

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

GRAĐANSKO UČEŠĆE NA LOKALNOM NIVOU

Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama

Istraživanje postojećeg stanja

DEZA DIREKTION FÜR ENTWICKLUNG UND ZUSAMMENARBEIT
DDC DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION
DSC DIREZIONE DELLO SVILUPPO E DELLA COOPERAZIONE
SDC SWISS AGENCY FOR DEVELOPMENT AND COOPERATION
COSUDE AGENCIA SUIZA PARA EL DESARROLLO Y LA COOPERACIÓN

GRAĐANSKO UČEŠĆE
NA LOKALNOM NIVOU

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

GRAĐANSKO UČEŠĆE NA LOKALNOM NIVOU

Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama

Istraživanje postojećeg stanja



Beograd, 2006

STALNA KONFERENCIJA
GRADOVA I OPŠTINA

GRAĐANSKO UČEŠĆE NA LOKALNOM NIVOU
Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji
i drugim evropskim zemljama
Istraživanje postojećeg stanja

Izdavač
Stalna konferencija gradova i opština

Za izdavača
Đorđe Staničić, generalni sekretar

Glavni i odgovorni urednik
Zorica Vukelić

Lektura i korektura
Jasna Aničić

Grafička priprema
Vanja Mihailović

Tiraž: 500 primeraka

Štampa
Dosije, Beograd

ISBN 86-82455-35-8

Ova publikacija je rezultat projekta „Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou" koji se sprovodi uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u Srbiji i Crnoj Gori (SDC).

Mišljenja izneta u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne moraju predstavljati stavove SDC ili SKGO.

Publikaciju možete preuzeti sa sajta Stalne konferencije gradova i opština www.skgo.org

PREDGOVOR

Učešće građana podrazumeva njihovu participaciju u procesu formulisanja, usvajanja i sprovođenja javne politike. Poslednjih decenija povećanje učešća građana u ovim procesima smatra se osnovom razvoja lokalnih zajednica u Evropi. U prilog tome koliko je ovo pitanje značajno govore i aktivnosti mnogih institucija, posebno Saveta Evrope koji poslednjih godina poklanja izuzetnu pažnju ovoj temi. Debata vezana za učešće građana u lokalnom javnom životu polazi od jednostavne istine – participacija građana čini demokratiju onim što ona u suštini treba da bude, čini je vladavinom građana. Iako većina demokratskih država pripada predstavničkim demokratijama, direktno učešće građana ostaje temeljni princip demokratskog upravljanja. Imajući to u vidu, Stalna konferencija gradova i opština uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u Srbiji i Crnoj Gori, pokrenula je projekat „Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou". Cilj ovog projekta je podizanje svesti celokupne javnosti - a posebno onih koji odlučuju u naše ime - o potrebi, značaju i koristi od povećanja učešća građana u lokalnom javnom životu. Kao i mnogo puta do sada, SKGO je prepoznala značaj ovih pitanja preuzevši na sebe akciju jačanja građanskog učešća na lokalnom nivou. Centralna tačka našeg delovanja vezanog za ovo pitanje u narednom periodu treba da bude usvajanje modela strategije kojom će se poboljšati građansko učešće i promovisati dalje unapređivanje ovog procesa.

Publikacija pred Vama prvi je korak u tom pravcu. Ona je plod rada uvaženih stručnjaka iz oblasti pravnih i sociooloških nauka i istraživanja javnog mnjenja, kao i projektnog tima SKGO. Osim opisa trenutnog stanja i utvrđivanja daljeg pravca jačanja građanskog učešća na lokalnom nivou, ova publikacija ima za cilj da pomogne unapređenju dijaloga zainteresovanih aktera. Sastavljena je od komparativne analize pravnog okvira vezanog za građansko učešće u Srbiji i šest drugih evropskih zemalja, i istraživanja trenutne prakse građanskog učešća u Srbiji. Cilj analize pravnog okvira je sagledavanje formalnih uslova koji određuju prostor u kome građani imaju priliku da formalno ili neformalno učestvuju u javnom životu. Naglasak je na analizi domaćeg pravnog okvira uz identifikaciju pozitivne pravne

prakse drugih zemalja. Istraživanje trenutnog stanja učešća građana na lokalnom nivou daje pregled situacije u lokalnim sredinama. Iako istraživanje nije obuhvatilo reprezentativni uzorak, svakako je indikativno i upućuje na veliki prostor u kome treba dalje unapređivati učešće građana. Iz sagledavanja formalnih uslova koji omogućavaju ili ponekad otežavaju učešće građana i sagledavanja istraživanja trenutne prakse, proizlaze preporuke za dalje unapređenje kako pravnog okvira, tako i drugih društvenih okolnosti vezanih za učešće građana. Preporuke koje se nalaze u ovoj publikaciji predstavljaju osnovu na kojoj će se kroz sledeće aktivnosti SKGO graditi strategija za jačanje učešća građana u procesu formulisanja, usvajanja i sprovođenja javne politike na lokalnom nivou.

Đorđe Staničić
generalni sekretar
Stalne konferencije gradova i opština

SADRŽAJ

PRVI DEO

REZIME ... 3
UVOD ... 9
1. Metodološko-tehničke napomene ... 9
2. Napomene o sistemu lokalne samouprave u Srbiji ... 11
I OPŠTI PRAVNI OSNOV, KLASIFIKACIJA I ZNAČAJ OBLIKA UČEŠĆA GRAĐANA U UPRAVLJANJU NA LOKALNOM NIVOU ... 13
1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i pravo na učešće građana ... 13
2. Ustavni osnov i opšti pravni okvir prava na učešće građana ... 16
3. Klasifikacija oblika učešća građana ... 18
II OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA ... 23
1. Skupštine svih građana ... 23
2. Referendum ... 25
2.1. Pojam i vrste ... 25
2.2. Republički referendum u Srbiji ... 27
2.3. Opštinski referendum ... 30
Vrste referenduma u opštini ... 31
Predmet opštinskog referenduma ... 32
Formalni uslovi i postupak sprovođenja referenduma ... 33
Referendum na delu teritorije opštine ... 35
Referendum o samodoprinosu ... 36
3. Građanska inicijativa ... 37
3.1. Pojam, vrste i pravni domašaj ... 37
3.2. Građanska inicijativa na republičkom nivou ... 39
3.3. Građanska inicijativa u opštinama ... 40
Predmet građanske inicijative ... 40
Formalni uslovi i način kompletiranja inicijative ... 41
Odlučivanje o predlogu ... 44
4. Oblici mesne samouprave ... 45

III OBLICI PREDLAGANJA, KONSULTOVANJA I JAVNE KRITIKE 47
1. Zborovi građana 47
2. Javne rasprave i drugi oblici konsultovanja 49
3. Učešće građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine 51
4. Uticaj građana na rad javnih službi 53
5. Pravo na peticiju i javnu kritiku 54
6. Obraćanje građanskom braniocu i njegova akcija 56
IV OBLICI INFORMISANJA GRAĐANA 59
1. Javnost rada i informisanje o radu opštinskih organa 59
2. Pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja 61
V PROBLEM NEDOSTATKA POLITIČKOG OKVIRA ZA UČEŠĆE GRAĐANA 65
VI PREPORUKE 67
KORIŠĆENI PRAVNI IZVORI I LITERATURA 73

DRUGI DEO

I POSTOJEĆE STANjE GRAĐANSKOG UČEŠĆA I PERSPEKTIVA ZA NJEGOVO UNAPREĐENJE U OČIMA GRAĐANA, LOKALNE VLASTI, OPOZICIJE, NVO SEKTORA I MEDIJA 79
1. Postojeće stanje 79
1.1. Opažanje osnovnih problema zajednice i izgledi za budućnost 79
1.2. Postojeća praksa u oblasti građanskog učešća i evaluacija od strane građana, lokalne uprave, opozicije, NVO sektora i lokalnih medija 81
1.2.1. Informisanje 3
Stanovište građana 81
Stanovište lokalne uprave, opozicije, medija i NVO sektora 83
1.2.2. Stanje u oblasti građanske participacije 84
Stanovište građana 84
Stanovište lokalne uprave, opozicije, medija i NVO sektora 86
1.3. Svest o i učešće u građanskim društvenim strukturama i učešće u organizacijama i u akcijama zajednice 88
2. Poverenje 89
3. Vrednosne orijentacije građana: tolerancija, demokratske vrednosti 90
4. Motivi i prepreke za učešće građana 91
5. Spremnost lokalne vlasti i opozicije da povećaju participaciju građana 92
Instrumenti za povećanje učešća građana 93
Uloga mesnih zajednica 94
Zakonska regulativa 94

II PREPORUKE ZA UNAPREĐENjE GRAĐANSKOG UČEŠĆA 97
1. Zakonske mere koje pospešuju učešće 98
1.1. Dalja decentralizacija vlasti 98
1.2. Sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i njegova dorada 99
1.3. Poboljšanje pravnog i materijalnog položaja lokalnih samouprava 99
1.4. Smanjivanje veličine opština 100
2. Unapređenje prakse 100
2.1. Usmeravanje samouprave na nivo mesne zajednice 100
2.2. Modernizacija uprave 101
2.3. Promena kadrovske politike 101
2.4. Reformisanje javnih službi 102
2.5. Informisanje građana o radu lokalne samouprave 102
2.6. Organizovanje konsultacija sa građanima 103
2.7. Razmena iskustava 103
2.8. Veća saradnja nevladinih organizacija sa vlašću 104
2.9. Organizovanje lokalnih akcija 104
3. Edukativne aktivnosti 105
3.1. Edukacija unutar formalnog obrazovanja 105
3.2. Obuka i obrazovanje predstavnika lokalne uprave 105
3.3. Edukativni seminari za građane 106
3.4. Edukativni seminari za predstavnike medija 106
3.5. Izdavanje i distribucija priručnika 107
3.6. Akcije za povećanje vidljivosti građanske participacije 107
3.7. Menjanje tradicionalnog odnosa prema vlasti 108
3.8. Promovisanje vrednosti građanske participacije 108
4. Praćenje/evaluacija stanja 109
4.1. Praćenje slučajeva građanske participacije 110
4.2. Evaluacija aktivnosti NVO 110
4.3. Prikupljanje komparativnih podataka 111
5. Završni komentari 111

TREĆI DEO

Kako čitati SMMRI tabele 114
METODOLOGIJA 115
Uzorak - javno mnjenje 115
Intervjui 116
PRILOG I 117
PRILOG II 123
PRILOG III 143
PRILOG IV 163

Prvi deo

Analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama

prof. dr Bogoljub Milosavljević

REZIME

Ova analiza predstavlja jedan od rezultata projekta *Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou,* koji realizuje Stalna konferencija gradova i opština uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u Srbiji i Crnoj Gori (SDC).

Prvo poglavlje izlaže opšti pravni okvir za učešće građana na lokalnom nivou i bavi se klasifikacijom oblika tog učešća.

Opšti pravni okvir je definisan Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, Ustavom Republike Srbije, Zakonom o lokalnoj samoupravi i drugim zakonima, kao i statutima opština. Na osnovu poređenja tog okvira sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi, ustavima i odgovarajućim zakonodavstvom šest evropskih zemalja (Bugarske, Hrvatske, Slovenije, Holandije, Švedske i Švajcarske), kao i sa domaćom i uporednom praksom, izveden je zaključak da taj okvir ima veći broj nedostataka i da ga treba unapređivati.

Najopštije određeno, ustavni dokumenti garantuju pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima, ali zakonodavstvo i statuti opština nisu obezbedili dovoljno efikasnih instrumenata za realizaciju tog prava na lokalnom nivou. Konkretni pravci za unapređivanje pravnog okvira naznačeni su u preporukama na kraju analize.

Klasifikacija oblika učešća građana izvedena je prema intenzitetu i pravnom značaju tih oblika u četiri osnovne grupe:

1. *pravo na neposredno učešće u odlučivanju (oblici neposredne demokratije, odnosno neposrednog učešća građana u donošenju odluka, kao što su: skupštine svih građana, referendum, narodna ili građanska inicijativa i oblici mesne samouprave);*
2. *pravo na upućivanje predloga i javne kritike (oblici učešća građana u predlaganju odluka i iznošenju kritike rada predstavničkih organa, kao što su: zborovi građana, peticije, odnosno individualni predlozi, pritužbe i predstavke i obraćanja građanskom braniocu, oblici javne kritike, protesti, mirna okupljanja, demonstracije);*

3. *pravo na konsultovanje (oblici učešća građana u utvrđivanju prioriteta lokalne zajednice, kao što su: paneli i drugi oblici političkih konsultacija, javne rasprave, konsultacije putem elektronskih medija i interneta, učešće u radu saveta korisnika usluga i drugih savetodavnih tela); i*
4. *pravo na informisanje (oblici ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namerama predstavničkih organa, stanju u lokalnoj zajednici i drugih informacija od javnog značaja).*

U poglavljima koja slede izložen je pravni okvir za ostvarivanje pojedinih od oblika učešća građana na lokalnom nivou.

Drugo poglavlje se bavi skupštinama svih građana, referendumom i narodnom inicijativom, kao oblicima neposrednog učešća u donošenju odluka, a zatim i oblicima mesne samouprave.

