

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

POLIS

Oktober 2015. | broj 10



Oktobar 2015. | broj 10

POLIS

ČASOPIS ZA JAVNU POLITIKU

Izdavači

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

Za izdavače

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

Urednici

Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

Saradnica na uređivanju časopisa

Milena Vojinović

Grafičko oblikovanje

Avantgarde design

Ilustracije

Tošo Borković

Lektura i korektura

Ivana Andrić

Štampa

Dosije studio d.o.o. Beograd

Tiraž

1.000 primeraka
ISSN 2334-637X

CIP - Каталогизacija u publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд
352/354(497.11)

POLIS : časopis za javnu politiku /
urednici Jelena Jerinić, Nikola Tarbuk, Dušan
Damjanović. - 2012, br. 1- . - Beograd :
Stalna konferencija gradova i opština, Savez
gradova i opština Srbije : Centar za javnu i
lokalnu upravu, PALGO centar, 2012-
(Beograd : Dosije studio). - 26 cm
Tromesečno
ISSN 2334-637X = Polis (Beograd)
COBISS.SR-ID 194451212



STALNA KONFERENCIJA GRADOVA I OPŠTINA – SAVEZ GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



CENTAR ZA JAVNU I LOKALNU UPRAVU – PALGO CENTAR

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palگو.org

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



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

ENERGIJA DIJALOGA

Pre tri godine, navodeći motive naših dveju organizacija da pokrenu novi časopis, napisali smo da kroz *Polis* želimo da ukažemo na potrebu da centralne, regionalne i lokalne vlasti u Srbiji jasnije i energičnije definišu javne politike u različitim sferama društvenog života, odnosno da stvorimo platformu za dijalog o javnim politikama, koja bi bila od koristi i donosiocima odluka u različitim fazama njihovog formulisanja. Stoga smo se u prethodnim brojevima *Polisa* obraćali stručnjacima koji su ukazivali na moguće pravce u uobličavanju određene javne politike. Najčešće su naši autori – iz akademske sfere, javne uprave i iz prakse – nudili, u manjoj ili većoj meri, divergentna mišljenja, koja smo sučeljavali na stranicama *Polisa*.

Želeći da sa našim čitaocima i čitateljicama damo zajedničku ocenu dokle smo danas stigli u ostvarivanju opisanih ciljeva iz 2012. godine, osmislili smo specijalni broj *Polisa* za koji smo odabrali tekstove koji, po našem mišljenju, najbolje odslikavaju objavljene tematske brojeve. Podrazumeva se da mnogi drugi tekstovi, i dalje vrlo aktuelni i inspirativni, nisu mogli da se nađu u ovom izdanju, ali na njih podsećamo u priloženoj brošuri, koja sadrži rezimee svih do sada objavljenih tekstova i prateće ilustracije.

Objavili smo devet brojeva u kojima smo se trudili da idemo u korak sa aktuelnim temama, iako je agenda donosilaca odluka ponekad bila neizbežno drugačija od naših uređivačkih planova. Svesni smo da su neke važne teme za sada ostale po strani, ali, prateći procese usvajanja javnih politika u raznim oblastima i

imajući u vidu često ubrzano usvajanje propisa u našoj zemlji, već smo pripremili koncepte novih tematskih brojeva, koji čekaju na svojoj razradu u *Polisu*.

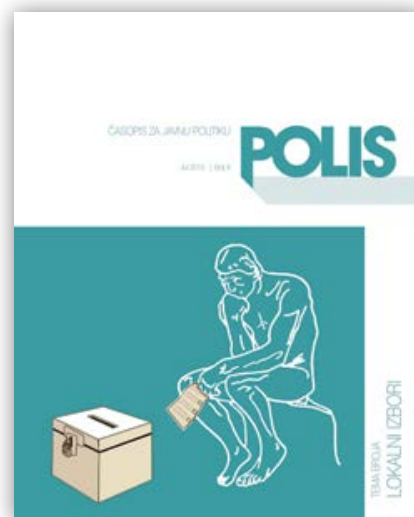
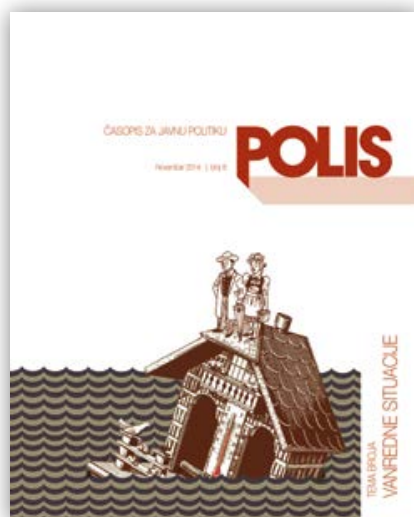
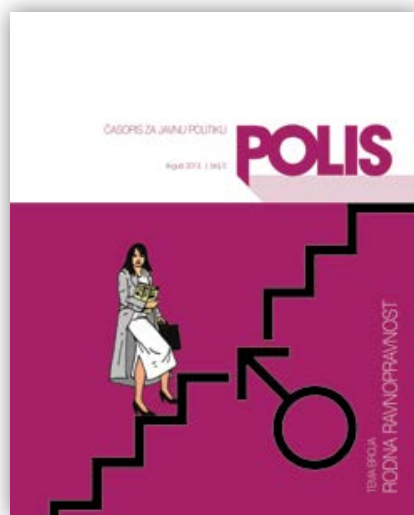
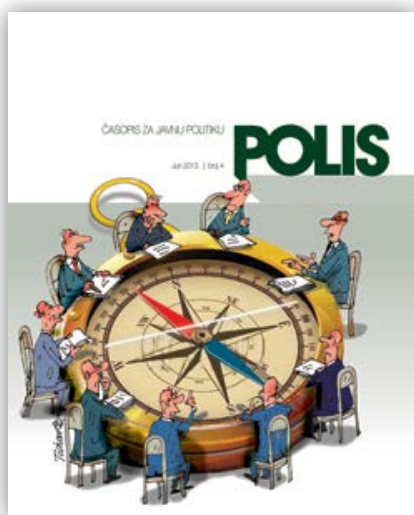
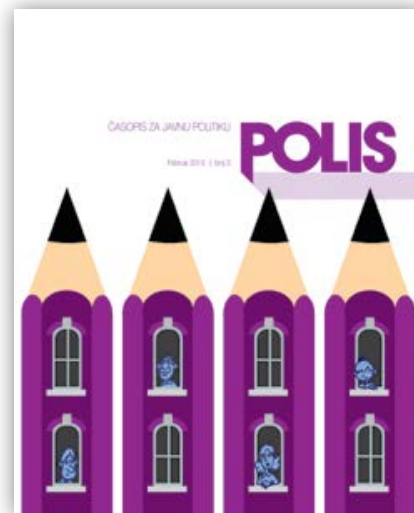
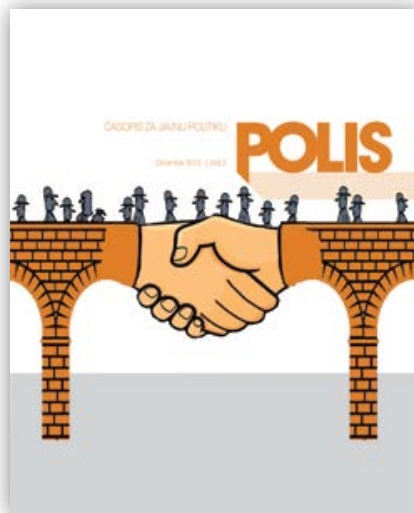
Želimo da se zahvalimo autorima i autorkama, iz Srbije i drugih zemalja, koji su bili spremni da iznesu svoje stručne stavove o odabranim temama, kao i našim čitaocima i čitateljicama u organima javne vlasti i organizacijama civilnog društva.

Konačno, u ovom svečanom broju želimo da kažemo i koliko je za njegovo postojanje i redovno objavljivanje zaslužan tim koji radi na njegovom kreiranju i uređivanju. Uredništvo duguje veliku zahvalnost kolegama i koleginicama iz SKGO za dragocenu podršku u uređivanju pojedinih brojeva, lektorki Ivani Andrić, od koje i dalje učimo, dizajneru Marku Markoviću (*Avantgarde design*) i ilustratoru Toši Borkoviću, koji svojim radom čine *Polis* vizuelno jedinstvenim, kao i Mileni Vojinović, koja veoma uspešno koordinira različite činioce u izradi našeg časopisa i stara se o njegovoj efikasnoj pripremi. ■

Do sledeće teme,

uredništvo *Polisa*
Jelena Jerinić
Nikola Tarbuk
Dušan Damjanović

✉ polis@skgo.org



SADRŽAJ

- Polis br 1 / Oktobar 2012.**
Dragan Spirić i Aleksandar Bučić
05 KA STABILNOM I ODRŽIVOM
SISTEMU FINANSIRANJA LOKALNIH
SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRBIJI
- Polis br 2 / Decembar 2012.**
Mr Tatijana Pavlović Križanić
13 LOKALNA JAVNO-PRIVATNA
PARTNERSTVA U SRBIJI – IZMEĐU
PROPISA I REALNOSTI
- Polis br 3 / Februar 2013.**
Dr Đorđe Mojović
21 PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA
UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI
ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA U
ETAŽNOM VLASNIŠTVU
- Polis br 4 / Jun 2013.**
Mr Dušan Vasiljević
31 JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA
ULOGA U SAVREMENIM TRŽIŠNIM
EKONOMIJAMA
- Polis br 5 / Avgust 2013.**
Višnja Baćanović
39 MOGUĆNOSTI I IZAZOVI U PRIMENI
NACIONALNOG INSTITUCIONALNOG
OKVIRA ZA RODNU RAVNOPRAVNOST
NA LOKALNOM NIVOU
- Polis br 6 / Decembar 2013.**
Zigfrid Brenke i Zoran Kapor
47 UGOVARANJE ENERGETSKOG
UČINKA – ESCO MODEL
- Polis br 7 / Jun 2014.**
Branislav Milić
59 ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA U
RAZVOJU RURALNIH PODRUČJA U
PROCESU EVROINTEGRACIJA
- Polis br 8 / Novembar 2014.**
Prof. dr Bogoljub Milosavljević
67 KONCEPCIJSKE POSTAVKE SISTEMA
ZAŠTITE I SPASAVANJA: PREDLOZI
ZA PREISPITIVANJE
- Polis br 9 / Jul 2015.**
Dr Đorđe Vuković
75 ZAŠTO MENJATI
IZBORNI SISTEM?

Dragan Spirić

✉ finansije@vranje.org.rs

Aleksandar Bučić

✉ aleksandar.bucic@skgo.org

SISTEM FINANSIRANJA LOKALNE SAMOUPRAVE I DALJE U IŠČEKIVANJU REFORMI



UVODNI BROJ *POLISA*

Tri godine nakon objavljivanja teksta „Ka stabilnom i održivom sistemu finansiranja lokalnih samouprava u Republici Srbiji“, u 1. broju časopisa *Polis* u oktobru 2012. godine, većina tada obrađenih pitanja u vezi sa ovom temom je i dalje aktuelna. S tim u vezi, dajemo kratak osvrt na najvažnija od tih pitanja, uz odgovarajuće napomene dokle se stiglo tri godine kasnije.

Najvažnije pitanje za sistem finansiranja lokalne samouprave (LS) u proteklom periodu bio je, svakako, rad na Zakonu o finansiranju lokalne samouprave. Nakon poslednjih izmena i dopuna tog zakona, koje su izvršene 2011. i 2012. godine, sistem finansiranja LS prate brojni problemi koji još uvek nisu rešeni. U kontekstu važećeg aranžmana sa MMF-om, plan je da se donose potpuno novi zakon o finansiranju LS. S tim u vezi, očekuje se početak rada na pripremi nacрта koji bi trebalo da sistem finansiranja LS ponovo postavi na stabilne, predvidive i transparente osnove.

Porez na imovinu je u međuvremenu postao ubedljivo najznačajniji pojedinačni izvorni prihod lokalne samouprave u Srbiji. Počev od 2014. godine primenjuju se i nove izmene i dopune Zakona o porezima na imovinu, koje su, uz najbolju nameru predlagača zakona, ipak u praktičnoj primeni na lokalnom nivou izazvale jako velike probleme i nelogičnosti. Oni su toliko veliki da je već sada jasno da se u najkraćem roku mora ići na nove izmene i dopune ovog zakona.

Jedinice lokalne samouprave su nastavile da odgovorno koriste zaduživanje kao izvor sredstava za finansiranje investicionih kapitalnih rashoda. Ono što se može izdvojiti kao ključni napredak u ovom domenu svakako jesu prve dve javne emisije municipalnih obveznica, koje su emitovali Grad Šabac, krajem 2014. godine, i Opština Stara Pazova, u maju 2015. godine. U oba slučaja, tražnja investitora za obveznicama ove dve lokalne samouprave je bila znatno veća od obima ponuđenih emisija. Na taj način su lokalne samouprave napravile prve korake ka uspostavljanju najbolje prakse prikupljanja dugoročnih sredstava za kapitalne investicije – posredstvom javnih emisija municipalnih obveznica.

Konačno, počev od budžetske 2015. godine, svi gradovi i opštine su uspešno uveli programski budžet i ispunile svoju obavezu koja proističe iz Zakona o budžetskom sistemu. Jedinice lokalne samouprave su vrlo uspešno odgovorile na ovu novu zakonsku obavezu i programska klasifikacija je danas sastavni deo Odluke o budžetu svih gradova i opština u Srbiji. Kako je uvođenje programskog budžeta proces koji zahteva vreme, u narednom periodu ostaje da se radi na unapređenju veze između programskog budžeta i strateških planova gradova i opština i na uspostavljanju čvršće veze između programa, programskih aktivnosti, projekata i odgovarajućih ciljeva i indikatora preko kojih će se pratiti njihova realizacija.



Dragan Spirić

Koautor je član gradskog veća Grada Vranja, zadužen za oblast budžeta i finansija i zamenik predsednika Odbora za finansije SKGO



Aleksandar Bučić

Koautor je pomoćnik generalnog sekretara za finansije u SKGO i bivši član gradskog veća Grada Užica, zadužen za oblast budžeta i finansija

KA STABILNOM I ODRŽIVOM SISTEMU FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA U REPUBLICI SRBIJI

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

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

Stanje u lokalnim finansijama od početka krize do danas

Sistem finansiranja lokalne samouprave u Srbiji je tokom poslednjih pet godina nekoliko puta reformisan, imali smo česte izmene pravnog okvira, pa čak i suspenzije važećih zakonskih propisa. Usvajanje Zakona o finansiranju lokalne samouprave¹ i početak njegove primene 2007. godine bili su najznačajniji koraci u pravcu jačanja finansijskog položaja lokalnih samouprava u proteklih deset godina. Nažalost, svi dobri rezultati koji su ostvareni njegovom primenom bili su kratkog veka jer je njegov najznačajniji deo suspendovan već u maju mesecu 2009. godine i ta suspenzija je trajala do sredine 2011. godine.

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

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

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

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

Već tokom druge polovine 2009. godine lokalne samouprave su se suočile sa smanjenjem transfera od oko 15 milijardi dinara (za 36,8% manje). Ista mera je ostala na snazi i 2010. godine, što je ostavilo transfere lokalnim samoupravama na istom nominalnom nivou na kom su

bili i 2009. godine (25,7 milijardi dinara). Ovakvim rešenjem smanjenje transfera u 2010. godini bilo je još veće u odnosu na smanjenje iz 2009. godine jer su zvanični podaci o BDP iz 2008. godine pokazivali rast od 5,3% u odnosu na BDP iz 2007. godine (na osnovu kog su računati transferi za 2009. godinu). Lokalne samouprave su mogle da računaju na 25,7 milijardi dinara umesto na 46 milijardi, koliko bi transferi iznosili prema zakonu koji je suspendovan, što je učinilo da smanjenje transfera u 2010. godini iznosi 42%. Konačno, iznos transfernih sredstava za 2011. godinu bio je 31,8 milijardi dinara umesto 48 milijardi, koliki bi bio da Zakon treću godinu zaredom nije bio suspendovan. Dakle, preko 16 milijardi dinara manje.

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

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

Nakon dve i po godine suspenzije primene Zakona, sredinom 2011. godine usvojene su njegove prve izmene i dopune.

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

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

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

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

Tabela 2

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

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

1. *Navedeno prema proračunima autora na osnovu podataka Ministarstva finansija.

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

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

Naime, ovakvim rešenjima lokalne samouprave se „navikavaju“ da se u najvećoj meri oslanjaju na prihode koji dolaze iz republičkog budžeta (transferi) ili na ustupljene prihode (porez na zarade).

Dakle, potpuno suprotno jednom od suštinskih postulata fiskalne decentralizacije – da se lokalne samouprave u što većoj meri učine zavisnim od prihoda koje moraju same da prikupе na svojoj teritoriji, tj. da ih naplate od svojih građana i pravnih lica koja tu posluju. Samo tako se povećava i odgovornost i transparentnost upotrebe tako prikupljenih sredstava jer onda građani imaju direktan interes da kontrolišu i upotrebu poreza i naknada koje su platili, kao i da efikasnost i svrshodnost njihove upotrebe „nagrade“ ili „kazne“ na prvim sledećim izborima. Transferima i ustupljenim prihodima se u velikoj meri gubi ova veza direktne političke odgovornosti prema svojim poreskim obveznicima.

U sklopu izmena Zakona u javnosti je posebna tema bila upravo „ozloglašena“ lokalna taksa na isticanje firme – firmarina. Iako je jedan broj gradova i opština zaista preterao u rastu nivoa ovih taksi u prethodnih nekoliko godina, pre svega u smislu procentualnog povećanja iz jedne godine u drugu, a ne toliko u smislu apsolutnih iznosa samih povećanja, ukupan iznos prihoda od tih taksi je 2011. godine bio 4,9 milijardi i nije znatnije rastao u odnosu na 2010. godinu, kada je bio 4,8 milijardi. Upravo tih 4,9 milijardi dinara je za jedan deo javnosti predstavljao ključni problem privrede u Srbiji i glavnu prepreku investicionom „bumu“ i očuvanju hiljada radnih mesta kome se nada-

mo. Sada kada smo konačno u najvećoj meri ili ukinuli ili limitirali ovu komunalnu taksu imaćemo priliku da vidimo rezultate privrede rasterećene svog „najvećeg“ problema, kao i uticaj ovih mera na nivo zaposlenosti.

Šta su prioriteti za naredni period?

Porez na imovinu

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

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



slučajeve da je vrednost imovine čija se tržišna vrednost meri milionima evra u poslovnim knjigama gotovo svedena na nulu. Zbog toga su neophodne izmene Zakona o porezima na imovinu² kojima bi se i oporezivanje imovine pravnih lica vršilo na osnovu tržišne vrednosti.

Međutim to je lakše reći nego uraditi, jer ostaje veliki problem sa utvrđivanjem tržišne vrednosti imovine pravnih lica,

posebno one imovine koja nije predmet tržišnih transakcija i čiju je vrednost daleko teže utvrditi (na primer, rečne luke, železare, fabrike cementa, silosi, ogromne hladnjače i slični proizvodni pogoni). Naravno da postoje modeli utvrđivanja vrednosti svih nepokretnost, ali za te poslove postoje posebno obučeni stručnjaci – ovlašćeni procenjivači vrednosti. U ovom trenutku lokalne samouprave nemaju kapacitete za to, niti je realno

da ih u kraćem periodu i steknu. Zato je ključno pitanje na koje treba dati odgovor u narednom periodu – ko će i na koji način utvrđivati tržišnu vrednost imovine pravnih lica za potrebe oporezivanja porezom na imovinu, i to mora biti predmet zakonskih rešenja.

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

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

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

Odgovorno zaduživanje kao izvor sredstava za kapitalne investicije

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

od njih imale to iskustvo tokom 2011. i 2012. godine.

Donošenje Zakona o javnom dugu³ i mogućnost gradova i opština da se dugoročno zadužuju znatno su doprineli unapređenju komunalne infrastrukture u većini lokalnih samouprava.

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

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

- unapređenje nadzorne uloge Uprave za javni dug Ministarstva finansija posredstvom detaljnijih procena ne samo kapaciteta za zaduživanje lokalnih samouprava u jednom trenutku već i njihove sposobnosti da projektuju i odgovorno upravljaju dugom tokom čitavog perioda njegove otplate;
- izmene Zakona o javnom dugu kojima bi se na daleko precizniji način

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

- razvoj tržišta municipalnih obveznica koji bi podrazumevao prve javne emisije ovih hartija od vrednosti, uključivanje građana sa svojom štednjom u njihovu kupovinu, uključivanje i drugih nebankarskih finansijskih institucija u pul investitora u komunalnu infrastrukturu i, konačno, njihova sekundarna trgovina i pojava na organizovanom tržištu kapitala;
- podršku lokalnim samoupravama u pravcu višegodišnjeg finansijskog planiranja i budžetiranja, kao i razvoja planova kapitalnih investicija, kao preduslova za odgovorno korišćenje zaduživanja i upravljanja dugom u dužem vremenskom periodu.

Programski budžet kao alternativa budžetu linijskih stavki

U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu⁴, odredbe tog zakona koje se odnose na programski deo budžeta primenjivaće se postupnim uvođenjem za pojedine korisnike sredstava budžeta Republike Srbije, a u celini od donošenja zakona o budžetu Republike Srbije >>>

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

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

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

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

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

U tom smislu, u narednom periodu će biti potrebne brojne zajedničke aktivnosti Ministarstva finansija i privrede i lokalnih samouprava, kako bi se na vreme sprovele sve pripreme radnje koje bi dovele do uspešnog prelaska na programsku osnovu 2015. godine i kako bi se pripremili potrebni modeli programskog budžeta, programske klasifikacije i druge važne pretpostavke. Programski budžet će iz korena promeniti način funkcionisanja ne samo službi za finansiranje već svih delova lokalne administracije.

Stoga je pogrešno očekivati da će samo lokalne službe za finansije biti te koje će sprovesti proces prelaska na programsku osnovu budžeta. Zato se i lokalne samouprave moraju što pre pripremiti kako bi na najbolji način sprovele ovu značajnu reformsku aktivnosti koja nas očekuje već od 2014. godine i pripreme budžeta za 2015. godinu.

Institucionalni dijalog centralnog i lokalnog nivoa vlasti

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

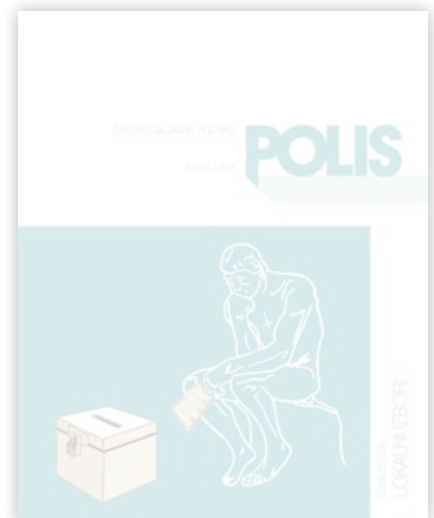
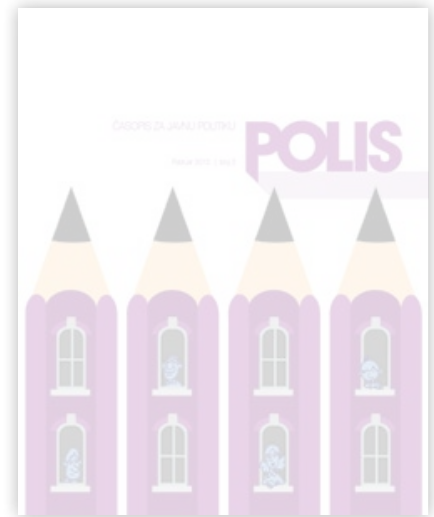
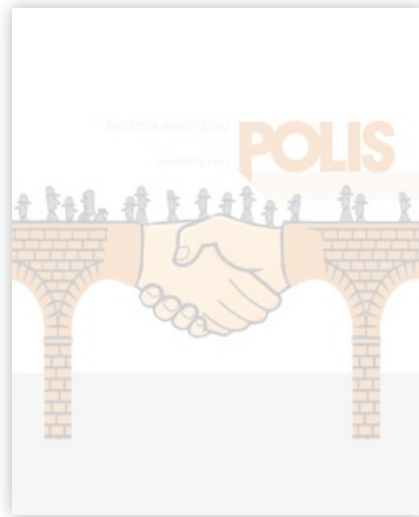
Zbog toga je neophodna dalja podrška radu ovog tela, pre svega podrška Ministarstva finansija i privrede, jer bi se putem redovnog i institucionalno organizovanog dijaloga vlade i gradova i opština došlo do znatnog unapređenja zakonskog okvira i samog sistema finansiranja lokalne samouprave kao temelja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

Umesto zaključka

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

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

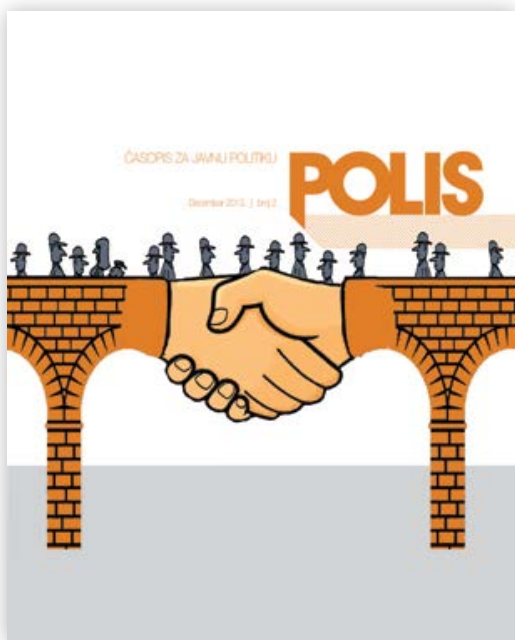
Jednako važno, lokalne samouprave moraju shvatiti značaj i obim odgovornosti koja se nalazi u njihovim rukama. Ukoliko prevlada pristup oslanjanja gradova i opština na prihode koji dolaze sa nivoa republike – po sistemu brigo moja (prihodi) pređi na drugoga (brinimo o lepšem i popularnijem delu – rashodima)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



Mr Tatijana Pavlović Križanić

✉ tanja_krizanic@yahoo.com

LOKALNA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA DANAS – DILEME I OTVORENA PITANJA



TEMA BROJA
JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO

U poslednje četiri godine zaokružen je pravni okvir za JPP, koji, uz zakon, čine dve uredbe i Metodologija za analizu dobijene vrednosti za uložena sredstva (engl. *value for money*). Brojni međunarodni razvojni partneri – od Evropske banke za obnovu i razvoj do USAID-a, organizovali su obuke o primeni zakona i pružali podršku gradovima i opštinama da organizuju tendere i sprovedu projekte JPP. I pored toga, učinak primene zakona ostao je više nego skroman.

Lokalne samouprave su u protekle četiri godine uspele da sprovedu tendere i zaključe ugovore samo u nekoliko jednostavnih slučajeva poveravanja obavljanja javnog prevoza (Beograd, Niš), iako je Komisija za JPP odobrila 26 predloga za lokalne projekte JPP, sa elementima koncesije ili bez njih. Uz javni prevoz, lokalne samouprave izražavaju nesmanjeno interesovanje za projekte u oblasti upravljanja čvrstim otpadom, rekonstrukcije i održavanja javnog osvetljenja i izgradnje postrojenja za grejanje na biomasu. Kompleksniji i skuplji projekti, kao što je izgradnja i eksploatacija javne garaže u Šapcu, nažalost nisu uspeli, iako je postupak pripreme tendera podržala Evropska banka za obnovu i razvoj, koja je nudila i kredit koncesionaru od 4 miliona evra za realizaciju projekta. Na ovaj tender se nije javio niko.

Bez ozbiljne stručne analize uzroka zastoja u realizaciji svakog od projekata koji su dobili „zeleno svetlo“ Komisije, a nisu do sada realizovani, teško je ukazati sa sigurnošću na razloge dosadašnjeg neuspeha u primeni koncepta JPP u Srbiji. Iako je nesporno da lokalne vlasti nemaju dovoljno iskustva u izboru i pripremi projekta, sasvim je sigurno da ovaj razlog nije i najvažniji. Privatni investitori za sada oprezno ulaze samo u jednostavne projekte bez elemenata infrastrukturnog ulaganja, očigledno očekujući dublje promene makroekonomskog okvira i institucionalnog okruženja za sofisticirane projekte u sektorima kao što su komunalne delatnosti na lokalnom nivou ili putna infrastruktura, rudarstvo i energetika na republičkom nivou.



Mr Tatijana Pavlović Križanić

Stručnjak za reformu javne uprave u USAID
Projektu održivog lokalnog razvoja

POLIS br. 2. / Decembar 2012.

LOKALNA JAVNO-PRIVATNA PARTNERSTVA U SRBIJI – IZMEĐU PROPIISA I REALNOSTI

Osim Beograda i nekoliko najvećih gradova, većina lokalnih samouprava u Srbiji i dalje je u nedoumici kako da protumači novi zakon i odredi kriterijume za „filtriranje” projekata, koji bi mogli da se realizuju kao javno-privatna partnerstva ili lokalne koncesije

Prema izveštaju Evropske investicione banke za 2010. godinu, između 1999. i 2009. godine je u EU sprovedeno više od 1.300 projekata javno-privatnih partnerstava u vrednosti od 250 milijardi evra. Do kraja 2007. godine je kompletno okončano 350 novih projekata sa vrednošću od 70 milijardi evra. Ipak, projekti javno-privatnih partnerstva predstavljaju relativno mali udeo u ukupnom obimu javnih investicija u svetu. Najveći broj investicija u javnu infrastrukturu i dalje se sprovodi pomoću konvencionalnih javnih nabavki, odnosno ugovora o projektovanju i građenju, pri čemu se finansiranje obezbeđuje kreditima ili emisijom hartija od vrednosti. Prema Simensovoj analizi svetskog tržišta investicione izgradnje u javnom sektoru, javno-privatna partnerstva predstavljaju svega 4% svih investicija u javnom sektoru. „Zajmovi i dalje predstavljaju glavni instrument finansiranja javne infrastrukture širom Evrope.”¹ Čak i u Velikoj Britaniji, bez obzira na veoma široku primenu modela finansiranja kapitalnih investicija posredstvom javno-privatnih partnerstava, JPP predstavljaju svega 10–15% svih investicija od 1996.

Šta je, zapravo, javno-privatno partnerstvo? U najvećem broju slučajeva, država ili drugi nivoi vlasti izgradnju autoputeva, škola, bolnica i komunalne infrastrukture plaćaju zaduživanjem. Pod zaduživanjem podrazumevamo kako klasične kredite tako i emitovanje obveznica. U najvećem broju zemalja, zaduživanje kod međunarodnih kreditnih institucija i komercijalnih banaka, kao i emisija hartija od vrednosti i dalje predstavljaju osnovni način za finansiranje izgradnje javne infrastrukture. Poslednjih dvadesetak >>>

1. *Public infrastructures and private funding*, Siemens, 2007

godina, međutim, jača tendencija da se finansiranje izgradnje prvenstveno putne infrastrukture (autoputevi, željeznice, mostovi, tuneli), ali i drugih javnih objekata sprovodi preko javno-privatnih partnerstava. Pod javno-privatnim partnerstvom se u tom slučaju podrazumeva angažovanje privatne kompanije, koja se zadužuje da bi izgradila neki javni objekat i zatim vraća uloženi novac i pripadajući profit preko upravljanja objektom, odnosno infrastrukturom u dužem vremenskom periodu – ponekad i do 50 godina (kako je predviđeno u našem zakonu). Vraćanje uloženog novca i profita se ostvaruje naplatom upravljanja objektom iz budžeta (*Private Finance Initiative – PFI*, kako je zovu Britanci) ili iz naplate usluge krajnjim korisnicima (koncesioni oblik javno-privatnog partnerstva).

U periodima ozbiljne i teške (pre)zaduzenosti javnog sektora, javno-privatna partnerstva se mogu činiti kao prihvatljiv oblik saradnje, u kome država obezbeđuje masivna kapitalna ulaganja bez dodatnog opterećivanja sopstvene kreditne sposobnosti. Naime, u najvećem broju slučajeva, javno-privatna partnerstva „izmiču“ većini metodologija za utvrđivanje visine kreditnog zaduženja javnih entiteta. Računovodstveno tumačenje Evrostata iz februara 2004. godine, koje se smatra obavezujućim u zemljama članicama EU, jeste da se projekti zasnovani na principima javno-privatnih partnerstava računovodstveno posmatraju kao privatne investicije i knjiže kao vanbilansno zaduženje javnog sektora sve dok (a) privatni partner snosi rizik građenja i (b) privatni partner snosi rizik dostu-

pnosti ili rizik tražnje kao tržišne rizike. Javno-privatna partnerstva su itekako prihvatljiva i za privatne investitore, jer obezbeđuju dugoročne ugovore, budžetske garancije izvršenja obaveza i stabilno tržište sa neelastičnom tražnjom (komunalne usluge, putarine).

Prošle godine 22. novembra je usvojen Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama (stupio na snagu 2. decembra 2011. godine), koji uređuje dve vrste javno-privatnih partnerstava.

Prvi oblik je ugovorna saradnja između javnog partnera i privatnog investitora, gde se privatni investitor obavezuje da finansira izgradnju bilo kog javnog objekta (puta, škole, bazena, sportske hale) i nakon toga nastavi da održava taj javni objekat i dobija naknadu bilo iz pružanja javne usluge, od krajnjih korisnika ili iz budžeta. Jedan od vidova ugovorne saradnje može da bude i samo poveravanje obavljanja delatnosti od opšteg interesa – bez bilo kakvih investicionih ulaganja privatnog partnera (npr., socijalno-zdravstvena zaštita, poveravanje poslova održavanja dnevnog boravka za osobe sa invaliditetom, sigurne kuće itd.). Jedan od oblika ugovornog partnerstva je i koncesija, odnosno komercijalno iskorišćavanje prirodnog dobra ili dobra u opštem interesu (mineralnih bogatstva, autoputeva).

U zakonu je koncesija definisana kao ugovorno javno-privatno partnerstvo, koje se zaključuje na određeno vreme, pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik

vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

Drugi oblik je institucionalno javno-privatno partnerstvo, odnosno osnivanje zajedničkog preduzeća u vlasništvu privatnog i javnog partnera, koje pruža javnu uslugu ili gradi i/ili održava javnu infrastrukturu. Na primer, u Italiji, Mađarskoj, Češkoj i još nekim zemljama javno-privatna zajednička preduzeća pružaju uslugu snabdevanja vodom na osnovu ugovora o poveravanju komunalnih usluga. U Srbiji, zajednička javno-privatna preduzeća u većinskom privatnom vlasništvu (najčešće 80%:20%) u dvadesetak gradova i opština u Srbiji obezbeđuju usluge prikupljanja, odvoženja i deponovanja komunalnog otpada, snabdevanja gasom, reciklaže itd.

Utisak je da uvođenje ove teorijske podele na institucionalno i ugovorno javno-privatno partnerstvo ne doprinosi boljem razumevanju osnovnog zakonskog koncepta. Naime, i u ugovornim oblicima javno-privatnog partnerstva po pravilu su partneri u obavezi da ustanove društvo posebne namene – DPN, preko kojeg će se u celini projekat realizovati (član 15. Zakona). Osim toga, ova teorijska podela ne rezultira i različitim pravnim režimima za institucionalno i za ugovorno JPP.

Na osnovu zakona, postupak izbora privatnog partnera je postupak javne nabavke ili koncesioni postupak. Imajući u vidu pravnu prirodu Zakona o javnim nabavkama, u postupku zaključenja javno-privatnih partnerstava je moguća samo shodna primena odgovarajućih odredbi Zakona o javnim nabavkama. U praksi, javno telo bi

samostalno (uz moguću savetodavnu podršku Komisije za javno-privatna partnerstva i koncesije) trebalo da odluči o vrsti postupka koja bi bila najpogodnija u konkretnom slučaju.

Najduže trajanje koncesionog perioda je produženo sa 30 na 50 godina. Najkraći mogući rok trajanja je 5 godina. Prema članu 18. stav 1. Zakona, „rok na koji se zaključuje javni ugovor određuje se na način koji ne ograničava tržišnu utakmicu više nego što je to potrebno da se obezbedi amortizacija ulaganja privatnog partnera i razuman povraćaj uloženog kapitala, istovremeno uzimajući u obzir rizik koji je povezan sa komercijalnim korišćenjem predmeta ugovora.“ Veoma slična odredba postojala je i u prethodnom Zakonu o komunalnim delatnostima, koji je uređivao poveravanje komunalnih delatnosti, odnosno zaključivanje ugovora o javno-privatnim partnerstvima, gde je redovno bio slučaj da se, uprkos tada važećoj zakonskoj odredbi da se ugovori o ustupanju delatnosti zaključuju na rok koji je potreban za povraćaj uložene investicije, čak i u investicionom projektima gde je lako dokazati da je povraćaj uložene investicije kraći (na primer 2–5 godina), ovi ugovori se zaključuju na rok od 20–25 godina (što je i najduži rok predviđen zakonom).

Postupak dodele javnog ugovora za JPP, sa elementima koncesije ili bez njih, pokreće „javno telo“ (član 13). Javno telo može biti bilo koji direktni ili indirektni budžetski korisnik na bilo kom nivou vlasti (ministarstvo, agencija, direkcija, pokrajinski sekretarijat, škola, bilo koji opštinski organ). Status javnog tela prema ovom

zakonu imaju i javna preduzeća, javna komunalna preduzeća, kao i sva druga pravna lica, koja kontroliše javno telo preko većinskog učešća u kapitalu ili u upravljanju. Odredbom člana 12. Zakona predviđeno je da javno telo samostalno, predlogom odgovarajućem organu javne vlasti (vlada RS, pokrajinska vlada ili opštinska/gradska skupština), pokreće postupak realizacije dodele ugovora o JPP iz svoje nadležnosti.

Uz predlog za pokretanje postupka, javno telo dostavlja skupštini, odnosno vladi kompletan razrađeni koncept javno-privatnog partnerstva na nivou prethodne studije izvodljivosti, koji sadrži predmet i ciljeve projekta, poslovni plan, analizu ekonomske efikasnosti, dinamički plan aktivnosti i finansiranja, opredeljenje načina finansiranja, sadržinu odredbi ugovora, odredbe o zaštiti životne sredine, način formiranja projektnog tima, kao i mišljenje Komisije za javno-privatna partnerstva i koncesije o projektu. Ovde je veoma važno napomenuti da je, prema Zakonu, uz predlog za pokretanje postupka javno telo u obavezi da priloži i analizu dobijene vrednosti za uložena sredstva, takozvanu *value for money* analizu, zasnovanu na metodologiji koju treba da pripremi Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije. Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije odobrila je prvi ugovor o JPP bez postojanja ove analize, koja je još u fazi pripreme i trebalo bi da uskoro bude usvojena.

