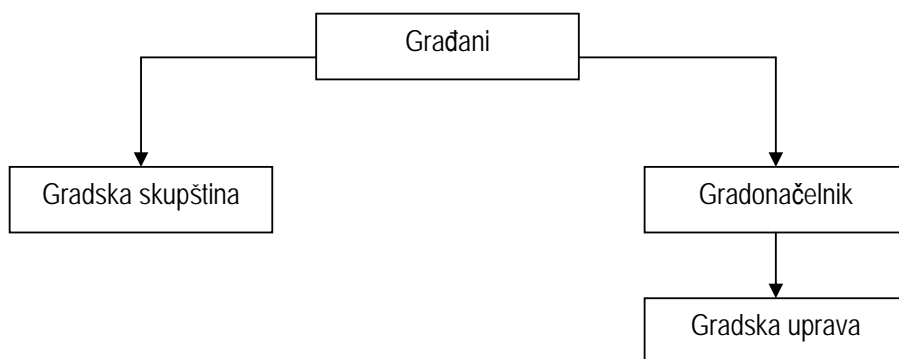
U ovom modalitetu može, a i ne mora, da postoji kolektivni izvršni organ. Ako postoji, njega, po pravilu, formira gradonačelnik. On bira i razrešava članove svoga tima (gradska vlada) sa kojim realizuje svoje obimne i kompleksne nadležnosti i poslove. On koordinira njihov rad i odgovara za kvalitet rada. Gradonačelnik je odgovoran građanima koji su ga izabrali za kvalitet usluga koje grad obezbeđuje, ali i skupštini za sprovođenje utvrđene politike.

Ovaj model predstavlja dominantan način organizacije vlasti američkih gradova, ali i jednog broja evropskih gradova (Nemačka, Italija, Velika Britanija, Irska, Slovenija, Poljska, Češka, Slovačka, Bugarska, Crna Gora itd).

Prvi model

Druga varijanta

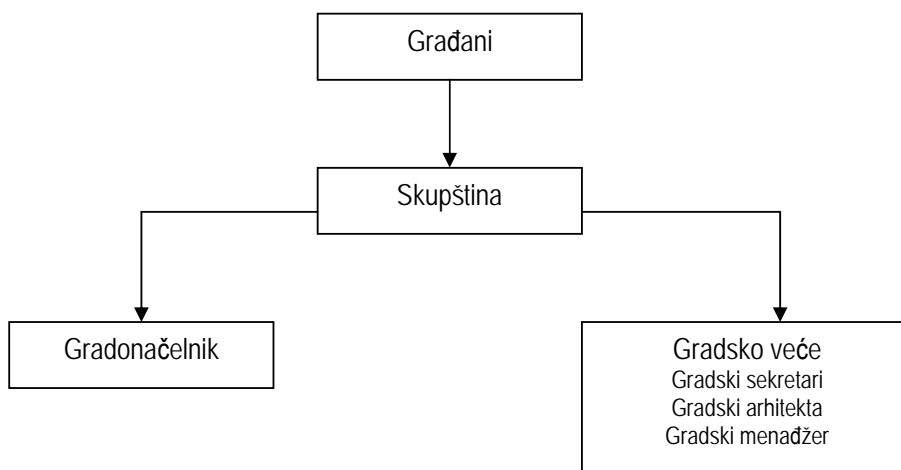
2. Skupština Grada + Gradonačelnik koji se bira neposredno + Gradska uprava



1.2. Druga varijanta prvog modela organizacije izvršne i upravne vlasti u slučaju neposrednog izbora gradonačelnika od strane građana bio bi bez Gradskog veća. U takvom sistemu, izvršnu funkciju u celini bi obavljao gradonačelnik uz pomoć zamenika i jednog broja resorski zaduženih pomoćnika. Gradska uprava, kao jedinstveni organ uprave, imala bi isti položaj i nadležnosti kao u prethodnom modelu.

Drugi model

2. Skupština Grada + Gradonačelnik koga bira Skupština + Gradsko veće



Ako bi se, međutim, i dalje zadržalo zakonsko rešenje o izboru gradonačelnika Beograda od strane odbornika Skupštine grada, i ono bi zahtevalo značajne zakonske promene u pogledu izbora, organizacije, broja i vrste izvršnih i upravnih organa i podele nadležnosti između njih. Naime, i takvo rešenje bi zahtevalo ozbiljnu reformu i racionalizaciju sistema izvršno-upravnih organa grada Beograda. U tom slučaju **najfunkcionalnije rešenje bilo bi uvođenje Gradskog (izvršnog) veća kao svojevrstne gradske vlade. Ono bi objedinilo sadašnje funkcije Gradskog veća i Gradske uprave**, kao i onaj deo sadašnjeg ovlašćenja gradonačelnika da „neposredno izvršava odluke i druge akte Skupštine grada”. **Sastav Gradskog (izvršnog) veća, na čijem čelu bi bio gradonačelnik, činili bi gradski sekretari, gradski arhitekta i gradski menadžer. Članove Gradskog veća bi, na predlog gradonačelnika, birala Skupština grada, na period od četiri godine. Gradonačelnik bi zadržao sadašnja samostalna ovlašćenja, izuzev „neposrednog izvršavanja odluka i drugih akata Skupštine grada”, što bi činilo Gradsko veće, odnosno Gradski sekretari. Zatim, ne bi utvrđivao ili davao saglasnost na cene proizvoda i usluga iz nadležnosti grada, već bi to činilo Gradsko (izvršno) veće na njegov predlog. Takođe bi imao pravo da obustavi izvršenje akta Gradskog (izvršnog) veća za koji smatra da nije saglasan sa zakonom.**

Objasnenje

U Evropi je dugo, kao jedini model, postojao klasičan evropski model organizacije centralne vlasti: parlamentarni sa jakim predstavničkim telom i izvršnom vlašću koja je u manjoj ili većoj meri zavisna od predstavničke. Sa krizom 1980-ih godina ovaj model je pokazao brojne slabosti, dok je američki model jakog gradonačelnika pokazao brojne prednosti.

Gradonačelnik je inokosni, izvršni organ vlasti i obično je na čelu izvršnog odbora (gradske vlade) koji se, po pravilu, bira iz sastava skupštine. Izvršni organ radi kolektivno i gradonačelnik je slaba figura. On je prvi među jednakima i uglavnom ima izvesne protokolarne funkcije.

Ovaj model je prisutan u većini gradova Evrope (Austrija, Švajcarska, Holandija, Danska, Finska, Norveška, Švedska, Francuska, Španija i Portugalija).

Predlog 2. Različite nadležnosti Skupštine Grada za različita pitanja gradskih opština

S obzirom na veliku složenost, ali i bitnu različitost i specifičnost funkcija grada Beograda na njegovom užem gradskom području, Statutom grada trebalo bi **predvideti odgovarajuće izmene u sistemu odlučivanja Skupštine grada Beograda. Naime, o pitanjima koja se, zbog svoje specifične prirode, odnose samo na uže gradsko područje, trebalo bi da odlučuju samo odbornici tzv. gradskih opština. O svim ostalim pitanjima iz nadležnosti grada Beograda odlučivao bi puni sastav Skupštine**, to jest odbornici iz svih 17 (10 gradskih i 7 prigradskih) opština. Time bi se postigla veća racionalnost i efikasnost u radu same Skupštine, odnosno lakše bi se dolazilo do usaglašenih i kvalitetnih rešenja i odluka koja se odnose na tzv. gradsko područje. Takođe bi se moglo predvideti da o pitanjima iz nadležnosti grada Beograda koja se, eventualno, tiču interesa samo prigradskih opština, odlučuju njihovi odbornici u Skupštini grada. Naravno, ovakvo statutarano rešenje podrazumeva precizno razgraničenje pitanja o kojima odlučuje uža, odnosno šira (puni) sastav Skupštine grada.

Predlog 3. U cilju što bolje koordinacije, razmene mišljenja, tešnje saradnje i uspostavljanja partnerskih odnosa uvesti „Savet Gradonačelnika” koji bi činili predsednici gradskih opština.

Ovaj Savet bi se sastajao jednom mesečno, što bi Gradonačelniku i njegovom timu omogućilo da neposredno upoznaju probleme gradskih opština, steknu bolji uvid u njihov rad, a predsednici opština bi bili bolje upućeni u razvojne i infrastrukturne projekte Grada kao celine. U unapred predviđenim „vanrednim” slučajevima, ovaj

savet bi mogao biti sazivan na inicijativu određenog broja predsednika gradskih opština.

Predlog 4. Način izbora gradskih institucija

U Beogradu je do 2000. godine predsednik Skupštine grada faktički oličavao funkciju gradonačelnika, da bi Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine uveo model direktno biranog gradonačelnika. Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o glavnom gradu (2007) opet se vraća model slabog gradonačelnika, mada je ustavom data mogućnost da se zakonom može regulisati način izbora izvršne vlasti čime bi se omogućilo i direktno biranje gradonačelnika.

1. Značaj lokalnih izbora

Lokalni izbori su, hijerarhijski posmatrano, najniži tip izbora. Hijerarhijska podređenost lokalnih izbora ogleda se u tipu lokalne samouprave, stepenu decentralizacije i u akterima koji sudeluju u izborima. **Postoje dva stanovišta o uticaju i interakciji lokalnih i nacionalnih izbora.**

Prvo gledište tretira lokalne izbore kao „refleks nacionalnih izbora” – birači nisu sposobni da jasno diferenciraju ponašanje na lokalnom i nacionalnom planu, tako da je njihovo ponašanje u izbornim procesima u lokalnoj samoupravi puki odraz izbornog ponašanja na nivou sistema u celini. Razlike u rezultatima objašnjavaju se različitim stepenima političke mobilizacije i participacije. Ovo stanovište smatra da lokalne politike, partije, problemi i uverenja u osnovi nisu važni za odluku birača, tj. da birači i u lokalnim izborima uglavnom izražavaju podršku ili nepoverenje nacionalnoj vladi. Pristalice ovog stava lokalne izbore tretiraju kao glasanje za određene političke partije, a sledstveno tome, partije na lokalnom nivou imaju gotovo istovetne funkcije kao na nacionalnom planu .

Drugo, suprotno, stanovište govori o predominantno-nestranačkoj prirodi lokalnih izbora. Lokalni izbori se smatraju posebnim političkim procesima u kojima se birači ne ponašaju isključivo na osnovu stranačke identifikacije. Ponašanje birača na lokalnim izborima uslovljeno je problemskim orijentacijama i preferencijama kandidata od strane birača – birači biraju one kandidate za koje procenjuju da su najsposobniji da reše konkretne probleme u lokalnoj zajednici. Zato u lokalnim izborima dominiraju pitanja puteva, vodovoda, kanalizacije, održavanja javnih površina, obdaništa i sl., a ne teme od nacionalnog značaja. To znači da su lokalni izbori više personalizovani nego izbori na nacionalnom planu. Konkretnije – birači stavljaju znak jednakosti između pojedinih kandidata i poželjnih rešenja za probleme lokalnih zajednica.

2. Uporedna iskustva

Na lokalne izbore snažno se može uticati izbornim sistemom, jer pojedini izborni modeli utiču na jačanje partijske identifikacije birača, više ili manje potenciraju orijentaciju na kandidate, odnosno programe i političke partije, i samim tim oblikuju ishod izbora na lokalnom planu.

Tabela 1: Nacionalni i lokalni izborni sistemi u jednom broju evropskih zemalja

Država	IZBORNI SISTEM	
	Nacionalni izbori	Lokalni izbori
Albanija	kompenzacioni izborni sistem s pojedinačnim i listovnim nadmetanjem i glasanjem sa dva glasa	čisti proporcionalni izbori s nadmetanjem zatvorenih lista i glasanjem jednim glasom
Austrija	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Belgija	proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Bugarska	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom	proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranim listama i glasanjem jednim glasom
Estonija	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem	proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranim listama i preferencijalnim glasanjem
Francuska	dvokružni većinski izbori	<ul style="list-style-type: none"> - dvokružni većinski izbori - dvokružni većinski izbori s nadmetanjem zatvorenih lista i bonusnim mandatima - većinski izbori s nadmetanjem otvorenih lista i panaširanjem
Irska	pojedinačno prenosivo glasanje s nadmetanjem pojedinačnih kandidata u malim višemandatnim jedinicama i raspodelom mandata prema modifikovanoj Drupovoj kvoti u prvom, i s postupkom prenošenja glasova u drugom postupku	pojedinačno prenosivo glasanje s nadmetanjem pojedinačnih kandidata u malim višemandatnim jedinicama i raspodelom mandata prema modifikovanoj Drupovoj kvoti u prvom, i s postupkom prenošenja glasova u drugom postupku

IZBORNI SISTEM		
Država	Nacionalni izbori	Lokalni izbori
Italija	kompenzacioni sistem izbora s pojedinačnim i listovnim nadmetanjem i glasanjem sa dva glasa	- izbori relativnom većinom - proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranima i preferencijalnim glasanjem
Makedonija	proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom	proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom
Norveška	proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom	proporcionalni sistem izbora s otvorenim listama, preferencijalnim glasanjem i panajiranjem
Nemačka	personalizovani proporcionalni izbori sa glasanjem sa dva glasa i proporcionalnim principom odlučivanja u skladu sa Her-Nimajerovom metodom	- proporcionalni izbori s otvorenim listama, kumuliranjem i panajiranjem - proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom - većinski izbori u jednomandatnim i višemandatnim jedinicama s kompenzacionim listovnim mandatima
Rumunija	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom	proporcionalni izbori sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom
Slovačka	proporcionalni izbori u jednom državnoj jedinici sa zatvorenim blokiranima i glasanjem jednim glasom	izbori relativnom većinom s nadmetanjem lista
Slovenija	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranima i preferencijalnim glasanjem jednim glasom	- većinski izbori s neograničenim glasanjem u opštinama koje imaju do 12 članova opštinskog veća; ako veće ima do 7 članova, opština je jedan okrug; ako ima više od 7 članova, opština se deli na više okruga - proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranima i preferencijalnim glasanjem jednim glasom u opštinama koje imaju više od 12 članova opštinskog veća; ako veće ima manje od 20 članova, opština je jedan okrug; ako ima 20 i više članova, opština se deli na više okruga

Holandija	čisti proporcionalni izbori u jednoj državnoj jedinici s nadmetanjem zatvorenih lista	čisti proporcionalni izbori s nadmetanjem zatvorenih lista u jednom administrativnom izbornom okrugu
Španija	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom	<ul style="list-style-type: none"> - proporcionalni izbori sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom - izbori relativnom većinom s otvorenim listama i ograničenim glasanjem - sistem <i>open council</i>
Švedska	proporcionalni izbori u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim neblokiranima listama i preferencijalnim glasanjem	proporcionalni izbori sa zatvorenim neblokiranima listama i preferencijalnim glasanjem
Turska	proporcionalni sistem u višemandatnim jedinicama sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom	proporcionalni izbori sa zatvorenim listama i glasanjem jednim glasom
Velika Britanija	izbori relativnom većinom	<ul style="list-style-type: none"> - izbori relativnom većinom - pojedinačno prenosivo glasanje

Postoje države u kojima je izborno pravo potpuno harmonizovano i one u kojima je evidentno odsustvo te harmonizacije. Tipičan primer harmonizovanih izbora jeste Irska. Na svim nivoima, od komunalnog preko regionalnog, do nacionalnog nivoa, pa čak i izbora za Evropski parlament, primenjuje se sistem pojedinačnog prenosivog glasanja. Nemačka je tipičan primer zemlje u kojoj je lokalno i nacionalno izborno pravo u disharmoniji – sistem personalizovanih proporcionalnih izbora koji se primenjuje na nacionalnom planu, za lokalne izbore uopšte se ne primenjuje. Slovačka je redak primer među bivšim socijalističkim zemljama, koja ima deharmonizovano izborno pravo – na nacionalnom planu primenjuje se proporcionalni izborni sistem, a za komunalne izbore većinski izborni sistem sa listama.

Načelnici, poglavari, predsednici... opština i gradonačelnici gradova biraju se neposredno ili posredno, i uvek većinskim izbornim sistemom, jer je reč o inokonsnom organu lokalne samouprave. Iako se formalno radi o jednom aspektu lokalnog izbornog prava, izbor načelnika i gradonačelnika izlazi iz domena izbornog prava i utiče na sam sistem lokalne samouprave, jer se njime uspostavlja institucija lokalne samouprave sa vlastitim legitimitetom.

Tabela 2: Sistemi izbora načelnika/gradonačelnika u pojedinim evropskim državama 2002. godine

Zemlja	Trajanje mandata (u god.)	Neposredni/posredni izbori	Izborni sistem
Albanija	3	neposredni	apsolutna većina glasova svih birača u 1. krugu; uži izbori između dva kandidata sa najviše glasova u 2. krugu
Austrija	5-6	neposredni (Gradišće, Koruška, Tirol); posredni u ostalim saveznim pokrajinama	apsolutna većina glasova u 1. krugu; uži izbori između dva kandidata sa najviše glasova u 2. krugu
Belgija	6	posredni	potvrđuje ih monarh
Bugarska	4	posredni (u opštinama sa manje od 500 stanovnika); neposredni (u opštinama sa više od 500 stanovnika)	apsolutna većina u 1. krugu; u 2. krug ulaze tri kandidata sa najviše glasova u 1. krugu
Estonija	3	posredni	apsolutna većina odbornika
Francuska	6	posredni	apsolutna većina u 1. i 2. krugu; relativna većina u 3. krugu
Irska	1	posredni	apsolutna većina u 1. krugu; sistem eliminacije najlošijih kandidata
Italija	4	neposredni	- relativna većina u opštinama sa manje od 15.000 stanovnika - apsolutna većina u opštinama sa više od 15.000 stanovnika
Makedonija	4	neposredni	apsolutna većina, uz obavezu učestvovanja najmanje 50% birača; u 2. krugu učestvuju svi kandidati koji su u 1. krugu dobili najmanje 10% glasova birača
Holandija	6	posredni	gradonačelnike opština i gradova do 50.000 stanovnika imenuje monarh, a sa više od 50.000 stanovnika vlada, i to na predlog ministra unutrašnjih poslova

Norveška	4	posredni	apsolutna većina u 1. krugu; relativna većina u 2. krugu
Nemačka	5-9	neposredni	apsolutna većina
Rumunija	4	neposredni	apsolutna većina
Slovačka	4	neposredni	relativna većina
Slovenija	4	neposredni	apsolutna većina
Španija	4	posredni	- apsolutna većina - relativna većina - sistem <i>open council</i>
Turska	5	neposredni	relativna većina

Neposredni izbori načelnika i gradonačelnika vrše se po zakonski utvrđenoj proceduri i zakonski određenim terminima, opštim, neposrednim i tajnim izborima. Praktikuju se i izbor apsolutnom i relativnom većinom sa različitim modalitetima u pogledu praga izlaznosti i uslova za učešće u drugom krugu. Cilj je jačanje njihove pozicije u vršenju zakonskih ovlašćenja, ali i u eventualnim konfliktima sa predstavničkim telom u lokalnoj zajednici.

Posredni izbor načelnika i gradonačelnika vrše predstavnička tela u lokalnoj samoupravi. Da bi neko bio izabran, mora osvojiti većinu glasova predstavnika. Kako se predstavnici u lokalnim predstavničkim telima često biraju proporcionalnim izbornim sistemom, za izbor načelnika i gradonačelnika nužne su koalicije kako bi se postigla apsolutna većina glasova. Tako se na lokalni nivo prenosi politička matrica vlasti sa nacionalnog nivoa, gde parlamentarna koaliciona većina bira premijera i vladu, što naravno ne mora uvek značiti i preslikavanje konkretnih partijskih koalicija sa centralnog na lokalni nivo. Zato teoretičari smatraju da je pogrešno kombinovati prezidencijalizam sa proporcionalnim izbornim sistemom – fragmentacija stranačkog sistema u proporcionalnom izbornom sistemu, a koji otežava funkcionisanje prezidencijalizma, rešava se većinskim izbornim sistemom.

Način izbora načelnika i gradonačelnika utiče na karakter sistema lokalne samouprave. Dualistički sistemi u kojima predstavnička tela i načelnici i gradonačelnici imaju izvorne, zakonske i samostalne nadležnosti podrazumeva neposredan izbor načelnika i gradonačelnika, čime se uspostavlja načelo bipolarne demokratske legitimacije. Nasuprot njemu, u monističkom sistemu načelnik i gradonačelnik podređeni su predstavničkom telu lokalne zajednice i njihovo delovanje uslovljeno je voljom većine. Dvojni sistem vlasti i neposredan izbor načelnika i gradonačelnika nije u svim zemljama proizveo istovetne posledice.

Nemačka se najčešće ističe kao primer u kojem je neposredan izbor načelnika i gradonačelnika imao najveće efekte. Ovakav izbroni model najduže je u primeni u Bavarskoj i Baden-Virtembergu, a od 1996. godine proširo se na opštine 13 nemačkih pokrajina. U ovim lokalnim zajednicama neposredno birani načelnici i gradonačelnici su predsednici gradskih veća i svih njegovih odbora sa pravom glasa, šefovi „monokratske” uprave, te predstavnici i pravni zastupnici grada odnosno opštine i ne mogu biti opozvani. Zbog načina izbora, mandata koji traje šest i osam godina, izvornih ovlašćenja i opšteg političkog statusa, istraživači načelnike i gradonačelnike smatraju „plebiscitarnim gospodarima iznad stranaka i grupacija u veću i opštini posebno” i ističu da takva pozicija čelnika u lokalnim zajednicama menja prirodu ne samo komunalnog nego političkog sistema u celini, produkujući „kvazipredsednički” sistem u lokalnoj samoupravi sa jakim plebiscitarnim instrumentima. To za krajnju posledicu ima supstituciju političkog takmičenja na lokalnom nivou. Nadmetanje većine i manjine u lokalnim parlamentima supstituiše se takmišenjem legislative i egzekutive u lokalnoj samoupravi. Model lokalni prezidencijalizam legislatornog upravljanja zamenjuje se modelom vođstva egzekutive u komunalnoj politici. U ovakvom sistemu nestranački načelnici i gradonačelnici nisu retkost, ali je pravilo da u velikim gradovima oni po pravilu dolaze iz jakih stranaka. Nezavisni kandidati nemaju realne izgleda u nadmetanju sa stranačkim kandidatima, kako zbog stranačkog monopola na lokalne politike i velika finansijska sredstva za skupe izborne kampanje tako i zbog važnosti pozicija u takvim sredinama za politiku na nacionalnom nivou. Specifičnost nemačke političke scene zahteva da osvajanje većine na neposrednim lokalnim izborima za načelnike i gradonačelnike podrazumeva da kandidat mora biti prihvatljiv i za birače drugih stranaka. Pravilo je da kandidati „dolaze” iz lokalne uprave – regrutuju se iz opštinskih i gradskih upravnih elita – odnosno da su se potvrdili u rešavanju komunalnih problema i da ih birači doživljavaju kao figure koje integrišu i simbolišu komunalne politike stranke iz koje dolaze.

Druga krajnost je primer Bugarske. Neposredno izabrani gradonačelnik ima samo savetodavni glas u predstavničkom telu. Njegove odluke može odbaciti relativna većina većnika, a ako ne uživa podršku većine, on može biti smenjen od strane većnika, iako ga oni nisu birali. Ni pozicija predsednika opština i gradonačelnika u Srbiji, kada je na snazi bio model neposrednog izbora čelnih ljudi u lokalnoj samoupravi, ne odstupa od ovakvog modela.

3. Iskustva Srbije

Od rekonstituisanja višestranačja u Srbiji, 1990. godine, održano je pet izbornih ciklusa za organe lokalne samouprave – 1992, 1996, 2000, 2004. i 2008. godine. Srbija je primenivala različite izborne obrasce za poslaničke i odborničke izbore.

Tabela 3: Izborni sistem u Srbiji 1990–2008.

Godina	IZBORNI SISTEM	
	Parlamentarni izbori	Lokalni – gradski/opštinski izbori
1990.	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu	---
1992.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1993.	Proporcionalni 9 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	---
1996.	---	Većinski Apsolutna većina u prvom krugu Relativna većina u drugom krugu
1997.	Proporcionalni 29 izbornih jedinica 5%-ni izborni prag	---
2000.		Većinski Relativna većina u prvom krugu
2001.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag	---
2003.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag	---
2004.	---	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 3%-ni izborni prag
2007.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag osim za liste nacionalnih manjina	
2008.	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag	Proporcionalni Jedna izborna jedinica 5%-ni izborni prag

Samo u jednom izbornom ciklusu – 2004. godine – predsednici opština i gradova birani su neposredno od strane građana. Taj model je napušten. Izbor ovih inokosnih organa,

posle promene Ustava 2006. godine, ponovo je prepušten odbornicima skupština opština i gradova, i razrađen zakonskim izmenama 2007. godine.

Glavni cilj prve reforme lokalnog izbornog prava 2000. godine bio je smanjivanje stranačke fragmentacije. Izabran je teorijski preporučljiv mehanizam, ali potpuno neprimeren aktuelnim prilikama – jednokružni većinski izborni sistem bez izbornog praga izlaznosti. Mandat je pripadao kandidatu koji je osvojio najviše glasova.⁹

Dve godine kasnije prelazi se na proporcionalni izborni sistem odbornika sa zakonskim izbornim pragom od 3% važećih glasova i Her-Nimajerovom formulom za distribuciju mandata i opštinom kao jednom izbornom jedinicom.¹⁰ Ovim zakonskim rešenjima po prvi put je uvedeno neposredno biranje predsednika opština i gradonačelnika. Za kandidaturu na čelne funkcije tražila se podrška najmanje 3% upisanih birača. Gotovo tri puta je porastao broj predlagača i broj predloženih kandidata u odnosu na prethodne lokalne izborne cikluse. Proporcionalni izborni model ohrabrio je pojedinačne nastupe stranaka i grupa građana i poput akceleratora pojačao fragmentaciju stranačkog sistema.

Ovaj model izbora je naizgled neznatno izmenjen 2007. godine – povećan je izborni prag na 5% – pooštreni uslovi kandidovanja i slobodni mandat odbornika pretvoren u partijski – vezani – mandat. Cilj predlagača je bio jasan – manje izbornih lista i partija u skupštinama opština, manja fragmentacija stranačkog sistema u lokalnim skupštinama, lakše formiranje većine, stabilnija izvršna vlast i potpuna partijska kontrola odbornika. **Napušteno je prethodno rešenje – neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika.**

Tabela 4: Izbori za Skupštinu grada Beograda

Izbori	Broj birača		Broj kandidata	Broj predlagača	
	upisano	glasalo %		ukupno	osvojili mandate
1992.	1.259.508	73,54	720	33	5
	1.259.447	28,60	-		
1996.	1.287.280	62,49	-	25	4
	1.239.659	41,33			
2000.	1.351.812	69,99	548	20	4
2004.	1.444.307	34,68	1.501	31	6
2008.	1.517.793	59,5	823	10	5

Napomena: Podaci za 1992. i 1996. godinu preuzeti su od Gradskog zavoda za statistiku, a podaci za preostala tri izborna ciklusa iz publikacija Republičkog zavoda za statistiku.

⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RS, 49/99

¹⁰ Zakon o lokalnim izborima, Službeni glasnik RS, 33/02, 37/02 i 42/02.

Podaci o izborima za Skupštinu grada Beograda, na prvi pogled, odudaraju od trenda na republičkom nivou. Veliki broj predlagača i kandidata nije automatski značio da je veliki broj osvajao mandate, pa bi po tome nivo fragmentacije ostao na umerenom nivou. Međutim, ako se pogleda struktura predlagača, stvari stoje drugačije. Samo na prvim izborima, 1992. godine, većinski izborni sistem je obezbedio apsolutnu većinu jednoj stranci – SPS-u. U izbornom ciklusu četiri godine kasnije vlast pripada Koaliciji „Zajedno”. Najmanji broj lista koji je osvojio odbornička mesta u gradskoj skupštini bio je 2000. godine, ali tada je lokalnu vlast vršilo najveći broj stranaka okupljenih u širokoj koaliciji DOS. U poslednja dva ciklusa skupštinsku većinu u Skupštini Grada Beograda formirale su koalicije programski i ideološki raznorodnih stranaka.

4. Predlog za reformu lokalnog izbornog prava – modeli

4.1. Izbor odbornika

Izbor odbornika u skupštinama opština i gradova posledica je koncepta monotipske opštine. Monotipni karakter lokalne samouprave ne podrazumeva automatizam u uniformnom i harmonizovanom izbornom sistemu. Polazeći od načela, definisanja problema koje reformama izbornog prava treba rešavati i postavljenih ciljeva, izložićemo nekoliko izbornih modela sa prednostima i manama.

Načela. Suštinska karakteristika izbora za predstavnička tela lokalne samouprave – skupštine opština i gradova – predstavljanje je delova, a ne celine. Lokalne skupštine ne počivaju kao nacionalni parlament na načelu društvene, političke reprezentacije, nego na načelu teritorijalne reprezentacije. Narodni poslanik, formalno i ustavno, politički je predstavnik političke zajednice, svih birača, bez obzira gde je i kojim izbornim sistemom izabran. Odbornik u lokalnoj samoupravi je prvenstveno predstavnik birača jednice – mesne zajednice, sela, kvarta, naselja, i sl. – u kojoj je biran.

Problem. Primena proporcionalnog sistema sa opštinom i gradom kao jednom izbornom jedinicom; glasanje za zatvorenu, blokiranu izbornu listu, neizdiferenciran izborni prag za koalicije i sloboda predlagača liste da u lokalne skupštine delegira kandidate sa izborne liste po vlastitim kriterijumima – osnovni su nedostaci aktuelnog izbornog modela. U samo dva ciklusa on je proizveo posledice koje su karakteristične za proporcionalni izborni sistem – depersonalizovanost kandidata, slabljenje veze odbornika i građana, slabljenje izborne participacije, fragmentiranost stranačkog sistema u lokalnim parlamentima, jačanje stranačkog uticaja i partitokratije na lokalne politike, neefikasnost i nestabilnost organa lokalne samouprave.

Cilj. Reforma treba da: a) obezbedi neposredan izbor odbornika; b) sačuva proporcionalnost glasova i mandata; c) smanji fragmentaciju stranačkog sistema. Time bi se postigla stabilnost i efikasnost organa jedinica lokalne samouprave.

Ovi ciljevi mogu se ostvariti u nekoliko izbornih modela.

Model 1. Većinski izborni sistem potpuno je saglasan načelima predstavništva u lokalnoj samoupravi.

Prednosti većinskog sistema strukturno podrazumevaju takmičenje kandidata – po jedinaca – političkih stranaka, koalicija, raznih udruženja građana, grupa građana, nezavisnih kandidata i sl. On sputava stranačku monopolizaciju lokalne politike, klijentilističke, klanovske, porodične i druge interese. Takmičenje kandidata personalizuje izbore i stvara prostor za pobjedu uglednih pojedinaca u lokalnim zajednicama, a time se otklanja ili bar umanjuje „anonimnost“ izbornih aktera svojstvena izbornim listama. Većinski sistem je jasan i razumljiv – građani odmah vide posledicu svog glasanja, a time se tendencijski stvaraju pretpostavke za čvršće veze odbornika i birača. On podstiče izborne aktore na umerenost i eliminiše ekstremne kandidate, stranke i programe.

On nije bez nedostataka. Manipulacije izbornim jedinicama; potpredstavljenost i nadpredstavljenost stranaka; isključivanje iz lokalne politike brojnih interesa, programa, stranaka; marginalizovanje manjina; rasipanje glasova i sl. – posledice su koje imaju najveći uticaj na izborni sistem i reprezentativnost predstavničkih tela. Korekcije u otklanjanju ovih nedostataka umanjuju njegove prednosti, poskupljuju i komplikuju izborni proces.

Zato je taj model posle tri izborna ciklusa – u varijantama relativne i apsolutne većine – u Srbiji napušten. Ovaj model obezbedio bi neposrednost izbora i smanjio fragmentaciju, ali bi ugrozio proporcionalnost – i ne bi odgovorio postavljenim ciljevima.

Model 2. Proporcionalni izborni sistem sa elementima koji bi naglasili neposredan izbor odbornika.

To se može postići na dva načina. Prvi, glasanjem za pojedinačne kandidate, sabiranjem glasova koji su dobili svi kandidati jedne liste i proporcionalnom podelom mandata, s tim što njih ne bi dodeljivali podnosioci izbornih lista, nego bi oni automatski pripadali kandidatima koji bi osvojili najviše glasova. Drugi, preferencijalnim glasanjem u okviru zatvorene neblokiranе liste. Obe varijante obezbedile bi da građani – birači neposredno biraju odbornike. To pretpostavlja da se predlažu ugledni i istaknuti pojedinci, a ne samo partijski lojalni kandidati. Oni bi morali angažovanije učestvovati u predstavljanju biračima i ne bi se mogli sakrivati iza rejtinga stranke i stranačkog lidera. Izbori bi bili personalizovani, a istovremeno bi se čuvala proporcionalnost glasova i mandata, sprečilo rasipanje glasova, nadpredstavljenost i potpredstavljenost. U suštini, izborni model bi proizvodio

proporcionalne efekte, ali bi iz većinskog sistema koristio neposredno glasanje za kandidate. Suštinski, ovaj model je predložen Zakonom o lokalnim izborima Ministarstva za lokalnu samoupravu i državnu upravu.

Ni ovaj model nije idealan. U prvoj varijanti može doći do izbornog dđerimanderinga, ali on ne bi uticao na ishod izbora. Komparativne analize pokazuju da birači malo koriste mogućnost preferencijalnog glasanja, a i u ovoj varijanti otvoren je problem nepredstavljenosti pojedinih delova – sela, prigradskih sredina i sl. – lokalnih zajednica, ali znatno ublažen.

Ovaj model ostvario bi postavljene ciljeve – obezbedio bi da građani neposredno biraju odbornike uz maksimalno očuvanje proporcionalnosti, i u varijanti stepenovanog izbornog praga za koalicije smanjio bi fragmentaciju stranačkog sistema.

Model 3. Ovaj model podrazumevao bi mešoviti izborni model – kombinovanje većinske i proporcionalne formule u varijanti personalizovanog proporcionalnog izbornog sistema. Polovina odbornika birala bi se u jednomandatnim izbornim jedinicama većinskim sistemom – relativnom većinom, a druga polovina proporcionalnim izbornim sistemom sa zatvorenom blokiranom izbornom listom, izbornim pragom i Her-Nimajerovom formulom za raspodelu mandata. Kombinovana varijanta zadovoljila bi očekivanje građana da neposredno biraju odbornike, ali i stranke koje bi preko izborne liste mogle da kreiraju odbornički sastav i obezbede prolaz partijskim elitama u lokalne parlamente. Očuvanje proporcionalnosti glasova i mandata preko izbornog praga moglo bi fragmentiranost stranačkog sistema držati u okvirima koji bi obezbedili formiranje relativno stabilnih većina u lokalnim skupštinama.

Problem ovog izbornog modela proističe pre svega iz glasanja putem dva glasa – jednim za kandidata i jednim za izbornu listu – što pored komplikovanja i potrebne edukacije birača može aktivirati fenomen podele glasova.

4.2. Izbor gradonačelnika

Načela i principi

Neposredni izbori za gradonačelnika (gradonačelnički izbori; eng. *mayor's election*, franc. *elections du maire*, nem. *Bürgermeisterwahl*) karakteristični su za dualistički sistem vlasti u lokalnim zajednicama, pri čemu se i predstavničko telo–skupština i gradonačelnik biraju neposredno i imaju samostalne nadležnosti. U tom slučaju gradonačelnik predstavlja izvršnu vlast, nezavisnu od predstavničkog tela, odnosno uspostavlja se „bipolarna demokratska legitimacija” kao kod predsedničkog sistema. Obično se razdvajaju vremenski mandati predstavničkog tela i gradonačelnika, a samim tim i vremensko razdvajanje

izbora za ove dve lokalne institucije. Mandat gradonačelnika, neretko, traje duže od skupštine. Sistem sa neposredno izabranim gradonačelnikom se obično tumači kao lokalni „predsednički sistem vlasti” ili „miniprezidencijalizam”. Gradonačelnici se najčešće biraju dvokružnim većinskim sistemom, pri čemu, ako nijedan kandidat ne dobije natpolovičnu većinu glasova u prvom krugu, dva najbolje plasirana kandidata idu u drugi krug glasanja. Ovu praksu imaju Albanija, Austrija i Italija u opštinama sa više od 15.000 stanovnika, Nemačka i Rumunija. Ređe se sa relativnom većinom glasova birača u prvom krugu gradonačelnik bira u u Italiji u opštinama do 15.000 stanovnika, u Slovačkoj i Turskoj.

Neposredni izbor gradonačelnika neminovno je povezan sa posledicama u strukturi lokalne vlasti. Neposredni izbor obično prate i znatno jača ovlašćenja i nadležnosti. Iako su gradonačelnici obično stranačke ličnosti, da bi pobedili, nisu im dovoljni glasovi samo njegove partije. Neposredne izbore za gradonačelnike uvele su Albanija, Italija, Makedonija, Nemačka, Slovačka, u pojedinim pokrajinama i gradovima Austrija, Bugarska i dr.