Skupštine svih građana nisu u Srbiji poznate kao oblik odlučivanja na nivou opština, niti bi one realno mogle biti primenljive s obzirom na veličinu biračkog tela opština, koje se inače prema prosečnom broju stanovnika (oko 50.000) nalaze među najvećim u Evropi. Zbog toga se one jedino mogu praktikovati na nivou mesne samouprave (mesne zajednice).

Referendum za područje opštine (opštinski referendum) omogućen je samim Ustavom, a nešto detaljnije se uređuje u Zakonu o lokalnoj samoupravi, Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i u opštinskim statutima.

Kao primarna vrsta postoji fakultativni referendum koji se raspisuje na sopstvenu inicijativu skupštine opštine ili na zahtev građana. Moguć je u oba slučaja kao prethodni i kao naknadni referendum. Takođe, referendum se može održati i za deo teritorije opštine. Kao osnovni nedostaci pravnog okvira za održavanje opštinskog referenduma ustanovljeni su sledeći nedostaci:

- opštinskim statutima nisu opredeljena pitanja koja mogu biti predmet referenduma;
- zakonom nije utvrđena obaveza održavanja savetodavnog referenduma o promeni granica opštine;
- na referendum koji se raspisuje na zahtev građana primenjuju se pravila Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi koja imaju čitav niz manjkavosti, počev od preoštrog uslova da takav zahtev mora biti podržan potpisima najmanje 10% birača.

Konstatovano je i da najpotpunije zakonsko uređenje postoji za jednu posebnu vrstu referenduma – referendum o uvođenju samodoprinosa, koji se najčešće i primenjuje na lokalnom nivou.

Građanska inicijativa je zakonski institut, ali je njoj dat uži pravni domašaj, jer u slučaju njenog odbijanja od strane predstavničkog tela ne postoji obaveza istog tela da raspiše referendum o predlogu na koji se inicijativa odnosi. Pravni okvir za ostvarivanje inicijative ima sledeće osnovne nedostatke:

- predmet građanske inicijative nije u zakonu i statutima opština bliže opredeljen, tako da se ona može odnositi na donošenje bilo kog akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga skupštine opštine, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma;
- minimalni broj birača za punovažnost inicijative određen je zakonom na najmanje 10% biračkog tela, što je sasvim neodgovarajuće rešenje za velike opštine (koje mogu imati i preko 150.000 birača);
- ne postoji mehanizam za verifikaciju formalne pravovaljanosti inicijative pre prikupljanja potpisa;
- postoji obaveza prijavljivanja dana početka prikupljanja potpisa organima unutrašnjih poslova (tj. policije), kao sasvim neprikladna;
- rok za prikupljanje potpisa je preterano kratak i iznosi svega sedam dana;
- nije dovoljno razrađen postupak za zaštitu prava podnosilaca inicijative.

Oblici mesne samouprave su načelno uređeni odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi kao posebni oblici interesnog organizovanja građana i, takođe, kao još jedan od formalnih načina učešća građana u obavljanju poslova lokalne samouprave. Građani u mesnim zajednicama i drugim oblicima mesne samouprave odlučuju o zadovoljavanju opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba, a mesnim zajednicama opština može i da poveri vršenje određenih poslova iz izvornog delokruga.

Međutim, zakonom nije utvrđena obaveza opštine da konsultuje građane o osnivanju mesne samouprave, niti je obrazovanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave dat obavezujući karakter, a što bi bilo normalno očekivati s obzirom na veličinu opština u Srbiji i nedovoljan razvoj oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave.

Treće poglavlje se bavi analizom oblika predlaganja, konsultovanja i javne kritike, i to: zborovima građana; javnim raspravama i drugim oblicima konsultovanja; učešćem građana u radu radnih tela skupštine opštine i savetodavnih tela opštine; uticajem građana na rad javnih službi; pravom na peticiju i javnu kritiku; i obraćanjem građanskom braniocu i njegovom akcijom.

Zborovi građana su predviđeni Zakonom o lokalnoj samoupravi, sazivaju se za uže delove teritorije opštine i na njima građani raspravljaju i daju predloge o pitanjima iz nadležnosti organa opštine. Odluke na zborovima se donose većinom prisutnih građana, a organi i službe opštine imaju dužnost da u roku od 60 dana razmotre zahteve i predloge građana, zauzmu o njima stav i donesu odgovarajuću odluku i da o tome obaveste građane.

Kao najkrupniji nedostatak u pravnom okviru ustanovljeno je izostajanje obaveze opštinskih organa da određena pitanja obavezno moraju izneti na zborove građana.

S druge strane, kao značajna prednost istih zborova označena je mogućnost da se putem njih, na znatno lakši način od onog za formiranje građanske inicijative, obezbedi put do predloga o kome se skupština opštine i drugi opštinski organi moraju izjasniti.

Javne rasprave predstavljaju oblik predviđen opštinskim statutima, a ne i zakonom. Na njima se obavlja rasprava o predlozima opštinskih akata i politike, kao i o izveštajima o radu opštinske uprave i javnih službi. Kao uočeni problem istaknuto je propuštanje da se utvrdi jasna obaveza opštinske uprave da u postupku pripremanja važnijih akata održi javnu raspravu o tim aktima.

Drugi oblici konsultovanja nisu ravnomerno zastupljeni u opštinama, sporadični su i počinju da se šire koriste tek u novije vreme. U tome je primetno i da se nosioci vlasti u opštinama pre rukovode nalozima svojih političkih partija, nego prioritetima građana i da nisu dovoljno zainteresovani da razvijaju oblike konsultovanja. Takođe, znatan broj opština i još više građani oskudevaju u tehničkim sredstvima za održavanje elektronskih debata.

Učešće građana u radu radnih tela skupštine opštine omogućeno je statutima određenog broja opština, dok u velikom broju opština postoje *saveti za međunacionalne odnose i za razvoj i zaštitu lokalne samouprave.* Ta dva saveta su i predviđena Zakonom o lokalnoj samoupravi. Pojedine opštine su osnovale i savete građana za druge važnije oblasti.

Uticaj građana na rad javnih službi ocenjen je kao najslabija tačka građanskog učešća i najveći izvor nezadovoljstva građana lokalnom vlašću. Opštine biraju direktore svojih javnih preduzeća i imenuju građane u upravne odbore tih preduzeća, ali su ti građani imenovani kao predstavnici opštine, odnosno političkih partija na vlasti u opštini, a ne kao predstavnici građana.

Statuti opština nisu zauzeli jasan stav ni u pogledu obaveznog održavanja javnih rasprava o programima razvoja, godišnjim planovima rada i izveštajima o radu javnih preduzeća. Saveti korisnika usluga nisu jasno pozicionirani, tako da je i njihova uloga svedena na male mogućnosti za davanje sugestija, koje ostaju bez vidnih rezultata. Postoji i presudan uticaj centralne vlasti na cene komunalnih usluga, što je posledica prevaljivanja troškova rada opštinskih javnih preduzeća na državni budžet.

Pravo na peticiju i javnu kritiku garantovano je Ustavom, ali se Zakon o lokalnoj samoupravi i statuti opština ne bave razradom ovog prava. Otud ne postoje jasno utvrđene obaveze opštinskih organa da razmatraju peticije i daju odgovore njihovim podnosiocima. Naročito je primetno odsustvo obaveze na sprovođenje istrage i preduziamnje mera u slučaju predstavki i pritužbi građana na rad opštinske uprave i opštinskih organa.

Obraćanje građanskom braniocu i njegova akcija mogu da imaju daleko veći značaj nego što je to sada slučaj. Međutim, građanski branilac je zakonom predviđen kao fakultativna institucija, tako da postoji u manjem broju opština. Osim toga, uvođenje ove institucije je na samom početku, tako da njena uloga i ovlašćenja tek treba da bude vremenom profilisana i osnažena kroz adekvatniji pravni okvir od trenutno postojećeg.

Četvrto poglavlje ima za predmet analizu oblika informisanja građana.

Najpre je izložen i ocenjen pravni okvir za obezbeđivanje *javnosti rada i informisanja o radu opštinskih organa.* U tom okviru nedostaju detaljno razrađene odredbe koje bi bile na nivou zahteva za punu transparentnost rada opštinskih organa. Tako, nije predviđena jasna mogućnost za prisustvovanje određenog broja građana (koji nisu odbornici) sednicama skupštine opštine ili obaveza korišćenja nekih od modernih pristupa u obezbeđivanju javnosti rada i informisanju javnosti o radu.

Objavljivanje opštinskih propisa nije lišeno određenih nedostataka (kašnjenje, antidatiranje), a još veći problem čini to što u većini opština nije omogućeno da objavljeni i neobjavljeni akti opštinskih organa budu lako i besplatno dostupni građanima.

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja uređeno je zakonom pre nešto više od godinu dana, a opštine su jedan od nosilaca obaveza iz tog zakona. Primena ovog zakona praktično je još uvek na početku, a od opštinskih organa se očekuje da budu aktivni i odgovorni u ispunjavanju svih svojih obaveza.

Peto poglavlje predstavlja kraći osvrt na problem nedostatka političkog okvira za učešće građana i ima za cilj da podseti na značaj i osnovne razloge za izostanak tog okvira.

Šesto poglavlje sadrži listu opštih i pojedinačnih preporuka za unapređenje pravnog okvira, kao preduslova za jačanje učešća građana na lokalnom nivou.

UVOD

1. Metodološko-tehničke napomene

Ova analiza je nastala kao rezultat projekta *Podrška jačanju građanskog učešća na lokalnom nivou,* koji realizuje Stalna konferencija gradova i opština uz finansijsku i stručnu podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u Srbiji i Crnoj Gori (SDC). Cilj projekta je da podigne svest o potrebi većeg učešća građana u lokalnom političkom životu i stvori uslove za aktivnije uključenje građana, kao i da pokrene i pomogne usvajanju nacionalne strategije o učešću građana u lokalnom javnom životu. Kao jedna od projektnih aktivnosti, analiza nacionalnih politika i pravnog okvira za učešće građana na lokalnom nivou osmišljena je kao uporedna analiza iskustava Srbije i drugih evropskih zemalja, koja se preduzima na samom početku realizacije projekta i ima za cilj da pruži pouzdanu osnovu za dalji tok projektnih aktivnosti.

Broj zemalja koje su obuhvaćene komparativnom analizom sveden je na šest, s tim što su kod analize pojedinih pitanja korišćena i relevantna iskustva pojedinih drugih zemalja.

Od šest odabranih zemalja, dve su susedne zemlje (Bugarska i Hrvatska), a jedna je iz bliskog okruženja (Slovenija), dok su preostale tri zemlje odabrane kao razvijene evropske zemlje (Švajcarska, Švedska i Holandija). Stepen razvoja neposredne demokratije u navedenim zemljama je, pri tom, veoma različit.

Dok se Švajcarska smatra svetskim liderom u razvoju ustanova neposredne demokratije, kako na federalnom i kantonalnom, tako i na lokalnom nivou, dotle su Švedska i Holandija zemlje u kojima postoje velike rezerve prema ovom obliku demokratije, naročito na državnom nivou. I na lokalnom nivou se u ove dve zemlje lokalni referendumi održavaju srazmerno retko. Tako je u Holandiji od 1912. do kraja 2003. godine održano svega oko stotinu lokalnih referenduma, koji su pretežno bili inicirani voljom predstavničkih organa (prvi referendum na zahtev građana održan je tek 1995. godine u gradu Leiden-u). Slično tome, u Švedskoj se na referendum gleda kao na pretnju predstavničkoj demokratiji i ulozi političkih

partija, tako da do 1997. godine nijedna opštinska skupština nije odobrila održavanje referenduma. Međutim, u novije vreme se beleži razvoj koji ide prema afirmaciji oblika građanskog učešća, koje postaje prihvatljivije, naročito u vidu tzv. korisničke demokratije.

Kao zemlje mlade demokratije, Bugarska, Slovenija i Hrvatska čine značajne napore usmerene ka razvoju građanskog učešća na lokalnom nivou. U Sloveniji je pravni okvir za građansko učešće postao veoma razvijen, a u Hrvatskoj i Bugarskoj je stanje na ovom polju upravo najsličnije onom u Srbiji. Međutim, u odnosu na Srbiju, politički okvir za građansko učešće u Bugarskoj i Hrvatskoj unapređen je i jasnije oblikovan, zahvaljujući angažovanju državnih organa, lokalnih vlasti i civilnog društva, kao i znatnim podsticajima iz međunarodnog okruženja.

Strukturu analize čine tri osnovne celine: *rezime, izveštaj o rezultatima analize i preporuke.* Pre izveštaja o rezultatima analize dat je ovaj uvod, u kom su izložene metodološko-tehničke napomene o načinu pripremanja analize i osnovni podaci o sistemu lokalne samouprave u Republici Srbiji. Izveštaj o rezultatima analize podeljen je u pet poglavlja.