Value for money analiza je srž svakog kvalitetnog projekta javno-privatnog partnerstva i osnovni pokazatelj nje-

gove ekonomske opravdanosti za javni sektor. Kako navodi MMF, „kada se razmatraju različite opcije ugovaranja javno-privatnog partnerstva, država ili drugi nivo vlasti mora da uporedi troškove budžetskog ili konvencionalnog finansiranja usluge preko kreditnih aranžmana sa troškovima finansiranja usluge u obliku javno-privatnog partnerstva. (...) *Value for money* metodologija predstavlja prvi i najznačajniji korak u donošenju odluke da li da se projekat realizuje preko javno-privatnog partnerstva. Izbor između tradicionalne javne nabavke koja se finansira iz kredita i javno-privatnog partnerstva mora da bude zasnovan na tehnički sofisticiranom *value-for-money* komparatoru. Ovo je posebno važno da bi se izbeglo favorizovanje javno-privatnog partnerstva na štetu tradicionalne javne nabavke samo zato što JPP ne opterećuje kreditnu sposobnost javnog sektora i obezbeđuje znatna inicijalna sredstva za početak projekta.“

Interesantno je napomenuti da je zakon proširio krug davalaca koncesije, odnosno javnih organa i tela koji odlučuju u postupku davanja koncesije. U prethodnom zakonu o koncesijama iz 2003. godine, davalac koncesije je mogla da bude samo Vlada Republike Srbije. U skladu sa principima Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i načelima decentralizacije i supsidijarnosti u njoj, sada koncesiju mogu da odobravaju i pokrajinska vlada i gradska/opštinska skupština u stvarima iz svoje nadležnosti (prirodna bogatstva i dobra od opšteg interesa u nadležnosti pokrajine ili opštine).

Nadležni organ (vlada, skupština opštine) u roku od tri meseca od dostav- >>>

ljanja predloga nadležnog javnog tela donosi odluku da li će se dati saglasnost na predlog projekta JPP. Ukoliko nadležni organ u roku od tri meseca ne da ovu saglasnost, smatraće se da je predlog odbijen. Ukoliko nadležni organ da saglasnost na projekat, kreće se u postupak pripreme konkursne dokumentacije, pripreme javnog poziva i izbora partnera.

JPP sa elementima koncesije ili bez njih prestaje: ispunjenjem zakonskih uslova, raskidom javnog ugovora zbog javnog interesa, sporazumnim raskidom javnog ugovora, jednostranim raskidom javnog ugovora, pravosnažnošću sudske odluke kojom se javni ugovor oglašava ništavim ili poništava. Za sporove koji mogu nastati na osnovu javnog ugovora, strane mogu ugovoriti arbitražno

rešavanje sporova pred domaćom ili stranom arbitražom. U skladu sa ovim zakonom, vlada je obrazovala Komisiju za javno-privatno partnerstvo, koja pruža stručnu pomoć pri realizaciji projekata javno-privatnih partnerstava i koncesija. U nadležnost komisije spada i pomoć u pripremi predloga za JPP, davanje mišljenja u postupku odobravanja predloga JPP, podnošenje vladi godišnjih finansijskih izveštaja o realizovanim projektima itd.

Skoro godinu dana od donošenja Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama, u Srbiji se po modelu JPP-a iz novog Zakona o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama realizuje samo jedan ugovor – između javnog preduzeća „Informatika“ iz Novog Sada i slovenačko-britansko-holandskog konzorcijuma, koji bi u izgrad-

nju 240.000 km optičke infrastrukture u Novom Sadu trebalo da uloži između 50 i 60 miliona evra. Privatni partner polaže pravo na 75% profita od komercijalizacije optičke mreže u narednih 25 godina, nakon čega upravljanje mrežom prelazi potpuno na javnog partnera – JKP „Informatika“. Korisnici mreže će imati pristup širokopoljnom internetu, kablovsku i IP televiziju, sa mogućnošću izbora internet provajdera za svaku od telekomunikacionih usluga.

Osim Beograda i nekoliko najvećih gradova, većina lokalnih samouprava u Srbiji i dalje je u nedoumici kako da protumači novi zakon i odredi kriterijume za „filtriranje“ projekata, koji bi mogli da se realizuju kao javno-privatna partnerstva ili lokalne koncesije. Nedoumice, koje izaziva nova zakon-

UGOVOR

ska terminologija i principi su jedan od razloga zbog kojih nema više javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou. Drugi osnovni razlog oklevanja su nedovoljno ohrabrujuća iskustva u primeni koncepta javno-privatnih partnerstava u oblastima prikupljanja i odnošenja komunalnog otpada, izgradnje i održavanja regionalnih deponija, uspostavljanja usluge parkiranja i sl. u projektima sprovedenim primenom ranije važećeg Zakona o komunalnim delatnostima.

Nedovoljnom kvalitetu aktuelnih projekata javno-privatnih partnerstava u Srbiji pre svega doprinosi činjenica da do stupanja na snagu Zakona o JPP i koncesijama, lokalne samouprave u postupku zasnivanja javno-privatnog partnerstva nisu bile u obavezi da primenjuju konkurentni postupak, odno-

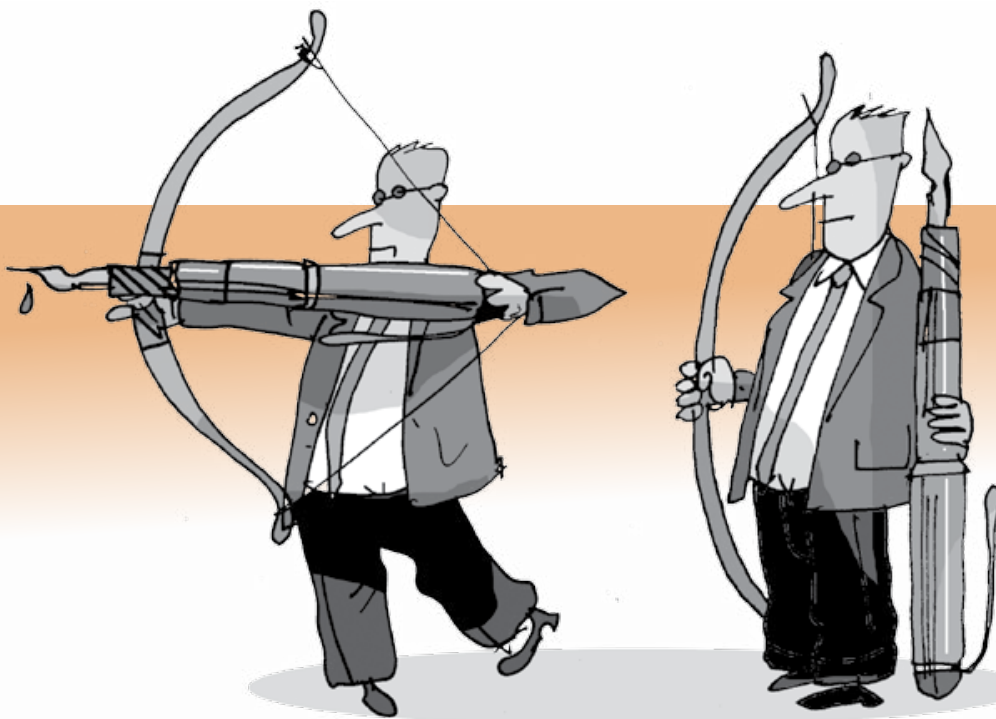
sno postupak javnih nabavki ili sličan tenderski postupak. Uz to, zakonom nije bila određena obavezna sadržina ugovora i opštine nisu bile u obavezi da obrazlažu odluku o angažovanju privatnog partnera na osnovu kalkulacije o tome koliko bi projekat koštao kada bi bio realizovan na konvencionalni način, i finansiran iz budžeta i/ili komercijalnim kreditima. Odsustvo obaveze za lokalne samouprave da objave javni tender za pronalaženje strateškog partnera u praksi dovelo je do toga da opštine počnu da smatraju sasvim legitimnim pregovaranje samo sa jednim partnerom, što je ponekad dovodilo do arbitrarnog povećanja troškova projekta (pa samim tim i javnih rashoda) izazvanog odsustvom tržišta i konkurencije. Kao konsekvencija, nakon poslednjih lokalnih izbora u velikom broju gradova i opština u Srbiji

ugovori o poveravanju komunalnih delatnosti zaključeni u proteklih nekoliko godina ponovo se analiziraju sa aspekta zakonitosti i ekonomske opravdanosti. Naravno, teško je poverovati da će položaj investitora u bilo kom od ovih projekata biti ozbiljnije ugrožen, pre svega u smislu eventualnog raskida ugovora, ali će ozbiljnije dovođenje u sumnju kvaliteta nekih od ovih ugovora ozbiljno narušiti poverenje partnera u ugovornom odnosu čije je očekivano trajanje naredne dve decenije.

Koji su razlozi koji bi, nakon donošenja zakona, trebalo da motivišu javni sektor da razmotri realizaciju ugovora preko modaliteta javno-privatnog partnerstva ili lokalne koncesije?

Prvi razlog predstavlja činjenica da su veliki infrastrukturni projekti realizova-

>>>



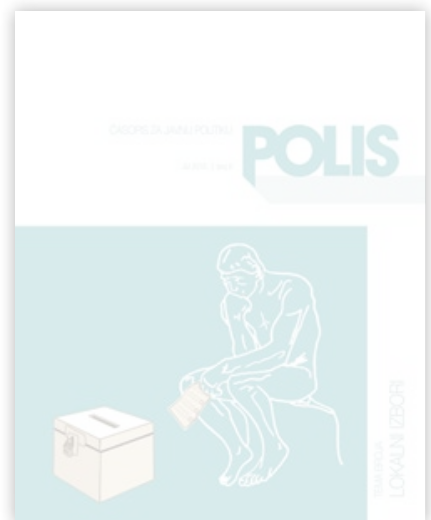
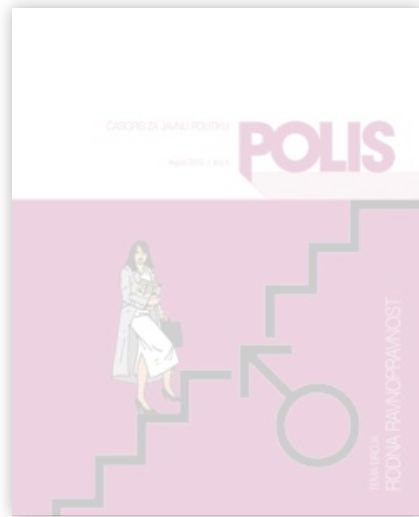
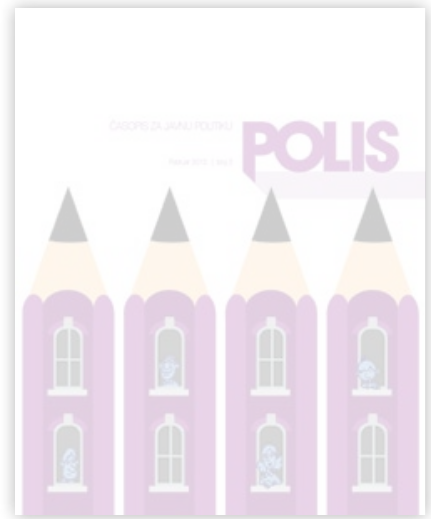
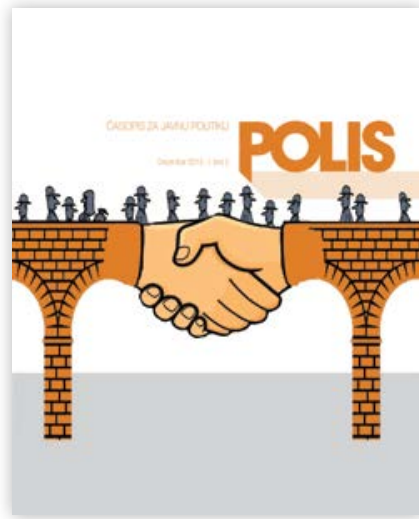
ni u obliku JPP uvek najbolji kandidati za finansiranje preko relativno povoljnih kreditnih linija Evropske investicione banke (EIB), Svetske banke i Međunarodne finansijske korporacije (IFC), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) itd. Preko kreditnih linija u saradnji sa komercijalnim bankama i preko regionalnih fondova za kreditiranje investicionih projekata, obezbeđuju se veoma konkurentni finansijski uslovi, što je velika prednost za privatne investitore zainteresovane za velika infrastrukturna ulaganja u delatnost prečišćavanja otpadnih voda, upravljanja otpadom, obnovljivih izvora energije, obrazovanja i sporta. Ovi povoljni uslovi kreditiranja itekako utiču na ukupnu cenu projekta. Osim navedenog, lokalne samouprave zainteresovane za javno-privatna partnerstva imaju olakšan pristup međunarodnim kreditnim institucijama, koje dodeljuju kako kredite tako i tehničku podršku (domaće i međunarodne konsultante) u procesu pripreme tenderske dokumentacije za izbor privatnog partnera za velike infrastrukturne projekte (javne garaže, zatvorene pijace, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, regionalne deponije).

Drugi argument, u prilog korišćenju JPP leži u činjenici da su čak i veliki gradovi sa respektabilnom kreditnom sposobnošću postepeno dostigli gornju granicu zaduživanja, čime se prak-

tično u dužem vremenskom periodu onemogućava finansiranje deficitarnih usluga i obnova i izgradnja nedostajuće komunalne i socijalne infrastrukture iz budžeta ili pomoću komercijalnih kredita. U ovoj situaciji, dva moguća načina na koja se može investirati u komunalnu infrastrukturu su direktno zaduživanje javnih komunalnih preduzeća ili pribegavanje javno-privatnim partnerstvima. Javna komunalna preduzeća u Srbiji posluju relativno neefikasno jer, prema podacima za 2010. godinu, na osnovu raspoloživih finansijskih izveštaja, 136 JKP je iskazalo neto gubitak u ukupnom iznosu od 6,5 milijardi dinara. Prema jednoj nedavnoj analizi sprovedenoj za potrebe Vlade RS, u strukturi troškova javnih komunalnih preduzeća, u proseku, 47% čine troškovi za zarade, 22% troškovi energenata, goriva, energije, materijala i održavanja, a troškovi amortizacije samo 12%. Ostali troškovi (npr. otpis kratkoročnih potraživanja, obezvređivanje potraživanja usled inflacije, troškovi sporova, izdaci za humanitarne i kulturne namene itd.) čine oko 18% ukupnih troškova. Ovoliki udeo „ostalih troškova“ u ukupnim troškovima može biti pokazatelj neracionalnog poslovanja JKP, posebno kada se uzme u obzir da su ovi troškovi gotovo dvostruko veći od troškova amortizacije. Više je nego očigledno da, osim u retkim slučajevima, komunalna preduzeća nisu u stanju da samostalno investi-

raju u novu infrastrukturu, a u velikom broju slučajeva ne mogu ni da obezbede održavanje postojeće.

Imajući sve navedeno u vidu, više je nego očigledno da će javno-privatna partnerstva u narednim godinama postepeno postajati opcija izbora, pre svega za lokalne vlasti, kada je u pitanju finansiranje velikih lokalnih i regionalnih investicionih projekata. U tom smislu, u ovom trenutku, dok je još uvek neizvesno u kom pravcu će se kretati reforma sistema funkcionisanja javnih preduzeća, a posebno javnih komunalnih preduzeća, kao najhitnije se nameće pitanje uspostavljanja kvalitetnih i transparentnih mehanizama za analizu cene/vrednosti svakog pojedinačnog projekta (*value for money* metodologija, koju treba da pripremi Komisija za javno-privatna partnerstva i koncesije), detaljnija razrada zakonskih kriterijuma ocene i odobravanja projekta (uključujući i određivanje vrsta rizika koje svaki od partnera snosi), kao i ustanovljavanje kvalitetnog mehanizma u lokalnoj samoupravi za praćenje implementacije projekata. Ukoliko ova pitanja ne budu rešena u najkraćem roku, nedovoljno ozbiljno i stručno pripremljeni i realizovani JPP projekti JPP mogli bi postati dugoročno veliki teret budžetskoj potrošnji, izazvati povećanje javnog duga generisanjem prikrivenog deficita, uz prateće ekološke i socijalno-ekonomske rizike. ■



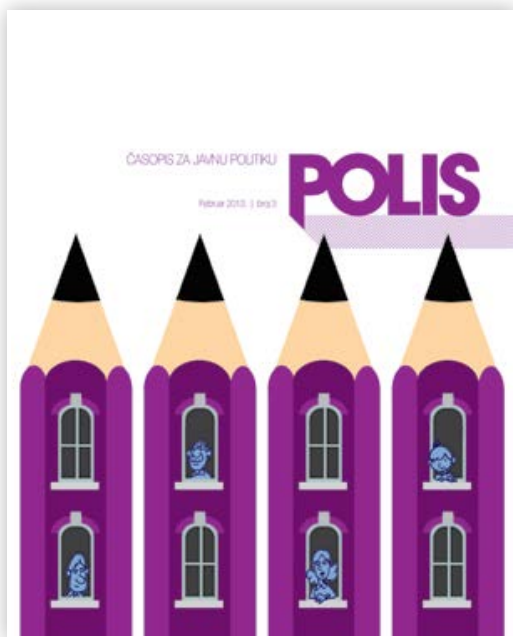
Dr Đorđe Mojić
✉ djordje.mojovic@pur.rs

SKGO DALA UBRZANJE I PRAVAC REFORMI

SKGO je 2013. godine usvojila Platformu reforme održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu. Krajem 2014. Vlada je donela odluku o reformi stambenog zakonodavstva, kroz izradu novog, sveobuhvatnog zakonika o stanovanju. Pored toga što bi trebalo da zameni sve postojeće propise koji se tiču stanovanja, on bi trebalo da obezbedi zakonski okvir i za izolovane sektorske stambene politike (kadrovi, izbeglice, najugroženiji) i da, u oblasti održavanja stambenih zgrada, pre svega uredi svojinske odnose u kompleksnoj zajednici stambene zgrade, uvođenjem tzv. etažne svojine.

Reforma koju je inicirala SKGO svojom platformom, ovim zakonskim projektom počinje da se realizuje u svom prvom i najznačajnijem koraku. Međutim, gotovo jednako važna je usklađenost zakonskih rešenja sa realnim mogućnostima reformi u određenom vremenskom periodu. S obzirom na to da se nova rešenja koja bi Srbija usvojila ne razlikuju suštinski od modela koji postoje u razvijenim zemljama, biće potrebni vreme i resursi za njihovo postepeno uvođenje i prilagođavanje svih aktera. Tu je reč o instrumentima profesionalizacije upravljanja stambenim zgradama, obaveznosti izdvajanja u rezervne fondove, osiguranju, kao i o mehanizmima kojima se većinske odluke etažnih vlasnika efikasno sprovode. Pored toga, novi propis bi trebalo da da odgovor na pitanje o ulozi i budućnosti preostalih javnih stambenih preduzeća u narednom periodu, definiše nove aktere i dodeli jasne nadležnosti jedinici lokalne samouprave.

U svakom slučaju, osnov za optimizam postoji, kao što postoje i razlozi za nove brige. Uvođenje ovih instrumenata u zemljama nastalim posle raspada SFRJ nije bilo jednostavno, i podrazumevalo je kombinovanje podsticaja i kaznenih mera, ali i mnogo veće angažovanje nadležnih institucija. Ako promene krenu u dobrom pravcu, možemo se nadati poboljšanju stanja i rastu realne vrednosti nekretnina, razvoju nove privredne grane i ekonomskom rastu, kao i dobiti za celokupno urbano stanovištvo.



TEMA BROJA
REFORMA STAMBENE POLITIKE



Dr Đorđe Mojović

Program za urbani razvoj

POLIS br 3. / Februar 2013.

PREDLOG MOGUĆIH MERA ZA UNAPREĐENJE EFIKASNOSTI ODRŽAVANJA STAMBENIH ZGRADA U ETAŽNOM VLASNIŠTVU

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano

Problem održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu (SZEVI) nastao je sa masovnom privatizacijom društvenog stambenog fonda. Još uvek aktuelni tranzicijski stambeni zakoni, anahroni svojinski odnosi i neregulisan novostvoreni institut etažnog vlasništva, kultura stanovanja i odnos prema svojini nasleđen iz socijalističkog perioda, propisi za koje ne postoji odlučnost da se sprovedu, povlačenje države iz stambenog sektora i izuzetno nisko ulaganje u održavanje, sve to je dovelo do trenda ubrzane amortizacije stambenog fonda, smanjenja vrednosti kapitala, kako pojedinca tako i države, i ugrožavanja života i zdravlja ljudi.

Ovaj problem, immanentan većini zemalja u postsocijalističkoj transformaciji, zahteva sveobuhvatnu reformu i postepeno uvođenje odgovarajuće legislative i prakse.

Evidentan problem su generalno veoma loše održavane zgrade u etažnoj svojini, pre svega stambene, ali takođe i zgrade se mešanim stambenim i poslovnim funkcijama i mali broj poslovnih zgrada (kao što su tržišni centri) izgrađenih i prodatih na tržištu velikom broju pojedinačnih, etažnih vlasnika.

Loše održavanje stambenih zgrada dovelo je do:

- ružavanja zgrada do nivoa da one mogu predstavljati opasnost po život i zdravlje vlasnika i trećih lica (liftovi, fasade, instalacije)
- kontinuiranog i ubrzanog pada vrednosti i amortizacije nekretnina, a time i kapitala pojedinca, njegove materijalne sigurnosti i hipotekarnog potencijala, pa tako i ukupnog kapitala države. >>>

Zašto se zgrade u etažnoj svojini ne održavaju dobro?

Razlozi su mnogostruki, a nalazimo ih u:

- nepostojanju pravnog okvira koji definiše etažnu svojinu (etažna svojina je svojina na posebnom delu zgrade i učešće u svojini na zajedničkim delovima zgrade)
- nedovoljno regulisanim odnosima između etažnih vlasnika, njihovim pravima i obavezama
- kulturi stanovanja nasleđenoj iz socijalističkog perioda i odsustvu svesti o odgovornosti za zajedničke delove zgrade
- volonterskom i amaterskom upravljanju, pre svega stambenim zgradama i nepostojanju profesionalne uprave
- nesprovođenju zakonom određenih nadležnosti lokalnih samouprava (inspekcijski nadzor i izvršenja, registri stambenih zgrada itd.)
- nepreciznom razgraničenju posebnih od zajedničkih delova zgrade, kao i svojinskih prava između privatnih vlasnika i komunalnih preduzeća (kada su i ona jedan od etažnih vlasnika)
- niskom nivou ulaganja u redovno i vanredno održavanje i nepostojanju fondova za slučaj potrebe za vanrednim održavanjem (nepostojanje obaveze minimalnog izdvajanja)
- nepostojanju finansijskih mehanizama za podršku vanrednom održavanju (komercijalni i subvencionisani krediti, osiguranje kredita, hipoteke)
- nedovoljno efikasnim i neracionalnim budžetskim subvencijama za vanredno održavanje
- osiromašenim etažnim vlasnicima, koji su i do svojine došli gotovo besplatno
- nepostojanju tržišta usluga upravljanja zgradama i nerazvijenom tržištu

usluga održavanja zgrada u etažnoj svojini

- zastarelom i neefikasnom modelu održavanja zgrada preko javnih komunalnih preduzeća, uz održanje principa koji nisu prihvatljivi u tržišnim privredama (odlučivanje o raspolaganju sredstvima i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata“ bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.).

Na osnovu uporednih analiza nacionalnih sistema upravljanja i održavanja stambenih zgrada u etažnom vlasništvu, studija slučaja i preporuka iz studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori¹, uzimajući preporuke sa međunarodnih konferencija i oslanjajući na smernice, koje su izradile međunarodne ekspertske mreže za aktuelnu situaciju u zemljama u tranziciji², u ovom tekstu će biti dat jedan predlog koncepta sveobuhvatnih mera koje bi bilo moguće sprovesti sa ciljem uspostavljanja efikasnog sistema upravljanja zgradama u etažnoj svojini i njihovog održavanja. Taj koncept je usvojila kao svoj predlog (*policy paper*) SKGO u formi Platforme koja ocenjuje aktuelno stanje, pravi inventar postojećih inicijativa, definiše problem i dugoročne ciljeve i na kraju predlaže mere iz oblasti zakonodavstva, uspostavljanja novih i jačanja postojećih institucionalnih kapaciteta, edukacije građanstva, realizacije pilot projekata i postupnog uvođenja sistemskih promena.

Mere su grupisane prema nadležnostima na trima nivoima intervencije – republičkom nivou, nivou lokalne samouprave i nivou stambene zgrade – etažne zajednice.

Nadležnosti Republike

Strateški okvir

S obzirom na to da stambene zgrade u etažnom vlasništvu čine oko 50% stambenog fonda u gradovima u Srbiji (blizu 800.000 stanova) rešavanje problema njihovog održavanja svakako treba da bude jedan od strateških prioriteta nacionalne stambene politike, na šta je ukazano i u preporukama iz već pomenute studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori. Ova studija je problem daljeg propadanja stambenog fonda videla kao jedan od najvećih problema nove stambene politike. Prema preporukama datim u ovoj studiji³, potrebno je:

- napraviti akcioni plan za modernizaciju stambenog fonda i infrastrukture
- sprovesti pilot programe, uključujući i kredite i grantove gde je to najurgentnije
- pripremiti praktične smernice za primenu mera energetske efikasnosti.

Izvođeci zaključke iz analiziranih dokumenata sa smernicama, u oblasti održavanja stambenih zgrada, stambena politika u Srbiji bi trebalo da definiše okvire za:

- a) zakonske promene i izradu propisa nižeg nivoa
- b) jačanje postojećih i formiranje novih institucionalnih kapaciteta u javnom sektoru za obuku i nadzor
- c) uvođenje profesionalne uprave u SZEV i uspostavljanje instrumenata akreditacije i nadzora
- d) uspostavljanje povoljnog ambijenta za razvijanje privatnog sektora u oblasti upravljanja i održavanja, uključujući i privatizaciju javnih preduzeća
- e) permanentnu obuku učesnika u procesu
- f) promociju novih modela i vrednosnih

1. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, ECE/HBP/139, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2005.

2. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition*, ECE/HBP/123, New York and Geneva: United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), 2002.

3. *Country Profiles of the Housing Sector in Serbia and Montenegro*, str. 82.



standarda etažne svojine
g) obezbeđenje sredstava za dugoročno finansiranje modernizacije stambenog fonda.

Prilikom formulisanja stambene politike, postaviće se mnoge dileme, s obzirom na to da ne postoje standardna rešenja, pa je nužno pažljivo odrediti šta najbolje odgovara u postojećoj situaciji. Moguće je da će se pojaviti i prelazna rešenja, pa se kao prirodno nameće dugoročno i fazno unapređenje sistema.

Dileme se uglavnom pojavljuju kod obavezujućih mera i odgovarajućih sankcija: Da li se mora formirati skupština zgrade? Da li se mora angažovati profesionalni upravnik? Da li se mora

obavezno izdvajati u rezervni fond? Šta biva sa pojedincem koji ne izdvaja u fond? Kako sankcionisati vlasnika koji ne prihvata da učestvuje u kapitalnim radovima na zajedničkim delovima zgrade, za koje je kvalifikovana većina već donela odluku? Kako dobiti hipotekarni kredit za radove na zajedničkim delovima zgrade? Da li da stanari iz prizemlja plaćaju popravku lifta? i sl. Ovakva pitanja bi trebalo preneti na proces izrade zakona i propisa koji će ih detaljno definisati, a u okviru stambene politike bi trebalo odrediti samo osnovne pravce, oblasti intervencije, sve aktere i njihove uloge u procesu.

Kao poseban, ali ne manje važan problem su i SZEVI u kojima se nalazi poslovni pro-

stor. Vlasnici poslovnog prostora svakako su deo etažne zajednice, ali, s obzirom na različitost korišćenja prostora, odnosi sa ostalim etažnim vlasnicima bi trebalo da se jasno zakonski preciziraju.

Zakonski okvir

Postojeći zakoni koji regulišu svojinu, upravljanje i održavanje se ne sprovode i stoga bi trebalo da budu zamenjeni ili unapređeni. Preporuke iz navedene studije o stambenom sektoru u Srbiji i Crnoj Gori tiču se izmena zakona koji tretiraju imovinu, zemljište, upis vlasničkih prava, hipoteke i poreza na imovinu. U tri godine od pripreme ove studije izvršen je jedan deo tih izmena (Zakon o hipoteci je donet 2005. godine), a u fazi nacрта je još nekoliko zakona koji će sva ta sporna pitanja, nasledena >>>

iz već anahrone regulative iz socijalističkog perioda, postaviti na način kako to tretira pravo u Zapadnoj Evropi (nacrt Zakonika o svojini u drugim stvarnim pravima iz 2007, kojim se uvodi etažna svojina). U nastavku su date oblasti u kojima je potrebno izvršiti zakonske promene.

Svojina

Etažna svojina podrazumeva kombinovano pravo svojine na posebnom delu zgrade (stanu, poslovnom prostoru, garaži itd.) i pravo svojine na zajedničkim delovima zgrada. Jedan nacrt celovitog zakona o svojini je pripremljen (Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima, 2007), ali je, posle prikupljanja mišljenja od nadležnih ministarstava, 2011. godine privremeno povučen. Tu se govori o etažnoj zajednici, pravima i obavezama etažnih vlasnika i uvodi se pojam upravnika.

Upravljanje i održavanje

U raznim studijama i novinskim člancima postoje čvrsti dokazi da se postojeći zakonski okvir koji određuje upravljanje i održavanje ZEV (Zakon o održavanju stambenih zgrada iz 1995. godine⁴ i Uredba o održavanju stambenih zgrada iz 1993. godine⁵) gotovo uopšte ne poštuje. Ove propise nužno je unaprediti ili zameniti odgovarajućim efikasnim i sprovodljivim propisima i drugim normativnim dokumentima i dokumentima koji sadrže smernice koji bi detaljno definisali sledeće oblasti:

a) proces upravljanja stambenim, stambeno-poslovnim i poslovnim zgradama u etažnom vlasništvu – zajednice etažnih vlasnika: način organizacije i rada zajednica etažnih vlasnika (admi-

nistracija svih aktivnosti, međusobni odnosi vlasnika, upravnika i trećih lica)
b) rešavanje pitanja uvođenja profesionalne uprave, licenciranje i sledstveno obezbeđivanje povoljnog normativnog ambijenta za razvoj privatnog sektora, uz paralelno iniciranje diskusije o redefinisaju uloge javnih stambenih preduzeća čiji je osnivač lokalna samouprava

c) izvori finansiranja održavanja zgrada: pitanje obaveznosti rezervnog fonda zgrade i izdvajanja sredstava za potrebe tekućeg i investicionog održavanja
d) tehnički normativi za održavanje zgrada.

Dobar deo ovih predmeta tretiran je i pomenutim nacrtom Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima iz 2007, gde se u okviru definisanja etažne svojine (Glava Ž, Pravo etažne svojine) definišu prava i obaveze etažnih vlasnika, način i oblik organizovanja etažne zajednice i njeni organi, način donošenja odluka i finansiranje, prava i obaveze etažne zajednice. Ipak, ako se uporedi regulativa razvijenih zemalja, neophodno je posebnim propisom detaljno razraditi sve bitne elemente odnosa između etažnih vlasnika i procesa upravljanja zgradama.

Ostale oblasti

Pored osnovnih sektora, nužne su i izmene propisa koji tretiraju zemljište, upis prava na nepokretnostima, katastar i hipoteku, a pored toga potrebno je tretirati i određene socijalno osetljive probleme, kao što su „siromašni vlasnici”⁶

Institucije

Sve međunarodne preporuke i naučni radovi o stanju u zemljama u tranziciji ističu nužnost postojanja adekvatnih i osposobljenih institucija na svim nivoima. Na republičkom nivou prvenstveno je nužno ponovno uspostaviti jaču organizacionu jedinicu nego što je to trenutno Odsek za stanovanje (npr., na nivou sektora ministarstva) koja će se baviti stanovanjem.

Republička agencija za stanovanje osnovana ja 2011. godine Zakonom o socijalnom stanovanju i predviđena je kao programsko-finansijska institucija. Ova agencija bi mogla da ima veoma važnu ulogu u reformi, preko razrade i realizacije pilot projekata, u sadejstvu sa opštinama i etažnim zajednicama.

Pomenute Smernice⁷ ukazuju takođe na veoma važan potencijal koji leži u nadležnostima republičke skupštine. U tom smislu one predlažu formiranje skupštinske grupe za stanovanje i, moguće, posebno za pitanja zajednica etažnih vlasnika, što bi znatno uvećalo politički značaj ove teme.

Nacionalna korporacija za osiguranje stambenih kredita (NKOSK) bi trebalo da odigra važnu ulogu u podršci kreditiranju većih akcija renoviranja zgrada. Preuzimanje rizika na kreditima gde nisu dovoljno čvrsta sredstva obezbeđenja, u situaciji gde u zajednicama etažnih vlasnika postoje domaćinstva sa nižom kreditnom sposobnošću i većim rizikom naplate, pravi je zadatak za NKOSK i ona bi

4. Zakon o održavanju stambenih zgrada, „Službeni glasnik RS”, br. 44/1995, 46/1998, 1/2001.

5. Uredba o održavanju stambenih zgrada i stanova, „Službeni glasnik RS”, br. 43/1993.

6. To se može učiniti:

a) uvođenjem sistema subvencionisanog kreditiranja troškova investicionog održavanja, usmerenog na domaćinstva sa niskim primanjima

b) deprivatizacijom, tj. otkupom stanova od privatnih vlasnika uz pretvaranje vlasništva u zakup stana

c) slobodnim delovanjem tržišta, tj. ličnom odlukom vlasnika da proda stan u kome živi i kupi manji, na jeftinijoj lokaciji, čiji su troškovi održavanja dostupni s obzirom na njegove prihode.

7. *Guidelines on Condominium Ownership of Housing for Countries in Transition.*

time trebalo da ispuni svoju izvornu ulogu i efektuirava stav o javnom interesu u oblasti održavanja ZEV.

Ukoliko bi se država opredelila da uvede profesionalne upravne, logično bi bilo da se na republičkom nivou ili nivou strukovne komore ustanovi i certifikaciono telo za profesionalne upravne (pravna i fizička lica). Sa nacionalnog nivoa se takođe mogu koncipirati i promovisati programi koji afirmišu vrednosti efikasnog funkcionisanja etažnih zajednica, upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja. Konkretno, u ovoj oblasti lokalnoj samoupravi treba dodeliti nadležnosti donošenja propisa i pravilnika, uvesti obaveznu evidenciju o stambenim zgradama, stanovima i organima upravljanja, kao i posebnu vrstu inspekcijskog nadzora („stambena inspekcija“). Opštine bi trebalo da imaju nadležnost nad kontrolom i sprovođenjem odluka skupština zgrada i odgovarajućom kaznenom politikom, kao i nad regulisanjem minimalno obaveznog kućnog reda. Ova pitanja bi trebalo regulisati zakonom i razraditi propisima, u skladu s odgovarajućim podzakonskim aktima i pravilnicima.

Ostale aktivnosti, koje se ne moraju nužno propisivati, odnose se na realizaciju projekata vezanih za unapređenje održavanja i upravljanja SZEZ, podršku skupštinama zgrada u efikasnijoj naplati po donetim odlukama, na propagandu i edukaciju etažnih vlasnika.

Nadležnosti lokalne samouprave

U Zakonu o lokalnoj samoupravi⁸, pored postupka iseljenja bespravno useljenih

lica, jedina od izvornih delatnosti opština u sferi stanovanja jeste održavanje stambenih zgrada.⁹ Zakonom o lokalnoj samoupravi ili u okviru specijalizovanih zakona potrebno bi bilo jasno definisati ulogu i detaljne aktivnosti lokalnih samouprava na uspostavljanju i vršenju nadzora nad održavanjem efikasnog sistema upravljanja stambenim zgradama.

Lokalna stambena politika

Na lokalnom nivou se nacionalne politike i strategije pretvaraju u konkretne akcije. Sa druge strane, na lokalnom nivou se prepoznaju stvarni problemi u stambenoj oblasti i zahtevi za njihovo rešavanje upućuju ka republičkom nivou.

Nekada vrlo kompleksan sistem stambenih organizacija na lokalnom nivou u Srbiji je demontiran sa početkom tranzicije, njegov veliki deo je privatizovan (stambeni fond i stambena izgradnja), a manji deo ostavljen kao prelazno rešenje do nove stambene politike. Nažalost, više od jedne i po decenije nije načinjen nikakav značajan pomak.

U tom smislu, kao prvu meru koju bi trebalo primeniti na opštinskom nivou Smernice UNECE-a predlažu da se ustanovi skupštinska komisija za stanovanje, čije bi nadležnosti, u okviru bavljenja stambenom politikom opštine i odgovarajućim strategijama, obuhvatale i problematiku održavanja i unapređivanja stambenog fonda.

Princip da se u zakonodavnu vlast institucionalizovano uvode stručno-politička pitanja, o kome je već bilo reči, sigurno bi u realizaciji podrazumevao i adekvatnu obuku

odbornika. Obuka i stalno obrazovanje se pokazuju kao nužni elementi unapređenja sistema i oni se odnose na sve učesnike u procesu.

Smernice dalje preporučuju da ovaj odbor ima i posebnu ulogu u odnosu na zajednice etažnih vlasnika i tako što će pružati podršku njihovom efikasnom radu, a takođe i tako što će reprezentovati interese zajednica, jer su mnogi članovi odbora i sami etažni vlasnici.

Stambene strategije

Praksa izrade lokalnih (opštinskih i gradskih) stambenih strategija je uvedena u Srbiji tridesetak godina nakon što su svi veliki gradovi donosili svoju stambenu politiku. Strategije su izrađene i usvojene u desetak gradova u Srbiji¹⁰. Većina ovih strategija, i njihovih akcionih planova, među svojim prioritetima imaju i problematiku upravljanja postojećim stambenim zgradama u etažnom vlasništvu i njihovog renoviranja.

Zakon o socijalnom stanovanju predviđa usvajanje lokalne stambene strategije u slučaju da lokalna samouprava želi da pristupi državnim fondovima za finansiranje stambenih projekata, pa tako izrada strategije nije eksplicitna zakonska obaveza. Preporuka je da lokalne samouprave imaju ovaj dokument. Metodologija izrade, smernice i pomoć lokalnim samoupravama pri izradi lokalnih stambenih strategija trebalo bi da budu zajednički zadatak ministarstva, RAS i SKGO.

Na realizaciji strategija u delu koji bi se odnosio na unapređenje održavanja stam-

>>>

8. Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007.

9. Članom 20. Zakona o lokalnoj samoupravi određuje se izvorni delokrug i pod tačkom 6) kaže se da se jedinica lokalne samouprave stara o održavanju stambenih zgrada i bezbednosti njihovog korišćenja i utvrđuje visinu naknade za održavanje stambenih zgrada.

10. Niš, Kragujevac, Pančevo, Zrenjanin, Čačak, Kraljevo...

benih zgrada (što je već sadržano u aktuelnim stambenim strategijama Niša, Užica, Kragujevca, Pančeva, Kraljeva i drugih gradova) lokalna samouprava bi, po uverenju svih sagovornika iz nadležnih gradskih službi, trebalo da ima vodeću ulogu, kao što je to bilo i do sada u akcijama subvencionisanog renoviranja zgrada, realizovanih u mnogim gradovima.