U gradu Beogradu, u periodu od 2004. do 2008. godine, gradonačelnik je bio neposredno biran od strane građana, sada ga, prema Zakonu o glavnom gradu, bira Skupština grada, na predlog predsednika Skupštine rada, iz reda odbornika, većinom glasova od ukupnog broja odbornika (član 23. Zakona o glavnom gradu). Najvažnije nadležnosti Gradonačelnika su: predstavlja i zastupa Grad; izvršava odluke Skupštine grada; predlaže način rešavanja pitanja o kojima Skupština odlučuje; naredbodavac je za izvršenje budžeta Grada; usmerava i usklađuje rad Gradske uprave i vrši i druge poslove utvrđene Statutom i drugim opštim aktima Grada.

Međuuticaj neposrednog izbora gradonačelnika i izbora za lokalnu skupštinu

Fragmentiranost lokalnih struktura vlasti u predstavničkim telima nije bio dobar ambijent za glavnu novinu – neposredan izbor predsednika opština i gradonačelnika. Fragmentirani partijski sistem može predstavljati problem za neposredno izabranog gradonačelnika, jer povećava šanse za tzv. „egzekutivno-legislativnu blokadu”. Zašto je kombinacija neposredno izabranog predsednika i fragmentizovanog partijskog sistema nepoželjna za demokratiju. Problemi neposredno izabranog gradonačelnika obično počivaju u skupštini, a ne u izvršnoj vlasti. Zato je potrebno naći meru i precizirati nadležnosti neposredno izabranog gradonačelnika i skupštine kako bi se izbegle eventualne blokade sistema.

Teoretičari smatraju da je „pogrešno kombinovati prezidencijalizam sa proporcionalnim izbornim sistemom”. Važna pomoć ili preventiva protiv fragmentiranog par-

tijskog sistema koji otežava funkcionisanje prezidencijalizma je jak (većinski) izborni sistem koji redukuje stranačku fragmentaciju. Dakle, ako su ostali uslovi jednaki, predsednički sistem funkcionise bolje sa izbornim pravilima koja izbegavaju ekstremni višepartizam.

Neposredan izbor gradonačelnika dilema je samo za političku elitu i delimično stručnu javnost. Građani su za neposredan izbor prvog čoveka lokalne samouprave. Model slabog gradonačelnika koji trenutno postoji u gradu i opštinama, u kombinaciji sa jakom partokratijom, nije razvojni model i nužno sobom nosi brojne slabosti.

Načela. Personalizovanje politike kroz programe ideje i odgovornost onih koji su na čelnim pozicijama najefektnije se postiže neposrednim izborom. Građani u ličnosti predsednika opštine i gradonačelnika personalizuju lokalnu vlast – on je adresa kojoj se obraćaju za sve probleme koje imaju i od njega očekuju rešenja čak i kada problemi nisu u nadležnosti lokalne administracije. Kvalitet rada lokalne samouprave u celini birači vrednuju radom prvog čoveka lokalne zajednice. On nije samo prvi među jednakima nego lokalna vlast od koje građani očekuju operativnost. Po logici, takve ličnosti se ne mogu nametnuti biračima – one se moraju neposredno birati. Kako takav izbor podrazumeva kandidovanje uglednih i priznatih pojedinaca u lokalnim sredinama njihov izbor podrazumeva podršku mnogo širu od biračkog tela stranke koja stoji iza takve kandidature. Lične karakteristike – od obrazovanja, rezultata u radu, porodičnog miljea i sl. – u takvim situacijama mogu biti presudnije od ideološke i stranačke preferencije. Gradonačelnik tako izabran jeste faktor kohezije u lokalnim zajednicama.

Problem. Iskustva Srbije u neposrednoj prošlosti nisu stimulatívna za neposredan izbor čelnika lokalne samouprave. Istorijski posmatrano, u Srbiji je neposredan izbor malo korišćen. Primenjen u izborima 2004. godine, proizveo je negativne posledice. Predsednici opština i gradonačelnici su zavisili od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samouprave i pokretanja postupka opoziva. Za nepune dve godine koliko je ovaj model bio na snazi, prema nepotpunim podacima, pokrenut je opoziv predsednika opština i gradonačelnika u 25 jedinica lokalne samouprave. Posledice pripisane neposrednom izboru predsednika opština i gradonačelnika, suštinski su proizvod drugih faktora – političke kulture; velike ideološke distance; stranačkih nastojanja da lokalnu vlast uredi po modelu centralne vlasti; neshvatanja lokalne samouprave i njeno tretiranje kao ekspozitura centralne vlasti; neizgrađenih odnosa u stranačkim strukturama – stranačke filijale nemaju samostalnost u lokalnoj politici i funkcionišu po principu „demokratskog centralizma“.

Cilj. Neposredan izbor ljudi na čelnim funkcijama u lokalnoj samoupravi osnovni je demokratski postulat. Neposredan izbor predstavnika u našem političkom sistemu je potisnut i to ima negativne posledice po funkcionisanje političkih institucija. Neposredan izbor gradonačelnika podrazumeva ispunjavanje niza uslova koji suštinski nisu u domenu izbornog sistema, a tiču se jasne nadležnosti tako biranog gradonačelnika, kolektivnog izvršnog organa i čelnih ljudi u resorima lokalne uprave, s jedne strane, i skupštine, s druge strane. Svrha nije samo da se neposrednim izborom ojača legitimitet i autoritet inokosnog izvršnog organa u gradu, nego da se time opravdaju ovlašćenja i prava na formiranje tima u izvršnoj vlasti i tako personalizuje odgovornost prvog čoveka u gradskoj vlasti.

Model 1. Neposredan izbor gradonačelnika zahteva drugačiju poziciju ovog segmenta izvršne vlasti. Nadležnosti predstavničke i izvršne vlasti – gradonačelnika i skupštine – morali bi striktno biti podeljene, bez mogućnosti uzajamne blokade, sa jasnim i efikasnim mehanizmima za prevazilaženje takvih situacija. Taj koncept podrazumeva odvajanje izbora gradonačelnika od izbora za predstavničko telo uz sinhronizaciju mandata; biranje zamenika gradonačelnika od strane predstavničkog tela; **opoziv gradonačelnika** od strane građana **uz razumno restriktivne uslove.**

Gradonačelnika bi birali neposredno birači uz oštrije uslove kandidovanja. Da bi izbori bili validni morao bi postojati prag izlaznosti od najmanje 50% upisanih birača. Mandat gradonačelnika bi dobio kandidat koji bi osvojio više od polovine glasova glasalih. (ALTERNATIVA: kandidat koji je dobio najmanje 40% glasova, ako je na birališta izašlo više od 65% upisanih birača, ako je na izborima učestvovalo više od dva kandidata). U slučaju da niko ne ostvari potrebnu većinu, gradonačelnik bi se birao u drugom krugu između dva kandidata koja su u prethodnom glasanju osvojila najviše glasova uz uslov da na birališta izađe najmanje 40% upisanih birača. **Postupak opoziva gradonačelnika morao bi biti otežan kako se ne bi obesmislio neposredan izbor – najmanje 1% upisanih birača koji bi se morali skupiti u određenom roku, npr. 15 dana; 2/3 većina odbornika; opoziv koji bi proceduralno odgovarao modelu opoziva predsednika Republike – ali ne i toliko zaštićen da bi faktički bio neizvodljiv. Razlozi za opoziv moraju biti definisani samo za teže povrede zakona i statuta, što Zakonom o glavnom gradu treba precizno definisati.**

Prednosti neposrednog izbora gradonačelnika ogledaju se u većoj legitimnosti, većoj identifikaciji i personalizaciji odgovornosti, potencijalno efikasnijem upravljanju i većoj stabilnosti sistema lokalne samouprave – posredno političkog sistema u celini – te smanjivanju prostora za korupciju.

Slabosti ovog modela proizlaze iz karaktera predsedničkog sistema na lokalnom nivou. On bi mogao biti podložan deformacijama koje mogu voditi političkim blokadama

usled različitih stranačkih orijentacija, koncentraciji moći, autoritarnoj praksi, populističkim tendencijama, korupciji, slabljenju stranaka uopšte, nacionalnih posebno, jačanju lokalnih i regionalnih stranaka, i sl.

Model 2. U sadašnjem zakonskom modelu lokalne samouprave neposredan izbor gradonačelnika samo bi naglasio legitimitet i autoritet ovog dela izvršne vlasti prema skupštini jer bi gradonačelnik izvorno imao legitimitet koji bi proizlazio iz volje birača. Takav model biranja prvog čoveka u gradovima zadovoljio bi očekivanja građana, podsticajno delovao na izbornu participaciju u lokalnim izborima i personifikaciju odgovornosti za rad organa lokalne samouprave.

Ako neposrednim izborima stečen legitimitet ne bi bio praćen odgovarajućim ovlašćenjima gradonačelnika imali bi reprizu situacije iz 2004. godine – u suštini slabog, protokolarnog gradonačelnika, koji bi faktički delovao samo pritiskom ličnog kredibiliteta na administraciju, gradsko veće i skupštinu. **Neposredan izbor gradonačelnika u takvom modelu ne bi proizveo očekivane efekte u efikasnijem funkcionisanju lokalne samouprave i diskreditovao bi neposredan način biranja.**

Loša iskustva i sistemska greška dosadašnjih rešenja jedan su od ključnih razloga zašto je neposredan izbor čelnih ljudi doživeo fijasko. Naime, predsednici opština i gradonačelnici su zavisili od skupštinske većine u sprovođenju lokalne politike. Tamo gde su se stranački razlikovale većine u lokalnim skupštinama i predsednici opština i gradonačelnici dolazilo je do blokade rada lokalne samo-uprave i pokretanja postupka opoziva. Za nepune dve godine koliko je ovaj model bio na snazi prema nepotpunim podacima koje smo prikupili iz medija pokrenut je opoziv predsednika opština i gradonačelnika u 25 jedinica lokalne samouprave – Niš, Čičevac, Bečej, Smederevo, Žitorađa, Bor, Rača, N. Bečej, Žabari, Ražanj, Bojnik, Kovin, Kula – čak dva puta, Užice, G. Milanovac, N. Pazar, N. Varoš, Sjenica, Odžaci, Beočin, Kraljevo, Krupanj, S. Palanka, Srbobran, Svilajnac.

3. PROFESIONALIZACIJA I DEPOLITIZACIJA GRADSKE UPRAVE

Uvesti principe profesionalizacije Gradske uprave sa „merit-sistemom” (prema zaslugama i rezultatima), čime bi ona postajala stručnija, profesionalizovanija i bez prostora da nakon izbora bude plen („spoil system”) za partijsko namirivanje; kako bi bila nezavisna od izbornih promena.

1. Gradska uprava – opšta analiza

Organi uprave su veoma važni organi kojima se sprovodi gradska politika. Oni su u neposrednom kontaktu sa građanima i pružaju im različite usluge. Ovi organi se organizuju po departmanima i pokrivaju razne gradske delatnosti, kao što su: obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, obezbeđivanje gasa, električne energije i vode, čišćenje, podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja, zatim održavanje parkova i površina za rekreaciju, prostorno planiranje, gradnja, stanovanje, finansije, bezbednost (policija) itd. Ovi organi mogu biti kolektivni (sekretarijati) ili inokosni (šerif, kontrolor itd). Oni su imenovani, odgovaraju u radu veću, gradonačelniku i menadžeru i smenjivi su. Sa reformama se često **privatne agencije** uključuju u obavljanje poslova koje tradicionalno pripadaju organima gradske uprave. Ovaj proces dovodi do povećanja **konkurencije** i do boljih efekata u pružanju usluga građanima. U današnjim uslovima, dakle, i privatne firme postaju deo lanca gradske uprave.

Funkcionisanje gradske i opštinske uprave u Beogradu

Upravni organi

Kvalitetna uprava i službe su preduslov kvalitetnog upravljanja gradom i pružanja kvalitetnih usluga građanima. U ovoj analizi se uprava posmatra samo sa funkcionalnog stanovništva, kao dobar i pouzdan indikator načina rada i obavljanja poslova u gradu i opštinama. Za sticanje što adekvatnije slike o stanju u ovoj oblasti analizirani su zakoni i normativna akta (Zakon o radnim odnosima u državnim organima, Statut Beograda), kao

i sadržaj razgovora sa predstavnicima grada i opština, kao i rezultati istraživanja opština u Beogradu i sekretarijata grada Beograda (mart – jun 2009). Pored toga, korišćeni su i rezultati Istraživanja o stanju lokalne uprave u Srbiji, koji se tiču opština u Beogradu (sprovedeno u junu i julu 2009, finansirano od strane UNDP, a realizovano od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Fakulteta političkih nauka u Beogradu).

U Srbiji je delimično reformisana oblast državne uprave, ali nije sprovedena reforma lokalne administracije i režima rada lokalnih službenika. Ova materija je regulisana na arhaičan način i ne odgovara potrebama vremena. Otuda je sasvim razumljivo da u ovoj oblasti, čak i u Beogradu i beogradskim opštinama, kao razvijenoj sredini, nedostaju brojni reformski sadržaji, pa da se pojavljuje mnoštvo problema koje samo sistemske reforme mogu rešiti.

Koncept uprave

Zanimljivo je da se Zakonom o glavnom gradu i Statutom Beograda *uprava definiše, pre svega, kao organ vlasti, a ne i kao služba koja opslužuje rad organa. Ovo rešenje je deo koncepta uprave kao instrumenta vlasti nad građanima, koji se morao reformama napustiti kreiranjem koncepta uprave kao javne službe. Usvojeni Zakon o državnoj upravi i javnim službenicima mogao je poslužiti kao inspiracija kreatorima Statuta da modernizuju i demokratizuju upravu.* Statut ne pokušava da kreira upravu kao javnu službu građana, da uključi elemente menadžmenta i poveća participaciju građana u procesima ostvarivanja prava.

Dalje se ističe da uprava izvršava poslove za skupštinu i druge organe i obavlja stručne poslove (član 63), ali Statut ni u jednom trenutku *ne definiše upravu kao javnu službu koja obavlja poslove za građane.* Naprotiv, uprava *rešava o pravima, obavezama i interesima građana* (član 63. stav 3), hijerarhijski je postavljena u odnosu na njih i shodno tome, velika pažnja se posvećuje *upravnom postupku* (član 70. još detaljnije reguliše ovaj odnos).

Otuda je jasna preokupiranost kreatora Statuta da zahtevaju da se ovim poslovima mogu baviti samo lica koja imaju propisanu školsku spremu, položen stručni ispit za rad u organima državne uprave i odgovarajuće radno iskustvo u skladu sa zakonom i drugim propisom.

Beograd bi, zbog tehnoloških i ljudskih resursa i znanja, imao mogućnost da uspešno modernizuje upravu (profesionalizacija, jačanje preduzetničkih instituta i veština, projektni, finansijski menadžment, menadžment ljudskih resursa, elektronska uprava, transparentnost rada, demokratizacija, participacija građana itd.), ali njena politička elita treba da se opredeli i posveti realizaciji ovih reformskih sadržaja.

Realno stanje

U realnosti je čitav model, baš kao i regulativa koja postoji u zakonima, dosta arhaičan. Otuda su između državne, gradske i opštinske uprave uspostavljeni hijerarhijski odnosi. **Reforma bi omogućila da ti odnosi postanu partnerski, saradnički i više okrenuti potrebama građana i ostvarenim efektima rada.**

Ispitanici iz opština, ali i grada, u sprovedenim istraživanjima su oslikali način rada uprave, koji odgovara logici rada uprave pre 1980-ih godina u Evropi i 1960-ih godina u SAD. Ukratko, to je model davanja instrukcija upravi, koja ih realizuje bez velikog osmišljavanja inovacija i bez primene raznovrsnih instrumenata modernog menadžmenta.

Pri donošenju odluka ili rešenja, ovim aktima se uvek imenuje *nadležni* sekretarijat i organ koji realizuje date poslove, kao i to ko sprovodi upravni *nadzor*. Inspekcije vrše inspekcijski nadzor.

U pogledu planiranja *sredstava*, Sekretarijati predlažu visinu sredstava neophodnih za realizaciju datih poslova, a gradonačelnik ih odobrava.

Gradonačelnik usmerava i usklađuje rad uprave neposredno, ali i preko načelnika, što zavisi od konkretne situacije. Uprava dobija od gradonačelnika zaključke, rešenja, ali nekada i konkretne instrukcije u pogledu zadataka koje treba obaviti. Najčešće se ti nalozi odnose na sprovođenje javnih nabavki. Često su sekretarijati dužni da obrazlože odluke i da pribave *odobrenje* ili saglasnost od gradonačelnika, radi zaključenja ugovora.

Služba za opšte poslove grada ističe da rad njihove Službe neposredno prati načelnik Gradske uprave, s tim da se najveći deo „usmeravanja i usklađivanja rada” sa drugim organizacionim jedinicama Uprave ostvaruje u neposrednoj komunikaciji sa rukovodiocima sekretarijata, službi, agencija i direkcija.

Nedostatak saradnje grada i opština

Na osnovu istraživanja došlo se do saznanja da je veoma bitno podići kvalitet saradnje gradske i opštinskih uprava, i da ova saradnja jako utiče na kvalitet pružanja usluga građanima u svim oblastima. Gradski sekretar i opštinski sekretari za sve oblasti moraju se redovno sastajati u cilju razmena informacija o stanju u njihovim oblastima, analize problema, realizaciji projekata itd.

U razgovoru sa predstavnicima opština istaknuto je da je razmena informacija na relaciji grad-opštine veoma retka i slaba. Veliki problem Beograda, ali i čitave Srbije je nepostojanje dobrih *baza podataka* u svim oblastima pružanja usluga, te je snimanje postojećeg stanja prvi korak bilo kakve reforme i podsticanja razvoja. Otuda je od velikog značaja promena načina rada. Grad ne može formirati baze podataka bez aktivnog uključivanja opština.

Nedostatak saradnje se vidi u skoro svim oblastima, a posebno je zabrinjavajući u sledećim: formiranju budžeta, kreiranju strategija razvoja i kreiranju sektorskih politika, realizaciji projekata, realizaciji operativnih poslova, itd. U narednom delu će se detaljnije analizirati polja saradnje.

Gradske institucije su isuviše udaljene od građana da bi mogle sa svojom službom da ispitaju potrebe građana, odgovore na njihove zahteve, uključe ih u procese odlučivanja itd. Čak bi i opštine, s obzirom da su izuzetno velike, morale, uz daleko veću nadležnosti i finansijsku autonomiju da dobar deo svojih nadležnosti prenesu na MZ, kao nivo još bliži građanima.

Grad takođe ne može kreirati **strategije razvoja** niti **sektorske politike**, ukoliko u ove procese nisu aktivno i sve vreme uključene opštine. Opštine se opet, za ove procese mogu kvalitetno pripremiti samo uključivanjem MZ i građana, identifikujući postojeće stanje, potrebe i probleme.

Konačno, grad ne može uspešno realizovati bilo koji projekat ukoliko u proces realizacije nisu uključene i opštine. Posebno je kompleksno realizovati nadgledanje, ocenjivanje i vrednovanje rada, te su za ove procese od neprocenjivog značaja upravo nivoi vlasti najbliži građanima. Jedino ovako postavljen sistem dolazi do pravih potreba građana i ima šansu da oblikuje projekte prema tim potrebama i samim tim bude uspešan.

Odnos gradske i državne uprave

Prema ocenama većine sekretarijata u Beogradu, saradnja gradske uprave i njenih sekretarijata sa odgovarajućim republičkim organima je slabog kvaliteta. Po njima, postoji samo formalna (zakonska) povezanost i odnos hijerarhije između gradske i državne uprave. Odnosi se procenjuju kao formalni i hijerarhijski, a u funkcionalnom smislu nedostaju zajednički dogovori, kreiranje strategije, utvrđivanje prioriteta, standarda, zajedničkog nadgledanja realizacije poslova itd.

Dati su i neki dobri primeri. Tako, Sekretar za zaštitu životne sredine, odnedavno i na poziv Ministra životne sredine i prostornog planiranja prisustvuje Kolegiju ministara. Ova praksa zajedničkog rada ocenjena je kao korisna za ostvarivanje državne politike u delu za koji je odgovoran grad Beograd, kao i za blagovremenu informisanost i postupanje sekretarijata. Agencija za saradnju sa NVO i evropsku harmonizaciju ističe da u slučaju poslova koje ona obavlja, pored formalne, postoji i funkcionalna povezanost, koja podrazumeva otvorene kanale komuniciranja, kao i brzih i adekvatnih povratnih informacija. Nedostaje zajednički nastup Gradske uprave grada Beograda (lobi) u pogledu ostvarivanja nekog cilja ili interesa grada Beograda (bez obzira na resor).

Odnos gradske i opštinskih uprava

Prema ocenama većine sekretarijata u Beogradu, između opštinskih i gradske uprave postoji formalna, ali i funkcionalna povezanost. Smatraju da su otvoreni kanali komuniciranja, kao i brzih i adekvatnih povratnih informacija. Nasuprot tome, Sekretar za zaštitu životne sredine smatra da je povezanost formalna (zakonska), uz postojanje odnosa hijerarhije. Služba za skupštinske poslove i propise smatra da nije moguće dati opštu ocenu pošto ne postoje institucionalni oblici saradnje ove Službe sa opštinskim upravama, ali da se saradnja odvija **prema potrebi i bez bilo kakvih teškoća**.

Sekretarijat za inspeksijske poslove navodi da se saradnja, u delokrugu njihovih nadležnosti, ogleda u nadzornim funkcijama koje sekretarijat vrši nad komunalnim inspekcijama gradskih opština i kroz druge vidove saradnje i zajednička nastupanja.

Veoma je interesantno uporediti ove ocene gradskih sekretarijata sa ocenama ovog odnosa od strane gradskih opština.

Opštine uglavnom ukazuju da je saradnja između Grada i njih nedovoljna, slabo sistemski razvijena i da, po pravilu, nedostaje povratna informacija od grada u svim oblastima. Oni posebno ukazuju na izuzetno otežane procedure dobijanja saglasnosti Grada oko čitavog niza dozvola, što jako otežava procese odlučivanja opštinskih organa i znatno slabi kvalitet usluga koje se pružaju građanima.

Kada se vidi ocena predstavnika opština u vezi sa kvalitetom ove saradnje, slika je znatno drukčija. Jasno je da se radi o hijerarhijskom tipu odnosa u kome je nadređeni subjekat uvek manje svestan problema u funkcinisanju.

Saradnja sa **javnim preduzećima** je sadržaj rada pre svega dva gradska sekretarijata: Sekretarijat za komunalne i stambene (nadležan je za praćenje rada 10 javnih preduzeća), kao i Sekretarijat za inspeksijske poslove, koji vrši nadzor nad svim javnim preduzećima. Oba sekretarijata ističu da je saradnja sa Javnim preduzećima intenzivna, kvalitetna i uspešna. Ipak, i u ovoj oblasti, grad ističe da bi država trebalo da prepusti sve inspekcije gradu (tržišnu, sanitarnu, vodoprivrednu i druge), a da bi grad takođe trebalo da veliki deo inspekcija spusti i na nivo opština.

Nadležnosti

Analize odgovora u upitnicima, kao i sadržaja razgovora sa predstavnicima opština i grada, ukazuju da je pitanje nadležnosti svakog od nivoa vlasti u gradu od velikog značaja.

Generalno bi se moglo zaključiti da Gradu treba, od strane države, vratiti imovinu, slobodu u raspolaganju, formirati komunalnu policiju, dati sve inspekcije i konačno dati veće izvorne nadležnosti (koje ima Vojvodina, a u daljem procesu, sve poslove koje obavljaju savremeni evropski, a pre svega metropolitenski regioni).

Tako, Služba za opšte poslove grada ocenjuje da bi se poslovi Gradskog centra za obaveštavanje i uzbuđivanje mogli preuzeti od Republike, odnosno od Ministarstva odbrane.

Čak i sekretarijati Grada uviđaju da je od prigradskih, ali i gradskih opština preuzeto mnogo poslova, i da ih je nemoguće efikasno, kvalitetno i efektivno obaviti. Oni ističu da ovaj sistem umanjuje efikasnost, otežava način prijema, preuzimanja i dostavljanja predmeta, čime su svi oštećeni, a najviše sami građani. Posebno se ističe da su predviđene procedure, bez ikakve potrebe, veoma komplikovane.

Opštine bi trebalo da imaju daleko veće nadležnosti jer su „ u neposrednom kontaktu sa građanima, lakše mogu identifikovati konkretne probleme građana i na adekvatniji način ih mogu rešavati”.

Pored toga, korišćeni su rezultati Istraživanja o stanju lokalne uprave u Srbiji, koji se tiču opština u Beogradu (sprovedeno u junu i julu 2009, finansirano od strane UNDP, a realizovano od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Fakulteta političkih nauka u Beogradu).

Stručna služba u Beogradu i u opštinama je organizovana u odeljenja i sekretarijate. Odeljenja rade dosta izolovano, svako za sebe, i saradnja između njih je dosta retka. Retko (ili skoro nikada) rade timski, tako da ne postoji pokušaj multidisciplinarnog pristupa svakom od problema.

Za jedan broj gradskih sekretarijata *relativna izolovanost i fragmentiranost* u radu sekretarijata jeste problem (Sekretarijat za komunalne i stambene poslove, Agencija za poslovni prostor), a za druge opet nije problem (Sekretarijat za upravu, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Služba za opšte poslove). Ipak, svi se slažu da deo problema može biti i veličina uprave, koja zahteva i prostornu razdvojenost u razne objekte, čime se otežava komunikacija i saradnja. Većina smatra da ovaj problem može da se prevaziđe boljom saradnjom između sekretarijata, ali ne ulaze u analizu kako.

Služba za opšte poslove predlaže uvođenje **centralizovanog računarskog sistema pisarnica** Gradske uprave i gradskih opština, što bi doprinelo efikasnijem radu nadležnih organa.

Tako, na pitanje da li su za neku službu ili oblast rada utvrđeni **standardi** (na primer, komunalna delatnost – standard čiste ulice, finansije – standard transparentnosti budžeta, ekologija – standard čistog vazduha, vode, tla, standard bezbedne ulice, standard zdravih stanova, itd.). Predstavnici gradskih sekretarijata ukazuju da se o standardima na taj način ne razmišlja. Ovo je još jedan pouzdan indikator nužnosti modernizacije rada uprave u Srbiji, kako u celini, tako i u Beogradu.

Sekretarijat za inspekcijske poslove smatra da bi za inspekcijske poslove bilo vrlo korisno da se uvedu standardi poput: čiste ulice, bezbedne ulice, čistog vazduha

itd. jer bi se tako pratilo postojeće stanje kao i identifikovao napredak u rešavanju datih problema.

Beograd i beogradske opštine ne kreiraju zajednički strategiju, ne kreiraju sektorske politike, ne neguju model timskog rada, ne kreiraju zajedničke standarde, ne prate, ne mere, niti ocenjuju rezultate rada.

Veoma iznenađuje da jednošalterske službe nisu formirane u velikom broju opština (njih 90% nema a samo 10% ima jednošaltersku službu). Ova služba ne postoji ni za grad Beograd. U pogledu procene korisnosti ove službe najviše predstavnika opština (45%) smatra da ova služba nije korisna, 22% je bez odgovora, a svega 33% misli da je korisna.

Ova služba pretpostavlja uvođenje informacione tehnologije, pojednostavljivanje procedura i lakoću dolaženja do dokumenata, dozvola i raznovrsnih informacija. Jedna od velikih prednosti koje bi donela Gradu jeste izrada baza podataka za sve službe i usvajanje nekih bazičnih standarda u svim oblastima koji bi mogli značajno olakšati praćenje efekata rada, usavršavanje i modernizaciju celine uslužnog sistema.

Koordinacija u oblasti finansija

Važna oblast korekcije načina funkcionisanja sistema je oblast finansija. U osmišljavanju reformskih sadržaja posle 2000. godine, otvorilo se pitanje velikih razlika u standardu i bogatstvu raznih delova Beograda, pa se, analogno komparativnim rešenjima, javila ideja stvaranja *Fonda za ujednačavanje*. Sredstva iz ovog fonda bi se koristila za podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih opština (onih koje imaju prihod po stanovniku manji od prosečnog prihoda po stanovniku Grada). Sredstva za ovaj fond bila bi odvajana iz sredstava opština čiji su prihodi po glavi stanovnika duplo viši od proseka Beograda. Ove opštine bi odvajale deo svojih prihoda (ne manje od 10% i ne više od 30%).

Sredstva bi se usmeravala u nerazvijene delove grada. Rasprava o prioritetima bi bila javna i u njoj bi učestvovala sve opštine, a pre svega bi mogle uticati opštine iz kojih se daju sredstva za taj fond. Sredstva bi bila projektno distribuirana, davala bi se pre svega za razvojne projekte, da bi se obezbedio održivi razvoj.

ALTERNATIVA

Ne bi se formirao Fond već bi Grad zajedno sa opštinama kreirao strategiju pomoći nerazvijenim delovima grada. Za te namene bi se odvajao deo sredstava iz budžeta, po mogućstvu u formi projektnih davanja, i uz poštovanje principa transparentnosti davanja sredstava i načina njihovog trošenja.

1. Gradska uprava i službenički sistem zasluga

Opšti osvrt

Preobražaj javnog prava u prošlosti bio je praćen i preobražajem *službeničkog sistema*. Vreme čiste „*diletantske uprave*” odnosno tzv. „*sistem plena*” (*spoils-system*), kada su službe u državi bile dodeljivane kao nagrada za izvršene političke usluge i u kome su službenici kao jedinu svoju kvalifikaciju mogli navesti vernost i lojalnost svojoj partiji, u savremenom svetu je davno napušten. Njega je zamenio *sistem zasluga* i *sposobnosti* tzv. *merit sistem*, gde su za prijem u upravu i napredovanje u njoj potrebni određeni uslovi u pogledu stučne sprema ali i ličnih kvaliteta kandidata, odnosno službenika. *Merit sistem*, odnosno *sistem zasluga*, jedino je primeren modelu *savremene pravne države*. Savremena država, zasnovana na sociološkim pojmovima pravde i pravičnosti zahteva i da *javni službenik* bude *depolitizovan*, *obrazovan*, *kvalitetan* i *samostalan*, a njegov prijem, horizontalno i vertikalno kretanje u službi zasnovano na selekciji i unapređenju u skladu sa njihovim individualnim zaslugama i mogućnostima, što do skora nije bio slučaj u Srbiji.

Sve do 2005. godine u Srbiji nije postojao službenički sistem zasluga. Tačnije, Zakon o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine nije pružao dovoljno osnova za uvođenje pravog „službeničkog sistema zasluga”. Ipak, ovaj zakon utvrđivao je jedinstveni pravni režim za zaposlene na svim nivoima vlasti. Ova situacija se izmenila u dva pravca 2005. godine, kada je donet Zakon o državnim službenicima. S jedne strane, novi zakon uveo je neke značajne elemente „službeničkog sistema zasluga” (efikasniji sistem vertikalnog napredovanja, objektivne i subjektivne kriterijume vertikalnog napredovanja državnih službenika-izvršioaca u odgovarajući sistem zvanja, predvideo je osnivanje Visokog službeničkog saveta, a osnovana je i posebna Vladina služba za upravljanje kadrovima), a sa druge strane ovim zakonom obuhvaćeni su službenici samo centralnog nivoa vlasti, dok je režim lokalnih javnih službenika i dalje regulisan Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1992. godine.

I pored imanentnih nedostataka Zakona o državnim službenicima (uvođenje kategorije državnih službenika na položajima koji ne „podležu” kriterijumima merit-sistema i ne postojanje jasnih merila tzv. horizontalne pokretljivosti, ovim zakonom je ipak učinjen korak unapred u razvoju službeničkog sistema zasluga, što se nije desilo i sa službeničkim sistemom na nižim nivoima vlasti.

Početkom septembra, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu najavilo je brzu izradu i donošenje Zakona o lokalnim službenicima. Specifičnosti grada Beograda, veliki broj zaposlenih u gradskoj upravi i upravama gradskih opština, zahtevaju već u ovom trenutku blagovremenu „reakciju” grada Beograda u kreiranju tzv. gradskog merit-sistema, koji bi omogućio promenu strukture gradske uprave, napredovanje u skladu sa

kvalitetom, jasan sistem kompatibilnih zvanja i stvaranje posebnih tela koja bi se starala o adekvatnom sprovođenju službeničkog sistema zasluga.

2. Službenički sistem u Gradu Beogradu

2.1. Služba za upravljanje kadrovima i Gradsko službeničko veće

2.1.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme

Nužnost zakonskog uređenja posebnog pravnog režima kojem bi bili podvrgnuti lokalni službenici, niko ne osporava. U okviru novog zakonskog podsistema lokalnih službenika, morala bi postojati i specifična pravila koja bi se odnosila samo na Grad Beograd (pa i šire, i na gradove kao jedinice lokalne samouprave). To bi se pre svega moglo odnositi na zakonsku obavezu uvođenja posebnih organizacionih jedinica, koje bi se starale i imale ulogu u razvoju službeničkog sistema zasluga na nivou gradova, odnosno Grada Beograda.

Međutim, treba konstatovati da bi i postojeća podzakonska akta koje je doneo grad Beograd, uz izvesne dorade mogla da unaprede postojeći službenički sistem na lokalnom nivou. Iz ovog ugla zato treba i razmotriti sadašnje propise koji se odnose na Gradsku upravu Grada Beograda, gde, već na prvi pogled, možemo uočiti najmanje dve mogućnosti koje bi bile značajne sa stanovišta ustanovljenja i realne implementacije službeničkog sistema zasluga.

Gradska uprava Grada Beograda je jedinstveni organ Grada, koji obavlja upravne poslove u okviru prava i dužnosti Grada Beograda i određene stručne poslove za potrebe Skupštine grada, Gradonačelnika i Gradskog veća. Unutrašnja organizacija i rad Gradske uprave detaljno je regulisan *Odlukom o gradskoj upravi Grada Beograda*, koju je usvojila Skupština Grada Beograda 17. decembra 2008. godine.

Prema ovoj Odluci, u okviru Gradske uprave obrazuju se unutrašnje organizacione jedinice u vidu *sekretarijata, posebnih organizacija i stručnih službi*, a sekretare i direktore unutrašnjih organizacionih jedinica *postavlja* načelnik Gradske uprave. U okviru Gradske uprave deluje 17 sekretarijata, 7 agencija i 8 službi.

Gradska uprava *nema posebnu službu za upravljanje kadrovima*. Poslove koji se odnose na upravljanje kadrovima obavlja u okviru širih nadležnosti, *Služba načelnika Gradske uprave*. Prema Odluci, ona, u vršenju administrativno-tehničkih poslova, između ostalih i prati propise o radnim odnosima koji se primenjuju na zaposlene u Gradskoj upravi. Takođe, ona sistemski prati kadrovsku strukturu zaposlenih u Gradskoj upravi radi utvrđivanja optimalnih mogućnosti korišćenja raspoloživih znanja i sposobnosti kadrova (kretanje profesionalne karijere, radni rezultati, sistem ocenjivanja rada, motivacija zaposlenih i dr.) i obavlja poslove koji se odnose na prijem u radni odnos, raspoređivanje

zaposlenih, prestanak radnog odnosa, kao i uspostavljanje prava i obaveza zaposlenih (vođenjem i obradom podataka u skladu sa propisima za kadrovsku evidenciju putem informacionim sistema).¹¹

S druge strane, kako Grad Beograd čine i gradske opštine, svakako da postoji potreba povezivanja jedne posebne gradske službe za određenim odeljenjima i sektorima u gradskim opštinama koje se bave pitanjem upravljanja opštinskim kadrovima, što bi moglo da obezbedi sistem „prelaza” zaposlenih sa gradskog na nivo gradske opštine i obrnuto.

Sistem saradnje išao bi i u suprotnom pravcu, tačnije, direktnoj vezi ka Službi Vlade za upravljanje kadrovima, a on bi omogućio i kretanje kadrova sa gradskog na centralni nivo vlasti. Ovu situaciju svakako je moguće obezbediti kroz odredbe budućeg Zakona o lokalnim službenicima, naročito u vezi sa raspisivanjem tzv. internog konkursa odnosno oglasa.

Gradsko službeničko veće, kao posebno službeničko telo u čijem bi radu učestvovali samo gradski službenici-izvršioc, takođe je jedan od značajnih elemenata za uvođenje, dosledno uspostavljanje i implementaciju službeničkog sistema zasluga.

2.1.2. Preporuke

Na osnovu navedenog konteksta, trenutnog stanja i mogućih pravaca reformi, izdvajamo nekoliko preporuka:

- **Otvoriti široku javnu debatu u vezi sa izradom Nacrta zakona o lokalnim službenicima u kome bi aktivno trebali da učestvuju i predstavnici Grada Beograda;**
- **Budućim zakonom utvrditi na najopštiji način specifičnosti posebnog pravnog režima javnih službenika u gradu Beogradu, što bi dalje bilo razrađeno podzakonskim aktima grada Beograda;**
- **Shodno trenutnom stanju, hitno izmeniti Odluku o gradskoj upravi i predvideti posebnu gradsku Službu za upravljanje kadrovima;**
- **Utvrđiti odgovarajući okvir koji bi u budućnosti obezbedio povezivanje gradske Službe za upravljanje kadrovima sa opštinskim odeljenjima za kadrovske poslove, kako bi se obezbedila „pokretljivost” službenika sa nivoa grada na nivo gradske opštine i obrnuto;**

¹¹ Skupština Grada Beograda, *Odluka o Gradskoj upravi Grada Beograda*, 17. decembar 2008, čl. 79.

