

Др Снежана Ђорђевић

Редовни професор
Факултета политичких наука
Универзитета у Београду

ПРАКТИЧНИ ИЗАЗОВИ У РАЗВОЈУ ЛОКАЛНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ У РАДОВИМА НАЈДАНА ПАШИЋА

Сажетак: Мој текст се бави анализом најбитнијих тема које је професор Најдан Пашић обрадио у својој књизи *Историјски њуш комуне*, и то превасходно делом анализе посвећене изазовима развоја локалне демократије у нашем друштву. Аутор је обрадио велики број питања: избори, надлежности, финансије, одлучивање, извршна власт, кадровска политика итд. Сазнања до којих Пашић долази и предлози које даје добра су основа за анализу и поређење садашњег стања у области локалне власти и напора да се друштво децентрализује и демократизује. Ово поређење нас наводи на веома интересантне закључке о способности преношења знања и учења из *искусњава* у једном историјски кратком раздобљу. Један од циљева анализе је увид у сличности и разлике у истом друштву, Србији, које су у једној области, локалној самоуправи, настале са променом друштвеног уређења. Главни методи истраживања су анализа садржаја, компарација и генерализација.

Кључне речи: комуна, локална демократија, стварна и финансијска аутономија, извршна власт, месна заједница, одлучивање, интереси, координација.

1. УВОД

Рад *Историјски њуш комуне* професора Најдана Пашића објављен је 1981. године, седам година после усвајања последњег Устава СФРЈ и законских реформи које су следиле у правцу извесне конфедерализације

система. Наиме, тим Уставом су Републике, као и две покрајине у Србији, Војводина и Косово, добиле многе елементе државе, па је тако и Југославија добила особине конфедералног уређења.¹ Ово је време развијеног система самоуправљања, време добро развијеног делегатског система са бригом око обезбеђивања плурализма интереса – политичког, радног и територијалног, укључујући и разноврсне интересе у свим областима пружања услуга грађанима – те време остварене децентрализације у систему и релативно развијене локалне демократије у облику комуналног система.

Професор Пашић је овим радом нагласио значај локалне демократије у систему, као простора у коме се реализују битни процеси укључивања грађана у одлучивање.² Део рада је посветио еволуцији идеје о комуни³, као и бројним идеолошким струјама које су на различите начине истицале значај локалне демократије: струјама социјалистичке идеолошке оријентације, која је и најбогатија овим идејама.⁴ Други, важан део рада је анализа начина функционисања комуналног система у Југославији и Србији и указивање аутора на изазове, на слабости и потенцијалне опасности настале у пракси, а које су тражиле анализу, осмишљавање решења, па и системске корекције.

Мој текст се превасходно бави овим другим делом рада, анализирајући најбитније аспекте које аутор издваја, указујући на његова запажања и закључке, те правећи паралелу са данас отвореним питањима функционисања и развоја локалне власти и заједнице. На тренутке, пратећи студију професора Пашића, не можемо а да се не запитамо како је могуће тако брзо урушити институције, освојене стандарде у раду и процедуре, пре свега у области партиципативног одлучивања, које су грађене скоро пола века.

¹ Устав СФРЈ, 1974. Службени лист СФРЈ, година XXX, број 9, Београд, 21.02.1974.

² У том контексту се осврће на чланак Едварда Кардеља, „Самоуправна интеграција општине”, Часопис *Градина*, Ниш (1970), проистекао из његовог излагања у разговору на тему Развој самоуправних друштвених односа и политички систем у општини, одржаног у Нишу (22.10.1970). Излагање је дато под називом: *Комуна – йолазна шачка самоујравне грушйвене иншйејрације*.

³ Карл Маркс, *Грађански райи у Француској*, Култура, Београд, 1947.

⁴ Радови В. И. Лењина, Ласвелијанаца, Жоржа Сорела, Панекука, Антонија Грамшија а за Србију, о концепту самоуправне општине посебно наводи Светозара Марковића. Светозар Марковић, *Србија на истоку*, Завод за издабенике, Београд, 1995.

2. ПОДСЕЋАЊЕ НА НАЧИН УРЕЂЕЊА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ – ГРАДОВА И ОПШТИНА – ПОСЛЕ 1974. ГОДИНЕ

После системске реформе из 1974. године територијално функционална организација читавог друштва утиче и на начин организације општинске Скупштине. Оне добијају три већа: веће удруженог рада, веће месних заједница, друштвено-политичко веће, која стално заседају и, коначно, као четврто, веће самоуправних интересних заједница које се састаје према потреби. Ова већа су претресала сва актуелна питања и доносила одлуке које су затим упућиване на седнице општинске Скупштине која је у *илену*-му коначно одлучивала о њима.