Lokalni propisi

Deo podzakonskih akata koja se tiču održavanja, uključujući i opšta pravila kućnog reda, reguliše se na lokalnom nivou. S obzirom na to da se problemi i zahtevi za održavanje razlikuju od grada do grada, lokalni propisi bi trebalo da odslikavaju lokalne specifičnosti. U tom smislu se može uvesti i minimalno obavezujući nivo održavanja zgrada u funkciji bezbednosti i održanja vrednosti nekretnine odnosu na zonu grada, koja bi pratila logiku vrednosti nepokretnosti u odnosu na lokaciju. To bi, na primer, značilo da bi zgrade u centru grada trebalo da budu bolje održavane od objekta na periferiji, što povlači i veće ulaganje.

Institucije

Pošto je evidentno da opštinska odeljenja nadležna za pitanja upravljanja i održavanja (stambeno-komunalni i inspekcijski poslovi) nisu u stanju da izvrše svoje zakonom propisane nadležnosti, bilo bi potrebno da opštine obezbede adekvatne kapacitete, unapređenjem postojećih ili formiranjem posebnih odeljenja sa specijalizovanim i obučanim kadrom. Uloga opština bi trebalo da bude u podršci etažnim vlasnicima da formiraju etažne zajednice i da efikasno upravljaju zgradama. Druga ključna nadležnost opština je nadzor nad sprovođenjem zakona i dosledna primena sankcija. To uključuje i odgovarajuće fondove za sprovođenje rešenja o izvršenju, ali i promenu aktuelne politike abolicije za nelegalno delovanje.

Opštinske/gradske stambene agencije, tamo gde postoje, mogu dobiti ključnu ulogu >>>

U procesu pripreme Platforme za reformu sistema održavanja stambenih zgrada, Radna grupa SKGO je razmatrala i primere međunarodne prakse u ovoj oblasti. Zahvaljujući gospodinu Francu Propsu, generalnom direktoru preduzeća za upravljanje i održavanje stambenog fonda SPL d.d. iz Ljubljane, stekli smo uvid u osnove sistema upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu, kao i u istoriju stambene reforme u Sloveniji. Tekst koji sledi preuzet je, uz prilagođavanje, iz autorskog teksta Franca Propsa „Sistem upravljanja i održavanja zgrada u etažnom vlasništvu – aspekt izvođača usluga upravljanja“, pripremljenog za potrebe SKGO avgusta 2012. godine.

Stambene reforme u Sloveniji otpočele su devedesetih godina prošlog veka i praćene su donošenjem niza sistemskih propisa. Stambeni zakon iz 1991. godine odredio je pravni osnov za ukidanje društvenog vlasništva u stambenoj oblasti i prelazak sa pravnog uređenja stambenog prava na odnose iznajmljivanja, i omogućio proces sticanja vlasništva i privatizacije stanova i stambenih kuća u društvenom vlasništvu. Može se reći da je osnovna svrha zakona bila privatizacija stanova, ali i uređenje upravljanja stanovima ukidanjem monopola, liberalizacijom tržišta i prenosom odlučivanja na vlasnike.

Stvarnopravni zakonik (iz 2002. godine), osnovni propis iz oblasti suvlasništva i etažnog vlasništva, postavio je osnovne okvire upravljanja zgradama sa više stambenih jedinica u etažnom vlasništvu. Za upravljanje poslovnim zgradama on još uvek predstavlja jedinu regulativu u oblasti održavanja.

Sledeća ključna izmena propisa desila se 2003. godine, kada je donet stambeni zakon, koji je, uz određene izmene, i danas na snazi. Ovaj zakon je oslonjen na rešenja iz Stvarnopravnog zakonika, kao i na Smernice za upravljanje etažnim vlasništvom u zemljama u tranziciji koje je donela Ekonomska komisija za Evropu pri UN.

Stambenim zakonom iz 2003. godine uređena su pitanja kao što su:

- Vrste stambenih zgrada
- Uslovi za održavanje stambenih zgrada

- Imovinskopravni odnosi u zgradama sa više stambenih jedinica i upravljanje
- Stambeni odnosi u vezi sa iznajmljivanjem
- Određivanje visine neprofitne najamnine i subvencionisanje najamnina
- Nadležnosti opština i države u stambenoj oblasti
- Stambene komore, državno stambeno veće, veća za zaštitu prava zakupaca
- Katastar i registar zgrada
- Inspekcijski nadzor (stambena inspekcija).

Uređenje imovinskopravnih odnosa je, u skladu sa ovim propisom, prepušteno vlasnicima, preko zaključivanja ugovora o međusobnim odnosima, uz saglasnost svih vlasnika (100%). Namera zakonodavca je bila da se ovim ugovorom regulišu zajednički delovi zgrade, posebni i odvojeni zajednički delovi zgrada, kao i, posledično, njihov opis u zemljišnu knjigu. Međutim, praksa je pokazala da je skoro nemoguće postići punu saglasnost vlasnika o ovim pitanjima, te je izmenom zakona iz 2008. godine uvedeno da je ugovor sklopljen ukoliko postoji saglasnost $\frac{3}{4}$ vlasnika.

Stvarnopravni zakonik odredio je rezervni fond kao instrument za obezbeđivanje održavanja zgrada sa više vlasnika. U stambenom zakonu su detaljnije određene i dodate razne zaštite koje obezbeđuju sigurnost sredstava prikupljenih u rezervnom fondu. Podzakonski akt (predvideo ga je Stvarnopravni zakonik) odredio je visinu sredstava. Rezervni fond predstavlja zajedničku imovinu etažnih vlasnika određene zgrade. Visina doprinosa vezana je za m² površine nekretnine i zavisi od starosti zgrade, a kreće se od 0,20 € do 0,30 € po m² površine nekretnine (zgrade starosti do 10 godina nemaju rezervni fond).

Sve zgrade koje imaju više od 8 stanova sa više od dva vlasnika u obavezi su da imenuju upravnika.

Izmenom Stambenog zakona iz 2008. godine stvoreni su uslovi za donošenje Pravilnika kojim su detaljnije uređeni poslovi upravljanja i ovlašćenja upravnika zgrade, kao i ključ za raspodelu tekućih troškova održavanja.

O poslovima koji prevazilaze okvir redovnog upravljanja zgradom vlasnici stanova odlučuju uz saglasnost više od $\frac{3}{4}$ etažnih vlasnika s obzirom na njihove suvlasničke udele. Stopostotna saglasnost je potrebna za izmene sporazuma o određivanju suvlasničkih udela, za sve građevinske radove i adaptacije za koje treba obezbediti građevinsku dozvolu, kao i za promenu namene stana.

Upravnik zgrade sa više stambenih jedinica je ovlašćeno lice, tj. lice koje su ovlastili etažni vlasnici, koje zastupa etažne vlasnike u poslovima koji se odnose na upravljanje zgradom sa više stambenih jedinica i vodi računa da se izvršavaju prava i obaveze iz zaključenih poslova. Upravnik može biti pravno ili fizičko lice koje je registrovano za upravljanje nekretninama, odnosno jedan je od etažnih vlasnika u zgradi sa više stambenih jedinica na koju se odredba odnosi.

Ukoliko upravnik nije određen, svaki etažni vlasnik može da predloži da ga odredi sud u vanparničnom postupku. Odnos između vlasnika i upravnika reguliše ugovor o obavljanju upravljačkih usluga koji može, osim ovlašćenja koja su nabrojana u nastavku, sadržati i druga prava i obaveze.

Ugovor o obavljanju upravljačkih usluga sadrži naročito ovlašćenja i obaveze upravnika, mesečnu naknadu koja pripada upravniku za obavljanje usluga i rok njenog dospeća, vreme na koje se ugovor zaključuje, i dan početka važenja ugovora.

Upravnik zastupa etažne vlasnike pred upravnim organima u predmetima izdavanja dozvola i saglasnosti, u geodetskim postupcima u vezi sa zgradom sa više stambenih jedinica i zemljištem; priprema plan održavanja zgrade, terminski plan izvođenja tog plana i brine o sprovođenju plana; priprema obračun troškova upravljanja zgradom i vrši raspodelu tih troškova na etažne vlasnike; izveštava etažne vlasnike o svom radu i dostavlja im mesečne i godišnje obračune; prima uplate etažnih vlasnika na osnovu mesečnog obračuna i plaća obaveze iz ugovora zaključenih sa trećim licima; priprema godišnji izveštaj o upravljanju objektom; vrši numeraciju i obeležavanje stanova i drugih prostorija i prikuplja podatke potrebne za prijavu upisa registarskih podataka u katastar zgrada.

gu u realizaciji promotivnih aktivnosti i pilot projekata. Njihova svrha, prema Zakonu o socijalnom stanovanju iz 2009. godine, jeste da realizuju deo stambene politike opštine, upravo onaj deo kojim se eksplicitno štiti javni interes.

Javna stambena preduzeća su institucije tranzicionog karaktera, preostale iz socijalističkog stambenog sistema. Tamo gde postoje, ona se bave održavanjem stambenih zgrada i održavaju kvazimonopolsku poziciju¹¹, delujući na principima koji ne mogu biti prihvatljivi u tržišnoj ekonomiji (odlučivanje i izvršenje na istom mestu, „garantna pretplata“ bez ekvivalenta u realno pruženim uslugama, netransparentnost, raspolaganje privatnim sredstvima u procesu javne nabavke itd.). Efekti rada ovih preduzeća ne mogu se oceniti kao zadovoljavajući, delom i zbog preniske cene „garantne pretplate“, a mnoga iz prihoda ne mogu da pokriju ni svoje fiksne troškove.

Podrška osnivanju udruženja etažnih vlasnika

Ovo pitanje posebno je izdvojeno jer veliki deo SZEZV nema formirane skupštine i nije registrovan kao etažna zajednica¹², a Smernice pridaju veliki značaj pomoći građanima u organizovanju etažnih zajednica. U intervjuima obavljenim u različitim studijama slučaja i drugim istraživanjima vlasnici stanova su posebno isticali neophodnost postojanja organizovane pomoći od strane lokalne samouprave u obuci i savetovanju oko formiranja skupština zgrada i upravljanja.

Prema preporukama iz Smernica i sugestijama vlasnika stanova koji su obuhvaćeni pomenutim intervjuima, što se podudara sa stavovima konsultovanih opštinskih službi¹³, budući zadatak opština odnosio bi se na:

- a) pripremu i distribuciju afirmativnih informacija o prednostima i odgovornostima formiranja zajednica etažnih vlasnika;
- b) u zavisnosti od koncepta za koji se opredelilo, promovisanje profesionalizacije uprave, posebno ukoliko ona nije obavezujuća, a ukoliko bi bila propisana zakonom, nadzor nad primenom zakona i nominaciju upravnika po službenoj dužnosti, tamo gde ga nije angažovala ZEV;
- v) obezbeđenje finansijskih sredstva za obuku koja bi se koncipirala ili akreditovala na nacionalnom nivou;
- g) distribuciju priručnika i obrazaca potrebnih za poslovanje ZEV, kao i materijala za obuku svim zainteresovanim, s tim da je ove materijale najcelishodnije pripremati na nacionalnom nivou;
- d) obezbeđenje finansijskih sredstava za podsticanje renoviranja objekata, koja se mogu usmeravati za subvencionisanje domaćinstava – etažnih vlasnika sa nižim primanjima, sufinansiranje ili kreditiranje renoviranja i sl.¹⁴

Nivo stambene zgrade – zajednice etažnih vlasnika

Način funkcionisanja zajednica etažnih vlasnika (prema aktuelnom Zakonu o održavanju iz 1993. godine, to su stambene zgrade) određuje se državnim zakonima i internim statutima zgrada. Prema Smernicama UNE-

CE-a, ukupan delokrug funkcija etažnih zajednica kreće se u navedenim dokumentima i države različito zakonski tretiraju aktivnosti udruženja etažnih vlasnika. Da bi sistem postao efikasan, trebalo bi da ga građanstvo prihvati, bilo da se on nameće kao obaveza ili doživljava kao nužna potreba. Verovatno da bi rešenja trebalo tražiti u balansu opšte prihvaćenih normi i specifičnosti lokalnog konteksta.

Propisima bi trebalo definisati:

- a) statutarna i ostala dokumenta etažne zajednice, kao što su:
 - Sporazum o osnivanju ili statut zajednice etažnih vlasnika¹⁵
 - Deklaracija o podeli vlasništva, koju potpisuju svi etažni vlasnici
 - Ugovor o upravljanju, poverenom trećem licu ili nekom od vlasnika (za objekat sa manje stanova)
 - Kućni red
- b) organe etažne zajednice, uključujući i posebno nominovanog upravnika zgrade.

Upravljanje stambenom zgradom

Osnovne odgovornosti etažne zajednice odnose se na obezbeđenje zadovoljavajućeg nivoa održavanja zajedničkih delova zgrade i najbolje iskorišćenje fondova zajednice. Osnovne aktivnosti tiču se upravljanja finansijama i operativnih delatnosti na organizovanju održavanja i popravki zajedničkih delova zgrade. S obzirom na kompleksnost ovih poslova, uobičajeno je da ih za veće zgrade (preko 10 stanova) vode profesionalni upravnici.

11. Prema podacima iz JP Gradsko stambeno iz Beograda iz 2008. godine, oko 12.000 zgrada ima ugovore sa GS, što je bilo oko 60% od ukupnog broja SZEZV, po izvedenim podacima o stambenim zgradama iz Popisa 2002. godine (RZS, 2007).

12. Svojnički zakoni u pojedinim državama (Kanada, Francuska, Hrvatska) formiranje etažne ili kondominijumske zajednice tretiraju kao obavezu.

13. U procesu izrade Platforme konsultovane su nadležne stručne službe gradskih opština i sekretarijata grada Beograda.

14. Ova najteža obaveza je zapravo već u praksi u mnogim većim opštinama.

Beogradska opština Vračar izdvojila je 25 miliona dinara (oko 320.000 evra) za program „Da lepše izgleda“ realizovan 2007. godine.

15. Ovakvi dokumenti, pored značajnih tehničkih detalja, kao što su odnosi raspodele troškova u odnosu na veličinu i spratnu poziciju, definišu i pitanja vezana za odlučivanje, što se uglavnom predodređuje zakonom. Znatne razlike među nacionalnim zakonodavstvima su vezane upravo za proces odlučivanja. To su prvenstveno situacije kada se odlučuje o velikim vanrednim investicijama u reparacije ili o otuđenju ili davanju na korišćenje zajedničkih delova zgrade trećim licima.

Profesionalni upravnik može biti preduzeće ili samostalni preduzetnik. Taj koncept, uveden i u većini istočnoevropskih zemalja (Češka, Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina i dr.) ima prednosti u znatno višoj stručnosti upravljanja zgradom, konkurenciji koja snižava cene i podiže kvalitet (na razvijenom tržištu), jasnim ugovornim odnosima sa etažnom zajednicom, ali i razvitku preduzetništva i formiranju novih radnih mesta.

Finansiranje troškova etažne zajednice

Jedan od fundamentalnih problema efikasnosti sistema je rešavanje pitanja finansiranja. U principu, izdvajanje sredstava od strane etažnih vlasnika može biti dobrovoljno ili obavezno. Kada je obavezno, zakonom se propisuje minimalno izdvajanje, najčešće po jedinici površine stana. Proračun jedinične cene obaveznog izdvajanja trebalo bi da bude u funkciji realnih troškova održavanja zgrade (uglavnom se kao referentna primenjuje stopa amortizacije u odnosu na vrednost zgrade).¹⁶

Što se tiče vanrednih troškova popravki, dosadašnja praksa u Srbiji je pokazala da njihovo finansiranje ne predstavlja veliki problem kada se radi o radovima koji moraju da se izvedu po hitnom postupku kako bi se obezbedile osnovne funkcije zgrade. Problem koji se javlja često jeste to što nisu svi etažni vlasnici podjednako zainteresovani (primer je popravka lifta ili krova). Stoga je veoma bitno da se podzakonskim aktima, ili međuvlasničkim

ugovorom, definišu svi moguće sporni slučajevi, u kojima se može prihvatiti neravnomerno finansiranje među etažnim vlasnicima.

Za vanredne troškove održavanja i unapređenja objekta, prema preporukama za zemlje u tranziciji, potrebno je u prvo vreme obezbediti određene podsticaje, bilo da je reč o subvencijama ili sufinansiranju (sa republičkog ili lokalnog nivoa). Efikasan način javne intervencije jeste subvencionisanje kamatnih stopa za namenske kredite, ili smanjenje poreskih opterećenja. Takođe, postoje kreditni fondovi, kojima se pospešuje rekonstrukcija objekata u svrhu podizanja energetske efikasnosti, što se smatra višestrukim javnim interesom.

Kojim pravcem reformisati dosadašnji koncept upravljanja stambenim zgradama i njihovog održavanja?

Pre svega, nužno je uspostaviti odgovarajući funkcionalni model svojine i na njemu zasnovati sva prava i obaveze, uključujući i dugoročno rešavanje načina održavanja zgrada u etažnoj svojini.

Po modelu, reforma može biti realizovana kao jedan zaokružen program celovite promene u stvarnom pravu i jednom segmentu stambene politike (upravljanje stambenim i drugim zgradama u etažnoj svojini i njihovo održavanje) uz primenu mera koje se realizuju u mnogim drugim

relevantnim sektorima i na više nivoa intervencije. Program bi se mogao zasnivati na nacionalnim dokumentima, međunarodnim smernicama i lokalnim strategijama. Danas je na lokalnom nivou evidentno ovaj problem jako istaknut, a čak je uvršten i u strateške prioritete u pet od do sada devet postojećih gradskih stambenih strategija. Suštinski pomak je učinjen sa pripremom Nacrta zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima¹⁷, kojim se po prvi put definišu pravni osnovi etažne svojine. Ovaj predlog je prošao mišljenja nadležnih ministarstava u jesen 2011, ali je potom povučen.

Sumirajući željene efekte predloženih mera, možemo konstatovati da su konkretne promene koje bi trebalo da se dogode sledeće:

- regularizacija svojinskih odnosa
- uvođenje obaveznog profesionalnog upravljanja zgradama
- promena svesti i kulture etažnih vlasnika
- uspostavljanje novih mehanizama finansiranja, održavanja, sprovođenja propisa i nadzora.

Promene bi trebalo uvoditi postepeno, uz permanentno ispitivanje i proveru efekata mera u odnosu na planirano i korigovanje daljih planiranih aktivnosti u skladu sa rezultatima evaluacije *ex tempore*. Čak i oni instrumenti koji se čine potpuno adekvatni treba da budu ocenjeni posredstvom pokušaja i grešaka i trebalo bi ih usaglašavati sa promenama ciljeva politike tokom vremena. ■

16. Ovo je, naravno, socijalno osetljivo pitanje jer to izvesno zavisi, barem u prvim fazama reforme i od realnih materijalnih mogućnosti stanara – vlasnika. U delu o pravima i obavezama etažne zajednice (Odeljak 12, član 284. nacrta Zakonika) kao minimalni mesečni nivo izdvajanja definiše se iznos od 5% prosečne mesečne zarade u Republici Srbiji, što iznosi približno 0,5% prosečne vrednosti stana godišnje. U Hrvatskoj cena iznosi 1,53 kune po m² (na godišnjem nivou to odgovara iznosu od 0,54% etalonske vrednosti izgradnje stana koju propisuje nadležno ministarstvo), kako propisuje Zakon o svojini i drugim stvarima.

17. *Ka novom stvarnom pravu Srbije. Nacrt Zakonika o svojini i drugim stvarnim pravima*, GTZ, Republika Srbija, Ministarstvo pravde, 2006.

Mr Dušan Vasiljević
✉ dvasiljevic@bep.rs

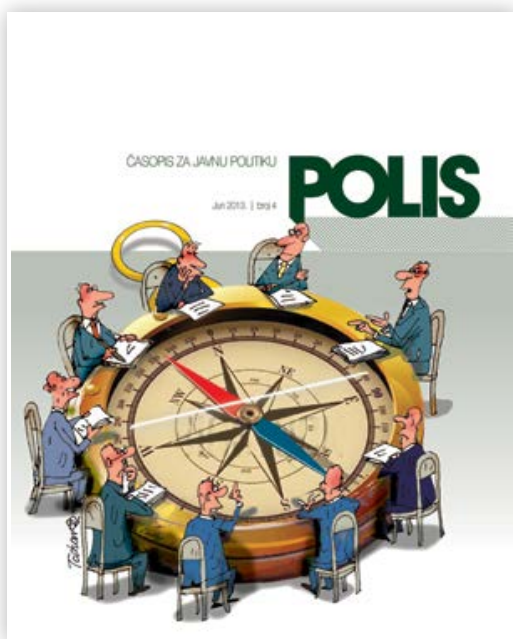
JOŠ NEKOLIKO (GOTOVO) IZGUBLJENIH GODINA

Sa nelagodom sam pristupio čitanju teksta koji sam napisao pre više od dve godine, jer sam se bojao da je do sada značajno zastareo i izgubio na aktuelnosti. Ta bojazan je, kako sam odmicao sa čitanjem, brzo ustupila mesto osećaju deprimiranosti zbog toga što se za sve ovo vreme tako malo toga promenilo.

Ipak, najmanje dve novine zaslužuju da ih istaknemo:

1. Uvođenje privatnih kompanija u upravljanje Železarem Smederevo, kao i u upravljanje i suvlasništvo u JAT-u (sada Air Serbia) jesu kvalitativni pomaci u pristupu upravljanju državnim preduzećima. Njima se stvaraju uslovi za nove, slične poteze u sistemu javnih i državnih preduzeća.
2. Prethodne dve godine su donele još jednu potvrdu da javni sektor nema snagu da samostalno, bez ulaska privatnog sektora, reformiše javna preduzeća. Teze o depolitizaciji, profesionalizaciji i korporatizaciji se i dalje rutinski ponavljaju, reforme se najavljuju, jedna javna preduzeća se spajaju, druga razdvajaju, a u suštini sve ostaje isto. Javna preduzeća su i dalje plen političkih stranaka, kojeg niko nije u stanju da se odrekne.

Od svega što se u vezi sa javnim preduzećima u poslednje vreme dešava, odnosno ne dešava, možda i najviše razočarava to što se preovlađujući javni diskurs i dalje bavi pitanjem kako smanjiti rashode u javnim preduzećima (plate, broj zaposlenih itd.), a ne time kako unaprediti obim i kvalitet usluga koje ta preduzeća pružaju i kako povećati broj zaposlenih u tim delatnostima. Dok se to ne promeni, i dok ne prevlada svest da je potrebno da javna preduzeća postaju sve manje javna, a sve više preduzeća, mi ćemo se kretati u začaranom krugu visokih troškova, loših proizvoda i konstantnih reformi.



TEMA BROJA
JAVNA PREDUZEĆA



Mr Dušan Vasiljević

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

POLIS
br. 4. / Jun 2013.

JAVNA PREDUZEĆA I NJIHOVA ULOGA U SAVREMENIM TRŽIŠNIM EKONOMIJAMA

KONCEPT, SVRHA, STANJE
I PERSPEKTIVE U SRBIJI

Na nesavršenosti tržišta je moguće odgovoriti dobrom regulativom i kvalitetnom kontrolom, odnosno putem upravljanja konkurencijom i pažljivim ugovaranjem prava i obaveza privatnog sektora u obavljanju delatnosti od opšteg interesa

Dok je 1840. čak 80% svih železnica u svetu bilo u privatnoj svojini, do 1910. ih je već 60% bilo u državnoj svojini. Kao što je Francusko-pruski rat (1870–1871) pokazao značaj železnice za moderno ratovanje i dao podsticaj procesima nacionalizacije železnice, često uz pozivanje na razloge nacionalne odbrane, Drugi svetski rat je doneo novi talas državnih preduzeća, pre svega u oblasti energetike. Tada preovlađujuća logika je bila da će kontrola nad ovim preduzećima vladama olakšati proces posleratne obnove i sprovođenje Maršalovog plana.

Globalna finansijska kriza, u tržišnim demokratijama praćena širokim intervencijama države u vidu sticanja deonice u privatnim kompanijama, podstakla je pitanje da li će koncept državnog kapitalizma i veće uloge države u privrednim tokovima doživeti svoju renesansu. Praksa eksproprijacije i nacionalizacije u Južnoj Americi je to pitanje dodatno aktualizovala. Budući da se ovaj broj *Polisa* bavi javnim preduzećima, ovo je dobar momenat za konstataciju da šire učešće države u obavljanju ekonomskih delatnosti nije fenomen koji potiče s kraja Drugog svetskog rata, pa čak ni od velike depresije. U 19. veku u kontinentalnoj Zapadnoj Evropi bilo je uobičajeno da komunalna preduzeća budu u svojini lokalne samouprave ili države.

Nisu sva preduzeća sa većinskim ili velikim udelom javnog sektora u svojinskim >>>

Grafikon 1 **Vidovi učešća države u osnivačkim pravima preduzeća**



Država (u smislu centralne države i nižih nivoa vlasti) u različitim vidovima može učestvovati u osnivanju privrednih subjekata – od manjinskog učešća u osnivačkim pravima, preko većinskog, do toga da je država jedini osnivač. Javna preduzeća u Srbiji su samo jedan podskup preduzeća kod kojih je država jedini osnivač, i osnivaju se za obavljanje delatnosti od opšteg interesa.

pravima¹ predmet naše pažnje. Država Srbija, na primer, ima manjinski udeo u nizu privrednih subjekata. Dobar primer za to je akcionarsko društvo Naftna industrija Srbije, u kom država poseduje nešto manje od 30% akcija. Od poznatijih preduzeća u kojima država ima većinski vlasnički paket, tu je Telekom Srbija, u kome država učestvuje sa 58%.

Primera preduzeća u kojima je država jedini osnivač ima puno i veoma su

raznovrsni – Žubor a.d. iz Kuršumlije (hotel, odnosno zavod za rehabilitaciju), Krušik Valjevo (holding korporacija), Državna lutrija Srbije, JUP Istraživanje i razvoj²... I lokalne samouprave u Srbiji daju svoj doprinos bogatstvu oblika učešća države u privrednim subjektima osnivajući, kao doo, opštinske kancelarije za lokalni ekonomski razvoj, agencije za ruralni razvoj opštine itd. Elektrodistribucija Beograd je primer privrednog subjekta čiji je osnivač

javno preduzeće – u ovom slučaju Elektroprivreda Srbije.

Zakon o javnim preduzećima³ kao javno preduzeće označava preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave. Ima puno preduzeća koja osniva javni sektor, a koja ne obavljaju delatnost od opšteg interesa. Ti privredni subjekti se osnivaju kao društva sa ograničenom

1. Termin koji se u uporednoj praksi najčešće koristi je *State Owned Enterprises (SOEs)*, a u upotrebi su i *Government Owned Corporations (GOCs)*, *Public Sector Undertaking* i mnogi drugi. Većina ovih termina označava sve entitete u bilo kojoj formi organizovanja koje država osniva (odnosno u kojima javni sektor ima većinsko učešće u svojinskim pravima) radi obavljanja ekonomskih delatnosti.

2. Na sajtu ovog preduzeća stoji da ga je osnovala Vlada „na određeno vreme, do završetka sprovođenja Projekta Istraživanje i razvoj u javnom sektoru“. Držimo palčeve da se ovaj projekat što pre završi.

3. „Službeni glasnik RS“, br. 119/2012.

odgovornošću ili akcionarska društva i nemaju status javnih preduzeća, koji je negde između javnih entiteta i privrednih subjekata. Osnovna razlika između javnih preduzeća i privrednih društava uopšte jeste to što se privredna društva osnivaju radi sticanja dobiti, dok se javna preduzeća osnivaju s prvenstvenim ciljem „obezbeđivanja trajnog obavljanja delatnosti od opšteg interesa i urednog zadovoljavanja potreba korisnika proizvoda i usluga“, a sticanje dobiti se nalazi tek na četvrtom mestu, posle „razvoja i unapređivanja obavljanja delatnosti od opšteg interesa“ i „obezbeđivanja tehničko-tehnološkog i ekonomskog jedinstva sistema i usklađenosti njegovog razvoja“.

Između nesavršenosti tržišta i ograničenja javne uprave

Iako na njihovo stvaranje često dominantno utiču veliki konflikti i krize, koncept javnih preduzeća se, uopšteno govoreći, smatra jednim od odgovora na neke od nesavršenosti tržišta i ograničenosti sistema državne uprave. Nesavršenosti tržišta nisu tabu ni za ekonomiste libertarijanske provenijencije – one imaju više vidova, i većina ih je vrlo relevantna za razmatranje prirode javnih preduzeća. Ovde ćemo navesti nekoliko najvažnijih:

Manjak konkurencije na tržištu. Različiti oblici tržišne dominacije (monopoli, oligopoli, karteli...) mogu imati različite uzroke, a za razmatranje prirode javnih preduzeća bitno je da mnoge delatnosti koje ona obavljaju karakterišu teškoće obezbe-

đenja pune tržišne utakmice. Na primer, mnogo je teže obezbediti konkurenciju u delatnostima zahvatanja i prerade vode za piće ili prenosa električne energije nego u proizvodnji peciva ili frizerskim uslugama. Teže, ali, kako ćemo kasnije videti, na sreću, ne i nemoguće. Kontrola nad određenim resursima (vodozahvat, sistem vodovoda ili dalekovoda, aerodrom) od strane jednih privrednih subjekata čini da je privrednim subjektima koji ih ne kontrolišu teško ili nemoguće da se upuste u tržišnu utakmicu zbog ogromnih troškova (ili nemogućnosti) kreiranja takvih paralelnih resursa. Postojanje više paralelnih vodovoda nije nezamislivo, ali teško da može biti ekonomski opravdano ili isplativo.

Postojanje javnih dobara. Neka dobra su po svojoj prirodi dostupna svima. Javno osvetljenje je zgodan primer. Drugi primer bi bilo održavanje čistoće na javnim površinama. Neke usluge je nemoguće pružiti određenim građanima, a drugima ne (na primer, odbrana). To čini da je ta dobra, odnosno usluge, nemoguće naplaćivati njihovim korisnicima. U takvim slučajevima tržište ne može delovati tako da vrši optimalnu alokaciju resursa.

Eksternalije. Eksternalije se javljaju kada posledice aktivnosti jednih subjekata snose drugi, bilo da se radi o pozitivnim ili negativnim posledicama. Javni prevoz je dobar primer. Ako bi bio prepušten tržištu, javnog prevoza bi u većini gradova verovatno bilo znatno manje nego što ga ima sada – pre svega zbog toga što cena te usluge ima tendenciju da bude veća od cene koju su njeni korisnici spremni

da plate. Ali koristi od postojanja javnog prevoza i za one koji ga skoro nikada ne koriste su znatne, i to su pre svega smanjenje saobraćajnih gužvi i zagađenja, a zatim olakšavanje urbane mobilnosti takozvanih „ranjivih“ delova populacije – dece i mladih, žena, siromašnih i starijih osoba.

Postoji li alternativa javnim preduzećima?

Da ne bude zabune, svi navedeni vidovi ograničenja u delovanju tržišta ne zahtevaju postojanje javnih preduzeća. Ta ograničenja predstavljaju izazov na koji su javna preduzeća mogući, ali ne i jedini odgovor. Uvek je bilo onih koji u strahu od nesavršenosti tržišta gledaju ka državnoj upravi kao alternativnom pružaocu nekih usluga. Zato smo na početku napomenuli da je koncept javnih preduzeća odgovor ne samo na nesavršenosti delovanja tržišta, već i na ograničenosti sistema javne uprave. U suštini, javna uprava pre svega služi priznavanju prava i utvrđivanju obaveza građana, odnosno tome da primenjuje propise na pojedinačne slučajeve⁴. Ako je u nečemu dobra, javna uprava je dobra u tome. U većini drugih stvari, a naročito u obavljanju ekonomskih delatnosti, odnosno pružanju usluga, javna uprava je, najkraće rečeno – loša. Pokušaji da pojedine ekonomske delatnosti obavljaju sami organi državne uprave (odnosno lokalne samouprave) nisu previše rešireni i često se završavaju neuspehom.

Ovo je dobar momenat da se podsetimo šta zakonodavac kaže zbog čega se javna preduzeća uopšte osnivaju. U >>>

4. Javna uprava obavlja i neke druge poslove, koji su manje značajni za našu temu, kao što je priprema propisa koje donose politički organi.

REPUBLIČKA
JAVNA PREDUZEĆA

POKRAJINSKA
JAVNA PREDUZEĆA

**Javna
preduzeća**

JAVNA KOMUNALNA
PREDUZEĆA

OSTALA LOKALNA
JAVNA PREDUZEĆA

Zakonu o javnim preduzećima se kaže da se ona osnivaju radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Na alternativni pristup obavljanju tih delatnosti ukazuje Zakon o komunalnim delatnostima, koji kaže da je kod komunalnih delatnosti, kao delatnosti od opšteg interesa, jedinica lokalne samouprave **dužna da stvori uslove** za obezbeđenje odgovarajućeg kvaliteta, obima, dostupnosti i kontinuiteta, kao i nadzor nad njihovim vršenjem. Da stvori uslove, a ne neophodno da sama, odnosno preko svojih javnih preduzeća, obavlja delatnosti od opšteg interesa.

Od javnih preduzeća, a pogotovo od javne uprave, bolja alternativa javnim preduzećima u prevazilaženju nesavršenosti tržišta može biti – tržište. Na nesavršenosti tržišta je moguće odgovoriti dobrom regulativom i kvalitetnom kontrolom. Dva ključna pojma su upravljanje konkurencijom i pažljivo ugovaranje prava i obaveza privatnog sektora u obavljanju delatnosti od opšteg interesa. U oba ova segmenta

i teorija i komparativna praksa nude vrlo konkretne pouke. I u oba segmenta su te pouke u Srbiji najčešće ignorisane.

Iskustva pružanja usluga od strane javnih preduzeća u Srbiji

Javnih preduzeća u Srbiji ima previše, ona imaju previše zaposlenih, s obzirom na delatnosti koje obavljaju, i njihovi gubici su ogromni. Za svaku od ovih teza je moguće obezbediti brojne i solidne argumente, ali mi se time ovom prilikom nećemo baviti. Nećemo se time baviti manjim delom zbog toga što se tu radi o opšte poznatim konstatacijama, koje verovatno niko i ne dovodi u pitanje, a više zbog toga što sve te teze promašuju suštinu problema u vezi sa javnim preduzećima. Najskuplja država je neefikasna država.

Neefikasnosti države u Srbiji javna preduzeća doprinose mnogo više nego što se to često prepoznaje:

1. Stanje infrastrukture za koju su zadužena javna preduzeća je veliki faktor

koji koči brži razvoj Srbije i pristup građana Srbije nekima od usluga koje ne samo da ključno utiču na kvalitet života, već se smatraju elementarnim civilizacijskim dostignućima. Statistika dostupnosti vodovoda i kanalizacije stanovništvu Srbije to uverljivo ilustruje. Stanje u oblasti železnice, na primer, to dodatno potvrđuje.

2. Manje je vidljivo, ali možda ne i manje značajno, da javna preduzeća imaju važnu ulogu u nekim upravnim postupcima. Upravo su ti postupci neke od najcrnijih tačaka državne uprave u Srbiji. Izdavanje građevinskih dozvola je primer koji ilustruje ovu tezu. Čitav niz javnih preduzeća ima ulogu u izdavanju građevinskih dozvola. Nekada su te uloge definisane zakonima, nekada su ih javna preduzeća dodelila sama sebi koristeći monopolski položaj. Svako ko ima iskustva u ishodovanju građevinskih dozvola zna da su česte situacije da investitor mora tri puta da stane u red pred šalterom nekog javnog preduzeća. Javna preduzeća, naročito republička, na jasno utvrđene rokove iz zakona se

i ne osvrću, jer znaju da ih niko neće smatrati odgovornima za neefikasnost u ovom pogledu. Investitori ne smeju da se žale, jer svaka žalba protiv preduzeća koje ima monopol u nekim delatnostima može značiti da svako njihovo sledeće rešenje može biti nepovoljnije za investitora, koji je bez mogućnosti da se zaštiti od arbitrarnosti tog preduzeća. Ovakvih primera, nažalost, ima i previše, a na njih se često i ne pomišlja kada se govori o problematici rada javnih preduzeća.

3. Javna preduzeća su zaštićena od primene postupaka javnih nabavki kada su naručioci organi koji su ih osnovali. Iako to na prvi pogled može biti logično, rezultat je da javna preduzeća određene radove ili usluge obavljaju lošije, odnosno skuplje nego što bi to mogao privatni sektor (građevinski radovi prilikom izgradnje vodovodne mreže ili izrada prostornih i urbanističkih planova, na primer). Ako se štiti neefikasan javni sektor od konkurencije, uskraćuje se preko potreban kiseonik za opstanak i razvoj nekih potencijalno uspešnih privatnih preduzeća.

Uzroke ovakvog stanja ne treba tražiti u samim javnim preduzećima. Javna preduzeća, uključujući i javna komunalna preduzeća, zahvaljujući dobroj organizaciji i stručnosti svog kadra, tokom najgorih godina prethodne dve i po decenije, uspela su da obezbede viši nivo kvaliteta i obima usluga nego što je bilo realno očekivati u ponekad i nemogućim uslovima. I danas, u makazama administrativne, odnosno političke kontrole cena, zarada i broja zaposlenih, zaposleni u javnim preduzećima uspevaju da održe tehničko-tehnološko jedinstvo sistema,

često zahvaljujući entuzijazmu pojedinaца koji se identifikuju sa svojim preduzećem, odnosno delatnošću od opšteg interesa koju obavljaju.

Osnivači javnih preduzeća imaju mehanizme da unaprede stanje u njima, ali to najčešće ne čine, već, naprotiv, podržavaju ili održavaju dato stanje. Prevelik broj javnih preduzeća, prevelik broj zaposlenih u njima, pa i neracionalno trošenje sredstava generišu ili direktno odobravaju njihovi osnivači. Većina problema koji nisu generisani zahtevima osnivača rezultat su neodgovarajućeg nadzora koji bi osnivač trebalo da vrši. Tamo gde nema interesa ili znanja osnivača da kontroliše rad javnog preduzeća nema ni mnogo izgleda da će preduzeće samo sebe kontrolisati i donositi odluke u najboljem javnom interesu.

Neki mogući pravci reformi

Svaki razgovor o unapređenju stanja u vezi sa javnim preduzećima mora početi od unapređenja kvaliteta i obima usluga koje ona pružaju, a ne od smanjenja njihovih troškova. Kada govorimo o kvalitetu i obimu usluga, mi u stvari govorimo o velikom potencijalu tih delatnosti, i za privlačenje novih investicija i za otvaranje novih radnih mesta. Bolji kvalitet usluga i infrastrukture sa svoje strane suštinski doprinose unapređenju uslova za poslovanje u Srbiji i kvalitetu života naših građana.