- **Obezbediti normativne pretpostavke o mogućem budućem direktnom povezivanju gradske Službe za upravljanje kadrovima i Službe za upravljanje kadrovima Vlade Srbije, koja bi omogućila lakši „protok” službenika sa gradskog na nivo centralne administracije i obrnuto;**
- **Ustanoviti posebno službeničko gradsko telo (Službeničko veće) u čijem radu ne bi učestvovali rukovodeći radnici već samo radnici-izvršioci i stručnjaci u oblasti kadrovske politike.**

2. 2. Vertikalna i horizontalna pokretljivost u gradskoj upravi i „kompatabilnost zvanja”

2.2.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme

Zakonom o radnim odnosima u državnim organima iz 1991. godine, kojim je danas utvrđen režim „lokalnih javnih službenika”, samo u rudimentarnom obliku sadrži određene aspekte merit-sistema (što se uglavnom odnosi na sistem „zvanja” povezanog sa aspektom vertikalne pokretljivosti). U budućem modeliranju pravnog režima lokalnih službenika, opšte posmatrano, treba obezbediti i širu „lepezu” zvanja javnih službenika na lokalnom nivou kojom bi bio unapređen sistem vertikalne pokretljivosti, ali uvedeni i kriterijumi takozvane „horizontalne” pokretljivosti, u kome veliki značaj mogu imati upravo podzakonski akti Grada Beograda.

Pokretljivost u službi podstiče rad, disciplinu i zalaganje lokalnog upravnog službenika. Uostalom, pokretljivost je „srž” službeničkog sistema zasluga.

Vertikalna pokretljivost je u uskoj vezi sa *sistemom zvanja*. Naravno sistem zvanja u odnosu na sadašnji pravni režim, utvrđen *Zakonom o radnim odnosima u državnim organima* iz 1991. godine, mora biti promenjen i prilagodjen lokalnoj samoupravi. Kriterijumi za vertikalnu pokretljivost moraju biti *objektivni* (stručna sprema, radno iskustvo i dr.) i *subjektivni* (zalaganje na radu, ocenjivanje, veštine, edukacije, radna disciplina i sl.).

Kombinacija ova dva kriterijuma, mogla bi biti ne samo osnov za kretanje u službi „odozdo na gore”, već i u suprotnom pravcu – „odozgo na dole” u slučaju kada službenik ne poseduje određene veštine koje se zahtevaju za određeno radno mesto, često krši radnu disciplinu, neodgovorno i neljubazno se odnosi prema klijentima i slično. Godine radnog iskustva kao objektivni kriterijum, ne sme unapred biti smetnja za brže unapređenje efikasnih, radnih i edukovanih službenika, jer ovaj kriterijum sam po sebi podrazumeva „čekanje” što utiče na motivaciju kvalitetnih kadrova. Sistem tzv. „*prekorednog unapređenja*” uz jasnu razradu kriterijuma koji bi to omogućavali,

mogao bi biti jedno od rešenja. Značajnu ulogu u sistemu vertikalne pokretljivosti u budućnosti bi trebala da preuzme Gradska služba za upravljanje kadrovima.

Rešenje problema *horizontalne pokretljivosti* je daleko teže. Ono podrazumeva da javni službenik „rotira” u svom „radnom veku” između različitih odeljenja i drugih unutrašnjih organizacionih jedinica opštinske/gradske uprave u okviru istog zvanja. Tako upravni javni službenik prestaje biti „fah idiot”, upoznaje se sa radom ili problemima različitih organizacionih jedinica u gradu odnosno opštini, stiče opštiju sliku o problemima funkcionisanja lokalne samouprave, ali i o problemima sa kojima se suočavaju građani u opštenju sa organima lokalne samouprave. Horizontalna pokretljivost izaziva, međutim, i snažne otpore kod samih službenika. Jedan sekretarijat, jedno odeljenje, kancelarija, sto, isti „ljudi”, dovode do „zasićenja”, ali i nespremnosti službenika da u „jednoličnom” okruženju menjaju svoje radne navike, odeljenja i na kraju, kolege sa kojim saraduju u obavljanju službe. Jedno od rešenja bilo bi alternativno izjašnjavanje službenika o njihovoj želji da se „podvrgnu” sistemu horizontalne pokretljivosti, što bi mogao biti i osnov za brže napredovanje u hijerarhiji službeničkih zvanja.

U tom smislu, dok sistem vertikalne pokretljivosti prvenstveno zavisi od zakonodavnog okvira, sistem horizontalne pokretljivosti u velikoj meri već danas može bliže biti regulisan podzakonskim aktima grada Beograda. Osim „sistemom vertikalne pokretljivosti”, odnosno sistemom zvanja utvrđenog zakonom, grad nije ograničen u kreiranju sistema horizontalne pokretljivosti.

Sistem „horizontalne pokretljivosti” može biti kombinovan i sa sistemom grad–gradska opština o čemu je prethodno bilo reči.

Takođe, u kreiranju sistema horizontalne pokretljivosti, značajnu ulogu imalo bi i eventualno formiranje gradske Službe za upravljanje kadrovima kao i gradski Službenički savet, koji bi mogli imati i nadležnost predlaganja politike horizontalne pokretljivosti ili izrade strategije, i uopšte, osmišljavanja i unapređenja ovog sistema.

„Kompatibilnost zvanja” lokalnih službenika, sa zvanjima državnih službenika utvrđenih Zakonom o državnim službenicima podrazumevalo bi potrebu za „kreiranjem” takvog sistema zvanja koji bi omogućavao i svojevrsnu „razmenu” službenika između centralnog i lokalnog nivoa vlasti. Zato bi se, pri kreiranju posebnog pravnog režima za lokalne službenike moralo voditi računa da na primer, zvanje službenika na lokalnom nivou koji poseduje visoku stručnu spremu „odgovara” u pogledu uslova zvanjima državnih službenika-izvršilaca utvrđenih Zakonom o državnim službenicima koji se odnosi na službenike centralne administracije. To bi moglo biti od značaja za svojevrsnu „razmenu” *upravnih službenika* različitih nivoa vlasti, što bi ponovo za posledicu imalo jačanje profesionalne strukture, kako lokalne tako i centralne administracije.

2.2.2. Preporuke

Na osnovu navedenog konteksta, trenutnog stanja i mogućih budućih pravaca reforme, izdvajamo nekoliko preporuka:

- Pri kreiranju budućeg zakonodavnog okvira, unaprediti sistem vertikalnog napredovanja širokom „lepezom zvanja” gradskih javnih službenika;
- U kreiranju budućeg zakonskog okvira utvrditi načelne odredbe koje se odnose na sistem horizontalne pokretljivosti u službi sa specifičnim odredbama koje bi se odnosile na grad Beograd;
- Pristupiti razradi principa horizontalne pokretljivosti kroz podzakonske akte grada Beograda;
- „Povezati” sistem horizontalne pokretljivosti sa sistemom vertikalne pokretljivosti i napredovanja u službi (viša zvanja);
- Utvrditi „kompatibilni” sistem zvanja sa sistemom zvanja na centralnom nivou koji bi omogućio „kretanje” sa gradskog na centralni nivo i obrnuto;
- Utvrditi nadležnost buduće gradske Službe za upravljanje kadrovima i gradskog Službeničkog saveta u kreiranju politike i strategije vertikalne i horizontalne pokretljivosti.

2.3. Rukovodeći radnici i sistem zasluga

2.3.1. Trenutno stanje i mogući pravci reforme

Shodno postojećim zakonskim propisima iz 1991. godine, u Gradu Beogradu, pored „zaposlenih”, postoje i „rukovodeći radnici”. Značenje ovog pojma odgovara pojmu državni službenici na položaju, koji je ustanovljen Zakonom o državnim službenicima i odnosi se na državne službenike centralnog nivoa.

Rukovodeći radnici u Gradskoj upravi su: sekretari sekretarijata, njihovi zamenici i pomoćnici, kao i direktori jedinica u sastavu i njihovi pomoćnici, direktori agencija i zavoda, njihovi zamenici i pomoćnici, direktori službi i njihovi zamenici i pomoćnici i dr. Rukovodeće radnike u Gradskoj upravi raspoređuje načelnik Gradske uprave u skladu sa zakonom kojim se uređuju radni odnosi u jedinicama lokalne samouprave.

U navedenom kontekstu, moguće reforme zakonodavnog okvira i režima rada lokalnih javnih službenika, utvrđenog davno zastarelim Zakonom o radnim odnosima u državnim organima, moraju biti usmerene i ka sprečavanju mogućnosti „diskrecione

ocene” pri postavljenju „rukovodećih radnika”, koja širom otvara vrata pojavi „gradske partokratije”.

Zato bi „rukovodeći radnik” u budućnosti trebalo da bude dugogodišnji uspešan profesionalni kadar koji dolazi iz same „službe”, odnosno gradske uprave i koji je, samim tim, dobro upoznat sa problemima u njenom funkcionisanju.

Preciznije rečeno, „rukovodeći radnik” u budućnosti treba da bude samo najviše zvanje u okviru službeničkog sistema zasluga, koji bi bio izabran od strane načelnika ili drugog gradskog funkcionera na osnovu javnog konkursa. Takvo lice bi na osnovu brojnih kriterijuma, funkcioneru ili konkretno načelniku gradske uprave, mogla, na primer, da predlaže gradska Služba za upravljanje kadrovima.

Ono od čega se ne bi smelo odustajati jeste i to da hijerarhija javnih službenika mora podrazumevati i određene „menadžerske” sposobnosti „rukovodećih” radnika, koje gradski javni službenik stiče tokom svoje „karijere”. Bez poznavanja menadžerskih principa i osnova procesa rukovodjenja, službenik ne bi mogao ni da stekne zvanje „rukovodećeg radnika”.

Takođe, bez obzira na to što gradske funkcionere u sadašnjem sistemu na funkcije „delegiraju” političke stranke koje participiraju u gradskoj vlasti, postoji i nužnost i potreba da se utvrde i određeni kriterijumi koje moraju da ispunjavaju određeni funkcioneri na gradskom nivou, kao na primer, stepen stručne spreme, položen državni ispit i određeni broj godina radnog iskustva.

Ovaj sistem mogao bi da bude realizovan i podstakao bi razvoj „sistema zasluga” bez obzira na moguće promene u strukturi gradskih organa grada Beograda u budućnosti.

2.3.2. Preporuke

Na osnovu navedenog konteksta, trenutnog stanja i mogućih budućih pravaca reforme, izdvajamo nekoliko preporuka:

- U kreiranju novog zakonodavnog okvira lokalnih javnih službenika, treba ukinuti razliku između „običnih službenika” i „rukovodećih radnika”, te rukovodeće radnike „podvrgnuti” kriterijumima „sistema zasluga”;
- „Rukovodeći radnik” treba da postane samo najviše zvanje u okviru službeničkog sistema zasluga;
- Rukovodeći radnik mora imati odgovarajuće „menadžerske” sposobnosti;
- U raspoređivanju rukovodećih radnika značajnu ulogu mora imati gradska Služba za upravljanje kadrovima;

- **Kandidati za gradske funkcije, osim onih koje građani biraju neposredno na izborima, bez obzira na partijsku pripadnost i strukturu gradske vlasti, takođe moraju ispunjavati određene opšte uslove, kao na primer: visoku stručnu spremu, položen državni ispit i određeni broj godina radnog iskustva.**

4. RAZLIČITI NIVOI VLASTI U BEOGRADU

Grad – Gradske opštine – Mesne zajednice

Statut Beograda identifikuje postojanje dva nivoa vlasti: grad i gradsku opštinu, a omogućava i postojanje mesne zajednice (MZ) kao posebnih nivoa organizacije u Beogradu. Odnosi između ovih nivoa vlasti postavljeni su na arhaičan način, kao hijerarhijski, bez truda da se između njih uspostave partnerski odnosi saradnje, demokratske procedure i pravila. Ovo predstavlja veliku slabost uređenja Beograda.

Grad je nivo vlasti kome sistemskim zakonima (Zakon o Beogradu, Zakon o regionima, Zakon o lokalnoj samoupravi, drugi sistemski zakoni kojima se uređuju nadležnosti i način funkcionisanja, Statut Beograda) treba dati *status metropolitenskog regiona*, veći opseg nadležnosti i finansijske autonomije. Kao kompleksna celina on mora razviti odnose saradnje i partnerstva sa opštinama, MZ i konačno sa građanima, zbog čijih interesa grad i postoji.

Gradska opština, prema Statutu, vrši poslove iz nadležnosti Grada, stara se o potrebama i interesima građana sa svog područja, istovremeno uvažavajući interes građana sa područja drugih gradskih opština i Grada u celini.

Gradska opština može osnivati **mesne zajednice** i druge oblike mesne samouprave i starati se o njihovom radu. Kao što je grad hijerarhijski postavljen kao nadređen opštini, koja je veoma oslabljenih kapaciteta u nadležnostima i finansijama, tako se i opština postavlja, u istom maniru, prema mesnoj samoupravi i prema građanima. Mesna samouprava nije obavezan nivo organizacije lokalne vlasti. Tamo gde je formirana, ona je finansijski i funkcionalno zavisna od opštine koja je osniva ali i ukida i bez koje objektivno ne može da opstane. Statutom su taksativno nabrojani mnogi poslovi koje MZ može obavljati.¹²

¹² Navedeni su sledeći poslovi: briga o deci, starim licima i licima sa posebnim potrebama, zaštita i unapređenje životne sredine, uređenje i održavanje naselja i zelenih površina, stanje objekata komunalne infrastrukture i kvalitet komunalnih usluga, snabdevanje i zaštita potrošača, raspored poslovnog prostora i utvrđivanje radnog vremena, razvoj poljoprivrede, održavanje kulturnih i sportskih manifestacija, kao i aktivnosti vezane za odmor i rekreaciju starih lica, održavanje stambenih zgrada, komunalna zoo-higijena, organizovanje protivpožarne zaštite i druga pitanja od značaja za građane sa svog područja (član 126).

Činjenica je da u praksi dolazi do nejasnoća u pogledu nadležnosti opština i grada. Gradske opštine, prema Ustavu, nisu izvorne jedinice lokalne samouprave, već im se Statutom grada određuje položaj i obim nadležnosti.

Pitanje podela nadležnosti celine i delova nameće se i drugim velikim gradovima u svetu ali rešenje nikada nije u prevelikoj centralizaciji, jer ona nužno vodi prema deficitu demokratije i nedovoljnoj efektivnosti u pružanju usluga. Evropa je idealnu formulu našla u primeni principa supsidijariteta, koji je odlična kombinacija **demokratičnosti** (spuštanje nadležnosti što bliže građanima) i **racionalnosti**, tj. maksimalnoj efikasnosti i efektivnosti u pružanju usluga (određene poslove obavlja nivo koji može taj posao obaviti najefektivnije, najkvalitetnije i za najmanju cenu).

Statut Beograda je, u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, uveo mesnu samoupravu kao neobaveznu. Statut je uključuje forme radi jer u uređivanju nije otišao dalje od formalnih pitanja i nije uloženo napor da se razrade funkcionalni i demokratski potencijali ovog nivoa vlasti.

U velikim gradovima, pa tako i u Beogradu, se na poseban način otvara pitanje odnosa raznih nivoa vlasti. Ovi odnosi bi, modernizacijom upravljanja i demokratizacijom društva, trebalo da sa hijerarhijskih i autoritarnih prelaze u partnerske, saradničke i svakako demokratske odnose. Tip odnosa se vidi:

- a. u obimu **nadležnosti** svakog od nivoa,
- b. u stepenu finansijske i funkcionalne **autonomije i saradnje**,
- c. u sposobnosti da **zajednički kreiraju** strategiju, utvrđuju politike i standarde u svim bitnim oblastima usluga koje se obezbeđuju građanima,
- d. da **koordinirano** sprovode projekte i programe,
- e. u stepenu i načinu uključenosti svih aktera u proces **odlučivanja** kao i
- f. preko objektivne mogućnosti **uticaja** svakog od aktera, a posebno građana kao konačnih korisnika usluga, na konačne odluke.

U brojnim analizama, rađenim u Beogradu posle 2000. godine, istaknut je problem slabe vertikalne povezanosti sistema. Opštine su u radu previdale interese svojih teritorijalnih jedinica, a grad je opet često previdao interese opština. Preduslov dobrog funkcionisanja grada je dobra identifikacija potreba građana u svakoj teritorijalnoj jedinici kao i bolja zastupljenost teritorijalnih jedinica u „višim” celinama. Ovo rešenje zahteva, s jedne strane, stalno ispitivanje potreba građana, a sa druge strane korekcije mehanizma izbora.

5. PREISPITIVANJE NADLEŽNOSTI GRADA I GRADSKIH OPŠTINA

Preispitati pojedina pitanja iz odnosa Grada i gradskih opština i njihovih nadležnosti. Po postojećim ustavnim i zakonskim rešenjima, gradske opštine nemaju status jedinice lokalne samouprave, iako po neposrednom izboru skupština gradskih opština od strane građana i po broju stanovnika (šest od njih sedamnaest ima preko 100.000 stanovnika: Voždovac, Zvezdara, Zemun, Novi Beograd, Palilula, Rakovica i Čukarica, a jedna i preko 200.000 – Novi Beograd), i po površini imaju svoje specifične pozicije i potencijale.

One funkcije grada koje su ranije pripadale gradskim opštinama organizovati na način da u gradskim opštinama građani mogu podnositi zahteve i rešavati odgovarajuća pitanja.

Da bi se uspešnije rešila većita dilema o odnosu gradskih organa i gradskih opština potrebno je istovremeno obezbediti, dva na prvi pogled protivurečna, ali ipak moguća komplementarna pristupa:

- s jedne strane, ojačati centralne kapacitete grada za efikasnije rešavanje razvoja, kao i zajedničkih gradskih problema;
- a s druge strane, ojačati elemente lokalne samouprave u gradskim opštinama.

Grad i gradske opštine

Veliki gradovi su oduvek dominirali u lokalnoj vlasti. Evropski gradovi, začeti u 11. i 12. veku bili su koevka lokalne vlasti, građanskog društva, nezavisne poslovne klase, a još uvek su temelj trgovine, poreza, novih ideja, stranaka i društvenih pokreta. Svetske prestonice poput Londona, Tokija i Njujorka su se „delimično otrgle s nacionalnog lanca, te danas marširaju po ritmu globalnih finansija, a ne nacionalne politike”.

Danas je Beograd glavni grad Republike Srbije, sa oko 1,7 miliona stanovnika, od kojih oko 1,2 miliona živi u centralnom gradskom području. Prema Zakonu o lokalnoj sa-

moupravi, grad je jedinica lokalne samouprave utvrđena zakonom, koja vrši nadležnosti opštine, a takođe vrši i druge nadležnosti i poslove državne uprave koji su mu zakonom povereni (član 24. st. 1.), s tim što poverene poslove ne može dalje prenositi u nadležnost gradskim opštinama.¹³

U jednostepenoj i monotipskoj lokalnoj samoupravi u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i gradovi i opštine imaju praktično isti status. Jednostepenu lokalnu samoupravu ima Švajcarska. U Evropi i Americi lokalna samouprava je uglavnom dvostepena i trostepena. To znači da se na lokalnom nivou obrazuju dva tipa lokalnih jedinica u SAD (opštine (*municipality*) i okruzi (*county*)), ili trostepena, kao što je u Engleskoj sa tri tipa lokalnih zajednica i to okrug (*county*), srez (*district*) i parohija (*parish*). Iako postoji više različitih tipova lokalne samouprave koji nose različita imena, Alan Norton smatra da se mogu razvrstati u tri različite grupe:

1. Najniži nivo: ne-gradske opštine u Engleskoj i Velsu, opštine/gradovi u SAD-u, *Gemeiden* i *comuni* u Italiji.

2. Srednji nivo: grofovije u Engleskoj i Velsu, kao i u SAD-u, *departments* u Francuskoj, *Kreise* i *kreisfre* i *Stadte* u Nemačkoj i *province* u Italiji.

3. Država ili regija: u federalnim sistemima bilo bi to pedeset država u SAD-u i šesnaest *Lander*, uključujući tri grada-države u Nemačkoj. U unitarnim državama to su dvadeset dve *regions* u Francuskoj i dvadeset *regioni* u Italiji, dok u Ujedinjenom Kraljevstvu regionalna razina ne postoji.

Gradske opštine

Prema Statutu grada (član 19), Beograd je jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji je oformljeno 17 gradskih opština, 10 na užoj (gradskih) i 7 na široj teritoriji grada (prigradskih). **Gradske opštine, prema Ustavu i zakonu, nisu jedinice lokalne samouprave, već samo oblik teritorijalne organizacije grada.** Prema Statutu grada Beograda, gradska opština vrši poslove iz nadležnosti grada i ima svojstvo pravnog lica (član 74). Iako nije jedinica lokalne samouprave, gradska opština ima svoje organe: skupštinu (koja ima od 19 do 75 odbornika) koje građani biraju na neposrednim izborima, tajnim glasanjem na četiri godine (član 80), opštinsko veće, predsednika opštine i opštinsku upravu. Gradske opštine imaju svoje statute koji moraju biti u skladu sa statutom grada, a opštinskim i gradskim statutom je predviđeno osnivanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave u gradskim opštinama. Gradske opštine imaju veliku tradiciju, ali, po

¹³ *Zakon o lokalnoj samoupravi*, Službeni glasnik RS, br.129/2007. Gradske opštine u Gradu su: Barajevo, Voždovac, Vračar, Grocka, Zvezdara, Zemun, Lazarevac, Mladenovac, Novi Beograd, Obrenovac, Palilula, Rakovica, Savski venac, Sopot, Stari grad, Surčin i Čukarica. *Statut grada Beograda*, Sl. list grada Beograda, br. 38/2008.

Ustavu, one nisu jedinice lokalne samouprave, već samo deo grada, i otuda ne mogu biti nosilac prava svojine jedinice lokalne samouprave. **U Nacrtu strategije razvoja grada Beograda, između ostalog je naglašeno da se Gradom, kao celinom 17 opština, ne upravlja na odgovarajući način, odnosno praktičnom podelom vlasti na nivou Beograda i sedam prigradskih opština: „Prema tome, ključni zadatak će biti jačanje kohezije celine Grada: (a) povećanjem pristupačnosti, (b) uravnoteženim razvojem održive ekonomije i (v) unapređenjem načina upravljanja gradom kao celinom, uz istovremeno usavršavanje načina upravljanja manjim teritorijalnim jedinicama.**¹⁴

Jedno od otvorenih pitanja je status postojećih gradskih opština i njihove nadležnosti, a drugo je njihov broj. Kada je reč o broju gradskih opština, sada ih ima ukupno sedamnaest i to 10 gradskih i 7 prigradskih. Prema gustini naseljenosti, razvijenosti infrastrukture i stepenu izgrađenosti gradske opštine se mogu podeliti na tri grupe.¹⁵ Prvu grupu činile bi opštine u užem jezgru grada, koje su u potpunosti urbanizovane, a to su: Stari grad, Vračar, Savski venac i Novi Beograd. Drugu grupu činile bi opštine koje, osim svog urbanog gradskog jezgra, u svom sastavu imaju i naselja prigradskog i seoskog tipa, kao i velike površine neizgrađenog poljoprivrednog i šumskog zemljišta, a to su opštine: Zemun, Čukarica, Voždovac, Zvezdara i Palilula. Treću grupu činile bi prigradske opštine koje su nešto izvan centralnog gradskog jezgra, koje imaju svoje samostalne komunalne sisteme i nešto veće nadležnosti, a to su opštine: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin.

Beogradske opštine se u određenoj meri razlikuju u pogledu poslova koji su im povereni. Pored poslova opština predviđenih članom 77. Statuta grada Beograda¹⁶, opštine Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin imaju dodatne

¹⁴ *Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24.

¹⁵ O ovome videti u: Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 61.

¹⁶ Prema važećem Statutu grada, **17 gradskih opština, pored ostalih, vrši sledeće poslove:** donosi odluku o organizaciji i radu organa gradske opštine, budžet, obrazuje mesne zajednice, daje mišljenja na urbanističke planove koji se donose za njeno područje i na Regionalni prostorni plan Grada; daje građevinsko zemljište u zakup radi izgradnje objekata bruto površine do 800m²; odlučuje o postavljanju privremenih objekata na javnim površinama; stara se o izgradnji, održavanju, upravljanju i korišćenju seoskih, poljskih i drugih nekategorisanih puteva; o uređenju i korišćenju poslovnog prostora kojim upravlja, razvoju ugostiteljstva, zanatstva, turizma i trgovine na području opštine; predlaže mere za održavanje spoljnog izgleda stambenih i poslovnih zgrada, zelenih područja, dečijih igrališta, javne rasvete i saobraćajnih znakova; štiti i unapređuje životnu sredinu i područja sa lekovitim prirodnim svojstvima; planira i preduzima mere u slučaju elementarnih i drugih nepogoda; organizuje pravnu zaštitu sopstvenih prava i interesa i imovine; stara se o javnom informisanje građana i obezbeđuje pružanje pravne pomoći građanima za ostvarivanje njihovih prava; uređuje organizaciju, postupanje i rad mirovnih veća; izvršava propise i opšte akte Grada i gradske opštine itd. (član 77, prvi stav, Statuta grada Beograda).

nadležnosti.¹⁷ **Iz navedenog se vidi da je uvedena izvesna stepenovanost u nadležnostima između pojedinih gradskih opština.** Ova razlika u nadležnostima između pojedinih gradskih opština je, prema ranijem statutu koji je bio na snazi do 2008. godine, bila još naglašenija, jer je sedam posebno izdvojenih opština imalo i nadležnosti iz oblasti urbanizma i donošenja urbanističkih planova na svojoj teritoriji, kao i nadležnost uređenja gradskog građevinskog zemljišta, izgradnje infrastrukture i izgradnje i održavanja puteva i ulica na svojoj teritoriji.¹⁸

Rešenja ovih problema treba tražiti u organizovanju ili delociranju delova službi sekretarijata za urbanizam u opštinama, kako bi građani lakše ostvarivali svoja prava.

¹⁷ Pored navedenih poslova, 7 opština sa šire teritorije Grada: Barajevo, Grocka, Lazarevac, Mladenovac, Obrenovac, Sopot i Surčin, imaju šire nadležnosti, posebno u pogledu: donošenja urbanističkih planova za svoje područje i izdavanja akata o uslovima za uređenje prostora, rešavanja u prvom stepenu o izgradnji i/ili rekonstrukciji zgrada/objekata, davanja u zakup građevinskog zemljišta i preko 800m², izgradnje, održavanja i korišćenja lokalnih puteva i drugih javnih objekata od značaja za opštinu. U prigradskim opštinama postoji i radi 7 samostalnih javno-komunalnih preduzeća, osnovanih od strane tih opština, koje njima upravljaju i finansiraju ih, a koja se staraju o vodosnabdevanju, kanalizaciji, čišćenju ulica, grejanju, zelenim pijacama i grobljima na njihovoj teritoriji. (član 77. drugi stav, Statuta grada Beograda)

¹⁸ Iako je u upotrebi, izraz „prigradske opštine” nigde se zvanično ne pominje.

6. ZAHTEVI ZA FORMIRANJE NOVIH GRADSKIH OPŠTINA

Razmatranje inicijativa za formiranje novih gradskih opština (Avalski venac, Dunavski venac, ...)

Povremeno se javljaju ideje o formiranju novih gradskih opština.¹⁹ Među takvim inicijativama su predlozi da se formira opština **Dunavski venac**, koja bi obuhvatala banatski deo Beograda, odnosno sva naselja na levoj obali Dunava koja čine deo opštine Palilula: Borča, Ovča, Krnjača, Kivilovo, Padinska skela i Dunavac. U okviru opštine Voždovac postoje zahtevi da se podavalska naselja, Ripanj, Zuce, Pinosava i Beli Potok, izdvoje u posebnu opštinu koja bi se zvala **Avalski venac**. Delovi naselja u opštini Čukarica (Železnik, Sremčica, Velika Moštanica, Rušanj, Ostružnica i Umka) zahtevaju da se izdvoje u posebnu opštinu **Posavski venac**, inspirisani nekadašnjim Posavskim srezom koji je postojao u vreme Kneževine i Kraljevine Srbije i imao sedište u Umci. Postoje predlozi u opštini **Grocka da se ona podeli na severni deo**, koji bi činili Kaluđerica, Vinča, Boleč, Leštane i Ritopek, i **na južni deo**, koji bi činili Grocka, Vrčin, Zaklopača, Begaljica, Brestovik, Dražanj i Umčari. **Zahtevi u opštinama Palilula i Voždovac zvanično su podržani od strane skupština tih opština i upućeni gradskoj skupštini na razmatranje. Ove inicijative i zahtevi ukazuju na probleme građana koji realno postoje, jer su gradske opštine o kojima je reč velike i po površini i po broju stanovnika. One pokrivaju po nekoliko desetina sela i naselja i često imaju i po 100 do 200 hiljada stanovnika. Građani osećaju i prepoznaju da su im opštine kilometrima daleko, da je teško ostvariti direktan kontakt sa njihovim lokalnim predstavnicima i ostvarivati njihove interese na lokalnom nivou.**

Teritorija grada Beograda određena je Zakonom o teritorijalnoj organizaciji (član 24), a članom 2. i članom 4. Zakona o glavnom gradu određeno je da se teritorijalna organizacija grada Beograda, kao i formiranje novih opština uređuju Statutom grada Beograda.

¹⁹ Detaljnije u: Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 73–75.

Procedura formiranja novih opština zahteva savetodavni referendum, koji nije obavezujući za Skupštinu grada (članovi Statuta od 20. do 24. i od 145. do 148).

Na osnovu analize Zorana Alimpića, imajući u vidu dosadašnje predloge i inicijative za formiranje novih gradskih opština, njihovo prihvatanje od strane Skupštine grada, uz promene statuta grada Beograda, dovelo bi do formiranja desetak novih gradskih opština. Jedna varijanta takve nove podele je: 1. Stari grad; 2. Savski Venac; 3. Vračar; 4. Zvezdara; 5. Rakovica; 6. Palilula; **7. Mirijevo; 8. Dobanovci;** 9. Voždovac; **10. Dunavski venac;** 11. Zemun; **12. Batajnica;** 13. Surčin; **14. Bežanija;** 15. Novi Beograd; 16. Čukarica; **17. Žarkovo; 18. Posavski venac; 19. Avalski venac; 20. Vinča;** 21. Grocka; 22. Obrenovac; 23. Barajevo; 24. Sopot; **25. Stepojevac;** 26. Lazarevac; 27. Mladenovac.

Kada se pogleda koje su opštine bile u sastavu Beograda, primetiće se trend formiranja novih opština, kao izlazak u susret zahtevima građana. Do perioda nakon Drugog svetskog rata, Beograd je bio administrativno jedna opština (menjajući 41 gradonačelnika u 150 godina). Od 1959. godine Beograd je imao 12 opština i to: Voždovac, Vračar, Zvezdara, Zemun, Krnjača, Novi Beograd, Palilula, Savski venac, Stari grad, Čukarica, Surčin, Sopot. Kasnije, 1961. godine, području Beograda priključuju se Obrenovac, Barajevo i Grocka, a 1972. godine i Mladenovac i Lazarevac. **Od tada, spoljašnje granice administrativnog područja, možemo reći regiona Beograda, nisu se menjale više od 35 godina i stoga se mogu smatrati prilično ukorenjenim i tradicionalnim u smislu prihvatanja i podrazumevanja kod građana ovog dela Srbije.**

Potrebno je preispitati mogućnosti da opštine Mladenovac i Lazarevac dobiju status opština, kao jedinice lokalne samouprave, izvan sistema grada Beograda.

Postojeća administrativno-teritorijalna organizacija grada očigledno ne odgovara više naraslim potrebama za decentralizacijom pojedinih urbanih funkcija, kako bi se obezbedilo veće učešće građana i lokalnih sredina u rešavanju pitanja od neposrednog značaja za svakodnevni život ljudi.

Zbog toga je potrebno znatno povećati broj opština na sadašnjoj teritoriji Beograda na broj koji bi se kretao između 25 i 30 opština. Kako bi se izbeglo neposredno povećanje broja zaposlenih u gradskoj administraciji na raznim nivoima, povećanje broja opština bi trebalo ostaviti za narednu fazu reformi, nakon ublažavanja postojeće ekonomske i finansijske krize.

7. Otvoriti pitanje u kojoj meri su Mladenovac i Lazarevac identifikovani kao gradske opštine, ili su spremne da dobiju status posebnih jedinica lokalne samouprave.

8. REFORMA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

U pogledu pružanja usluga, u mnogim evropskim zemljama se dugo primenjuje pluralistički pristup koji podrazumeva više subjekata koji učestvuju u pružanju usluga: javna preduzeća, dobrovoljna tela, privatne organizacije koje imaju ugovor o koncesiji, kao i zajedničke usluge lokalne vlasti. Razlog za uvođenje novina i reforme u pružanju usluga je poboljšanje efikasnosti i kako bi se što bolje odgovorilo na sve veće zahteve potrošača. Sve je više prisutno decentralizovano pružanje usluga, i menadžment, paneli korisnika, i istraživanja javnog mnjenja. Richard Batley razlikuje tri glavna tipa reforme: prvo, proširiti ulogu lokalne uprave i osloboditi je ograničenja, od kojih su najveća deregulacija i ogledi sa „slobodnim komunama” u Skandinaviji; drugo, poboljšati pružanje javnih usluga pojednostavljenjem složenosti koja proističe iz zajedničkih nadležnosti, postavljanjem standarda usluga, boljom obukom osoblja i decentralizacijom menadžmenta; treće, poslovne metode i konkurenciju uneti u javni sektor putem metoda kakve su prenos budžetskih nadležnosti i odbacivanje zakonskih obaveza.

Za potrebe obavljanja svojih poslova i pružanja usluga grad Beograd je osni-vač većeg broja javnih preduzeća²⁰, ustanova i drugih javnih službi i dva privredna

²⁰ **Javna komunalna preduzeća** su JKP „Zelenilo Beograd”, JKP „Infostan”, JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija”, JKP „Beogradput”, JKP „Pogrebne usluge”, JKP „Beogradske elektrane”, JKP „Gradska čistoća”, JKP „Gradske pijace”, Gradsko saobraćajno preduzeće „Beograd”, JKP za javne garaže i parkirališta „Parking servis” i Javno preduzeće „Gradsko stambeno” (osnovano po Zakonu o stambenim odnosima). **Ostala javna preduzeća** su Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, JP, Urbanistički zavod Beograda, JP, Javno radio-difuzno preduzeće „Studio B”, Javno preduzeće „Sava centar”, Javno preduzeće „Beogradska tvrđava”, Javno preduzeće za uređenje, korišćenje i održavanje „Ada Ciganlija”, Javno preduzeće „Hipodrom Beograd” i Javno vodoprivredno preduzeće „Beogradvode”. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008. str. 14. Dostupno na adresi: http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL

društva.²¹ Pojedine komunalne poslove grad Beograd je poverio jednom broju preduzeća²².

Studija i analiza načina pružanja usluga i rada JKP u Beogradu obuhvata dva bitna aspekta. Prvi aspekt je komparativna studija reformi javno-komunalnih preduzeća u svetu, a drugi je posvećen analizi stanja u Beogradu, proceni postojećih kapaciteta i mogućnosti daljih reformi. Za drugi deo su korišćeni podaci prikupljeni tokom proleća 2009. godine na skupu direktora JKP, kao i još detaljniji podaci iz sprovedenog istraživanja.

Izazovi reforme Javnih komunalnih preduzeća

Komparativna iskustva

U svim zemljama u Evropi je došlo do reformi javno-komunalnih preduzeća, a sadržaj tih promena, stepen, domet, instrumenti koji su korišćeni i iskustva jako variraju. Osnovni smisao ovih promena je usmeren u pravcu povećanja efikasnosti JKP, poboljšanja kvaliteta usluga, obnove i razvoja lokalne infrastrukture, usvajanje standarda kvaliteta i primene regulative EU, kao i bolje korišćenje sredstava fondova EU i drugih finansijskih izvora.

Sve države su u većoj ili manjoj meri morale razviti strategiju reformi, što je bilo od velikog značaja. Njome se tražio odgovor na pitanje u kojoj meri ići na privatizaciju, kada, u kojim oblastima, na koji način je realizovati i koji skup drugih instrumenata treba koristiti. Ispostavilo se da među raznim oblastima postoje razlike i da ih u ovim procesima treba uvažiti. Proces privatizacije je često tražio faznu realizaciju da bi se postigli dobri efekti reformi. Neki od najbitnijih činilaca ovih procesa su: dobra regulativa, jasno formulisane procedure, obaveznost otvorenosti rada i postupnost u kompleksnijim procesima transformacije.

²¹ Grad je takođe osnovao veći broj **ustanova**: **36** ustanova kulture, **3** ustanove iz oblasti fizičke kulture, **17** ustanova za decu (i to: **16** predškolskih ustanova i Centar dečjih letovališta i oporavišta), **3** ustanove socijalne zaštite, **27** zdravstvenih ustanova (i to: **16** domova zdravlja, **6** zavoda, **4** kliničko-bolnička centra i Apotekarska ustanova). Turistička organizacija Beograda je javna služba, a Grad je osnivač i **2** jednočlana privredna društva („BG Hala” i „Arena Beograd”), kao i Gradskog zavoda za veštačenja i Fonda za finansiranje izgradnje stanova solidarnosti. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008. str. 14.