Prvo poglavlje je posvećeno opštem pravnom osnovu i razvrstavanju oblika učešća građana na lokalnom nivou, kao i ukazivanju na njihov značaj. Raznovrsnost takvih oblika je velika, pogotovo kada se oni analiziraju u komparativnoj perspektivi. Najšire određeno, radi se o svim mehanizmima preko kojih građani dolaze u neposredan kontakt sa lokalnim vlastima da bi uticali na njihov rad. Ti oblici imaju različit praktični i pravni značaj, pa je utoliko pre bilo potrebno da se klasifikuju i potom postave u središte analize oni oblici koji se regulišu pravom (budući da je pravni aspekt osnovni u ovoj analizi). Na izvedenoj klasifikaciji oblika učešća građana na lokalnom nivou tematizovana su, zatim, naredna tri poglavlja.

Drugo poglavlje ima za predmet oblike neposredne demokratije, odnosno oblike neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, i to: skupštine svih građana, referendum i građansku inicijativu, kao i oblike mesne samouprave.

Treće poglavlje obuhvata analizu oblika učešća građana u vidu predlaganja, konsultovanja i javne kritike. Kao osnovni oblici analizirani su: zborovi građana, javne rasprave i drugi oblici konsultovanja, učešće građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine, uticaj građana na rad javnih službi, pravo na peticiju i javnu kritiku i obraćanja građanskom braniocu.

Četvrto poglavlje analizira oblike informisanja građana, koji su svrstani u dve podgrupe: javnost rada i informisanje o radu opštinskih organa i zatim, pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Peto poglavlje sadrži kraći osvrt na problem nedostatka usvojenog političkog okvira za učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou. Ono nije analitičke prirode, već ima za svrhu da podseti na neke od važnijih razloga zbog kojih u Srbiji takav okvir još uvek nije usvojen i moglo bi da eventualno posluži u narednoj fazi rada na ovom projektu.

Na kraju analize nalaze se preporuke od značaja za unapređenje pravnog i političkog okvira za učešća građana na lokalnom nivou.

2. Napomene o sistemu lokalne samouprave u Srbiji

Sadašnji sistem lokalne samouprave uspostavljen je Ustavom Republike Srbije od 1990. godine i reformskim Zakonom o lokalnoj samoupravi od 2002. godine.[1] Sistem je zasnovan na modelu jednostepene i monotipske lokalne samouprave, tako da ispod državnog nivoa i nivoa teritorijalne autonomije (autonomne pokrajine) postoje jedino opštine kao osnovne i jedine jedinice lokalne samouprave. Monotipski model je donekle ublažen uvođenjem posebnih rešenja za grad Beograd, druge gradove i opštine u sastavu gradova (gradske opštine). Prema Ustavu, grad Beograd je posebna teritorijalna jedinica, a zakonom se, pored toga, pojedina opština može utvrditi kao grad (sa dve ili više gradskih opština u svom sastavu). Položaj grada, pored Beograda, imaju Kragujevac, Niš, Novi Sad i Priština.

Ne računajući gradske opštine (kojih je u Beogradu 17, u Nišu i Kragujevcu po pet i u Novom Sadu dve), na teritoriji Srbije je obrazovano ukupno 169 opština. Među opštinama su one sa manje od 10.000 stanovnika, kao i one sa preko 250.000 stanovnika. Evidentne su i izuzetno velike razlike u veličini njihove teritorije, ekonomskoj snazi i drugim obeležjima. O osnivanju novih opština i promeni granica postojećih odlučuje se republičkim zakonom o teritorijalnoj organizaciji, uz prethodno pribavljeno mišljenje građana sa područja na koje se odnose promene.

Opštine imaju sopstveni (izvorni, odnosno samoupravni) delokrug poslova, koji je utvrđen Zakonom o lokalnoj samoupravi u vidu posebnih poslova pobrojanih u 35 tačaka. O poslovima iz izvornog delokruga opštine, građani odlučuju referendumom i preko predstavnika u skupštini opštine. Pored sopstvenih, opštine obavljaju i poslove koje im Republika i autonomna pokrajina povere iz svog delokruga zakonom, odnosno odlukom pokrajinske skupštine. Povereni poslovi su državni, odnosno pokrajinski, a ne samoupravni poslovi i nad njihovim obavljanjem Republika i autonomna pokrajina imaju punu kontrolu.

Najviši predstavnički organ opštine je skupština, koja broji od 19 do 75 odbornika, izabranih na neposrednim izborima, tajnim glasanjem, na period od četiri godine. Ona je jednodomno telo i nosilac je normativne funkcije, tako da ona donosi statut opštine, odluke i druge opšte akte i vrši izbor i razrešenje određenih lokalnih funkcionera. Njeni odbornici se biraju prema proporcionalnom izbornom sistemu, koji je uređen posebnim Zakonom o lokalnim izborima.

Nosilac izvršne funkcije je predsednik opštine (u gradu – gradonačelnik), koji se takođe bira na neposrednim izborima i na isti period. Postoji i opštinsko veće,

[1] Zakon je donet 9. februara 2002. godine i objavljen je u „Službenom glasniku RS“, broj 9/2002. Menjan je potom u dva navrata („Službeni glasnik RS“, br. 33/2004 i 135/2004).

kao organ koji usklađuje rad predsednika opštine i skupštine opštine i vrši kontrolno-nadzornu funkciju nad radom opštinske uprave. Može da ima do 11 članova, koje bira skupština na predlog predsednika opštine. U svakoj opštini postoji opštinska uprava, kao služba koja je nosilac upravne funkcije.

Ostali organi opštine su savet za međunacionalne odnose kao obavezan organ u opštinama sa mešovitim etničkim sastavom, zatim građanski branilac (ombudsman) i savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave (kao fakultativni organi). U okviru opštinske uprave, mogu se imenovati opštinski menadžer, glavni arhitekta i drugi glavni stručnjaci za pojedine oblasti.

Opštine imaju pravo da osnivaju komunalna javna preduzeća, ustanove i organizacije za obavljanje javnih službi i da nadziru njihov rad, kao i da pojedine od delatnosti javnih službi ugovorom povere pravnim ili fizičkim licima.

Na području opštine, skupština opštine može osnivati mesne zajednice i druge oblike mesne samouprave radi zadovoljavanja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba građana. Mesnim zajednicama opština može poveriti i obavljanje pojedinih poslova iz svog delokruga.

Opštine se finansiraju iz sopstvenih sredstava, čiji su izvori utvrđeni zakonom, kao i iz sredstava koje im Republika prenese iz svog budžeta (transferna sredstva), pri čemu je udeo transfernih sredstava u opštinskim prihodima znatno veći od udela sredstava iz sopstvenih prihoda. Pored toga, one mogu da se zadužuju, primaju donacije i poklone i prikupljaju sredstva od građana putem samodoprinosa. Opštine, međutim, nemaju sopstvenu imovinu, jer je sva imovina koju one koriste još uvek u svojini države.

Opštine i gradovi imaju pravo na međusobno udruživanje i saradnju, na međunarodnu saradnju i udruživanje, kao i na udruživanje u nacionalne i međunarodne asocijacije lokalnih vlasti.

Republika i njeni organi imaju pravo da vrše nadzor nad radom lokalne samouprave i da preduzimaju propisane mere, uključujući i raspuštanje opštinske skupštine u tri zakonom propisana slučaja: ako ne zaseda duže od tri meseca; ako ne donese statut ili budžet u roku utvrđenom zakonom; i ako se ne opozove predsednik opštine a predlog za opoziv je podnela skupština opštine. Odluku o raspuštanju donosi Vlada. Zakonom su predviđena i pravna sredstva za zaštitu lokalne samouprave, u vidu zahteva republičkim organima za preispitivanje njihovog prava na odlučivanje, ustavno-sudske zaštite protiv opštih akata centralne vlasti i sudske zaštite pred redovnim sudom protiv pojedinačnih akata i radnji centralne vlasti.

Napomena: Pošto gradovi imaju isti krug samoupravnih poslova i istu organizaciju kao i opštine, u daljem tekstu se, kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, govori samo o opštinama, osim kada se iznose određene specifičnosti za gradove.

I OPŠTI PRAVNI OSNOV, KLASIFIKACIJA I ZNAČAJ OBLIKA UČEŠĆA GRAĐANA U UPRAVLJANJU NA LOKALNOM NIVOU

1. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i pravo na učešće građana

U najvažnijem evropskom dokumentu o lokalnoj samoupravi, Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi (1985), sadržano je jasno afirmativno opredeljenje o značaju učešća građana u upravljanju na lokalnom nivou. U preambuli tog dokumenta, u alinejama 3. i 4, istaknut je značaj prava građana da učestvuju u vođenju javnih poslova kao „demokratskog principa koji važi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope". Najneposrednije ostvarivanje tog prava, prema stavu tvoraca Povelje, moguće je upravo na lokalnom nivou. Razvijajući taj polazni princip, tvorci Povelje su u članu 3. definisali koncept lokalne samouprave sledećim rečima:

1. *Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode određenim delovima javnih poslova, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.*
2. *Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem saveta ili skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnim izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji (saveti, odnosno skupštine) mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni.* ***Ovo pravo neće ni u kom smislu derogirati zborove građana, referendume ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gde su oni predviđeni zakonom.***

Pored toga, u članu 5. Povelje ustanovljava se zaštita granica lokalne samouprave, na taj način što je utvrđeno da se promene granica teritorije ne mogu vršiti bez prethodnog konsultovanja zainteresovanih lokalnih zajednica, a to konsultova-

nje treba da se obavlja „ukoliko je moguće putem referenduma, u slučajevima kada zakon to dopušta." Radi se, dakle, o jednom (i jedinom) pitanju za koje je u Povelji predviđena potreba održavanja referenduma.

Izloženi stavovi predstavljaju prvu međunarodnopravnu konkretizaciju jednog šireg i opštijeg prava građana – njhovog prava na učešće u obavljanju javnih poslova. To je pravo priznato Univerzalnom deklaracijom o pravima čoveka (1948), u čijem se članu 21. stav 1. utvrđuje:

„Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika" (član 21. stav 1).

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je, dakle, bila prvi međunarodni ugovor koji je pravo građana na učešće u upravljanju javnim poslovima decidno označio kao pravo koje građani ostvaruju na lokalnom nivou. Uz to je imenovao dva osnovna oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju (zborovi građana i referendum) i ostavio otvorenom mogućnost za postojanje drugih takvih oblika („ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća"), a te oblike zaštitio od derogacije, do koje bi moglo doći putem ustanova predstavničke demokratije koje se osnivaju u jedinicama lokalne samouprave (neposredno birani saveti ili skupštine, sa svojim izvršnim organima).

S druge strane, može se reći da Evropska povelja o lokalnoj samoupravi nije otišla korak napred u razradi drugih oblika ostvarivanja prava na učešće građana na lokalnom nivou. Očigledno da je sredinom osamdesetih godina prošlog veka, kada je taj dokument usvojen, osnovni zahtev bio taj da se putem jednog međunarodnog ugovora obezbede garantije prava na lokalnu samoupravu od mogućih uzurpacija centralnih vlasti, a u daleko manjoj meri da se promoviše razvoj oblika neposrednog učešća građana. S tim u vezi, može se postaviti pitanje da li uopšte međunarodni ugovor može biti jedan izvestan pravni okvir za učešće građana na lokalnom nivou.[1]

Pravo građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou nije pravo koje građanima daruje njihova lokalna samouprava ili državna vlast, već je ono njihovo izvorno pravo i princip demokratskog uređenja „koji važi u svim zemljama-članicama Saveta Evrope".

Isto se može reći i za pravo građana na učešće u upravljanju na centralnom nivou, koje ima svoju načelnu osnovu u narodnoj suverenosti. Ako već vlast pripada narodu zato što je on suveren, onda je logično da je on vrši neposredno barem u jednom delu, ne prenoseći je u potpunosti na organe predstavničke demokratije. Dakle, činom izbora svojih predstavnika u lokalne i centralne predstavničke organe (skupštine), građani ne prenose na njih u celini svoje pravo na upravljanje lokalnom zajednicom i državom. Bezrezervnim odricanjem od celine tog prava, građani bi se rasteretili dela poslova i obaveza koje imaju u upravljanju lokalnom zajednicom i državom, ali bi došli u situaciju da imaju neodgovornu vlast. Njene postupke bi

[1] Williams, E., *Report on Framework for Citizen Participation in Local Governance in the North,* 15. August 2002, LogoLink research, Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK.

jedino mogli da sankcionišu na narednim izborima. Slično tome, pokazalo se da predstavnička vlast, ma koliko bila brižna, neće moći da adekvatno rešava svakodnevne i vitalne probleme različitih užih zajednica. Sve u svemu, proizlazi da potpuna pasivizacija građana obično ima za rezultat pasivnu i neodgovornu vladu.

Zbog svega toga, u mnogim zemljama se u novije vreme teži razvoju ustanova neposredne (direktne) demokratije kao dopune ustanovama predstavničke demokratije, čime se stvara obrazac tzv. poluneposredne demokratije.

Na tim idejama i praktičnim saznanjima osnažen je zahtev za jačanjem učešća građana u upravljanu javnim poslovima na lokalnom i centralnom nivou, naročito u toku protekle dve do tri decenije. Tome su doprineli sve očigledniji nedostaci predstavničke demokratije i vladavine političkih partija, koji su doveli do zabrinjavajuće apatičnosti biračkog tela, ali i rastuća složenost procesa upravljanja u savremenim društvima.