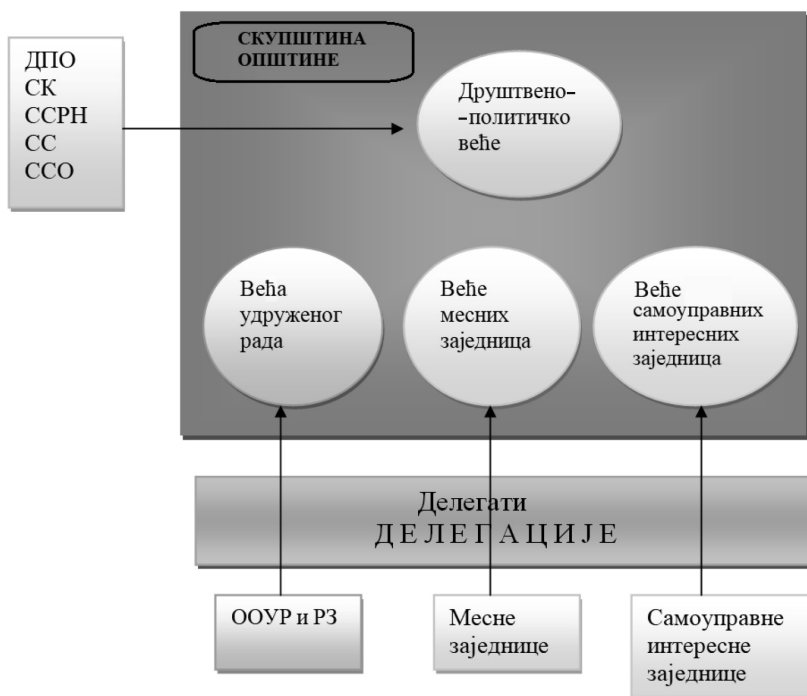
Овај системски плурализам интереса био је облик радног, политичког, територијалног и интересног представљања, одлучивања и задовољавања интереса радних људи и грађана. У том контексту су од посебног значаја биле:

- а) *Радне организације* – школе, домови здравља, фабрике, предузећа, укратко све организације у којима људи раде, затим све
- б) *Месне заједнице*, које су биле обавезан облик територијалне подопштинске организације, затим
- в) *Друштвено политичке организације* – СК, СС, ССРН, ССО, СБ, СЖ⁵ и *друштвене организације* – бројне и разноврсне организације попут извиђача, ловаца, риболоваца, радио аматера итд, и коначно,
- г) *Самоуправне интересне заједнице* – основане као орган унутар кога се претресају питања квалитета, цене и могућих побољшања услуга које јавна предузећа и установе пружају у општини: – *предузећа* за комуналне услуге (водовод и канализација, достава електричне енергије, гаса, топлане, изградњу и одржавање зграда и станова, изградња и одржавање локалних путева и улица, саобраћајне сигнализације, набавка и одржавање јавних возила, зеленило, простори за рекреацију итд), и *установе* за образовање (вртићи, основне и средње школе), здравље (домови здравља и апотеке), културу (локална позоришта, биоскопи, галерије), рекреацију (спортски центри), информисање (све врсте локалних гласила) итд.

⁵ Савез комуниста СК, Савез синдиката СС, Социјалистички савез радног народа ССРН, Савез социјалистичке омладине ССО, Савез бораца СБ и Савез жена СЖ.

На наредној слици приказана је структура Скупштине општине као представничког органа и структура делегатског система у општини.

Слика 1.
Скупштина општине (општинска већа и делегације)



Извор: Снежана Ђорђевић (2012), *Ренесанса локалне власти – ујоредни модели*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, стр. 383

У овом периоду развијен је делегатски систем који је имао за циљ да се ојача веза између грађана и органа власти.⁶ Све ове радне, територијалне, политичке и интересне организације бирале су *своје делегације* као главна тела одлучивања, у систему, а оне су опет бирале *своје делегације* за одговарајућа већа скупштине.⁷

⁶ Обично се говорило да глас радника мора да иде до свих оних тачака у систему докле се одлучује о њиховом динару.

⁷ Флексибилност овог система се види у прихватању иновација којима би се систем побољшао. Тако, иако је систем познавао избор делегата који су стални,

Делегације су претресале сва питања битна за одлучивање у скупштини и давали су делегатима смернице. Делегати су, међутим, имали *слободан мандат*, што им је давало право да у скупштини одлуче на други начин, уколико сматрају да је у општем интересу да коригују парцијални интерес исказан кроз добијене смернице. У овоме видимо покушај балансирања појединачних, посебних интереса организација и општег интереса у некој грани, области, тј. у читавој општини, што је веома значајно за обезбеђивање демократичности у процесима одлучивања.⁸ У овом контексту је веома интересантно приметити колико се у Србији дуго води битка да одборници у локалној власти и посланици у Скупштини Србије користе слободан мандат, иако је то била вишедеценијска пракса у ранијем систему.

Свако веће имало је председника и потпредседника, тј. секретара као једине плаћене функционере. Већа су радила по одборима и комисијама, креирала су предлоге решења, а о њима се коначно одлучивало на седници Скупштине у пленуму.

Ово је веома интересантан модел организације локалне власти. Спада у модел *слабог трагоначелника*, високо је партиципативан модел, чиме подсећа на скандинавски или немачки модел. Веома је оригинално креиран и био је инспиративан за истраживање великог броја аутора из других земаља света.⁹

3. АНАЛИЗА НЕКИХ АСПЕКТА СТАДИЈЕ 'ИСТОРИЈСКИ ПУТ КОМУНЕ'

Професор Пашић је у својој студији отворио низ питања која се тичу квалитета функционисања овог система и то је урадио с позиције особе која се интересује за живот, за утицај овог система на квалитет живота грађанина

у Словенији су, на пример, на сваку седницу могли бити послати други делегати (институт променљивог делегата) који су били највише упућени у тему која је на дневном реду да би се подигао квалитет одлучивања.

