

ПРЕГЛЕДНИ ЧЛАНЦИ

Др Мирјана Кнежевић

Економски факултет, Крагујевац

Мр Зоран Симоновић

Институт за економику пољопривреде, Београд

Слободан Анџић

Висока пословна школа, Београд

ЈАВНА СВОЈИНА И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

Абстракт

Својински монопол представља кочницу децентрализацији као актуелном правцу развија локалних самоуправа не само код нас, већ и у свету. Децентрализација је могућа само уз разграђивање својинског монопола, на начин који се у основи предвиђа у Предлогу закона о јавној својини, својини и другим имовинским правима Србије, Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, који је 31. 12. 2009. године ушао у скупштинску процедуру уз захтев да се о том акту расправља по хитном поступку. У домаћем праву није решено питање имовине локалних самоуправа. Предстојећа законска регулатива предвиђа да општине, јавна предузећа и Аутономна покрајина добију и у власништво државну имовину коју данас бесплатно користе, дају у закуп, убирају све приходе, порезе и задужују се. Локалне самоуправе ће стећи економску самосталност, сопствене изворе средстава, своје право својине конституисано на имовини коју сада користе. Имајући и управљајући својом имовином, локалне самоуправе ће бити у могућности да постану важни актери на економском тржишту.

Кључне речи: локална самоуправа, својински концепт, законска регулатива, јединице локалне самоуправе.

PUBLIC PROPERTY AND LOCAL GOVERNMENT

Abstract

Monopoly ownership decentralization as a brake current direction of development of local governments not only here but also in the world. Decentralization is possible only with the deconstruction of ownership of monopolies, in a way that basically provides for the Bill on public property, property and other property rights of Serbia, autonomous provinces and local self-government, which is 31 12th The 2009th The came to the Parliament with the request that such acts discussed urgently. In domestic law is not resolved the issue of property of local governments. The forthcoming legislation stipulates that municipalities, public enterprises and autonomous province and get the property that is now state property for free use, lease, collect all revenues, taxes and borrow. Local governments will gain economic independence, their own sources of funds, their right to property constituted property that is now used. Taking and managing its property, local governments will be able to become important players in the economic market.

Keywords: local government, the concept of ownership, legal regulation perlativa, local government units.

Трансформација облика својине у Републици Србији у периоду 1990-2010. године

Период од 1990 - 2010 карактерише буран развој како на друштвено политичком тако и на економском плану, који је имао одраза у промени својинских облика и односа. Постојала је нејасна својинска структура.

Први пут се као облик својине јавља приватна својина која смењује до тада доминантну друштвену својину као облик који престаје да постоји са одумирањем социјализма. Почетком 1990-тих година, Србију је захватио процес приватизације који је директно везан за редистрибуцију друштвеног богатства у условима недовољно развијених институција тржишне економије. Стварају се услови за спречавање монопола и јачање тржишне конкуренције и на тај начин се развијају институционални оквири тржишне привреде.

Прелазак из једног у други економски и политички систем, отвара многа питања, а једно од њих је утврђивање својинског концепта. Устав из 1990. године у оквиру својинског концепта, задржава, јемчи и равноправно штити: друштвену, државну, приватну и задружну својину. Претварање друштвене у друге облике својине вршено је у кратком временском периоду уз примену великог броја различитих законских и подзаконских аката.

Модел државне својине у Србији је био дефинисан законом из 1995. године којим је сва јавна својина пренета на државу.¹ Нови устав, донет након политичких превирања која су се дешавала у периоду 1999-2005, донет је у 2006. години. Устав Републике Србије² из 2006. године јемчи приватну, задружну и јавну својину и гарантује њихову равноправну заштиту.

Јавна својина је: државна својина, својина аутономне покрајине и својина јединице локалне самоуправе. Постојећа друштвена својина претвара се у приватну својину под условима, на начин и у роковима предвиђеним законом.³

Природна богатства, добра за које је законом одређено да су од општег интереса и имовина коју користе органи РС у државној су имовини. У државној имовини могу бити и друге ствари и права, у складу са законом. Физичка и правна лица могу стећи поједина права на одређеним добрима у општој употреби, под условима и на начин предвиђен законом. Природна богатства користе се под условима и на начин предвиђен законом. Имовина аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе, начин њеног коришћења и располагања, уређују се законом.⁴

Устав из 2006. године утврђује јавну својину као нов облик својине, јер досадашњи прописи нису познавали категорију јавне својине, нити је овај облик утврђен позитивним правом. Даља правна разрада се тек очекује кроз доношење Закона о јавној својини, чији је задатак да се Уставне одредбе примене на измену својинског концепта. Предлог закона о јавној својини, својини и другим имовинским правима Србије, Аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, који је 31. 12. 2009. године ушао у скупштинску процедуру уз захтев да се о том акту расправља по хитном поступку. Одредбе новог закона усклађене су са Уставом

¹ Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 54/95, 54/96, 32/97 i 101/05.