Upravljanje javnim poslovima se u današnje vreme obavlja na više nivoa, tako da se vlast deli ne samo horizontalno (između različitih državnih organa), nego i po vertikalnoj liniji (između različitih nivoa vlasti, tj. lokalnog, regionalnog, državnog i nadnacionalnog nivoa). Pored javnog i privatnog sektora, jasno je oblikovan i treći – *civilni sektor,* u kome građani i njihova udruženja dobijaju sve veći broj uloga. Zbog toga osnovno pitanje demokratizacije (da se poslužimo rečima Norberta Bobija) ne može više biti ono o broju birača na parlamentarnim ili predsedničkim izborima, već ono koje se tiče različitih prostora u kojima građanin može ispoljavati svoju biračku moć.[2]

Svojim učešćem u procesu donošenja političkih odluka, građani koriguju poteze predstavničkih organa ili sami donose određene političke odluke, odlučuju o kvalitetu javnih usluga ili sami rešavaju određene probleme u svom naselju i lokalnoj zajednici. Umesto slabo zainteresovanih i apatičnih birača, oni postaju aktivni politički subjekti i preuzimaju na sebe odgovornost za donošenje političkih odluka. Njihov aktivizam, pored toga, nadomešta slabosti organa vlasti, otvara put njihovom partnerstvu sa tim organima i doprinosi poboljšanju uslova individualnog i javnog života.

Takav razvoj i značaj ustanova neposredne demokratije („direktne narodne akcije“) priznaje se čak i u okviru skeptičnih pogleda na te ustanove, koji su zasnovani na njihovim mogućim zloupotrebama (naročito u vidu narodnih plebiscita u XIX i prvoj polovini XX veka):

Uprkos ovim manama i nedostacima, metodi direktne narodne akcije, ukoliko ih nadziru i ograničavaju ustavne odredbe koje biračkom telu garantuju slobodan izbor, predstavljaju za moderan ustav integrativno sredstvo kojim neslaganja partija, grupa za vršenje pritiska i propagande mogu privremeno da se prevaziđu.[3]

---

2 Bobio, N., *Budućnost demokratije: odbrana pravila igre,* Beograd: „Filip Višnjić“, 1990, str. 55.

3 Fridrih, K., *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi,* Podgorica: CID, 2005, str. 460-461.

2. Ustavni osnov i opšti zakonski okvir prava na učešće građana

Ustavi velikog broja zemalja priznaju pravo na učešće građana u upravljanju javnim poslovima, dok je u manjem broju ustava posebno utvrđeno i pravo na učešće građana na lokalnom, a ponekad i na regionalnom nivou. Priznavanjem tog prava u ustavu, daje mu se rang političkog prava koje je garantovano najvišim pravnim aktom zemlje. To je tek prva od važnih pretpostavki da ovo pravo dobije i svoju realnu dimenziju.

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora (2003) govori jedino o referendumu, i to samo o referendumu na osnovu kog se donosi odluka o istupanju države članice iz državne zajednice (član 60), dok se u drugom ustavnom dokumentu državne zajednice – *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (2003)* utvrđuje pravo građana na učešće u odlučivanju o javnim poslovima (član 33. stav 1). Ta odredba u celini glasi:

Građani državne zajednice Srbija i Crna Gora imaju pravo da učestvuju u odlučivanju o javnim poslovima, bilo neposredno ili preko predstavnika, slobodno izabranih tajnim glasanjem, na opštim i periodičnim izborima.

Pored tog prava, isti ustavni dokument garantuje slobodu mišljenja i izražavanja (član 29), slobodu mirnog okupljanja, zborova i demonstracija (član 31), slobodu udruživanja (član 32), pravo na slobodne izbore (član 33. stav 2) i pravo na peticiju (član 34).

Ustav Republike Srbije (1990) u članu 2. proklamuje da suverenost pripada svim građanima Republike Srbije i da građani ostvaruju suverenost referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Kao što će kasnije biti detaljno izloženo, isti ustav utvrđuje dva slučaja obaveznog republičkog referenduma i opštu mogućnost za održavanje fakultativnog republičkog referenduma. Takođe, ovaj ustav jamči pravo na slobodne izbore (član 42), slobodu zbora i drugog okupljanja (član 43), slobodu političkog, sindikalnog i drugog organizovanja i delovanja (član 44), slobodu savesti, mišljenja i izražavanja mišljenja (član 45) i pravo građana na javnu kritiku državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, kao i pravo na podnošenje predstavki, peticija i predloga (član 48). Ono što je ovde od posebnog interesa, jeste to da ovaj ustav poznaje i opštinski referedum, koji je predviđen u članu 116. stav 1. na sledeći način:

„O poslovima opštine građani odlučuju referendumom i preko svojih predstavnika u skupštini opštine."

I druge evropske zemlje čije smo ustave analizirali na sličan način uređuju pravo na učešće građana na lokalnom nivou i druga navedena politička prava. Tako, *Ustav Republike Hrvatske (1990)*[4] u članu 129. stav 3. propisuje da „građani mogu

[4] Sa izmenama od 1997, 1998, 2000. i 2001. godine.

neposredno sudjelovati u upravljanju lokalnim poslovima u skladu sa zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave", dok se u članu 86. predviđa mogućnost raspisivanja državnog referenduma. Navešćemo još odredbe *Ustava Bugarske (1991)*,[5] u kojima se takođe utvrđuje da građani učestvuju u upravljanju opštinom preko organa lokalne samouprave koje biraju, kao i neposredno putem referenduma i opštih zborova stanovnika (član 136. stav 1). Budući da se navedene odredbe, kao i odredbe drugih analiziranih ustava, prevashodno odnose na referendum ili druge oblike neposredne demokratije, one će biti predmet analize u narednom poglavlju.

Opšti zakonski okvir za učešće građana na lokalnom nivou uređen je, najpre, zakonodavstvom o lokalnoj samoupravi, a, zatim, drugim zakonima koji razrađuju ostvarivanje pojedinih političkih prava i, naročito, zakonima kojima se vrši decentralizacija pojedinih poslova centralnih vlasti na jedinice lokalne samouprave. Ova poslednja vrsta zakona je u samom središtu pitanja o učešću građana u upravljanju na lokalnom nivou, jer su „mogućnosti za građansku participaciju direktno povezane sa stepenom decentralizacije".[6]

Prema *Zakonu o lokalnoj samoupravi Republike Srbije (2002),* učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou ima značaj temeljnog principa. Ono se izražava u pravu svih građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području jedinice lokalne samouprave da budu nosioci prava na upravljanje poslovima lokalne samouprave. To svoje pravo oni ostvaruju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Stav 1. člana 1. Zakona kaže o tome sledeće:

Pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje se neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika, upravljanjem javnim poslovima od neposrednog, zajedničkog i opšteg interesa za lokalno stanovništvo.

U posebnom poglavlju ovog zakona uređuju se, zatim, tri posebna oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave. To su referendum, zbor građana i građanska inicijativa. Pri tom je samo referendum oblik donošenja odluka, dok su građanska inicijativa i zbor građana oblici prethodnog izjašnjavanja kao dela procesa odlučivanja, kojima građani predlažu skupštini i drugim organima opštine i grada da se neko pitanje reši njihovim odlukama. Pored tri navedena oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave, ovaj zakon predviđa još postojanje mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave i uređuje da se o pojedinim pitanjima u tim oblicima može odlučivati putem neposrednog učešća građana.

Uz sve navedeno, kao i učešće građana na izborima za odbornike skupštine i predsednika opštine, odnosno gradonačelnika u gradu, postoje i drugi vidovi građanskog uticaja na poslove lokalne samouprave, koje ovaj zakon ili izričito afirmiše

[5] Sa izmenama od 2003. godine.

[6] *Rural Development Project (PO83436): Municipal Administration Capacity and Community Mobilization Asessment,* Final Report, Agency for Socioeconomic Analyses Ltd, Sofia, October 2004, p. 12.

ili ih ne sprečava. Kada se radi o oblicima koje Zakon izričito pominje, mogu se u prvom redu označiti izbor građana u opštinske savete za međunacionalne odnose i za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, kao i ostavljanje prostora opštinskom statutu da uredi mogućnosti učešća građana u radu radnih tela skupštine i drugih vidova građanskog učešća u odlučivanju o poslovima opštine. Takođe, zakon predviđa mogućnost osnivanja građanskog branioca kao fakultativnog elementa u strukturi opštinskih i gradskih organa. Tu je i ustavno pravo građana da skupštini i drugim organima jedinica lokalne samouprave podnose svoje predloge, predstavke, pritužbe i žalbe, na koje treba da dobiju i odgovor. U posebnoj odredbi zakona izražen je afirmativan stav o saradnji organa jedinica lokalne samouprave sa nevladinim, humanitarnim i drugim organizacijama, u interesu jedinice lokalne samouprave i stanovnika sa njenog područja (član 12. stav 3). Konačno, zakon ne sprečava tzv. neformalne oblike učešća građana na lokalnom nivou, ali se o njima i ne izražava na afirmativan način.

Izložena osnovna rešenja biće u narednim poglavljima podvrgnuta detaljnijoj analizi i upoređena sa odgovarajućim rešenjima drugih posmatranih evropskih zemalja.

Na ovom mestu je potrebno ukazati i na naročiti značaj *opštinskih i gradskih statuta* za ostvarivanje prava na učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou. Kao osnovni normativni akti lokalne samouprave, statuti su upravo oni akti u kojima bi sva pitanja pravne prirode, a koja nisu uređena uopšte ili nisu dovoljno uređena zakonima, morala da budu detaljno i precizno regulisana ili delegirana opštinskoj skupštini da ih ona uredi svojim odlukama. Kao što će kasnije biti pokazano, opštinski statuti i drugi propisi češće su ostali na nivou opštosti zakona, nego što su se upuštali u razradu načelnih zakonskih rešenja. U tome se nalazi jedan od osnovnih nedostataka u pravnom okviru za ostvarivanje učešća građana na lokalnom nivou. Ova vrsta prigovora ne može se, naravno, uputiti samo stručnim radnicima opštinskih organa koji su pripremali opštinske statute, već i onima iz centralnih vlasti koji bi trebalo da im pruže adekvatnu stručnu pomoć u tome.

3. Klasifikacija oblika učešća građana

Učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou ostvaruje se putem većeg broja oblika, od kojih neki postoje i kod nas, a drugi samo u uporednom iskustvu. Kao važniji od oblika učešća građana mogu se označiti sledeći:

- referendum (u različitim modalitetima), skupštine svih građana, narodna ili građanska inicijativa;
- zborovi građana, paneli i drugi oblici kolektivnih političkih konsultacija;
- konsultacije i komunikacija putem elektronskih medija i interneta, učešće u anketama;
- informisanje građana na inicijativu lokalnih vlasti i traženje informacija od strane građana;

- podnošenje peticija, predloga, predstavki i pritužbi građana, obraćanje ombudsmanu i sličnim institucijama;
- upućivanje javne kritike organima vlasti;
- delovanje preko interesnih grupa, lokalnih medija ili u okviru udruženja građana, odnosno nevladinih, humanitarnih, profesionalnih i drugih organizacija građana;
- neformalne kolektivne akcije, susedske inicijative, komšijska veća;
- protesti, mirna okupljanja i demonstracije;
- školski odbori, saveti korisnika usluga i druga savetodavna tela;
- individualni oblici učešća u vidu dobrotvornih i filantropskih akcija;
- organizovano prikupljanje sredstava za zajedničke potrebe u vidu mesnog samodoprinosa;
- organizovanje dopunskih uslužnih delatnosti (na primer, u oblasti uređenja zelenih površina ili bezbednosti dela naselja) itd.

Koliko će i kakvih od navedenih oblika da postoji u pojedinoj zemlji, zavisi od niza faktora. Tako se, na primer, u Švedskoj kao oblici učešća građana može označiti sledećih šest oblika: referendum, građanska inicijativa, javne rasprave, konsultacije građana pre izrade nacrta političkih i pravnih odluka, objavljivanje zapisnika o radu opštinskih organa na veb-sajtovima (web-sites) i korišćenje interneta kao foruma za elektronske debate.[7] Tome treba dodati forme učešća korisnika usluga (tzv. korisnička demokratija), koje se primenjuju kao eksperiment u oko 50 opština u obliku školskih odbora, „samorukovodećih tela", nepolitičkih odbora i uslovljenog delegiranja.[8]

Navedeni oblici mogu da imaju različite pravne karakteristike od zemlje do zemlje i da se u manjoj ili većoj meri međusobno razlikuju. Takođe je moguće da u osnovi isti oblici nose različite terminološke oznake u pojedinim zemljama, pa i u zakonodavstvu iste zemlje. Pored toga, pojedini od oblika učešća građana mogu da imaju više različitih modaliteta, kao što je to slučaj sa referendumom. Konačno, stepen pravnog uređivanja kod pojedinih oblika može biti veoma visok, tako da su oni u celini formalizovani. Nasuprot njima, postoje oblici kod kojih je stepen pravnog uređivanja daleko niži ili sasvim neznatan, tako da oni u krajnjoj liniji mogu biti i sasvim neformalni.