⁸ Деценијама касније, у Србији се водила дуга борба да се поново освоји слободан мандат као демократска тековина и да се решимо ружне праксе везаних мандата и бланко оставки којима су политичке партије држале у зависном положају своје одборнике или посланике и тако правиле слепу гласачку машину у процесима одлучивања.

⁹ На нашем факултету и универзитету гостовали су многи страни истраживачи и научници који су анализирали политички и економски систем, као и модел организације локалне власти те начин његовог функционисања.

и обичног човека. Иако се сам није професионално ангажовао на овој врсти послова,¹⁰ показао је кроз ову студију сензибилитет према системском значају локалне заједнице и локалне власти која је темељ демократичности читавог система. У наставку текста бих навела неке аспекте које професор Пашић продубљено анализира. Ради квалитетне систематизације материје уређења сваког система локалне самоуправе наводимо као најбитнија питања: уставни и законски статус, изборе, надлежности, организацију власти, финансирање, јавне услуге, као и видове сарадње – између општина, удруживање локалних власти у асоцијације или разни видови међународне сарадње – али уз наглашавање аспеката које је професор Пашић сматрао актуелним и битним.

3.1. Локални избори и кадровска политика

Професор Пашић посвећује значајно место *локалним изборима* као делу изборног система и појашњава намере које су креатори решења у то време имали. Истиче да је овом реформом уведен систем посредности у избор републичких, покрајинских и савезних функционера. На општинским изборима бирани су делегати за скупштину општине, а *они* су даље бирали делегате за републичке, покрајинске и савезне скупштине. Једна од основних намера увођења оваквог система, који је имао своју потпору и допуну у делегатском систему, била је жеља да се превазиђе отуђеност која постоји између бирача и органа власти у земљама представничке демократије. Делегација је представљала сталну живу спону између бирача у радној организацији, месној заједници, самоуправној интересној заједници или у политичкој организацији. Та непосредност је у општини и била присутна, али на вишим нивоима је ипак било немогуће говорити о некој јакој вези са бирачима. Подсећање на овај систем представља право освежење данас када је локална средина значајно потиснута, а централне партија објективно руководе кадровском политиком и у локалној власти. О томе говоре и истраживања јавног мњења која показују да грађани на питање: Ко стоји иза најважнијих одлука у локалној скупштини, пре свега истичу политичке партије у централи (23%), а знатно мање политичке партије у општини (17%). Поразно је да процењују локалне тајкуне и криминалце као врло моћну групу (21%), знатно више од председника

¹⁰ Професор Пашић је био председник Уставног суда, оснивач и декан Факултета политичких наука, директор Института за политичке студије итд.

општине (15%) и скупштине општине, која има најмањи утицај (свега 4%). Чињеница да је скупштина општине бирала у ранијем систему представнике у скупштину републике и савезну скупштину указује на велике системске промене.¹¹

У том контексту Пашић издваја простор *кадровске политике* као посебно битан, указујући да локални органи нису довољно аутономни у овом простору, те да је утицај републичких и покрајинских кадровских органа претерано велики. Тиме указује да, и поред велике децентрализације у систему, постоје невидљиви канали централизације који ограничавају слободу локалних власти да бирају своје руководство и кадрове. У том контексту се истиче да даљи развој локалне демократије и демократије у систему захтева даљу *демократизацију кандидационе и изборне процедуре, институција и процеса*.¹² Овај закључак је посебно отрежњујући ако се стави у данашњи контекст у коме је ово веома замућено и слабо праћено истраживачко поље, иако је изузетно значајно. Овим питањима се у друштву, па и у научној заједници посвећује мала пажња иако је квалитет кадровске политике битан чинилац квалитета функционисања читавог система.

Пашић надаље у овом контексту посебно наглашава значај *вертикалне покретљивости кадрова* као инструмента боље функционалне повезаности система, те инструмента веће осетљивости република, покрајина и федерације за потребе локалних заједница, те радних људи и грађана уопште. У овом контексту аутор има у виду како покретљивост политичара који би својим искуствима рада из општина и градова – које отвара простор за познавање живота, свакодневних невоља и проблема људи – обогатили процесе одлучивања на нивоу покрајина, република и федерације, тако и покретљивост службеника и администрације.¹³

И на овом питању не може да се не наметне дисбаланс са данашњим стањем. У Србији ни после 2000. године овом питању се не посвећује неопходна пажња. Оно остаје скоро искључиво део партијских калкулација, а у системском смислу ово питање се не отвара чак ни као део напора да

¹¹ Ово су резултати истраживања ЦЕСИД-а спроведеног поводом израде Стратегије децентрализације Србије у пролеће 2011. године. Снежана Ђорђевић, „Модели регионализације Србије”, у зборнику *Нове регионалне политике и европска искуства*, ур. Мијат Дамјановић, Мегатренд Универзитет, Београд, 2012, стр. 315.

¹² Најдан Пашић, *Историјски уш комуне*, Рад, Београд, 1981, стр. 107–108.

¹³ Аутор указује и на важну студију која се бави овим аспектима: Еуген Пусић, *Развезеност и повезаност*, Encyclopaediae Modernaе, Загреб, 1974.