Nažalost, kod nas je upravo obrnuto slučaj i sve priče o reformi javnih preduzeća počinju od smanjenja troškova. Tada se javlja osećanje ugroženosti zbog eventualnih velikih otpuštanja u ovom sektoru⁵ i >>>

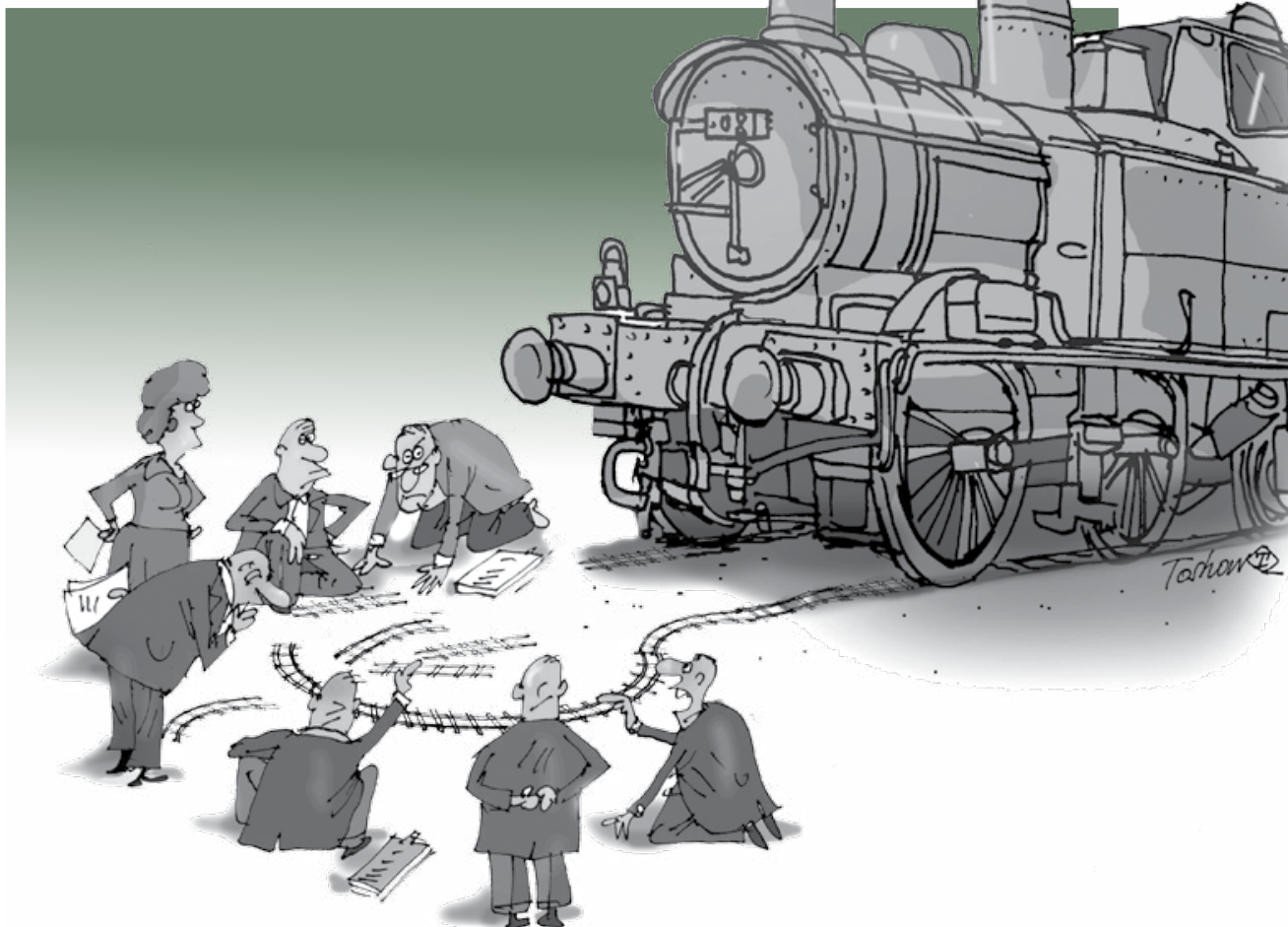
Javna preduzeća i profit

Ako u nekoj delatnosti nema konkurencije i javno preduzeće drži monopol, onda ono povećanje profita najlakše i najčešće postiže povećanjem cena usluga. Na taj način, kada korisnici ne mogu da se opredele za drugog pružaoca usluge, odnosno kada ne mogu lako ili uopšte ne mogu da se opredele da jednu vrstu usluge zamene drugom, koja nije monopolisana, cena usluge javnog preduzeća postaje neka vrsta arbitrarno utvrđenog poreza, odnosno para-fiskalnog nameta. S druge strane, ako u nekoj delatnosti postoji tržište i javno preduzeće ima konkurenciju, postavlja se pitanje da li je postojanje javnog preduzeća opravdano.

Poželjan redosled koraka u upravljanju javnim preduzećima od strane njihovih osnivača jeste da se najpre definišu nivo i obim usluga, a zatim da se traži model poslovanja koji će obezbediti taj nivo i obim usluga uz najmanje troškova. Pri tome je važno predvideti određena sredstva za kapitalna ulaganja koja bi se priznavala kao deo standardnih troškova.

5. Samo u Beogradu čak 35% stanovništva nije pokriveno kanalizacionom mrežom, a 17% nije pokriveno vodovodnom. Beograd nema ni postrojenje za preradu otpadnih voda. Situacija u Srbiji je, naravno, još nepovoljnija – procenjuje se da 65% naseljenih mesta nije pokriveno kanalizacionom mrežom.

Ove podatke navodimo kao ilustraciju toga da broj zaposlenih u delatnostima od opšteg interesa tek treba da raste i da je povezivanje racionalizacije u ovom sektoru sa otpuštanjima i novim talasom nezaposlenosti u stvari manipulacija.



otpori reformama se stvore pre nego što se pravi razgovor o njima uopšte povede.

Strategija obavljanja delatnosti.

Donošenje odluke o tome koje delatnosti treba da budu rezervisane za javna preduzeća, u kojima će se dozvoliti fer utakmica između javnih preduzeća i privatnog sektora, a u kojima će se javna preduzeća rasformirati jedan je od početnih koraka u reformi koje je potrebno napraviti. Pri tome je važno da u ovom procesu fokus ne bude na iznalaženju najboljeg modela za javno preduzeće, već za delatnost od opšteg interesa. Budućnost preduzeća je periferna za perspektivu zemlje u odnosu na način obavljanja delatnosti od opšteg interesa.

Kada konkurencije nema, treba je izmisliti. Upravljanje delatnostima od opšteg interesa se u velikoj meri svodi na regulisanje monopola, odnosno na upravljanje konkurencijom. Pri tome treba imati u vidu da privatni monopol, ako se dozvoli, odnosno precizno ne uredi, može biti štetniji po javni interes od javnog. Zato je pametna regulativa ključ za upravljanje delatnostima od opšteg interesa.

Tamo gde nije moguće obezbediti konkurenciju na tržištu (takmičenje više privrednih subjekata za potrošače), često je moguće i poželjno obezbediti konkurenciju za tržište – takmičenje privrednih subjekata za pravo da

obavljaju određenu delatnost na određenom području u određenom periodu.

Konkurencija se može fingirati i komparacijom poslovnih rezultata između nekoliko javnih preduzeća, po mogućnosti iz iste delatnosti, bilo da se radi o javnim preduzećima u jednoj državi ili o poređenju sa javnim preduzećima u inostranstvu. Menadžment preduzeća koji očekuje da će biti izložen toj vrsti poređenja imaće dodatni motiv da svoje performanse podigne na viši nivo.

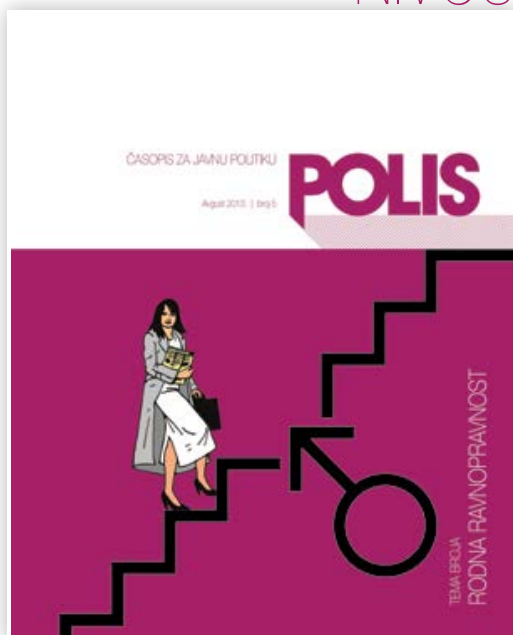
Planovi i kontrola. Ključ za upravljanje u javnom sektoru je u adekvatnom utvrđivanju ciljeva i kontroli njihove realiza-

cije. Ovo je proces koji se odvija između javnog preduzeća i njegovog osnivača. Konstantno praćenje učinka u kontekstu postavljenih ciljeva čini razliku između javnog preduzeća kao osamostaljenog feuda i odgovorne javne službe.

Ugovori o upravljanju. Negde između uvođenja konkurencije i naglaska na kontroli su ugovori o upravljanju. Putem konkursa se vrši izbor konsultantske kompanije koja na osnovu ugovora dobija pravo da upravlja javnim preduzećem na određeno vreme. Pri tome, svojina nad preduzećem ostaje u rukama javnog sektora. U različitim varijantama, preduzeće/ menadžer dobija nadoknadu definisanu kao procenat dobiti ili u apsolutno utvrđenom iznosu.

Javnost informacija o poslovnim rezultatima. Nema bolje kontrole nad radom javnih preduzeća od sistematskog prikupljanja i objavljivanja podataka relevantnih za ocenu njihovih rezultata, kao što su broj zaposlenih, fond plata, obim i kvalitet pruženih usluga, cene usluga, nivo naplate, obim subvencija, sadržaj sporazuma o poslovnim ciljevima između javnog preduzeća i osnivača, kao i izveštaj o ostvarenju ciljeva definisanih ovim sporazumom i sl. Time što će ti podaci biti javno dostupni i lako uporedivi, postići će se mnogo više nego pozivanjem na departizaciju i depolitizaciju javnih preduzeća. ■

KORAK NAPRED KA RODNO OSETLJIVIM JAVNIM POLITIKAMA NA LOKALNOM NIVOU



TEMA BROJA RODNA RAVNOPRAVNOST

Kapaciteti tela za rodnu ravnopravnost kao institucionalnih mehanizama u poslednjih nekoliko godina nisu bitno povećani; i dalje su ključni izazovi nedostatak resursa, nedovoljno prepoznavanje značaja rodne ravnopravnosti i uvođenja rodne perspektive, nedostatak procedura i alata (konsultacije sa ženama, rodno osetljiva statistika i indikatori, učešće tela u kreiranju strateških i razvojnih dokumenata). Unapređeni su praksa lokalnih tela za rodnu ravnopravnost, njihova povezanost i međuopštinska saradnja.

Preovlađujuće oblasti delovanja lokalnih tela za rodnu ravnopravnost su suzbijanje nasilja nad ženama, rodno budžetiranje i učešće žena u odlučivanju, posebno na nivou mesnih zajednica. Lokalni mehanizmi, najčešće u saradnji sa ženskim organizacijama, uspeali su da povećaju broj žena u savetima mesnih zajednica u Priboju, Prijepolju, Užicu, Surdulici i Tutinu.

Veliki broj opština je potpisao Evropsku povelju za ravnopravnost žena i muškaraca na lokalnom nivou, i određenom broju opština (Arandjelovac, Zrenjanin, Pančevo, Kula, Sombor) SKGO je pružila podršku za izradu lokalnih akcionih planova za primenu Povelje. Potrebno je dalje raditi na kapacitetima za njihovu finalizaciju i sprovođenje, što bi predstavljalo primere dobre prakse na regionalnom nivou.

Za lokalni nivo veoma su značajni i procesi na nacionalnom nivou u kom lokalni mehanizmi imaju ulogu. To su, pre svega, usvajanje novog zakona o ravnopravnosti polova i izrada strategije i nacionalnog akcionog plana u oblasti rodne ravnopravnosti do 2020. godine. Proces uvođenja rodno osetljivog budžetiranja u okviru prelaska na programski budžet, koji vodi Ministarstvo finansija (uz podršku UN WOMEN i uz učešće SKGO) jeste odlična prilika za kreiranje rodno osetljivih lokalnih politika. Svi ovi procesi trebalo bi da unaprede institucionalni okvir i preduslove za rodno osetljive politike i razvoj, a mreža i postojeći kapaciteti na lokalnom nivou su značajan potencijal, koji bi trebalo čuvati i dalje razvijati.



Višnja Baćanović

Konsultantkinja za rodnu ravnopravnost

POLIS br. 5. / Avgust 2013.

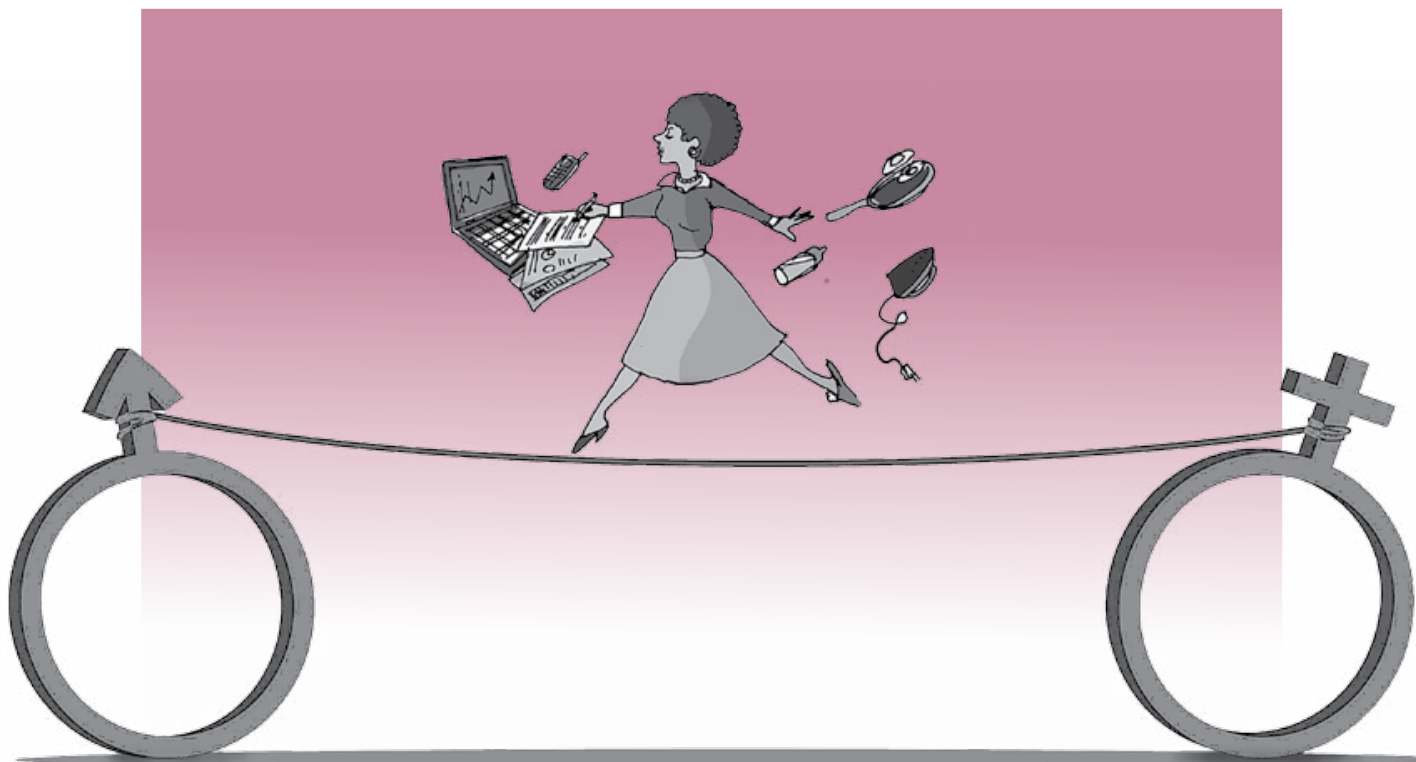
MOGUĆNOSTI I IZAZOVI U PRIMENI NACIONALNOG INSTITUCIONALNOG OKVIRA ZA RODNU RAVNOPRAVNOST NA LOKALNOM NIVOU

Lokalni mehanizmi treba da omoguće i uključivanje ženskih interesa i učešće žena u definisanju prioriteta lokalnih politika, kao i da ohrabre učešće aktivista i aktivistkinja i ženskog pokreta u kreiranju politika, što bi svakako doprinelo kvalitetu odluka

U Srbiji je 2010. godine zaokružen normativni okvir za rodnu ravnopravnost usvajanjem Nacionalne Strategije za unapređenje rodne ravnopravnosti i poboljšanje položaja žena, kao i akcionog plana za njenu realizaciju, na period od pet godina. Krajem 2009. godine usvojen je i Zakon o ravnopravnosti polova, a pre, ali i posle toga menjani su i izborni zakoni tako da se u njih uvrsti afirmativna mera za manje zastupljeni pol.¹ Na pokrajinskom i republičkom nivou već dugo postoje mehanizmi za rodnu ravnopravnost, čija je uloga da, u skladu sa Pekinškom deklaracijom i Platformom za akciju, uvode rodnu perspektivu u sve politike. Institucionalni mehanizmi, osim što su dali značajan doprinos u kreiranju normativnog okvira (u različito vreme i na različitim nivoima) imaju ključnu ulogu u njegovom sprovođenju, ali i nadzoru nad primenom normativnog okvira i drugih smernica, kako nacionalnih, tako i međunarodnih. Ovo se svakako odnosi i na mehanizme na lokalnom nivou, jer je, kako je kroz globalne prakse potvrđeno, lokalni nivo ključno mesto za unapređenje rodne ravnopravnosti, gde ona ujedno najbrže može da pokaže rezultate, budući da nadležnosti lokalne samouprave jesu oblasti javnih politika koje imaju najviše uticaja na svakodnevni život.

O kapacitetima, a time i mogućnostima za implementaciju Zakona i Nacionalnog akcionog plana (NAP) možemo govoriti dvojako: prvenstveno u delu generalne izgrađenosti institucionalnog okvira na lokalnom nivou (u šta spada i primena Zakona o ravnopravnosti polova), a zatim i u delu specifičnih preduslova za implementaciju NAP-a u šest strateških oblasti, za šta nije dovoljno samo postojanje lo- >>>

1. Ova mera, odnosno kvota za manje zastupljen pol u svim upravljačkim telima uvrštena je i u Zakon o kulturi Republike Srbije.



kalnog mehanizma, pa čak ni besprekorno efikasnog.

Institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost kao predušlov za uvođenje rodne perspektive

Zakon o ravnopravnosti polova, osim što obavezuje na razmatranje lokalnih politika sa stanovišta rodne ravnopravnosti, uređuje i vođenje rodno osetljive službene evidencije (član 40), zabranu diskriminacije pri ostvarivanju prava iz oblasti socijalne zaštite i obavezuje na

učešće manje zastupljenog pola u međunarodnim delegacijama jedinica lokalne samouprave (JLS). Kao što se vidi iz ovog kratkog prikaza, Zakon ne definiše specifične aktivnosti koje je potrebno sprovesti da bi se garantovala rodna ravnopravnost u svim oblastima, a članovi 39. i 40. se odnose na opšti okvir postupanja JLS – rodnu procenu i njen ključni predušlov – rodno osetljivu statistiku. Lokalni mehanizmi su Zakonom predviđeni kao mogućnost i kao institucionalno rešenje za sprovođenje rodne procene i usvajanje rodno osetljivih politika.

U poslednjih nekoliko godina sprovedena su istraživanja koja su imala za cilj da utvrde stepen „funkcionalnosti“ lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova, a to je u najširem smislu predušlov za uvođenje rodne perspektive u lokalne politike, što podrazumeva niz aktivnosti, procedura i alata². U istraživanju u Vojvodini 2011. godine je definisano nekoliko kategorija na osnovu kojih je to moguće procenjivati. Istovremeno, pošlo se od pretpostavke da je time moguće i „meriti“ napredak lokalne samouprave u institucionalizaciji rodnih pitanja.

2. U toku 2011. godine Zavod za ravnopravnost polova i Centar za podršku ženama iz Kikinde sproveli su istraživanje o kapacitetima lokalnih samouprava za uvođenje rodne ravnopravnosti, a krajem iste godine Agencija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (UN WOMAN) organizovala

je konferenciju posvećenu delovanju lokalnih mehanizama, kada je i sprovedeno ispitivanje funkcionisanja 15 lokalnih mehanizama koji se, sa stanovišta rezultata i aktivnosti, mogu smatrati dobrim praksama.

Kategorije su bile sledeće:

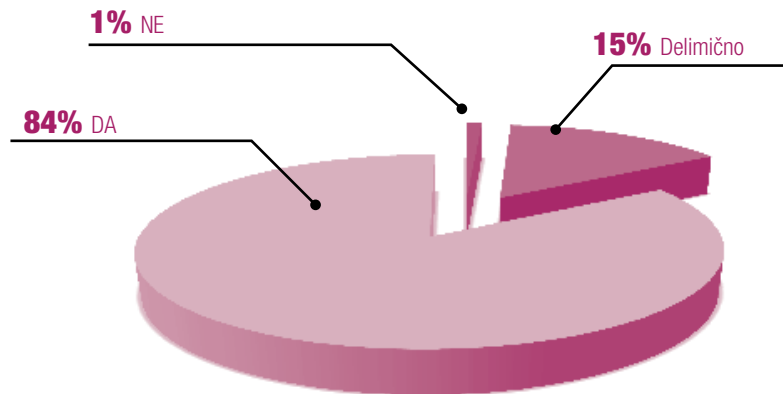
- 1. Pozicija lokalnog mehanizma u okviru lokalne samouprave:** normativni okvir delovanja mehanizma, pozicioniranost u sistemu lokalne samouprave, uticaj i prepoznatljivost u okviru donošenja odluka (operacionalizovano preko različitih varijabli, uključujući i saradnju sa drugim organima uprave), sastav lokalnog mehanizma;
- 2. Aktivnosti lokalnog mehanizma,** i to imajući u vidu da li je rad tela orijentisan na politike koje donosi, finansira i realizuje lokalna samouprava ili na građanke i građane preko edukacija, tribina, kampanja i slično³; kao i šta je lokalna samouprava realizovala iz korpusa aktivnosti predviđenih Nacionalnim akcionim planom;
- 3. Kapaciteti lokalnog mehanizma,** i to: znanja u oblasti rodne ravnopravnosti, veštine za sprovođenje rodne analize, poznavanje međunarodnog i nacionalnog institucionalnog okvira i njegova primena.

Na osnovu ovih kategorija moguće je grupisati lokalne mehanizme na različite pozicije u pogledu „uspešnosti” i potencijala, te na osnovu toga kreirati adekvatne programe podrške.

Savet za ravnopravnost polova pri Kancelariji Zaštitnika građana u martu ove godine sproveo je monitoring delovanja lokalnih samouprava u svetlu primene Zakona o ravnopravnosti polova u sistemu lokalne samouprave kao celine, a ne samo u delu funkcionisanja lokalnog mehanizma⁴.

Najveći procenat JLS koje su odgovorile na upitnik upoznat je sa obavezama koje

Grafikon 1. **Da li ste upoznati sa obavezama LS definisanim Zakonom o ravnopravnosti polova?**



propisuje Zakon o ravnopravnosti polova⁵ (Grafikon 1). Ipak, značajan deo je samo delimično upoznat sa ovim obavezama. Ovakva distribucija odgovora ukazuje na nerazumevanje određenih odredbi Zakona i/ili njihove operacionalizacije.

Pod ključnim obavezama podrazumevaju se mere, aktivnosti i institucionalna rešenja koja lokalne samouprave treba da primene. Najveći broj JLS (40) obaveze definiše vrlo načelno (najčešće citirajući član 39. Zakona). U 13 upitnika je posebno istaknuta obaveza lokalne samouprave da razmatra pitanje rodne ravnopravnosti prilikom izrade akcionih planova i drugih akata ili je to formulisano kao razmatranje odluka skupštine i veća sa stanovišta rodne ravnopravnosti. Devet opština/gradova je, osim ovoga, posebno istaklo osnivanje mehanizma za rodnu ravnopravnost. **Najčešće se upravo uz navođenje člana 39. Zakona o ravnopravnosti polova gubi iz vida da se**

lokalni mehanizmi spominju kao način na koji lokalna samouprava treba da obezbedi rodnu procenu svojih politika, odnosno da njihovo osnivanje nije samo sebi cilj.

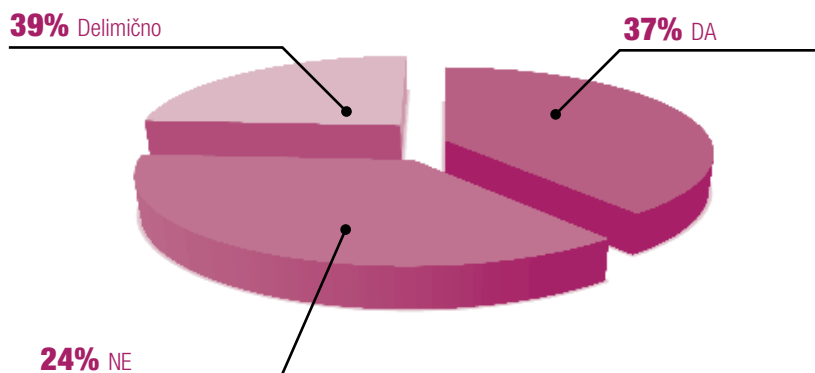
Osim ovih generalnih obaveza, odnosno navođenja člana Zakona ili njegovih stavova, u upitnicima su navedene i druge, konkretnije obaveze i delovanje lokalnih samouprava na sprovođenju zakona, odnosno na primeni načela rodne ravnopravnosti: obaveza lokalnih samouprava da vode rodno osetljivu statistiku; oblast odlučivanja, učešća u javnom i političkom životu. U samo tri upitnika je kao obaveza prepoznato obezbeđivanje ravnopravnosti prilikom napredovanja u službi, organizovanju usavršavanja i edukacija za zaposlene. U nekoliko upitnika su istaknute mere za unapređenje rodne ravnopravnosti koje nisu definisane Zakonom, kao što je usvajanje rodno osetljivog budžeta, izrada akcionog plana >>>

3. U stručnoj javnosti postoji debata u vezi sa ključnom ulogom lokalnog mehanizma u pogledu toga da li je i koliko potrebno da mehanizam radi na edukaciji i podizanju nivoa svesti o značaju rodne ravnopravnosti).

4. Istraživanje je sprovedeno u sklopu programa nadzora nad primenom Zakona o ravnopravnosti polova, koji je Zaštitnik građana realizovao uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji, i koji je, osim upitnika, uključio i posete lokalnim samoupravama. Zahvaljujemo se Savetu za ravnopravnost polova Zaštitnika građana na ustupljenim podacima za objavljivanje u ovom tekstu.

5. Svi prikazani rezultati odnose se na 81 opštinu/grad koji su odgovorili na upitnik.

Grafikon 2. **Da li članovi i članice tela za rodnu ravnopravnost imaju mogućnost da komentarišu odluke lokalnih organa vlasti i daju preporuke za njih?**



za ravnopravnost polova ili „donošenje odluke kojom će se urediti sprovođenje principa ravnopravnosti polova“.

Odgovori ukazuju na nedovoljno precizno razumevanje obaveza lokalne samouprave, a neujednačeni nivo opštosti u odgovorima – od načelnog definisanja do operacionalizacije primene Zakona, ukazuju na to da je nedovoljno jasan „put“ kojim se ispunjavaju obaveze propisane Zakonom. Lokalnim samoupravama, dakle, nedostaju uputstva za to kako obezbediti ravnopravnost polova u okviru nadležnosti lokalne samouprave generalno.

Na osnovu odgovora o funkcionisanju tela za rodnu ravnopravnost uočavaju se teškoće u radu tela, a najviše u mogućnostima za delovanje upravo u delu nadzora nad primenom Zakona. Naime, čak 60% lokalnih mehanizama ne dobija na uvid ili mišljenje radni materijal ili odluke SO (Tabela 1). Samim tim, mogućnost

za „intervencije“ u lokalnim politikama, programima i drugim aktima koje usvaja SO nije redovna praksa u lokalnim samoupravama (Grafikon 2). Takođe, ukoliko telo razmatra samo odluke koje ustanovljava skupština, ograničava se delovanje tela za ravnopravnost polova u drugim aktivnostima lokalne samouprave, što je posebno značajno za implementaciju NAP-a.

Tabela 1. **Da li članovi i članice za rodnu ravnopravnost dobijaju na uvid ili mišljenje radni materijal?**

Odgovori	Br.	%
Da	25	39,68
Ne	38	60,32

U još manjoj meri lokalni mehanizmi utiču na kreiranje budžeta lokalnih samouprava, odnosno imaju mogućnost da analiziraju i komentarišu budžet ili sistemski rade na uvođenju principa rodno osetljivog budžetiranja (Tabela 2).

Tabela 2. **Da li članovi i članice tela imaju uticaja prilikom kreiranja budžeta opštine/grada?**

Odgovori	Br.	%
Da	19	27,94
Ne	49	72,06

U okviru komponente projekta „Podrška opštinama Srbije u procesu evropskih integracija“, Stalna konferencija gradova i opština sačinila je elektronsku bazu podataka o aktivnostima i rezultatima lokalnih mehanizama.⁶ Cilj baze je prevladavanje trenutnog nedostatka sistema za praćenje stanja rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, u delu institucionalizacije roda, što je ujedno i preduslov za praćenje položaja žena i muškaraca (u skladu sa indikatorima postavljenim u NAP-u ili drugim alatima za merenje rodne ravnopravnosti, kakav je, na primer, indeks rodne ravnopravnosti EU).⁷ Podaci uneti u bazu do marta 2013. pokazuju slične rezultate onima koji su dobijeni u istraživanju Zaštitnika građana. Od 87 JLS koje su unele podatke, 16 nije poznato sa Nacionalnom strategijom i akcionim planom za njeno sprovođenje. Iako je 37 lokalnih samouprava navelo da je sprovodilo aktivnosti na realizaciji NAP-a, one nisu sistematski praćene niti planirane u skladu sa indikatorima definisanim u akcionom planu, iako svakako doprinose poboljšanju položaja žena. Najčešće aktivnosti koje su JLS sprovdile, a koje odgovaraju ciljevima definisanim u NAP-u su kampanje za suzbijanje nasilja nad ženama, kampanje i okrugli stolovi, specifični projekti za pomoć ženama (zapošljavanje, gerontodomaćice i sl.), prikupljanje podataka o položaju žena / analiza stanja u oblasti rodne ravnopravnosti (2 opštine/grada) i primena

6. Kao osnova za izradu baze korišćeni su kategorije i kriterijumi definisani u monitoringu koji su sproveli Zavod za ravnopravnost polova i Centar za podršku ženama, a koji su gore navedeni.

7. Ujedno je baza podataka poslužila za pripremu programa obuke za lokalne mehanizme, čiji je cilj da ponudi jedinstveno razumevanje rodno osetljivih politika i rodne ravnopravnosti, uloge lokalnih mehanizama i pruži jednoobrazna znanja i veštine – istog kvaliteta i nivoa opštosti svim lokalnim mehanizmima u Srbiji.

kvota, odnosno inicijativa za povećanje stepena učešća žena u organima vlasti.

Na osnovu odgovora iz baze, ključna prepreka za sprovođenje aktivnosti iz NAP-a na lokalnom nivou jeste to što se lokalne samouprave nisu u dovoljnoj meri „bavile temom rodne ravnopravnosti“, a zatim nedovoljna saradnja sa nadležnim institucijama kako bi se dobile jasne smernice.

Na osnovu istraživanja koja su sprovedena, zaključujemo da je najviše aktivnosti realizovano na suzbijanju nasilja nad ženama, što se može objasniti postignutim političkim konsenzusom o neprihvatljivosti nasilja, ali i projektom Uprave za rodnu ravnopravnost, što ukazuje na to da se lokalne samouprave u svom delovanju veoma oslanjaju na nacionalne institucije.

Najveći izazov u dosadašnjoj praksi uvođenja rodne perspektive jeste uključivanje donosilaca i donositeljki odluka u ovaj proces, odnosno postizanje osnovnog razumevanja principa rodne ravnopravnosti i njegovog značaja za razvoj.

U skladu sa iznetim nalazima, **potrebno je razmotriti i političku ulogu lokalnih mehanizama**, s obzirom na način izbora članova i članica tela, koji nemaju političku moć i uticaj. Imajući u vidu, s jedne strane, nadležnosti lokalnih mehanizama, a sa druge strane, institucionalnu praksu, lokalni mehanizmi koji su formirani kao skupštinska radna tela neretko nisu u mogućnosti da obavljaju aktivnosti koje bi im mogle biti u mandatu. U izveštaju koji je predat Evropskom parlamentu u maju 2013, a koji se odnosi na funkcionisanje

rodni mehanizama zemalja u regionu (iako se tiče mehanizama na nacionalnom nivou), kao ključni indikator uspešnosti navedeno je i da li se mehanizam nalazi pri najvišem organu vlasti. Uprkos tome što skupštine, pa i lokalne, jesu najviši organi vlasti, politička i institucionalna praksa je takva da je realna moć koncentrisana u izvršnoj vlasti – kabinetu predsednika/predsednice opštine ili gradonačelnika, ili u okviru opštinskih i gradskih veća.

Još uvek nije potpuno otvoreno pitanje političke institucionalizacije rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, u pogledu toga da li je moguće i dovoljno da se ona odvija gotovo isključivo preko ustanovljavanja lokalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost ili je **potrebno uspostaviti bolju saradnju sa lokalnom administracijom nadležnom za strateške ciljeve NAP-a** (centrima za socijalni rad, odeljenjima za privredu i finansije u lokalnoj upravi, osnovnim školama, odeljenjima za društvene delatnosti, kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj i sl.).

Osim toga, šire pitanje uključivanja **žen- skih interesa i učešća žena u definisanju prioriteta lokalnih politika**, kao i učešća aktivista i aktivistkinja i ženskog pokreta u kreiranju politika, ostaje otvoreno. Ovo bi takođe bila značajna uloga lokalnih mehanizama, u smislu posredovanja u artikulaciji rodno osetljivih prioriteta definisanih u lokalnim inicijativama, čime bi se svakako doprinelo kvalitetu odluka. Osim lokalnih mehanizama, potrebno je podizati kapacitete ženskih organizacija, što za sada rade Agencija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i

osnaživanje žena i udruženje „Fenomena“ iz Kraljeva (u oblasti rodno budžetiranja). Učešće lokalnih organizacija u donošenju odluka može se podstaći uključivanjem NVO u procese donošenja odluka i partnerstvom u procesima definisanja lokalnih prioriteta u konsultaciji sa građankama i građanima.

Potrebno je, s jedne strane, ohrabrivati lokalne samouprave da sprovedu Nacionalni akcioni plan i, sa druge strane, pojačati nadzor nad primenom Zakona i edukovati pravnike i pravnice u lokalnoj upravi o Zakonu o ravnopravnosti polova kako bi ga efikasnije primenjivali u praksi. Isto tako, potrebno je efikasnije distribuirati informacije i uputstva za sprovođenje NAP-a do lokalnog nivoa i informisati i edukovati lokalnu administraciju.

Elektronska baza podataka SKGO može se organizovati tako da prikazuje pregled aktivnosti sprovedenih u skladu sa NAP-om u lokalnim samoupravama, kako bi se pratili rezultati i razmenjivale dobre prakse. Ipak, postojeće aktivnosti su još uvek nedovoljno zasnovane na samom dokumentu i više predstavljaju proizvoljne napore lokalnih samouprava da rade na poboljšanju položaja žena, a nedostaju kontinuirano praćenje rezultata i njihova uporedivost, kao i sistemski pregled aktivnosti na lokalnom nivou. Upravo zbog toga bi bilo celishodno ponuditi sistem indikatora na uvid lokalnim mehanizmima: na primer, izraditi smernice za sprovođenje NAP-a na lokalnom nivou, prvenstveno u delu o prikupljanju rodno osetljivih indikatora, što bi svakako bio prvi korak za dalje analize i aktivnosti. ■

>>>

Prilog: Implementacija Nacionalnog akcionog plana na lokalnom nivou

Nacionalni akcioni plan je organizovan u šest opštih ciljeva, odnosno šest strateških oblasti, od kojih je svaka zapravo oblast javne politike. U nastavku je dat pregled aktivnosti definisanih NAP-om čiji nosioci jesu lokalne samouprave ili se definisanjem indikatora predviđa implementacija na lokalnom nivou. Iz ovog pregleda, koji ima prvenstveno informativnu namenu, može se uočiti i da za realizaciju aktivnosti nije dovoljno uspostavljanje lokalnih mehanizama niti drugih institucionalnih rešenja na lokalnom nivou, već je neophodna saradnja različitih lokalnih aktera. U NAP-u su lokalne samouprave nosioci aktivnosti, ali su i izvori indikatora za praćenje realizacije, čak i kada nisu direktni sprovodioci aktivnosti.

I U vezi sa prvim opšt看 ciljem, a to je **povećanje učešća žena u procesima odlučivanja i ostvarivanje ravnopravnosti polova**, aktivnosti koje je potrebno sprovesti na lokalnom nivou su: radionice za Romkinje i žene sa invaliditetom i na lokalnom nivou u cilju podsticanja učešća u odlučivanju; predlog kontrolnih lista za donosioce odluka, na osnovu kojih će se omogućiti praćenje učešća žena u odlučivanju; izmene poslovnika lokalnih skupština i statuta kako bi se ugradili mehanizmi za obezbeđivanje učešća žena na mestima odlučivanja na lokalnom nivou.

II Uz opšti cilj **ekonomskog osnaživanja žena** kao aktivnost je navedeno uspostavljanje sistema rodno osetljivog budžetiranja, a indikator je broj rodno osetljivih budžetskih linija na lokalnom nivou, kao i broj lokalnih samouprava koje su primenile rodno budžetiranje. Osim toga, NAP-om je predviđeno i uspostavljanje rodno senzitivne evidencije krajnjih korisnika budžetskih sredstava (procenat žena korisnica sredstava i procenat rodno osetljivih budžetskih linija).

Zatim, u cilju ekonomskog osnaživanja predviđeno je razvijanje i uspostavljanje servisa za ravnotežu između karijere i porodice, kao i servisa za negu starih i hroničnih bolesnika, a indikator je broj JLS u kojima je ovaj model obezbeđen. NAP-om je predviđeno podsticanje

lokalnih samouprava da kreiraju servise za brigu o deci svojih zaposlenih.