² Ustav Republike Srbije, "Službeni glasnik RS", broj 98/2006.

³ Član 86. Ustava RS

⁴ Član 87. Ustava RS

и стандардима ЕУ. Овај правни акт дефинише само два облика својине: јавну и приватну. Увођењем категорије јавне својине биће укинут модел државне својине у Србији који је био дефинисан законом из 1995. године.

Однос јавне својине и локалне самоуправе

Локалне самоуправе су изгубиле власништво над имовином доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије, када је сва јавна својина пренета на државу. Локалне самоуправе према важећем закону не могу да располажу имовином коју тренутно само користе или њоме управљају. Према предлогу Закона о јавној својини, јавну својину ће моћи да имају само држава, покрајина, град или општина и тај облик својине може постојати само на одређеним добрима, код којих се препознаје јавни интерес. Ту се ради о добрима у општој употреби, као што су путеви, пруге, објекти који служе за обављање функције власти државних органа и других облика од јавног значаја. Установљавање неког добра као добра од општег интереса и конституисање над њим јавне својине врши надлежни орган локалне заједнице, кроз тзв. класификацију, а исто тако и декласификацију у случају да на истим више не постоји јавни интерес.

Држава, покрајина и локална заједница, осим јавне својине могу имати и својину, односно приватну својину. Реч је о облику својине коју имају и физичка лица. Направљена је разлика између јавне својине и својине (приватне) државе, покрајине и локалне заједнице. Јавну својину карактерише јавни интерес. Промет добара у јавној својини је могућ само између субјеката јавне својине. Други субјекти могу стећи право својине над средствима у јавној својини само под условом да јавно добро, на законит начин престане да буде добро у јавној својини. Овакво својство немају сва средства која користе субјекти јавне својине. Разумљиво је, јер имаоци јавне својине могу имати у својини и сасвим обичне ствари за свакодневну употребу у којима се не види јавни интерес. Таква средства су у својини (приватној) и могу бити предмет промета без ограничења.

Предлог Закона о јавној својини одређује да држава има ексклузивно право на успостављању власти над природним богатствима, уз могућност да, да над појединим природним богатствима и локална заједница успостави власт. Уговором са државом, локална заједница може стећи право коришћења природног богатства, као што, такође, може уступити право експлоатације концесијом трећем лицу, ако је то предвиђено у уговору.

Основни принципи одлучивања о својинским овлашћењима локалне заједнице када су у питању природна богатства, јесу да се коришћењем природног богатства наноси што мања штета животnoj средини, здрављу људи или животиња; да се кад год је то могуће обезбеди обнављање природног богатства које се искоришћава; да се обезбеди одговарајућа заштита животне средине; да се омогући свим заинтересованим лицима да под једнаким условима конкуришу за стицање права на експлоатацију и да се право коришћења уступи за одговарајућу накнаду. Према предлогу закона, јавну својину над одређеним добрима за која постоји јавни интерес, као што су пруге, путеви, гасна, водоводна, канализациона и друге мреже или градске куће моћи ће да имају само држава, Покрајина, град или општина. При томе, та добра имају ограничен промет, који је могућ само међу наведеним носиоцима јавне својине. По важећем Закону, за отуђење или прибављање имовине коју користе локалне самоуправе, као и закључивање или раскидање уговора о закупу те својине неопходна сагласност Републичке дирекције за имовину. Међутим, на ту

сагласност се чека годинама. Локалне самоуправе ће бити више заинтересоване за очување, заштиту имовине кад буду са њом располагале. Питање децентрализација се поставља, уз захтев претходног доношења Закона о јавној својини.

Право локалне самоуправе на својину

Закон о јавној својини треба да успостави право својине у корист локалне самоуправе на свим добрима која јој припадају, а која су подржављена Законом из 1995. године. Основни критеријум по коме ће се вршити успостављање права је државина, јер средства нису одузимања, већ је само одузето право својине, а оно је даље остало у државини субјекта коме је припадало. Више од 70 % локалних самоуправа је пријавило имовину која треба да постане њихово власништво после усвајања Закона о јавној својини.

За развој локалне самоуправе од изузетног значаја је да имају, располажу и управљају сопственом имовином као правна лица и да на основу ње обезбеђују економску самосталност, остварују сопствене приходе. Закон треба да дефинише која је то јавна својина којом могу да располажу локалне самоуправе. Ефекти и значај постојања имовине локалне самоуправе јсу многобројни.