се модернизује јавна управа и административни апарат. У свим демократским земљама и модерним системима управљања службеницима се системски обезбеђује вертикална покретљивост, као део изградње њихове каријере. Службеници се током своје каријере, са локалног нивоа, из општина и градова, померају према покрајинским и републичким органима, чиме добијају бољи увид у специфичности рада на свим нивоима одлучивања. Ово се сматра видом усавршавања кадрова и унапређивања квалитета рада администрације, као и повећавањем сензибилитета администрације на вишим нивоима за специфичности локалне средине и за потребе грађана.

Наиме, и поред бројних едукативних програма и обука за лидере и службенике свих нивоа власти спроведених у Србији од стране низа специјализованих, професионалних организација (ENA, Ecole National d'Administration, Француска, Европска СИГМА, NISPA, организације проистекле из америчко-европске сарадње на питањима модернизације управе и управљања, итд.), који указују на значај вертикалне, као и хоризонталне¹⁴ покретљивости кадрова, у нашем систему све политичке партије и даље жртвују овај принцип зарад могућности да запошљавају свој партијски кадар без обзира на њихово знање и показан квалитет у раду.

3.2. Регулаторна функција општине и процес одлучивања

Професор Пашић истиче да је интенција реформи система кроз уставе и законе била јачање самоуправе општине и у том смислу се ишло на „напуштање административног централизма и хијерархијских односа између административно територијалних јединица различитог нивоа”.¹⁵ Контрола и надзор републичких органа над општинским органима временом опадају тако да је општина имала релативно велику самосталност, велики обим сопствених надлежности, док се покрајини, републици и федерацији остављају: „послови и активности који су се, у заједничком интересу, морали обављати јединствено или заједнички за шира подручја”.¹⁶ Општина је статутом могла уредити *своју унутрашњу организацију* и статут је морао

¹⁴ Хоризонтална покретљивост службеника значи да током каријере они не остају само у једном пољу рада већ мењају секторе продубљујући своја знања, вештине а тиме и капацитет за координацију и сарадњу разних организационих јединица и служби.

¹⁵ Најдан Пашић, *Историјски њуш комуне*, Рад, Београд, 1981, стр. 106.

¹⁶ *Исто*, стр. 106.

бити само у складу са Уставом, „а не противан законима”. Ипак, Пашић скреће пажњу да само поређење статута разних општина и градова указује да ту није било већих разлика у текстуалним решењима, нити су то били изливи креације и разноврсности. Из ове констатације би се могао извући закључак да су функционери локалне власти сматрали да им систем већ обезбеђује довољно инструмената за рад, те нису осећали да су им неопходни неки другачији инструменти којим би унапредили функционисање, али би се то могло оценити и неинвентивношћу и лењошћу локалних политичких руководилица.

Пашић се у овом контексту осврће на много важније питање, а то је *аутономија у креирању и реализацији локалних политика* у свим областима. Он с правом ову дебату ставља у поље анализе у којој мери су локалне власти заиста успешне и колико успешно решавају проблеме грађана. Констатује да, и поред тога што су на општине и градове пренете многе надлежности, фактичка реализација те аутономије је објективно јако ограничена *прештераним нормирањем од стране државе, републике и покрајина*. Овим процесом се локалним властима оставља недовољан маневарски простор за креирање локалних политика које су адекватније примерене условима и потребама локалне средине.¹⁷

Такође, у овом контексту он отвара питање *односа ујравних органа федерације, републике и покрајине према локалним ујравама* јер се на локалне власти преносе послови, али често без преношења финансијских средстава неопходних за реализацију тих послова. Ово ствара низ проблема, од финансијског оптерећења локалних власти, до веће финансијске зависности општине и града од републичких, покрајинских или савезних давања. У том смислу, Пашић се залаже за већу аутономију локалних власти, за већу одговорност државе и покрајина у овим процесима, као и за већу самосталност локалних управа у осмишљавању оптималних начина спровођења пренетих послова.¹⁸

У овом контексту велика пажња се поклања *процесу одлучивања*. Аутор истиче значај *нејосредној одлучивања* који се најбоље може реализовати управо на локалном нивоу. У том смислу указује да у систему постоји значајна мрежа институција и инструмената који се користе у разним ситуацијама: референдум, иницијатива, скупштине, јавне расправе око најбитнијих докумената у општини и граду... У духу бриге за очување и унапређење простора демократског и партиципативног одлучивања, аутор истиче да

¹⁷ Најдан Пашић, *Историјски њуш комуне*, стр. 106–108.

¹⁸ *Исто*, стр. 107.

се у овим процесима људи уче толеранцији за интересе других, развијају свест о плурализму и разноврсности интереса, уочавају значај договора, разумевања и споразума, уче како да идентификују јавни интерес и штите јавно добро. У овим процесима грађани осећају задовољство због учешћа у регулацији и обликовању друштва и своје средине, што је важан вид *социјализације* сваког појединца. У овим процесима код грађана се повећава осећај припадности заједници, што значајно утиче на благостање друштва и одрживост добре заједнице.¹⁹

Аутор указује на *ојасност од олигархијских центара* који присвајају информације, усмеравају одлучивање према питањима која су с њиховог становишта најбитнија и у правцу који њима одговара, често занемарујући па и угрожавајући јавни интерес.²⁰ Решење види у будућности развоја друштва: улози медија, стручне и друге јавности, као и у контроли, анализама могућих аномалија и сталним корекцијама у систему. Ови закључци остају актуелни и за данашње друштво у Србији, за сва поља локалних јавних политика било да се воде од стране локалних власти или државе, покрајине и локалних власти у разним врстама аранжмана. У овом контексту се намеће и његова анализа начина рада извршних органа.