²² **Grad Beograd je pojedine komunalne poslove poverio sledećim preduzećima**: Saobraćajnom preduzeću „Lasta” – delatnost javnog gradskog i lokalnog prevoza putnika na teritoriji Beograda; „EPS Elektrodistribucija Beograd”, održavanje mreže i objekata za javnu rasvetu; „Dimničar” dimničarska delatnost i Veterinarska stanica Beograd – delatnost kafilerije, plaćajući ih za specifične usluge koje pružaju Gradu. *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 26.

U tranzicionim društvima je poseban izazov predstavljalo **prilagođavanje tržišnom ambijentu**, konkurenciji, privatizaciji, uz napor da se izbegnu slabosti kao što su korupcija, novi monopoli, razni oblici zloupotreba itd. Brza i nedovoljno osmišljena privatizacija je često dovođila do erozije imovine lokalnih vlasti, do povećanja nezaposlenosti, raznih novih monopola, neprihvatljivog pada kvaliteta i skoka cena usluga itd.

Podizanje kvaliteta organizacije, menadžmenta, efikasnosti i efektivnosti je često išlo skupa sa otpuštanjem dela zaposlenih, uvođenjem stalnih obuka i usavršavanja, što je po pravilu novi napor i neretko predstavlja dodatni stres.

Ovi reformski procesi predstavljaju velika ulaganja sredstava, pa je pitanje **finansiranja** uvek vrlo bitno. Neretko ono opredeljuje tip aranžmana kao i ritam realizacije promena.

Za tranzicione zemlje je poseban izazov predstavljalo **udruživanja više opština** radi stvaranja zajedničkih javno komunalnih preduzeća.

Analize su često ukazivale na veliku usitnjenost JKP i neophodnost da jedno preduzeće opslužuje više opština (ekonomija obima). Za opštine, koje su navikle da imaju svoje JKP, ovaj zahtev je izgledao kao gubitak isključive kontrole nad preduzećem. Sa druge strane, opštine su bile zabrinute oko mogućeg (ne)uspeha u saradnji sa drugim opštinama, a teško im je padala obavezna saradnja sa drugima u procesima planiranja, pružanja usluga, određivanja cena i merenja efekata i kvaliteta. Ispostavilo se, međutim, da je praksa saradnje opština, kada se već jednom na nju pređe, dosta uspešna i zadovoljavajuća za sve aktere kao i za korisnike usluga.

Jedno od novih rešenja svakako predstavlja bogata praksa saradnje javnog i privatnog sektora i stvaranja raznih oblika **javno-privatnih aranžmana i partnerstava**. Korišćenje **ugovora** kao način preciziranja standarda, kvaliteta i režima obezbeđivanja usluga, cena, ritma isporuke i načina praćenja i vrednovanja zadovoljstva građana takođe je za mnoge zemlje velika novina u načinu rada i stalno polje usavršavanja i iskušenja.²³

U ovom obliku saradnje otvorio se jedan broj bitnih pitanja. Lokalna vlast je morala precizno definisati minimalne standarde kvaliteta usluga, cena, načina i ritma isporuke usluga. Dobar i često neophodan instrument za ove procese bio je ugovor kojim se precizno definiše odnos na relaciji javni sektor – privatni akter – korisnici.

Modeli reformi JKP

Modeli reformi JKP mogu varirati, ali po pravilu imaju zajedničke ciljeve i krajnji efekat im je smanjenje budžetskih deficita, prilagođavanje tržišnim uslovima i standardima,

²³ „Transformacija javnih komunalnih preduzeća u Republici Srbiji – ka efikasnijem poslovanju JKP i razvoju komunalne infrastrukture”, Radna grupa za transformaciju javnih komunalnih preduzeća, 3.12.2007. SKGO, strana 1-5.

poboljšanje efikasnosti rada, podizanje organizacionih i menadžerskih potencijala, uvođenje i podsticaj konkurentnosti i deregulacija državnog upliva u ovu oblast.

U jednom broju zemalja transformacija JKP se vrši bez promene svojinske strukture (JKP ostaje u javnom vlasništvu), dok se podiže kvalitet rada, efikasnost i menadžment. Skandinavske zemlje obično koriste ove modele. Pored nekih dobrih efekata treba napomenuti da takve komunalne službe mogu predstavljati i dalje opterećenje za opštinski budžet, često su manje fleksibilne i neefikasne u poslovanju.

Drugi vid transformacija obuhvata veći uticaj privatnog sektora u ovoj oblasti. Privatni sektor može biti angažovan ugovorima, koncesijama ili franšizama kao aranžmanom ili se može ići smelije na privatizaciju. Kod procesa privatizacije je veoma važno imati jasnu strategiju, odličnu regulativu, institucije kontrole i regulacije (regulaciona tela) i postupno sprovoditi ovaj proces uz uklanjanje slabosti. Javni sektor ostaje uvek garant javnog interesa, garant standarda i kvaliteta usluga, pa otuda mora vešto koristiti sve raspoložive instrumente.

U ovom prostoru je veoma bitno da javne vlasti uspostave uslove **konkurencije** koja može biti ograničena ili neograničena, što je još bolje. To je najbolji način da se onemogući uspostavljanje novih privatnih monopola i zaštita javnih interesa građana, jer konkurencija zakonito obezbeđuje stalni porast kvaliteta i pad cena usluga.

Modeli koji uključuju privatni sektor (čista privatizacija, koncesije, franšize, ugovori ili neke od kombinacija) u većini slučajeva obezbeđuju veću efikasnost u zadovoljenju komunalnih potreba, veću fleksibilnost ponude i širi dijapazon usluga, bolji kvalitet i korektnu cenu. Ponekad se mogu pojaviti i problemi (može se značajno umanjiti pregovaračka snaga i mogućnost kontrole od strane lokalne vlasti), ali se svi do sada identifikovani problemi mogu ukloniti i efikasno kontrolisati dobrom pripremom, transparentnim načinom rada i adekvatnim korišćenjem svih instrumenata.

U praksi se često primenjuje kombinacija pomenutih osnovnih modela u zavisnosti od jednog broja činilaca. Pre svega otvara se pitanje političke volje lokalne vlasti da zadrži vitalnu **infrastrukturu** i sredstva ili da je proda, iznajmi ili ugovorom ustupi i privatnom partneru. Odgovor na ova pitanja se može videti već u strategiji reformi. Drugo važno pitanje je pitanje mogućnosti zadržavanja ili gubitak kontrole javnog sektora (lokalne vlasti i države) nad **strateškim odlukama** u ovoj oblasti. Ovaj prostor je uglavnom definisan tipom uspostavljenog aranžmana, ali i konkretnim političkim odnosima snaga.

Mogućnost javnog sektora jeste da zadrži dominantnu **pregovaračku poziciju**. **U ovom ambijentu se pojavljuje situacija** slabljenja ili čak potpunog gubitka pregovaračke pozicije, pa ona mora da se posmatra prema konkretnim pitanjima uređenja ove oblasti. Javni sektor mora u svakom aranžmanu sačuvati mehanizme kontrole standarda i kvalite-

ta usluga, sprečiti monopole, manipulacije i ugrožavanje javnog interesa i konačno mora garantovati konkurenciju kao zdrav ambijent pružanja usluga. Javni sektor mora imati raspoložive alternative za obezbeđenje pouzdanosti i sigurnosti u pružanju komunalnih usluga i garantovati tržišne uslove poslovanja radi odražavanja zainteresovanosti privatnog sektora za profit, ali i za zaštitu javnog interesa.

II Stanje i razvojne perspektive JKP u Beogradu

a. Tržišno ili netržišno poslovanje JKP u Beogradu

U Srbiji nije pokrenuta ozbiljnija reforma javnih preduzeća, pa time ni javno-komunalnih preduzeća.

Pitanje tržišnog poslovanja JKP u Srbiji, pa i u Beogradu, spada u red veoma bitnih pitanja kojima se vidi kolika je šansa da se sprovede adekvatna reforma. O ovim pitanjima se u Srbiji veoma malo javno govorilo i ova tema nije otvorena na adekvatan način. Mnoga JKP u Beogradu, njihova rukovodstva, kao i mnogi javni funkcioneri danas imaju stav da, s obzirom na to da su poslovi JKP javni, oni ne mogu, pa i ne treba, da budu tržišni. Ovaj stav je jako osnažen politikom partokratskog tretiranja JKP kao političkog plena na osvojenim izborima. Vrhovi partija ne žele da se odreknu fondova koji su za javnost nevidljivi, a njima donose brojne beneficije, te je zato veoma teško promeniti ovu praksu.

Na drugoj strani su oni koji smatraju da je tržišni način poslovanja jako koristan, da obezbeđuje konkurenciju, tržišno formiranje cena, da obezbeđuje kvalitetne i dostupne (što jeftinije) usluge građanima, te da to predstavlja cilj zbog kojeg vredi ući u reformu JKP. Sprovođenje ovih reformi će biti pouzdani znak da Srbija prelazi u ozbiljne i moderno uređene zemlje sa znatno smanjenim prostorom za korupciju, zloupotrebe i razne mahinacije.

Druga velika dilema koja se otvara je ***domet do koga se ide u reformi***. Politička elita nije pokretala ova pitanja, a ovo pitanje se čak ni u stručnoj javnosti u Srbiji nije mnogo otvaralo. Ipak, važno je da li postoji spremnost da se ide na neke oblike privatizacije, na uvođenja konkurencije, na ispitivanje potreba korisnika usluga, na uvođenje transparentnog načina rada, većeg uticaja korisnika na kvalitet usluga, na cenu itd.

U pogledu privatizacije se otvara i pitanje ***u kojim oblastima*** se ona može odmah i lako sprovesti, a u kojima je to moguće posle određenih faza rada, a u kojima ne postoji spremnost da se sprovodi. Obično se ističe da u nekim oblastima postoje „prirodne” poteškoće i prepreke usled vrste delatnosti, tržišne neatraktivnosti i drugih specifičnosti. Obično se navode neki od slikovitih primera kao što su: prirodni monopol javnog sektora

na izvorišta vode koji se ne bi smeli privatizovati, neatraktivnost kanalizacije kao usluge koja se, na primer, može „uvezati sa vodovodom” i kreiranje projekata tipa privatno-javna partnerstva **u paketu** itd.

b. Neke karakteristike pružanja javnih usluga u Beogradu

Broj korisnika usluga JKP varira u zavisnosti od vrste usluga. Beograd je veliko tržište, te je razumljivo da je broj korisnika nekih usluga izuzetno veliki. Otuda se, sledeći principe ekonomije obima, baš u Beogradu može govoriti o mogućnostima uvođenja tržišnih principa poslovanja.

Način formiranja cena usluga

U skladu sa zakonima cene, za većinu usluga koje pružaju JKP se formiraju uz određene intervencije Vlade, koja za čitav niz oblasti ograničava **cene usluga**, čime utiče na formiranje cena. Sa druge strane, Vlada i lokalne vlasti obezbeđuju određenim socijalnim kategorijama izvesne olakšice i pogodnosti, dajući ozbiljne subvencije. Ukratko, samo manji broj JKP ima tržišno formirane cene ili su takve cene moguće samo za određene usluge.

Tako, na primer, Sava Centar ima 100% tržišne cene, Beogradput i Beogradvođe smatraju da su cene njihovih usluga na 90% od tržišnog iznosa, dok su cene za Republičku direkciju za vode cene na 45% tržišne vrednosti. Beogradske elektrane naplaćuju tržišnu cenu za poslovni prostor, dok je stambeni prostor na 80%. Gradsko saobraćajno preduzeće (GSP) Beograd formira cene koje predstalljaju oko 55% od realne vrednosti, a Javno stambeno preduzeće smatra da su njihove cene 4 puta manje od tržišnih. U JKP Pogrebne usluge smatraju da njihove cene nisu tržišne jer ih određuje Uprava za cene.

Ohrabruje činjenica da su JKP svesna koja bi orijentaciona bila tržišna cena njihovih usluga, što ukazuje da se prave izvesni proračuni troškova usluga i procena visine cene usluga.

Subvencije

Visina **subvencija** takođe varira. Neka JKP nemaju uopšte subvencije (primer Beogradput), dok druga dobijaju subvencije, i to najčešće za neke određene namene (svrhe). Zanimljivi su primeri. Grad daje Sava Centru godišnje subvencije koje čine **3-4%** ukupnog prihoda ovog preduzeća. Pogrebne usluge dobijaju **5-7%** subvencija za finansiranje programa održavanja grobalja. GSP „Beograd” ostvaruje ukupan prihod delom iz sopstvenih prihoda (prodaja usluge prevoza putnika i ostale usluge) u iznosu

od oko 54,7%, a delom iz budžeta grada Beograda, po osnovu subvencija za tekuće poslovanje, u iznosu od oko **45,3%**.

Grad subvencionise Beogradske elektrane subvencijama kojima pokriva do 50% plaćanja usluge grejanja socijalno ugroženim kategorijama stanovnika. Pored toga, grad odobrava sredstva za direktne investicije, te obe ove vrste subvencija čine oko **6%** godišnjeg prihoda BE.

Većina preduzeća se nije bavila pitanjima veće konkurentnosti u radu, niti uporednim praksama ovakvih preduzeća u svetu. Većina smatra da je subvencionisanje uobičajena praksa u svetu, te da je stoga sasvim normalno da postoji i kod nas. Ovako ležeran stav prema subvencijama predstavlja normalnu posledicu ambijenta u kome se od JKP u Beogradu, ali i u Srbiji uopšte ne zahteva da rade po tržišnim principima (efikasnost, racionalnost, efektivnost) i da obezbeđuju održivi razvoj. Izuzetak je predstavnik Beogradskih elektrana koji je upoznat sa praksom da u svetu postoje JKP preduzeća u njihovoj oblasti, koja posluju po tržišnim principima i veoma su uspešna. On smatra da je takvo preduzeće moguće i u Srbiji, ali ističe da su neophodne brojne zakonske i druge reforme (promene u načinu rada, procedurama itd).

Jedan od važnih indikatora reformi javnih usluga u svetu predstavlja svest davalaca usluga da su **potrebe građana** i korisnika usluga osnov kreiranja paketa usluga, a **zadovoljstvo korisnika** kvalitetom usluga osnovni indikator uspešnosti rada preduzeća. Većina JKP ističe da su napravili napore u ovoj oblasti uglavnom pravovremenim praćenjem kvaliteta usluga, uvođenjem informacione tehnologije u proces rada, ali se retko ide na merenje potreba korisnika, na korekciju usluga prema tim potrebama i na konačno merenje zadovoljstva datim uslugama.

Korišćenje elektronskih sistema kao način odgovora na potrebe građana

Kada je reč o korišćenju elektronskih sistema, kako bi se odgovorilo na potrebe građana, za sada se koriste **call centri i dežurne službe**, kao i **internet stranice za korisnike usluga**. Informacione tehnologije se koriste i u drugim aspektima, pa tako Beograd Put koristi GPS sisteme za praćenje vozila, za sisteme svetlosne signalizacije i za kamere za nadgledanje. Javno stambeno preduzeće ima elektronske baze za korisnike usluga, za evidentiranje prijave call centru i **evidenciju sudskih postupaka**. Pogrebne usluge informacione tehnologije koriste se u dve opšte svrhe: informatičke poslove (umrežavanje groblja i direkcija u jedinstveni integrisani informacioni sistem) i za odnose sa javnošću i marketing preduzeća. Beogradske elektrane koriste informacione tehnologije i za sistem upravljačke informatike za automatski rad postrojenja (DCS sistem). Ovo su veoma ohrabrujući primeri, koji ukazuju da bi modernizacija rada JKP bio izvodljiv,

svakako veoma isplativ projekat za građane, za sama preduzeća, za Beograd, a i za čitavu Srbiju.

c. Reforma i procesi modernizacije JKP u Beogradu

Pružanje usluga je najvažnija dimenzija rada i postojanja svake vlasti, pa je to slučaj i sa Beogradom. U Srbiji još uvek ne postoji ambiciozniji proces reforme JKP kojim bi se na sistemski način podigao kvalitet organizacije, menadžmenta i kvalitet usluga. Ovi procesi zahtevaju strategiju reforme u pogledu mogućnosti privatizacije, uvođenja konkurencije u oblast pružanja javnih usluga, obezbeđivanja tržišne cene za sve usluge za koje je to moguće, uz uključivanje građana u proces kontrole i ocene kvaliteta usluga.

Mogućnost reformi u Srbiji značajno je opterećen jačanjem partokratije i ambicijama partija da JKP tretiraju kao važan deo plena osvojenog na izborima.

Grad Beograd bi trebalo da bude lider u procesima modernizacije usluga, u procesima modernizacije rada javno-komunalnih preduzeća, u procesima uvođenja konkurencije, davanja koncesija, privatizacije, kreiranja javnih i privatnih partnerstava itd.

U jednom broju rasprava otvorilo se kao krupno pitanje nekonkurentnosti rada javno-komunalnih preduzeća (slab kvalitet, neefektivnost, neefikasnost), netržišni princip formiranja cena, problemi usled partijskih principa postavljanja direktora i članova upravnih i nadzornih odbora, kao i zloupotrebe fondova. Najvažniji deo istraživanja sprovedenog u leto 2009. upravo se fokusirao na mogućnost reformi JKP. Analiza datih odgovora ukazuje da postoji dosta veliki konzervativizam i skeptičnost prema mnogim reformskim sadržajima.

Tako većina predstavnika JKP smatra da privatizacija **nije dobro rešenje**, jer se JKP bavi poslovima od velikog značaja za Grad, koje ne bi trebalo izlagati ekonomskoj logici.

Dobar primer je razmišljanje predstavnika GSP Beograd, Elektrane Beograd i Pogrebne usluge, koji otvaraju mogućnost da se **neke organizacione jedinice mogu privatizovati**. Sa druge strane, većina smatra da **javno-privatno partnerstvo** predstavlja adekvatan način pružanja usluga građanima (GSP Beograd je već imao iskustva u takvim aranžmanima, dok su u Pogrebnim uslugama takve aktivnosti u toku).

Kada je reč o **uvođenju konkurencije**, u oblasti koje JKP trenutno obavljaju monopolistički (sa izuzetkom Beogradputa), većina ispitanika nije preterano raspoložena i 40% ispitanika ova rešenja **smatra neadekvatnim**. Takvo je raspoloženje i u vezi sa:

- a. predlogom da grad (opština) raspisuje **konkurs** za pružanje usluga na koji se mogu javiti svi zainteresovani, uključujući i JKP;

- b. predlogom da grad (opština) **utvrđuje standarde** kvaliteta usluga i prati realizaciju datih usluga od strane pobednika na konkursu;
- c. predlogom da kod uključivanja privatnih aktera u aranžman građani plaćaju usluge gradu (opštini), a grad kasnije vrši transfer preduzeću. Ovaj instrument se u svetu koristi da bi grad mogao obustaviti isplatu novca privatniku u slučaju da on, na bilo koji način, krši ugovor (pad standarda usluge, narušena dinamika isporuke itd).

Međutim, 80% predstavnika JKP smatra da u slučajevima kršenja ugovora grad (opština) treba da interveniše zahtevajući korekcije u skladu sa standardima određenim ugovorom.

Realizacija obuhvatnijih reformi javnih preduzeća definitivno traži prosvetenu i posvećenu političku elitu. Ovaj deo reformi ima nekoliko tačaka:

- a. U sistemskom smislu je bitno da se lokalnim vlastima kao i javno-komunalnim i javnim preduzećima vrati *imovina* (Zakon o javnoj imovini), kao osnov normalnog režima funkcionisanja i poslovanja.
- b. Neophodno je smanjiti zavisnost grada od države (pogotovu gradskih opština od grada) u oblasti poslovanja (davanja koncesija, nabavke, načina formiranja cena usluga itd). Sva javna preduzeća bi morala dobiti punu poslovnu slobodu uz zahtev da postanu tržišno efikasna preduzeća.
- c. Uvesti ekonomske mehanizme merenja efekata i kvaliteta rada JKP. Cene treba formirati tržišno, uz što manje intervencije (smanjivati subvencije gde je to moguće).
- d. Pripremiti aranžman kojim se u oblasti javnih usluga obezbeđuje *konkurencija*, javnost rada, participacija građana u iskazivanju potreba za određenim uslugama i oceni kvaliteta datih usluga.
- e. Pripremiti studiju o JKP, radi identifikacije u kojim oblastima je moguća *privatizacija*, a u kojima se mogu sprovoditi *PPP aranžmani*, davanje *franšiza*, *koncesija* itd.
- f. Opštine i grad moraju učiti iz uporednih iskustava o obavezama koje javni sektor ima u novim uslovima. Pre svega se misli na obaveze kreiranja kvalitetnih ugovora, ovladavanje instrumentima nadgledanja, kontrole i intervencije itd.
- g. Veoma važan reformski sadržaj predstavlja promena procedure izbora direktora, kao i članova upravnih i nadzornih odbora JKP u pravcu *jačanja profesionalnih*, a potiskivanja partijskih kriterijuma.

9. NAČIN IZBORA DIREKTORA, ČLANOVA UPRAVNIH I NADZORNIH ODBORA JAVNIH KOMUNALNIH PREDUZEĆA

Izmenama Zakona o glavnom gradu trebalo bi predvideti da izbor i nadzor nad radom direktora i upravnih odbora gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi vrši gradonačelnik, odnosno Gradsko (izvršno) veće, ako bi bilo organizovano kao „gradska vlada” sa gradonačelnikom na čelu.

Analiza

Način izbora upravljačkog vrha JKP u velikoj meri opredeljuje i način vođenja poslovne politike. Otuda on predstavlja važan reformski sadržaj. Danas se direktori JKP i članovi Upravnog i nadzornog odbora postavljaju po partijskoj, umesto po profesionalnoj liniji.

Većina predstavnika JKP u Beogradu smatra da postojeći način izbora ne ugrožava profesionalnost i kvalitet rada preduzeća jer „u svakoj ozbiljnoj partiji postoje sposobni kadrovi za sve poslove”. Dodatno se naglašava da za rad JKP postoji politička odgovornost, pa partije moraju imati presudan uticaj na izbor rukovodećih kadrova. Ipak, većina predstavnika JKP smatra da bi u procesu izbora akcenat morao biti stavljen na profesionalne kriterijume.

Indikativno je da niko od predstavnika JKP nije pomenuo probleme zloupotrebe fondova JKP, davanja na koja se rukovodstvo obaveže prema partijama za izbore, sportske i kulturne manifestacije i druga davanja koja ostaju nevidljiva i u sivoj zoni, što ukazuje da ova pitanja nisu ozbiljno otvorena u javnosti te se ovakvo stanje, ma koliko štetilo interesima građana i razvoju, još uvek se održava, jer pogoduje partijskim vrhovima.

Predstavnici JKP su komentarisali prihvatljivost alternativnog načina izbora.

Za čak 70% ispitanih je prihvatljivo uvođenje **konkursa** u proceduru izbora direktora i članova upravnog i nadzornog odbora JKP. Čak 86% smatra da je dobro da se za vođenje procesa izbora oformi **Komisija koju čine stručnjaci iz delatnosti JKP**, a 70% smatra da rad te komisije treba da bude javni i da ona treba da raspisuje javni konkurs za izbor. Ovako veliku podršku su dobili i predlozi da biografije svih kandidata moraju

biti javne, objavljene na sajt strani opštine, kao i da se objavljuje predlog i obrazloženje za kandidate, koje Komisija upućuje Gradonačelniku za Direktora i Skupštini za članove upravnog i nadzornog odbora JKP.

Interesantno je da je za 86% ispitanih prihvatljivo da Direktore JKP postavlja i razrešava Gradonačelnik (Predsednik opštine), a za sve ispitane da članove upravnog i nadzornog odbora postavlja i razrešava Skupština.

Veoma ohrabruje da se svi ispitanici potpuno ili delimično slažu da:

- a. direktor JKP mora redovno da daje izveštaj o rezultatima rada (na 6 meseci), koji se javno objavljuje na sajt strani opštine;
- b. da upravni i nadzorni odbor redovno podnose izveštaj o rezultatima rada (na 6 meseci), koji se takođe javno objavljuje na sajt strani opštine, kao i
- c. da su izveštaji o radu osnov kontrole kvaliteta rada JKP i celokupnog procesa pružanja javnih usluga.

Ovi odgovori ukazuju da su predstavnici JKP u Beogradu svesni značaja procedure izbora rukovodstva JKP, iako smatraju da ona ne nanosi štete. Još više ohrabruje da su otvoreni za moguće korekcije ove procedure u pravcu jačanja profesionalizacije, obezbeđivanja uvođenja mehanizama transparentnosti i odgovornosti kojima bi se obezbedio bolji kvalitet rada.

Bilo bi dobro da se čitav proces izbora usmeri u pravcu nalaženja najboljih profesionalnih rešenja, uz povećanu transparentnost, kako same procedure, tako i uspostavljanja redovnog izveštavanja o rezultatima rada.

Jedno od rešenja je da se u gradu formira **Komisija** od uglednih stručnjaka za oblasti usluga (sa mandatom na 5 godina), koja obezbeđuje da proces izbora bude javni. Biografije svih kandidata moraju biti objavljene na sajtu grada, da podaci o donetoj odluci, uz obrazloženje odluke, takođe budu uvek javni. Komisija bi, napravivši uvid u strukturu predloga, predložila najbolje kandidate za direktora i za članove UP i NO, uz davanje obrazloženja.

Nadalje, veoma je bitno da JKP i JP redovno (6 puta mesečno) podnose izveštaj o radu direktora i članova UP (obaveza objavljivanja na sajt strani). Ovi izveštaji su dobri indikatori kvaliteta rada preduzeća.

Predlog novog načina izbora

Izmenama Zakona o glavnom gradu **takođe bi trebalo predvideti da izbor, imenovanje i razrešenje, kao i nadzor nad radom direktora i upravnih odbora gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, vrši gradonačelnik**, odnosno Gradsko (izvršno) veće, ako bi bilo organizovano kao „gradska vlada” sa gradonačelnikom na čelu

(koga bi birala Skupština grada)²⁴. **Pri tome, Skupština grada bi obrazovala komisiju** sastavljenu od predstavnika Skupštine, gradonačelnika (ili Gradskog veća), gradskog javnog preduzeća, ustanove, organizacije i službe (čiji se direktor bira) i nezavisnih stručnjaka. Ta komisija bi raspisivala javni oglas za izbor direktora gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi, čiji je osnivač Skupština grada. On bi sadržao visoke profesionalne i stručne uslove propisane Statutom grada. Komisija bi utvrđivala predlog od 3 kandidata, iz čijeg sastava bi gradonačelnik imenovao direktora. **Kad je reč o izboru upravnih odbora, ista komisija bi** (rukovodeći se Statutom propisanih stručnih uslova) **utvrđivala spisak kandidata**, koji bi za jednu polovinu bio veći od broja koji se imenuje. Iz redova tako predloženih kandidata, **gradonačelnik bi imenovao članove Upravnog odbora. Nadzorne odbore imenovala bi Skupština grada.**

Na ovaj način bi se uspostavio efikasan sistem, ne samo kontrole i odgovornosti organa i funkcionera gradskih javnih preduzeća, ustanova i službi, već i nužna koordinacija njihovog rada sa radom organa izvršne vlasti u gradu. Takvu vrstu operativne kontrole i koordinacije, kao i ostvarivanja konkretne odgovornosti, ne može efikasno vršiti Skupština grada kao predstavničko telo. Ona bi, međutim, putem političke kontrole nad radom izvršnih organa (razmatranjem godišnjeg izveštaja o njihovom radu), kao i izveštaja o radu gradskih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi (čiji je osnivač i na čije statute daje saglasnost), ostvarivala kontrolu njihovog funkcionisanja i ostvarenih rezultata. Na primer, neprihvatanjem, od strane Skupštine grada, godišnjeg izveštaja o radu i poslovanju javnog preduzeća, ustanove ili službe, prestao bi mandat njihovom direktoru i Upravnom odboru.

²⁴ Na nivou Republike, Skupština Srbije zakonom osniva javna preduzeća, a Vlada Srbije imenuje i razrešava njihove upravne i nadzorne odbore, kao i direktora.

10. JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA

Planiranje razvoja Grada na osnovu javnih prihoda predstavlja preusku osnovicu za brz razvoj lokalne zajednice. Klasične tehnike budžetskog poslovanja neophodno je zaminiti savremenim metodama finansijskog upravljanja, zasnovanog na korišćenju finansijske aktive i uspostavljanju javno-privatnog partnerstva u obezbeđivanju javnih službi, prvenstveno u izgradnji infrastrukture.

Pravni osnov za uspostavljanje JPP u Gradu

U Republici Srbiji nije donet zakon o JPP. Donet je samo Zakon o koncesijama, koji detaljno reguliše proceduru uspostavljanja samo jednog od brojnih modela JPP. Lokalne vlasti su zbog toga obavezne da prilikom uspostavljanja JPP obezbede poštovanje brojnih zakona, koji regulišu osnivanje, organizovanje, funkcionisanje i finansiranje JLS (jedinica lokalne samouprave) u cilju kvalitetnog obavljanja izvornih poslova²⁵. Saglasno ovim propisima, u cilju efikasnog vršenja izvornih poslova, a radi zadovoljavanja potreba stanovništva, Grad može da uspostavi partnerstvo sa pravnim ili fizičkim licem na načelima javnosti i konkurencije.

Glavni problem uspostavljanja JPP je u tome, što Grad svojim pravnim aktima nije uredio procedure i nadležnost za uspostavljanje ovog ugovornog odnosa, saglasno zakonu²⁶. Statut grada samo u naznakama ima odrednice koje se tiču JPP, bez detaljnog

²⁵ Pravni okvir za uspostavljanje JPP u JLS čine: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o privrednim društvima, Zakon o koncesijama, Zakon o javnim nabavkama i drugi zakoni i podzakonska akta.

²⁶ **Zakon o lokalnoj samoupravi**, član 6.: „Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana.”

uređivanja ovog načina vršenja poslova Grada. Jedine odredbe koje nalazimo u Statutu, a koje se tiču JPP su:

- „Gradsko veće utvrđuje predlog koncesionog akta i zaključuje ugovor o koncesiji” (čl. 54)
- „Gradske opštine (čl. 77. stav 2) mogu obavljanje pojedinih komunalnih delatnosti ugovorom poveriti javnom komunalnom preduzeću, koje je osnovao Grad ili drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, na načelima konkurencije i javnosti, u skladu sa zakonom i aktima Grada”.

Navedene odredbe nisu dovoljne za uspostavljanje uspešnog JPP u Gradu i gradskim opštinama, na načelima konkurencije i javnosti uz političku podršku, koja je neophodna za uspeh dugoročnih ugovornih odnosa sa privatnim sektorom, a u cilju zaštite interesa korisnika javnih usluga. Iz člana 54. nejasno je kome Gradsko veće upućuje predlog koncesionog akta, da li Skupštini grada ili nadležnom ministarstvu. Direktno upućivanje predloga nadležnom ministarstvu, bez odluke Skupštine grada, ne bi bilo u skladu sa Zakonom o koncesijama²⁷.

Potrebno je izmeniti Statut grada tako da uredi procedure i nadležnosti za:

- otpočinjanje procesa uspostavljanja JPP,
- ocenu adekvatnog modela JPP i izvor privatnog partnera,
- ugovaranje JPP,
- kontrolu ostvarivanja ugovora o JPP.

Problemi kod uspostavljanja JPP

Glavni problem uspostavljanja JPP je u tome što Grad svojim pravnim aktima nije uredio procedure i nadležnost za uspostavljanje ovog ugovornog odnosa, saglasno zakonu²⁸.

Zakon o komunalnim delatnostima, član 8.: „Za obavljanje komunalnih delatnosti opština osniva javna komunalna preduzeća, ili njihovo obavljanje poverava drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, u skladu sa zakonom i propisom skupštine opštine.”

²⁷ **Zakon o koncesijama**, član 7.: „Predlog za davanje koncesije Vladi podnosi nadležno ministarstvo. Predlog za davanje koncesije Vladi može podneti i nadležni organ autonomne pokrajine kada se predmet koncesije nalazi na teritoriji autonomne pokrajine, kao i **skupština jedinice lokalne samouprave** na čijoj teritoriji se nalazi predmet koncesije.”

²⁸ **Zakon o lokalnoj samoupravi**, član 6.: „Jedinica lokalne samouprave za ostvarivanje svojih prava i dužnosti i za zadovoljavanje potreba lokalnog stanovništva može osnovati preduzeća, ustanove i druge organizacije koje vrše javnu službu, u skladu sa zakonom i statutom. Jedinica lokalne samouprave može ugovorom, na načelima konkurencije i javnosti, poveriti pravnom ili fizičkom licu obavljanje poslova iz stava 1. ovog člana.”

Zakon o komunalnim delatnostima, član 8.: „Za obavljanje komunalnih delatnosti opština osniva javna komunalna preduzeća, ili njihovo obavljanje poverava drugom preduzeću, odnosno preduzetniku, u skladu sa zakonom i propisom skupštine opštine.”

Preporuke za uspostavljanje uspešnog JPP u Gradu

U cilju efikasnog i ekonomičkog vršenja svojih poslova, pri važećem pravnom okviru, Grad može uspostaviti sledeće oblike JPP:

1) **Ugovoriti koncesiju** na korišćenje dobara u opštoj upotrebi i svojini Republike i na obavljanje delatnosti iz svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom o koncesijama. Predmet koncesije mogu biti: vodoprivredni objekti, lokalni putevi, saobraćajna infrastruktura, energetska infrastruktura (gasovod), komunalna infrastruktura, sportsko-rekreacioni objekti i turistička infrastruktura. Odluku o dodeli koncesije donosi Vlada na predlog nadležnog ministarstva i inicijativu Skupštine grada. Izbor privatnog partnera vrši se putem tendera u skladu sa Zakonom. Rok za uspostavljanje koncesije zavisi od: predmeta koncesije, očekivane dobiti, stepena preuzetog poslovnog rizika, potrebe za investiranjem u početnom periodu i razvoja konkurencije u domenu delatnosti koncesije. Maksimalni rok koncesije je 30 godina.

2) **Poveriti obavljanje poslova** iz svoje nadležnosti u skladu sa zakonom.²⁹ Predmet poveravanja mogu biti svi poslovi definisani Statutom grada: 1) obavljanja poslova ili 2) obavljanja poslova nakon investiranja. Odluku o poveravanju obavljanja poslova trebalo bi da donosi Skupština grada, na predlog nadležnih organa u skladu sa Statutom. Izbor privatnog partnera vrši se kroz otvoreni ili restriktivni postupak javne nabavke u skladu sa Zakonom. Rok za poveravanje obavljanja poslova je od 1 do 5 godina. Rok za poveravanje obavljanja poslova sa investiranjem, zavisi od perioda povraćaja investiranih sredstava privatnog partnera³⁰ iz prihoda od delatnosti, ali ne može biti duži od 25 godina.

3) **Osnovati zajedničko društvo** sa privatnim partnerom, kojem se može poveriti obavljanje poslova Grada u skladu sa Zakonom i Statutom. Osnivanje zajedničkog društva vrši se u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Nakon osnivanja, društvu se poverava obavljanje poslova, ako u konkurenciji sa drugim ponuđačima dostavi najpovoljniju ponudu, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Odluku o osnivanju zajedničkog društva i poveravanju poslova trebalo bi da donosi Skupština grada, na predlog nadležnih organa i komisije za javne nabavke, u skladu sa Statutom.

U fazi odlučivanja o sprovođenju projekta ili unapređenja javne usluge putem JPP, ključni momenat za uspeh je priprema Grada za **izbor adekvatnog modela JPP**. Izbor

²⁹ Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o komunalnim delatnostima, Zakon o glavnom gradu i Zakon o javnim nabavkama

³⁰ U obračun **perioda povraćaja investiranih sredstava privatnog partner** ulaze: visina uloženi sredstava, dinamika ulaganja i cena uloženi sredstava. Cena uloženi sredstava obično obuhvata profit privatnog partnera i troškove obezbeđivanja sredstava na tržištu kapitala (kada se on zadužuje za realizaciju projekta JPP).

modela zavisi od cilja koji se želi postići uvođenjem JPP u vršenje delatnosti, koja je u nadležnosti Grada. Kada Grad želi da unapredi efikasnost u pružanju javne usluge, bez značajnih ulaganja u ovu delatnost, onda je najpogodniji model JPP, poveravanje obavljanja poslova.

Kada je potrebno izvršiti ulaganje značajnih sredstava u infrastrukturu ili obavljanje delatnosti, onda postoji izbor između tri opisana modela JPP. Izabrani model JPP mora da omogućiti ostvarivanje „**veće vrednosti za novac**” u odnosu na tradicionalnu javnu nabavku ili isporuku usluge od strane Grada ili javnog preduzeća, putem: 1) povećanja efikasnosti isporuke javne usluge, smanjenjem operativnih rashoda; 2) efikasne podele rizika (prenos komercijalnih rizika na privatnog partnera, a institucionalnih rizika na Grad); 3) bržeg sprovođenja projekta (zbog brže naplate kapitala privatnog partnera); 4) unapređenja kvaliteta usluge (primenom tehnoloških rešenja i znanja privatnog partnera); 5) ostvarivanje dodatnih prihoda za Grad (na osnovu korišćenje javne imovine za sprovođenje JPP ili prava ustupljenih privatnom partneru) i 6) očuvanje imovine koja će zakonom biti uređena kao javna imovina, bez mogućnosti otuđivanja.