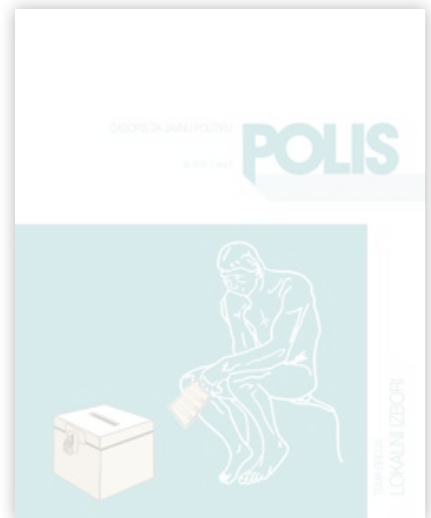
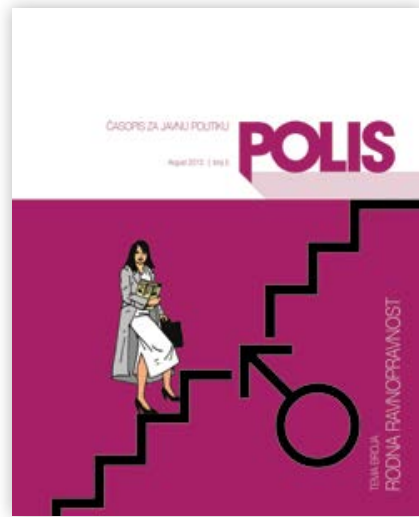
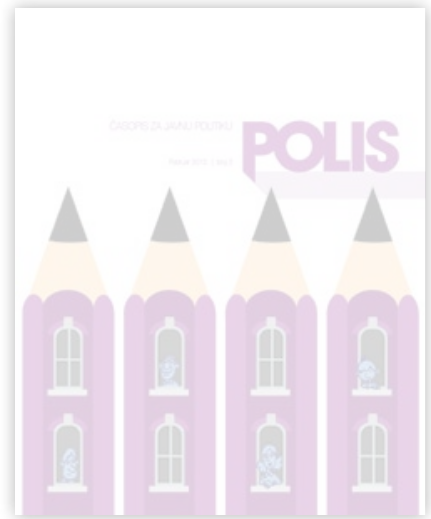
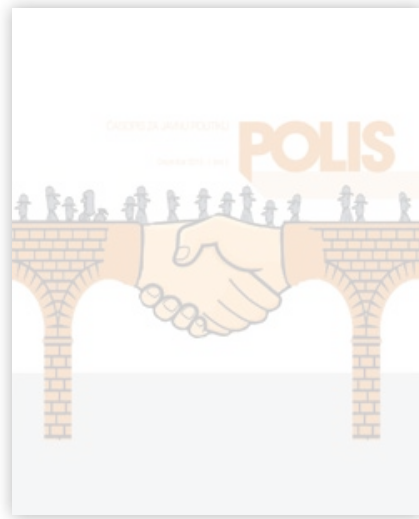
U sklopu sprovođenja NAP-a predviđeno je podsticanje izgradnje inkubatora i servisa za podršku preduzetnicama pri regionalnim i lokalnim agencijama za mala i srednja preduzeća ili kancelarijama za lokalni ekonomski razvoj, a od LS se očekuju mere za podsticanje zapošljavanja, posebno višestruko diskriminiranih žena.

III U okviru opšteg cilja **unapređenja obrazovanja** predviđeno je da JLS sprovede aktivnosti na opismenjavanju starijih žena, posebno u nerazvijenim seoskim područjima i Romkinja, da obezbeđuju stipendije za žene i devojčice, organizuju seminare o korišćenju IKT, kreiranje biblioteka koje će biti dostupne ženama.

IV U okviru opšteg cilja **unapređenja zdravlja žena** predviđeno je osnivanje grupa za uzajamnu podršku i osnaživanje „Žene za žene“ i na lokalnom nivou, u saradnji sa mehanizmima; funkcionisanje savetovaništva pri domovima zdravlja (podsticanje ginekologa da ih formiraju, podsticanje žena i muškaraca da ih koriste, uz saradnju sa lokalnim mehanizmima). Ovde je posebna oblast učešće žena u sportu, promocija ženskog sporta, sporta za devojčice i obezbeđivanje učešća žena u odlučivanju o sportu i u sportskim organizacijama.

V U okviru aktivnosti za ostvarenje petog opšteg cilja, a to je **suzbijanje nasilja nad ženama**, predviđeno je praćenje broja procesuiranih slučajeva, usvajanje protokola o saradnji institucija i o postupanju; uspostavljanje mreža institucija uz učešće organizacija koje se bave pružanjem usluga ženama žrtvama nasilja; formiranje mobilnih timova; organizovanje edukacija (obuka) za institucije i organizacije; organizovanje javnih tribina.

VI Opšti cilj **suzbijanja stereotipnog predstavljanja žena u medijima** je ujedno i najzahtevniji budući da otvara pitanje nadležnosti lokalnih samouprava nad medijima, a uz to on predviđa medijske kampanje, okrugle stolove, tribine, usvajanje Kodeksa medijskog izveštavanja od strane lokalnih medija, ali i zahteva učešće žena u odlučivanju u lokalnim javnim glasilima.



POTREBA ZA VEĆOM ENERGETSKOM EFIKASNOŠĆU I PRILIKA ZA BROJNE KORISTI



TEMA BROJA ENERGETSKA EFIKASNOST

Od objavljivanja tematskog broja *Polisa* posvećenog energetskej efikasnosti u decembru 2013. godine, ta tema nije nimalo izgubila na svojoj aktuelnosti. Ugovorne strane Energetske zajednice – a među njima je i Republika Srbija – trenutno raspravljaju o sprovođenju Direktive 2012/27/EU o energetskej efikasnosti, koja će biti i na dnevnom redu ovogodišnjeg Saveta ministara Energetske zajednice za Jugoistočnu Evropu u oktobru. Otuda pitanje kako ostvariti traženo godišnje smanjenje potrošnje energije u javnom sektoru postaje još izazovnije.

Međunarodna agencija za energiju (MAE) u svojoj nedavnoj publikaciji *Ostvarivanje višestruke koristi od energetske efikasnosti*¹ navela je da se energetskej efikasnosti mora pristupiti kao „primarnom izvoru energije“ u mnogim zemljama članicama Međunarodne agencije za energiju. Ne samo što se sa jednim dolarom investiranim u energetskej efikasnost ostvaruju uštede mnogo veće od dodatne energije koju jedan dolar može da kupi, nego je ova strategija i čistija i povezana sa mnogo pozitivnijim efektima za ekonomiju i životnu sredinu (uz izdvajanje 15 precizno određenih oblasti) nego što ih ima veće snabdevanje energijom. Shodno tome, MAE poziva vlade da

- posvete više vremena merenju uticaja politika energetske efikasnosti
- povećaju stepen razumevanja svoje uloge u podsticanju ekonomskog i socijalnog razvoja i
- olakšaju kreiranje politike koja maksimizuje ove koristi.

U međuvremenu su modeli ugovora o energetskej uslugama za primenu mera povećanja energetske efikasnosti i smanjenja operativnih troškova u a) javnim objektima i b) javnom osvetljenju propisani podzakonskim aktima (pravilnicima) Zakona o efikasnom korišćenju energije od 8. maja 2015. godine, objavljenim u *Službenom glasniku RS*, br. 41/2015. Sada je trenutak da se, na osnovu uspostavljenog pravnog okvira za ugovor o energetskej performansama u javnom sektoru, ubrza primena mera energetske efikasnosti u što više javnih objekata – na opštinskom nivou, kao i na nivou centralnih državnih organa.

U tom kontekstu, aktivnosti na razvoju ESCO tržišta u okviru Programa regionalne energetske efikasnosti (www.wb-reep.org) prešle su u svoju drugu fazu. Od maja 2014. godine, projekat EBRD ESCO u Srbiji, koji finansira EU, podržava javni sektor u definisanju projekata i pripremi javne nabavke za ESCO projekte.

1. *Capturing the Multiple Benefits of Energy Efficiency*, septembar 2014. (ISBN 978-92-64-22072-0).



Zigorid Brenke

Vođa tima
Politički dijalog – Pomoć u oblasti
unapređenja zakonskog okvira za
ESCO projekte u Srbiji



Zoran Kapor

Zamenik vođe tima
Politički dijalog – Pomoć u oblasti
unapređenja zakonskog okvira za
ESCO projekte u Srbiji

Osnovna ideja ESCO koncepta, koja je razvijena ranih devedesetih godina prošlog veka, u onom delu koji se odnosi na opštine dobro je formulisana u publikaciji Odseka za gradske poslove, Direkcije OECD-a za životnu sredinu, a predstavljena 1995. godine u knjizi *Urban Energy Handbook, Good Local Practice*:

„Lokalne samouprave su sve manje u mogućnosti da samostalno prikupe početni kapital, imaju ograničene budžete, a zgrade u njihovom vlasništvu nisu energetske efikasne i potrebno im je održavanje.

Zbog toga su preduzeća za pružanje energetske usluga (ESCO)¹ prepoznala lokalne samouprave kao potencijalne klijente: ona vrše reviziju upotrebe energije u javnim zgradama da bi se utvrdio optimalni paket mera za postizanje energetske efikasnosti, zatim preduzimaju i sprovode te mere i obično finansiraju kompletan projekat, dok opštine ne snose nikakve avansne troškove. Preduzeća zauzvrat dobijaju deo uštede koja se postigne sprovođenjem projekta.”²

Već osamdesetih godina prošlog veka rastao je broj realizovanih ESCO investicija u vezi sa energetsom efikasnošću, prvenstveno u SAD i Kanadi, a zatim i u Nemačkoj, posle ujedinjenja 1990. godine – najprimetnije u gradu/državi Berlinu, koji je koristio ESCO pristup za opšte poboljšanje energetske efikasnosti u javnim objektima, od kojih su se mnogi nalazili u istočnom delu grada.³

>>>

UGOVARANJE ENERGETSKOG UČINKA — ESCO MODEL

Prvi jednostavan korak u proceni izvodljivosti primene ESCO pristupa na opštinske objekte jeste analiza najvećih računa za potrošnju energije koji su prethodnih godina plaćani za opštinske zgrade

1. Eng. *energy service company* (prim. prev.).
2. OECD, *Urban Energy Handbook, Good Local Practice*, Paris 1995, str. 92.
3. Klaus Kist, *Mit Einspar-Contracting zum Erfolg: die Energiesparpartnerschaft Berlin*, dostupno na adresi: http://www.fierabolzano.it/klimaenergy/mod_moduli_files/Klaus%20Kist.pdf.

Možda je najzujbudljiviji primer primene ESCO pristupa u poslednje vreme obla-koder *Empire State Building* u Njujorku, za koji se očekuje da će, po završetku projekta 2013. godine, ostvarivati uštedu energije od približno 4,4 miliona američkih dolara godišnje. U „Projektnom timu za dizajn i modernizaciju“ učestvovala je kompanija *Empire State Building* kao vlasnik, kompanija *Jones Lang La Salle* kao menadžer programa, *Johnsons Controls Inc.* kao ESCO preduzeće, Institut *Rocky Mountain* kao partner za izradu dizajna i recenziju i inicijativa Fondacije *Klinton Clinton Climate Initiative*, koja je pružala podršku projektu.⁴ Bil Klinton iskoristio je ovaj projekat da u časopisu *Newsweek Magazine* 27. juna 2011, u tekstu „14 načina da se sačuvaju poslovi u Americi“ (*14 Ways to save America's jobs*) – predstavi jedan od njih „preslikavajući inicijativu za *Empire State Building*“, kao i neke druge mere u vezi sa energetske izazovima.⁵

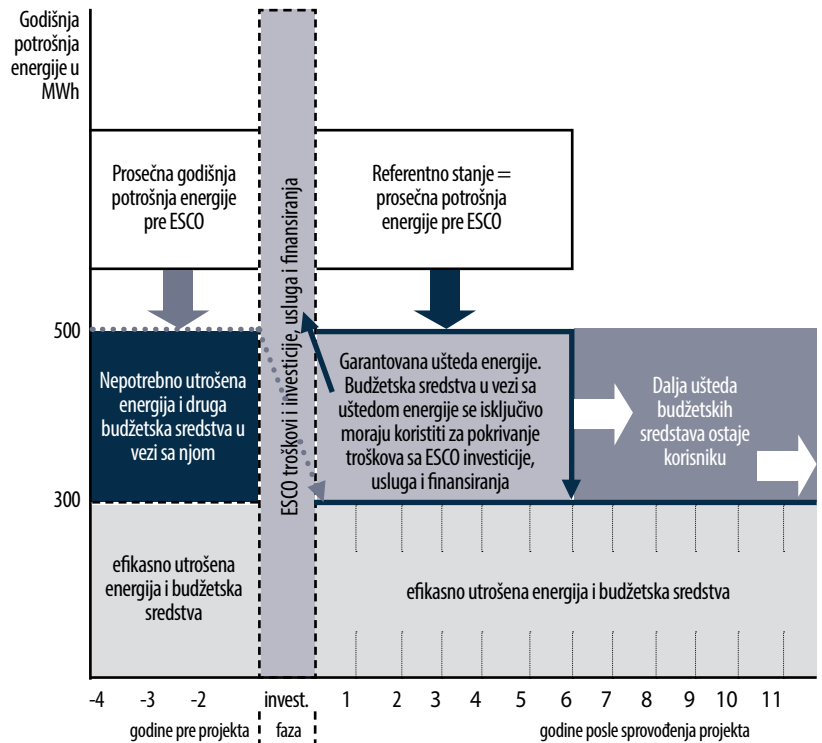
Kako ESCO modeli funkcionišu u tehničkom smislu? Ako bismo navode iz priručnika OECD-a o energetici u gradovima iz 1995. godine „preveli“ u jednostavnu grafičku strukturu, dobili bismo shemu prikazanu na Grafikonu 1, datom u nastavku, koja se najčešće koristi za vizualizaciju ESCO koncepta.

Pretpostavlja se da je pre realizacije projekta potrošnja energije objekta na nivou od 500 MWh godišnje. Ova „prosečna potrošnja energije“ pre sprovođenja projekta predstavlja „referentno stanje“ u odnosu na koje se meri ušteda energije koju ESCO preduzeće ostvari. Kada ESCO preduzeće sprovede mere za očuvanje energije (eng. *Energy Conservation Measures – ECM*) očekuje se da potrošnja energije spusti na nivo od 300 MWh go-

Grafikon 1: **Duracioni model**

Najkraći mogući period otplate

Sva ušteda tokom ugovornog perioda je obično dovoljna da pokrije troškove u vezi sa ESCO, uključujući finansiranje



dišnje, što predstavlja garantovanu uštedu od 200 MWh godišnje i čime se smanjuju tekući rashodi opštine za energiju. Na Grafikonu 1 je prikazana situacija u kojoj je opština odlučila da ukupan iznos uštede, u što kraćem periodu, upotrebi za refinansiranje ESCO investicije, plaćanje ESCO usluga, održavanje instalirane opreme i kontinuirano merenje i verifikaciju (M&V) potrošnje energije u objektu („Duracioni model“). U ovom slučaju, pomenuti ESCO troškovi se pokrivaju garantovanim uštedom u periodu od 6 godina, nakon čega opština zadržava svu uštedu, odnosno ima koristi od smanjenja tekućih rashoda.

Na Grafikonu 2 je shematski prikazan slučaj u kome su preduzete iste mere za očuvanje energije (ECM) kao u prethodnom, te se može očekivati ista ušteda energije. Međutim, opština u ovom slučaju odlučuje da ušteda energije treba da doprinosi opštinskom budžetu od početka.

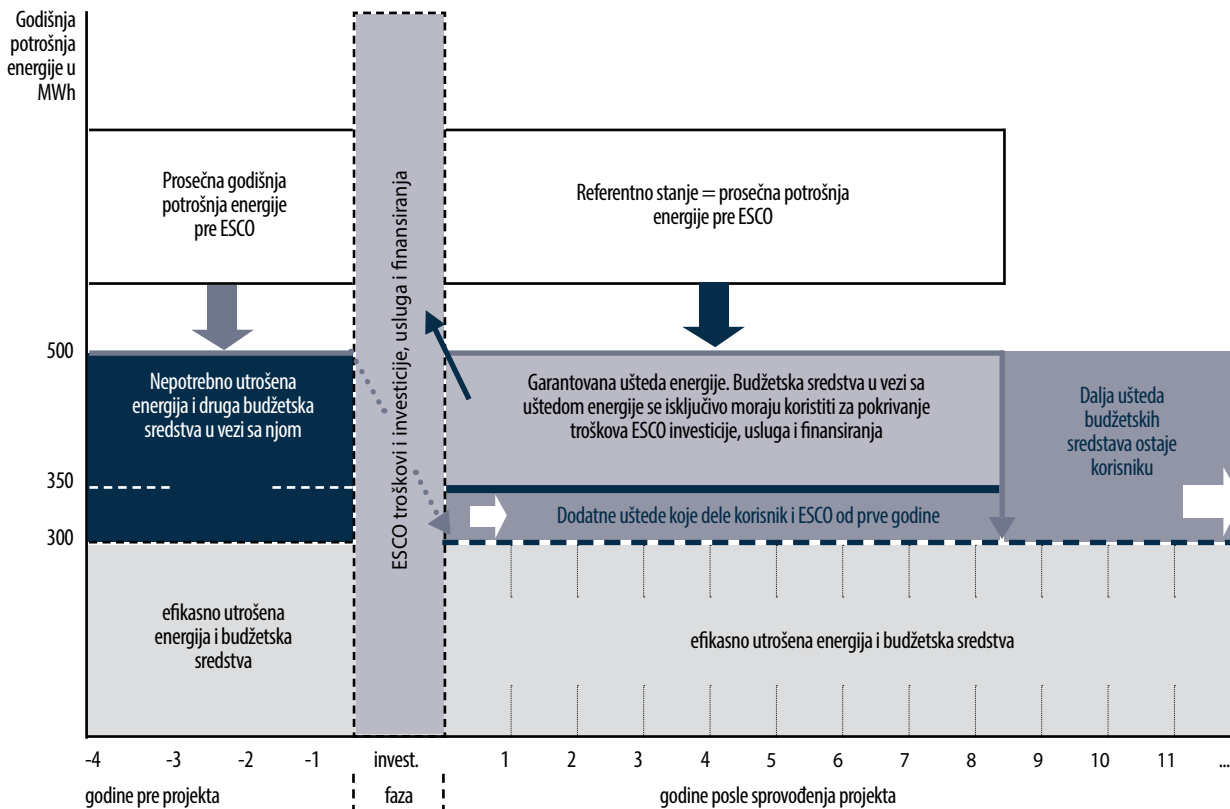
Zadržavanjem (dela) uštede za opštinski budžet smanjuje se iznos „garantovane uštede“ koja ostaje ESCO preduzeću. ESCO preduzeće jedino garantuje smanjenje potrošnje energije za 150 MWh godišnje (do nivoa od 350 MWh). Sa nižom godišnjom stopom garantovane uštede koju opština plaća ESCO preduze-

4. Eric Harrington and Cara Carmichael, *Project Case Study: Empire State Building*, dostupno na: www.rmi.org/retrofit_depot_get_connected_true_retrofit_stories.

5. Videti: www.esbnyc.com/sustainability_energy_efficiency.asp.

Grafikon 2: Model učešća

Smanjena garantovana ušteta i duži period otplate
Opština zadržava deo uštete od početka

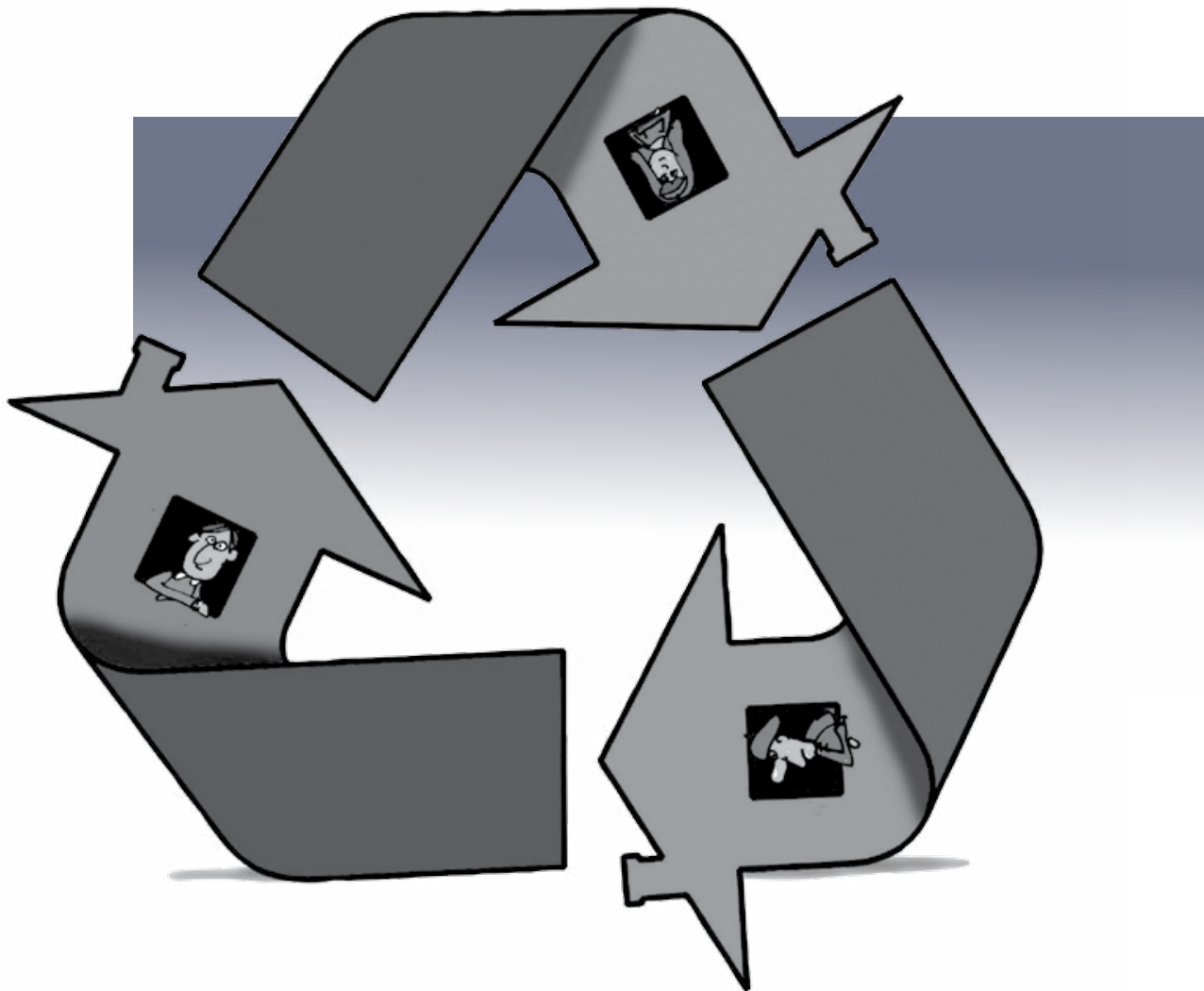


ću potrebno je 9 godina kako bi se izmirili troškovi njegovog učešća. Iako se pretpostavlja da su troškovi investicije jednaki u oba slučaja, treba uračunati troškove ESCO preduzeća za dodatne tri godine održavanja, usluge merenja i verifikacije, zajedno sa uvećanim troškovima finansiranja. U zavisnosti od dogovora koji je formulisana u ugovoru o energetskom učinku (eng. *Energy Performance Contract – EnPC*), dodatna ušteta se može podeliti između opštine i ESCO preduzeća kako bi se osiguralo da obe strane imaju isti interes u postizanju najvećeg iznosa uštete koji je moguće ostvariti primenom mera za očuvanje energije (*ECM*).

Prilikom odlučivanja o raspodeli dodatnih ušteta, važno je sagledati uticaj koji to može imati na motivaciju, kako korisnika tako i ESCO preduzeća, da postignu više od očekivanog kad god i gde god je to moguće. U nekim regionima, kao što je Zapadni Balkan, gde su cene energije relativno niske (a u prošlosti su, zbog političkih odluka, bile još niže) korisnici energije mogu potceniti efekat koji se postiže pravilnim ponašanjem pri potrošnji. To se posebno odnosi na slučajeve gde se troškovi korišćenja energije plaćaju (ili su se plaćali) paušalno, a ne na osnovu stvarne potrošnje. Da bi se osiguralo da nemarnost prilikom potrošnje energije ne utiče

na valjanost ESCO koncepta, „motivacija korisnika“ može biti jedan od ključnih kriterijuma za uspeh ili neuspeh projekta. Prema tome, potrebno je uložiti dosta napora u „obuku i obrazovanje“ zaposlenih i korisnika javnih objekata i „uspostaviti podsticaje na pravi način“.

Pažnja je ovde posvećena samo osnovnom konceptu ESCO pristupa. Oba shematska prikaza su očigledno pojednostavljena i zanemaruju, između ostalog, slučaj (vrlo verovatnog) porasta cena i količine godišnje uštete energije, koji se u stvarnosti mogu menjati iz različitih razloga. Pored toga, kako bi se izbegle nejasnoće, >>>



u praksi je potrebno uzeti u obzir mnoge detalje (poput pravilnog utvrđivanja referentnog stanja, merenja uštede prilikom promene vremenskih uslova, različitih profila korisnika, problematičnih obrazaca ponašanja korisnika objekata itd.).

Obaveze svih strana koje učestvuju u projektu moraju biti jasno definisane u ugovoru o energetsom učinku. U okviru ovog članka nije moguće zalaziti u te detalje, ali diskusija o „modelu ugovora o energetsom učinku“ sa relevantnim zainteresovanim stranama jedan je od osnovnih zadataka projekta EBRD-a u

vezi sa Političkim dijalogom o ESCO, koji je opisan u nastavku teksta.

Regionalni program energetske efikasnosti za Zapadni Balkan⁶

S obzirom na to da je ESCO koncept prihvaćen širom sveta kao pristup finansiranju projekata energetske efikasnosti i snabdevanja energijom, uspostavljen je *Regionalni program energetske efikasnosti za Zapadni Balkan (REEP)* sa ciljem da podrži široku primenu tog instrumenta i u ovom delu Evrope. *REEP* sprovodi Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD) sa

jakom podrškom Evropske unije – Generalnog direktorata za proširenje, u bliskoj saradnji sa Sekretarijatom Energetske zajednice. Investicioni okvir za Zapadni Balkan (*WBIF*)⁷ odobrio je donaciju u vrednosti od 20 miliona evra za *EBRD-REEP*.

Program čine 3 okvira:

- Okvir 1: Izgradnja institucionalnih kapaciteta / podrška u oblasti zakonodavstva i razvoj novih proizvoda u oblasti energetske efikasnosti u javnom sektoru:
- Tema 1: podrška projektima ener-

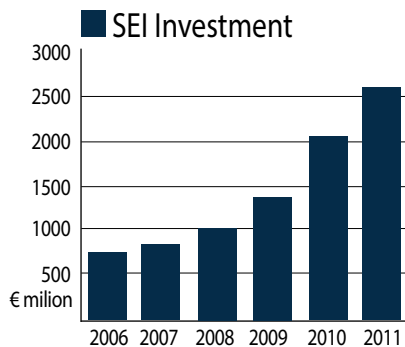
6. Ovaj deo teksta se zasniva na prezentaciji Toiva Milera, glavnog menadžera za razvoj proizvoda u EBRD (Toivo Miller, Principal Product Development Manager, EBRD, London), na prvom sastanku Nacionalne radne grupe u Srbiji, 20. juna 2013. godine.

getske efikasnosti koje vode preduzeća za pružanje energetske usluga (ESCO)

- (a) pružanjem podrške zakonodavcima za unapređenje pravnog okvira
 - (b) pružanjem podrške organima javne uprave (na primer, opštinama) u pripremi projekata energetske efikasnosti
- Tema 2: opšti dijalog o politici energetske efikasnosti

- Okvir 2: Kreditne linije za finansiranje potprojekata manjeg obima u javnom i privatnom sektoru (uključujući ESCO preduzeća) uz posredovanje banaka koje posluju na lokalnu
- Okvir 3: Direktno finansiranje mera za energetske efikasnost i primenu obnovljivih izvora energije srednjeg obima uključujući ESCO preduzeća.

EBRD se bavi pitanjima energetske efikasnosti i klimatskih promena preko svoje Inicijative za održivi razvoj (*Sustainable*



Energy Initiative – SEI). Inicijativa za održivi razvoj je pokrenuta 2006. godine sa ciljem da poveća investicije u održivu energiju i u 2011. godini je imala volumen od više od 2,5 milijardi evra.

7. Western Balkans Investment Framework.

Vrednost investicija koje je Inicijativa za održivi razvoj uložila u oblast energetske efikasnosti zgrada dostigla je 240 miliona evra u 2011. godini.

EBRD je uspostavila Regionalni program energetske efikasnosti za Zapadni Balkan kombinujući tehničku podršku za politički dijalog i pripremu, projekata sa finansijskim proizvodima što je prikazano na Grafikonu 3.

Kombinovanjem ove tri oblasti rada

mogu se rešiti problemi uskog grla na različitim nivoima koji se javljaju prilikom sprovođenja ESCO projekata:

- na nivou javnog sektora – nedostatak budžetskih sredstava i stručne osposobljenosti za pripremu i sprovođenje tendera za ugovaranje energetske učinka, prepreke u zakonima o budžetu i javnim nabavkama;
- na nivou lokalnih inženjerskih preduzeća – poteškoće u obezbeđivanju dugoročnog finansiranja troškova >>>

Grafikon 3: **Regionalni program energetske efikasnosti za Zapadni Balkan**



- **kratkoročno finansiranje početnih investicija**
- **dugoročno finansiranje ESCO investicija:**
 - tretiraju se kao vanbilansne stavke za vlasnike javnih zgrada i ESCO preduzeća
 - odgovarajuća alokacija i umanjene rizika

početne investicije, kako je definisano u ugovoru o energetskom učinku (*EnPC*);

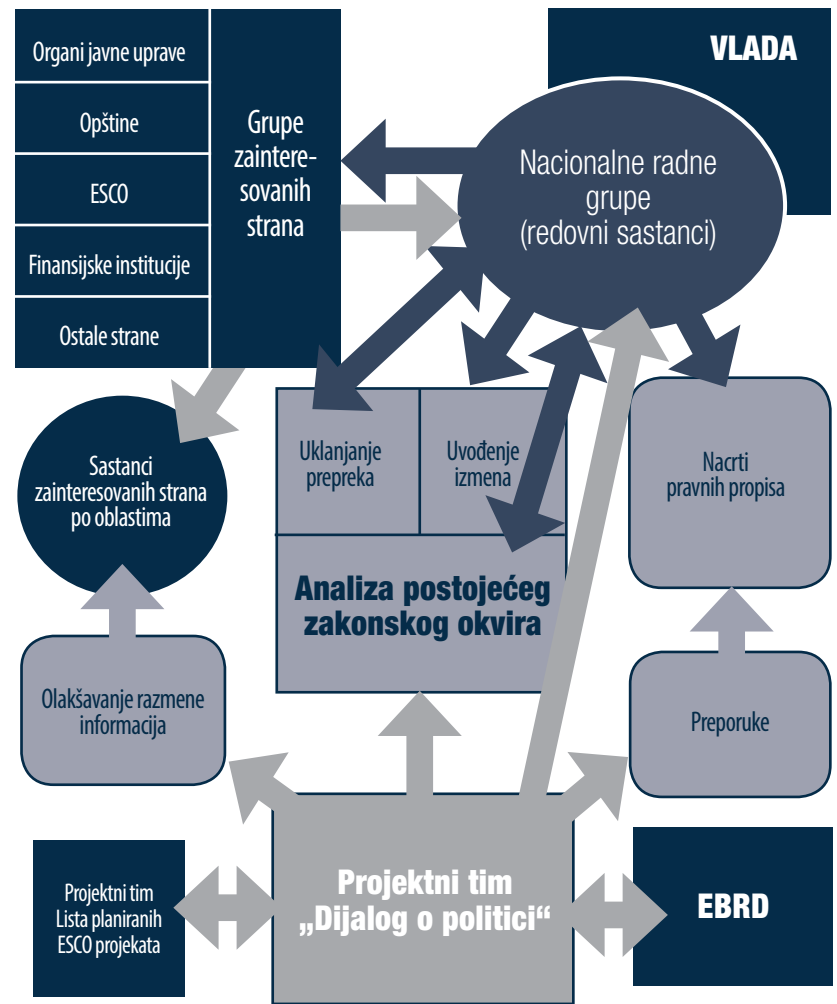
- na nivou komercijalnih banaka u regionu – nedovoljno poznavanje finansiranja *EnPC* projekata i srodnih finansijskih instrumenata (npr., procena rizika, sprovođenje i monitoring *EnPC* projekata, garancije povraćaja privatnih investicija preko uštede tekućih rashoda);
- na nivou svih navedenih aktera – pomenuti pristup omogućava smanjenje pripremnih troškova uvođenjem modela ugovora prihvaćenog od svih zainteresovanih strana i primenom postupka nabavke koji ne zahteva skupe pravne analize svakog pojedinačnog projekta već koristi standardizovane procedure i obrasce.

REEP je pokrenut 2013. godine kao deo Okvira 1, zajedno sa dijalogom o politici u vezi sa *ESCO/EnPC* projektima da bi se omogućilo uspostavljanje odgovarajućeg pravnog okvira u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji.

Projekat EBRD-a u vezi sa dijalogom o politici: Pomoć u oblasti unapređenja zakonskog okvira za *ESCO* projekte u Srbiji

Dijalog o politici (Projekat) u Republici Srbiji je započet kao deo pomenutog Okvira 1 u junu 2013. godine sa predviđenim trajanjem od jedne godine. Cilj ovog projektnog zadatka je da podrži nacionalne zakonodavce kako bi poboljšali zakonski okvir za *ESCO/EnPC* projekte u javnom sektoru. Najvažniji

Grafikon 4: **Pristup u realizaciji projektnog zadatka**



partner u Republici Srbiji, Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine (MERZŽS), predsedava Nacionalnoj radnoj grupi koja je osnovana s ciljem da usmerava i koordiniše projektne aktivnosti, a sastoji se od predstavnika nekoliko ministarstava, javnih institucija, donatora i stručnjaka.

Ovaj projektni zadatak sprovodi konzorcijum *GFA CONSULTING GROUP – Econoler* u saradnji sa advokatskim kancelarijama *PETRIKIĆ & PARTNERI AOD* u saradnji sa *CMS Reich-Rohrwig Hainz*.

Pristup u realizaciji projektnog zadatka prikazan je na Grafikonu 4.

Projektni tim pruža podršku Nacionalnoj radnoj grupi u unapređenju zakonskog okvira koji omogućava sprovođenje ESCO projekata. U razmatranju mogućnosti za uklanjanje zakonskih, tehničkih i drugih prepreka učestvuju mnoge zainteresovane strane, uključujući centralni nivo vlasti, opštine, ESCO preduzeća i finansijske institucije koje su aktivne u oblasti energetske efikasnosti

Preciznije, projekat će podržati pripremu specifičnog podzakonskog akta, kako je predviđeno u poslednjem stavu člana 67. Zakona o efikasnom korišćenju energije⁸ : „Ministar propisuje oblik i strukturu modela ugovora za pojedine vrste energetske usluga ... kada se finansiraju sredstvima Budžetskog fonda ili kada su korisnici iz javnog sektora.“ Modeli ugovora će se prvenstveno pripremiti za projekte za unapređenje energetske efikasnosti u javnim zgradama i uličnoj rasveti.

Nacionalna radna grupa je predložila da sprovođenje pilot-projekata počne što pre, kako bi se omogućilo da proces unapređenja zakonskog okvira bude tesno povezan sa sprovođenjem projekata u praksi.

Na osnovu rezultata rada na unapređenju pravnog okvira („Okvir 1a“) EBRD name-rava da pripremi „Listu planiranih ESCO projekata “ („Okvir 1b“) putem tehničke podrške za planiranje, javnu nabavku i sprovođenje ESCO projekata. Predviđeno je da ova aktivnost počne čim zakonski okvir u svakoj zemlji omogući nesmeta-no sprovođenje ESCO projekata, što se vremenski može preklapati sa tekućim projektnim zadatkom.

ESCO koncept u direktivama EU o energetske politici

Energetska politika Evropske unije je od 2006. godine posebno usmerena na investicije u oblasti povećanja energetske efikasnosti, uključujući ESCO. Ciljevi za podsticanje energetske efikasnosti u krajnjoj potrošnji i razvoj tržišta energetske usluga, koji su formulisani u Direktivi 2006/32/EC, pozivaju na novi obrazac ponašanja za distributere energije, operatere distributivnih sistema i preduzeća za maloprodaju energije. U direktivi se predlaže da njihova strategija za maksimalno uvećanje dobiti u budućnosti treba da bude „bliže povezana sa prodajom energetske usluga što većem broju potrošača, umesto prodaje što više energije svakom pojedinačnom potrošaču...“⁹

Pored toga, u članu 5. Direktive 2006/32/EC poziva se javni sektor da postane uzor u ovoj oblasti i da na delotvoran način obaveštava građane i/ili preduzeća o svom delovanju, dok se u članu 9. zahteva da „države članice stave van snage ili izmene i dopune nacionalno zakonodavstvo i propise ... koji sprečavaju ili ograničavaju upotrebu finansijskih instrumenata za uštedu energije na tržištu energetske usluga ili druge mere za poboljšanje energetske efikasnosti.“¹⁰

U najnovijoj Direktivi 2012/27/EU naglašava se da Unija zaostaje u ostvarenju svog cilja u oblasti energetske efikasnosti. Stavljajući ovu temu u središte energetske strategije Evropske unije do 2020. godine, direktiva jasno definiše ciljeve uštede energije u zgradama javnog sektora. U preambuli ove direktive posebno se pominju opštine koje već

primenjuju integrisani pristup u uštedi energije i snabdevanju energijom, preko, na primer, akcionih planova za održivu energiju, poput onih koji se sprovode u okviru inicijative Povelja gradonačelnika. U tom kontekstu, Direktiva poziva države članice da podstiču opštine da usvoje integrisane i održive planove za postizanje energetske efikasnosti i međusobno razmenjuju iskustva.

U zalaganju za dalji razvoj tržišta energetske usluga, EU poziva na transparentnost, na primer, uspostavljanjem liste pružalaca energetske usluga i razmenu „primera dobre prakse i smernica, posebno u oblasti ugovaranja energetske usluge“, podsećajući da takvim pristupom korisnik energetske usluge izbegava troškove investicija korišćenjem dela finansijske vrednosti uštede energije kako bi delimično ili u potpunosti isplatio vrednost investicije koju snosi treća strana.