Zbog svega toga, analizi uporednih pravnih rešenja o oblicima učešća građana u upravljanju na lokalnom nivou mora da prethodi njihova klasifikacija. Takva klasifikacija može se, opet, izvesti prema različitim merilima, ali takvima koja su pogodna za pravnu analizu. Standardna, ali za svrhe ove analize nedovoljno razvijena, bila bi podela na „čvrste" i „meke" oblike učešća građana. Prvi bi bili oni koji građanima obezbeđuju pravo da učestvuju u donošenju odluka korišćenjem svog prava glasa,

[7] *Review of Public Administration, Study Visit to Sweden,* www.rpani.gov.uk/studyvisit/sweden.htm.

[8] Više o tome: Montin, S. i Amna, E., *Zakon o lokalnoj samoupravi i reforma lokalne samouprave u Švedskoj,* objavljeno u: *Uporedna iskustva lokalnih samouprava,* Beograd: Magna agenda, 2002, str. 98.

a drugi oni preko kojih građani „mogu da dignu svoj glas", ali koji nisu za opštinsku vlast obavezujući (pravo na peticiju, na primer).[9]

Prema jednoj od razvijenijih klasifikacija,[10] koja je sačinjena na osnovu intenziteta (jačine) učešća građana, svi oblici građanskog učešća (participacije) mogu se obuhvatiti spektrom koji ima četiri osnovna stepena, i to: 1) obaveštavanje, 2) konsultovanje, 3) uključivanje i 4) delegiranje ovlašćenja. Sa stanovišta predstavničkih organa, ova četiri stepena imala bi značenje sledećih njihovih obaveza: 1) obaveze da se građanima daju informacije „o onome šta radimo"; 2) obaveze da se od građana traži da se izjasne o svojim prioritetima; 3) obaveze da se od građana traži mišljenje „o onome šta radimo"; i 4) prepuštanja građanima pune kontrole (tj. davanja građanima prava da odlučuju o određenim pitanjima).

Primenom ove tipologije, u jednom istraživanju pravnog i političkog okvira za učešće građana u lokalnom upravljanju u Velikoj Britaniji, Švajcarskoj, Finskoj, SAD i Novom Zelandu, utvrđeno je da se Švajcarska i Finska nalaze na kraju navedenog spektra, jer imaju pravno utemeljen okvir za građansko učešće u lokalnom upravljanju, koji se reflektuje kao „uključivanje" i „delegiranje ovlašćenja". U ovim dvema zemljama je pravo građanske participacije priznato i na državnom nivou. Na početku spektra su Velika Britanija i Novi Zeland, kao zemlje koje jedino uvažavaju značaj „obaveštavanja" i „konsultovanja", dok se u SAD na partipcipaciju građana pre gleda kao na sredstvo ekonomske podrške, nego kao na pravnu kategoriju (uz razumljive razlike koje proizlaze iz ovlašćenja država članica da donose sopstvene zakone o participaciji građana).[11]

Uz određena prilagođavanja, izložena klasifikacija može poslužiti i za svrhe ove analize. Izgleda nam logičnije da redosled u tipologiji bude preokrenut, tako da počinje od oblika sa najjačim intenzitetom i, zatim, ide prema onima slabijeg intenziteta. Osim toga, umesto da se klasifikacija oslanja na obaveze predstavničkih organa, pogodnije je da ona bude izražena kroz prava građana, a u sadržinskom smislu je prikladnije da sve oblike učešća građana razvrstamo u oblike odlučivanja, predlaganja, konsultovanja i informisanja. Tako bismo dobili sledeće četiri osnovne grupe oblika učešća građana u upravljanju na lokalnom nivou:

1. pravo na neposredno učešće u odlučivanju (oblici neposredne demokratije, odnosno neposrednog učešća građana u donošenju odluka, kao što su: skupštine svih građana, referendum, narodna ili građanska inicijativa i oblici mesne samouprave);
2. pravo na upućivanje predloga i javne kritike (oblici učešća građana u predlaganju odluka i iznošenju kritike rada predstavničkih organa, kao

[9] Uporedi: Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* objavljeno u: *Opštinski statuti: šansa da se iskoriste sve mogućnosti koje pruža Zakon o lokalnoj samoupravi,* Kraljevo: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju – Program podrške opštinama, 2004, str. 21.

[10] Martin, S., *Achieving Best Value through Public Engagement,* Warwick/DETR Best Value Series, Paper 8, 1999 (navedeno prema: Williams, E., *op. cit.,* p. 4).

[11] Williams, E., *op. cit.,* p. 4.

što su: zborovi građana, peticije, odnosno individualni predlozi, pritužbe i predstavke i obraćanja građanskom braniocu, oblici javne kritike, protesti, mirna okupljanja, demonstracije);
3. pravo na konsultovanje (oblici učešća građana u utvrđivanju prioriteta lokalne zajednice, kao što su: paneli i drugi oblici političkih konsultacija, javne rasprave, konsultacije putem elektronskih medija i interneta, učešće u radu saveta korisnika usluga i drugih savetodavnih tela); i
4. pravo na informisanje (oblici ostvarivanja prava građana na dobijanje informacija o radu, planovima i namerama predstavničkih organa, stanju u lokalnoj zajednici i drugih informacija od javnog značaja).

U odnosu na ovu klasifikaciju potrebno je učiniti tri napomene, od koji se prva tiče problema sa razvrstavanjem narodne inicijative. Taj oblik učešća građana u upravljanju javnim poslovima bi, prema pozitivnom pravu Srbije, pre dolazio u drugu nego u prvu grupu, jer se inicijativom samo predlaže donošenje zakona ili drugog akta, a zakonodavni organ može taj predlog da prihvati ili odbije. Ona, dakle, ne mora dovesti do donošenja akta koji se njome predlaže. U uporednom zakonodavstvu je, međutim, odbijanju predloga podnetog putem narodne inicijative dat sasvim drugačiji karakter, tako da je predstavničko telo dužno da, istovremeno sa odbijanjem predloga, raspiše referendum o pitanju pokrenutom punovažnom inicijativom. Ipak, u Srbiji narodna inicijativa ima značaj Ustavom priznatog prava građana na učešće u prvoj fazi procesa donošenja odluka. To su bili razlozi da narodnu inicijativu razvrstamo u prvu umesto u drugu grupu.

Slične je prirode i druga napomena: između oblika predlaganja i javne kritike na jednoj, i oblika konsultovanja na drugoj strani, nije uvek lako povući preciznu razliku, uprkos tome što je relativno lako razlikovati šta je predlog, a šta kritika ili konsultovanje. Međutim, kada se analiziraju pojedini oblici kao što su zborovi građana, pravo na peticiju ili javne rasprave, očigledno je da se radi o oblicima u okviru kojih se istovremeno mogu dati predlozi, uputiti kritika i čuti mišljenje građana o njihovim prioritetima. Iz tih razloga smo u jednom istom poglavlju analizirali oblike predlaganja, javne kritike i konsultovanja.

I, konačno, treća napomena se odnosi na razlikovanje formalnih od neformalnih oblika učešća građana, koje je ovde izvršeno samo u analitičke svrhe. Dosledno tome, izvan naše klasifikacije ostali bi neformalni oblici učešća građana, koji su od nespornog značaja, ali koji po svojoj definiciji ostaju pravno „neuhvatljivi". U samom pojmu neformalnih oblika učešća građana nalazi se, naime, pretpostavka o tome da je kod takvih oblika reč o nepisanim „pravilima igre", odnosno o oblicima u čijem nastanku upravo leži nezadovoljstvo građana formalnim oblicima, zato što su oni neprikladni, nedovoljni ili nepopularni. U tom smislu, neformalni oblici su alternativni i dopunski formalnim oblicima. Neformalni oblici jedino ne mogu biti oni koje pravo zabranjuje, pa ukoliko to nije slučaj, oni i ostaju izvan domena prava.

Značaj neformalnih oblika se u novije vreme posebno naglašava, naročito u zemljama čija kultura toleriše i podržava individualizam, a u celini se smatra da se najbolji efekti u građanskoj participaciji mogu postići upravo onda kada postoji očuvan balans između formalnih i neformalnih oblika. S tim u vezi, vredi zapažanje da će potreba za neformalnim oblicima biti utoliko veća kada su formalni oblici previše kruti, odnosno nedovoljno fleksibilni.

II OBLICI NEPOSREDNOG UČEŠĆA GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA

1. Skupštine svih građana

Najpotpuniji oblik neposredne demokratije postoji onda kad svi punoletni građani okupljeni na skupu vrše vlast donoseći odluke. Na tu vrstu demokratije mislio je Žan-Žak Ruso, kada je pisao da narod kao suveren „može da dela samo onda kada je sakupljen u jednoj skupštini".[1] U savremeno doba, međutim, takav oblik demokratije teško je zamisliv i u tehničkom smislu neizvodljiv, ne samo na državnom nivou, već i u lokalnim zajednicama koje su postale mnogoljudnije.

Kao jedan od modaliteta za prevazilaženje tehničke strane ovog problema nudi se izlaz u elektronskim debatama i elektronskom glasanju. Takva vrsta debate i glasanja mogla bi, prema izvesnim viđenjima, da bude supstitucija klasičnim okupljanjima građana na skupštine i da osnaži direktnu demokratiju. Na takvim idejama se u pojedinim zemljama sprovode eksperimenti (pilot-projekti) sa uvođenjem elektronskog glasanja, putem elektronskih glasačkih listića koje birači šalju preko interneta i elektronske pošte izbornim komisijama. Takve pilot-projekte sprovode švajcarski kantoni Ženeva, Cirih i Nojšatel od 2003. godine, uz podršku Savezne kancelarije. Primećuje se da glavnu brigu izaziva problem obezbeđenja sigurnosti procedure (tj. zaštite tajnosti glasanja i sprečavanja zloupotreba).[2]

Skupštine svih građana su danas izuzetak koji je, najpre, ograničen na dva mala švajcarska kantona (Glaris i Appenzell Inner-Rhodes), u kojima se na skupu svih građana (*Landsgemeinde*) vrši zakonodavna vlast. I na lokalnom nivou je isti oblik demokratije očuvan prvenstveno u Švajcarskoj, gde se primenjuje u većini opština. Pored toga, srećemo ga u određenim američkim gradovima sa malim brojem stanovnika, u kojima se odlučuje na skupu građana *(town meeting),* zatim,

[1] Ruso, Ž., *Društveni ugovor,* Beograd: Prosveta, 1949, str. 70.

[2] *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* Amsterdam: The Initiative and Referendum Institute Europe, 2005, pp. 129-131, 264.

u engleskim parohijama i oblicima mesne samouprave, kakva je naša mesna zajednica, kao i u slovenačkom Zakonu o lokalnoj smoupravi.

U većini kantona Švajcarske opštine se organizuju prema dva osnovna modela, od kojih je prvi tradicionalni ili obični model, a drugi parlamentarni ili vanredni model. U tradicionalnom modelu ne bira se predstavničko telo (parlament), već svi punoletni građani (birači) čine „zakonodavno" telo – skupštinu svih građana. Takve skupštine građana održavaju se dva puta godišnje i na njima je svim građanima dato pravo da učestvuju, vode raspravu i donose odluke. Takav model se primenjuje u 80% opština.

Preostalih 20% opština ima parlamentarni model, odnosno predstavničko telo koje biraju građani opštine, a taj se model primenjuje u opštinama sa većim brojem stanovnika. Šta se smatra većim brojem stanovnika, određuje se kantonalnim zakonima, tako da se taj broj u pojedinim kantonima kreće od 300 do 2.000 stanovnika. U ovom drugom modelu često postoje referendum i građanska inicijativa kao dopunski instrumenti neposredne demokratije.[3]

O koliko će pitanja u pojedinim opštinama biti odlučivano u njihovim parlamentima, a o koliko putem referenduma, zavisi od čitavog niza okolnosti, tako da je praksa u tom pogledu veoma različita. Na primer, u periodu od 1990. do 2000. godine u kantonu Bern, koji ima 400 opština, glasalo se na referendumu o ukupno 848 pitanja, dok je u istom desetogodišnjem periodu u susednom kantonu Fribur (Frajburg), koji ima 246 opština, stanovništvo glasalo na referendumu o svega četiri pitanja.[4]

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi Slovenije, u opštinama se može održavati *građanska skupština,* na kojoj građani mogu da raspravljaju o pojedinim pitanjima iz nadležnosti opštine, da podnose predloge i *donose odluke.* Takve skupštine se bliže uređuju zakonom i statutom opštine, a sazivaju ih gradonačelnik, opštinsko veće ili veće izbornog dela opštine, pet procenata birača u opštini ili jedan od njenih izbornih delova. Statutom opštine uređuje se najmanji broj birača koji treba da prisustvuje građanskoj skupštini i uslovi za donošenje odluka na njima.[5]

U Srbiji ovakav oblik odlučivanja nije predviđen za nivo opštine, niti bi bio realno izvodljiv s obzirom na veličinu naših opština. Međutim, mogao bi se koristiti za odlučivanje na delovima njene teritorije na kojima su obrazovani oblici mesne samouprave (mesne zajednice), pogotovo ako se radi o onima sa malim biračkim telom. Na takvim skupovima građani mogu i sada da odlučuju o pitanjima iz nadležnosti same mesne zajednice, ali bi se mogla osmisliti i razviti strategija da se istim putem odlučuje o pitanjima iz nadležnosti opštine ukoliko su to pitanja

3 Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* str. 20.