Da bi se postigli željeni efekti procesa pripreme i sprovođenja uspešnog JPP, trebalo bi da se obuhvate sledeće aktivnosti:

1. Analiza pravnog okvira u cilju pronalazjenja pravnog osnova za uspostavljanje JPP;
2. Analiza postojećeg stanja sistema/delatnosti: obim, kvalitet i cena usluge i finansijski rezultat;
3. Analiza tražnje za uslugom u pogledu obima i kvaliteta;
4. Analiza usluge (obim, kvalitet i cena) i finansijskog rezultata (prihodi, rashodi, finansijska rentabilnost), nakon sprovođenja mogućih modela JPP;
5. Izrada studije izvodljivosti projekta za finansiranje (finansijska samoodrživost i rentabilnost projekta iskazana kroz FNPV(C) rashoda projekta i FNPV(K) izvora finansiranja projekta);
6. Izbor modela JPP koji će se sprovesti na osnovu studije izvodljivosti;
7. Izrada konkursne dokumentacije za izbor privatnog partnera;
8. Sprovođenje javne nabavke/tendera za izbor privatnog partnera;
9. Ugovaranje projekta JPP sa najboljim ponuđačem;
10. Organizacija kontrole sprovođenja projekta JPP;
11. Praćenje efekata projekta JPP: obim i kvalitet usluge i postignut finansijski rezultat i efekat za Grad.

Projekti koji se spovode po modelu JPP, ne moraju biti finansirani samo iz sredstava privatnog partnera. Oni mogu biti zajednički finansirani od strane Grada i privatnog

partnera, pri čemu Grad ostvaruje učešće u budućim prihodima projekta, koji je predmet JPP. Ovo je važno imati u vidu prilikom sagledavanja mogućnosti realizacije skupih infrastrukturnih projekata po modelu JPP, a za koje je potrebno sufinansiranjem iz javnih sredstava učiniti ih privlačnijim za privatni kapital. **Izvori sredstava** za sprovođenje projekta ugovaranjem JPP mogu biti:

- **prihodi i primanja Grada**, obezbeđena iz sopstvenih prihoda i primanja, kapitalnog transfera Republike, kapitalne inostrane donacije (EU fondovi – npr. IPA) i zaduživanja na tržištu kapitala (kod finansijskih institucija);
- **sredstva privatnog partnera** obezbeđena iz sopstvenog kapitala i zaduživanja na tržištu kapitala (npr. EBRD, EIB, domaće komercijalne banke i lizing kompanije).

Da bi se konkurisalo za dobijanje donacije iz fondova EU za sprovođenje projekta JPP, neophodno je zadovoljiti sledeće kriterijume EU:

- 1) osiguranje transparentnosti u izboru privatnog partnera;
- 2) osiguranje maksimalne zaštite javnog interesa;
- 3) definisanje optimalnog nivoa inostranih kapitalnih donacija;
- 4) izbor adekvatnog modela JPP na osnovu tipa projekta;
- 5) optimalna raspodela rizika između učesnika u projektu JPP i
- 6) poboljšanje kvaliteta usluga za sve korisnike.

Investiciono planiranje i kapitalne investicije

Analizom je utvrđeno da Grad ima **neefikasno planiranje i sprovođenje kapitalnih investicija** usled preplitanja nadležnosti i poslova organa Gradske uprave i Agencije za investicije. Zbog toga dolazi do obavljanja istih poslova od strane Agencije i nadležnog organa Uprave (npr. kapitalni investicioni rashodi za obrazovanje u nadležnosti su Sekretarijata za obrazovanje i Agencije za investicije istovremeno).

Poseban problem je **nepostojanje jedinstvenog višegodišnjeg plana kapitalnih investicija na nivou Grada**, koji bi omogućio planiranje pristupanja Grada tržištu kapitala, putem zaduživanja (nabavke kredita i emisije obveznica) ili pribavljanja kapitala privatnog partnera (JPP). Plan kapitalnih investicija bi omogućio Gradu da vrši selekciju izvora finansiranja projekata na osnovu rentabilnosti projekta³¹ i cene izvora sredstava³².

³¹ **Pokazatelji finansijske rentabilnosti projekta** su: neto sadašnja vrednost (NPV), koeficijent neto sadašnje vrednosti i interna stopa rentabilnosti (IRR) troškova projekta i uloženi sredstava u projekat.

³² **Cena izvora sredstava** je: diskontna stopa za budžetska sredstva (d), kamatna stopa za kredit ili obveznicu (r) i dividenda privatnog partnera za JPP (p), pri čemu je $d < r < p$.

Ovim bi se omogućilo postizanje najveće društveno-ekonomske koristi na uložena sredstva budžeta Grada i brže unapređenje javnih usluga.

Razvoj investicionog planiranja, uz ostvarivanje navedenih efekata, treba da obuhvati sledeće aktivnosti:

- donošenje odluke o implementaciji sistema planiranja kapitalnih investicija, koja bi obuhvatila metodologiju i vreme sprovođenja;
- obuka zaposlenih za planiranja kapitalnih investicija;
- definisanje kriterijuma za izbor prioriternih investicionih projekata;
- usaglašavanje investicionih planova sa strategijom razvoja Grada;
- razvoj sistema za praćenje sprovođenja budžeta finansiranja investicija;
- integracija investicionih planova u višegodišnje finansijske planove;
- uključivanje građana u izradu investicionih planova i praćenje izvršenja;
- izrada baze podataka o investicionim potrebama, realizaciji investicionih planova i iskorišćenosti postojeće imovine;
- obezbeđenje softverske podrške izradi investicionih planova.

Zaključci i predlozi

Pružanje usluga je najvažnija dimenzija rada i postojanja svake vlasti; pa je to slučaj i sa Beogradom. U Srbiji još uvek nije otvoren ambiciozniji proces reforme JKP kojom bi se na sistemski način podigao kvalitet organizacije, menadžmenta, omogućila privatizacija, uvela konkurencija, obezbedile tržišne cene za sve usluge za koje je to moguće, uz uključivanje građana u proces ocene kvaliteta usluga. U Srbiji je ceo proces značajno opterećen jačanjem partokratije i ambicijama partija da JKP tretiraju kao važan deo plena osvojenog na izborima.

Statut nije posvetio adekvatan prostor pružanju javnih usluga. Grad Beograd bi trebalo da bude lider u procesima modernizacije usluga, u procesima modernizacije rada javno-komunalnih preduzeća, u procesima uvođenja konkurencije, davanja koncesija, privatizacije, kreiranja javno-privatnih partnerstava itd.

U ranijim raspravama se otvorilo kao krupno pitanje nekonkurentnosti rada javno-komunalnih preduzeća (slab kvalitet, neefektivnost, neefikasnost), netržišni princip formiranja cena, problemi usled partijskih principa postavljanja direktora i članova upravnih i nadzornih odbora kao i zloupotrebe fondova.

Otuda se nameće da, pored modernizacije JKP, grad (kao i sve ostale lokalne vlasti) dobije natrag **svojinu** (Zakon o javnoj imovini), kao i da dobije pravo na **davanje koncesija** bez odobranja od strane Direkcije za imovinu Srbije. Sva javna preduzeća bi morala dobiti natrag imovinu i dobiti punu poslovnu slobodu da postanu tržišno efikasna preduzeća. Uvesti ekonomske mehanizme merenja efekata i kvaliteta njihovog rada.

Cene treba tržišno formirati uz što manje intervencije (smanjivati subvencije gde je to moguće).

Veoma važan reformski sadržaj predstavlja promena procedure izbora direktora, kao i članova upravnih i nadzornih odbora JKP u pravcu **jačanja profesionalnih** a potiskivanja partijskih kriterijuma.

U pripremi za uspostavljanje JPP, Grad je obavezan da **izvrši analizu**: a) pravnog osnova za uspostavljanje JPP; b) postojećeg stanja sistema/delatnosti (obim, kvalitet i cena usluge i finansijski rezultat); c) tražnje za uslugom u pogledu obima i kvaliteta; d) obima, kvaliteta i cene usluge i finansijskog rezultata nakon sprovođenja JPP i e) finansijske rentabilnosti projekta finansiranog iz privatnog kapitala.

Grad treba da omogući **konkurisanje za sredstva iz fondova EU**, prilikom sprovođenja velikih investicionih projekata, koji bi bili sprovedeni po modelu JPP (npr. koncesija na vodovod i kanalizaciju).

Neophodno je usvojiti **plan kapitalnih investicija**, koji bi omogućio Gradu da vrši selekciju izvora finansiranja projekata na osnovu rentabilnosti projekta i cene izvora sredstava. Cilj je postizanje najveće društveno-ekonomske koristi na uložena sredstva budžeta Grada i brže unapređenje javnih usluga.

11. NAČIN FINANSIRANJA GRADA BEOGRADA

1. Značaj fiskalne decentralizacije

U celom svetu jača **trend decentralizacije države**, koja se najjednostavnije definiše prenosom političke moći i uticaja s višeg nivoa vlasti (države) na niži nivo (regionalnu i lokalnu vlast). Iako je širenje procesa decentralizacije među državama različito, zajedničko im je obeležje da se potreba za decentralizacijom pojavljuje, zbog potrebe za uspešnijim javnim sektorom. Brojne su koristi koje svaka država može imati od decentralizacije državnih funkcija. Glavna korist je **povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga**, jer lokalna vlast ima bolji uvid u usluge, koje su potrebne lokalnom stanovništvu.

Autonomija na strani rashoda podrazumeva slobodu lokalne vlasti da u okviru budžetskih ograničenja odluči o prioritetima realizacije javnih usluga. Ona se ostvaruje formiranjem liste javnih usluga i utvrđivanjem načina na koji se one pružaju i sredstava iz kojih se finansiraju.

Zajedničko obeležje država u tranziciji je otpočinjanje fiskalne decentralizacije u uslovima nasleđenog, centralizovanog sistema javnih finansija, u kojem lokalna samouprava nije imala fiskalne funkcije i odgovornosti.

U državama u tranziciji postoji potreba da se na lokalnom nivou vlasti poveća fiskalna autonomija, kroz razvoj izvornih prihoda i jačanje kapaciteta lokalne poreske administracije. Ovo je neophodno, kada se zna da je u većini zemalja postignut značajan stepen decentralizacije javnih rashoda. Da bi se ovo postiglo potrebno je unaprediti sistem upravljanja lokalnim javnim finansijama. Centralna vlast i dalje ima značajnu kontrolu nad budžetima lokalnih samouprava u većini zemalja u tranziciji.

2. Proces fiskalne decentralizacije u Republici Srbiji

Da bi sagledali položaj grada Beograda u procesu fiskalne decentralizacije, moramo poći od pravnog uređenja Republike Srbije, sa ciljem utvrđivanja dostignutog stepena fiskalne decentralizacije u državi.

Ustav Republike Srbije jemči i uređuje pravo na lokalnu samoupravu, koja se ostvaruje u posebnim teritorijalnim jedinicama: opštinama, gradovima, gradu Beogradu i gradskim opštinama. Ostvarivanje lokalne samouprave regulisano je **Zakonom o lokalnoj samoupravi**. Osnivanje i ukidanje jedinica lokalne samouprave uređeno je u skladu sa načelima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, a prava i obaveze lokalne samouprave definisana su na širokoj osnovi. Učinjene su promene u sistemu organizacije lokalne vlasti. Poslovi lokalne samouprave podeljeni su u grupu izvornih i grupu ustupljenih poslova od Republike. Izvorne poslove možemo razvrstati u nekoliko grupa prema prirodi, vrsti funkcije i osnovnim namenama: 1) rashodi za rad lokalne samouprave; 2) ostvarivanje zakonom utvrđenih prava (obrazovanje, socijalna zaštita, društvena briga o deci, kultura, fizička kultura, javno informisanje, primarna zdravstvena zaštita i unapređenje turizma, ugostiteljstva, zanatstva, trgovine i zaštite životne sredine); 3) obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti; 4) funkcije u domenu građevinskog zemljišta; 5) donošenja programa razvoja; 6) realizacija objekata koji se finansiraju iz samodopri-nosa; 7) donošenje budžeta i njegovog završnog računa i 8) utvrđivanje visine lokalnih izvornih prihoda. Pored izvornih poslova JLS je obavezna da obavlja i poslove koje joj poveri Republika, odnosno teritorijalna autonomija, iz delokruga svojih prava i nadležnosti. Uz poveravanje poslova, Republika istim zakonom opredeljuje sredstva neophodna za njihovo obavljanje.

Nakon decentralizacije javnih funkcija, izvršena je decentralizacija javnih finansija donošenjem **Zakona o finansiranju lokalne samouprave** 2006. godine, kojim se uređuje obezbeđivanje sredstava opštinama, gradovima i Gradu Beogradu za obavljanje izvornih i poverenih poslova.

U ovom trenutku sa sigurnošću možemo reći da **nije zadovoljen princip finansiranja JLS baziran na izvornim prihodima**, pošto oni čine manjinski deo u ukupnim prihodima budžeta JLS.

3. Povećanje fiskalne samostalnosti Grada Beograda

Donošenjem Zakona o glavnom gradu omogućeno je da se bliže urede izvori finansiranja prema nadležnostima koje su poverene Gradu od Republike. Zakonom je uređeno da Grad vrši nadležnosti opštine i grada, utvrđene Ustavom i zakonom, i nadležnosti koje su poverene njemu kao glavnom gradu.

Povećanje nadležnosti Grada nije praćeno povećanjem izvora finansiranja, što je uređeno članom 3. Zakona o finansiranju LS³³. Izvori sredstava za finansiranje Grada

³³ Zakon o finansiranju LS, član 3.: „Republika je dužna da pri svakom prenošenju ili poveravanju novih poslova jedinici lokalne samouprave obezbedi odgovarajuća sredstva, odnosno izvore prihoda, potrebne za obavljanje tih poslova”.

ostali su isti kao izvori finansiranja ostalih jedinica lokalne samouprave. Nadležnosti koje se odnose na finansiranje vodoprivredne delatnosti i izgradnje, rekonstrukcije, održavanja i upravljanja opštinskim i nekategorisanim putevima, ulicama i državnim putevima (bez autoputa), mogu zahtevati investiranje značajnih finansijskih sredstava. Postavlja se pitanje, da li Grad, sa postojećim prihodima i primanjima, može obezbediti neophodna sredstva za vršenje novih delatnosti. Problem postaje složeniji u okviru ideje da se Gradu daju veće nadležnosti.

Na osnovu plana budžeta za 2009. godinu, izvorni prihodi Grada čine 41,8%, dok ustupljeni prihodi od Republike čine 58,2% planiranih prihoda budžeta Grada. Ako bismo posmatrali strukturu prihoda tekućeg budžeta (bez naknade za uređivanje zemljišta i zakupnine), onda bi ustupljeni prihodi činili čak 77%, a izvorni prihodi samo 23%. Ovakav nivo fiskalne autonomije zadovoljavajući je za prosečnu opštinu u Srbiji, međutim, Beograd bi kao glavni grad trebalo da ima veću samostalnost u kreiranju i naplati sopstvenih prihoda, jer se na teritoriji Grada stvara trećina domaćeg bruto proizvoda u Republici.

Proces preraspodele javnih prihoda i rashoda u korist Grada može se vršiti jačanjem **sistema vlastitih prihoda** (Grad ima pravo da uvodi sopstvene prihode, npr. poreze ili prireze) i smanjenjem **sistema zajedničkih prihoda** (Gradu se dopušta da učestvuju u delu prihoda od pojedinih poreza, koji pripadaju Republici).

Prilikom dodeljivanja **novih izvornih prihoda** Gradu, trebalo bi voditi računa: a) da budu lako uočljivi; b) da budu laki za administriranje; c) da obezbeđuju dovoljno prihoda za finansiranje nadležnosti Grada i d) ne bi trebalo da budu progresivni. To bi mogli biti prirezi na poreze koji pripadaju Republici, uz ukidanje plaćanja transfera iz budžeta Republike.

Većom fiskalnom samostalnošću Gradu bi bilo dostupnije tržište kapitala, koje predstavlja važan izvor sredstava za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda. Veći stepen fiskalne samostalnosti Grada može se postići:

- povećanjem prihoda od poreza na imovinu (preispitivanjem vrednosti poreske osnovice, primenom tržišne umesto knjigovodstvene vrednosti imovine pravnih lica);
- povećanjem naplate izvornih prihoda Grada;
- sagledavanjem mogućnosti da Grad umesto nenamenskog transfera Republike dobije novi izvor prihoda, koji bi zavisio od aktivnosti privrede na njegovoj teritoriji (saglasno čl. 6, tačka 16. Zakona o finansiranju lokalne samouprave);
- sagledavanjem mogućnosti uvođenja samodoprinosu za sprovođenje kapitalnih investicionih projekata od značaja za građane;
- povećanjem efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskih javnih preduzeća, čime bi Grad imao prihod od ostvarene dobiti ovih preduzeća;

- ostvarivanjem prihoda od koncesije, davanjem koncesije na izgradnju infrastrukture i obavljanje komunalne delatnosti.

Preduslov dalje fiskalne decentralizacije je **jačanje kapaciteta Grada**, u cilju stvaranja dovoljnih administrativnih i tehničkih mogućnosti za efikasno vršenje poverenih prihoda i rashoda (npr. jačanje poreske administracije).

4. Upravljanje imovinom Grada

Imovina Grada može se pojaviti u obliku **finansijske imovine** (novac, prava i finansijski plasmani) i **nefinansijske imovine** (javna infrastruktura i gradske nepokretne i pokretne stvari). U upravljanju imovinom Grad bi trebalo da poštuje: načelo dobrog gospodara, načelo očuvanja i obnavljanja imovine i načelo ograničenog raspolaganja imovinom.

U cilju povećanja prihoda od imovina i optimizacije rashoda za nabavku nove i održavanje postojeće imovine, neophodno je **unaprediti upravljanje imovinom**. U tom cilju trebalo bi preduzeti sledeće aktivnosti:

- formiranje i ažuriranje jedinstvene baze podataka o imovini uz njenu kategorizaciju na: funkcionalnu, instrumentalnu i imovinu namenjenu prodaji;
- razvijanje strategije upravljanja imovinom;
- formiranje posebne organizacione jedinice odgovorne za definisanje i sprovođenje strategije upravljanja imovinom;
- uvođenje imovinskog inspektora, koji bi vršio funkcionalnu kontrolu imovine;
- definisanje kriterijuma za izbor imovine koja je namenjena prodaji i
- razvoj sistema praćenja kretanja cena imovine na tržištu.

Do konačnog donošenja zakona o vraćanju imovine lokalnim vlastima i definisanju javne imovine, potrebno je regulisati način upravljanja imovinom od strane organa Grada. Ovo je posebno važno za slučaj korišćenja imovine prilikom uspostavljanja javno-privatnog partnerstva u Gradu.

5. Unapređenje upravljanja dugom

U cilju **povećanja primanja od zaduživanja** za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, potrebno je posebno urediti uslove zaduživanja Grada:

a) utvrđivanje maksimalnog nivoa zaduživanja na osnovu mogućnosti otplate duga iz neto tekućeg budžetskog suficita, po međunarodnim standardima procene kreditne sposobnosti JLS;

b) omogućiti direktno zaduživanje kod investitora javnom emisijom obveznica na domaćem i inostranom tržištu kapitala i

c) omogućiti poseban tretman duga prilikom sprovođenja projektnog finansiranja.³⁴

U cilju efikasnijeg korišćenja sredstava duga i snižavanja troškova zaduživanja putem smanjenja kreditnog rizika Grada, potrebno je **doneti strategiju upravljanja dugom**. Ovaj akt bi donosila Skupština grada. On bi omogućio efikasno i operativno ponašanje Grada, kao učesnika na finansijskom tržištu, uprkos složenom i sporom procesu odlučivanja. Ovim aktom bi se dale smernice za rad nadležnog organa Gradske uprave za finansije, koji bi predlagao aktivnosti Grada u procesu upravljanja dugom, nadležnim organima, saglasno strategiji. Ovom strategijom bi se mogao regulisati način zaduživanja i praćenje nivoa zaduženosti gradskih opština i javnih preduzeća, koja predstavljaju povezana pravna lica sa Gradom. Grad u ovom trenutku ne može da garantuje dug javnih preduzeća, ali njihove neplaćene dospеле obaveze po kreditima mogu ugroziti izvršavanje delatnosti koje su im poverene i indirektno prouzrokovati trošak u budžetu Grada.

6. Unapređenje efekata rashoda budžeta Grada

Potrebno je **preispitati efekte rashoda budžeta Grada**, u cilju daljeg snižavanja tekućih i povećanja kapitalnih investicionih rashoda. To se može postići preusmeravanjem tekućih subvencija i korišćenjem tekućeg budžetskog suficita za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda.

Prema **funkcionalnoj klasifikaciji rashoda** budžeta u izvršavanju nadležnosti Grada najzastupljenije su: ekonomske funkcije i funkcije iz oblasti stanovanja i komunalnih delatnosti. Visoka zastupljenost javnih rashoda u navedenim funkcijama rezultat je visokih subvencija, zbog nerealne cene usluga i neefikasnosti poslovanja gradskih preduzeća. Trebalo bi uspostaviti cenu usluga na osnovu punog pokrića troškova obezbeđenja usluge iz prihoda od poslovanja preduzeća. Subvencije javnim preduzećima trebalo bi zameniti subvencijama korisnicima usluga, koji ne bi mogli da plate realnu cenu usluge.

Na osnovu **ekonomske klasifikacije** možemo zaključiti da tekući rashodi čine 54,9%, a kapitalni investicioni rashodi (investicije, kapitalne subvencije i kapitalni transferi) čine 45,1% ukupnih planiranih rashoda budžeta za 2009. godinu. Ekonomska struktura budžetskih aroprijacija ukazuje na značajan nivo investiranja Grada u javni servis. Nivo

³⁴ Dug koji se otplaćuje iz budućeg prihoda projekta, bez angažovanja tekućih prihoda budžeta, ne bi trebalo da uđe u obračun ukupnog duga Grada.

ulaganja Grada može biti povećan preusmeravanjem tekućih subvencija javnim preduzećima (koje čine 8,4% ukupnih rashoda budžeta) i investiranjem suficita ostvarenog u prethodnoj godini u nove kapitalne projekte.

7. Unapređenje finansijskog upravljanja Grada

Potrebno je **urediti sadržinu budžeta Grada** (statutom ili drugim pravnim aktom) u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, imajući u vidu da je budžet odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja i utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine.

Grad samostalno raspoložuje prihodima i primanjima koji mu pripadaju, u skladu sa zakonom i odlukom o budžetu Grada, koja se donosi u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu.³⁵ Statutom je uređeno da se budžet Grada donosi za jednu kalendarsku godinu, ali nije uređeno šta mora da sadrži. Posledica toga je da Odluka o budžetu ne sadrži sve potrebne elemente o kojima bi trebalo da odlučuje Skupština.³⁶ U dosadašnjim budžetima Grada nedostaju procenjeni prihodi i primanja i rashodi i izdaci za naredne dve fiskalne godine.³⁷ U poslednjoj Odluci o budžetu Grada za 2009. (dostupnoj javnosti na web sajtu Grada) nedostaje predlog za korišćenje suficita (prenet iz prethodne budžetske godine), što je Grad u obavezi da iskaže po Zakonu. Nedostajući podaci u odluci o budžetu onemogućuju odbornike u Skupštini i javnost da sagledaju ukupne fiskalne i finansijske potencijale Grada. Ovi podaci su izuzetno važni prilikom donošenja odluke o novom zaduživanju Grada, kada su neophodna predviđanja fiskalnih kapaciteta za naredne dve godine.

Potrebno je **urediti obavezu vršenja eksterne revizije završnog računa budžeta Grada** (statutom ili drugim pravnim aktom), u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu (čl. 79). Budući da je Grad zadužen kod međunarodnih finansijskih institucija i da planira nova zaduživanja na tržištu kapitala, neophodno je uraditi reviziju završnog računa budžeta. Cilj je unapređenje kvaliteta finansijskog upravljanja i izveštavanja Grada i time snižavanje cene duga.

³⁵ **Zakon o budžetskom sistemu se uređuje:** 1) planiranje, priprema, donošenje i izvršenje budžeta JLS, 2) budžetsko računovodstvo i izveštavanje, finansijsko upravljanje, kontrola i revizija budžeta JLS, 3) nadležnost i organizacija trezora JLS i 4) druga pitanja od značaja za funkcionisanje budžetskog sistema.

³⁶ Saglasno Zakonu o budžetskom sistemu, budžet je odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine. Budžet se sastoji iz opšteg i posebnog dela. **Opšti deo budžeta obuhvata:** 1) račun prihoda i rashoda, neto nabavku nefinansijske imovine i budžetski suficit/deficit, 2) ukupni fiskalni suficit/deficit, 3) račun finansiranja: korišćenje suficita/ili finansiranje deficita, 4) procenu novog zaduženja i otplate duga i 5) stalnu i tekuću budžetsku rezervu.

³⁷ Osnov za vršenje ovih procena predstavlja **Memorandum o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za budžetsku godinu i naredne dve fiskalne godine**, koji donosi Vlada.

Namenski karakter prihoda ne bi smeo da ugrozi bruto naplatu prihoda budžeta Grada. Razlog je taj što Grad mora imati uvid u naplatu i dinamiku i namenu trošenja svih javnih prihoda koji su prihodi budžeta Grada. Zakonom o glavnom gradu (čl. 5) uređeno je da **prihodi po osnovu naknade za uređivanje građevinskog zemljišta** predstavljaju namenska sredstva za finansiranje programa uređivanja građevinskog zemljišta i izgradnje kapitalnih objekata grada Beograda i pripadaju preduzeću koje grad Beograd osniva radi obezbeđivanja uslova za uređivanje, korišćenje, unapređivanje i zaštitu građevinskog zemljišta. Utvrđivanje namenskog karaktera ovog prihoda je u skladu sa Zakonom o finansiranju JLS i dovoljno je sa aspekta regulisanja načina trošenja. Uvođenje odrednice da prihod pripada preduzeću nije u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu i može dovesti do otuđenja prihoda u postupku naplate. Ova odredba ga pretvara u sopstveni prihod preduzeća, što može omogućiti naplatu prihoda van uplatnog računa prihoda budžeta, direktnom uplatom na podračun prihoda preduzeća. Ovim bi Grad imao smanjen uvid u naplatu i dinamiku i namenu trošenja ovih sredstava, što nije bila namera zakonodavca prilikom definisanja izvornosti ovog prihoda i statusa preduzeća kao budžetskog korisnika.

8. Nadležnosti organa Grada

Potrebno je **preispitati nadležnosti organa Grada**, naročito Sekretarijata za finansije u domenu finansiranja Grada. Cilj je povećanje efikasnosti i ekonomičnosti obavljanja poverenih poslova.

Nadležnosti gradonačelnika u vezi sa finansiranjem Grada su heterogene i nejasne – od poslova koje bi trebalo da obavljaju nadležni organi gradske uprave³⁸, do poslova koji bi trebalo da budu nadležnost Skupštine grada. U nadležnosti Skupštine grada bi trebalo da ostane utvrđivanje cene proizvoda i usluga iz nadležnosti Grada. Gradonačelnik bi mogao da daje saglasnost na cene proizvoda i usluga. Isti princip se može primeniti na regulisanje nadležnosti u vezi sa sprovođenjem javnih radova, davanjem na korišćenje ili u zakup nepokretnosti koje koriste organi Grada i pribavljanjem i otuđenjem imovine veće vrednosti.

U delokrug **nadležnosti Sekretarijata za finansije** svrstani su poslovi u vezi sa izgradnjom, rekonstrukcijom, adaptacijom i sanacijom objekata finansiranih iz budžeta Grada i imovinsko-pravnim poslovima u vezi sa realizacijom ovih investicija. Ovi poslovi bi trebalo da budu dodeljeni u nadležnost Agencije za investicije, a imovinsko-pravni poslovi nadležnom organu Gradske uprave. U nadležnosti Sekretarijata za fi-

³⁸ Utvrđuje uslove i način regresiranja troškova boravka dece u predškolskim ustanovama i utvrđuje uslove i način ostvarivanja prava na odmor i rekreaciju dece u dečjem odmaralištu.

nansije bi trebalo da ostanu samo poslovi u vezi sa obezbeđenjem izvora finansiranja investicija.

9. Finansiranje gradskih opština

Glavni nedostatak sistema finansiranja gradskih opština je nestabilnost i nepredvidivost izvora finansiranja opština. Raspodela prihoda između Grada i opština vrši se svake godine prilikom donošenja odluke o budžetu Grada. Prilikom raspodele prihoda trebalo bi primeniti osnovne principe fiskalne decentralizacije, koji bi trebalo da omoguće bolju raspodelu resursa između gradskog i opštinskog nivoa.

Neophodno je **izmeniti Statut grada u cilju regulisanja izvora finansiranja gradskih opština**, saglasno članu 25. Zakona o budžetskom sistemu³⁹ (iz jula 2009. g). Ovom izmenom bi se definisali izvorni prihodi gradskih opština i učešće opština u prihodima Grada (izvornim i ustupljenim). Očekivani efekat izmene Statuta je:

- 1) stabilnost i predvidivost prihoda budžeta gradskih opština;
- 2) povećanje efikasnosti gradskih opština prilikom naplate sopstvenih izvornih prihoda i
- 3) smanjenje rizika prilikom zaduživanja gradskih opština (što rezultira nižom cenom duga).

Novina koju donosi Statut u domenu finansiranja gradskih opština je **moгуćnost zaduživanja**, u skladu sa zakonom, po prethodno pribavljenoj saglasnosti gradonačelnika. Uređivanje mogućnosti zaduživanja rezultat je prenošenja nadležnosti gradskim opštinama, za sprovođenje kapitalnih investicionih rashoda u pojedinim oblastima pružanja javnih usluga. Statut nije uredio proceduru i kriterijume na osnovu kojih gradonačelnik daje saglasnost. Potrebno je urediti proceduru davanja saglasnosti gradonačelnika na zaduživanje opština.

10. Preporuke za unapređenje finansiranja Grada

1) **Potrebno je nastaviti proces decentralizacije državnih funkcija putem modela prenošenja vlasti, koji uspostavlja nezavisnost Grada, a kome su data samostalna prava u izvršavanju javnih funkcija i nezavisna jurisdikcija uvođenja fiskalnih i drugih javnih prihoda za njihovo finansiranje. Glavna korist je povećanje efikasnosti u pružanju javnih usluga, jer Grad ima bolji uvid u usluge koje su potrebne lokalnom stanovništvu. Decentralizacijom se može ostvariti niz drugih ciljeva: a) smanjenje udela javnog sektora u ukupnoj ekonomiji; b) mobilisanje javnih prihoda**

³⁹ Član 25. „Statutom grada, odnosno grada Beograda, utvrđuje se deo prihoda iz stava 1. ovog člana, koji pripada budžetu gradske opštine, a koji budžetu grada, odnosno grada Beograda.”

uz istovremeno smanjenje troškova pružanja javnih usluga; c) usklađivanje odgovornosti za lokalne javne rashode s raspoloživim finansijskim sredstvima; d) jačanje sopstvenih prihoda Grada i e) promovisanje saradnje različitih nivoa vlasti u pružanju javnih usluga.

2) Proces preraspodele javnih prihoda i rashoda u korist Grada može se vršiti jačanjem sistema vlastitih prihoda (Grad ima pravo da uvodi sopstvene prihode, npr. poreze ili prireze) i smanjenjem sistema zajedničkih prihoda (Gradu se dopušta da učestvuje u delu prihoda od pojedinih poreza koji pripadaju Republici).

3) Prilikom dodeljivanja novih javnih prihoda Gradu, trebalo bi voditi računa da budu lako uočljivi, da budu laki za administriranje, da obezbeđuju dovoljno prihoda za finansiranje nadležnosti Grada i da ne budu progresivni. To bi mogli biti prirezi na poreze, koji pripadaju Republici uz ukidanje plaćanja transfera iz budžeta Republike.

4) Preduslov dalje decentralizacije je jačanje kapaciteta Grada u cilju stvaranja dovoljnih administrativnih i tehničkih mogućnosti za efikasno vršenje poverenih prihoda i rashoda (npr. jačanje poreske administracije).

5) Poštovanje Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u smislu vraćanja prava raspolaganja imovinom Gradu i gradskim opštinama. Potrebno je regulisati način upravljanja imovinom od strane organa Grada, do konačnog donošenja očekivanih zakona o vraćanju imovine JLS i definisanju javne imovine. Ovo je posebno važno za slučaj korišćenja imovine prilikom uspostavljanja javno-privatnih partnerstava u Gradu.

6) Potrebno je obezbediti da namenski karakter prihoda (npr. naknada za uređivanje građevinskog zemljišta) ne ugrozi bruto naplatu prihoda budžeta Grada. Razlog je taj što Grad mora imati uvid u naplatu, dinamiku i namenu trošenja svih javnih prihoda, koji su prihodi budžeta Grada.

7) U cilju povećanja primanja od zaduživanja za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda, potrebno je posebno urediti uslove zaduživanja Grada: a) utvrđivanje maksimalnog nivoa zaduživanja na osnovu mogućnosti otplate duga iz neto tekućeg budžetskog suficita, po međunarodnim standardima procene kreditne sposobnosti JLS; b) omogućiti direktno zaduživanje kod investitora javnom emisijom obveznica na domaćem i inostranom tržištu kapitala i c) omogućiti poseban tretman duga prilikom sprovođenja projektnog finansiranja.⁴⁰

8) Potrebno je urediti sadržinu budžeta Grada (statutom ili drugim pravnim aktom) u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu, imajući u vidu da je budžet

⁴⁰ Dug koji se otplaćuje iz budućeg prihoda projekta, bez angažovanja tekućih prihoda budžeta, ne bi trebalo da uđe u obračun ukupnog duga Grada.

odluka kojom se procenjuju prihodi i primanja, te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu ili tri godine.

9) Potrebno je urediti obavezu vršenja eksterne revizije završnog računa budžeta (statutom ili drugim pravnim aktom) u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. S obzirom na to da je Grad zadužen kod međunarodnih finansijskih institucija i da planira nova zaduživanja na tržištu kapitala, neophodno je urediti reviziju završnog računa budžeta. Cilj je unapređenje kvaliteta finansijskog upravljanja i izveštavanja Grada i time snižavanje cene duga.

10) Potrebno je doneti strategiju upravljanja dugom u cilju efikasnijeg korišćenja sredstava duga i snižavanja troškova zaduživanja putem smanjenja kreditnog rizika Grada.

11) Potrebno je preispitati nadležnosti organa Grada, posebno Gradonačelnika i Sekretarijata za finansije u domenu finansiranja Grada. Cilj je povećanje efikasnosti i ekonomičnosti obavljanja poverenih poslova i usklađivanja nadležnosti Gradonačelnika sa načinom izbora.

12) Neophodno je unaprediti upravljanje imovinom u cilju povećanja prihoda od imovina i optimizacije rashoda za nabavku nove i održavanje postojeće imovine.

13) Neophodno je unaprediti prihode Grada: a) povećanjem prihoda od poreza na imovinu; b) povećanjem naplate izvornih prihoda Grada; c) zamenom nenamenskog transfera Republike novim izvornim prihodom, koji zavisi od privredne aktivnosti na teritoriji Grada; d) uvođenjem samodoprinosa za investicione projekte; e) povećanjem efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskih JKP i f) ostvarivanjem prihoda od koncesije na obavljanje komunalne delatnosti.

14) Potrebno je preispitati ekonomske efekte rashoda budžeta Grada u cilju daljeg snižavanja tekućih, a povećanja kapitalnih investicionih rashoda. To se može postići preusmeravanjem tekućih subvencija i korišćenjem tekućeg budžetskog suficita za finansiranje kapitalnih investicionih rashoda.

15) Potrebno je izvršiti decentralizaciju javnih prihoda i rashoda između Grada i gradskih opština. Neophodno je izmeniti Statut grada u cilju regulisanja izvora finansiranja gradskih opština, saglasno članu 25. Zakonua o budžetskom sistemu.

16) Preispitati obavezu Gradonačelnika da daje saglasnost na zaduživanje gradskih opština, s obzirom na to da je zaduživanje opština regulisano Zakonom i da saglasnost gradonačelnika predstavlja suvišno administriranje i centralizovanje nadležnosti gradskih opština.

12. BEOGRAD KAO REGION

Na potezu od Beča i Budimpešte, na severozapadu, i Atine i Istambula, na jugoistoku, nema tako velikog i značajnog grada kao što je Beograd. Beograd neosporno i po svim kriterijumima ulazi u krug važnih i atraktivnih regionalnih i evropskih metropola. Uprkos tome, zbog devastirajuće politike u Srbiji tokom devedesetih godina prošloga veka, Beograd je, po evropskoj nomenklaturi, pao u najniži stepen metropolitenskih razvojnih gradova, u grupu MEGA 4. Po toj klasifikaciji ispred Beograda su mnogi manje značajni gradovi, poput recimo Temišvara i Soluna.