Pored toga, u stavu 1. člana 5. ove direktive, EU definiše obavezu država članica da obezbede da se „od 1. januara 2014. godine, svake godine renovira 3% ukupne površine grejanih i/ili hlađenih zgrada koje poseduje i koristi centralna uprava, sa ciljem da se ispune minimalni zahtevi energetske usluge koji su utvrđeni u skladu sa članom 4. Direktive 2010/31/EU.“¹¹

Taj procenat (od 3%) izračunava se na osnovu popisanih zgrada sa ukupnom korisnom podnom površinom od preko 500 m² (250 m² od 9. jula 2015. godine) koje su u vlasništvu centralne uprave država članica i koje ona koristi, a koje

>>>

8. Republika Srbija, Zakon o efikasnom korišćenju energije („Službeni glasnik RS“, br. 25/2013).

9. Directive 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services, Recitativi, stav 20.

10. Directive 2006/32 EU, član 9, stav 1.

11. Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, član 5, stav 1.

ne ispunjavaju minimalne nacionalne zahteve energetskog učinka utvrđene prilikom primene člana 4. Direktive 2012/27/EU. Pomenuti datumi su obavezujući za države članice EU, dok zemlje Zapadnog Balkana – na osnovu Ugovora o osnivanju Energetske zajednice – trenutno razmatraju transpoziciju Direktive 2012/27/EU.

Član 18. ove direktive, „Energetske usluge”, u tački 1. navodi sledeće zahteve za ugovaranje energetskog učinka:

„Države članice podstiču razvoj tržišta energetskih usluga i pristup malih i srednjih preduzeća tom tržištu:

(a) širenjem jasnih i lako dostupnih informacija o:

(i) dostupnim ugovorima o energetskim uslugama i klauzulama koje treba uključiti u takve ugovore da bi se garantovali ušteda energije i prava krajnjih kupaca;

(ii) finansijskim instrumentima, stimulacijama, bespovratnim sredstvima i zajmovima za podršku projekta usluga u oblasti energetske efikasnosti;

(b) podržavanjem javnog sektora da prihvati ponude energetskih usluga, a posebno one koje se odnose na renoviranje zgrada, tako što:

(i) obezbeđuju modele ugovora za ugovaranje energetskog učinka koji sadrže najmanje stavke navedene u Aneksu XIII;

(ii) obezbeđuju informacije o primerima dobre prakse u ugovaranju energetskog učinka, uključujući, ako

je moguće, analizu odnosa troškova i koristi korišćenjem pristupa zasnovanog na životnom ciklusu;...¹²

Pored toga, u članu 18. države članice se pozivaju da

- pomažu pravilno funkcionisanje tržišta energetskih usluga;
- uklanjaju zakonske i druge prepreke koje ometaju sprovođenje projekata ugovaranja energetskog učinka;
- uspostave nezavisne mehanizme za vansudsko rešavanje sporova u vezi sa ugovorima o energetskom učinku, kao i da
- omogućće nezavisnim posrednicima na tržištu da doprinesu stimulisanju razvoja tržišta.

Kako se u opštinama može organizovati upravljanje ESCO investicijama?

Sprovođenje ESCO projekata zahteva pripremu i određena sredstva za tu pripremu. Opštini koja razmatra različite mogućnosti za uspešno upravljanje ESCO projektom, preporučuje se da uspostavi posebnu organizacionu strukturu na čelu sa odgovornim licem u javnoj upravi ili energetskim menadžerom i da organizuje proces koji se zasniva na međunarodnim primerima dobre prakse u pripremanju ESCO investicija. U nastavku su, bez zalaženja u detalje, izdvojeni neki ključni aspekti onoga što treba uraditi:

- organizovati participativni proces da bi se uključili i motivisali stručnjaci iz opštine kako bi u potpunosti razumeli i aktivno podržali ideju investiranja u energetske efikasnosti koje se zasniva na spoljnom finansiranju i

- sistematski proceniti sve mogućnosti u zgradama u vlasništvu opštine, kao i usluge u pogledu njihovog potencijala za znatno smanjenje potrošnje (energetskih) resursa i troškova u operativnom budžetu opštine.

S obzirom na to da se finansiranje ESCO projekata zasniva na uštedi troškova energije tokom ugovornog perioda, obim investicije – uključujući troškove finansiranja i naknade za ESCO usluge – ujedno zavisi i od iznosa smanjenih troškova koji je moguće ostvariti u nekom objektu ili pružanjem određene usluge. Što je manji iznos mogućeg smanjenja troškova, to će biti manja vrednost investicije koja se može finansirati iz ostvarenih ušteda u datom vremenskom periodu. To obuhvata i primere projekata sa malim potencijalom za uštedu energije, sa niskim jediničnim cenama energenata ili primere kada se zahteva da ESCO preduzeće izvrši strukturne izmene u objektu koje neće dovesti do uštede troškova potrošnje energije.

Prema tome, prvi jednostavan korak u proceni izvodljivosti primene ESCO pristupa na opštinske objekte jeste analiza najvećih računa za potrošnju energije koji su prethodnih godina plaćani za opštinske zgrade, ukoliko je takva informacija dostupna za svaki pojedinačni objekat. Gde god je to moguće – uključujući i opštinski nivo – potrebno je izvršiti popis zgrada, kako se navodi u stavu 5. člana 5. Direktive 2012/27/EU.¹³

Zajednička primena uporednih vrednosti od strane većeg broja zainteresovanih opština može da se pokaže kao efikasan

12. Direktiva 2012/27 EU; član 18.

13. Direktiva 2012/27 EU; član 5, stav 5.

početni pristup. Dobar primer takve inicijative je *IPM* mreža opštinskih vodovoda (Interinstitucionalna profesionalna mreža u sektoru voda Srbije)¹⁴, koja je pokrenuta u novembru 2009. godine (Osnivačka skupština) u okviru GlZ projekta „Modernizacija opštinskih usluga“ u Srbiji.

U specifičnom srpskom kontekstu, opštine mogu razmatrati dalji razvoj savetodavnih kapaciteta Stalne konferencije gradova i opština od olakšavanja sistematske razmene informacija do organizacije konkretne podrške u pojedinačnim slučajevima.

U okviru pomenutog projekta EBRD-a planira se izrada mape puta za pripremu ESCO projekata, koja će sadržati sledeće ključne elemente:

Pregled

- svih nadležnih institucija kojima se treba obratiti
- svih zakonskih odredaba koje treba uzeti u obzir

Nacrt

- koje korake treba preduzeti
- u kojoj fazi razvoja projekta

Alatke u vidu

- obrazloženja i
- obrazaca koji olakšavaju specifične korake u procesu pripreme.

Nacrt strukture mape puta za sprovođenje ugovora o energetsom učinku: Osnovni koraci od ideje do potpisivanja

Sledeća struktura predstavlja osnov za dalje razmatranje. Konačnu strukturu i sadržaj mape puta će razmatrati, menjati

i dopunjavati i odobriti nacionalna radna grupa u skladu sa zakonskim zahtevima i organizacionim potrebama po završetku rada na unapređenju zakonskog okvira. Nacrt strukture koji je prikazan u nastavku zasniva se na diskusijama koje su dosada vođene sa zainteresovanim stranama.

1. Uspostavljanje projektnog tima

- a. Unapred se informisati o institucijama koje treba da učestvuju (npr., direktori škola, sektor finansija, sektor izgradnje itd.)
- b. Razmeniti iskustva sa prethodnim projektima / pilot-projektima
- c. Tražiti moguću podršku od državnih institucija / donatora za takav projekat

2. Naći odgovarajući projekat

- a. Proveriti račune za struju
- b. Omogućiti njihovo upoređivanje
- c. Proveriti da li postoje drugi važni kriterijumi relevantni za ESCO pristup
- d. Uspostaviti listu podataka koje treba sistematski prikupljati
- e. Sačiniti okvirni proračun (uključujući i mogućnost korišćenja i drugih, pored ESCO pristupa)
- f. Proceniti troškove pripreme projekta
- g. Uzeti u obzir mogućnosti finansiranja, uključujući dodatno finansiranje u pripreмноj fazi i elemente projekta koji nisu podobni za ESCO finansiranje
- h. Doneti odluku o nastavku projekta

3. Pokretanje postupka za sprovođenje projekta preko javno-privatnog partnerstva (JPP)

- a. Pripremiti predlog projekta kojim se predviđa da se njegovo sprovođenje poveri ESCO preduzeću
- b. Podneti predlog projekta skupštini jedinice lokalne samouprave na odobrenje
- c. Podneti predlog projekta JPP komisiji na mišljenje i procenu izvodljivosti projekta u formi JPP

4. Potrebne kvalifikacije

- a. Utvrditi kriterijume za odabir „kvalifikovanih preduzeća“
- b. Formulirati „zahtev za dokazivanje kvalifikacije“ (eng. *Request for Qualification – RfQ*)
- c. Sakupiti i oceniti odgovore na *RfQ*
- d. Odabrati kandidate koji mogu podneti „zahtev za podnošenje predloga“ (*Request for Proposal – RfP*)

5. Nacrt/prilagođavanje modela ugovora o energetsom učinku u skladu sa specifičnim aspektima projekta

- a. Utvrditi maksimalna raspoloživa sredstva za pripremu projekta
- b. Utvrditi željeni ugovorni period (maksimalno trajanje)
- c. Utvrditi uslovne elemente ESCO učinka

6. Zahtev za podnošenje predloga (*RfP*)

- a. Kompletirati, odobriti i objaviti konkursnu dokumentaciju za sprovođenje javne nabavke
- b. Oceniti ESCO ponude
- c. Sprovesti intervju i odabrati najuspešnije ESCO preduzeće

7. Revizija investicionog rejtinga kao osnova za realizaciju ugovora o energetsom učinku

- a. Preispitati ciljeve koji su prethod- >>>

14. Videti: www.ipm.org.rs.

- no formulisani u postupku javne nabavke
- b. Formulirati i potpisati „sporazum o izradi projekta“ (eng. *Project development Agreement – PDA*)
 - c. Pregledati rezultate ESCO preduzeća – revizija
 - d. Pregovarati o podeli rizika i raspodeli „dodatne uštede“
 - e. Potpisati ugovor o energetskom učinku
8. Sprovođenje projekta
- a. Preispitati ciljeve koji su prethodno formulisani u postupku javne nabavke
 - b. Sprovesti plan obuke i obrazovanja
 - c. Odrediti predstavnike opštine da prate/potvrde zaključke ESCO preduzeća o merenju i verifikaciji potrošnje energije
 - d. Pregledati zaključke o merenju i verifikaciji
 - e. Upravljanje rizikom od smanjenja uštede po završetku ugovornog perioda

Autori sa nestrpljenjem očekuju izradu detaljne mape puta za sprovođenje ugovora o energetskom učinku u Srbiji u bliskoj saradnji sa svim zainteresovanim stranama u narednom periodu – prvenstveno sa institucijama državne uprave, opštinama, predstavnicima privatnog sektora i nadležnim organima Stalne konferencije gradova i opština. ■

Tokom nedavnog sastanka Koordinacione grupe za energetske efikasnosti 28. novembra 2013 u Beču, Sekretarijat Energetske zajednice je obavestio učesnike da je na svojoj internet prezentaciji uveo platformu za komunikaciju u vidu „forum“ za diskusije o temama u oblasti energetske efikasnosti između članova grupe i šire mreže javnih institucija, zajednice donatora, organizacija koje pružaju podršku i istraživača. Jedna od tema na ovoj platformi je posvećena promociji Regionalnog programa za energetske efikasnosti (REEP). Pristup „forum“ je besplatan. Za registraciju posetite internet prezentaciju Sekretarijata www.energy-community.org, na kojoj ćete naći link za „forum“.

Sekretarijat Energetske zajednice je takođe na svojoj internet stranici uveo posebnu „sekciju“ za REEP na kojoj će svi objavljeni dokumenti biti dostupni široj javnosti.

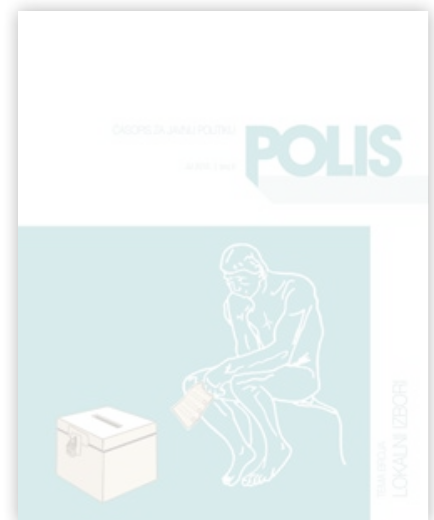
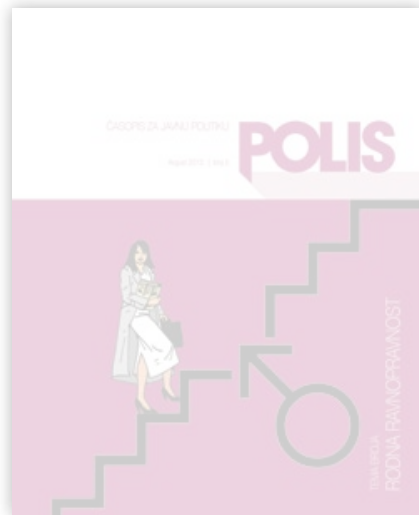
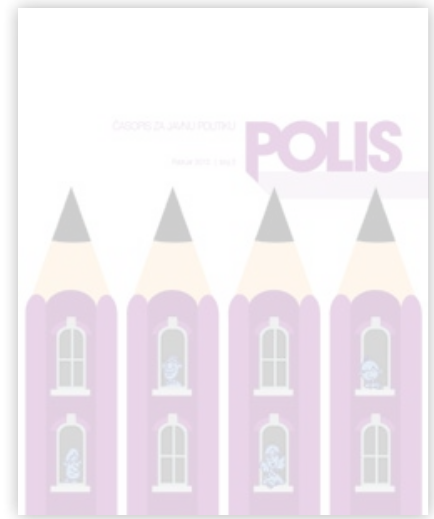
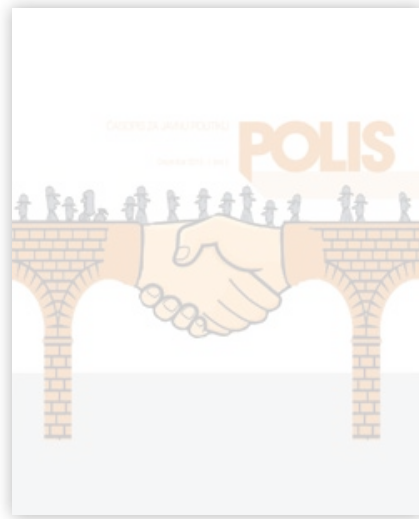
Pripremu projekata podržava *Regionalni program energetske efikasnosti za Zapadni Balkan* EBRD-a, kako je prethodno opisano (u delu o okvirima projekta, u tački b) teme 1).

Podrška obuhvata različite aspekte procesa, od identifikacije projekta, pripreme javne nabavke za ESCO, do pomoći za monitoring uštede energije.

Zainteresovane opštine se pozivaju da kontaktiraju EBRD na sledeće adrese:

Siegfried Brenke
sfbrenke@web.de

Zoran Kapor
zoran.kapor@gfa-group.de



Branislav Milić
✉ branislav.milic@giz.de

LOKALNE SAMOUPRAVE DELE ODGOVORNOSTI
ZA STANJE U SELIMA, DA ILI NE?

SRPSKE NEDOUVICE NASPRAM EVROPSKIH TENDENCIJA



TEMA BROJA
EVROPSKE INTEGRACIJE

U odnosu na period kad je tekst objavljen, nema značajnijih pomaka kada je reč o poziciji jedinica lokalne samouprave (JLS) u oblasti sprovođenja politike ruralnog razvoja i rukovođenja tom politikom.

Marginalizacija realnih potreba ruralnog stanovništva od strane donosilaca odluka u lokalnim politikama i njihovoj implementaciji i dalje je vidljiva. Sa druge strane, povećao se stepen učešća ruralnih, u odnosu na gradske sredine, u ukupnoj nezaposlenosti, siromaštvu i isključenosti. Ovakva situacija nesumnjivo zahteva važne promene u načinu osmišljavanja i primene politike ruralnog razvoja.

Decentralizovano upravljanje i kvalitetnije uključivanje JLS u procese razvoja ruralnih područja zahteva da centralne vlasti redefinišu uloge i prenesu deo nadležnosti na niže nivoe, a da istovremeno JLS osnažuju sopstvene kapacitete za preuzimanje ovih nadležnosti. U državama sa većim stepenom decentralizacije, kao što su Nemačka i Italija, regionalne vlasti imaju vodeću ulogu u razvoju ruralnih područja. S obzirom na to da u Srbiji regionalni nivo vlasti nije funkcionalan, a opštine i dalje nemaju dovoljno snažne resurse da same kreiraju i primenjuju razvojne programe, alternativa je da se, kako se i preporučuje u tekstu, definišu novi međuopštinski interesi i odnosi.

Kada govorimo o tome kakva je politika potrebna, ujedno govorimo o tome kakve su vlasti potrebne srpskom selu. Poželjno je da vlasti, pa i lokalne, ukoliko žele da budu efikasne, kontinuirano prate sopstveni „napredak“ i kada je reč o njihovim aktivnostima, ali i kada je reč o stepenu usmerenosti „posebne pažnje“ na osobenosti ruralnih područja i ruralnog stanovništva, njihovu ugroženost i specifične potrebe.

U skladu sa ovim, a kako bi olakšala proces tranzicije JLS u ovoj oblasti, SKGO je razvila metodologiju za vrednovanje učinka JLS u oblasti ruralnog razvoja, na institucionalnom, administrativnom i finansijskom nivou. Sistem za vrednovanje učinka JLS u oblasti ruralnog razvoja predstavljen je na internet stranici ucinak.skgo.org.



Branislav Milić

Viši menadžer projekta, GIZ-KWD

ULOGA LOKALNIH SAMOUPRAVA U RAZVOJU RURALNIH PODRUČJA U PROCESU EVROINTEGRACIJA

Generalni stav ruralnog stanovništva je da lokalna samouprava ima centralnu ulogu u određivanju razvojnih potreba, prioriteta ciljeva i programa koji će se podsticati i financirati u okviru podsticajnih programa i fondova na lokalnom nivou

Stanje u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja

Srbija je jedna od najagrarnijih zemalja u Evropi, sa izrazito tradicionalnom proizvodnjom i, u odnosu na zemlje Evropske unije (EU), veoma visokim učešćem poljoprivrede u ukupnom BDP (u 2010. godini 8,5%). Od ukupno 4.709¹ naseljenih mesta, po tzv. pravnoj ili dihotomnoj tipologiji, koja je u upotrebi od popisa 1981. godine, 167 je gradskih naselja, a 4.542 naselja su svrstana u „ostala“ (o kojima će se u daljem tekstu govoriti kao o „ruralnim“ naseljima). Od ukupno 7.186.862 stanovnika, u gradskim naseljima živi 4.271.872 stanovnika (59,44%), dok u ostalim naseljima živi 2.914.990 stanovnika (40,56%)².

Ruralna područja se uglavnom karakterišu siromaštvom, regionalnim i razvojnim nejednakostima, migracijama, depopulacijom, nepovoljnom demografskom slikom, niskim nivoom lokalnih inicijativa i, posledično, gubitkom prirodnog i kulturnog nasleđa i povećanjem stepena ranjivosti ruralnog stanovništva. Ruralna infrastruktura je nerazvijena i nedovoljno funkcionalna. Nekonkurentna pozicija seoske radne snage, u smislu broja i obrazovanja, veština kojima raspolažu i starosne strukture, predstavljaju velika ograničenja za inovativnije pristupe ruralnom razvoju. Finansijski i poslovni sektor uglavnom su slabiji u ruralnim područjima.

Koliko smo usklađeni sa EU

Od ukupno 33 pregovaračka poglavlja obuhvaćena Upitnikom Evropske komisije (EK) o kandidaturi Srbije za članstvo u EU, 3 poglavlja se eksplicitno odnose na poljoprivredu i ruralni razvoj, bezbednost >>>

1. Republički zavod za statistiku (RZS). U ukupan broj naselja nisu uračunata naselja na području AP Kosovo i Metohija (ukupno 1449 naselja, 26 gradskih i 1423 „ostala“), jer je na ovom području popis stanovništva poslednji put sproveden 1981. godine i ne postoje relevantni podaci koji bi se mogli koristiti za određivanje tipa naselja.
2. RZS, Popis stanovništva 2011.



hrane, veterinarsku i fitosanitarnu politiku i ribarstvo. Od preostalih 30 poglavlja, čak 21 poglavlje direktno ili indirektno obrađuje teme koje se odnose na poljoprivredu, ruralna područja ili ruralno stanovništvo.

Jedanaesto pregovaračko poglavlje, koje se odnosi na poljoprivredu i ruralni razvoj, jedno je od najzahtevnijih za transponovanje u domaći pravni okvir.³ Situacija se čini još komplikovanijom ako se imaju u vidu

stalne promene u sadržaju i fokusima Zajedničke poljoprivredne politike EU (ZPP) kroz programske periode.

U ocenama napretka Srbije, Evropska komisija zaključuje da je tokom 2013. godine ostvaren izvestan napredak u sektoru, ali da je proces prilagođavanja još uvek na samom početku⁴. Znatna deo mera poljoprivredne politike nije kompatibilan sa ZPP. U izveštajima za 2012. i 2013.

godinu, EK ističe da mere podrške koje se vezuju za proizvodnju nisu u skladu s pravnim tekovinama EU. Kada je reč o pravnoj harmonizaciji, od zemalja kandidata se ne očekuje da regulative kojima je definisan način sprovođenja ZPP direktno ugrađuju u svoj pravni sistem, ali se one moraju u potpunosti sprovesti po stupanju u punopravno članstvo. Ipak, zbog kompleksnosti implementacije, planiranja i programiranja mera ZPP, zemljama kandidatima se pre-

3. *Vodič kroz EU politike – Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, u saradnji sa Istraživačkim centrom Slovačke asocijacije za spoljnu politiku. Dostupno na: <http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-vodic-kroz-eu-politike-poljoprivreda.pdf>.

4. Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu*, Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*.

5. Definirano u: Instrument for Pre-Accession Assistance – Rural Development Council Regulation (EC) No 1085/2006, Article 28.

6. Upravljačko telo, Uprava za agrarna plaćanja, Nacionalni fond i Revizorsko telo.

7. Bryden, J., *Rural Development Indicators and Diversity in the European Union*, Paper presented at the Conference on Measuring Rural Diversity, Washington DC, 2002.

poručuje da u potpunosti prilagode svoj pravni okvir pravnom okviru **članica EU. Od zemalja kandidata za članstvo u EU, sa druge strane, očekuje se da formiraju operativnu strukturu za implementaciju politike koja je komplementarna strukturi koja implementira ZPP u državama članicama EU.**⁵ Nedostatak administrativnih i institucionalnih kapaciteta⁶ navodi se kao jedna od značajnijih prepreka za dalje prilagođavanje EU.

Uloga lokalnih samouprava

Tradicionalni način upravljanja politikom ruralnog razvoja (PRR) pokazao se nedovoljno efikasnim. Vlade mnogih zemalja razmatraju modele za efikasniji pristup ruralnom razvoju. Načelo supsidijarnosti tvrdi da bi odluke trebalo donositi na nivou koji je što je moguće bliži građanima. U politici EU se sve više zagovara decentralizovano upravljanje PRR, a kao osnovni argumenti navode se transparentnost, supsidijarnost, konkurentnost, heterogenost i ušteda u finansijskom smislu⁷. Srbija, međutim, još uvek ima tradicionalne hijerarhijske administrativne strukture, gde se vrlo malo primenjuje ili se uopšte ne primenjuje načelo supsidijarnosti, a politike, pa čak i one koje se isključivo odnose na lokalne zajednice, kao što je PRR, kreiraju se na centralnom nivou.

Generalni stav ruralnog stanovništva je da lokalne samouprave (LS) imaju centralnu ulogu u određivanju razvojnih potreba, prioriteta i programa koji će se podsticati i finansirati u okviru podsticajnih programa i fondova na lokalnom nivou⁸.

Tabela 1: Sadržaj modela – Indikatori za ocenu kapaciteta lokalnih samouprava za upravljanje ruralnim razvojem

Nivo institucionalnih kapaciteta LS za primenu postojećih, odnosno uvođenje novih nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja
Indikator I „Nivo institucionalne uređenosti“
Indikator II „Nivo kapaciteta LS za dobro upravljanje u oblasti ruralnog razvoja“
Indikator III „Nivo dostupnosti servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu“
Nivo administrativnih kapaciteta LS za primenu postojećih, odnosno uvođenje novih nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja
Indikator IV „Nivo ruralne dimenzije u strateško-regulativnom okviru LS“
Indikator V „Kvalitet ruralne dimenzije strateško-regulativnog okvira LS“
Indikator VI „Dubina strateško-regulativnog okvira LS“
Nivo finansijskih kapaciteta i uređenosti budžeta LS za finansiranje mera ruralnog razvoja
Indikator VII „Karakteristike budžeta LS“
Indikator VIII „Stabilnost ruralnih izdvajanja iz budžeta LS“

*Sačinjeno na osnovu sistematizacije autora

Da li su LS u Srbiji spremne za uloge koje se od njih očekuju?

Način na koji smo to proverili

Sa namerom da se procene kapaciteti LS u Srbiji za preuzimanje nadležnosti u oblasti upravljanja PRR, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) sprovela je istraživanje 2013. godine.⁹ Istraživanje je strukturirano oko tri ključne oblasti kapitala LS u sferi upravljanja teritorijalnim ruralnim razvojem, koje je promovisala Svetska banka¹⁰: a) institucionalni kapital, b) administrativni kapital i c) finansijski kapital. Za potrebe istraživanja razvijen je model koji sadrži osam indikatora koji, pored kvantitativne, nude i kvalitativnu ocenu kapaciteta LS (Tabela 1).

Kako bi se prikazala percepcija LS u pogledu uticaja nivoa razvijenosti ovih kapaciteta na ukupan kapital teritorije na kojoj funkcionišu i time prikazao značaj LS kao dela institucionalnog kapitala jedne teritorije, razvijeni su i tzv. indikatori uticaja LS na razvoj teritorijalnog kapitala. Uzeto je u obzir osam komponenti teritorijalnog kapitala: fizički resursi i upravljanje njima, kultura i identitet teritorije, ljudski resursi, teritorijalno specifična implicitna i eksplicitna znanja i veštine, lokalne institucije i mehanizmi dobrog upravljanja, aktivnosti u oblasti ekonomije i preduzetništva, tržišta i egzogeni odnosi i imidž teritorije.¹¹ Na osnovu četiri osnovna kriterijuma: geografskog položaja, populacionih trendova (gustina naseljenosti, apsolutni i relativni

>>>

8. Milić, Branislav, *Sličnosti i razlike između ruralnih teritorija Srbije, u prilog teritorijalnom pristupu*, Centar za održivu poljoprivredu i ruralni razvoj, Beograd, 2011, www.mojafarma.rs.

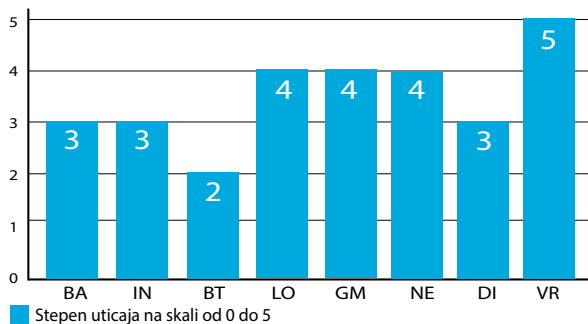
9. SKGO, *Analiza uticaja procesa pristupanja Srbije EU na lokalne samouprave, Oblast poljoprivrede i ruralnog razvoja*, Beograd, 2013. Istraživanje je rađeno u okviru Programa podrške lokalnim vlastima i SKGO, koji je podržala Švedska međunarodna razvojna agencija (SIDA).

10. World Bank, *Worldwide Governance Indicators, IFAD Rural Sector Performance Assessments*, IFD.

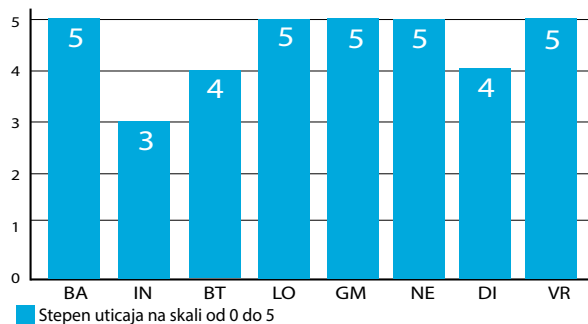
11. LEADER European Observatory, *Rural Innovation*, 1999.

Grafikon 1: Uticaj načina rada i kapaciteta LS na komponente teritorijalnog kapitala

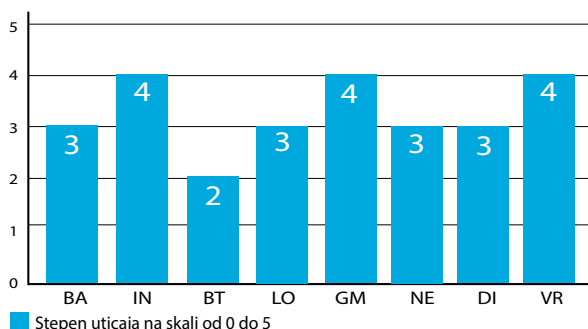
1 - Fizički resursi



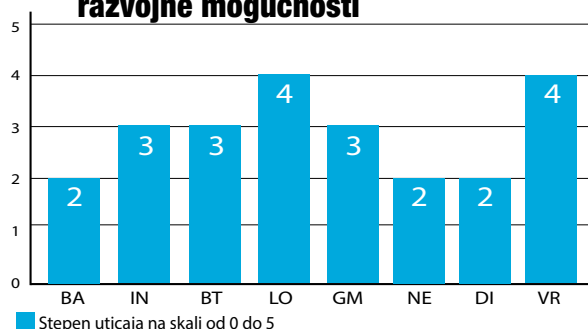
2 - Kultura i identitet



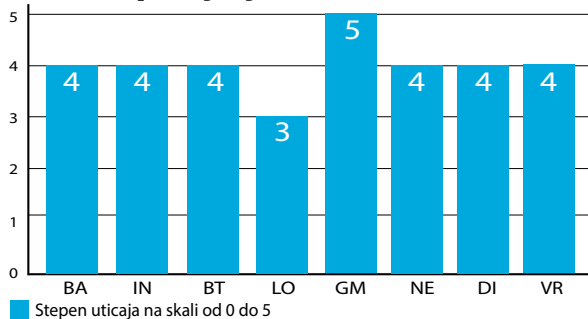
3 - Ljudski resursi



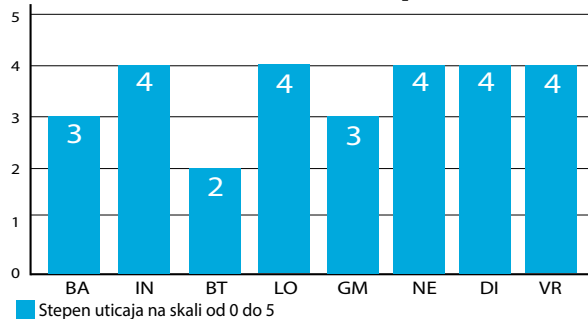
4 - Znanja, veštine, postignuća, razvojne mogućnosti



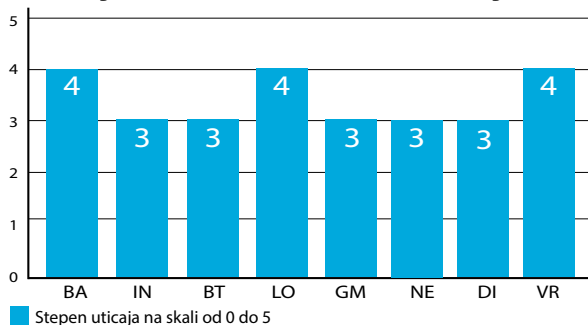
5 - Dobro upravljanje



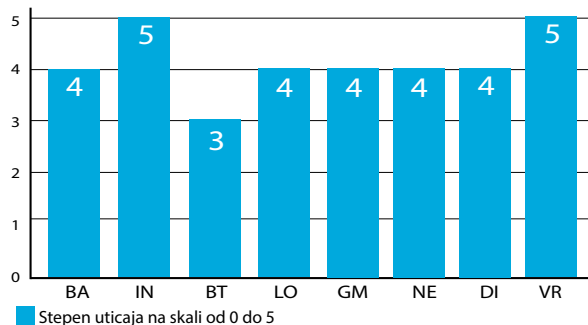
6 - Ekonomske aktivnosti i preduzetništvo



7 - Širenje tržišta za lokalnu ekonomiju



8 - Imidž



*Sačinjeno na osnovu sistematizacije autora

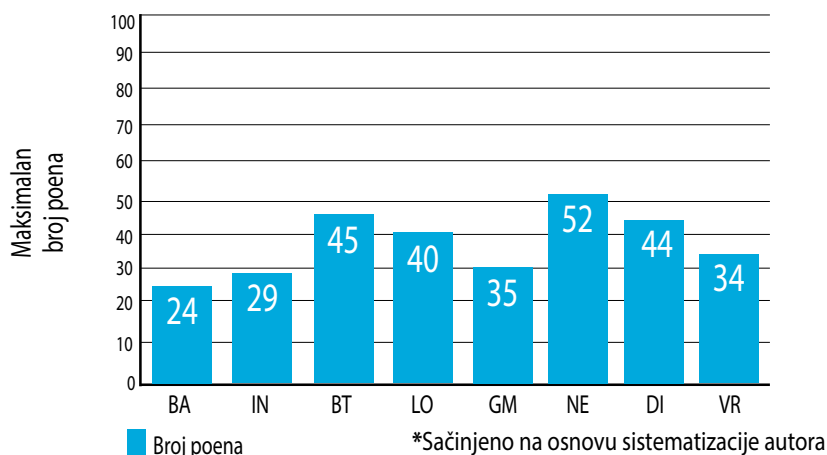
porast/pad broja stanovnika), ekonomskih predispozicija regiona i pravnog statusa LS, odabrano je i analizirano osam LS: Barajevo, Indija, Bačka Topola, Loznica (grad), Gornji Milanovac, Negotin, Dimitrovgrad i Vranje (grad).

Kako LS percipiraju sopstveni uticaj na teritoriju za koju su nadležne

LS svoju ulogu u ukupnim kretanjima svih oblika kapitala na teritoriji za koju su nadležne ocenjuju veoma visoko. Teritorijalni kapital, kao pojam, predstavlja sve materijalne i nematerijalne elemente dostupne jednoj teritoriji. Ovi elementi značajno utiču na nivo i vrstu konkurentnosti teritorije. Mogu da imaju karakteristike dobara koja uvećavaju nivo i kvalitet konkurentnosti, ali i karakteristike ograničenja koja umanjuju konkurentnost teritorije. U skladu sa ocenom uticaja, LS bi morale da preuzmu vodeću ulogu kada je reč o definisanju razvojnih prioriteta za ruralna područja na njihovoj teritoriji. Najveći uticaj, prema sopstvenoj percepciji, LS imaju na unapređenje imidža, kulture i identiteta teritorije (Grafikon 1), a najslabiji na komponente teritorijalnog kapitala koje se odnose na kreiranje novih tržišta za teritorijalna dobra i očuvanje, unapređenje i valorizaciju lokalnih znanja i veština.

Ključne prepreke za ostvarivanje značajnijeg pozitivnog uticaja na sve komponente teritorijalnog kapitala nalaze se u ograničenim nadležnostima, finansijskim, tehničkim i ljudskim resursima. Kada je reč o kapitalu za koji nemaju nadležnosti, LS smatraju da imaju više kapaciteta da se bave njime i utiču na njegov razvoj zato što su bliži lokalnim prilikama i bolje poznaju potencijale i prepreke u njegovom razvoju. Međutim, sa ograničenim budžetskim i ljudskim resursima, LS su veoma ograničene u dijapazonu mogućeg delovanja na

Grafikon 2: Kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



poboljšanju performansi teritorijalnog kapitala.

Kakvi su stvarni kapaciteti LS

Bez obzira na navedene percepcije, stvarni kapaciteti LS da preuzmu vodeću ulogu u kreiranju i implementaciji PRR, u sve tri analizirane dimenzije, veoma su ograničeni (Grafikon 2).

Ni status LS (opština ili grad), kao ni regionalna dimenzija nisu nužno u korelaciji sa nivoom institucionalnih i administrativnih kapaciteta za rukovođenje PRR. Primetne su regionalne disproporcije u domenu dostupnosti servisa i usluga LS ruralnim zajednicama. Ruralne zajednice u analiziranim LS koje pripadaju regionima Vojvodine, Beograda i Šumadije i zapadne Srbije, manje su izolovane od ruralnih zajednica u analiziranim LS južne i istočne Srbije. Institucionalna uređenost, odnosno organizovanost analiziranih LS u ovoj oblasti još uvek se može smatrati veoma slabom. Nijedna analizirana LS nema vidljiv značajniji napredak kada je reč o stepenu institucionalne uređenosti, kapacitetima LS za dobro upravljanje u oblasti ili u dostupnosti servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu (Grafikon 3).

Nadležnosti za pitanja ruralnog razvoja su raspoređene kroz postojeće službe specifično zadužene za poljoprivredu ili kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (sem u Negotinu i Indiji)¹². Nedovoljni ljudski resursi i deficit edukovanog kadra zajedničke su karakteristike svih analiziranih LS. Inicijative koje podstiču institucionalne promene u pogledu ruralnih pitanja još uvek su veoma slabe. Drugi akteri aktivno su uključeni jedino kada je reč o socijalnom dijalogu i konsultativnom procesu u vezi sa definisanjem lokalnih politika. Međutim, u odlukama i praćenju implementacije odluka, participacija drugih aktera izostaje. Poslovni sektor i ruralno stanovništvo, u odnosu na civilni sektor, manje su prisutni u ovim vidovima saradnje (izuzetak su LS Bačka Topola i Negotin). Problemima osetljivih grupa, osim u Vranju i donekle u domenu položaja mladih, ne posvećuje se dovoljno pažnje. Kancelarija za mlade (naročito u Loznici) jeste najvažniji segment artikulacije stavova ove kategorije stanovništva u strukturama LS. Međutim, ni u ovim slučajevima nije izgrađena posebna ruralna dimenzija. LS pokazuju priličnu konzistentnost kada je reč o dostupnosti i kvalitetu servisa i usluga LS ruralnom stanovništvu. Samo Indija ima

>>>

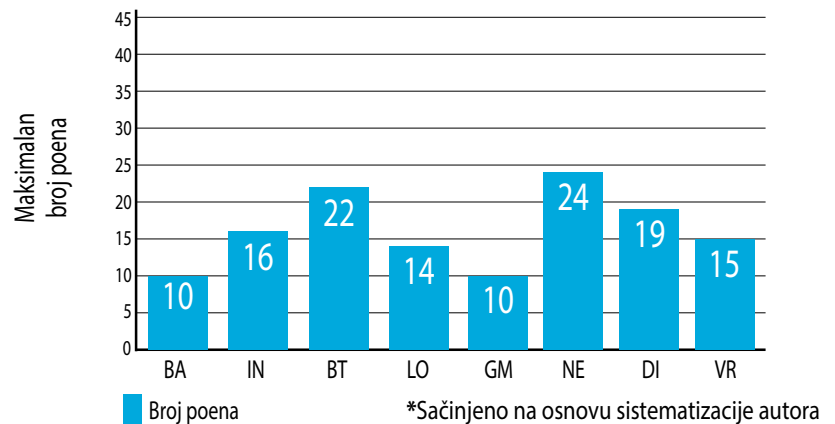
12. Kancelarija za lokalni ekonomski i ruralni razvoj, odnosno Agencija za ruralni razvoj.

potpuno dostupne servise i usluge, koje istovremeno i unapređuje uvođenjem novih IT pomagala. Bačka Topola takođe pokazuje napredne performanse u ovoj oblasti, dok su servisi u preostalim LS tek delimično dostupni ruralnim zajednicama.