3.3. Извршна власт

Професор Пашић, с правом, посебну пажњу посвећује *ишћању ирироде и начина функционисања извршне власти*. У овом контексту вреди напоменути да је начин избора, као и однос овог органа према скупштини и грађанима, чинилац који раздваја све моделе организације локалних власти у свету: модел јаког или слабог градоначелника, модел градског, општинског, менаџера, модел два директора, систем магистрата, комисиони модел итд.²¹ У тадашњем систему извршни ограни власти у општини и

¹⁹ О овим и другим интересантним аспектима одлучивања (укључујући и парадокс јавног добра) видети неке од радова: James Buchanan & Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962); Albert Hirschman, *The Passion and the Interests*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977) итд. О значају партиципативне демократије видети: James Fishkin, *Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1995).

²⁰ Најдан Пашић, *Историјски иуш комуне*, Рад, Београд, 1981, стр. 108.

²¹ Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалних власти – уиоредни модели*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2012, стр. 67–78.

граду су били: извршни одбор – савет или веће – као колективно тело и на његовом челу је био председник – инокосни орган. Председник већа је, поред председника скупштине општине, био објективно најутицајнији функционер општине. Имајући у виду да систем јединства власти, који је тада функционисао у Југославији, подразумева начелно да је извршна власт у функцији представничке власти, скупштине, као главне, али и велику фактичку склоност извршних органа ка осамостаљивању, није необично да се велика пажња посветила анализи начина функционисања извршних органа (колективног и посебно инокосног).²²

У том контексту, на више места у књизи,²³ професор Пашић истиче да је у системском смислу веома битно обезбедити *ефикасност* у њиховом раду²⁴, али и *одговорност*, те истиче да морају постојати одговарајући инструменти и институције контроле да извршни органи не би, као оперативни органи по природи, постали центри одлучивања који намећу своје одлуке скупштини.²⁵ Лек за то види у отворености у раду, правременом и пуном информисању скупштине и сталним анализама процеса одлучивања у свим фазама, а посебно у фази креирања решења – предлога аката, докумената и одлука – и у фази реализације.

Уколико се у ову анализу укључи и свест о финансијској аутономији локалне самоуправе у то време и њеној моћи да дистрибуира велика средства у капиталне објекте,²⁶ добија се реална слика о моћи коју је извршна власт имала. У том контексту, треба истаћи да су општине биле доста

²² Један од аутора који је продубљено анализирао овај простор је професор Радивоје Маринковић. Радивоје Маринковић, *Ко одлучује у комуни?* Институт друштвених наука, Београд, 1971.

²³ Најдан Пашић, *Историјски љуш комуне*, Рад, Београд, 1981, стр. 95, 100, 103–104.

²⁴ Неефикасност у раду извршних органа угрожавала би функционалност локалне самоуправе. Овим питањима се у САД посвећује велика пажња. John Nalbandian, *Professionalism in Local Government*, Jessey Publishers, San Francisco, Oxford, 1991.

²⁵ Најдан Пашић, *Историјски љуш комуне*, стр. 94–107.

²⁶ Локална самоуправа у Југославији у том периоду је имала *социјалне управе прихода* (Службе друштвеног књиговодства, СДК), који су у свету локалних финансија важни индикатори доста високог степена финансијске аутономије, *изузетно велике буџете*, што је битан чинилац фактичне аутономије и снаге локалне власти, и, додатно, имале су у *својој надлежности бављење економским развојем* (туризам, трговина, занати итд), што их чини изузетно модерним и моћним локалним властима тог времена поредећи и са земљама развијеног света.

велике према критеријумима и површине и броја становника. У то време у Европи су општине биле по правилу много мање и тек од седамдесетих година је уложен озбиљнији напор да се општине повећају да би им се подigli капацитети за пружање квалитетних услуга грађанима.²⁷ Југословенске општине и градови су били изузетно модерно уређени.

Друго, општине су као изворну надлежност имале да подстичу економски развој. Та функција постаје у другим земљама развијеног света актуелна тек око осамдесетих година 20. века. Наш систем је у том смислу био модел претежно политичке редистрибуције,²⁸ мада је Југославија имала донекле отворен простор за утицај тржишних фактора, истина, доста ограничен.²⁹ Добра страна система је била да је утицај био децентрализован, јак је утицај локалне власти на одлуке о редистрибуцији, што начелно отвара простор да те одлуке буду у већој мери усклађене са потребама грађана.

Ипак, у том контексту и услед недостатка тржишних утицаја, многе општине и градови су желели да заокруже привреду на својој територији и обезбеде све услуге у границама своје општине (изградња болница, социјалних центара, школа, фабрика итд), ма колико то, с аспекта рационалности и економске оправданости, било неодрживо. Многи аутори су у то време указивали на губитак мере, те високу и неразумну цену таквог понашања по цело друштво. У том контексту се често говорило да су општине и градови постајали на овај начин „државе у малом”.