Srbija je i zvanično zemlja sa najvećim regionalnim disparitetom u ovom delu Evrope. Delovi republike koji imaju najveći životni standard razvijeniji su i do 15 puta u odnosu na nerazvijene opštine, dok se u Evropi poželjnim smatra da ta razlika ne bude veća od tri puta. Reč je o neravnomernom regionalnom razvoju i potrebi za podsticanjem ravnomernog regionalnog razvoja.

Evropske tendencije govore u prilog da pitanje gradova nije samo pitanje stepena lokalne samouprave već da ono „otvara” i pitanje regionalizacije, pa i izvesne autonomije, jer su gradovi po pravilu „matica” za veći broj ljudi koji žive na određenom području u manjim gradovima, varošima, mestima i selima, i koji mu gravitiraju kao svojevrsnom centru.

Evropska iskustva i trendovi

Za vreme komunizma, lokalna vlast nije imala adekvatnu ulogu („nije imala kičmu”). Umesto izabranih predstavnika, donosioci odluka su bili partijski funkcioneri. **Samim tim, borba lokalnih vlasti za osvajanje institucionalnih pozicija predstavlja veliki izazov. Ovom trendu vetar u leđa duvaju procesi evropskih integracija, odnosno težnja postkomunističkih država da se učlane u Evropsku uniju.**

Položaj lokalne uprave u kontinentalnoj zapadnoj Evropi zagaranтовan je ustavom ili temeljnim zakonima, pri čemu su njena prava definisana kao vođenje i uređivanje vlastitih poslova. U većem delu zapadne Evrope lokalna vlast je tradicionalno imala viši status nego

u ostatku sveta. To je posledica njene uloge kao predstavnika istorijskih zajednica, a odražava se na dva načina. Jedan je činjenica da nacionalni ustavi nalažu jednu vrstu lokalne autonomije. Takav primer je švedski „instrument vladavine”, u kojem piše da se „švedska demokratija temelji na slobodi mišljenja i jednakom pravu glasa, a ostvarivat će se kroz predstavničke i parlamentarne institucije i lokalnu samoupravu”. Drugi način je tzv. „opšta kompetencija”, odnosno nadležnost lokalnih vlasti da donose propise u vezi sa stvarima koje se tiču nekog područja. Tako nemački Temeljni zakon daje *Gemeinden* (opštinama) „pravo da regulišu pitanja koja se tiču lokalne zajednice, a za koja su nadležne i unutar zakona”. Sve ovo je izraz evropske doktrine **supsidijarnosti, postavke da probleme valja rešavati na lokalnom nivou gde god je to moguće**. Britanija je u Evropi izuzetak, gde se od lokalne vlasti očekuje da bude produžena ruka središnje vlasti i njezinih javnih službi, a ocenjuje se prema ekonomičnosti, a ne prema sposobnosti za zastupanje interesa prirodnih zajednica. Zato nije slučajno što je Britanija (kao i Francuska) odbila da potpiše Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je najvažniji evropski dokument u oblasti lokalne samouprave, koju je Savet Evrope usvojio 1985. godine. Povelja je stupila na snagu 1. septembra 1988. godine, a ratifikovale su je 43 države, uključujući i Srbiju (2007. godine). U preambuli Povelje ističe se da su „lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema”, kao i da je „pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa, koji se najneposrednije može ostvariti na lokalnom nivou”⁴¹.

Supsidijarnost

Jedan od glavnih principa delovanja Evropske unije jeste princip supsidijarnosti. **Supsidijarnost** je princip po kojem se manjim, užim i nižim jedinicama prepuštaju poslovi koje one mogu da obavljaju. To znači da sva pitanja, koja mogu da se reše na nižim nivoima, ne treba da se prenose na više nivoe vlasti i upravljanja. Polazi se od pretpostavke da se na lokalnom nivou bolje poznaju potrebe i da se lakše mogu obavljati poslovi. Ne treba dizati na veće nivoe vlasti ono što se na nižim može uspešno obaviti efikasnije, brže i gde su ljudi zainteresovaniji. Ovaj princip je ugrađen u Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi: „Javni poslovi će se po pravilu vršiti pre svega od strane onih vlasti koje su najbliže građanima. Prilikom prenošenja odgovornosti na neku drugu vlast vodiće se računa o obimu i prirodi posla, kao i o zahtevima efikasnosti i ekonomičnosti” (čl. 4. stav 3).⁴² Supsidijarnost znači disperziju i dekoncentraciju vlasti i spuštanje nivoa odlučivanja

⁴¹ *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, Savet Evrope, Strazbur, 15. oktobra, 1985. <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455> (Avgust, 2009)

⁴² *Evropska povelja o lokalnoj samoupravi*, <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=455> (pristupljeno avgusta 2009. godine)

na upravno i politički najniže kompetentne jedinice. Stoga je to načelo na kome počiva regionalizacija i lokalna uprava i samouprava. Često se za ovaj princip koristi fraza „najbliže građanima”, što znači i kao kriterijum za formulaciju politike i za njenu implementaciju. Reč je o nižem, ali i kompetentnijem nivou odlučivanja uz deliberaciju koja se stimuliše primenom ovog principa.

Načelo supsidijarnosti može takođe imati i *vertikalnu* i *horizontalnu* dimenziju. Vertikalna reguliše raspodelu nadležnosti između različitih institucionalnih nivoa, na primer države i regiona, odnosno lokalne zajednice. Horizontalna dimenzija supsidijarnosti nam pomaže da odlučimo da li neku funkciju treba da obavi javna ustanova ili neka privatna agencija, pri čemu se princip supsidijarnosti pokazuje kao dosledno liberalni princip. Osnovni smisao ovog principa je da „lokalne probleme treba da rešavaju ljudi koji su najbliže problemima, jer će oni i živeti sa posledicama i dobrih i loših odluka”.

Decentralizacija

Pojam decentralizacija označava širenje lokalne autonomije prenošenjem vlasti i odgovornosti s nacionalnih institucija.

Može se reći da je jedan od trendova ili tendencija u Evropi kretanje u smeru decentralizacije. U Skandinaviji, Italiji, Francuskoj, Španiji i Portugaliji su sprovedene reforme decentralizacije u kojima je središnja vlada smanjila regulativu. Još početkom dvadesetog veka Slobodan Jovanović je o decentralizaciji pisao na sledeći način: „Sistem decentralizacije ima više gipkosti; olakšava upravnoj vlasti prilagođavanje lokalnim potrebama i sprečava preteranu jednoobraznost u državnom životu. Po sistemu decentralizacije poslovi se svršavaju brže i lakše”.

Regionalizam – Evropa regija

Jedan od aktuelnih koncepata unutar Evropske unije je regionalizacija. Pokretači zahteva za regionalno saodlučivanje u Evropskoj uniji najpre su bile nemačke pokrajine, a njima su se pridružili saveznici iz Belgije, Španije, Italije, od 1995. Austrije. Evropeizacija i regionalizacija su tesno povezani procesi. Regioni u Evropi su od „objekta evropske politike” došli do angažovanih aktera sa pravom odlučivanja o evropskim pitanjima. Najpre je 1994. godine osnovana Skupština evropskih regiona sa sedištem u Strazburu, kao slobodno regionalno udruženje, koja je decembra 1996. godine usvojila Deklaraciju o regionalizmu. Njoj danas pripada oko 300 evropskih regiona iz zapadne i istočne Evrope. Od 1994. godine, kada počinje sa radom Komitet regiona (*Committee of the Regions*), Skupština je izgubila na značaju. Prema ugovoru iz Mاستrihta određeno je pet oblasti u kojima Evropska komisija i Savet moraju da konsultuju Komitet regiona i to: ekonomska i socijalna kohezija, transevropske infrastrukturne mreže, zdravstvo, prosveta i kultura.

Ugovorom iz Amsterdama dodato je još pet oblasti: politika zapošljavanja, socijalna politika, zaštita životne sredine, obuka za zapošljavanje i saobraćaj. Pri Savetu Evrope je u januaru 1994. godine osnovan Kongres opština i regija Evrope čija dva doma redovno okupljaju regionalne i lokalne predstavnike više od 40 država članica Saveta Evrope.

Iako regionalne vlasti mogu donositi zakone u svojoj nadležnosti, njihov najvažniji doprinos leži u oblasti ekonomskog planiranja i razvoja infrastrukture.

Evropska zajednica i regije se postepeno pretvaraju u vodeće kreatore politike zaobilazeći središnje vlade kojima ostaje manje zaduženja. EU je podsticala takve težnje kada je 1988. uveden Odbor za regije i lokalne zajednice, telo sastavljeno od podnacionalnih vlada. To je određena vrsta pritiska na nacionalne vlade. U okviru EU pozicije i mogućnosti delovanja regiona su veoma različite. Na jednoj strani su moćne nemačke pokrajine koje imaju državni karakter, a na drugoj strani su regionalne podstrukture, kao što su u Finskoj, Grčkoj, Irskoj, Poljskoj i Danskoj, koje imaju karakter čisto administrativnih jedinica (u Škotskoj i Velsu su uvedeni regionalni parlamenti). Pojam „Evropa regija” ili „Evropa regiona” ukazuje na jačanje i značaj nižih teritorijalnih jedinica, sa ciljem da se ojača kohezija Evropske unije i evropske transnacionalne strukture. Pojedine države, koje su postale članice Evropske unije, „uvele su regione kao novi nivo administrativno-teritorijalne podele iako ih ranije nisu imale upravo da bi mogle da koriste sredstva iz strukturnih fondova EU i da bi se prilagodile standardima koje podrazumeva učešće u regionalnoj politici EU”. Ovi regioni su uvedeni najpre kao statistički regioni, koji ne moraju da budu administrativne jedinice, ali granice takvih jedinica u zemljama članicama EU najčešće prate i administrativne podele.

NUTS nomenklatura

Od strane Evropske statističke institucije, pre tridesetak godina je ustanovljena nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica – NUTS, što je skraćunica koja je izvedena od naziva na francuskom jeziku: *nomenclature d'unités territoriales statistiques*. Ova nomenklatura je ustanovljena da bi se stvorila jedinstvena i ujednačena podela na teritorijalne jedinice, odnosno delove teritorije pojedine države radi prikupljanja statističkih podataka na regionalnom nivou za potrebe Evropske unije.⁴³ NUTS nomenklatura se pretežno koristi kao instrument za pravilnu raspodelu sredstava iz strukturnih fondova Evropske unije (tabela 1).⁴⁴

⁴³ Detaljnije o ovome u: Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 11–14.

⁴⁴ Trenutno važeća NUTS nomenklatura (od 1. januara 2008. godine) deli u statističkom smislu teritoriju Evropske unije na 97 NUTS 1 regiona, 271 regiona na nivou NUTS 2 i 1303 regiona na NUTS 3 nivou.

nivo	minimum broja stanovnika	maksimum broja stanovnika
NUTS 1	3 miliona	7 miliona
NUTS 2	800 000	3 miliona
NUTS 3	150 000	800 000

Tabela 1. – Minimalan i maksimalan broj stanovnika u NUTS regionima

Jedan od uslova za pristupanje Evropskoj uniji jeste podela teritorije na statističke regione u skladu sa jedinstvenom evropskom nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica. U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Republike Srbije i Evropske unije, u članu 73. tačka 7. b, piše: „U roku od 4 godine od dana stupanja na snagu ovog sporazuma Srbija će dostaviti Evropskoj komisiji svoje podatke o bruto domaćem proizvodu (BDP) po glavi stanovnika koji su usklađeni na nivou NUTS 2. Telo iz stava 4. i Evropska komisija će potom zajedno oceniti podobnost regija u Srbiji, i na osnovu toga maksimalni intenzitet pomoći, da bi se izradila karta regionalne pomoći na osnovu odgovarajućih smernica Zajednice⁴⁵. Prilagođavanje i podela Srbije, prema principima NUTS nomenklature, potrebna je u cilju usklađivanja sa evropskim standardima, ali isto tako i u cilju pripreme za konkurisanje i prijem razvojne pomoći iz strukturnih fondova Evropske unije namenjenih ravnomernom regionalnom razvoju.

Teritorijalna organizacija Republike Srbije

Teritorijalna organizacija Republike Srbije uređena je u skladu sa Ustavom Republike Srbije, (Sedmi deo – teritorijalno uređenje, članovi 176. do 193) i Zakonom o teritorijalnoj

NUTS je hijerarhijski sistem i svaka država članica je u skladu sa tim podeljena na ceo broj NUTS 1 regiona koji se zatim deli na ceo broj NUTS 2 regiona, a oni se zatim dele na NUTS 3 regione. Pojedine teritorije mogu biti razvrstane u više NUTS nivoa, odnosno mogu istovremeno predstavljati, na primer, i NUTS 2 i NUTS 3 region. U slučaju veoma malih zemalja (na primer: Kipar, Malta, Luksemburg) čitava država može biti na nivou NUTS 2 ili čak NUTS 3. U velikom broju zemalja članica EU, kada posmatramo regionalni nivo, ne računajući tu opštine koje su jedinice lokalne samouprave, obično postoje dva regionalna nivoa – pokrajine i regioni (länder i kreise u Nemačkoj, régions i départements u Francuskoj, comunidades autonomas i provincias u Španiji, regioni i provincie u Italiji, itd.). Postoje i brojni NUTS 3 regioni – uglavnom veliki i veoma naseljeni gradovi i urbani centri koji imaju više od 3 miliona stanovnika (Madrid, Barselona, Milano, Rim, Napulj, Berlin i grčki region – poluostrvo Atika). Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 11.

⁴⁵ SSP je potpisan 29.04.2009. godine, a ratifikovan u Skupštini Srbije, 10.09.2008. godine, Službeni glasnik RS, 83/08.

organizaciji Republike Srbije.⁴⁶ Ustavom i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije utvrđena je teritorijalna organizacija Republike, koju čine opštine, gradovi i grad Beograd, kao teritorijalne jedinice i dve autonomne pokrajine (AP Vojvodina i AP Kosovo i Metohija), kao oblik teritorijalne autonomije. U Srbiji je navedenim Zakonom obrazovano 150 opština (ranije 169) i 23 grada (ranije svega 5), a grad Beograd je Ustavom utvrđen kao glavni grad Republike.⁴⁷ Grad Beograd u Ustavu Srbije i u odgovarajućim zakonima ima poseban položaj zbog svoje veličine, ekonomske razvijenosti i ukupnog značaja. **Ipak, ta specifičnost Beograda ostaje limitirana u granicama jednostepene i monotipske lokalne samouprave. Beograd je po mnogim svojim obeležjima nivo iznad jedinica lokalne samouprave (iako je formalno u tom rangu) a nešto niže od nivoa autonomne pokrajine. Ovako zastarela teritorijalna organizacija znatno koči razvojne potencijale Beograda.** Beograd je u Regionalnom prostornom planu administrativnog područja grada Beograda tretiran kao Metropolitan Beograd.⁴⁸ Pitanja decentralizacije i regionalizacije se izbegavaju iz nekoliko potencijalnih razloga. Prvo, dugogodišnje centralističko i jednopartijsko vladanje je sprečavalo svaki pokušaj suštinske decentralizacije; drugo, nakon loših iskustava dezintegracionih procesa Jugoslavije i secesionističkih težnji u Srbiji (Kosovo i Metohija), postoji značajan stepen nepoverenja u uvođenje novog nivoa, relativno autonomnog odlučivanja, jer se to tumači kao moguće ugrožavanje teritorijalnog suvereniteta i integriteta zemlje; treće, nepoznavanje dobrih iskustava u državama sa dužom tradicijom regionalizma i, četvrto, odsustvo sluha za značajne prednosti u cilju ostvarivanja ravnomernog regionalnog razvoja. Umesto argumentovane rasprave (deliberacije) dominira, u suštini, crno-beli pogled sa dva krajnja polariteta o metropolizaciji (Beogradizaciji) i demetropolizaciji Srbije. Decentralizacija u Srbiji ima izvesnu tradiciju sa određenim seoskim i varoškim oblicima lokalne samouprave, kao i srezovima i okruzima koji su predstavljali upravo onaj nivo regionalnog upravljanja koji se nalazi negde između državnog i opštinskog nivoa odlučivanja.

⁴⁶ *Ustav Republike Srbije*, Sl. glasnik RS, br. 83/06, *Zakon o teritorijalnoj organizaciji*, Sl. glasnik RS, br. 129/2007.

⁴⁷ U sistemu teritorijalne organizacije, **opština** je osnovna teritorijalna jedinica, u kojoj se ostvaruje lokalna samouprava i, po pravilu, ima preko 10.000 stanovnika. **Grad** je teritorijalna jedinica koja predstavlja ekonomski, administrativni, geografski i kulturni centar šireg područja i, po pravilu, ima više od 100.000 stanovnika. Teritorija grada **može biti podeljena na gradske opštine**, što se utvrđuje statutom grada, u skladu sa zakonom. **Važno je istaći da gradske opštine nisu teritorijalne jedinice i da, za razliku od ranijeg zakonodavnog rešenja, njihovo obrazovanje nije uslov za sticanje statusa grada. Grad Beograd** je posebna teritorijalna jedinica utvrđena Ustavom i zakonom. Teritoriju Grada čine naseljena mesta, odnosno područja katastarskih opština koja ulaze u sastav Grada. Prema Zakonu o glavnom gradu, radi efikasnijeg i ekonomičnijeg obavljanja određenih nadležnosti Grada, u okviru zakonom utvrđene teritorije grada, Statutom grada se obrazuju gradske opštine (član 6. Zakona o teritorijalnoj organizaciji).

⁴⁸ *Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda*, JUP Urbanistički zavod grada Beograda, 2004, str. 49, Sl. list grada Beograda, br. 10/04.

Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine je strateški dokument iz oblasti regionalnog razvoja koji na konzistentan i celovit način nastoji da definiše osnovne razvojne prioritete regionalnog razvoja zemlje i načine njihovog ostvarivanja u predviđenom periodu.⁴⁹ Prema Zakonu o regionalnom razvoju, podsticanje regionalnog razvoja, između ostalog, zasniva se na „načelu **supsidijarnosti** (decentralizacija u obavljanju poslova pripreme, izvodjenja i nadzora programa za podsticanje regionalnog razvoja na regionalnom, oblasnom i lokalnom nivou, uz prethodno obezbeđene institucionalne i kadrovske kapacitete, odnosno ljudske resurse)” (tačka 3. stav 6). Region je ovim Zakonom određen kao „statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet” (član 4). Za potrebe regionalnog razvoja određeni su sledeći regioni: Region Vojvodine, Beogradski region, Zapadni region, Istočni region, Centralni region, Južni region i Region Kosova i Metohije (član 5).⁵⁰ Regioni se dele na oblasti „sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3”.⁵¹

Ovi regioni formirani su prevashodno iz razloga statističke obrade i ravnomernog regionalnog razvoja, ali ne bi bili administrativno-teritorijalne jedinice, niti bi imali pravni subjektivitet. **Vremenom može doći do zahteva za promenom političko-administrativnog uređenja države i do stvaranja administrativnih regiona koji bi bili još jedan nivo vlasti, između nivoa države i lokalne samouprave.**

Grad Beograd ima normativ NUTS 2, koji omogućava pristup fondovima EU, ali je pozicija Beograda pojedinim rešenjima ovog zakona znatno umanjena. Granice tog regiona mogu biti u granicama aktuelne administrativne teritorije grada, uže ili šire od toga (slika 1). U članu 21. ovog Zakona određeno je da Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, preko svojih organa donosi Strategiju regionalnog razvoja za teritoriju grada Beograda „u skladu sa nacionalnim planom”. U Nacionalnom savetu za regionalni razvoj, koji ima predsednika i 19 članova, zastupljen je gradonačelnik grada Beograda, koji je i predstavnik Beogradskog regiona (član 24). Vlada osniva i regionalne agencije, što znači da Beograd nema prava da sam osnuje agenciju za svoj region. Regioni, koji su utvrđeni Zakonom o regionalnom razvoju, služe za prikupljanje statističkih podataka usklađenih sa standardima i nomenklaturom koju propisuju Statističke institucije Evrop-

⁴⁹ *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007 – 2012*. Republički zavod za razvoj, Beograd, 2007.

⁵⁰ *Zakon o regionalnom razvoju*, Sl. glasnik RS, br. 51/09

⁵¹ „Oblast je statistička funkcionalna teritorijalna celina, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 3, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet”, član 4. Zakona o regionalnom razvoju.

ske unije (EUROSTAT). Prema pravilima Evropske unije, nerazvijeni region koji može dobijati pomoć iz fondova EU smatra NUTS 2 region čiji je BDP po glavi stanovnika ispod nivoa 75% proseka EU. Budući da je Beograd najrazvijeniji region u Srbiji, može se pretpostaviti da bi mogao biti prvi koji bi premašio taj stepen, a samim tim i izgubio mogućnost korišćenja ovih fondova. Zato se nameće pitanje da li bi bilo svrsishodnije da se u cilju apliciranja za ove fondove napravi statističko povezivanje slabije razvijenih opština čime se ne bi prelazio prag od 75% BDP proseka EU.

MEGA nivoi

Evropska mreža za praćenje prostornog planiranja (ESPO), koristeći kriterijume poput analize stanovništva, saobraćaja, obrazovanja, turizma, proizvodnje, razvoja javnog sektora i načina donošenja odluka rangira gradove, odnosno urbana područja Evrope, utvrdila je postojanje pet nivoa MEGA 1,2,3,4 i dva globalna metropolitenska razvojna područja London i Pariz. Najviši nivo funkcionalnog urbanog područja (FUA – *Functional Urban Areas*) je metropolitensko evropsko razvojno područje – MEGA (*Metropolitan Growth Area*). **Beograd, prema tim kriterijumima, odgovara poslednjem, četvrtom nivou – MEGA 4, zajedno sa Ljubljanom, Bukureštom i Temišvarom. Potencijali Beograda omogućavaju da se uz dobru strategiju razvoja može postići viši MEGA 3 nivo.** Operativni cilj Beograda treba da bude postizanje višeg nivoa u sistemu metropolitenskih gradova Evrope: „Konkurentnost grada Beograda može se unaprediti određenim merama i politikama ekonomske, komunalne, zemljišne i poreske politike, reorganizacijom odnosno decentralizacijom javnih službi, sposobnošću i uključenjem privatnog sektora u partnerstva sa javnim sektorom, kao i akcijama funkcionalne integracije i saradnje grada sa drugim gradovima i regionima u Evropi”⁵².

Danas je administrativno područje Beograda manje od područja koje bi se moglo smatrati metropolitenskim. U nacrtu Regionalnog prostornog plana administrativnog područja Beograda uvodi se i pojam regionalnog, šireg metropolitenskog područja Beograda koje, pored 17 gradskih opština koje su sada u okviru Beograda, obuhvata i sedam funkcionalno povezanih graničnih opština. To su opštine Ruma, Pećinci, Stara pazova, Pančevo, Ub, Smederevo i Smederevska Palanka⁵³. U odnosu na period kada je Beograd bio glavni grad SFRJ i bio tretiran kao evropska metropola,

⁵² Zoran Alimpić, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 87.

⁵³ Zoran Alimpić: „Ove susedne opštine su područje na koje grad Beograd kao veliki privredni i administrativni centar širi svoj uticaj i, uzimajući u obzir dnevne migracije, privredne, trgovinske i druge veze, ove opštine svakako imaju zajedničke interese zbog kojih bi trebalo razmotriti formiranje Regionalnog saveta koji bi činili predstavnici Beogradskih i susednih opština sa ciljem rešavanja zajedničkih problema”. *Reforma*

danas je, prema analizi i oceni stručnjaka ESPON-a, ocenjen kao „glavni grad države”, za razliku od Beča, Budimpešte i Soluna koje imaju status evropske metropole.

U Nacrtu strategije razvoja grada Beograda naglašeno je da će grad Beograd nastojati da osvoji značajnu poziciju, pre svega u regionalnom okruženju, a potom i u širim evropskim okvirima: „Operativni cilj će biti postizanje višeg nivoa u sistemu metropolitenskih gradova Evrope, sa MEGA 4 na MEGA 3 (*Metropolitan Growth Area*)”⁵⁴. Beograd zaslužuje status regiona sa regionalnom vlašću i autonomijom koja bi mu omogućavala da ima viši nivo od jedinica lokalne samouprave a niži od države.

Specifičnosti upravljanja velikim gradom – metropolom

Upravljanje velikim gradovima – metropolama nije i ne može biti isto kao upravljanje manjim urbanim celinama.

Upravljanje velikim urbanim celinama, poput Beograda, zahteva da se u praksi pronađe prava mera u zadovoljavanju nekih principa i načela koje nije lako usaglasiti. Navedimo neke od njih.

Prvo, velike urbane aglomeracije zahtevaju efikasno upravljanje ogromnim infrastrukturnim sistemima (vodovod i kanalizacija, grejanje, električna energija, gust saobraćaj, i sl.). Istovremeno sa razvijenim sistemom ekspertske i tehnoškopske upravljanja, potrebno je razvijati i održavati razuden i održiv sistem najšire demokratske participacije građana u rešavanju životnih pitanja grada. Ta dva zahteva, koji se ponekad sukobljavaju, nije lako u praktičnom životu harmonizovati i učiniti ih komplementarnim.

Drugo, veliki gradovi, a pogotovu metropole, magnetskom snagom privlače nove stanovnike iz svih krajeva zemlje. Beograd je uvek bio pod velikim pritiskom mehaničkog priliva i porasta stanovništva. Veće mogućnosti školovanja i zapošljavanja, bogatija kulturna ponuda, prosečno viši životni standard i uopšteno govoreći, veće mogućnosti izbora i životnih šansi, čine Beograd atraktivnom destinacijom, pogotovu za mlade generacije. To sve objektivno produbljuje jaz između Beograda i unutrašnjosti i u praksi nije lako naći rešenje koje omogućava slobodnu cirkulaciju ljudi i ideja, na jednoj, i ravnomerni razvoj, na drugoj strani.

Osnovno polazno načelo u podizanju upravljačkih kapaciteta grada Beograda treba da bude sledeće: odgovarajućim političkim inženjeringom (Zakonom o glavnom gradu, Statutom grada i sl.) obezbediti takvu arhitektoniku političkih ustanova i organizaciju vlasti

prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 66.

⁵⁴ *Nacrt strategije razvoja grada Beograda, Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24, videti na adresi: <http://www.beograd.org.yu/>

koja će istovremeno obezbediti jaku centralnu upravu grada i relativno razvijenu lokalnu samoupravu gradskih opština. U praksi nije lako doći do takvog rešenja, koje podrazumeva funkcionalniju i jasniju podelu nadležnosti između ta dva nivoa upravljanja gradom i gradskim poslovima i rešavanja vitalnih gradskih problema.

Neka od otvorenih pitanja, koja verovatno traže preispitivanje postojećih rešenja u položaju Beograda unutar Republike Srbije, kao i u organizaciji grada, su sledeća:

Prvo, i za Beograd, kao i za ostale regione u Srbiji treba redefinisati položaj, prava i obaveze u političkom sistemu. Ukoliko se stvarno želi decentralizacija vlasti, koja je u devedesetim bila hipercentralizovana, a to je jedan od imperativa evropskih standarda organizacije državne vlasti, regioni treba da prerastu od statističkih jedinica u srednji ili mezo nivo organizacije političke i državne vlasti. Osnovna pretpostavka za ovaj proces su odgovarajuće ustavne izmene. Taj proces ne samo da treba da bude postepen nego i dvosmeran; on treba da podigne nivo regionalne lokalne samouprave na viši nivo, ali istovremeno i da funkcionalno ojača određene kapacitete države na nacionalnom nivou, kako bi se što uspešnije i na sinhronizovan način uklopili u šire evropske integracije.

Drugo, neophodno je da se na bolji i adekvatniji način reši pitanje odnosa grada i opština unutar grada. Potrebno je uvek iznova razmotriti osobenosti takozvanih klasičnih gradskih opština i prigradskih. U okviru te osnovne podele treba preispitati da li i na koji način iskazati i specifičnost takozvanih mešovitih gradskih opština, koje imaju hibridni urbano-ruralni karakter.

Treće, postavlja se pitanje da li je prelazak sa neposredno biranog gradonačelnika Beograda na gradonačelnika koga bira skupština grada bolje ili slabije rešenje. Prvi nalazi, kao i neka međunarodna komparativna iskustva, pokazuju da je za upravljanje velikim gradom, po svoj prilici, bolja i efikasnija funkcija gradonačelnika koji se bira na neposrednim izborima. Potrebno je da se u Zakonu o lokalnoj samoupravi, kao i u Zakonu o glavnom gradu obezbedi specifičnost rešenja za Beograd kao metropolitanski grad.

Četvrto, i saglasno prethodnim rešenjima, neophodno je drugačije definisanje odnosa i funkcionalnih ovlašćenja između gradonačelnika, veća, sekretarijata i skupštine.

Jedan mogući model rešavanja organizacije vlasti u Beogradu, shvaćenom kao region

Sagledavanje Beograda, ne samo više kao osnovne jedinice lokalne samouprave, već kao evropskog regiona, otvara mnoga pitanja načina upravljanja gradom i njegove teritorijalno-administrativne organizacije. Rešavanje nekih od tih pitanja zahtevaće odgovarajuće promene Ustava, kao i referentnih zakona.

Ako se pođe od evropskih standarda u organizaciji regiona, onda bi organizacija Beograda kao metropolitenskog regiona imala sledeće nivoe:

Beograd predstavlja region NUTS 2 (U EU je 1. januara 2008. takvih regiona 271, a norma je između 800 hiljada i 3 miliona stanovnika).

Unutar Beogradskog regiona bilo bi moguće organizovati nekoliko urbanih podregiona (ili gradskih okruga). Predlog je da, pored Beograda kao čistog urbanog naselja sa oko 1 milion stanovnika, gradski podregioni (okruzi) tipa NUTS 3 budu organizovani oko sledećih subgradskih podregionalnih centara: Zemun, Obrenovac, Lazarevac, Mladenovac, Grocka, Borča.

Pri tome treba imati u vidu da Zemun, Mladenovac, Obrenovac i Lazarevac predstavljaju naselja sa posebnim gradskim identitetom i istorijom, i da će svaki njihov stanovnik na pitanje odakle je uvek odgovoriti da je iz Zemuna, Mladenovca, Obrenovca ili Lazarevca, a da je pripadanje beogradskom identitetu tek na drugom mestu. U novijoj istoriji Beograda bilo je čak i gradonačelnika koji su s ponosom uvek isticali to svoje prvo lokalno identitetsko obeležje (najpoznatiji primer je gradonačelnik Branko Pešić, koji je s neskrivenim ponosom govorio da je iz Zemuna, a da mu to nije smetalo da bude uspešan i uvažavan kao gradonačelnik Beograda).

To bi podrazumevalo da Zemun, Mladenovac, Obrenovac i Lazarevac dobiju specifičan status grada-podregiona sa visokim nivoom lokalne samouprave, manjim od uobičajene gradske samouprave, ali znatno veći od sadašnjeg statusa gradske opštine sa umanjnim nadležnostima lokalne samouprave.

Što se tiče Grocke i Borče, to bi bila dva specifična gradska podregiona: prvi sa pretežnim karakteristikama rezidencijalnog predgrađa ruralno-urbanog tipa, a drugi sa karakteristikama urbano-poslovnog predgrađa (industrijska i poljoprivredna proizvodnja, trgovinsko-poslovni prostor) koji bi povezivao Beograd sa zonom prema Pančevu i Zrenjaninu. **Završetak obilaznice oko Beograda, kao i izgradnja kineskog mosta, omogućiće brz razvoj oba ova podregiona.**

Treći nivo organizacije predstavljale bi gradske, pretežno urbane opštine u evropskom statusu LAU 1 (Local Administrative Unites). Četvrti nivo predstavljale bi pretežno seoske opštine u statusu LAU 2.

Beogradski metropolitanski region bi imao nešto veću autonomiju od ostalih regiona u Srbiji, ali manju od pokrajine Vojvodine. On, dakle, ne bi bio samo statističko-administrativni region, već bi na nivou regiona postojala regionalna skupština (jednodomna ili dvodomna, ali u svakom slučaju polovina poslanika bi se birala po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu).

Beograd, kao naselje sa oko 1 milion stanovnika, imao bi svoju gradsku skupštinu (koja bi takođe bila birana pola po proporcionalnom, a pola po većinskom sistemu), a birao bi gradonačelnika direktno.

Neophodno je da se iskoriste buduće ustavne promene da bi se definisao specifičan položaj Beograda u okviru šireg koncepta regionalizacije Srbije.

Polazno načelo, pri tome, treba da bude sledeće: Beograd bi trebalo da ima status metropoliten regije, sa ovlašćenjima i nadležnostima koje bi bile veće i drugačije od običnih regiona, a manje od autonomije Vojvodine.

Zakonom o glavnom gradu, kao i strateškim dokumentima republike Srbije kao što su prostorni plan i različite strategije razvoja, treba utvrditi i iskazati sve najbitnije specifičnosti, potrebe, interese, ovlašćenja i odgovornosti Beogradskog regiona kao metropolitanskog.

Istovremeno, treba utvrditi značaj i odgovornost grada Beograda kao metropolitanskog regiona za razvoj Srbije u celini, kako bi se umanjio jaz i rascep između centra i periferije, metropole i unutrašnjosti.

13. SARADNJA GRADA BEOGRADA I REPUBLIKE

Odnos centralne i lokalne vlasti je višestruko značajno pitanje za svaku državu. Na načelnom nivou, resursi lokalne vlasti obično su: kontrola sprovođenja politike, odgovornost za funkcionisanje javnih službi kao što su zdravstvo, obrazovanje i socijalna delatnost, neke nadležnosti za ubiranje poreza, lokalni izborni mandat. Resursi centra su: kontrola zakona, uključujući (u unitarnim državama) pravo ukidanja ili modifikacije lokalne vlasti, osiguranje većeg dela dotacija za lokalnu vlast, određivanje upravnih standarda za javne službe, očekivanje javnosti da bi nacionalna vlast trebalo da rešava probleme, veća legitimnost zbog boljeg odaziva birača na izborima.

Postoji više različitih sektora gde je saradnja Republike i Grada neophodna zbog preklapanja nadležnosti. Jedan od problema koji je naročito dolazio do izražaja tokom devedesetih godina u Beogradu bila je intenzivirana **bespravna gradnja**. U cilju rešavanja ovog problema, kasnih devedesetih godina, uvedena je **legalizacija** kao instrument socijalne politike i kompromisa, ali nije dala trajne rezultate niti zaustavila ovaj proces. Neprecizirana podela nadležnosti između centralne i gradske vlasti može voditi konfliktima ili zastoјima u pronalaženju adekvatnih rešenja. Zajednička ulaganja države i Grada u, na primer, rešavanje problema javnog gradskog saobraćaja, putne mreže, razvoja turizma, uređenja javnih prostora, priobalja, ili u revitalizaciji braunfeld-lokacija, mogu biti dobra investicija u jednu od evropskih prestonica u usponu i dovesti do uspostavljanja boljeg, partnerskog odnosa Beograda i Srbije, u kome obe strane dobijaju. **O tome svedoči sledećih nekoliko primera.**⁵⁵

1. Izgradnja glavnih puteva, autoputeva i prateće infrastrukture kao i njihovo održavanje je, po pravilu, u nadležnosti državnih uprava. Budući da izgradnja ovakvih objekata utiče na gradski prostor, neophodna je tesna saradnja u ovoj oblasti (mostovi, obilaznice, železnički čvor i sl.).

⁵⁵ O ovome detaljnije u: *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 20, 21, 28, 29 i 30.

2. Saradnja Grada i Republike, potrebna u oblasti održavanja i kontrole zaštićenih vodoizvorišta u blizini reke Save, a na teritoriji Beogradvoda, kao jedan od glavnih nacionalnih resursa u nadležnosti je države, a sa druge strane, javno-komunalno preduzeće grada Beograda, „Beogradski vodovod i kanalizacija”, i njegovi relevantni partneri i gradske službe staraju se o planiranju, izgradnji i održavanju ovog područja, uključujući i vodoizvorišta. Zakonom o glavnom gradu Beograd je dobio nadležnosti u ovoj oblasti (član 8. stav 2. Zakona o glavnom gradu). Preduzeća za upravljanje vodama „Sava” i „Dunav”, bave se glavnim rekama koje prolaze kroz Srbiju i Beograd i njihovim pripadajućim zemljištem, rečnim obalama, što je jedan od glavnih zemljišnih resursa Beograda. **Iz pomenutih razloga Grad nije bio u mogućnosti da uređuje rečne obale i da ostvaruje materijalne i nematerijalne koristi od takvih projekata. Glavni gradovi Evrope su transformisali i urbanizovali svoje obale u saradnji sa javnim i privatnim partnerima i organizacijama. Desna i leva obala Save na teritoriji Beograda ima ukupnu dužinu od 130, a Dunava 140 kilometara. To znači da Beograd ima oko 270 kilometara obale bez 16 rečnih ostrva (što je približno dužini crnogorskog primorja).**

3. Aerodrom Beograd je deo nacionalne saobraćajne infrastrukture, a nalazi se na ranije prigradskoj a sada lokaciji u atraktivnoj zoni Grada. Namena zemljišta oko aerodroma određena je usvojenim urbanističkim i razvojnim planovima koji su doneti u skladu sa propisima koji regulišu vazdušni saobraćaj i takva namena je danas u sukobu sa lokalnim potrebama. **Preispitivanje dileme o odgovarajućoj i održivoj nameni zemljišta u blizini aerodroma jedino se može rešiti kroz komunikaciju nadležnih gradskih i republičkih institucija, kroz zakonski i stručni pregovarački proces.**

4. Javno preduzeće Srbijašume kontroliše većinu vrednih zelenih površina i šuma u Beogradu, pri čemu gradske vlasti nemaju mogućnosti uticaja.