4 *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* p. 30.

5 Videti član 45. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije od 1993. godine, sa izmenama od 1994, 1995, 1997, 1998. i 2000. godine; kao i: Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S. i Klun, M., *Decentralizacija: eksperiment i reforme lokalne uprave u Sloveniji,* objavljeno u: *Uporedna iskustva lokalnih samouprava,* Beograd: Magna agenda, 2002, str. 221.

isključivo od značaja za pojedine delove opštine, tj. za pojedine mesne zajednice. Takav pristup ne bi bio protivan shvatanjima izraženim u Ustavu i Zakonu o lokalnoj samoupravi, koja se odnose na učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou, ali bi za to bilo nužno da se prethodno zakonom i statutima opština urede svi uslovi za punovažnost te vrste odlučivanja (krug pitanja, iniciranje, postupak i način donošenja odluka).

2. Referendum

2.1. Pojam i vrste

Za razliku od skupština svih građana, referendum je daleko rasprostranjeniji i po tome najznačajniji oblik neposredne demokratije. Istovremeno, on je uži po predmetu i sadržini od skupština svih građana, ali je u tehničkom smislu primenljiviji, jer se može koristiti bez obzira na veličinu biračkog tela. Na referendumu građani sa biračkim pravom donose odluke glasanjem van skupa i bez raspravljanja (vođenja debate). Osnovno je pravilo da se na referendumu odlučuje samo o određenim, i to značajnijim pitanjima, koja su rezervisana za izjašnjavanje čitavog biračkog tela. Zato se može reći da se pojmom referenduma prvenstveno „označava neposredno izjašnjavanje birača putem glasanja o zakonima i drugim pitanjima od važnosti za zajednicu".[6]

Referendum ne treba mešati sa narodnom inicijativom, jer ona „označava pravo određenog broja birača da podnosi zakonske predloge o kojima potom rešava bilo predstavničko telo, bilo opet sami birači".[7]

Postoji više oblika referenduma, koji mogu da imaju i specifične funkcije. Njihovo razvrstavanje može se izvršiti po više kriterijuma:

1. Prema obaveznosti primene, referendum može da bude *obavezan i fakultativan.* Prvi se mora primeniti u Ustavom ili zakonom unapred tačno određenim slučajevima (tj. pitanjima, kao što su revizija ustava, promena granica ili donošenje određenih zakona), tako da se on primenjuje po automatizmu, čim nastupi predviđeni slučaj. Drugi je opcioni i primenjuje se kad se steknu formalni uslovi koji su unapred predviđeni i čijim se ispunjenjem pokreće mehanizam referenduma. Obično se za fakultativni referendum predviđaju dve vrste formalnih uslova: postojanje zahteva određenog većeg broja građana ili donošenje odluke od strane parlamenta ili nekog drugog organa vlasti. Fakultativni referendum je, prema tome, ili

[6] Jovičić, M., *Referendum: pokušaj uporednopravnog izučavanja,* Beograd: Institut za uporedno pravo, 1957, str. 5.

[7] *Isto*.

narodni referendum, tj. referendum iniciran od strane građana (citizen--inititated referendum) ili referendum iniciran od strane predstavničkih organa. U federalno uređenim zemljama takav referendum može inicirati i odgovarajući broj federalnih jedinica;

2. Prema trenutku primene, referendum može biti *prethodni i naknadni.* Prvi se primenjuje pre izglasavanja odluke u predstavničkom telu, a drugi posle njenog izglasavanja a pre proglašenja, pa otud druga vrsta referenduma može dovesti do dvovrsnog ishoda: do potvrđivanja donete odluke ili do njenog ukidanja. Ako se odluka potvrđuje, takav se referendum naziva *konstitutivni referendum,* a ako se odluka ukida - *abrogativni referendum ili narodni veto.* Abrogativni referendum može se raspisati i radi ukidanja zakona i odluke koji su već na snazi;
3. Prema predmetu o kom se glasa, referendum može biti *ustavotvorni, zakonodavni, administrativni, finansijski, u oblasti međunarodnih odnosa i međunarodnog prava itd.* Prvi se tiče donošenja ili revizije ustava, a drugi donošenja ili potvrđivanja zakona. Administrativni referendum se održava o odlukama koje se tiču upravljanja zemljom, a finansijski o javnim troškovima, odnosno javnoj potrošnji, zaduživanju zemlje i sličnim pitanjima. Referendum u oblasti međunarodnih odnosa može biti, na primer, o članstvu u nekoj međunarodnoj organizaciji ili vojnom savezu, a u oblasti međunarodnog prava o ratifikaciji međunarodnog ugovora;
4. Prema stepenu obaveznosti odluke donete referendumom, on može biti *obavezujući i savetodavni.* U prvom slučaju odluka doneta na referendumu je konačna, a u drugom se njome samo iznosi mišljenje koje će predstavnički organ uzeti u obzir prilikom odlučivanja. Savetodavni ili konsultativni referendum može da uključuje bilo koje pitanje o kome predstavnički organ želi da čuje mišljenje naroda, tako da se on može odnositi kako na neko pitanje koje treba urediti zakonom, tako i na neko političko pitanje. Kada se odnosi na politička pitanja, savetodavni referendum se često naziva plebiscitom; i
5. prema području za koje se organizuje, referendum može biti *nacionalni ili državni, regionalni i opštinski, kao i organizovan za pojedine drugačije određene delove teritorije.*

Pored izloženih podela, u pravnoj teoriji se razlikuju i određene specifične vrste referenduma, koje se od ostalih vrsta referenduma razlikuju prvenstveno po predmetu, ali i po njihovom političkom karakteru. Takvi su, na primer, tzv. *arbitražni referendum* (na kom se donosi odluka o sporu između najviših državnih organa) ili *plebiscit* (na kom se daje mišljenje a ređe odlučuje o političkim pitanjima, teritorijalnim promenama, obliku vladavine i sličnim pitanjima). U praksi, plebiscit se često koristi kao instrument vladanja, kojim se pribavlja podrška birača da bi se osnažila ili spasla vlada uz pomoć naroda. U tom smislu, plebiscit je usmeren pre

na pridobijanje neke vrste legitimiteta za odluke koje vlada namerava da donese, nego što je sredstvo neposredne demokratije. Zato se, striktno gledano, plebiscit i ne bi mogao uvrstiti u oblike prave neposredne demokratije.[8]

2.2. Republički referendum u Srbiji

Slično uporednim ustavnim rešenjima, Ustav Republike Srbije poznaje obavezni i fakultativni referendum. Obavezni referendum postoji u dva slučaja: 1) kad se odlučuje o promeni granice Republike (član 4. Ustava) i 2) kad se odlučuje o promeni Ustava (član 133. Ustava). U ovom drugom slučaju, Narodna skupština najpre usvaja akt o promeni Ustava dvotrećinskom većinom od ukupnog broja narodnih poslanika i, potom, stavlja akt na referendum radi potvrđivanja, a akt o promeni Ustava smatra se konačno usvojenim ako se za njega na republičkom referendumu izjasni više od polovine ukupnog broja birača.

Kao fakultativni, republički referendum je predviđen takođe u dva, bitno različita slučaja. U prvom, postoji mogućnost da Narodna skupština raspiše referendum ako odluči da o pojedinom pitanju iz njene nadležnosti odluku donesu građani republičkim referendumom. U drugom slučaju, Narodna skupština je dužna da odluči o zahtevu za raspisivanje republičkog referenduma, ako taj zahtev podnese najmanje 100.000 birača.

Način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom, kao i način ostvarivanja narodne inicijative, uređeni su Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi.[9] Ovaj zakon se primenjuje ne samo na republički referendum, već i na način i postupak sprovođenja pokrajinskog, gradskog i opštinskog referenduma, ako zakonom (tj. drugim zakonom) nije drugačije određeno. To isto važi i za narodnu inicijativu, koja se podnosi na način utvrđen ovim zakonom, kako na republičkom, tako i na pokrajinskom, opštinskom i gradskom nivou.

Rešenja ovog zakona se u daljem tekstu ukratko komentarišu, budući da su ona obavezujuća i za lokalni nivo:

1. Zakon ne proširuje listu pitanja o kojima se odlučuje na referendumu (predmet referenduma), ali uređuje mogućnost raspisivanja referenduma radi prethodnog izjašnjavanja (prethodni referendum) i referenduma radi potvrđivanja akta koji je doneo nadležni organ (naknadni referendum). Odluke donete na obe vrste referenduma su, pri tom, obavezujuće. Kad su se građani prethodno izjasnili o određenom pitanju, organ koji donosi akt kojim se uređuje to pitanje dužan je da u određenom roku akt donese u skladu s voljom građana izraženom na referendumu. U slučaju naknadnog

[8] Uporedi: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* pp. 261- 271; Jovičić, M., *op. cit.,* str.12 i dalje; Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije,* Beograd: Službeni glasnik, 1995, str. 262-268.

[9] „Službeni glasnik RS", br. 48/94 i 11/98.

referenduma, ako se građani izjasne za potvrđivanje akta, smatraće se da je akt usvojen danom održavanja referenduma (konstitutivni referendum), a ako oni na referendumu ne potvrde akt, smatraće se da taj akt nije ni donet (abrogativni referendum ili narodni veto);

2. Akt o raspisivanju republičkog referenduma donosi Narodna skupština, na predlog najmanje 50 narodnih poslanika, Vlade ili najmanje 100.000 birača, a od dana raspisivanja do dana sprovođenja referenduma ne može proteći manje od 15 ni više od 90 dana. Ako se građani na referedumu ne izjasne za pitanje koje je bilo predmet izjašnjavanja ili ne potvrde akt, to pitanje, odnosno akt, ne može se ponovo izneti na referendum u roku kraćem od šest meseci od dana glasanja na referendumu;
3. Na jednom referendumu se izuzetno može istovremeno odlučivati o više pitanja, a svako pitanje mora u takvim slučajevima biti posebno formulisano na glasačkom listiću, tako da se na njega može odgovoriti rečju „za“ ili „protiv“, odnosno „da“ ili „ne“;
4. Referendum je punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji imaju biračko pravo, a odluka o pitanju koje je bilo predmet glasanja doneta je ako za nju glasa većina građana, osim kada se Ustavom, zakonom ili statutom ne predviđa veći broj za donošenje odluke. Takav jedan izuzetak čini donošenje akta o promeni Ustava, koji se smatra usvojenim ako se za njega izjasni više od polovine od ukupnog broja birača;
5. Pored niza drugih rešenja kojima se uređuje procedura za sprovođenje referenduma, zakonom je predviđen i mehanizam zaštite prava građana od povreda i nepravilnosti učinjenih tokom referenduma, tako da oni imaju pravo da ulažu prigovore organima za sprovođenje referenduma (komisijama), a protiv odluka tih organa mogu uložiti žalbu Vrhovnom sudu Srbije, čija je odluka konačna.

Ustavna i zakonska rešenja o republičkom referendumu u Srbiji, posmatrana u kontekstu uporednih rešenja, predstavljaju po kvalitetu srednja i, uglavnom, zadovoljavajuća rešenja. Ona su najsličnija rešenjima u ustavima Hrvatske i Slovenije,[10] kao i rešenjima koja postoje, odnosno treba da budu uvedena u Bugarskoj. U isto vreme, rešenja srpskog Ustava su ispred rešenja u Holandiji i Švedskoj, ali se nalaze znatno iza rešenja koja postoje u Švajcarskoj kao zemlji sa najrazvijenijom neposrednom demokratijom.

U Sloveniji su održani uspešni referendumi o ulasku u Evropsku uniju u martu 2003. i u NATO u toku 2004. godine. Međutim, na referendumu u aprilu 2004. godine, odbačeno je sa 95% glasova usvajanje zakona kojim bi se povratila osnovna prava hiljadama građana koji su brisani iz registra državljana posle sticanja

[10] Ustav Slovenije od 1991. godine, sa izmenama od 1997, 2000. i 2003. godine.

nezavisnosti. To se objašnjava manjkom demokratskog iskustva, koji umanjuje demokratski potencijal kako birača, tako i političara.[11]

Amandmanima na Ustav Bugarske predviđene su mogućnosti za fakultativni referendum, koji bi inicirala većina u parlamentu. Parlament radi na punom razvoju sistema referenduma i inicijative, prema kome bi 100.000 birača imalo pravo da zahteva referendum o novom zakonu.[12]

Do održavanja prošlogodišnjeg (2005) referenduma o Ustavu EU, Holandija je bila jedna od svega nekoliko zemalja u svetu u kojima nikada nije održan nacionalni referendum. Pitanje uvođenja neposredne demokratije u toj zemlji je 1999. godine dovelo do krize vlade i donošenja Privremenog zakona o referendumu (sa važnošću do 1. januara 2005. godine). Nova centralističko-desničarska vlada je, međutim, izjavila da nema nameru da inkorporira fakultativni referendum u ustav, a parlament je ipak odlučio da prvi put bude održan referendum o Ustavu EU.[13]

Ni Švedska nije zemlja u kojoj bi nacionalni referendum bio popularan iako ga ustav te zemlje poznaje. Narodni plebisciti su nekad korišćeni i o njima postoji i danas zakon pod imenom Zakon o nacionalnom referendumu.[14] U pitanju je samo oblik konsultativnog narodnog glasanja, tako da građani nemaju pravo da uzmu učešća neposredno u procesu donošenja odluka, mada za to postoji rastuća potreba. Birači u Švedskoj su u septembru 2003. godine odbacili članstvo u Evropskoj monetarnoj uniji sa jasnom većinom (55,9%), a još je otvoreno pitanje kako će Ustav EU biti ratifikovan.[15]

Posle donošenja Ustava od 1990. godine, u Srbiji je republički referendum bio održan svega dva puta. Na referendumu održanom 11. oktobra 1992. godine građani su se izjašnjavali radi potvrđivanja Amandmana I na Ustav Republike Srbije.[16] Drugi referendum je održan 23. aprila 1998. godine radi izjašnjavanja građana Srbije da li prihvataju učešće stranih predstavnika u rešavanju problema na Kosovu i Metohiji.[17] Upravo ovaj drugi referendum bio je negativni primer, jer je predstavljao plebiscitarno izjašnjavanje biračkog tela o jednom izrazito političkom pitanju, na koje su Slobodan Milošević i vlada, kao i većina naroda, uostalom, već imali unapred spreman odgovor. U istom periodu (1990-2000) bilo je, po mišljenju mnogih građana, i te kako važnih i za odlučivanje putem referenduma pogodnijih pitanja, a koja bivši režim očigledno nije hteo da prepusti na odlučivanje čitavom biračkom telu.