Локална самоуправа као ималац својине постаје важан фактор у процесу децентрализације власти. Стварају се услови за економско јачање и развој локалних самоуправа кроз узимање кредита и издавање општинских хартије од вредности. Поред тога, обезбеђује се економски развој локалних самоуправа, кроз планирање развоја на локалном нивоу. Локалне самоуправе могу да привлаче разне инвестиције, јер потенцијалним инвеститорима могу да представе шта је то што општина може да понуди као свој улог или као олакшицу за улагање у тој локалној самоуправи. Законским дефинисањем имовине локалне самоуправе оснажила би се економска основа за проширење круга пренетих и поверених надлежности и формирала би се слободнија тржишна економија на локалном нивоу. Локална самоуправа као ималац права на својој имовини лакше развија производну делатност и делатност пружања услуга локалног карактера. Локалне самоуправе као носиоци права својине стварају економску основу за реструктурирања, привредних и ванпривредних ресурса којима располаже.

Перспективе развоја малих и средњих предузећа кроз остваривање права локалних самоуправа на својину

Један од основних циљева Србије је стварање успешне, међународно конкурентне и динамичне државе. Разграђивање својинског монопола треба да доведе до јаћања економске основе органа локалне самоуправе, ширење надлежности и повећање овлашћења. Актуелни привредни тренутак је изазов стварања предузетничког друштва, чије су основне вредности идеје, знање, иновативност, технологије и предузетништво. Кључни и својеврсни носиоци промена су слободни предузетници. Отуда, залагање за развој малих и средњих предузећа и предузетништва није никакав тактички потез у садашњој привредној ситуацији, већ убеђење да њихов подстицајан и складан развој представља битан услов за оживљавање економских токова и решавање многих социјалних питања. Децентрализацијом долази до померања монопола својине и његовог кретања ка унутрашњости. Град Крагујевац је један од доказа да самим задржавањем капитала

бољитак не осећају само његови грађани већ и сама заједница.

Анализом структуре предузетништва у Србији долази се ипак до не тако повољних података. У циљу сагледавања стварне слика стања, проблема и потреба сектора малих и средњих предузећа и предузетништва, Републичка агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва спровела је истраживање прошле године на око 3.000 малих и средњих предузећа, како би се донеле адекватне мере за његов раст и развој.⁵ Анкетиране јединице су економски активна мала и средња предузећа и предузетници, односно пословни субјекти који су предали Агенцији за привредне регистре, односно Народној банци Србије годишње финансијске извештаје за 2010. годину, као и предузетници који су у систему ПДВ-а. Анкетирани пословни субјекти разврстани су по величини у следеће категорије:

- микро предузећа - која запошљавају до 10 запослених,
- мало предузеће - до 49 запослених,
- средње предузеће - од 50 до 249 запослених,
- радње.

Код малих и средњих предузећа 85% има форму друштва са ограниченом одговорношћу.

Оснивач (%)	МСП	микро	мала	средња	радње
Један	68,4	69,2	55,9	43,6	91,8
Два	16,0	21,6	22,2	18,7	2,7
Три и више		4,6	12,8	20,6	0,4
Нису одговорили	7,7	4,6	9,2	17,1	5,2
УКУПНО	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Оснивач предузећа, радње⁶

У средњим предузећима број запослених је 83, док је у малим предузећима 25, микро предузећима 3 и у радњама 6. Просечан број запослених је 21.

Оснивачи који су уједно и менаџери су најзаступљенији у радњама са 87% и у микро предузећима са 80%.⁷

Већина власника припада зрелом добу, 64,7% испитаника има између 36 и 55 година, док 15,6% је млађе од 35 година. На врху управљачке, власничке хијерархије сваког петог предузећа налази се жена. Предузетнице су углавном на челу радњи или мирко предузећа, које се бави пружањем здравствених услуга или салона за негу и рекреацију. Највећи број, 47% има средње стручно образовање, док 44% има више или високу стручну спрему. Највише актуелних предузетника је регрутовано из радничких породица, 49%.

У време започињања бизниса, две трећине испитаника је имало мање од 35 година, а око четвртине мање од 25 година. Започињање бизниса претежно се заснива на сопственој одлуци о отварању предузећа/радње. Најдуже послују мала и средња предузећа, 57% се бави споственим бизнисом дуже од 11 година.⁸

Главни проблеми у пословању су следећи: укњижба имовине, пријава

⁵ Анкетиране јединице су економски активна мала и средња предузећа, односно пословни субјекти који су предали Агенцији за привредне регистре, односно Народној банци Србије годишње финансијске извештаје за 2010. годину, као и предузетници који су у систему ПДВ-а.

⁶ Министарство економике и регионалног развоја, Република Србија.

⁷ office@sme.gov.rs

⁸ Републичка Агенција за развој малих и средњих предузећа и предузетништва.