5. Stotine hektara centralnog gradskog zemljišta zauzeto je železničkim šinama, budući da je železnička stanica u centru Beograda, a zemljište na kojem se nalazi železnička stanica smatra se jednim od najboljih razvojnih resursa Grada. Nadležno za železnički saobraćaj je državno preduzeće „Železnice Srbije”, pri čemu je Beograd u situaciji da može samo da predlaže rešenja i projekte za koridore i trase železnice kroz Beograd.

6. Beograd mora sam da finansira glavne gradske projekte javnog prevoza kao što su metro i gradska železnica (Beovoz), iako su to projekti ne samo od gradskog, već i od nacionalnog značaja. Odsustvo tesne saradnje i kooperacije odlagalo je rešavanje ovih problema.

7. Zakon o planiranju i izgradnji (Sl. glasnik RS, 47/03, 34/06) nije u dovoljnoj meri pratio trendove i promene u evropskom prostoru koji priznaju glavne gradove kao specifične entitete u poređenju sa drugim gradovima.

8. Katastar zemljišta je krajem osamdesetih prebačen iz lokalne u državnu nadležnost. Budući da je Beograd najzanimljiviji za ulaganja i razvojne projekte, duga procedura u pribavljanju papira izaziva nesigurnost i nestrpljenje kod investitora. Iz praktičnih razloga potrebno je preispitati vraćanja katastra zemljišta u nadležnost grada.

9. Republika Srbija još uvek ima veliki uticaj na budžet grada Beograda. Ustupljeni prihodi i transferi, većinom ustupljeni kada je Beograd u pitanju, koje kontroliše republička Vlada, čine 59% ukupnih prihoda gradskog budžeta u 2007. godini, pa je uticaj državnih vlasti na glavni grad i njegovo funkcionisanje u skladu sa ovom činjenicom.⁵⁶

10. Značajna snaga grada Beograda u pogledu infrastrukture, koja se ogleda u tome što njime prolaze dva evropska koridora: koridor X (autoput) kroz centar grada i koridor VII – reka Dunav, koji nije iskorišćen na pravi način, ukazuje na neophodnost saradnje republičke i gradske vlasti u cilju poboljšanja pristupačnosti, povezivanja infrastrukturom, ali i kvalitetne održivosti ekonomskog i socijalnog sistema.⁵⁷

Ekonomske, istorijske, kulturne i urbane vrednosti i značaj Beograda čine ga atraktivnim za investitore, ali to zahteva i odgovarajuću regulativu. U Srbiji u celini, ali i u Beogradu, ne postoji dovoljna spremnost za zajedničke projekte sa privatnim sektorom kroz javno-privatna partnerstva. Beograd bi u svom ekonomskom, društvenom i prostornom razvoju morao da ima više samostalnosti, što podrazumeva veću decentralizaciju procesa odlučivanja. U svom urbanom razvoju država treba da pomogne ili da ne sprečava Beograd na putu modernizacije i standardizacije u skladu sa savremenih evropskim trendovima.

⁵⁶ *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 21.

⁵⁷ *Nacrt strategije razvoja grada Beograda. Ciljevi, koncepcija i strateški prioriteti održivog razvoja*, (2008), Grad Beograd, Palgo centar, str. 24. Dostupno na adresi: <http://www.beograd.org.yu/>

14. SOCIJALNA KOHEZIJA I SOCIJALNI DIJALOG U VREMENIMA KRIZE

Duboka i planetarna finansijska i ekonomska kriza i njene prateće razorne socijalne posledice u osnovi su opredeljenja za predloženi tematski okvir istraživanja i analize. Osnovni akcenat i strateški cilj čine kritička analiza procesa planiranja i evaluacija i monitoring aktivnosti vezanih za redukovanje siromaštva i, socijalne isključenosti, uz istovremeno uvećanje obrazovnog, kulturnog i, posebno, socijalnog kapitala. Željeno stanje socijalnog mira i kohezije podrazumeva, naime, skladno uvezivanje i građenje obe svoje pretpostavke: smanjenje siromaštva i osećaja socijalne izolacije kao osnove za frustracije i nezadovoljstvo i socijalni bunt, uz paralelno uvećanje socijalnog kapitala, pre svega, mreža interpersonalnih i organizacijskih veza i stepena poverenja građana u političke i civilne institucije i aktere.

Zapravo, osnovni strateški cilj svakog demokratskog društva jeste postizanje društvene kohezije i socijalne uključenosti – otvorenog pristupa interpersonalnoj, ekonomskoj i socijalnoj integraciji i političkoj participaciji građana.

Kritički i argumentovan politički i najširi socijalni dijalog, unutar racionalno i efikasno ustrojenih i kadrovski ekipiranih institucija, jeste najbolji okvir i mehanizam za prevazilaženje razlika i uspostavljanje konsenzusa o putevima izlaska iz krize.

U problemskom okviru iznalaženja scenarija i strategija za izlazak iz krize, Srbija i Beograd imaju nekoliko svojih osobenih karakteristika koje krajnje otežavaju samu mogućnost primene efikasnog antikriznog menadžmenta.

Pre svega, radi se o ljudima i prostoru gotovo osuđenim na krizu. Dvodecenijsko „tranziciono posrtnje i reformsko tumanjenje” za posledicu imaju „legitimacijski deficit” političkih institucija i odsustvo poverenja u političke i socijalne aktere praćeno gubitkom i rasipanjem socijalne „energije za promene” samih građana i njihovom sve manjom spremnošću na (samo)angažovanje i participaciju.

Istovremeno, godinama unazad sva istraživanja pokazuju da su za građane siromaštvo, (ne)zaposlenost, kvalitet života i odsustvo rizika, odnosno pristup obrazovanju i mogućnost lečenja i zapošljavanja, uz borbu protiv kriminala i korupcije „pitanja svih pitanja”.

Nažalost, nakon početne reformske euforije i „medenog meseca” građana i novih demokratskih vlasti, već od 2003. godine, splasla su očekivanja u pogledu formiranja odgovorne, kompetentne i nekorumpirane vlasti. Ocene efekata vršenih tržišnih reformi i toka privatizacije su, u sudaru sa kumuliranjem efekata eksterne sa internim razlozima krize, još sumornije.

Za izlazak iz krize neophodni su, pored povratka kredibiliteta i reformske energije, i optimalan i efikasan političko-institucionalni dizajn, koji pre svega karakteriše ravnoteža moći (ovlašćenja) i odgovornosti, kao i odgovarajući materijalni i ljudski resursi.

Radikalni reformski rez treba, međutim, napraviti u krajnje nepovoljnom trenutku: za građane bitan izlazak iz zone siromaštva i socijalne izolacije treba učiniti u uslovima kresanja javne potrošnje i redukovanja sredstava i broja zaposlenih i u sektorima poput obrazovanja, zdravstva i socijalne zaštite.

Za Beograd, kao politički epicentar i privrednu „žilu kucavicu” Srbije i njeno kulturno i naučno središte, ali i, istovremeno, predmet ambicija, zavisti, pa i kritika i optužbi „zapoštljene provincije”, to pre svega znači:

- dovoljno širok i precizan krug nadležnosti u odnosu na republičke institucije, odnosno tretman autonomne, regionalne vlasti;
- preciziran i dogovoren, strateški osmišljen projekat širenja grada i njegove ekonomske, kulturne i političke infrastrukture kako bi Beograd pomogao a ne „pojeo” unutrašnjost Srbije;
- definisan krug nadležnosti i međuodnosa gradske i opštinskih vlasti, kao i garantovanih standarda i kvaliteta usluga za gradsko središte i njegovu ruralnu periferiju;
- odgovornu, kompetentnu, nekorumpiranu vlast, okrenutu dijalogu sa građanima i organizacijama civilnog društva;
- budžetski alimentiranu, ali i nadgledanu i kontrolisanu i, sa stanovišta odnosa uložениh sredstava i ostvarenih efekata, racionalnu i „jeftiniju” upravu.

Beograd, sa svojih 1.576.124 stanovnika (po popisu iz 2002. godine), čini svakako onu petinu (bez Kosova) razvijenije, ili bar manje siromašne i nezaposlene Srbije koja, kako-tako otvorenim mogućnostima za zapošljavanje i napredovanje, privlači pridošlice. No, i život u metropoli ima svoje tamne strane i skrivenu pozadinu, odnosno ogromne infrastrukturne, ekonomske i socijalne probleme i izazove.

Pre svega, Beograd je grad u stadijumu duboke demografske starosti, u kome udeo lica sa preko 60 godina prelazi petinu svih građanki i građana i veći je od broja mladih do 19 godina.

Istovremeno, veću stopu rađanja od umiranja nema nijedna beogradska opština. Demografski rast se isključivo bazira na mehaničkom prilivu stanovništva za čije su akomodiranje i prihvatanje potrebna i značajna sredstva i vreme.

Pri tom, Beograd ima svih 567 325 domaćinstava u kojima, u proseku, živi samo po 2.8 članova.

Iako je obrazovna struktura stanovništva Beograda znatno bolja od one „ostatka Srbije”, više od četvrtine Beograđana ima tek završenu osnovnu školu (18,7%) ili je (desetina) i bez potpunog osnovnog obrazovanja. Armija od gotovo 380 hiljada ljudi je faktički bez ikakve profesionalne kvalifikacije i sa krajnje redukovanim mogućnostima za iole zahtevniju socijalnu, kulturnu i političku participaciju.

Krajem 2008. godine u Beogradu je registrovano 98057 nezaposlenih lica, od čega 56,56% (55 460) žena. Istovremeno, među nešto više od 620 hiljada zaposlenih, mnogo je onih na mestima koje odlikuju loša, nesigurna zaposlenost (rad na određeno vreme i sa nepotpunim radnim vremenom, sezonski poslovi, prinudna samozaposlenost).

Na evidenciji beogradske filijale PIO fonda nalazi se oko 332 hiljade penzionera od kojih preko polovina prima penziju manju od prosečnog iznosa od 26.698,00 dinara. Tokom 2008. godine na evidenciji opštinskih odeljenja Gradskog centra za socijalni rad bilo je tek 73 927 korisnika socijalne i porodično-pravne zaštite, što je 4,7% ukupne populacije Beograda (Izveštaj o radu Gradskog centra za socijalni rad za 2008. godinu, str. 5-14).

U zoni rizika od pada u siromaštvo i socijalnu izolaciju, odnosno osuđenost na svakodnevnu i tegobnu strategiju pukog preživljavanja, nalazi se, međutim, gotovo pet puta veći broj građana ili, po konzervativnim procenama, bar još oko 200.000–250.000 Beograđana.

Socijalna kohezija društva i uvećanje socijalne uključenosti ranjivih i marginalizovanih grupa ima, pored nužne razvojne, ekonomske dimenzije, i svoju kompleksnu socijalnu komponentu. Socijalni inženjering pretpostavlja, naime, održivu, dovoljno široku i čvrstu sigurnosnu socijalnu mrežu, koja uključuje i mere preventivnog delovanja i mehanizme uvećanja socijalnog kapitala. Drugu, institucionalnu dimenziju čine institucije i mehanizmi koordinacije aktivnosti organa države, sinergije delovanja državnog i civilnog i tržišnog sektora, odnosno dovodjenja svih aktera i aktivnosti vezanih za uvećanje socijalne kohezije pod jedinstveni institucionalni kišobran.

Izgradnja sigurnosne socijalne mreže sadrži, pre svega, aktivnosti redukovanja razornog delovanja 4 grupe faktora koji, međusobno povezani, vode siromaštvo i socijalnoj izolaciji: nezaposlenost, bolesti, finansijsko siromaštvo i loše i nefunkcionalno obrazovanje. Dva dodatna faktora selektivne izloženosti izolaciji i siromaštvo čine pripadnost marginalizovanim etničkim skupinama i individualni rizik pripadanja nepotpunog i/ili porodici sa velikim brojem izdržavanih lica.

Indikatore socijalne isključenosti i izolovanosti čine rezultirajući nezadovoljavajući nivo ostvarivanja osnovnih egzistencijalnih potreba u pogledu: ishrane, odevanja, higijene, uslova kvaliteta stanovanja i opremljenosti domaćinstva, kao i, na društvenom planu, nedostupnosti javnih servisa.

Na drugoj strani, pokazatelji socijalnog kapitala su, pored indikatora kulturne i političke participacije i stepena poverenja i identifikovanja sa socijalnim grupama, mera uključenosti – „umreženosti” u sistem formalnih i neformalnih socijalnih veza i poznanstava kojima se redukuju izolacija i potencijalno siromaštvo.

Ciljevi, indikatori i preporuke

Osnovni statistički cilj čini, dakle, uvećanje socijalne kohezije društva kroz procese i aktivnosti redukovanja siromaštva i osnaživanja socijalne inkluzije marginalizovanih grupa. **Društvena uključenost definiše se** kao proces koji omogućuje da oni koji su u riziku od siromaštva i društvene isključenosti dobiju sredstva i mogućnosti za puno učešće u ekonomskom, društvenom i kulturnom životu i postizanju društvenog standarda i blagostanja koji se smatraju normalnim u društvu. Ona osigurava njihovu veću participaciju u donošenju odluka što utiče na ostvarivanje osnovnih prava (Council of the Europe, 2004:8).

Inače, obaveza zemalja u procesu pridruživanja EU jeste izrada Memoranduma o socijalnoj uključenosti, kojim se definiše kontekst i karakteristike siromaštva i socijalne izolacije, kao i prioriteta i aktivnosti na njihovom rešavanju.

Uspostavljanje i održanje društvene kohezije kao primarnog cilja ima svoja dalja 4 polja primene i konkretizacije.

1. Podizanje kapaciteta institucija i aktera

Prvi nivo strateške analize čine tri grupe aktivnosti i ciljeva. Prvi čini ostvarivanje preciznog uvida u obim i dubinu problema siromaštva i socijalne isključenosti. Osnovno metodsko uporište čini set „Laker indikatora”, usvojenih 2001. godine u Evropskoj uniji.

Set od 21 osnovnih i sekundarnih laker indikatora pokriva, dakle, oblasti finansijskog siromaštva, zaposlenosti, obrazovanja i zdravlja. Razvijena i potrebama praćenja društvene isključenosti u Srbiji primerena metodologija sadrži, pored specifičnih indikatora za navedene 4 dimenzije obuhvaćene laker indikatorima, i 2 nove dimenzije bitne za proces društvene uključenosti: uskraćenost egzistencijalnih potreba i indikatore socijalne participacije (Tim potpredsednika Vlade za implementaciju SSS, Praćenje društvene uključenosti u Srbiji, Beograd, 2009, str.17).

Drugi, komplementarni cilj čini formiranje mape i koordinacije rada i podizanje kapaciteta sekretarijata i javnih službi i ustanova koje se u Beogradu bave redukcijom siromaštva i isključenosti, odnosno uvećanjem socijalnog kapitala.

Najzad, treći cilj jeste povezivanje i umrežavanje gradskih institucija sa organizacijama civilnog sektora, uključiv i organizacije i mreže samih korisnika usluga.

Predlog: Preliminarna lista koncepata i indikatora

A. Siromaštvo i nejednakost

- Apsolutno i relativno siromaštvo; subjektivni osećaj siromaštva;
- Dubina (jaz), oštrina i rizik siromaštva;
- Metode dohodaka i potrošnje – Anketa o potrošnji domaćinstva (APD);
- Granica siromaštva (8.883,00 dinara – 2007. godina);
- Selektivne crte pogodjenosti siromaštvom – društveno ranjive grupe: nezaposlenost, starost, nisko obrazovanje, bolesti i invalidnost kao i pripadnost etničkim manjinama (Romi), ne(potpunost) i brojnost porodica i broj maloletne dece, izbeglištvo.....;
- Finansijsko siromaštvo (zaduženost, raspoloživi socijalni transferi, poreska politika);
- Nejednakost dohodaka – Gini koeficijent (udeo razlika po osnovu rada, primanja penzija, prihoda od poljoprivrede, naturalne potrošnje, doznaka iz inostranstva, socijalnih transfera).

O (ne)prilikama koje vladaju u Srbiji najbolje govori tvrdnja svakog sedmog ispitanika (14%) da im je domaćinstvo u takvom stanju da nemaju dovoljno ni za hranu. Ako njima pridružimo 27% onih kojima je problem kupovina odeće i obuće, onda se da zaključiti da se čak dve petine građana nalazi unutar ili tik iznad granice siromaštva. Kada je o Beogradu reč, znatna razlika u pogledu apsolutnog siromaštva postoji između urbanog jezgra i ruralnog oboda. Primera radi, onih koji izjavljuju da nemaju ni za hranu je u gradskom jezgru duplo manje (7–8%), dok ih je u 7 obodnih opština čak nešto više od proseka Srbije (Mihailović i drugi, Cesid, 2009, str.12).

B. Egzistencijalne potrebe

- Uskraćenost egzistencijalnih potreba u pogledu pristojnog stanovanja (beskućništvo, slamovi, sanitarna bezbednost), opremljenost domaćinstva i zadovoljavanje elementarnih standarda u pogledu ishrane i odevanja.

C. Zaposlenost i zapošljavanje

- Stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti; sektorska struktura zaposlenosti;
- Struktura zaposlenih – preduzetnici, samozaposleni, zaposleni za platu u javnom i privatnom sektoru, pomažući članovi, zaposleni do 15 časova nedeljno;
- Neformalna zaposlenost (AŽS iz 2008. godine – 35% zaposlenosti);
- Stopa i struktura nezaposlenosti (žene, mladi, ranije uposleni, dužina čekanja na posao);
- Neprijavljeni i odustali od traganja za poslom;
- Pasivna zaštita i primena (i efekti) aktivnih mera zapošljavanja, uključiv obuku za poznatog poslodavca, javne radove i sistem kredita i subvencija i posebnih programa („otpremninom do posla”).

U kriznoj 2009–2010. godini, sa nametnutim prioritetom očuvanja zaposlenosti a tek potom kreiranja radnih mesta, osnovni prioriteti su:

- redukovanje, kombinovanje stimulativnih (kredit i poreske olakšice) i destimulativnih (inspekcijski nadzor) mera neformalne sive i oštra borba protiv „crne” ekonomije (trgovina ljudima, oružjem i narkoticima);
- radna i socijalna zaštita loše, nekvalitetne zaposlenosti (privremena, part-time (samo)zaposlenost i „rad” na crno);
- organizovanje na javnim radovima;
- projekti samozapošljavanja i obuke za poznatog poslodavca.

D. Pristup obrazovanju

Otvoren pristup kvalitetnom i funkcionalnom obrazovanju je temeljna pretpostavka za put ka ovome što Rols definiše kao prostor sloboda i mogućnosti, prihoda, blagostanja i samopoštovanja (Rols, 1998:389).

Unutar usvojenih strategija razvoja obrazovanja odraslih i strategija razvoja srednjih stručnih škola, posebno su relevantni podaci i indikatori vezani za:

- dostupnost obrazovanja deci iz društveno ranjivih grupa;
- funkcionalnu pismenost (PIZA – testovi);
- reformu srednjeg obrazovanja u skladu sa potrebama tržišta;
- povećanje efikasnosti studiranja.

Ključni pravac čini uspostavljanje i institucionalizovanje socijalnog partnerstva i dijaloga u obrazovanju između privrede, građana i obrazovnih institucija u cilju prevazilaženja jaza između obrazovnih sadržaja i profila i potreba zapošljavanja i razvoja.

U Cesidovom istraživanju (maj 2009) konstatovano je da zanimanje, zajedno sa obrazovnim nivoom kao svojom najvažnijom gradivnom komponentom, generiše u znatnoj meri ukupan društveni status, i istovremeno u velikoj meri diferencira odnos prema poslu, odnosno zaposlenost, nezaposlenost i šanse za zapošljavanje. Najugroženije su grupe nekvalifikovanih radnika i administrativnih tehničara, koje su posledično prinuđene na prihvatanje bilo kakvog posla.

Možemo konstatovati da je obrazovanje indikator koji isključenost uzrokuje sa dva aspekta:

(1) Sa jedne strane, obrazovanje se na socijalni položaj odražava kroz nezaposlenost, finansijsko siromaštvo, bavljenje zanimanjima koja (ne)mogu da obezbede pristojan život. Važi pravilo: što je stepen obrazovanja niži, to je teže postići „uključujući” društveni položaj.

(2) Na drugoj strani, obrazovanje je „kognitivna” varijabla koja direktno utiče na nivo uključenosti u socijalne mreže, način pristupa informacijama, kao i one dimenzije socijalnog kapitala koje nisu vezane za direktno zadovoljavanje egzistencijalnih potreba, poput kulturne i političke participacije. Što je nivo obrazovanja niži to je, po pravilu, oskudniji raspoloživi socijalni kapital.

Socijalno najugroženija je grupa koja ima osnovno obrazovanje, ili je i bez njega. Isključenost ove grupe se multiplikuje time što se u ovoj grupi najčešće nalaze najstariji, oni sa zdravstvenim problemima, nedovoljnim prihodima, među kojima je tek trećina zaposlenih (Mihailović i drugi, Cesid, str. 9).

E. Pristup zdravstvenim ustanovama

- Struktura i mreža zdravstvenih ustanova;
- nemogućnost pristupa nezi i nepokrivenost osiguranjem;
- očekivano trajanje života;
- subjektivni osećaj zdravstvenog stanja.

Iz ugla zdravstvenog stanja kao faktora moglo bi se zaključiti da su u zoni rizika društvene isključenosti osobe sa invaliditetom, hroničnim bolestima, ali u znatnoj meri i oni koji tvrde da su često bolesni – ukupno oko 29% populacije (Cesid, 2009, str.12).

F. Socijalna participacija

- Posedovanje ličnih dokumenata;
- mogućnost ostvarivanja socijalne zaštite;
- umreženost na mikro-nivou (porodica, prijateljske mreže, susedi, lokalna zajednica);

- „dostupnost pravde”;
- kulturna participacija i standardi;
- civilni aktivizam;
- politička participacija, poverenje i procenjeni uticaj.

Šta bi se moglo zaključiti na osnovu nalaza istraživanja o socijalnoj participaciji i raspoloživom socijalnom kapitalu građana Srbije i Beograda?

Svaki sedmi ispitanik (14%) je potpuno politički, ali i kulturno pasivan. Praktično, radi se o onima koji ne izlaze na izbore i tek povremeno gledaju TV program. Ako njima pribrojimo one koji tek povremeno izađu na izbore ili zavire u novine, onda više od dve petine građana možemo smatrati kulturno, odnosno politički isključenim, u apsolutnom ili bar relativnom smislu. Socijalnu i političku nemoć građana dobro ilustruje i nalaz da preko dve trećine građana smatra da nema nikakav uticaj na donošenje odluka u lokalnoj sredini. Niska je i formalna umreženost građana. Redovne, bar jednonedeljne kontakte sa sportsko-rekreativnim hobijima i crkvenim organizacijama ima približno desetina građana, dok je udeo onih koji aktivno participiraju u radu političkih stranaka, NVO i sindikata tek 2–4%.

Na drugoj strani, uključenost građana u neformalne, rođačko-prijateljske i komšijske veze je tradicionalno izrazito visoka – redovne kontakte održava više od četiri petine ispitanika (82%).

Specifičnost Beograda, odnosno njegovog užeg gradskog jezgra, jeste da, u pogledu kulturne i političke participacije, i sa njima povezanog obrazovnog statusa, daleko nadilazi proseke Srbije. Radi se zapravo o jednom području u kome politički osrednji i veoma aktivni nadilaze udeo pasivnih (37%:27%). Slična relacija postoji i u pogledu kulturne participacije – 35%:18% u korist aktivnih. Pored dostupnosti kulturnih ustanova i koncentracije političkih institucija, radi se i o visokom učešću obrazovanih – gotovo dve petine (37%) ispitanika iz gradskog jezgra tvrdi da ima više i visoko obrazovanje.

Na drugoj strani, na 7 prigradskih opština ove vrednosti su tek nešto iznad proseka Srbije (Mihailović i drugi, Cesid, 2009, str. 20-28).

Niska formalna umreženost građana i sopstvena (ne)kredibilnost svakako da treba da zabrinu političke i civilne aktere i institucije.

Uvid u prioritete, stavove, navike, strahove, nade i očekivanja i potrebe građana nije, i ne treba da bude, samo stvar izbornih strategija stranaka već, pre svega, informaciona osnova za delovanje efikasne i odgovorne vlasti koja „provocira” aktivizam građana i time omogućuje sinergijske razvojne efekte.

2. Socijalni dijalog i bazični konsenzus

Polaznu hipotezu čini stav da su institucionalni okvir i mehanizam za vođenje bipartitnog (poslodavci, zaposleni), tripartitnog (koji, pored sindikata i poslodavaca, uključuje i predstavnika vlasti) i multipartitnog dijaloga (koji uključuje i korisnika usluga i stručne i akademske institucije) najpogodniji institucionalni krov za postizanje društvenog pakta o razvoju i zapošljavanju. Radi se zapravo o povoljnom institucionalnom dizajnu i balansiranj u ekonomske i razvojne sa politikom zapošljavanja i socijalnom politikom.

Nema uspešnog rada socijalno-ekonomskih saveta i drugih organa i tela za promociju i realizovanje socijalnog dijaloga bez jasnog utvrđivanja kredibiliteta, reprezentativnosti i ravnopravne pozicije svih učesnika. Saveti moraju, ukoliko se ne radi tek o formi lišenoj realnih sadržaja, u krugu svojih ovlašćenja imati moć donošenja zaključaka i preporuka i pokretanje inicijativa vezanih za uređenje „pluralističkih industrijskih odnosa”, ali i pravo da iznošenjem meritornih stavova i mišljenja utiču na ukupnu ekonomsku i socijalnu politiku i razvoj.

Socijalni dijalog je, pre svega, stvar socijalnih partnera. No, u njega se na odgovarajući način – kroz radna tela, odbore i šire socijalne forume, mogu i treba da uključe i predstavnici NVO, ekspertskih grupa, profesionalnih udruženja, kao i organizacije nezaposlenih, samouposlenih, udruženja potrošača – svih onih koji imaju interesa i znanja da proces tranzicije učine efikasnim, transparentnim i što pravednijim.

U svim dosadašnjim, pa i u onim retkim, ozbiljnim i argumentovanim, raspravama o socijalnom dijalogu izostajala je, ne slučajno, analiza stanja i perspektiva razvoja socijalnog dijaloga na lokalnom nivou. Ako se zaista želi promena stanja i ponašanja i kreiranje čitavog sistema i mreže za vođenje efektivnog socijalnog dijaloga neophodno je pod kritičku lupu staviti i aktere i proces vođenja socijalnog dijaloga u lokalnim zajednicama.

Iako, sa izuzetkom Beograda i drugih gradskih samouprava, i same lišene značajnijih sredstava i autonomnih prostora odlučivanja, lokalne vlasti su i jedini akter koji raspolaže kakvim-takvim kadrovskim, prostornim i materijalnim sredstvima neophodnim za funkcionisanje socijalno-ekonomskog saveta (SES), kao i saveta za zapošljavanje i drugih, stalnih ili povremenih, konsultativnih oblika uključivanja civilnog društva u proces odlučivanja. Ako, i kad god, lokalne vlasti ne pokažu maksimum volje da obezbede odgovarajući radni prostor, minimalna finansijska sredstva za aktivnosti i bar, sa delom vremena, angažuju nekog od zaposlenih iz svog stručnog i administrativnog aparata u radu saveta, tripartitni socijalni dijalog se gotovo zakonomerno svede na svoje povremene, tek ritualne i manifestacione forme.

Normativna regulativa znatno utiče na karakter i domete socijalnog dijaloga na lokalnom nivou u još dva veoma važna domena. Reč je, pre svega, o (ograničenom) krugu nadležnosti lokalne, ali i gradske i regionalne samouprave, kao i o raspoloživim sredstvima da se njihove originalne i prenesene nadležnosti i prava realizuju. Realizovanje specifičnih razvojnih strategija i pratećih planova zapošljavanja i smanjenja siromaštva, koje su primerene područjima sa različitim infrastrukturnim i privrednim karakteristikama, zahteva decentralizaciju odlučivanja i znatna sredstva. Istovremeno, to podrazumeva i sticanje odgovarajućih znanja i razmenu iskustava ne samo za ključne ljude iz lokalne (samo)uprave, već i za predstavnike socijalnih partnera, kako bi zajedno bili u stanju da konkurišu za razvojne projekte stranih donatora i uspešno ih realizuju.

Komplementarnu strategiju čini zapravo opredeljenje da se u ove aktivnosti uključe i privredne komore, agencije za razvoj, socijalne službe, obrazovne ustanove i brojne NVO koje svojim resorima i kapacitetima mogu, posebno ako koordinirano i sinhronizovano deluju, doprineti sadržajnijem i kvalitetnijem socijalnom dijalogu. Cilj je da se formiraju, održe i osnaže nacionalne, regionalne i lokalne razvojne koalicije sposobne da razviju operativne razvojne strategije, kao i strategije zapošljavanja i smanjenja siromaštva, odnosno da rešavaju ključne društvene probleme.

Institucionalizacija socijalnog dijaloga i osnivanje i funkcionisanje SES na lokalnom nivou zavise od rešenja datih u Zakonu o socijalno-ekonomskom savetu. Visoko određeni cenzusi reprezentativnosti od 10% za teritoriju i 15% za preduzeće i ustanove, i potreba njihovog dokazivanja i na lokalnoj ravni, postavljaju se, na terenu, posebno za poslodavce, kao velika prepreka. Rešenje o registraciji SES, koje se dobija od resornog republičkog ministarstva za rad i socijalnu politiku, dovodi do nepotrebnog čekanja i administriranja.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti stvorio je zakonsku obavezu formiranja saveta za zapošljavanje na lokalnom nivou. Sadržaji rada i učesnici ova dva saveta se u znatnoj meri preklapaju. Postoji realna opasnost da ranije stanje neregulisanosti bude zamenjeno stanjem preregulisanosti, odnosno institucionalnog paralelizma i gigantizma. U najmanju ruku, morao bi se ozbiljno povezati i koordinirati rad ova dva saveta.

Nepostojanje celovite mreže i institucionalnog okvira za vođenje koordiniranog socijalnog dijaloga na centralnoj, regionalnoj, sektorskoj i lokalnoj ravni slabi pregovaračku poziciju i uticaj socijalnih partnera, pre svega zaposlenih i sindikata. Minijaturne lokalne organizacije i udruženja su previše slaba i sektorski rascepkana da bi mogli pokriti celinu dijaloga i biti ravnopravan partner lokalnim vlastima. Lokalna povereništva i organizacije sindikata (SSS i UGS „Nezavisnost”) i Unija poslodavaca Srbije (UPS), koje su reprezen-

tativne na nivou Republike, takođe nisu na zadovoljavajući način osposobljene i organizovane za vođenje socijalnog dijaloga.

Unija poslodavaca Srbije nema organizacijsku mrežu koja pokriva teritoriju Srbije, niti dovoljno čvrstu i organizacijski dosledno izvedenu sektorsku (gransku) strukturu i pretežno okuplja domaće privatne vlasnike malih i srednjih preduzeća. Izvan njenih redova se, po pravilu, još uvek nalaze većina zanatlija, direktori javnih i komunalnih preduzeća, kao i menadžeri koji predstavljaju strane vlasnike.

Osnovni akcenat biće na promociji, formiranju i monitoringu rada Socijalno-ekonomskog saveta Beograda kao tripartitnog organa koji, kroz plenarna zasedanja, rad stručnih radnih grupa i skupove i savetovanja, treba da pruži ključni doprinos formulisanju i realizovanju izlazne socijalne strategije.

3. Antikoruptivna strategija

Čak i konzervativne prognoze govore da sistemska korupcija uvećava javnu potrošnju za čitavih 20–25%. Antikoruptivna strategija i prateći plaovi integriteta mogu se u uslovima akutne krize bazirati na:

- smanjenju „nazidanih” troškova javnih nabavki i uvećanju prihoda od, neodložnih i racionalnih, privatizacija, odnosno naplatom i ubiranjem a ne rasprodajom imovine i zemljišta;
- permanentnom i strateškom, uključiv i aspekt edukacije, antikoruptivnom kampanjom;
- doslednom primenom antikoruptivnog zakonodavstva, kao i Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, iniciranog od SKGO.

Dva će aspekta i nivoa analize biti u prvom planu: kontrola nad javnim nabavkama, jer se radi o značajnim sredstvima, i kritički uvid u distribuciju i trošenje sredstava iz javnih budžeta namenjenih finansiranju političkih partija. Sa stanovišta kvaliteta i efikasnosti rada političkih institucija postavlja se pitanje koliko izdvajanja za rad stranaka zaista doprinose radu i podizanju kapaciteta odborničkih grupa, time i uticaju i poverenju u gradske i lokalne parlamente i izvršna tela.

4. Povećanje vidljivosti aktera i institucija i poverenja u njih

Logično, pozitivni efekti razvojne i prateće socijalne strategije mogu voditi poboljšanju imidža i uvećanju kredibiliteta gradskih funkcionera vlasti. Bez odgovarajućeg media-plana i strategije, međutim, i relativno uspešna i koordinirana globalna strategija mogu ostati bez efekata po rejting Skupštine, gradonačelnika i gradskih službi, odnosno opštinskih službi i vlasti na teritoriji grada. Uvećanje socijalnog kapitala, odnosno participacije

građana i njihovog poverenja u institucije u značajnoj meri zavisi i od rada PR službi, kao i umeća direktne komunikacije sa građanima i elektronskim i štampanim medijima. Planirana i osmišljena saradnja sa beogradskim hronikama centralnih i gradskim medijima i „umeće proizvodnje događaja i publiciteta” konstitutivni su deo realizovanja antikriznog menadžmenta.

Unapređenje ljudskih resursa i socijalnog kapitala

Ljudski resursi kojima Beograd raspolaže su, i u relativnom i u apsolutnom smislu, ogromni i nedovoljno iskorišćeni. Obrazovne i druge mogućnosti dozvoljavaju da se Beograd organizuje na principima društva znanja.

Visok socijalni kapital Beograda u tom smislu može da bude bolje angažovan za dobrobit kako grada i njegovih stanovnika tako i Srbije u celini.

Najznačajniji oblik aktiviranja ljudskih resursa i socijalnog kapitala je u podizanju nivoa participacije građana, a posebno organizacija civilnog društva, u političkim institucijama grada i gradskih opština.

Organizacije civilnog društva u različitim oblastima, kao što su: ljudska i manjinska prava, kulturne i obrazovne aktivnosti, sportske i omladinske organizacije, ekološke organizacije i udruženja, organizacije za ravnopravnost polova, mirovne, međunarodne i druge organizacije civilnog društva, mogu da daju mnogo veći doprinos razvoju grada ako političke institucije i kanali vlasti budu još otvoreniji za njihove inicijative i predloge.

15. BEOGRAD KAO PRESTONICA KULTURE

Već duže vreme, naši gradovi su urušavani i spolja i iznutra. Tako su oni, zbog žestokog ubrzanja istorije i izglobljenosti iz civilizacijskih zbivanja, opterećeni dodatnim nevoljama. U vreme sankcija i sveopšte oskudice, mrak je često prekrivao naše gradove. On je postajao metafora civilizacijske zapuštenosti i nasilnog iskanja iz civilizovanih tokova. To je situacija kad se gradsko stanište pojavljuje kao *antigrad*, koji je postao paradigmatičan za procese anomalije i zastarevanja, za gradorušilačke i antiurbane poremećaje. U gradskim sredinama udomio se folklorni duh i *neoruralni primitivizam*. U vreme ekstremne krize i sankcija, posle devedesetih godina prošlog veka, promenjena je sociografska, kulturološka i psihološka slika naše prestonice.

Beograd je danas metropola i stvarno i imaginarno. On ima svoja vidljiva i nevidljiva značenja. Ima svoje stvarne i simbolične vrednosti. Najveći deo „partikularnih identiteta”, karakterističnih za svetske metropole, poseduje i Beograd. Pored toga što je glavni grad i prestonica kulture, on je istovremeno administrativno središte, univerzitetski, industrijski, trgovinski i turistički grad, multikulturni i multietnički grad, ali i središte kulture i umetnosti Srbije. Svi ti identiteti trebalo bi da se sublimišu u jedan osobeni identitet koji bi bio prepoznatljiv kao identitet Beograda.

Beograd je „trocentrični grad” – stari Beograd, Novi Beograd i Zemun, tri su grada u jednom. Oni upućuju na različitost, približavanje i mogući pluralizam. Oni sažimaju tri aspekta grada i tri ideje o gradu u jednu celinu. Zbog toga bi trebalo pojačati sve nadležnosti i kontrolne mehanizme koji omogućavaju da se unapredi kulturni model grada, počev od svakodnevlja, urbanizma i arhitekture do obnove starih gradskih simbola da se ne dozvoli haotična urbanizacija koja narušava lice prestonice.