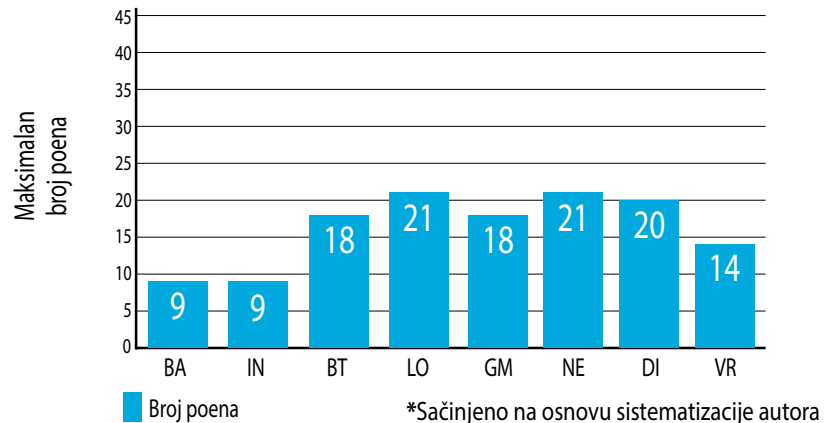
U spektru lokalnih politika, koje direktno ili indirektno utiču na razvoj ruralnih područja, ne uočava se fokus na specifične potrebe u ruralnim oblastima, a LS pokazuju slabe performanse (Grafikon 4). Lokalne politike koje utiču na ruralni razvoj kompleksne su, rigidne i rasparčane. PRR se veoma sporadično razmatra kao poseban i konzistentan segment razvoja u strateškim planovima. Samo dve analizirane LS (Dimitrovgrad i Loznica) imaju izrađen programski dokument koji direktno reguliše mehanizme podrške ruralnom razvoju. Preostale analizirane LS, u deklarativnom smislu, smatraju da su ruralna pitanja važan sadržaj strategija koje se odnose na lokalni ekonomski razvoj. I pored toga, termin „ruralni razvoj“ se obično ne koristi u strateškim planovima. Delovi planova koji se odnose na ruralni razvoj razvrstani su u posebne odeljke – poljoprivreda, turizam, infrastruktura, socijalna zaštita, obrazovanje. Kao najčešći razlog navodi se kompleksnost teme i nedostatak kapaciteta koji bi obezbedili okvir za institucionalizovanje teme. Nedovoljno jasan stav o pitanjima odgovornosti, ovlašćenja i ograničenja LS i lokalnih institucija, koja su zbunjujuća za predstavnike LS, navodi se kao dodatni argument za ovakvu situaciju. Pitanje autonomije LS u ovoj oblasti, kako se ističe, naročito je dovedeno u pitanje usvajanjem Zakona o podsticajima u poljoprivredi i ruralnom razvoju¹³. Član 13. ovog Zakona eksplicitno navodi da jedinice LS mogu da utvrđuju mere podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i PRR za područje teritorije jedinice LS, ali samo uz saglasnost Ministarstva. U istom članu se navodi da podrška sprovođenju poljoprivredne po-

13. „Službeni glasnik RS“, br. 10/2013.

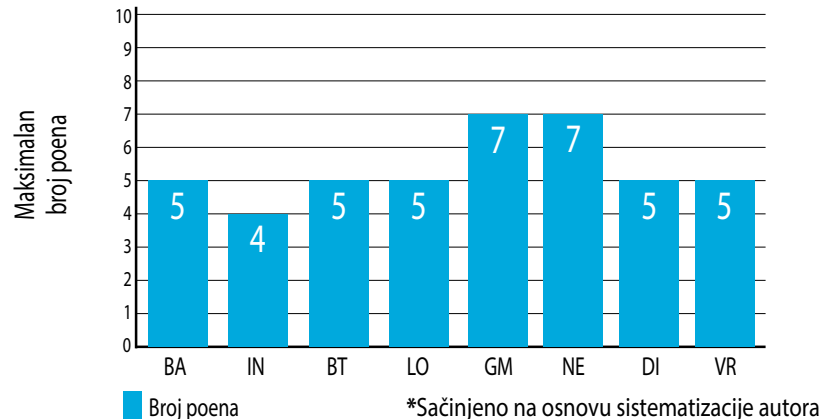
Grafikon 3: Institucionalni kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



Grafikon 4: Administrativni kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



Grafikon 5: Finansijski kapaciteti analiziranih LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja



litike i PRR u jedinicama LS ne može biti u suprotnosti sa nacionalnim programima donetim u skladu sa zakonom kojim se uređuju poljoprivreda i ruralni razvoj. Time se direktno utiče na ograničene mogućnosti LS da definišu teritorijalno specifične mere podrške. Sve analizirane LS navode birokratska opterećenja, kada jedan zaposleni u lokalnoj administraciji istovremeno obavlja više poslova iz različitih domena, kao čest uzrok tzv. zamora administracije.

Proces implementacije strateško-regulatornog okvira u svim LS praćen je definisanim kriterijumima za podršku, ali samo u četiri analizirane LS ovaj sistem je transparentan i dostupan na veb stranicama LS.

Kada je reč o finansijskoj dimenziji analize kapaciteta LS za preuzimanje nadležnosti u oblasti ruralnog razvoja, zbog nejasne i neefikasne fiskalne decentralizacije, kao i narušene predvidivosti finansiranja LS, teško je dati objektivnu sliku rezultata ove dimenzije. Istraživanjem su prućena dva segmenta lokalnih budžeta: koliko se lako mogu uočiti izdvajanja za ruralna područja i predvidivost i stabilnost tih izdvajanja. Kako je prikazano na Grafikonu 5, nijedan od analiziranih budžeta ne reflektuje jasno izdvajanja za ruralna područja. LS jasno ispoljavaju razumevanje za višedimenzionalnost izdvajanja za ruralna područja, ali ne uspevaju da jasno detektuju koliki je njihov udeo u ukupnom budžetu. Većina LS procenjuje izdvajanja za ruralna područja kroz izdvajanja za poljoprivredu, ali teško procenjuje izdvajanja za ostale ekonomske aktivnosti, komunalnu infrastrukturu, socijalna i druga izdvajanja. Takođe, kada je reč o stabilnosti izdvajanja za ruralna područja, ohrabruje činjenica da ni u jednoj analiziranoj LS nije zabeležen negativan trend. Sve LS procenjuju da

će, pre svega zbog važnosti teme za lokalni razvoj, izdvajanja za ruralna područja u narednom periodu rasti. I pored ovakvih rezultata, na osnovu procene o iznosu budžeta za izdvajanja za ruralna područja (od $\leq 1\%$ u dve LS, preko 3–4% u dve analizirane LS i 10% u jednoj LS do preko 16% takođe u jednoj analiziranoj LS; preostale dve LS nisu dostavile informacije o proceni ovih izdvajanja), opšti je utisak da je obim lokalnih izdvajanja još uvek veoma nizak i da budžetska podrška nije u korelaciji sa pozicijom teme u strateškim ciljevima LS.

Preporuke za efikasniju politiku ruralnog razvoja

- Promeniti poimanje uloge LS u rukovođenju ruralnim razvojem.
- Podeliti odgovornost za vođenje razvojnog procesa sa drugim partnerima, formiranjem održivih lokalnih (internih i eksternih) partnerstava.
- Usvojiti principe modernog upravljanja javnim politikama vezanih za ruralna područja i ruralno stanovništvo.
- Uspostavljati i unapređivati institucionalni okvir za efikasno političko delovanje.

Iskustva u implementaciji teritorijalnih politika ruralnog razvoja govore da je ovo izazovan zadatak za vlasti i da zahteva prevazilaženje velikih strukturnih prepreka kako bi se postigla efikasna koordinacija kroz više nivoa. Međutim, empirijski rezultati uključivanja LS takođe pokazuju da centralna vlast može da iskoristi lokalnu bazu znanja u osmišljavanju politika, ohrabrujući tako transparentnost u otkrivanju prioriteta za lokalne zajednice, ali i transparentnost troškova, uprkos postojanju više nivoa upravljanja.

S obzirom na to da LS uglavnom nemaju dovoljno snažne resurse da same kreiraju

i primenjuju razvojne programe, alternativa je da se kreiraju novi, međuopštinski entiteti, gde lokalni akteri razvijaju nove interese i međusobne odnose. Ovim novim, „ruralno orijentisanim“ entitetima, u zemljama gde postoji takvo iskustvo, često su poverene veće socijalne, finansijske i fiskalne odgovornosti, ali i podrške, kako od strane vlada zemalja u kojima su formirani tako i od strane institucija EU. Ove promene u EU imale su značajan uticaj naročito na izolovane i udaljene ruralne zajednice.

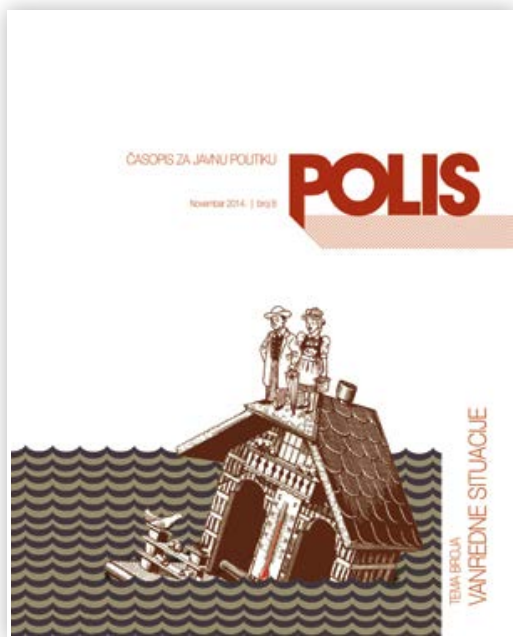
U protekle tri godine, zahvaljujući velikoj podršci i aktivnom učešću članstva, uticaj SKGO sve je izraženiji u sektoru poljoprivrede i ruralnog razvoja. Uloga SKGO definisana je Strateškim planom SKGO za period od 2014. do 2017. godine¹⁴. Ovaj plan, između 18 strateških ciljeva i pravaca delovanja SKGO, prepoznaje potrebu za podrškom LS u osnaživanju njihove uloge u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja. U skladu sa ovim planom, SKGO će nastaviti da pruža podršku LS u obavljanju nadležnosti u oblasti upravljanja poljoprivrednim zemljištem, promovisati i zastupati interese lokalne samouprave pred republičkim ustanovama zarad definisanja i osnaživanja uloge LS kao korisnika i kreatora nacionalne i lokalne politike ruralnog razvoja, artikulisanja lokalnih specifičnosti i interesa i definisanja nacionalne PRR uvažavanjem tih specifičnosti i interesa. SKGO će posebnu pažnju posvetiti podizanju nivoa svesti lokalnih vlasti o njihovoj ulozi u procesu kreiranja i sprovođenja PRR i potrebi za jačanjem njihovih internih kapaciteta za puno preuzimanje nadležnosti u ovoj oblasti. SKGO će podržavati veće uključivanje seoskog stanovništva u kreiranje i primenu lokalne razvojne politike i podsticati svoje članice da unaprede dostupnost svojih usluga seoskom stanovništvu. ■

14. Usvojen 11. decembra 2013. godine na 41. Skupštini SKGO. Dostupno na: <http://skgo.org/files/fck/File/41skupstina/Strateski%20plan%202014-2017.pdf>

Prof. dr Bogoljub Milosavljević

bogoljub.milosavljevic@pravnikafakultet.rs

ŠTA SE PROMENILO U PROTEKLIH GODINU DANA?



TEMA BROJA
VANREDNE SITUACIJE

Sistem zaštite i spasavanja, koji je razmatran u članku, ima osnovni zadatak da pruži hitan odgovor na posledice katastrofa (elementarnih i drugih nepogoda većih razmera). U članku nije bilo dovoljno naglašeno da se radi samo o jednom važnom delu šire celine aktivnosti, koja se u međunarodnoj terminologiji uobičajeno označava terminom *upravljanje rizikom od katastrofa* (engl. *disaster risk governance*). U čestoj upotrebi je i termin smanjenje rizika od katastrofa (engl. *disaster risk reduction*), kome se ponekad pridaje isto, a ponekad uže značenje. U ovom drugom značenju, on obuhvata prevenciju i jačanje otpornosti pojedinaca i zajednice na katastrofe.

Tokom 2015. godine dogodilo se nekoliko bitnih stvari u ovoj oblasti. Najpre, održana je Treća svetska konferencija o smanjenju rizika od katastrofa u gradu Sendai, u Japanu, na kojoj je usvojen novi okvir za smanjenje rizika od katastrofa u periodu 2015–2030.¹ Ovaj okvir predviđa aktivnosti UN i drugih međunarodnih organizacija, kao i smernice za kreiranje nacionalne politike u ovoj oblasti u svim zemljama članicama UN.

Druga važna činjenica na koju treba ukazati jeste pristupanje Srbije Mehanizmu EU za civilnu zaštitu, u okviru kojeg se, u slučaju katastrofa, pruža uzajamna prekogranična pomoć državama učesnicama u tom mehanizmu (države članice EU i druge zemlje), organizuje 24-časovni monitoring i info-centar.²

I treće, Sektor za vanredne situacije MUP-a bio je pripremio Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o vanrednim situacijama, sa osnovnom idejom da se otklone slabosti koje su se ispoljile tokom majskih poplava 2014. godine, naročito na nivou opština i gradova. U međuvremenu je SKGO pripremila analizu osposobljenosti opština i gradova za vanredne situacije, koja je pokazala da veliki broj opština nema osnovne planske dokumente (procene rizika i dr.), niti formirane i osposobljene jedinice civilne zaštite.

Sve u svemu, u 2015. godini je postalo jasno da postojeći sistem zaštite i spasavanja nije adekvatno osmišljen ni izgrađen i da, stoga, zahteva korenito normativno preuređenje. Zbog toga se pristupilo izradi novog zakonskog teksta o smanjenju rizika od elementarnih i drugih nepogoda i upravljanju vanrednim situacijama, čiji se nacrt upravo sada privodi kraju. U okviru tog novog koncepta jedinice lokalne samouprave će svakako imati jednu od centralnih uloga. One treba da se što pre osposobe da deluju na smanjenju rizika od elementarnih i drugih nepogoda i da postanu primarna snaga za odgovor na složene izazove vanrednih situacija.

1. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030, www.wcdr.org. Više o tome: Milosavljević, B., „Međunarodna saradnja u oblasti smanjenja rizika od katastrofa“, Pravni zapisi, 1, 2015, str. 52–84.
2. Sporazum o učešću Republike Srbije u Mehanizmu EU za civilnu zaštitu potpisan je 16. aprila 2015.



Prof. dr Bogoljub Milosavljević

Redovni profesor Pravnog fakulteta
Univerziteta Union u Beogradu

POLIS br. 8. / Novembar 2014.

KONCEPCIJSKE POSTAVKE SISTEMA ZAŠTITE I SPASAVANJA; PREDLOZI ZA PREISPITIVANJE

Važno svojstvo svakog sistema jeste težnja ka kontinuiranom menjanju i diferenciranju. Na te promene sistem bi morao da ima unapred pripremljene odgovore, odnosno predviđene mehanizme kako bi se znalo ko će reagovati ako neki element ne deluje

Moderni sistem zaštite i spasavanja u Republici Srbiji osmišljen je tek nedavno, donošenjem Zakona o vanrednim situacijama na samom kraju 2009. godine. Do sada je u dva navrata normativno podešavan (2011. i 2012. godine), ali u svojim ključnim elementima još uvek nije izgrađen. U međuvremenu se nalazio pred ogromnim izazovima, od kojih su najveći izazov predstavljale ovogodišnje majske poplave sa enormnim razmerama i katastrofalnim posledicama.

Stečena iskustva tokom proteklih četiri-pet godina („naučene lekcije“), a podjednako i uporedna iskustva zemalja koje su kroz duge vremenske periode gradile i „u hodu“ adaptirale svoje sisteme za reagovanje u vanrednim situacijama, upućuju na nužnost daljeg usavršavanja našeg sistema zaštite i spasavanja. Do efikasnog i racionalnog sistema ovog tipa ne dolazi se brzo i lako, jer je u pitanju strukturno i funkcionalno izrazito složen sistem. Uz to je njegovo delovanje na više načina uslovljeno sposobnostima drugih sistema sa kojima se nalazi u interakciji, ali i uveliko zavisno od okolnosti čije se nastupanje i rizik od njih ne mogu uvek unapred blagovremeno i tačno predvideti.

U tekstu koji sledi problematizuju se neke od osnovnih koncepcijskih postavki našeg sistema zaštite i spasavanja sa teorijskog i praktičnog aspekta. Cilj je da se te postavke preispitaju i bolje definišu kako bi sistem koji je na njima izgrađen imao veće izgleda da postane racionalan i efikasan sistem.

Obeležja sistema

I sam naziv *sistem zaštite i spasavanja* sadrži termin *sistem*, na osnovu čega bi se moglo pretpostaviti da su kreatori tog sistema imali u vidu standardno jezičko >>>

i teorijsko značenje tog pojma.¹ S tim u vezi, nameće se najpre pitanje o bitnim obeležjima ovog sistema. Iz zakonskih određenja sistema zaštite i spasavanja saznajemo da se o radi o sistemu koji

1. predstavlja deo šireg sistema nacionalne bezbednosti;
2. ima osnovne odlike civilnog sistema, ali sa jakim primesama komandnog i hijerarhijskog ustrojstva;
3. poseduje srazmerno visok stepen interne diferencijacije i, istovremeno, ima jak naglasak na integrisanosti;
4. počiva na kombinovanju profesionalnih, neprofesionalnih (ali obučениh) i volonterskih (neobučениh) elemenata, odnosno na kombinovanju aktivnosti snaga i subjekata koji su specijalizovani, delimično specijalizovani i nespecijalizovani za svoje uloge;
5. organizuje se na nacionalnom, pokrajinskom (AP Vojvodina), regionalnom (okružnom) i lokalnom nivou (opštine i gradovi), kao i na mesnom nivou i nivou privrednih subjekata i drugih pravnih lica, s tim što i građani u tom sistemu, pored svojih prava, imaju svoje dužnosti kao subjekti;
6. ima upravljačke, organizacione i operativne interne funkcije²;

7. obuhvata preventivne, zaštitno-spasilačke i sanacione³ funkcije, odnosno ciljeve koji se realizuju u odgovarajućoj meri;

8. usmeren je na zaštitu ljudi, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine (zaštitni objekti sistema)⁴;
9. situacije u kojima deluje su prouzrokovane rizičnim ljudskim aktivnostima i prirodnim katastrofama;
10. ima odlike izrazito otvorenog sistema ljudske saradnje, u interakciji je sa drugim sistemima i visoko zavisan od funkcionisanja tih drugih sistema.

Verovatno bi ovom spisku trebalo dodati i druga obeležja sistema zaštite i spasavanja, ali su i ova navedena dovoljna da se dobro razume kakva je priroda i koliko je velika složenost tog sistema. Dalje se kratko ukazuje na nekoliko pitanja koncepcijskog karaktera koja se postavljaju u vezi sa navedenim obeležjima.

Karakter sistema

Sistem zaštite i spasavanja je, dakle, jedan od bezbednosnih sistema, ali je on civilnog karaktera. Odnosi između subjekata u sistemu postavljeni su prema hijerarhijskom modelu, pa se tokom vanredne situacije ključne aktivnosti odvijaju preko lanca rukovođenja i komandovanja. Taj utisak može da se pojača angažovanjem

vojnih jedinica kao glavne snage i preuzimanjem čelnih funkcija u lokalnim štabovima za vanredne situacije od strane visokih vojnih starešina, kako se to dogodilo tokom majskih poplava. Kada nema vanredne situacije, sistemom se upravlja metodima koordinacije, uz koje se koriste manje naglašena hijerarhijska ovlašćenja za rukovođenje i nadzorna inspeksijska ovlašćenja Sektora za vanredne situacije.

Izgleda nam logično to da priroda sistema zaštite i spasavanja upravo zahteva upravljanje putem kombinovanja metoda koordinacije sa metodima hijerarhijskih nadzornih i naredbodavnih ovlašćenja upravnog tipa, s tim što bi ubuduće trebalo jasno razgraničiti situacije, odnosno poslove, u kojima se ti metodi koriste. S tim u vezi, nužno je ojačati inspeksijski nadzor.

S druge strane, vojno komandovanje ne pripada ovom sistemu, osim za vreme rata. Sledstveno tome, ni pripadnici civilne zaštite ne moraju nužno imati uniforme i činove; dovoljna je zaštitna odeća sa oznakama pripadnosti i zvanja.

Integrisanost sistema

Unutrašnja diferencijacija i integrisanost sistema zaštite i spasavanja stoje u vezi sa njegovom složenošću. Oko opšteg (jedinstvenog) cilja on objedinjuje brojne subjekte koji imaju posebne ciljeve (uloge) u tom sistemu, ali i svoje druge

1. Prema teoriji sistema, sistem pretpostavlja celinu sastavljenu od više delova koji su povezani zajedničkim ciljem, međusobnim odnosima i metodima rada. Ta je celina posebna (razgraničena od svog okruženja) i, u isto vreme, nalazi se u odnosima stalne interakcije sa tim istim okruženjem. Interakcija je dvostrana: okruženje (okolina) utiče na sistem i menja ga (*input*), kao što i on unosi svoje uticaje u okruženje i menja ga (*output*). Literatura o teoriji sistema je ogromna, počev o radova L. Bertalanfija, T. Parsonsa, N. Lumana i drugih. Dobar uvid u te teorije pruža: Pusić, E., *Upravni sistemi*, I, Zagreb, 1985, str. 11 i dalje.
2. „Sistem zaštite i spasavanja je deo sistema nacionalne bezbednosti i integrisani oblik upravljanja i organizovanja subjekata sistema zaštite i spasavanja na sprovođenju preventivnih i operativnih mera i izvršavanju zadataka zaštite i spasavanja ljudi i dobara od posledica elementarnih nepogoda i drugih ne-

seća, uključujući i mere oporavka od tih posledica.“ (član 8. tačka 2. Zakona o vanrednim situacijama).

3. Sanacione mere obuhvataju mere oporavka od posledica elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Granica ovih mera nije jasno određena.
4. Verujemo da su pre slučajno nego namerno na više mesta u Zakonu o vanrednim situacijama kulturna dobra i životna sredina kao zaštitni objekti ispušteni (npr. ovde navedeni član 8. tač. 2. i 15, član 3. tačka 4).
5. Ovaj sistem je jasno identifikovan i opisan u Zakonu o vanrednim situacijama, mada se u nekih njegovim odredbama pojavljuje i kao „sistem uzbunjivanja“ (npr. u čl. 56. i 105). O ovom sistemu biće reči posebno.

ciljeve. Znan broj tih subjekata i nije po svojoj osnovnoj ulozi element sistema zaštite i spasavanja, već je to samo delimično, jer težišno (po svojoj osnovnoj ulozi) pripada nekom drugom sistemu.

S tim u vezi, teorija sistema nas upozorava na važno svojstvo svakog sistema, na težnju ka njegovom kontinuiranom menjanju i diferenciranju (prema sopstvenim težnjama elemenata sistema i/ili delovanju okoline). To bi značilo i da su početne uloge koje su određene pojedinim elementima sistema zaštite i spasavanja izložene istom procesu stalnog menjanja i diferenciranja. Na te i takve promene sistem bi morao da ima unapred pripremljene odgovore (odnosno predviđene mehanizme za odgovor na situacije tipa „šta će se dogoditi tj. ko će reagovati ako neki element ne deluje“).

Složenost sistema zaštite i spasavanja vidi se i po tome što on objedinjuje određene podsisteme, od kojih su neki i definisani kao posebni sistemi (na primer, sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja)⁵, dok drugi nisu tako definisani, iako imaju sve odlike podsistema (na primer, civilna zaštita ili vatrogastvo).

U takvom sistemu je obezbeđenje integrisanosti veoma veliki izazov. U Zakonu o vanrednim situacijama postoje određeni mehanizmi za to i na više mesta se ponav-

lja da je sistem zaštite i spasavanja „jedinствен“. Međutim, u praksi izvesno moraju postojati brojne teškoće koje stoje na putu delotvornoj integrisanosti čitavog sistema. Put za prevladavanje tih teškoća je najpre u jasnom oblikovanju ciljeva svakog od pojedinih elementa, zatim u postizanju integrisanosti unutar užih celina (podsistema i nivoa organizovanja) i, konačno, u obezbeđivanju integrisanosti čitavog sistema preko jedinstvenog cilja i objedinjavajuće funkcije upravljanja sistemom. Tek uz pravilno ispunjenje sve ove tri pretpostavke sistem može uspešno da deluje.

Problem integrisanosti sistema zaštite i spasavanja ima i svoj osoben vid, koji stoji u vezi sa njegovom hibridnom strukturom. Naime, pravi se razlika između subjekata⁶ i snaga⁷ sistema zaštite i spasavanja, a neki od subjekata su istovremeno i snage sistema. Uloga subjekata sistema zaštite i spasavanja je određena na opšti način (kao opšta uloga svih subjekata) i posebno za svaki subjekt. Opštu ulogu čine obezbeđivanje izgradnje sistema zaštite i spasavanja i sprovođenje preventivnih mera zaštite i spasavanja. Subjekti, dakle, izgrađuju sistem i deo su tog istog sistema. U isto vreme, oni su nosioci jedne od tri osnovne delatnosti sistema – preventivne. Pitanje koje se s tim u vezi najpre nameće jeste sledeće: da li je na ovaj način sistem zaštite i spasavanja razgraničen od svoje okoline? Ovo je pitanje važno zbog toga što tek sa jasnim

razgraničenjem od svoje okoline neki sistem dobija obeležja sistema.

To pitanje će biti ovde ostavljeno bez odgovora, između ostalog zato što bi ono zahtevalo dosta prostora. Umesto toga, vratićemo se glavnom pitanju u ovom odeljku, pitanju integrisanosti sistema. Izgleda nam da se integrisanost može efikasno obezbediti prvenstveno u okviru onog dela sistema zaštite i spasavanja koji je njegov delatni deo, uslovno rečeno podsistem ili uža sistem koji čine snage tog sistema. Integrisanost subjekata, kao šireg sistema je teže izvodljiva. U tom smislu bi imalo rezona da se preispita šta čini sistem zaštite i spasavanja, pa možda i da se on definiše kao uža kategorija, tj. samo obuhvatom snaga sistema zaštite i spasavanja. To nije protivno potrebi da oni koji su označeni kao subjekti sistema zaštite i spasavanja imaju svoje uloge, odnosno zakonske dužnosti i prava.⁸

Preventivna funkcija

Upravo u vezi sa obuhvatom sistema (subjekti i snage) stoji pitanje o preventivnoj funkciji sistema zaštite i spasavanja. Značaj ove funkcije je ogroman, jer većina nesreća može da se izbegne, može da se spreči većina njihovih posledica blagovremenim reagovanjem ili barem je moguće znatno umanjiti te posledice ukoliko preventivni mehanizmi adekvatno deluju. Saglasno tome, zakonski opis preventivnih mera je obuhvatan.⁹ Čini se,

>>>

6. Subjekti su organi državne uprave, pokrajinski organi i organi opština i gradova, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici, građani, grupe i udruženja građana, profesionalne i druge organizacije. U ovom nabravanju nije jasno kakav bi subjekt predstavljale „grupe građana“.

7. Snage su štabovi za vanredne situacije, jedinice civilne zaštite, vatrogasno-spasilačke jedinice, policija i Vojska Srbije, subjekti čija je redovna delatnost zaštita i spasavanje, privredna društva i druga pravna lica, Crveni krst Srbije, Gorska služba spasavanja i udruženja koja su osposobljena i opremljena za zaštitu i spasavanje.

8. I drugi sistemi imaju svoje potpore u delatnostima subjekata koji ih ne čine, subjekte koji ih organizuju, nadziru ili sa čijim se delatnostima povezuju. Između drugih mogućnost je i ta da se, po uzoru na sistem nacionalne bezbednosti, sistem zaštite i spasavanja diferencira na upravljački i izvršni deo.

9. Prema članu 8. tačka 15. Zakona o vanrednim situacijama, preventivne mere zaštite i spasavanja obuhvataju uspostavljanje Nacionalne strategije zaštite i spasavanja u vanrednim situacijama, procenu rizika i ugroženosti od elementarnih nepogoda i drugih nesreća, mere pri izgradnji na trusnom području ili izgradnji objekata (brane, skladišta, pumpne stanice i dr.) koji mogu ugroziti živote ljudi i materijalna dobra, izgradnju odbrambenih nasipa, obeležavanje mesta i procenu rizika od lavina, regulisanje vodotokova, protivgradnu odbranu, razbijanje leda na vodotokovima, izgradnju potpornih zidova, protivpožarne mere, mere kojima se sprečava eksplozija ubojnih sredstava, nekontrolisano oslobađanje, izlivanje ili rasturanje štetnih ili čvrstih hemijskih, nuklearnih i radioaktivnih materijala, otkrivanje i prognoziranje razvoja i kretanja atmosferskih elementarnih nepogoda, organizovanje sistema osmatranja, obaveštavanja i uzbunjivanja, epidemiološke, veterinarske i druge mere kojima se sprečavaju prirodne i tehničke nesreće ili ublažava njihovo dejstvo.

međutim, da u praksi najčešće nije obezbeđeno sprovođenje tih mera.

Zakonska koncepcija sistema zaštite i spasavanja polazi od toga da je preventivna funkcija u krugu odgovornosti subjekata sistema zaštite i spasavanja. Podsetimo se da su subjekti (1) organi državne uprave, organi pokrajine, opštine i grada, (2) privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici i (3) građani, grupe građana, udruženja, profesionalne i druge organizacije. Obaveza preduzimanja preventivnih mera, kao što se može videti iz njihovog popisa, u manjoj meri spada u krug dužnosti građana i njihovih grupa i asocijacija, a u znatno većoj meri u krug dužnosti privrednih subjekata i javnih službi (ustanova i preduzeća), kao i organa državne uprave, pokrajinskih i lokalnih organa.

Pored preduzimanja preventivnih mera iz kruga sopstvenih dužnosti, organi državne uprave, pokrajinski i lokalni organi, a naročito prvoimenovani organi¹⁰ imaju sopstvenu odgovornost za to da preko nadzora prinude sve druge (građane, njihove grupe i asocijacije, privredne subjekte i javne službe) na poštovanje zakona i drugih propisa koji utvrđuju obaveze preduzimanja preventivnih mera. To bi značilo da prvenstvenu odgovornost za tolerisanje (ili neotkrivanje) propusta u preduzimanju preventivnih mera, s obzirom na svoje nadležnosti, imaju organi državne uprave nadležni za poslove inspeksijskog nadzora. Otud se može smatrati i da je centralna odgovornost za prevenciju u ovoj oblasti, ne samo na subjektima koje zakon obavezuje na takve

mere, već i na inspeksijskim službama države.

S obzirom na činjenicu da je inspeksijski nadzor koji je od interesa za sistem zaštite i spasavanja rasparčan na čitav niz (drugih) inspeksijskih službi, da one deluju svaka za sebe i da imaju svoje nespecifikovane i parcijalne uvide u pitanja od interesa za prevenciju vanrednih situacija, nameće se logično pitanje da li je moguće pronaći takvo rešenje koje bi bolje odgovaralo interesima sistema zaštite i spasavanja? Imamo u vidu utvrđivanje obaveze zajedničkog rada više nadležnih inspekcija ili nekog vida obavezujuće koordinacije njihovog rada ili, recimo, davanja ovlašćenja Ministarstvu unutrašnjih poslova da ono, u okviru vršenja nadzora nad primenom Zakona o vanrednim situacijama, može drugim nadležnim inspekcijama da daje predloge na koje se one ne mogu oglasiti. S tim u vezi, rešenja iz Zakona o vanrednim situacijama bi se mogla tumačiti kao dovoljna za ostvarenje te ideje, ali bi se u tom slučaju moralo priznati da se ona tako ne koriste.¹¹

Sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja

Jednu od ključnih karika čitavog sistema zaštite i spasavanja predstavlja sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja. Ovaj sistem još uvek nije uspostavljen onako kako je osmišljen u Zakonu o vanrednim situacijama (nema još uvek Službe 112 itd.), pa funkcioniše na stari, nepovezan (nesi-

stemski) i nedelotvoran način. Otuda se ne ostvaruje ni obaveza organa državne uprave, organa pokrajine i jedinica lokalne samouprave, utvrđena u tom zakonu (član 5, načelo javnosti), prema kojoj oni moraju obezbediti da stanovništvo, na području koje može pogoditi elementarna i druga nesreća, bude obavješteno o opasnostima. S tim u vezi je upadljivo to da iz istog zakona proizlazi da za propuste u ispunjavanju te obaveze, tj. za nepoštovanje jednog od najvažnijih njegovih načela, čak i pošto sistem osmatranja bude uspostavljen, odgovorna lica u navedenim organima neće biti pravno sankcionisana.¹² Smisao obaveze se onda potpuno menja, pa ona i nije više obaveza, jer ono što bi moralo da se čini prolazi nekažnjeno i kada se ne čini (eventualna politička odgovornost nije zamenski mehanizam na koji se može računati).

Ovde nas više interesuje kako je sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja koncipiran. On se u Zakonu o vanrednim situacijama definiše kao preventivno-zaštitni sistem, koji ima svoju osobenu funkciju, zatim kao sistem koji čine brojni subjekti sa odgovarajućim dužnostima (ciljevima ili ulogama) i, s tim u vezi, kao sistem u kome postoje naročite službe i mehanizmi za funkcionalno objedinjavanje (integrisanje). Funkcionalnu definiciju daje član 8. tačka 11. Zakona o vanrednim situacijama i ona je dobijena kombinovanjem tehničkih i ciljnih aspekata ovog sistema.^{13 14}

U ovom sistemu postoje brojni subjekti: Služba 112, organi državne uprave, po-

10. Stavljanje organa državne uprave u prvi plan je u vezi sa njihovom primarnom nadležnošću za obavljanje poslova inspeksijskog nadzora (na državnom nivou postoji 37 inspekcija, a na pokrajinskom i lokalnom neuporedivo manje).

11. Zakon o vanrednim situacijama (u čl. 141. do 143) utvrđuje da poslove nadzora nad primenom ovog zakona obavlja Ministarstvo unutrašnjih poslova (u kom je Sektor za vanredne situacije). Među ovlašćenjima tog ministarstva je široko definisano pravo da „naloži preduzimanje mera i zadataka koje smatra potrebnim“ (član 142. stav 1. tačka 4), a među ovlašćenjima inspektora koji

treba da vrše nadzor je „nalaganje obustavljanja radnji kojima se direktno ugrožavaju ili dovode u opasnost život i zdravlje ljudi, materijalna i kulturna dobra i životna sredina, do donošenja odluke nadležnog organa“ (član 143. stav 1. tačka 5).

12. U pojedinim zemljama može se tražiti naknada štete od hidrometeorološke službe koja nije prognozirala pojavu gradonosnih oblaka, pa usled toga nisu preduzete mere odbrane.



licija, Vojska Srbije, privredna društva, službe od javnog interesa i druga pravna lica koja se u okviru svoje redovne delatnosti bave osmatranjem, evidentiranjem, analizom i prognoziranjem određenih pojava i stanja u hidrometeorologiji, seiz-

mologiji, zaštiti od požara, vodoprivredi, hemijskoj i radiološkoj zaštiti, zdravstvu, poljoprivredi, elektroprivredi, saobraćaju i drugim oblastima (član 103. stav 3. Zakona o vanrednim situacijama). Krug subjekata nije, dakle, dovoljno određen, a

nije ni zaključen, zbog čega ni ovaj sistem nije razgraničen od svoje okoline.

Posebnu ulogu u tom sistemu imaju pokrajine i jedinice lokalne samouprave, koje daju telekomunikacionu i infor-

>>>

13. „Sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja je skup tehničkih kapaciteta neophodnih za pravovremeno prikupljanje podataka, detektovanje udesa, njihovu analizu i izradu prognoza, širenje informacija značajnih za upozoravanje pojedinaca, zajednica i organizacija koje mogu biti ugrožene nekom opasnošću kako bi se pripremili i na vreme reagovali, čime se smanjuje verovatnoća nastajanja štete ili gubitaka.”

14. Ista je definicija, međutim, nespretno redukovana u članu 103. stav 1. na otkrivanje, praćenje i prikupljanje podataka o svim vrstama opasnosti koje mogu ugroziti ljude, životnu sredinu, materijalna i kulturna dobra (osnovni zadatci sistema).

macionu podršku za potrebe zaštite i spasavanja i, s tim u vezi, uključuju se u telekomunikacioni i informacioni sistem Službe za osmatranje, obaveštavanje i uzbunjivanje. Pominjanje ove službe u Zakonu o vanrednim situacijama ostaje nejasno, jer se na drugim mestima ne govori o njenom postojanju u vidu posebne službe. Inače, prema Zakonu o vanrednim situacijama (član 11. stav 2. tačka 6), Ministarstvo unutrašnjih poslova organizuje sistem osmatranja, ranog upozoravanja, obaveštavanja i uzbunjivanja na teritoriji Republike Srbije. Organizovanje sistema imalo bi značenje preduzimanja planskih, organizacionih, koordinativnih, potpornih i drugih aktivnosti koje su potrebne da sistem, zasnovan na ulogama njegovih subjekata, bude delotvoran i integrisan.

Opšti utisak koji se stiče o ovom, u nizu elemenata samo koncipiranom i još uvek neizgrađenom sistemu, poprilično je neodređen. Verovatno bi stručnjaci za takve sisteme mogli da daju određenije sudove o njegovoj održivosti, na osnovu čega bi pravna struka mogla da predloži korekcije u Zakonu o vanrednim situacijama, ukoliko su one potrebne.

Osnovni nivo organizovanja

Saglasno načelu prema kome se vanredne situacije prvenstveno rešavaju tamo gde nastaju, odnosno snagama one teritorijalne zajednice koja je pogođena elementarnom nepogodom ili drugom nesrećom, kao osnovni nivo za organizovanje tih snaga uzet je lokalni nivo. Kada snage tog nivoa nisu u stanju da se izbo-

re sa posledicama situacije, u dejstvo stupaju okružne, pokrajinske i nacionalne snage. Za angažovanje snaga tih drugih (viših) nivoa irelevantno je to da li je elementarnom nepogodom ili drugom nesrećom pogođena teritorija više od jedne lokalne zajednice. Za to je jedino bitna procena o dovoljnosti snaga za zaštitu i spasavanje. Međutim, kada se dogodi angažovanje snaga sa viših nivoa, menjaju se odnosi unutar sistema, utoliko što rukovodeću ulogu preuzimaju snage višeg nivoa (odnosno najvišeg nivoa koji učestvuje).