и одјава запослених, регистрација пословања, извозне процедуре, увозни режим и процедуре, неусклађеност са стандардима, недостатак информација о технологијама, недостатак средстава, недостатак информација о тржиштима, порески прописи и административне препреке, недостатак квалификоване радне снаге, прибављање дозвола за градњу и реновирање, итд.

Поред свих наведених проблема, као јасно дефинисан издваја се и проблем светске економске кризе који свакако утиче на пословање малих и средњих предузећа, кроз смањену тражњу за производом и услугама на домаћем и иностраном тржишту, проблеме са наплатом потраживања, отплатом кредита, променом девизног курса.

Само 9% анкетираних предузећа има споразум о сарадњи у иновирању са другим предузећима или институцијама. Међу њима највећи број је из категорије средњих предузећа и то тачно 17,3%.

Од њих 82,5% користи рачунаре у пословању, у односу на 71% колико их је користило 2006. године. Просечно 5 рачунара по предузећу, у односу на 2006. годину када је просечно било 3 рачунара од којих су два имала приступ интернету. Рачунари се највише користе за е-маил комуникацију и прикупљање информација, а затим за вођење пословних књига.

Стручну помоћ изван предузећа користи само 23% испитаника. Консултантске услуге користи 46% средњих и 32% малих предузећа, а на другој страни свега 13% радњи и 15% микро предузећа.⁹

Из напред наведених података који су настали на основу истраживања, закључујемо да опште стање малих и средњих предузећа и предузетништва у Србији није на задовољавајућем и очекиваном нивоу. Иако покретачка снага привреде, очигледно да се налази у проблему. Спроведено истраживање даје забрињавајући податак да 45,4% испитаника својом делатношћу обезбеђује основне животне потребе, док само 8,3% обезбеђује основне животне потребе а поред тога им остаје више него довољно за друге активности, као и то да 10,6% не обезбеђује чак ни основне животне потребе.

Проблем постоји, али постоје и покушаји подстицаја од стране државних органа. Питање које се поставља је колико и да ли ће уопште нова законодавна регулатива допринети јачању предузетничке активности локалне самоуправе. Сматрамо да ће само позитиван ефекат изазвати располагање и поседовање сопствене имовине, јер се само тако може домаћински понашати. Локалне самоуправе уколико имају, располажу и управљају сопственом имовином као правна лица обезбеђују на тај начин економску самосталност и остварују сопствене приходе. Стварају се услови за узимање кредита и издавање општинских хартије од вредности, Планира се развојна локалном нивоу, привлаче се разне инвестиције, јер потенцијалним инвеститорима могу да представе шта је то што општина може да понуди као свој улог или као олакшицу за улагање у тој локалној самоуправи. Као пример наводимо град Крагујевац који већ има епитет предузетничког града. Формирала би се слободнија тржишна економија на локалном нивоу. Локална самоуправа као ималац права на својој имовини лакше развија производну делатност и делатност пружања услуга локалног карактера. Локалне самоуправе као носиоци права својине стварају економску основа за реструктурирања, привредних и ванпривредних ресурса којима располаже.

⁹ www.sme.gov.rs

Закључак

Локалне самоуправе јесу правни субјекти, али без права на својину. Успостављањем јавне својине, на начин који предвиђа Предлог закона о јавној својини, локалне самоуправе ће стећи економску самосталност, сопствене изворе средстава. Имајући и управљајући својом имовином, локалне самоуправе постају важни фактори економског развоја, као и носиоци сопственог економског развоја кроз економску и финансијску децентрализацију. Разграђивање својинског монопола треба да доводе до јаћања економске основе органа локалне самоуправе, ширење надлежности и повећање овлашћења.

Република Србија је данас једина земља у Европи која нема закон којим се дефинише имовина локалних самоуправа. Решавање овог питања је важно јер је то претпоставка за интензивнију међуопштинску, регионалну сарадњу и укључивање наше земље у европске токове.

Литература

1. Павловић, Ђ., Влатковић, М., 2000, Систем финансирања локалне самоуправе у Републици Србији, ЗУРП, Београд, стр. 88.
2. Раичевић, Р., 2002, Финансирање локалне заједнице, На трагу предузетничке улоге: Модернизација локалне власти, Фондација К. Аденауер, Београд, стр. 17.
3. Шимовић, Ј., 1990, Финансирање локалне самоуправе, реформа локалне самоуправе, Загреб, стр. 107.
4. Закон о средствима у својини Републике Србије, "Службени гласник РС", број 54/95, 54/96, 32/97 и 101/05.
5. Нацрт Закона о јавној својини, www.mfin.org.rs
6. Устав Републике Србије, "Службени гласник РС", број 98/2006.
7. www.mfin.org.rs