Posmatrajući perspektivu grada iz njegove retrospektive, suvereni istoričari tvrde da je najbolje to da grad razvije „brigu za ljude” i da postane „organ ljubavi”. To bi trebalo da znači da ne postoji samo grad za ljude, već bi bilo neophodno da postoje i ljudi za grad. Gradu su očigledno neophodni žitelji koji će osećati ljubav prema njemu, a ne oni koji ga

ne poznaju, koji ga ne vole i koji ga se plaše. A kad na grad mislimo kao na pitanje kulture onda možemo reći da će se kultura potvrditi u gradu ili je neće biti. Moderan urbanitet nezamisliv je bez razvijene urbane kulture, bez kulture svakodnevnog života i slobodnog građanina, koji bi, po prirodi stvari, sebe smatrao saodgovornim za sve što se s gradom zbiva. Građanin, suštinski, najčešće ostaje izvan sudelovanja, pasivan i nezainteresovan. Iz današnje perspektive, njega je teško i zamisliti kao graditelja slobodne gradske egzistencije. Sve se ovo komplikuje ako je tačno mišljenje da ljudi koji stvaraju nove gradove često ne znaju mnogo, a nekad gotovo ništa, o društvenom vremenu i društvenom prostoru. To znači da je graditeljstvo ostalo u zamkama neadekvatnog korišćenja ljudskog i društvenog prostora, čovekovog i društvenog vremena. Zato je, kao deo strategije urbane transformacije, neophodno osmišljavati „ponovno prisvajanje” vremensko-prostornih uslova gradske egzistencije i aktivno sudelovanje građana u stvaranju gradske sredine. A zamisli o *ludičkom gradu* – u kome bi se ostvarivala neposrednost, neočekivanost, tajanstvenost i magičnost igre – ne bi smeli odlagati za neodređenu i neizvesnu budućnost.

Naši gradovi, po svojim civilizacijskim pretpostavkama, veoma su udaljeni od modela budućeg, „kodiranog” grada, koji bi morao biti prekriven mrežom znakova, signala i medija. Tu je prisutna ideja savremenih graditelja da arhitektura mora sve više da bude u mentalnom svojstvu, da mora da označava, da se više obraća duhu nego oku. Simboli, znakovi, ukrasi, humor, igra, ironija, obnova, tradicija i stil samo su deo maštovitog arhitektonskog repertoara. U ovoj novoj arhitektonskoj dinamici, identitet mesta aktivno bi sudelovao u dostizanju čovekovog identiteta. Šta je sve sadržano u vidljivim i nevidljivim vezama između čoveka i *geniusa loci* – teško je reći. Svakako, tu je sadržana mogućnost za jednu višu prisutnost i bliskost sa proživljenim mestom. Beograd je po svojim kreativnim potencijalima i sveukupnom složenosti gotovo mesto izbora za njegovo savremeno kodiranje.

Beograd je centar kulture i umetnosti. Osnivač je brojnih ustanova kulture i pomaže realizaciju njihovih programskih projekata i umetničkih asocijacija. Osnivač je i pokrovitelj mnogih manifestacija u oblasti kulture, i pomaže druge manifestacije koje se održavaju u Beogradu. To govori kakvu je i koliku obavezu i odgovornost preuzeo na sebe. Ali to pokazuje i neophodnost uspostavljanja koherentnog modela kulturne politike kako bi se jasno prepoznali mehanizmi odlučivanja o strategiji, programima i projektima u kulturi. O tome bi se morala brinuti kompetentna tela, sastavljena prevashodno od proverenih stručnjaka nezavisnih od stranačke politike, izabranih na javnom konkursu (britanski model).

Trebalo bi konačno naći mehanizme da se reši staro i veoma opterećujuće pitanje međunadležnosti republičkih i gradskih vlasti, ali i nadležnosti gradskih i opštinskih predstavnika. U sadašnjoj podeli nadležnosti ostaje konstanta da je sta-

tus „osnivača” dovoljan za nečiju nadležnost. To dovodi do paradoksa da je kvalitet upravljanja, pa i razvoja u nesrazmeri sa značajem određenih kulturnih institucija. Neprihvatljivo je da se kulturne institucije naslanjaju na izabranike političkih partija a ne na najuglednije ličnosti iz domena kulture i zato bi institut konkursa bio najbolje rešenje. U svakom slučaju, neophodno je sve to prevrednovati i lišiti se inercije u kojoj se ponavlja stara matrica. Vredelo bi razmisliti o inicijativi da republičke institucije kulture, koje se nalaze u Beogradu, budu u mešovitoj nadležnosti republike i grada u pogledu finansiranja, izbora kadrova i organa i tako postanu zajednička briga sa zajedničkom odgovornošću. Ne bi trebalo dozvoliti da republičke institucije kulture, koje se nalaze u Beogradu, tavore zbog nedostatka novca za investicije i modernizaciju i da su, u izvesnom smislu, u gorem položaju od onih o kojima brine grad. A i dalje ostaje suštinski neizvesno koje su to institucije kulture od nespornog nacionalnog značaja.

Važan je konsenzus o najvažnijim strateškim pitanjima i mehanizmima odlučivanja u ovoj oblasti. Moguća reforma javne gradske uprave u kulturi mora početi od polazišta o posebnom društvenom značaju, emancipatorskim potencijalima i izuzetnoj misiji kulture.

Nije mala nevolja što ne postoje pouzdani i visokoodređeni tripartitni ili četvoropartitni ugovori između Ministarstva, grada, opština i institucija kulture preko kojih bi se u dužem vremenskom periodu uspostavljalo stabilno i dugoročno planiranje određenih institucija i manifestacija. Ovaj vid „ugovaranja” u evropskim zemljama, kao forma obaveznosti, obično traje od tri do pet godina.

Potrebno je uspostaviti komunikaciju sa svim koji su relevantni za promene u kulturi, za uspostavljanje demokratskih principa u realizaciji vrednosti u kulturi. To bi bio jedan od podsticaja razvojne politike i preduslov za novi model partnerstva između javnog, privatnog i civilnog sektora. Tu bi se kreirala strategija promena i prioriteta, kao i načina odlučivanja o svim važnim pitanjima kulture. I što je posebno važno, tako bi se uspostavljao sistem raspodele odgovornosti. Bez sumnje, politika u kulturi trebalo bi da bude zajedničko nastojanje javnog, privatnog i civilnog sektora.

Identitet Beograda se u velikoj meri zasniva na vrednostima, kulturnim obrascima, nasleđu i viziji budućnosti grada. Za identitet Beograda od velikog su značaja procesi evropskih integracija i „debalkanizacija”, ali i za uobličavanje budućnosti kulture grada. Identitet grada preduslov je njegove prepoznatljivosti, atraktivnosti, originalnosti i komunikacije s okruženjem. Beograd bi trebalo na najbolji način da iskoristi sve svoje prednosti. Nema integralnog identiteta grada bez kulture. Beograd je veoma važan i za identitet Srbije. Od njega se s razlogom očekuje da bude motor Srbije. A za to je presudan „kulturni kapital”. Prošlo je vreme kada se kultura smatrala javnim tro-

škom a ne elementom ekonomije i razvoja. Ideja da kultura može da podstiče ekonomski razvoj grada, poslednjih trideset godina, postala je sastavni deo politika urbanog razvoja svuda u svetu. Mogućnost da grad postane poznat po kulturnom sadržaju u međunarodnim razmerama izuzetno je važna i zbog turizma, investicija i zbog svetske reputacije. Zbog toga, kulturna politika grada mora da bude osmišljena kao deo dugoročne strategije razvoja grada. I da se koncept, po kome je kulturi potreban grad, zameni novom idejom da je gradu neophodna kultura. To je inverzija koju su veliki svetski gradovi tokom svog razvoja već napravili.

Zato bi trebalo posebnu pažnju posvetiti strategiji urbanog razvoja baziranoj na kulturi i uspostavljanju imidža Beograda. Stvaranje imidža gradu počinje iznutra a ne spolja, i kultura mora biti pretpostavka. To je veoma delikatan i sofisticiran posao, čiji bi rezultat bio da Beograd konačno uspostavi svoj imidž. Nije dovoljno da Beograd bude prepoznatljiv po noćnom životu i splavovima. Zato je izuzetno važno podizanje kvaliteta menadžmenta u kulturi i kulturnog stvaralaštva. Kultura mora da postane deo razvojnih planova Beograda i deo njegovog ekspanzivnog ekonomskog razvoja. Kultura je i za to nezaobilazna pretpostavka.

U Zakonu o glavnom gradu trebalo bi proširiti nadležnosti grada u oblasti kulture. Beograd konačno mora da preuzme odgovornost za sve što mu pripada u domenu kulture i da sam počne da upravlja svojom reputacijom.

MEĐUNARODNA SARADNJA

Beograd treba da unapredi i ojača međunarodnu saradnju i da pojača umrežavanje sa drugim metropolitenskim područjima u Evropi, posebno sa zajednicom dunavskih gradova i u okviru regionalnog područja Beograd – Novi Sad – Segedin – Temišvar. Značajna je i saradnja sa Solunom i drugim gradovima na Balkanu. Solun je, kao najbliža i sa Beogradom saobraćajno najbolje povezana morska luka, značajan za razvoj trgovine i robnog prometa. Međunarodna saradnja Beograda je u dosadašnjem periodu obično bila u funkciji aktuelne državne politike ili se odvijala bez osmišljene strategije i napora koji bi Beograd bolje pozicionirali na mapi gradova i prestonica sveta.⁵⁸ Nakon perioda zaostajanja i krize u vreme ratova na prostorima bivše Jugoslavije, sankcija UN i krize, Beograd je ostvario ogroman napredak u sprovođenju reformi, naročito nakon 2000. godine. O tome govori i podatak da je grad Beograd 2006. godine proglašen gradom budućnosti južne Evrope za 2006. i 2007. godinu. Ovu nagradu dodeljuje ugledni časopis Fajnenšel tajms (*Financial*

⁵⁸ Zoran Alimpić: „Prvi zvaničan sporazum o saradnji Beograda i drugih gradova potpisan je 1957. godine sa gradom Koventrijem (Velika Britanija) kao gradom koji je, kao i Beograd, veoma stradao od nemačkog bombardovanja u Drugom svetskom ratu. Usledili su sporazumi o bratimljenju i saradnji sa Atinom 1966, Rimom 1970, Berlinom 1978. i Pekingom 1980. Posle pauze tokom koje je došlo do krize i raspada bivše Jugoslavije, 2000. godine potpisan je sporazum o saradnji sa Milanom, a 2002. godine sa Kijevom. Poseban sporazum o programima saradnje sa Moskvom potpisan je 2002, a pismo o namerama za jačanje saradnje između Beograda, Ljubljane i Zagreba potpisano je 2003. godine. Sporazum o saradnji sa gradom Banja Lukom sklopljen je 2005. godine, a iste godine potpisana je i deklaracija o bratimljenju između gradova Beograda i Čikaga. Sporazum o bilateralnoj saradnji u oblasti obrazovanja i kulture potpisan je sa gradom Tampere (Finska) 2006. godine, a iste godine potpisano je i pismo o namerama za uspostavljanje saradnje između gradova Beograda i Skoplja. Povelja o prijateljstvu Beograda i Koventrija potpisana je i 2007. godine, tačno 50 godina nakon potpisivanja prvog sporazuma o bratimljenju. Prema podacima i dokumentima koji se nalaze u arhivama gradske uprave, Beograd je član dva međunarodna udruženja gradova – Unije glavnih gradova srednje i jugoistočne Evrope i BALCINET-a (Mreža balkanskih gradova)”. Alimpić Zoran, (2009), *Reforma prostorne organizacije Beograda u skladu sa standardima EU*, Master rad, Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju, Univerziteta Singidunum, Beograd, str. 90.

Times). Ovo priznanje je opravdano uspešnom organizacijom Univerzijade 2009. godine, kao najvećeg sportskog takmičenja na svetu u toj godini.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Podizanje kapaciteta institucija grada Beograda podrazumeva ispunjenje brojnih demokratskih, političkih, ekonomskih, organizacionih, pravnih, kulturnih i drugih pretpostavki i uslova. Jedan od najvažnijih je, svakako, adekvatno, optimalno zakonsko rešenje u pogledu nadležnosti i organizacije lokalne vlasti. Zbog svoje složene strukture i funkcija koje obavlja, grad Beograd se do sada nije mogao uspešno uklopiti u, za njega, uzak okvir nadležnosti koje su Zakonom o lokalnoj samoupravi linearno utvrđene za sve jedinice lokalne samouprave (opštine, gradovi i grad Beograd).

Grad Beograd, kao glavni grad Republike Srbije, za naše prilike i uslove izuzetno je složen političko-administrativni, ekonomski i kulturni centar. Za uspešno obavljanje mnogobrojnih funkcija od životnog značaja za svakodnevni život građana, preduzeća, ustanova, državnih organa, stranih diplomatskih predstavništava itd., nužan je znatno širi zakonski okvir lokalne samouprave u glavnom gradu, koji će biti u skladu sa njegovom specifičnom prirodom i funkcijama, a njegovim organima i službama omogućiti visoku efikasnost.

Novo ustavno rešenje koje omogućava da se gradu Beogradu, Zakonom o glavnom gradu, mogu poveriti i druge nadležnosti iz fonda republičkih funkcija omogućava da se ovim zakonom znatno proširi krug nadležnosti grada Beograda. Međutim, iskustva iz ranijih godina, ali i primena rešenja iz Zakona o glavnom gradu i Statuta grada Beograda (iako kratka), upućuju na potrebu da se ovim zakonom dodatno proširi krug poverenih nadležnosti gradu Beogradu. Na taj način bi gradski organi, uspešnije i adekvatnije nego republički, regulisali i izvršavali mnogobrojne vitalne gradske funkcije, a republički organi bi zadržali pravo upravnog nadzora nad obavljanjem poverenih nadležnosti.

Takođe je neophodno da se Zakonom o glavnom gradu (a i Zakonom o lokalnoj samoupravi za ostale jedinice lokalne samouprave) znatno izmeni i učini efikasnijim, odgovornijim i jeftinijim sada preglomazan i nefunkcionalan sistem izvršnih i upravnih organa Grada Beograda. Napred izneti razlozi i vrste dodatnih promena u Zakonu o glavnom gradu, a zatim i u Statutu grada Beograda, trebalo bi da budu predmet ozbiljnih stručnih rasprava i političkih razmatranja u svetlu dosadašnjih iskustava i realnih potreba glavnog grada, pre nego što bi, eventualno, bili pretočeni u odgovarajuću inicijativu za zakonske i druge promene.

* * * * *

U ovom radu smo nastojali da dijagnostifikujemo slabosti, a zatim i da iznesemo određene predloge u cilju unapređivanja, funkcionisanja gradskih institucija, imajući u vidu njihovu složenost i nijanse u delovanju u odnosu prema centralnoj (republičkoj) vlasti, kao i u odnosu sa gradskim opštinama. U traganju za optimalnom distribucijom vlasti između centralnih i lokalnih nivoa odlučivanja potrebna je mera. Lokalne vlasti imaju dve „urođene prednosti” nad nacionalnim državama u upravljanju globalnim pitanjima: one imaju veći legitimitet kod onih koje zastupaju, i imaju više fleksibilnosti i manevarskog prostora nego nacionalne strukture. U gradovima se ukršta veliki broj organizacija, institucija i grupa. Domaće i međunarodne kompanije, potencijalni investitori, državna tela, udruženja građana, profesionalne grupe, sindikati i drugi, dolaze u kontakt i obrazuju veze u urbanim sredinama. Ove veze mogu voditi zajedničkom delanju u kojima gradovi nastupaju kao društveni delatnici u sferi politike, privrede, kulture i medija. Poslednjih godina sve više je primera gradova koji postupaju kao privredni delatnici. Globalizacija i širenje informacione tehnologije pojačavaju i ubrzavaju proces urbanizacije, privlačeći sve veći broj ljudi u velike gradove i upravo tu koncentrišući privrednu aktivnost. Sa privrednom integracijom, gradovi širom sveta izlaze na međunarodna tržišta, da bi se promovisali kao povoljne lokacije za ulaganje i razvoj, kao i da bi ostvarili privredne veze preko granica svojih država. Promena gradova ne može se više posmatrati samo kao politički poduhvat. Osim unapređivanja funkcionisanja političkih institucija, potrebna je promena kulture, navika, veština, ubeđenja i vrednosti kod izabranih predstavnika, kako bi se ponašali odgovorno u interesu građana.

Aneks 1: Osnovni podaci o Beogradu

U Beogradu živi 21% ukupne populacije Srbije i, isto tako, 40% populacije sa višim i visokim obrazovanjem. Sa udelom od 35% u BDP-u republike, 29% u ukupnim zaposlenima, i BDP indeksom 164 u poređenju sa prosekom Srbije (100), Beograd je najrazvijeniji okrug u Srbiji. Broj stanovnika u Beogradu je 1.576.124, prema popisu iz 2002. godine, i procenjuje se na 1.689.000 u 2006. U poslednjih deset godina porast broja stanovnika iznosio je samo 25.000, što je potpuno različito od trendova u periodu od 1953. do 2002. godine. Tada se populacija Beograda više nego udvostručila, povećanjem broja stanovnika za 844.000. Iako je porast između popisa 1991. do 2002. bio umeren, ipak je to povećalo udeo beogradskog u stanovništvu Srbije sa 27,7% na 28,8%.

Prema zvaničnim podacima iz 1996, u Beogradu je bilo prijavljeno i registrovano 140.662 izbeglica. Procena je da se oko 230.000 osoba doselilo u Beograd zbog rata i ima status „raseljenih lica”. Skoro svaka deseta osoba u Beogradu je izbeglica ili raseljeno lice, a najveći deo se smestio u opštini Zemun i čini 14,4% stanovništva ove opštine. Prosečna starost stanovništva je visoka, čineći stanovništvo Srbije i Beograda jednim od najstarijih u Evropi. Prema popisu iz 2002, po prvi put je staro stanovništvo Beograda (preko 65 godina života, oko 247.000) brojnije od mladog (ispod 15 godina, oko 229.000).

Beogradske opštine⁵⁹

Opština	km ²	Broj naselja	Gradska	Ruralna
ukupno	3224	166	27	139
Barajevo	213	13	0	13
Voždovac	149	5	3	2
Vračar	3	1	1	0
Grocka	289	15	1	14
Zvezdara	32	1	1	0
Zemun	150	2	1	1
Lazarevac	384	34	3	31
Mladenovac	339	22	1	21
Novi Beograd	41	1	1	0
Obrenovac	410	29	1	28
Palilula	447	8	3	5
Rakovica	30	1	1	0
Savski venac	14	1	1	0
Sopot	271	17	1	16
Stari grad	7	1	1	0
Surčin	289	7	2	5
Čukarica	156	8	5	3

⁵⁹ Izvor: *Organizacija i finansiranje Grada Beograda, analiza i uticaj na urbani razvoj*, INFO – Urbanistički zavod Beograda, avgust 2008, str. 8; http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_INFO_Magazin&LN=SRL

	Površina km ²	Pojloprive- dna površina %	Broj stanovni- ka, 2002.	(Ne)zaposlenost na 1000 stanovnika zaposleni nezaposleni	Bužetska sredstva u 2006. ukupno hilj. din po stanovniku hilj. din	Transferi iz Re- publike za 2008. u hilj. din.
REPUBLIKA SRBIJA	88.361	65.9	7.411.569	273 124	138.073.353 18 .629	36.138.609
Centralna Srbija	55.968	59.4	5.408.971	277 118	103.758.976 19:183	27.524.697
Vojvodina	21.506	82.8	2.002.598	264 138	34.314.377 17.135	8.613.912
Grad Beograd	3.227	69.1	1.602.861	87	58.913.796 36.755	10.142.919
Barajevo	213	71.2	25.053	176 108	266 714 10.646	...
Voždovac	148	63.4	153.861	267 85	393 458 2.557	...
Vračar	3	-	56.053	724 76	365 794 6.526	...
Grocka	289	72.6	79.153	157 83	682 762 8.626	...
Zvezdara	32	56.0	138.727	292 88	432 380 3.117	...
Zemun	150	65.3	155.881	339 102	395 644 2.538	...
Lazarevac	384	60.5	58.764	375 66	932 708 15.872	...
Mladenovac	339	80.6	52.041	226 141	495 945 9.530	...
Novi Beograd	41	35.6	219.012	387 75	389 746 1.780	...
Obrenovac	411	74.6	71.388	202 113	1 462 370 20.485	...
Palilula	451	71.4	161.753	390 93	395 967 2.448	...
Rakovica	31	40.7	101.684	197 79	313 014 3.078	...
Savski Venac	14	-	41.061	2067 81	304 554 7.417	...
Sopot	271	72.8	20.258	370 112	236 508 11.675	...
Stari grad	5	-	53.790	1463 83	903 537 16.797	...
Surčin	288	69.4	39.306	127 62	322 691 8.210	...
Čukarica	156	53.1	175.076	228 80	403 901 2.307	...

GRAD BEOGRAD I OPŠTINE – OSNOVNI PODACI
Izvor: Pregled – Republika Srbija, br. 1, 2008, str. 65

Aneks 2: Iskustvo Grada Beograda u uspostavljanju javno-privatnog partnerstva

Grad već ima značajna iskustva u uspostavljanju JPP za vršenje javnih usluga. Značajna i vrlo korisna iskustva stečena su prilikom:

- poveravanja obavljanja prevoza putnika u javnom gradskom prevozu privatnim prevoznicima;
- otpočinjanja procesa davanja koncesije radi obavljanja komunalne delatnosti upravljanja čvrstim otpadom;
- izrade strategija uspostavljanja JPP u beogradski vodovod i kanalizaciju.

JPP u javnom gradskom prevozu

Poveravanje prevoza putnika u Beogradu privatnim prevoznicima izvršeno je na osnovu javnog konkursa, u skladu sa Zakonu o komunalnim delatnostima i Zakonom o javnim nabavkama.

Osnovni principi na kojima je zasnovano JPP su:

- **Mogućnost postizanja obostrane koristi Grada i privatnih prevoznika.** Grad postiže unapređenje infrastrukture javnog prevoza, bez angažovanja sopstvenih sredstava. Uvođenjem privatnih prevoznika stvara konkurenciju GSP-u, što treba da dovede do povećanja efikasnosti i profitabilnosti poslovanja gradskog preduzeća. Privatni prevoznik ima garantovani prihod na rok od 7 godina, saglasno ispunjenju ugovornih uslova o vršenju javnog prevoza.
- **Izbor privatnih prevoznika izvršen je putem javnog nadmetanja** u kome su ponuđači morali da dokažu tehničku, kadrovsku i finansijsku sposobnost za vršenje javnog prevoza.
- **Privatni partneri su preuzeli obavezu investiranja u nova vozila** u cilju povećanja voznog parka za 420 vozila, što zajedno sa vozilima GSP čini 1.270 vozila u radu i 150 vozila u rezervi.
- **Grad je uspostavio kontrolu kvaliteta javnog prevoza** preko Direkcija za javni prevoz, koja vrši kontrolu: obima usluge, redovnosti, raspoloživosti opreme, čistoće vozila i instalacija i informisanje putnika.
- Grad je zadržao pravo raskidanja ugovora, usled neizvršenja obaveza privatnog prevoznika, što omogućuje Gradu da garantuje vršenje javnog prevoza u slučaju ovog JPP.

- **Grad garantuje pružanje kvalitetne usluge građanima.** Ugovorne obaveze privatnog prevoznika obuhvataju: broj vozila i red vožnje na dodeljenim linijama, obeležavanje vozila i identifikacija voznog osoblja, način prodaje karata u vozilu, isticanje informacija i reklama u vozilu, javni red u vozilu, održavanje voznog parka i dr.
- **Građani aktivno učestvuju u oceni kvaliteta pružene usluge,** upućivanjem primedbi Direkciji za javni prevoz, na osnovu propisno obeleženih vozila i identifikacije voznog osoblja.
- **Izvršena je raspodela rizika između partnera u toku JPP.** Rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika preuzeo je Grad. Tržišni rizici (inflacija, cena goriva, kurs dinara i prosečne bruto zarade) su ugrađeni u obračun i korekciju cene karata. Rizik od štete pokriven je osiguranjem, što je ugovorna obaveza privatnog prevoznika.
- **Garantovanje ugovornih obaveza privatnog prevoznika** pokriveno je bankarskom garancijom.

Prednost JPP

Ovim JPP postignuto je investiranje u povećanje voznog parka bez angažovanja sredstava Grada, uspostavljanje standarda kvaliteta javnog gradskog prevoza i ukidanje monopolskog položaja JKP GSP.

Nedostatak JPP

Rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika preuzeo je Grad iz razloga što je cena karata u javnom gradskom prevozu subvencionirana iz budžeta. Iz tog razloga privatni prevoznik ima zagarantovani prihod, koji se obračunava na osnovu ostvarenih efektivnih kilometara i ugovorene cene vožnje. Prihode ostvaruje iz sledećih izvora:

- deo prihoda integrisanog tarifnog sistema naplate;
- prihoda od prodaje pojedinačnih karata u vozilima;
- subvencija iz budžeta grada (dopuna do zagarantovanog prihoda).

Preporuka za otklanjanje nedostatka JPP

Privatni partner bi trebalo da preuzme komercijalni rizik obavljanja poverene delatnosti javnog gradskog prevoza. To je rizik ostvarenja prihoda od prevoza putnika, koji zavisi od kvaliteta i efikasnosti obavljanja delatnosti na dodeljenim linijama.

Preduslov za prenos ovog rizika na privatnog partnera je:

- 1) restrukturiranje JKP GSP u cilju racionalizacije operativnih troškova poslovanja;
- 2) uspostavljanje cene karte, koja pokriva ukupne troškove javnog gradskog prevoza nakon restrukturiranja JKP;
- 3) ukidanje subvencija privatnim prevoznicima iz budžeta i
- 4) uvođenje subvencije za korisnike javnog prevoza, koji ne mogu da plaćaju cenu karte.

Očekivani efekat predloženih mera je:

- prenos komercijalnog rizika na privatnog partnera, zbog čega je angažovan u obavljanju izvorne delatnosti Grada;
- ukidanje subvencija za korisnike, koji su u mogućnosti da plaćaju stvarnu cenu karte javnog gradskog prevoza;
- preusmeravanje budžetskih apripracija za subvencije privatnim prevoznicima za druge potrebe Grada.

STRATEGIJA USPOSTAVLJANJA JPP u beogradski vodovod i kanalizaciju

Zbog nemogućnosti da izgradi nedostajuću kanalizacionu infrastrukturu iz sredstava budžeta i prihoda JKP BVK, Grad je pristupio izradi strategije uspostavljanja JPP koja ima dve faze:

I faza: **Izbor odgovarajućeg modela JPP**, na osnovu izrade studije opravdanosti uspostavljanja JPP (analize pravnih, finansijskih, ekonomskih, ekoloških i tehničkih aspekata funkcionisanja postojećeg komunalnog servisa). Izrada studije finansirana je od strane EAR-a i World bank – IFC.

II faza: **Uspostavljanje izabranog modela JPP** kroz donošenje odluka, izradu tenderske dokumentacije, izbor privatnog partnera i potpisivanje ugovora o JPP. Sprovedenje bi bilo praćeno od strane donatora EAR-a i IFC.

Zahvaljujući završetku prve faze, Grad je dobio studiju opravdanosti uspostavljanja JPP, u kojoj su identifikovana tri modela JPP, koji se mogu primeniti.

Polazne pretpostavke studije opravdanosti su:

a) Plan investicija:

Vrsta ulaganja	Vrednost	Struktura
Kapitalno održavanje i unapređenje vodovoda tokom 25 godina	407 mil.	Eur 14%
Izgradnja kanalizacione mreže i unapređenje prerade otpadnih voda	525 mil.	Eur 53%
Restrukturiranje JKP „Beogradski vodovod i kanalizacija”	55 mil.	Eur 6%
Ukupni troškovi investiranja	987 mil.	Eur 100%

b) Struktura izvora finansiranja:

- Kapitalna subvencija iz bužeta Grada, 15 mil. Eur tokom prve 3 godine JPP;
- Donacija Evropske unije, od 4-te godine JPP;
- Sredstva privatnog partnera, kapital od 16,5 mil. Eur ili dug od 15,0 mil. Eur godišnje u periodu investiranja;
- Sredstva iz poslovanja rezervisana za kapitalne rashode;
- Sredstva iz ekološkog fonda za zaštitu Save i Dunava, 6,4 mil. Eur godišnje;
- Zaduživanje na tržištu kapitala od 77 mil. Eur.

c) Pretpostavke finansijskog modela:

- Odnos duga i kapitala je 70:30 (prosek u regionu);
- Stopa prinosa od kapitala je 20%–22% za 15 godina koncesije (prosek u regionu);
- Raspodela ostvarene dividende počinje u 3-oj godini JPP;
- Dug privatnog partnera je na rok do 22 godine sa marginom 4%.

d) Cena komunalne usluge:

Cena vode će biti postepeno povećavana do 2019. g. ali neće preći 1 Eur tokom trajanja JPP.

e) Stav javnosti prema JPP (uzorak od 2000 građana):

- visok nivo podrške unapređenju kanaliziranja i prerade otpadnih voda, naročito u cilju rešavanja plavljenja Save i Dunava;
- visok nivo podrške građana utvrđivanju prioriternih aktivnosti u cilju zaštite životne sredine;
- nezadovoljstvo građana kvalitetom vode i uslovima funkcioniranja vodovoda i kanalizacije;
- jaka podrška uspostavljanju JPP u cilju povećanja efikasnosti ove komunalne delatnosti;
- spremnost da plate višu cenu vode u cilju unapređenja komunalnog servisa;
- podrška evropskim integracijama.

Predloženi modeli JPP

A: Davanje koncesije za vodovod, kanalizaciju i otpadne vode. Ugovor o koncesiji se zaključuje između Grada i novoosnovanog preduzeća „Novi BVK” (Special Purpose Company). U osnivanju preduzeća učestvuju postojeće JKP BVK i privatni partner. Obaveza koncesionara je: 1) korišćenje i održavanje postojeće infrastrukture, 2) restrukturiranje JKP BVK i 3) finansiranje izgradnje infrastrukture za kanalizaciju i preradu otpadnih voda.

B: Davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju i ugovaranje projektovanja–izgradnje–finansiranja–korišćenja objekata za preradu otpadnih voda (DBFO). Po prvom koncesionom ugovoru privatni partner je obavezan da: 1) koristi i održava postojeću infrastrukturu, 2) restrukturira JKP BVK i 3) finansira izgradnju kanalizacione infrastrukture. Po drugom DBFO ugovoru, privatni partner preuzima obavezu finansiranja izgradnje infrastrukture za preradu otpadnih voda. Kompleksan odnos između ovih ugovora u pogledu komercijalnih, tehničkih i pravnih aspekata mora biti unapred detaljno definisan.

C: Davanje koncesije za vodovod i kanalizaciju uz finansiranje prerade otpadnih voda iz ekološkog fonda. Ovaj model je kombinacija prethodna dva modela. Koncesionar je obavezan da: 1) koristi i održava postojeću infrastrukturu, 2) restrukturira JKP BVK, 3) finansira izgradnju kanalizacione infrastrukture

i 4) koristi i održava objekte za preradu otpadnih voda nakon izgradnje. Po drugom ugovoru privatni partner vrši projektovanje i izgradnju objekata za preradu otpadnih voda, finansiranih iz ekološkog fonda.

U svim modelima JPP koncesionar je vlasnik novoizgrađene infrastrukture, koju po okončanju ugovora o koncesiji predaje Gradu u vlasništvo.

Prednost prikazanog slučaja:

- Dobar primer strateškog pristupa Grada u pronalaženju adekvatnog modela JPP, u cilju izgradnje nedostajuće infrastrukture vrednosti od oko 1 milijarde Evra, što se ne može finansirati sredstvima budžeta i kredita.
- Ponuđeni modeli JPP predviđaju obavezu finansiranja restrukturiranja JKP BVK od oko 50 mil. Eur.
- Cena komunalne usluge se održava na nivou da bude dostupna korisnicima.

Nedostatak prikazanog slučaja:

- Zaustavljeno sprovođenje strategije uspostavljanja JPP, čime je onemogućena izgradnja nedostajuće infrastrukture, uz angažovanje privatnog kapitala i obezbeđivanje donacije EU.
- Visok rizik za privatnog partnera zbog nepostojanja potpunih i pouzdanih podataka o stanju i funkcionisanju postojećeg komunalnog servisa.

Preporuka:

Potrebno je preispitati mogućnost sprovođenja druge faze strategije, uz ponovno preispitivanje stava javnosti i pokretanje postupka za obezbeđenje donacija iz fondova EU.

Koncesija na upravljanje čvrstim otpadom po modelu: Izgradnja–Posedovanje– Korišćenje–Prenos (BOOT)

Grad je otpočeo postupak izbora koncesionara _____ na osnovu Odluke Vlade Republike Srbije o davanju koncesije za izgradnju, održavanje i korišćenje objekata za prihvatanje, obradu i odlaganje čvrstog otpada na deponiji Vinča, a saglasno Zakonu o koncesijama.

Postupak izbora koncesionara do danas nije završen.

Osnovni principi na kojima je zasnovano JPP su:

– ***Mogućnost postizanja obostrane koristi Grada Beograda i privatnih prevoznika.***

Grad Beograd postiže: 1) poboljšanje kvaliteta komunalnih usluga, 2) sanaciju deponije u skladu sa propisima i standardima EU o zaštiti životne sredine i 3) povećanje efikasnosti komunalne delatnosti.

Privatni partner će steći pravo na: 1) korišćenje objekata na deponiji, uz simboličnu koncesionu naknadu i 2) ostvarivanje prihoda sa niskim rizikom naplate.

– ***Dodela ugovora o koncesiji putem međunarodnog javnog tendera,*** na osnovu ocene tehničkih kapaciteta i iskustva ponuđača, industrijskog plana deponije i finansijskog plana sa izvorima finansiranja koncesionara. Vrednovanje finansijske ponude vrši se na osnovu visine naknade koja će se naplaćivati korisnicima.

– ***Koncesionar preuzima obavezu da investira u:*** sanaciju postojeće deponije, izgradnju novih ćelija deponije i propisno zatvaranje deponije u posteksploatacionu fazu. Ukupna procenjena vrednost investicije je 40 miliona evra. Faza eksploatacije je 15 godina, a posteksploataciona faza je 10 godina. Novosagrađeni objekti se prenose u vlasništvo Grada na kraju koncesionog ugovora.

– ***Koncesionar garantuje ispunjavanje ugovornih obaveza bankarskom garancijom*** za dobro izvršenje posla u periodu izgradnje (10% predračunske vrednosti investicije) i za dobro izvršenje posla u periodu upravljanja i održavanja (5% predračunske vrednosti investicija u tom periodu).

- **Kontrola poštovanja koncesionog ugovora.** Ugovorna obaveza koncesionara je da održava bazu podataka i podnosi izveštaje Gradu (o obimu, vrsti i poreklu otpada). Grad će imati slobodan pristup deponiji i objektima u okviru deponije.
- **Pravo raskidanje ugovora, usled neizvršenja obaveza,** omogućuje Gradu da garantuje vršenje komunalne delatnosti pod uslovima iz ugovora.
- **Zaštita postojećih zaposlenih u gradskom JKP.** Koncesionar je obavezan da preuzme veliki deo radnika JKP „Gradska čistoća“ i da izvrši potrebnu obuku.
- **Pružanje kvalitetne usluge korisnicima.** Izveštaji koncesionara o obavljanju delatnosti moraju da sadrže žalbe korisnika usluga i odgovore koncesionara sa predloženim rešenjem.
- **Raspodela rizika u toku trajanja ugovora.**
Komercijalni rizik preuzima koncesionar.
Tržišni rizici (inflacija, cena goriva, kurs dinara i prosečne zarade u Beogradu) će biti tretirani prilikom odobravanja korekcije naknade za usluge, od strane Grada.
Rizik od nastanka štete pokriven je polisom osiguranja, što je ugovorna obaveza koncesionara.

Prednost JPP

Dodeljivanjem koncesije na deponiju Vinča trebalo bi da se obezbedi dugoročna finansijska samoodrživost sistema upravljanja čvrstim otpadom u Gradu, bez angažovanja sredstava poreskih obveznika. Budući koncesionar bi trebalo da investira u komunalnu infrastrukturu i unapređenje komunalnog servisa, uz preuzimanje komercijalnih rizika obavljanja ove delatnosti.

Nedostatak JPP

Nemogućnost Grada da ostvari značajan prihod od koncesione naknade, zbog lošeg stanja postojeće infrastrukture i nemogućnosti da učestvuje u novom investiranju.

Preporuka za dalje sprovođenje JPP

Sagledati mogućnost nastavka procesa davanja koncesije za izgradnju, održavanje i korišćenje objekata na deponiji Vinča u cilju unapređenja

upravljanja čvrstim otpadom i izgradnju nedostajuće infrastrukture, bez angažovanja sredstava budžeta Grada. Tom prilikom je potrebno ponovo preispitati:

- Visinu potrebnih investicionih ulaganja;
- Vrednost imovine koja se daje na korišćenje koncesionaru;
- Visinu koncesione naknade koju će plaćati koncesionaru;
- Mogućnost učešća Grada u finansiranju investicionih ulaganja, ako se želi povećati koncesiona naknada.
- Visinu preuzetog komercijalnog rizika od strane koncesionara u pogled naplate usluge od korisnika.

Grad će vršiti naplatu usluge od domaćinstava, preko razvijenog objedinjenog sistema naplate komunalnog servisa. Naplatu naknade za ostale vidove otpada vršiće koncesionar direktno od korisnika ovih usluga.