3.4. О месној заједници

У систему је постојала месна заједница као **обавезан** ниво подопштинског организовања да би се предупредио дефицит демократије и омогућила

²⁷ L.J. Sharpe, *Modernization of Local Government*, u radu: *New Modes of Local Political Organizing*, (Commack: Nova Sciences Publisher Inc, 1996), p. 26, Table 2, *Size of Municipalities by population – current situation*. Снежана Ђорђевић, *Ренесанса локалних власти – ујоредни модели*, стр. 62–63.

²⁸ Видети о моделима редистрибуције и класификацији система: Robert Bennett, “Decentralization, Local Government and Market: Is there a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economies?”, *Policy Studies Journal*, Vol. 18, No. 3, (Spring 1990): 683–701.

²⁹ Привредни систем је био модел *планско тржишне економије*, модел удруженог рада (који су чиниле привреда и непривредне делатности), и *модел договорне економије*, који је подразумевао да се о питањима доношења најважнијих економских одлука, као и о питањима развоја и планирања договарају и заједнички одлучују сви релевантни привредни, као и политички субјекти.

активна партиципација грађана. Анализом стања професор Пашић указује на изузетан значај које месне заједнице имају као простор за давање иницијатива и предлога од стране грађана, што читавом систему обезбеђује животност, функционалност и одрживост.³⁰ Истиче, као системски проблем коме треба посветити посебну пажњу, *недовољно финансирање* месних заједница од стране општине и града. Указује да самодопринос, као основни вид финансирања, није довољан за активности које МЗ треба да спроводе а које су по правилу заиста у тесној вези са исказаним потребама грађана.³¹ Други значајан проблем је у недовољној, а негде веома слабој партиципацији грађана, посебно у градовима и урбаним срединама. Неретко на то утиче и сама општина-град маргинализујући ову основну територијалну јединицу као важан простор организовања и одлучивања. Отуда закључује да: „Процес самоуправне интеграције МЗ и њихове афирмације у општини као једног од стубова носача самоуправног организовања радних људи, тече релативно споро и врло неравномерно”.³²

3.5. Самоуправне интересне заједнице

Самоуправне интересне заједнице (СИЗ) су интересантне институције у тадашњем систему. У данашњем свету локалних власти овај институт личи на Услужна већа у Шведској. Ова тела и у тадашњем југословенском систему и данас у Шведској имају представнике пружалаца услуга, корисника услуга и стручњака који претресају квалитет услуга, цену и коначно дају

³⁰ За нас је, данас, ово веома интересантно питање јер смо скоро 25 година заборавили на значај партиципације, на опасност од дефицита демократије и слабог укључивања грађана. Сви закони о територијалној организацији и локалној самоуправи усвојени у поменутом периоду (1990–2017) остављали су месну заједницу као добровољни ниво организације, чиме је објективно ослабљена њена позиција у систему надлежности, организација, као и финансирање, а тиме умањена демократичност, па и виталност система локалне самоуправе у целини.

³¹ У овом контексту је занимљиво искуство Шведске. Штокхолм спроводи изборе на нивоу града, али преноси на градске општине (иако оне нису ни посебан ниво организације власти) већину послова и финансија јер су ближе грађанима. На овај начин обезбеђују бољи квалитет политика, пројеката и јавних услуга кројених према потребама грађана. Снежана Ђорђевић, *Примена принципa суисидијарности у Србији*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2017 – делови: Компаративна искуства.

³² Најдан Пашић, *Историјски џуџи комуне*, стр. 144–145.

предлоге ради корекције у систему. Како је пружање квалитетних, адекватних и оптималних услуга грађанима главна мисија сваког, па и локалног нивоа власти, ова врста институција је, без сумње, корисна. Ту корисност потврђује и професор Пашић већ и тиме што јој у студији посвећује велику пажњу.

У додатку рада аутор даје статистичке податке о:

- а. **броју СИЗ** – било их је преко 4.000 у СФРЈ;
- б. **врсти СИЗ** у смислу **области које њих покривају** (енергетика, водопривреда, саобраћај, остале делатности материјалне производње, становање, урбанизам, просторно планирање, уређење грађевинског земљишта, остале комуналне делатности, образовање, наука, култура, физичка култура, дечја и социјална заштита, запошљавање, здравство, пензионо-инвалидско осигурање, остале области друштвених делатности и непоменуте СИЗ) и
- в. **њиховим областима које њих покривају**: општина, више општина, регион, град, покрајина, република, те федерација.³³

Аутор се у студији пита колико је оправдан тако велики број ових институција; констатује да се ради о извесној **хијеринстичкој институционализацији**, јер мрежа СИЗ обухвата велики број области услуга и политика, на свим нивоима организације власти: општина, град, република, покрајина и федерација.³⁴ Изражава надаље сумњу у способност система да обезбеди **адекватну координацију и усклађивање** разноврсних посебних и општих интереса чак и у једној области. Ова констатација у још већој мери важи за покушај ефективне и квалитетне координације и усклађивања интереса између различитих области, што у процесу креирања политика и квалитетног функционисања система представља, уместо олакшицу, изванредан баласт и озбиљан проблем. Аутор у том смислу не нуди неко готово решење, већ сугерише да је ово поље значајно за истраживаче као простор за продубљено истраживање, мерење, дебате да би се кориговале слабости, да би се овај користан институт адекватније уклопио у систем и дао оптималне резултате.