Šta nam te činjenice govore u odnosu na bazični nivo organizovanja sistema zaštite i spasavanja? Najpre, da taj nivo, ma koliko bio valjano organizovan (po svojim kapacitetima i sposobnostima), ne može u potpunosti da odgovori svojim zadacima (jer će uvek postojati mogućnost nailaska nepogode ili nesreće koja prevazilazi njegove kapacitete i sposobnosti). Ili, na drugi način rečeno, da je snage sistema zaštite i spasavanja nužno organizovati po nivoima, ali da tek sve one zajedno mogu odgovoriti na sve izazove i rizike (razume se, uz uključivanje volontera).

Drugi zaključak koji stoji u vezi sa prethodnim, ali ima drugačije značenje, jeste sledeći: pitanje veličine snaga koje treba da postoje na lokalnom nivou je podložno procenama i na njega se ne može dati jednoznačan odgovor. Koliko će biti takvih snaga na lokalnom nivou, u načelu bi moglo da zavisi od ukupnog kapaciteta tih snaga koji je potreban u sistemu i

njegove raspodele na pojedine nivoe. Ali, jedna od odlika sistema zaštite i spasavanja jeste njegova nepodložnost matematičkim te vrste. Između ostalog, zbog toga ovaj sistem i računa na volontere.

Pošto je to tako, poželjno bi bilo da se na lokalnom nivou teži maksimalnom rešenju (dovoljnom za lokalni nivo), ali smo se složili da ono nikad neće biti i stvarno dovoljno s obzirom na prirodu zahteva koji se postavljaju pred sistem zaštite i spasavanja. Osim toga, težnja ka maksimalnim rešenjima mora ustupiti mesto onim rešenjima koja imaju svoj *ratio*, odnosno koja se kreću u granicama ekonomske moći društva i koja su ekonomična. Do takvih bi se rešenja najpre moglo doći iskustvenim putem, ali za tako nešto su u našem slučaju male mogućnosti zbog prekida kontinuiteta sa ranijim sistemom i njegovog urušavanja. Stoga nam preostaje drugi mogući put: da procenimo kakve su snage potrebne na lokalnom nivou, na bazi uporednih iskustava i nekih od vodećih principa čijom bi se primenom postiglo da ta početna procena bude racionalna, ekonomična i da verovatno garantuje efikasno rešenje, a zatim da se ona na osnovu stečenih iskustava koriguje.

Pri tome, načelno je moguće da se težište u organizovanju bazičnog nivoa stavi na snage lokalnih zajednica i da se ukine okružni nivo organizovanja. Isto tako je moguće da se na nivou lokalnih zajednica organizuju manje snage, uz zadržavanje okružnog nivoa i jačanje snaga na tom nivou. Ova druga mogućnost

15. U opravdanost ovog predloga mogu nas, barem kao početni argumenti, uveriti nedovoljni ljudski, materijalni i drugi kapaciteti izrazito malih opština (oko 60 opština ima manje od 20.000 stanovnika), kao i činjenica da bi troškovi opremanja i obučavanja snaga za vanredne situacije bili manji na okružnom nego na lokalnom nivou.

se čini razumnijom i stoga se predlaže da ona bude temeljno ispitana.¹⁵ Ako bi bila prihvaćena, ona nikako ne bi trebalo da znači redukovanje ili zanemarivanje prava i obaveza lokalne zajednice kao subjekta sistema zaštite i spasavanja, već samo pomeranje težišta sa lokalnog na okružni nivo kada je reč o organizovanju onih snaga i podsistema u sistemu zaštite i spasavanja za koje je racionalnije i ekonomičnije da budu na okružnom nivou, umesto da ostanu na lokalnom nivou.

Opcija koja bi se mogla dogoditi u perspektivi, kako sada stoje stvari i ako se ništa ne promeni, imala bi kao verovatni ishod centralizovanje snaga sistema zaštite i spasavanja na nacionalnom nivou, uz ukidanje okružnog nivoa i zadržavanje lokalnog nivoa sa slabim i nedovoljnim kapacitetima (možda i njegovo dalje zanemarivanje). Time bi se uveliko napustilo načelo pomenuto na početku ovog odeljka.

Prilagođena umesto monotipske organizacije

Postojeća koncepcija sistema zaštite i spasavanja, a nažalost i druge koncepcije koje se tiču lokalne samouprave kod nas, polaze od viđenja svih opština i gradova kao potpuno istih. Za sve njih se nudi samo jedno rešenje: svi moraju imati iste organe i funkcije, nezavisno od njihovih realnih mogućnosti, budžetskih kapaciteta, broja stanovnika, razvijenosti i drugih elemenata koji ih čine bitno različitim. Pošto su takve koncepcije neostvarive i otud nerealne, sledi naše redovno čuđenje i upitanost zbog čega jedinice lokalne samouprave ne rade ovo ili ono što

je zakon propisao. Potom dolaze zahtevi za promene zakona, koji se opet kroje po monotipskom modelu i ne daju bolje rezultate.

Pored nejednakih mogućnosti opština i gradova, evidentna je i nejednaka potreba za uspostavljanjem svih snaga sistema zaštite i spasavanja u svim opštinama i gradovima. Organizaciju i kapacitete tih snaga bi trebalo prilagoditi potrebama koje su konkretno utvrđene na osnovu procena rizika i planova zaštite i spasavanja za svaku pojedinu opštinu i grad, odnosno za grupe opština i gradova sa sličnim procenjenim rizicima i planovima zaštite i spasavanja. Tako bi se dobili organizacija i kapaciteti koji su prilagođeni i odgovarajući za pojedine lokalne zajednice. Ovaj pristup pretpostavlja da procene rizika i planovi zaštite i spasavanja postoje pre donošenja konačnih odluka o potrebnim snagama. U takvom, prilagođenom modelu organizacije snaga postigla bi se veća racionalizacija i bolje ispunili preduslovi za efikasnije delovanje sistema zaštite i spasavanja.

Razmišljanja u izloženom pravcu, razume se, ne isključuju nužnost postojanja onih elemenata sistema koji bi bili za sve jedinstveni i koje bismo, uslovno, mogli označiti nužnim elementima ili jezgrom sistema. Ti bi elementi morali postojati u svakoj lokalnoj zajednici da bi se obezbedila funkcionalnost i jedinstvo sistema. Da bi se znalo koji su to elementi, bilo bi potrebno učiniti dodatni napor i izdvojiti takve elemente sistema od onih koji bi mogli biti prilagođavani na opisani način.

Zaključak

Mada još uvek nije izgrađen u celini na način kako je zakonom osmišljen, sistem zaštite i spasavanja u Republici Srbiji bi trebalo dalje normativno oblikovati radi njegovog podešavanja. U procesu daljeg normativnog oblikovanja ovog sistema, imalo bi osnova da se preispitaju, pojasne ili redefinišu određene postavke njegove koncepcije. Bez tog dodatnog misaonog napora, dalje zakonske korekcije, koje bi bile izvođene u zadatom (postojećem i neizmenjenom) koncepcijskom okviru sistema zaštite i spasavanja, mogle bi da predstavljaju mukotrpnu i skuplju varijantu dužeg puta do uviđanja nesolidnosti i neminovne odluke o krupnijim sistemskim promenama. To bi svakako značilo odlaganje konačnog cilja – stvaranja dovršenog, efikasnog i racionalnog sistema zaštite i spasavanja.

Predlozi koji su dati u ovom tekstu zasnovani su na sistemskoj analizi i poznavanju stanja lokalne samouprave. Odnose se na one postavke koncepcije sistema zaštite i spasavanja koje ne deluju u teorijskom smislu dovoljno logično ili se ne oslanjaju na dovoljno realne pretpostavke, a koje, po mišljenju autora ovog teksta, imaju ili mogu imati za rezultat zastoj u razvoju sistema zaštite i spasavanja. ■

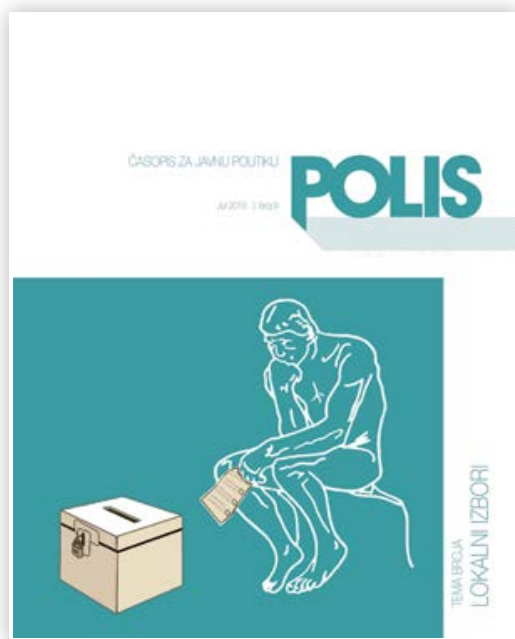
Dr Đorđe Vuković
✉ djordje.vukovic@cesid.rs

IZBORI I POLITIČKA ELITA

Predstavnička demokratija počiva na principu suvereniteta građana, odnosno birača. Građani treba da bez učešća nekog drugog odlučuju o tome ko će činiti njihovu političku elitu. Pretpostavka je da su građani u stanju da iz svojih redova izaberu one koji imaju najviše poštovanja, znanja i veština da vode zajednicu. Političke stranke služe kao sredstvo koje omogućava ovaj proces, a nikako nisu cilj samog procesa. U modernim demokratijama biraju se pojedinci koji čine političku elitu, a ne stranke koje određuju ko će činiti političku elitu. Dakle, izborni sistem treba da omogući proces u kom će građani biti u stanju da sami određuju ko su pripadnici političkih elita.

Najveći nedostatak postojećeg izbornog sistema u Srbiji ogleda se u činjenici da on nije sposoban da omogući ovakav model formiranja političkih elita. U praksi je najčešći slučaj da lideri stranaka i uža rukovodstva određuju ko će biti kandidati na izornoj listi, a samim tim i ko će biti u predstavničkim telima. Građani nemaju uticaja na ovaj izbor, a izbori služe kao potvrda ili uskraćivanje poverenja odlukama uskih stranačkih elita oličenih u predsednicima stranaka i uskom krugu ljudi oko njih. U suštini, formira se sistem nepovoljne selekcije političke elite, gde se kao ključni atributi cene poznanstva i rođačke veze sa liderom ili članovima rukovodstva stranke, lojalnost prema njima kao osobama, a ne prema partijskim programima i ideologiji.

Dokle god Srbija bude primenjivala postojeći izborni sistem minimalne su šanse da promeni proces odabira političkih elita. Time smo kao društvo osuđeni da nemamo dovoljno mogućnosti da iskoračimo iz postojećeg političkog, ekonomskog i socijalnog miljea u kome živimo. Barem oko toga nema značajnije dileme: okolnosti poretka u kome živimo nisu ni za koga zadovoljavajuće.



TEMA BROJA
LOKALNI IZBORI



Dr Đorđe Vuković

Programski direktor
Centra za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
iz Beograda

✉ djordje.vukovic@cesid.rs

POLIS br. 9. / Jul 2015.

ZAŠTO MENJATI IZBORNI SISTEM?

Ključni nedostatak aktuelnog izbornog sistema u Srbiji leži u činjenici da on nije u stanju da obezbedi kvalitetan odabir političke elite, a pri tome ne ispunjava ni kriterijum neposrednosti odnosa građana i njihovih izabranih predstavnika, kao ni kriterijum geografske reprezentativnosti

Duži niz godina u Srbiji je aktuelna ideja o promeni izbornog sistema. Ovu ideju, bez obzira na to ko je u tom trenutku aktuelni nosilac političke vlasti, spominju i pozicione i opozicione političke stranke. Pozive na promenu izbornog sistema upućuju i stručna javnost i predstavnici civilnog sektora. Opšta je ocena da je postojeći izborni sistem u najmanju ruku neadekvatan za politički sistem Srbije i da je neophodna njegova promena. Predlaganje novih izbornih sistema često je u bliskoj vezi sa interesom samog predlagača, pa se argumentacija o nedostacima postojećeg izbornog sistema svodi na promociju predloženih promena, a ne na analizu onoga što nedostaje.

Ključna obeležja postojećeg proporcionalnog izbornog sistema su to se proces glasanja i distribucije mandata obavlja u jednoj izbornoj jedinici, da se kandidati odabiraju sa zatvorene izborne liste i da se, kao dodatni element, pojavljuje cenzus od 5%. Shodno tim karakteristikama izbornog sistema, želimo da procenimo u kojoj meri on zadovoljava sledeće kriterijume.

Kriterijumi za odabir izbornog sistema

Proces odabira izbornog sistema stoji između različitih ciljeva i efekata koji se njime žele i mogu postići. Treba imati u vidu da proces odabira izbornog sistema u praksi zavisi od partijskih elita koje su zainteresovane da, uvođenjem tog sistema, ostvare za sebe što bolje učinke, te time stvar postaje još komplikovanija. Stoga je izlistavanje potreba vezanih za uspostavljanje izbornih sistema važno za raspoznavanje motivacija zagovornika različitih rešenja.

>>>

Reprezentativnost

Jedan od ciljeva koji se želi postići pri odabiru izbornih sistema jeste obezbeđivanje reprezentativnosti. Međutim, olako se shvata da zadovoljenje ovog principa podrazumeva da je procenat glasova koji osvoji neka stranka isti ili sličan kao procenat osvojenih mandata u telu čiji se članovi biraju. Pored ovakve reprezentativnosti, koja se najčešće uzima u obzir, izdvajaju se još dva tipa reprezentativnosti koje izborni sistemi treba da ispune.

- *Geografska reprezentativnost* je jedan od uobičajenih zahteva koji se postavlja pred kreatora izbornih sistema. Ukoliko je reč o lokalnim izborima, u praksi je dobro ako je izborni sistem takav da može omogućiti da svaka naseljena zajednica u toj opštini¹ ima svog predstavnika u lokalnom parlamentu. Ukoliko se radi o drugim nivoima izbora, (regionalnim, nacionalnim), podrazumeva se da reprezentativnost zahteva da jedinice lokalne samouprave, manja i veća naseljena mesta, geografske zajednice, odnosno regioni, kada je reč o nacionalnim izborima, budu predstavljeni preko svojih članova u zakonodavnim telima. Na taj način bi svaka pojedinačna regija, ukoliko zadovoljava minimalni kriterijum predstavljenosti, trebalo da ima svog predstavnika u telu čiji se članovi biraju.

- *Reprezentativnost manjina i manjinskih grupa* je zahtev u koji se svrstava nekoliko elemenata, koji su po svojoj prirodi različiti, ali im je krajnja svrha da utiču na reprezentativnost marginalizovanih i manjinskih grupa. Najpre, uobičajeno je da se etničkim grupama, naročito u zemljama koje su prošle kroz fazu etničkih konflikata, omogućiti određena zastupljenost u zakonodavnom telu. Potom, savre-

na je tendencija da se merama pozitivne akcije utiče na ravnomernu zastupljenost polova, čime se postiže veća zastupljenost žena u ovakvim telima.

Zahtevi za geografskom reprezentativnošću i reprezentativnošću manjina i manjinskih grupa su vrlo često prisutni u odabiru izbornog sistema. Međutim, posledica njihovog uvođenja je i to da se od jednog dela drugih manjinskih grupa čuju zahtevi za političkom predstavljenošću. Tako se širi krug uključenih grupa, pa nisu retki pozivi da se reprezentativnost traži i po kriterijumu ravnopravnosti bez obzira na seksualnu orijentaciju (homoseksualci, biseksualci...), starosnu grupaciju kojoj se pripada (omladina, stari/penzioneri), imovno stanje (poreska davanja). Stoga treba voditi računa o tome da, kada se uvode kriterijumi koji potpomažu reprezentativnost marginalizovanih i manjinskih grupa, oni budu tako postavljeni da ispune svoju svrhu, a ne da obesmisle čitavu ideju.

- *Politička reprezentativnost* se uzima kao najčešći obrazac kojim se ukazuje na to da li je u zakonodavnom telu zadovoljena forma predstavljenosti. Opšte je pravilo da izborni sistem koji dovede do što većeg poklapanja procenta osvojenih glasova i broja osvojenih mandata ispunjava zahtev reprezentativnosti. Međutim, u pojedinim izbornim formulama desi se da stranka osvoji relevantan broj glasova, ali nije u stanju da dobije ni jedno mesto u zakonodavnom telu.

Važeći izborni sistem različito odgovara na svaki od postavljenih kriterijuma reprezentativnosti. Čini se da je naproblematičniji koncept geografske reprezentativnosti. Poslednja analiza iz marta 2015. godine Nacionalne koalicije za de-

centralizaciju² ukazuje na to da 96 gradova i opština u Srbiji, na čijoj teritoriji živi preko 1,5 miliona birača, nema ni jednog poslanika u aktuelnom sazivu parlamenta. U istom tekstu mogu se naći podaci i o prethodnim sazivima, gde se potvrđuje sličan trend. Slična je situacija i sa lokalnim predstavničkim telima, gde odbornici najčešće dolaze iz urbanog dela lokalnih samouprava, dok su predgrađa i sela bez odbornika ili su prema broju stanovnika nedovoljno predstavljeni.

Kada je u pitanju predstavljenost manjinskih ili ugroženih grupa, postojeći izborni sistem ima nekoliko dodatnih mehanizama kojima u znatnoj meri odgovara na zadate kriterijume. Najpre, kada je reč o predstavljenosti etničkih zajednica, izborne liste koje zagovaraju interese tih grupa su izuzete od opšteg pravila o cenzusu od 5%. Kada je reč o rodnoj predstavljenosti, proces kandidovanja zahteva učešće barem trećine manje zastupljenog pola, kojim se obezbeđuje i učešće predstavnika tog pola u samoj skupštini.

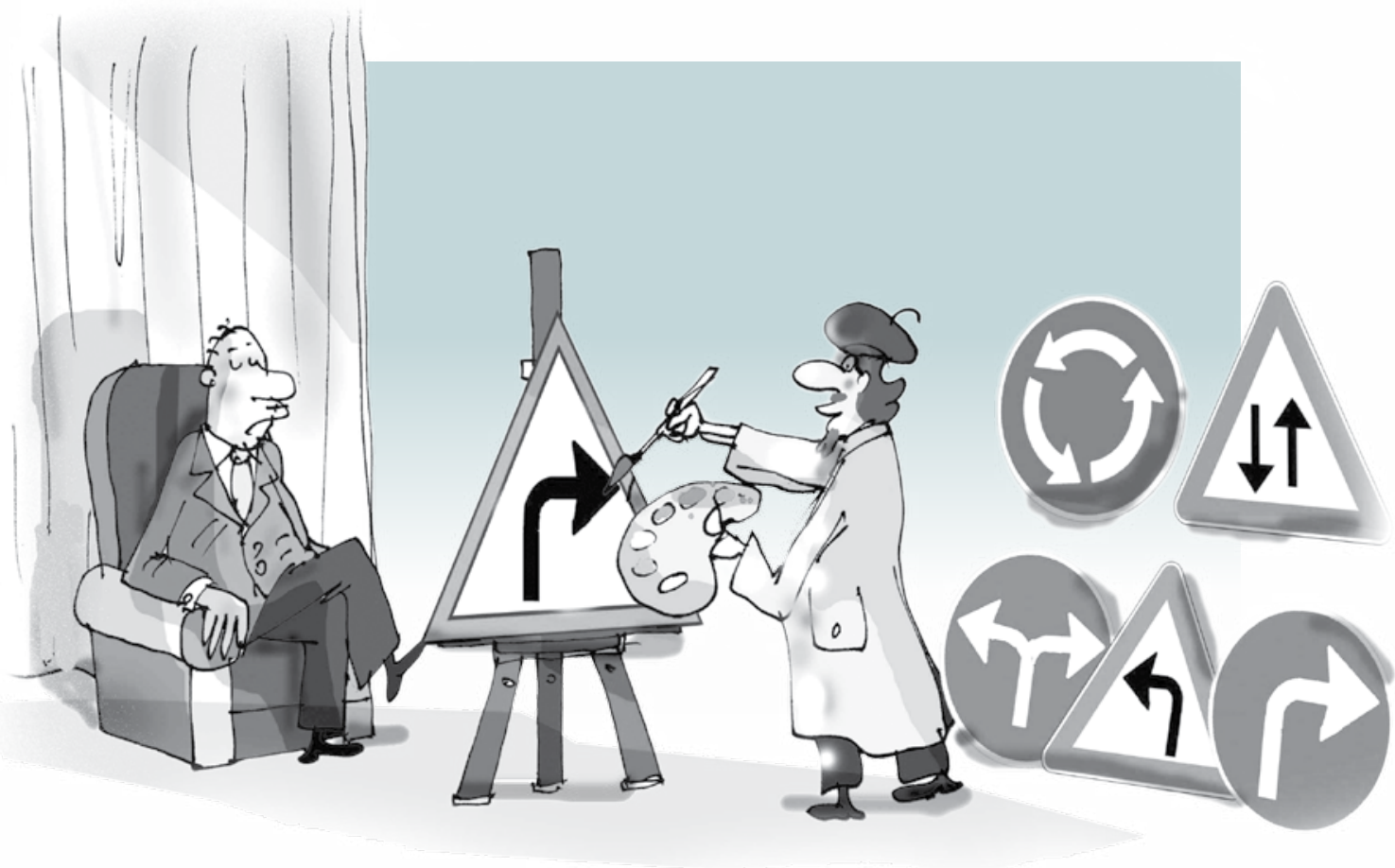
Kada je reč o klasičnoj političkoj reprezentativnosti, može se reći da postoji stepen slaganja između procenta osvojenih glasova i procenta osvojenih mandata. Ovaj stepen slaganja varira od izbornog do izbornog procesa, jer je uslovljen brojem glasova koje osvoje liste koje nisu osvojile cenzusom definisan procenat glasova. Od broja „bačenih glasova“ zavisi i stepen ispunjenosti ovog kriterijuma, a od uvođenja postojećeg izbornog sistema on je najmanje ispunjen na poslednjim izborima iz marta 2014. godine.

Neposrednost

Uspostavljanje odnosa neposrednosti između kandidata, odnosno izabranih

1. Ili nekom drugom obliku lokalne samouprave, zavisno od zemlje u kojoj se sistem decentralizacije razvio i od oblika koji u njemu postoje.

2. U članku pod nazivom „Teritorijalna zastupljenost Srbije u parlamentu i dalje loša“, dostupno na: <http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Teritorijalna-zastupljenost-srbije-u-parlamentu-i-dalje-losa.sr.html>.



predstavnik i birača je sledeći zahtev koji se postavlja pred izborne sisteme. Personalizacija izbornog procesa je važna iz nekoliko razloga. Najpre, u izbornom procesu birači više vole da glasaju za pojedince koji svojim ličnim kvalitetima daju garancije za program za koji se zalažu. To je model koji je za birače prijemčiviji nego onaj koji podrazumeva glasanje za nepersonalizovane stranačke liste. Po završetku izbornog procesa i formiranju zakonodavnih tela, za građane se otvaraju mogućnosti koje nemaju kada je izborni proces depersonalizovan. Najpre, oni

mogu da traže opoziv predstavnika kog su izabrali, ukoliko smatraju da ne obavlja posao onako kako bi oni želeli. Potom imaju mogućnost da svom predstavniku direktno postavljaju pitanja o politici koju sprovodi, da li je ispunio izborna obećanja... Građanima se takođe otvara mogućnost da sva pitanja, sugestije, molbe upute svom izabranom predstavniku, koji će biti u stanju da ih prosledi na odgovarajuća mesta u hijerarhijski višim organima vlasti. Time se izbegava gomilanje³ obraćanja građana pojedinim službama vlasti i nemogućnost da se ovaj proces

adekvatno odvija. Verovatno najvažnija posledica neposrednosti se sastoji u činjenici da birači, ukoliko nisu zadovoljni ponašanjem ili radom nekog kandidata, mogu da mu uskrate poverenje na sledećim izborima, odnosno da, ukoliko su zadovoljni, povećaju izbornu opredeljenje za njega.

U postojećem izbornom sistemu u Srbiji, gde se proces glasanja obavlja u jednoj izornoj jedinici sa 250 kandidata, ne postoji ni minimalan element neposrednosti. Nepostojanje neposrednosti je >>>

3. Predstavnicima građana su u stanju da, mnogo lakše nego sami građani, selektiraju zahteve, uobičajene molbe, nađu odgovarajuće instance kojima dalje prosleđuju komentare.

dotatno opterećeno činjenicom da su izborne liste blokirane za biračke preference, odnosno da ni na koji način birači ne mogu da utiču na pojedinačne političke sudbine kandidata. Glasanje je samo u bloku za izbornu listu. Sve ovo stvara jednu nepersonalizovanu političku klimu, bez imalo neposrednosti, koja se zahteva kao jedan od kriterijuma za odabir izbornog sistema.

Formiranje stabilne vlasti i rešavanje konflikata

Stvaranje mogućnosti za formiranje stabilne vlasti posle izbora, takođe spada u red zahteva koji se postavljaju pred izborne sisteme. Teško se može reći da samo od izbornog sistema zavisi proces formiranja stabilne izvršne vlasti, ali svakako se radi o jednom od faktora koji utiču na ovaj proces. Ne treba zaboraviti da partijski sistem, linije podela u biračkom telu i na njima zasnovane partijske preference, imaju preovlađujući uticaj na ovaj proces, odnosno na same izborne rezultate. Sa druge strane, sam proces dogovora oko formiranja političkih većina nije nekakav prirodan proces, već stvar dogovora i odgovornosti političkih elita, te se on može lako obaviti ukoliko postoji politička volja.

Shodno efektima koje proizvode, u načelu, možemo reći da većinski izborni sistemi dovode do lakšeg formiranja izvršne vlasti, dok proporcionalni modeli stvaraju fragmentisaniju političku scenu i teže dovode do formiranja političkih većina. Većinski sistemi „guraju“ većine koje se formiraju u biračkom telu u pravcu političkih većina, dok proporcionalni mo-

deli pokušavaju da verno prenesu sliku strukture biračkog tela u parlamentarnu strukturu. Moguće je da efekti koji nastanu kao proizvod primene navedenih izbornih sistema budu i obratni. Odnosno, da većinski sistem proizvede veliku fragmentaciju, a proporcionalni da dovede do stvaranja stabilne izvršne vlasti. Ukoliko u većinskom izbornom sistemu, pored stranačkih kandidata koji su deo većih stranaka, u skupštinska tela uđe i znatan broj predstavnika malih stranaka ili samostalnih kandidata, to može dovesti do nemogućnosti formiranja stabilne većine. Sa druge strane, ukoliko je partijski sistem definisan malim brojem partija i ukoliko postoje korektivi proporcionalnog sistema (cenzus, male izborne jedinice...), moguće je da jedna stranka osvoji dovoljno mandata da sama formira vlast, iako je broj glasova koji je ona osvojila znatno niži. Izborni sistem treba da bude podešen tako da omogući formiranje političkih većina, ali ne sme trajno da frustrira one koji nisu zadobili politički vlast⁴.

Pored zahteva za formiranje stabilne vlasti, pred izborni sistem postavlja se i zahtev rešavanja konflikata. Kroz svoja rešenja svaki izborni sistem bi trebalo da potpomogne učešće brojnih političkih grupacija i umanjí oštre ideološke, klasne, etničke razlike. Izborni proces je prva stepenica u institucionalnom rešavanju složenih društvenih i političkih konflikata. Moglo bi se reći da on sukobljenim opcijama daje legitimitet da zastupaju grupe u sukobu, ali im daje i obavezu da konflikt institucionalizuju i reše u korist čitave zajednice čiji su članovi. Svaki pokušaj da se kroz izbornu normativu onemogući uče-

šće pojedinih političkih aktera, skoro po pravilu, rađa vaninstitucionalne reakcije i dovodi do nestabilnosti društva.

Evidentno je da postojeći izborni sistem u Srbiji, bar kada je u pitanju formiranje stabilne vlasti, daje različite rezultate. Sve vlade od 2000. godine do danas su koalicione, sa tim da je poslednja izvršna vlast iz 2014. godine koalicija širokog karaktera, gde je jedna izborna lista zadobila dovoljan broj mandata da sama vrši vlast, ali se iz političkih razloga ušlo u drugačije političke aranžmane. U tom smislu možemo reći da postojeći izborni sistem, sem cenzusa koji posredno ukрупnjava političku scenu i doprinosi efektu formiranja političke većine, nema drugih efekata koji „teraju“ ka stabilnoj izvršnoj vlasti. Da ne bude zabune, stabilna izvršna vlast je u ovoj terminologiji viđena kao mogućnost formiranja homogenih političkih većina, bez prevelikog koalicionog uslovljavanja.

Kada je u pitanju zahtev za rešavanje konflikata, možemo reći da postojeći sistem doprinosi rešavanju konflikata u određenoj meri. Najpre, on omogućava učešće političkih predstavnika etničkih grupa na nivou minimalnog broja glasova, koliko je neophodno za osvajanje jednog poslaničkog mandata. Sa druge strane, cenzus koji iznosi 5% ukupnog broja onih koji su glasali (a to u praksi dovodi do granice od 200.000 glasova) jeste faktor koji utiče na predstavljenost pojedinih grupa ili interesa u parlamentu. Broj glasača koji nisu imali predstavnike u skupštini je najveći u poslednjem sazivu i iznosi 21%. Potencijalno to može dovesti do vaninstitucionalnih modela predstavljanja i delovanja

4. Primena većinskog izbornog sistema u Lesotu 1998. godine dovela je do situacije u kojoj je vladajuća stranka sa 60% podrške u izbornom telu uspela da osvoji 100% mandata i time ostavi čitavu opoziciju van parlamentarnog okvira. Svoje nezadovoljstvo opozicioni prvaci i glasači su iskazali na uličnim protestima, koji su završili u krvavim sukobima.

grupa koje nemaju svoje zastupnike u parlamentu, naročito ukoliko neke od njih budu ojačale i povećale svoje učešće u biračkom telu i političkom životu Srbije.

Primenljivost i poštovanje međunarodnih standarda

Izborne formule, odnosno izborni sistemi moraju biti primenljivi. Tu se pre svega misli na nekoliko različitih elemenata koji omogućavaju da što veći broj birača učestvuje na izborima, da ključni politički akteri imaju minimum saglasnosti oko pravila izbornog procesa i da, samim tim, to učešće ima određeni kvalitet. Najpre, sam izborni sistem mora biti razumljiv biračima i mora ispuniti niz tehničkih kriterijuma. Birači treba da znaju način na koji ispoljavaju svoje političke preference, odnosno kakvi su modeli glasanja, potom kako se pristupa biračkom mestu, da li im je obezbeđena tajnost u procesu glasanja... Sistem treba da obezbedi i to da što veći broj birača učestvuje na izborima, te stoga nije samo važno da oni poznaju njegove elemente, već je važno da sistem ne demotiviše izbornu učesće. Ukoliko glasanje za neku listu ili kandidata, u tako projektovanom sistemu, znači „bačen“⁵ glas, onda to znatno utiče na povećanje izborne apstinencije. Posebnu pažnju treba obratiti na usklađenost stepena pismenosti stanovnika, njihovih političkih navika i kulture koja sledi iz nje.

Ne treba zaboraviti da svaki izborni sistem treba da odgovara i međunarodnim normama i standardima. Niz međunarodnih konvencija i deklaracija definiše standarde koji se odnose na iz-

borne sisteme zemalja koje su članice tih međunarodnih udruženja⁶. Deo tih standarda se ogleda u eksplicitnim načelima koja bi svaka država članica trebalo da poštuje, dok se deo odnosi na preporuke i trendove koje države treba da prate.

Tri su opšteprihvaćena osnovna načela koja postoje, bez obzira na tip organizacije i niz preporuka koje se daju. Prvo načelo odnosi se na postulat da su izbori demokratski, fer i periodični⁷ i da pristup procesu glasanja imaju svi odrasli, radno sposobni građani. Drugo načelo podrazumeva da je svim biračima omogućena tajnost u procesu glasanja i da se na njih ne primenjuje nikakav tip sile u procesu izbornog opredeljenja. Treće eksplicitno načelo ukazuje na potrebu za jednakosti prava glasa, a podrazumeva težnju da vrednost svakog glasa bude približno jednaka, odnosno da glas svakog birača ima jednaku težinu. Pored ovih univerzalnih zahteva, sve su češći i jasniji zahtevi koji potiču od niza međunarodnih udruženja i organizacija⁸, a tiču se različitih aspekata izbornog procesa. Tako se ističu prava manjinskih grupa, potreba za pozitivnom afirmacijom osoba sa invaliditetom, ukazivanje na jednakost polova, zaštita izbornog prava, princip slobodnog mandata... Sve ove elemente moderan izborni sistem treba da uvaži i da sadrži u rešenjima koja predlaže za buduće delovanje.

Kada je reč o primenljivosti postojećeg izbornog sistema, on ne stvara značajnije probleme u samoj primeni. Naime, merilo za ovaj kriterijum je broj nevažećih glasova, a on se kretao oko 2% u većem broju izbornih ciklusa, sem na izborima 2012.

godine, kada je postojala politička aktivnost „belih listića“, koja je povećala ovaj procenat. U tom smislu se kriterijum u velikoj meri ispunjava, ako prenebregnemo činjenicu da birači faktički nisu u stanju da prepoznaju kandidate koji se nude, jer glasaju za zatvorene izborne liste.

Kada su u pitanju međunarodni standardi koji su opšteg karaktera i na neki način imperativne prirode, postojeći izborni sistem ne krši ni jednu značajniju preporuku. Poslednja značajna promena se ticala prirode poslaničkog mandata, ali je ona promenjena izmenama izbornih zakona iz 2011-te godine.

Formiranje partijskih elita

Poslednji u nizu, ali verovatno najvažniji kriterijum koji se postavlja pred izborni sistem tiče se uloge partijskih elita u društvu. Kao veliki i standardizovani organizacioni sistemi, u modernim demokratijama samo su stranke u mogućnosti da kreiraju i vode politiku i okupljaju relevantan broj izbornih kandidata. To ne znači da izborni sistem treba da guši ideju nezavisnog kandidovanja i političkog vanstranačkog organizovanja, ali realnost pokazuje i da ne treba da ga favorizuje. U suštini, ovaj proces podrazumeva i stalnu saradnju pozicionih i opozicionih političkih elita, negovanje opozicionog delovanja, konstruktivan pristup opozicije pozicionom delovanju.

Važan i neizostavan deo demokratskog poretka čini izborni proces. Moderna demokratija počiva na postulatu da su građani ključni u procesu selekcije po-

>>>

5. Ukoliko se radi o stranci čiji su kandidati treći po snazi u većinskom izbornom sistemu, ili o proporcionalnim sistemima gde je cenzus visok ili su izborne jedinice male (sa malim brojem mandata koji se deli u njima).

6. Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), Savet Evrope (SE), za zemlje anglosaksonskog uticaja – Commonwealth.

7. Održavaju se u određenim vremenskim razmacima.

8. Venecijanska Komisija, Međunarodni instituti kao što su IDEA, IFES itd.

litičkih elita. Oni treba da, bez učešća nekog drugog, odlučuju o tome ko će činiti političku elitu. Pretpostavka je da će građani biti u stanju da iz svojih redova izaberu one koji imaju najveći nivo poštovanja, znanja i veština da vode zajednicu. Čak i ukoliko se u stvarnosti desi drugačije, teško se može osporiti ovakav postulat. Političke stranke služe kao sredstvo koje omogućava ovaj proces, a nikako nisu cilj samog procesa, tačnije biraju se pojedinci koji čine političku elitu, a ne stranke koje određuju ko čini političku elitu. Dakle, izborni sistem treba da omogući proces u kom će građani biti u stanju da sami određuju pripadnike političkih elita.

Najveći nedostatak postojećeg izbornog sistema u Srbiji ogleda se u činjenici da on nije sposoban da dozvoli ovakav model formiranja političkih elita. Naime, ako se ima u vidu da se izborni proces obavlja po modelu zatvorenih izbornih lista, lako je zaključiti da proces formiranja političkih elita pripada stranačkom rukovodstvu ili lideru. Trajanje i sistem organizovanja političkih stranaka u Srbiji nisu obezbedili dovoljno jasne unutarstranačke mehanizme u kojima postoje demokratski postulati izbora političkih kandidata. U praksi je najčešći slučaj da lideri stranaka i uža rukovodstva određuju ko će biti kandidati na izornoj listi. To im omogućava da direktno određuju kvalitet političke elite. Građani nemaju značajnijeg upliva u ovaj izbor i mogu samo da potvrde izbor stranačkog rukovodstva.

U suštini, formirao se sistem nepovoljne selekcije političke elite, gde se kao ključni atributi cene poznanstva i rođačke veze sa liderom ili članovima rukovodstva stranaka, lojalnost prema njima

kao osobama, a ne prema partijskim programima, doprinos stranci, bilo da je finansijske prirode ili je dat kroz robu, usluge ili stranački rad. Nasuprot tome, ne potražuju se kvaliteti kao što su prepoznatljivost i priznatost u zajednici, obrazovanje, profesionalni status, uspešna karijera itd. Izbor političke elite stoga nije po kriterijumima poželjne elite, već po kriterijumima koje određuju stranački prvaci.

Zaključak

Na osnovu svih gorepostavljenih kriterijuma možemo napraviti kratak osvrt kojim ukazujemo na to kakvi su dometi postojećeg izbornog sistema u Srbiji. Kada je reč o reprezentativnosti, ovaj sistem omogućava političku i manjinšku reprezentativnost, ali ne ispunjava kriterijum geografske predstavljenosti. U slučaju potrebe za neposrednošću odnosa kandidata i birača, izborni sistem nije u stanju da zadovolji ni najminimalniji kriterijum – on situaciono utiče na formiranje političkih većina, a delimično omogućava proces institucionalizacije političkih konflikata. U praksi se pokazalo da je sistem razumljiv najvećem delu birača, dok u pogledu međunarodnih standarda nije u nesaglasju ni sa jednim od opštih kriterijuma. Ključni nedostatak koji poseduje leži u činjenici da nije u stanju da obezbedi kvalitetan odabir političke elite, što je u suštini i najvažnija zamerka koja se može izreći bilo kom izbornom sistemu. Budući odabir izbornog sistema trebalo bi da pođe od kriterijuma koje je postojeći izborni sistem zadovoljio i da se usredsredi na njihovo očuvanje i da, sa druge strane, novim rešenjima učini to da se što veći deo kriterijuma koje postojeći sistem ne ispunjava primeni. ■

POLIS

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

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

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

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



**STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA - SAVEZ
GRADOVA I OPŠTINA SRBIJE**

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Tel: +381 11 3223 446
Fax: +381 11 3221 215
www.skgo.org



**CENTAR ZA JAVNU
I LOKALNU UPRAVU
- PALGO CENTAR**

Svetozara Markovića 26/V
11000 Beograd
Tel: +381 11 630 45 53
Fax: +381 11 32 456 48
www.palgo.org