---

[11] Uporedi: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* p. 255.

[12] Uporedi: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* p. 236.

[13] Više o tome: Nijeober, A., *Direct Democracy in The Netherlands,* www.iniref.org/netherlands.html; kao i *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* p. 250.

[14] Zakon o nacionalnom referendumu (SFS: 1979:369), www.val.se/international/actref/.

[15] Videti: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* p. 258; Ruin, O., *Sweden: the Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues,* in: Gallager, M., and Uleri, P.V. (eds), *The Referendum Experience in Europe,* London: MacMillan, 1996.

[16] „Službeni glasnik RS", broj 70/92.

[17] „Službeni glasnik RS", broj 12/98.

U vezi sa organizovanjem referenduma na delu teritorije Republike i izjašnjavanjem građana u opštinama stoji pitanje o promeni teritorijalnog uređenja lokalne samouprave (osnivanje i ukidanje opština, utvrđivanje njihove teritorije i sedišta, menjanje granica i sedišta). Odlučivanje o tome je u nadležnosti Republike, a ona je, prema članu 14. Zakona o lokalnoj samoupravi, dužna da prethodno pribavi mišljenje građana, skupština jedinica lokalne samouprave i nadležnog pokrajinskog organa za jedinice lokalne samouprave na pokrajinskoj teritoriji.

Prema Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, moguće je organizovati referendum na delu teritorije Republike radi prethodnog izjašnjavanja građana o pitanjima koja su od značaja za te građane, ali u Zakonu o lokalnoj samoupravi nije propisana obaveza održavanja referenduma o teritorijalnom uređenju opština.

Budući da se i Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi predviđa da se promena granica lokalne samouprave ne može vršiti bez prethodnog konsultovanja lokalnih zajednica i da bi to trebalo da se čini putem referenduma, utoliko je pre ovo pitanje moglo biti izričito naznačeno kao jedan od predmeta savetodavnog referenduma.

U Hrvatskoj i Sloveniji je to učinjeno, a za ovakve slučajeve pravo raspisivanja savetodavnog referenduma dato je vladi (u Hrvatskoj), odnosno državnom parlamentu (u Sloveniji).

2.3. Opštinski referendum

Već je pomenuto da Ustav Republike Srbije u članu 116. stav 1. utvrđuje da građani odlučuju o poslovima opštine putem referenduma i preko svojih predstavnika u skupštini opštine. Stavljajući referendum na prvo mesto, Ustav je istakao princip po kome je neposredno odlučivanje u samim temeljima poimanja lokalne samouprave kao nivoa na kome se demokratija može ostvarivati neposrednije nego na državnom nivou.

Opštinskom referendumu je data ista prednost i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, koji u svojoj prvoj odredbi (stav 1. član 1) podvlači da se pravo građana na lokalnu samoupravu ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika. Proizlazi da su građani sa biračkim pravom i prebivalištem na teritoriji opštine nosioci čitavog prava na upravljanje poslovima opštine, s tim što oni to svoje pravo ostvaruju neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.

Pored referenduma, isti zakon pod oblicima neposrednog učešća građana u odlučivanju o poslovima opštine podrazumeva još građansku inicijativu i zbor građana. Od sva tri oblika, jedino je referendum oblik donošenja odluka.

Realni značaj opštinskog referenduma, međutim, nije veliki. To se može sagledati već iz ostalih zakonskih i statutarnih rešenja, koja dodatno uređuju ustanovu opštinskog referenduma. Ta rešenja su podvrgnuta analizi i upoređena sa odnosnim pravnim rešenjima drugih zemalja u okviru sledećih pitanja: 1) vrste referenduma u opštini, 2) predmet opštinskog referenduma, 3) formalni uslovi

i postupak sprovođenja referenduma, 4) referendum na delu teritorije opštine, i 5) referendum o samodoprinosu.

Pre izlaganja tih pitanja, navode se odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na referendum:

Član 68.

1. Skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da raspiše referendum o pitanjima iz svog delokruga.
2. Skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da raspiše referendum o pitanju iz svog delokruga na zahtev građana u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom.
3. Odluka putem referenduma doneta je ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana.

Član 69.

Skupština jedinice lokalne samouprave dužna je da raspiše referendum na delu teritorije jedinice lokalne samouprave o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovništva toga dela teritorije, na način utvrđen zakonom i statutom."

Vrste referenduma u opštini

Zakon o lokalnoj samoupravi poznaje samo *jedan slučaj obaveznog referenduma,* a to je specifičan oblik neposrednog izjašnjavanja građana kojim oni donose odluku o uvođenju samodoprinosa. Izuzev navedenog slučaja, takvu vrstu referenduma ne predviđaju ni opštinski statuti koje smo konsultovali. Postoji, pored toga, kao primarna vrsta *fakultativni referendum,* koji se prema navedenom članu 68. raspisuje (1) na sopstvenu inicijativu skupštine opštine ili (2) na zahtev građana.

Prema području za koje se organizuje, referendum može biti organizovan za čitavo njeno područje (tj. kao *opštinski referendum)* i za pojedini deo njenog područja (tj. *za jedno ili više naseljenih mesta na teritoriji opštine).* Kao što se može videti iz napred citiranih odredaba Zakona o lokalnoj samoupravi, opštinski referendum je uređen u članu 68, a referendum na delu teritorije opštine u članu 69. tog zakona.

Saglasno republičkom Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, u opštini bi se referendum mogao raspisati ne samo radi donošenja odluke, već i radi prethodnog izjašnjavanja *(prethodni referendum),* kao i radi potvrđivanja akta koji je donela skupština opštine (tj. kao *naknadni referendum),* a u svim slučajevima bi odluke donete na referendumu bile obavezujuće.

U Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i u Zakonu o lokalnoj samoupravi, nije predviđen savetodavni referendum, niti je dato jasno značenje raspisivanju naknadnog referenduma na zahtev građana, a to nije učinjeno ni u opštinskim statutima.

Preciznija rešenja o tome, pored zakonodavstva Švajcarske, sadrži Zakon o lokalnoj samoupravi Slovenije,[18] u kome se utvrđuje rok od 15 dana kao rok u okviru kog se može o donetoj odluci zahtevati održavanje referenduma i propisuju drugi uslovi za njegovo raspisivanje. Isti zakon poznaje i savetodavni referendum.

Predmet opštinskog referenduma

Određivanje predmeta opštinskog referenduma ostalo je u Zakonu o lokalnoj samoupravi na krajnje načelnom nivou, a takav pristup ovom pitanju imaju i opštinski statuti koje smo konsultovali.

Prema slovu zakona i statutima, skupština opštine može na sopstvenu inicijativu ili na zahtev građana da raspiše referendum o bilo kom pitanju iz svog delokruga. Očigledno je, međutim, da u njenom delokrugu postoji čitav niz pitanja koja nisu pogodna za odlučivanje putem referenduma. To se vidi iz člana 30. istog zakona, koji je uredio delokrug skupštine opštine. U okviru tog delokruga postoje brojna pitanja koja se ne mogu zamisliti kao predmet referenduma i koja zakonodavac verovatno i nije imao u vidu kao mogući predmet referenduma, ali se o tome nije izjasnio. To izjašnjavanje je izostalo i u opštinskim statutima.

Takva su pitanja, na primer, izbori, imenovanja, postavljenja i razrešenja (zvaničnika skupštine, načelnika opštinske uprave, članova opštinskog veća, direktora i članova upravnih i nadzornih odbora javnih preduzeća), zatim donošenje poslovnika skupštine, usvajanje završnog računa opštine, vršenje nadzora nad radom javnih preduzeća, davanje mišljenja o republičkim aktima, pokretanje postupka za zaštitu prava lokalne samouprave i slična pitanja. Nasuprot tome, isto tako je očigledno da bi se referendumom moglo odlučivati o statutu opštine i drugim značajnijim pravnim aktima, krupnijim izdacima budžeta, programima razvoja, javnom zaduživanju opštine i sličnim pitanjima iz delokruga opštinske skupštine.

Kao instruktivna mogu se uzeti rešenja koja o ovome postoje u Hrvatskoj, Sloveniji, Švajcarskoj i Holandiji.

Hrvatsko rešenje je najmanje povoljno, jer se njime samo donekle precizira predmet referenduma, i to na taj način što je zakonom utvrđeno da se referendum može raspisati radi odlučivanja o predlozima za promenu statuta, o predlozima opšteg i drugog akta ili o pitanju iz delokruga predstavničkog tela, kao i o drugim pitanjima određenim zakonom ili statutom.[19]

Švajcarska rešenja su detaljnija, tako da se zakonom taksativno nabrajaju ne samo pitanja koja su predmet obaveznog referenduma, već i pitanja koja mogu biti predmet fakultativnog referenduma. To je slučaj u većini opština, a u manjem broju opština postupljeno je na drugi način: opštom klauzulom su obuhvaćeni svi akti opštinskog parlamenta kao mogući predmet fakultativnog referenduma, uz

[18] Član 46. Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije.

[19] Član 24. Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi Hrvatske od 2001. godine.

izuzimanje određenih pitanja koja to ne mogu biti. Kao takva pitanja označena su sledeća: odluke o malim finansijskim sredstvima i izborima funkcionera, odluke koje su uslovljene zakonima, disciplinske odluke, akti koji regulišu interna pitanja i slično.[20]

Slično je rešenje primenjeno u Sloveniji, tako da načelno sve odluke koje donosi opštinsko veće mogu biti predmet referenduma, izuzev odluka o budžetu i završnom računu budžeta i opštih akata koji, saglasno zakonu, propisuju opštinske takse.[21]

Takođe, u Holandiji su iz predmeta fakultativnog referenduma isključena određena pitanja, kao što su: budžet, plate funkcionera i službenika, pitanja koja se tiču „osetljivih grupa" (azilanti, manjine, prostitutke itd.) ili odluke koje se moraju doneti po hitnom postupku.[22]

Upravo zbog neodređenosti zakonskih odredaba, potrebno je da se u opštinskim statutima precizira krug pitanja koja mogu biti predmet referenduma, što za sada nije učinjeno. Takva bi pitanja mogla biti: donošenje i izmena statuta i drugih važnijih pravnih akata, odluke o troškovima preko određenog iznosa, usvajanje urbanističkih planova i programa razvoja pojedinih delatnosti, odluke o nazivu opštine, grbu i simbolima, odluke o nazivima ulica, trgova i delova naseljenih mesta i slične odluke.[23] Ovim pitanjima bi valjalo dodati odluke o javnom zaduživanju opštine, kao veoma značajne za sve građane i, svakako, odluke koje se moraju doneti po hitnom postupku.

Na ovaj način bi se građani motivisali da podnose zahteve za stavljanje sasvim određenih pitanja na referendum i da učestvuju u upravljanju poslovima opštine, a od njihovog interesovanja i zahteva bi zavisilo da li će takva pitanja uopšte biti predmet odlučivanja na referendumu. Ako bi to bio slučaj, verovatno bi se unapredio kvalitet upravljanja poslovima opštine.

Za razliku od izloženog, kod referenduma koji se raspisuje za deo teritorije opštine predmet referenduma određen je u Zakonu o lokalnoj samoupravi na jedan drugačiji način, dok je kod referenduma o samodoprinosu sasvim određen (o ta dva tipa referenduma biće reči posebno).

Formalni uslovi i postupak sprovođenja referenduma

Za raspisivanje referenduma na sopstvenu inicijativu skupštine opštine potrebno je da ona najpre donese odluku o raspisivanju referenduma o pojedinom pitanju iz njenog delokruga. Odluku donose odbornici većinom glasova, pri čemu je u statutima pojedinih opština ta većina kvalifikovana, tako da je za odluku potrebna većina od ukupnog broja odbornika, a u drugim opštinama je to prosta većina.

---

[20] Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* str. 24.