³³ Најдан Пашић, *Историјски њих комуне*, стр. 192–193.

³⁴ Мноштво анализа показују да се анализа трошкова и користи често занемаривала, што је била једна од слабости тадашњег система, те је такво опуштено понашање често водило разним облицима разбацавања јавних средстава. Анализа професора Пашића указује да он не спада у људе који занемарују нерационалност у систему.

4. ЗАКЉУЧАК

Професор Пашић је део генерације која се борила за демократске односе у друштву, за успостављање и развијање демократских институција и за подизање квалитета функционисања система. Он је своје младалачке идеје и идеале лепо уклопио у позив истраживача, писца, уредника часописа, оснивача Факултета политичких наука, предавача на универзитету и политичког делатника. Сви ови аспекти су обликовали његов интересантан и богат професионални живот, радове и целокупно дело које је оставио за собом.

У његовим радовима се осећа посвећеност идеалима хумане демократске заједнице. Залаже се за демократизацију друштва, издваја значај демократизације локалних заједница и власти и брине око свих појава које угрожавају демократске процесе и односе. У раду који анализирам он отвара сва битна питања системског развоја локалне самоуправе од: статуса и организације локалне власти, значаја изворних надлежности, преко довољних финансија и финансијске аутономије, до залагања да се користе и унапређују сви видови непосредног укључивања грађана у процесе одлучивања, сви облици и институти директне демократије и посебно да се унапређује статус, стварна и финансијска аутономија месне заједнице као идеалног простора за партиципацију. Он у том процесу оцењује да грађани исказивањем својих интереса, потреба и предлога дају незаменљиво важан допринос креирању политика, пројеката и одлука. И истовремено показује свест о значају рада и организације локалне администрације и службеника, те модела одлучивања.

Професор Пашић је забринут због појава етатизације, бирократизације, централизације и показује да за те процесе нема функционалних оправдања. Забрињава га појава центара моћи које намећу своје групне интересе у процесима одлучивања и тако, по правилу, штете јавни интерес и добро. Он се залаже да локална власт у што већој мери и што квалитетније користи демократски простор за одлучивање грађана, али и за подизање развојних капацитета локалне заједнице. Његова анализа, запажања и сугестије остају актуелна и веома инспиративна и данас, и поред озбиљне промене које је од деведесетих и двехиљадитих година дошло у моделу организације власти и система у целини.

У раду професора Пашића се осећа одговорност према моделима, институцијама и процедуралним решењима који постоје у систему, свест да се мора пажљиво пратити функционисање институција и њихов утицај на квалитет живота грађана. Он припада генерацији људи која је градила институције, није се мирила са слабостима и као појединци су осећали велику

одговорност за квалитет ових решења. Свестан је да се у друштву не може рачунати на *аутоматски развој демократских процеса и односа*, већ се он једино може обезбедити личним залагањем свих актера и појединаца.

Једна од предности тадашњег система је да су постојале институције посебно креиране да се баве применом системских решења у пракси. Поред научних и истраживачких институција, постојали су центри³⁵ на нивоу федерације и република. Они су стално пратили начин функционисања институција, идентификовали конфликте, проблеме, слабости, те сугерисали начин могућег решавања. Такав начин рада је креаторима система, политичкој елити омогућавао правовремену анализу слабости, те корекцију слабости у ходу. У Немачкој постоје сличне државне институције (Zentrale fuer Politische Bildung), на нивоу федерације (Bundes) и држава (Landern), које спроводе истраживања и прате начин рада институција, начин креирања и примене политика, идентификују слабости и предлажу побољшања у систему. Фокус истраживања могу бити постојеће институције, али и експериментисање са могућим новим институцијама, моделима и конкретним решењима.

У области локалне самоуправе, која је основна тема овог прилога, овакав приступ и метода биле су од великог значаја. Ово је приступ који је заступала читава једна школа политиколога у својим радовима. Једна од метода која је била врло корисна је *експериментална општина*. Када се увиде неки проблеми у функционисању општина и градова, стручњаци потраже могућа решења у другим системима и креирају неко оптимално решење за свој систем. Траже се општине које су спремне да примене та решења у пракси и да тако покушају да ублаже проблеме или их потпуно реше – зато су оне експерименталне општине. Држава их подржава у тим напорима финансијски, стручно, скупа прате процесе рада, пропратне појаве, резултате или неуспехе. Из њиховог искуства се изводе закључци за читав систем – учење из искуства, учење из успеха, али и грешака и неуспеха.³⁶ Овај метод рада дао је одличне резултате, релативно је јефтин, ефикасан, јер ће само заинтересоване општине које желе да се проблеми реше омогућити да примена мера и решења дају добре резултате. Овај начин рада је омогућио да реформе буду квалитетније и одрживије. У Југославији је већина реформи спровођена пре провера овакве врсте, већ су креиране мере спровођене на читавом систему, што је повећало ризик од грешака

³⁵ Марксистички центри при Савезу комуниста на нивоу федерације, република и покрајина.

³⁶ March Olsen & Guy Peters, *Lessons from Experiences*, Scandinavia Press, 1995.

услед неприпремљености неких успаваних средина, повећало трошкове а понекад, и без озбиљног разлога, девалвирано и саме мере. Овакав инструмент би и тада а и сада био до велике користи за цео систем и посебно за реформе и унапређења у раду локалних власти.

Испоставило се да су после 2000. године у Србији реформски процеси у многим областима, па и у области локалне самоуправе, ишли веома неуједначено, са честим лутањима, мењањем реформског правца и са веома мало укључивања локалних власти у ове процесе. Ово се додатно односи и на све области јавних политика у којима локалне власти имају важне надлежности и у којима пружају разноврсна добра и услуге грађанима. У том смислу недостаје укљученост стручне јавности у осмишљавање и унапређивање система, невезано од партијских канала и центара. Партије су се у пракси показале као врло јаке у заступању посебних групних интереса, а исказале слаб капацитет да штите општи интерес. Држава није показала спремност да обезбеди стални институционални дијалог са стручњацима и свим заинтересованим актерима, доступан широј јавности о смислу реформи, дOMETИМА, системским инструментима, процедурама које би у форми јавних дебата омогућио грађанима да схвате смисао промена, решења, могућих инструмената који су на располагању и оптималним алтернативама. Због тога грађани нису „уписани у школу демократије” без које нема демократског друштва. На овај начин се најбоље стичу знања о стању у свим областима битним за живот, о специфичностима сваке области, о решењима која постоје, о алтернативама које имају неке предности о којима професор Пашић често говори. Део ових знања су и индикатори за свако поље, према којима грађани могу мерити квалитет услуга и идентификовати објективније да ли је нека власт – општинска, градска али и републичка – квалитетно обавила свој део посла или није, те која врста проблема стоји иза евентуалног неуспеха.³⁷ Политичка елита до сада није показала интерес да ови процеси буду доступни и јавни јер би их то обавезало на транспарентан начин рада и одрицање од корупције.

У овом амбијенту, истраживачима и стручњацима је остављено да према свом осећају обрађују и прате ову материју, уз опасност да у пракси њихове студије буду или кориговане према партијским интересима или занемариване, без обзира на квалитет аргументације које дају. Само друштво на овај начин значајно ограничава квалитет реформских захвата и себе

³⁷ О значају креирања индикатора у јавним политикама и значају бенчмаркинга у локалној власти видети: Снежана Ђорђевић, *Власти у акцији, свети јавних услуга*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2008, стр. 321–363.

лишава бржег развоја. Реформе се често зауставе са усвајањем закона у скупштини, док процес примене по правилу остаје замућен и далеко од очију јавности. Отуда, било каква продубљенија емпиријска анализа спровођења политика и пружања услуга, нажалост, указује на честа одступања од усвојених решења, на кршење прописа – за нас је остао недостижан идеал правне државе – те на бројне видове патологија и злоупотреба за чије решавање је неопходна велика посвећеност и енергија, попут оне коју је имао професор Пашић.

ЛИТЕРАТУРА

- Bennett, Robert, "Decentralization, Local Government and Market; Is there a Post-welfare Agenda in Planned and Market Economies?", *Policy Studies Journal*, Vol. 18, No. 3, Spring 1990.
- Buchanan James & Tullock Gordon, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor, University of Michigan, 1962.
- Ђорђевић, Снежана, *Примена принципа суисидијарности у Србији*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2012.
- Ђорђевић, Снежана, *Власти у акцији, свети јавних услуга*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2008.
- Ђорђевић, Снежана, „Модели регионализације Србије“. У зборнику *Нове регионалне политике и европска искуства*, ур. Мијат Дамјановић, 301–333. Мегатренд Универзитет, Београд, 2012.
- Ђорђевић, Снежана, *Ренесанса локалних власти – уредни модели*, ФПН, Чигоја штампа, Београд, 2012.
- Кардељ, Едвард, „Самоуправна интеграција општине“, *Часопис Градина*, 1970
- Маркс, Карл, *Грађански рат у Француској*, Култура, Београд, 1947.
- Марковић, Светозар, *Србија на истоку*, Завод за уџбенике, Београд, 1995.
- Маринковић, Радивоје, *Ко одлучује у комуни?*, Институт друштвених наука, Београд, 1971.
- Nalbandian, John, *Professionalism in Local Government*, Oxford: Jessey Publishers, San Francisco, 1991.
- Olsen March & Peters Guy, *Lessons from Experiences, Scandinavia Press*, 1995.
- Пашић, Најдан, *Историјски пут комуне*, Рад, Београд, 1981.
- Пусић, Еуген, *Разведеност и повезаност*, Encyklopediae Modernae, Загреб, 1974.
- Sharpe, L. J., *Modernization of Local Government*, u radu: *New Modes of Local Political Organizing*, ed. Petar Bogason, Commack: Nova Sciences Publisher, Inc. 1996.
- Устав СФРЈ, „Службени лист СФРЈ“, година XXX, број 9, Београд, 21.02.1974
- Fishkin, James, *Voice of the People, Public Opinion and Democracy*, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 1995.
- Hirschman, Albert, *The Passion and the Interests*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.