[21] Član 46. stav 3. i član 46a Zakona o lokalnoj samoupravi Slovenije; kao i: Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S. i Klun, M., *Decentralizacija: eksperiment i reforme lokalne uprave u Sloveniji,* str. 221.

[22] Nijeober, A., *Direct Democracy in The Netherlands,* p. 4.

[23] Uporedi: Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* str. 27-28.

Nije, međutim, posebno uređeno kome bi pripadalo pravo na predlaganje takve odluke, pa se ima uzeti da to pravo imaju svaki odbornik i predsednik opštine. Hrvatski zakonodavac je, nasuprot tome, smatrao da tu nije reč o običnom predlogu, pa je utvrdio da pravo predlaganja odluke o raspisivanju referenduma imaju, pored čelnika opštine, jedna trećina članova predstavničkog tela i polovina mesnih odbora na području opštine.

Na drugoj strani, za raspisivanje referenduma na zahtev građana postoji dužnost skupštine opštine da takav referendum raspiše, pod uslovom da je zahtev punovažan i da se radi o pitanju iz delokruga skupštine opštine. Da bi zahtev bio punovažan, potrebno je, najpre, da lista potpisnika zahteva bude sastavljena u skladu sa zakonom i da se na njoj nalazi najmanje onoliko birača koliko je statutom opštine utvrđeno.

Na način i postupak sastavljanja liste primenjivala bi se rešenja koja se odnose na narodnu inicijativu (iz Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi), budući da Zakon o lokalnoj samoupravi, kao ni opštinski statuti, nisu regulisali ovo pitanje. O tim rešenjima i njihovim izvesnim nedostacima biće reči kod izlaganja o narodnoj inicijativi, a ovde samo napominjeno da ona nisu usklađena sa karakterom zahteva za referendum i da ih je zbog toga valjalo na prikladniji način urediti u Zakonu o lokalnoj samoupravi (kao što je postupljeno, na primer, u zakonima Slovenije i Švajcarske).

Drugi bitan uslov za punovažnost istog zahteva tiče se najmanjeg broja birača, čijim je potpisima potrebno da zahtev bude podržan. Prema statutima opština koje smo konsultovali, taj broj je utvrđen kao najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela opštine.

U uporednim rešenjima na ovo pitanje se gleda različito: u Sloveniji je potrebno 5% birača, u Hrvatskoj 20%, u Bugarskoj jedna četvrtina biračkog tela, a u Švajcarskoj se taj broj kreće od 5% do 20% od biračkog tela.

Interesantno rešenje postoji u Holandiji, gde se razlikuju inicijalni i konačni zahtev za raspisivanje referenduma, što je prouzrokovalo potrebu da se za obe vrste zahteva utvrdi najmanji potrebni broj potpisa birača. Osim toga, broj potpisnika inicijalnog i konačnog zahteva za održavanje referenduma utvrđuje se u različitim procentima, koji zavise od broja birača u opštinama: u opštinama sa manje od 20.000 birača potrebno je najmanje 1% birača za inicijalni i 10% za konačni zahtev, u opštinama koje imaju od 20.001 do 40.000 birača potrebno je najmanje 0,7% birača za inicijalni i 7% birača za konačni zahtev, u opštinama koje imaju od 40.001 do 100.000 birača potrebno je najmanje 0,5% birača za inicijalni i 6% birača za konačni zahtev, dok je u opštinama sa više od 100.000 birača potrebno 0,33% za inicijalni i 5% za konačni zahtev.[24]

Osim što uređuje da je odluka na referendumu doneta ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog

[24] Nijeober, A., *Direct Democracy ih The Netherlands,* p. 4.

broja građana, Zakon o lokalnoj samoupravi ne uređuje druga pitanja od značaja za postupak referenduma, a to ne čine ni pregledani statuti opština. Zbog toga se na postupak održavanja opštinskog referenduma primenjuju rešenja iz već pominjanog republičkog Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi. Pošto je reč o relativno obimnom zakonskom tekstu, navode se samo najvažnija rešenja.

Osnovno je pravilo da na opštinskom referendumu mogu da učestvuju građani sa biračkim pravom koji imaju prebivalište na teritoriji opštine. Međutim, kada se referendumom stvaraju prava i obaveze građana čije je prebivalište van opštine, ti građani će takođe imati pravo izjašnjavanja na referendumu. U takvim slučajevima, skupština opštine treba da ovlasti organ koji će sačiniti spisak takvih građana i oni će moći da glasaju. Rezultati referenduma se tada utvrđuju uzimajući u obzir i broj takvih građana i njihove glasove.

Akt o raspisivanju referenduma objavljuje se kao i propisi skupštine opštine, a sredstva za sprovođenje referenduma obezbeđuje skupština opštine. Ona obrazuje i komisiju za sprovođenje referenduma, koja zatim obrazuje glasačke odbore da bi rukovodili glasanjem na glasačkim mestima. Samo glasanje vrši se na glasačkim listićima, a pravila o glasanju, postupanju sa glasačkim listićima i utvrđivanju rezultata glasanja veoma su slična pravilima o istim pitanjima koja vrede za sprovođenje izbora. Rezultati referenduma objavljuju se u formi izveštaja, na način koji je predviđen za objavljivanje odluke o raspisivanju referenduma. Uređen je i postupak za zaštitu prava, o kome je bilo reči kod republičkog referenduma.

Referendum na delu teritorije opštine

Specifičnost referenduma koji se sprovodi na jednom delu teritorije opštine ne ogleda se samo u tome što se radi o užem području, već i u tome što je članom 68. Zakona o lokalnoj samoupravi na drugačiji način određen predmet ove vrste referenduma. U ovom slučaju nije rečeno da se radi o pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine, već o pitanju koje se odnosi na potrebe, odnosno interese stanovništva tog dela teritorije, tako da bi, načelno gledano, to mogla biti sva pitanja iz samoupravnog delokruga opštine, pod uslovom da se tiču potreba, odnosno interesa lokalnog stanovništva. Ni opštinski statuti koje smo pregledali nisu dalje razradili ovu odredbu, pa ostaje nedovoljno jasno koja bi to sve pitanja mogla biti, odnosno koja su to tačno pitanja „koja se odnose na potrebe, odnosno interese stanovništva toga dela teritorije".

Kao i kod predmeta opštinskog referenduma, bilo bi veoma značajno da se krug pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu organizovanom za deo teritorije opštine unapred odredi po materiji.

U pojedinim statutima se nalazi odredba kojom se, kao uslov za punovažnost zahteva za raspisivanje ove vrste referenduma, propisuje da takav zahtev treba da bude potpisan od najmanje 20% birača sa odgovarajućeg dela teritorije. Reč je o dvostruko uvećanom minimalnom broju potrebnih potpisa u odnosu na istovrsni

zahtev za raspisivanje opštinskog referenduma, što sasvim izvesno izgleda preterano i odražava izvesnu bojazan donosilaca statuta (skupština opština) od građanskih zahteva za održavanjem referenduma na delu teritorije opštine. Taj bi uslov trebalo da bude isti kao kod zahteva za raspisivanje opštinskog referenduma, tj. da iznosi najmanje 10% od broja birača na delu teritorije opštine za koji se zahteva raspisivanje referenduma.

Ovakva vrsta referenduma poznata je i u drugim evropskim zemljama (na primer, u Amsterdamu se takvi referendumi mogu održavati na niovu gradskih distrikta).

Referendum o samodoprinosu

Detaljno uređivanje ove vrste referenduma u Zakonu o lokalnoj samoupravi (čl. 87. do 97) može se objasniti činjenicom da se radi o donošenju jedne naročite odluke, kojom se stvaraju materijalne obaveze, kako za učesnike referenduma, tako i za one građane koji nisu učestvovali na referendumu (ako je on uspeo).

Drugi razlog za detaljnije uređivanje materije samodoprinosa leži u činjenici što se ovaj način voljnog učešća građana u rešavanju zajedničkih problema lokalne zajednice i dalje smatra veoma značajnim, mada podaci pokazuju da sredstva prikupljena samodoprinosom u ukupnim sredstvima opština u nekoliko poslednjih godina iznose svega oko 1% (u proseku). Pored novčanih sredstava, samodoprinos može biti izražen u robi, radu, prevozničkim i drugim uslugama, a na ovaj način se najčešće zadovoljavaju zajedničke potrebe stanovništva u seoskim i prigradskim naseljima (izgradnja i održavanje lokalnih puteva, izgradnja vodovoda, uvođenje telefona i uličnog osvetljenja, uređivanje groblja, podizanje javnih obeležja i spomenika i slično).

Samodoprinos može da se uvede za teritoriju opštine (putem opštinskog referenduma) i tada su prikupljena sredstva jedan od izvornih prihoda opštine. Češći je slučaj da se samodoprinos uvodi referedumom za određeno uže područje (na primer, za područje mesne zajednice, kada se i prikupljena sredstva uplaćuju na račun mesne zajednice).

Procedura za uvođenje samodoprinosa ima tri faze:

- U prvoj fazi se sačinjava inicijativa za uvođenje samodoprinosa, uz koju se skupštini opštine podnosi program kojim se utvrđuju izvori, namena i način obezbeđivanja ukupnih finansijskih sredstava za realizaciju samodoprinosa;
- U drugoj fazi skupština opštine utvrđuje predlog odluke o uvođenju samodoprinosa. Ta odluka ima zakonom utvrđenu sadržinu i mora da sadrži konkretne podatke o ukupnom iznosu, potrebama i nameni sredstava koja se prikupljaju, području na kom se sredstva prikupljaju i vremenu u kom će se prikupljati, obveznicima, visini samodoprinosa, načinu vođenja evidencije o sredstvima, načinu vođenja nadzora građana nad korišćenjem sredstava i slično;

- U trećoj fazi se o predlogu odluke izjašnjavaju građani neposredno, tajnim glasanjem ili ličnim izjašnjavanjem uz potpis, a odluka je doneta ako se za nju izjasni većina od ukupnog broja građana sa područja na koje se ona odnosi. Pored birača sa prebivalištem na tom području, u donošenju odluke učestvuju i građani koji imaju nepokretnu imovinu na tom području, iako prebivaju van njega. Oni su takođe obveznici budućeg samodoprinosa, i to kada se sredstvima samodoprinosa poboljšavaju uslovi korišćenja njihove imovine. Doneta odluka se objavljuje na način na koji se objavljuju drugi akti opštine, a obračun i naplata samodoprinosa vrše se na način i u rokovima određenim tom odlukom.

Slična rešenja o ovom tipu referenduma mogu se pronaći i u uporednom iskustvu (na primer, u slovenačkom Zakonu o lokalnoj samoupravi izričito je rečeno da građani mogu na referendumu odlučiti o samodoprinosu, na način predviđen zakonom).

3. Građanska inicijativa

3.1. Pojam, vrste i pravni domašaj

Građanska ili narodna inicijativa predstavlja drugi po značaju oblik učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima ili, kako se još kaže, „drugi stub neposredne demokratije". Ona se sastoji u ovlašćenju određenog broja birača da predlože donošenje zakona ili rešavanje određenog pitanja o kome je predstavničko telo dužno da održi debatu i da se izjasni. To je njeno *uže shvatanje,* koje se svodi na pravo birača da stave na politički dnevni red pitanja koja žele. Prema *širem shvatanju,* građanskom inicijativom se postiže konačna realizacija predloga, jer ako predstavničko telo odbije da usvoji podneti predlog, o njemu će birači odlučivati na referendumu. Time se neposredna demokratija ostvaruje u punom obimu, jer se zakonski predlog može pretvoriti u zakon i bez učešća predstavničkog tela.[25]

Bilo u jednom ili drugom vidu, građanska inicijativa je poznata u većem broju zemalja. U našem zakonodavstvu ona je saglasna izloženom užem shvatanju, a za nju se uporedo koriste nazivi narodna i građanska inicijativa (prvi se naziv upotrebljava u Ustavu Republike Srbije i Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, a drugi u Zakonu o lokalnoj samoupravi).

Slično referendumu, inicijativa se može prema svom predmetu odnositi na predlog za promenu ustava, donošenje zakona, drugog propisa ili opšteg akta (zakonodavna inicijativa) ili na predlaganje rešavanja nekog drugog pitanja. O predmetu inicijative biće još reči.

[25] Uporedi: Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije,* str. 261.

Prema formi, odnosno stepenu konkretizacije, moguće su dve vrste inicijative: *inicijativa u formi opšteg predloga,* kojim se izražava opšti politički zahtev, i *inicijativa u formi konkretnog predloga,* kojim se podnosi formulisana nova pravna odredba ili čitav pravni akt. Te dve forme se jasno razlikuju u Švajcarskoj i ne dopušta se njihovo mešanje, tj. zahteva se poštovanje *principa jedinstva forme,* pa je inicijativa valjana samo ako sledi jednu od dve navedene forme. Ako to nije slučaj, vraća se inicijativnom odboru da bi je uredio.

Moguća su i druga razvrstavanja oblika građanske inicijative (na primer, prema području), ali je najvažnija ona prvopomenuta podela – prema njenom pravnom domašaju. Ako se ostane na užem shvatanju inicijative, kakav je slučaj kod nas, ona se time svodi na predlagačko pravo i njena snaga se iscrpljuje upućivanjem predloga predstavničkom organu, koji je onda vlastan da je usvoji ili odbije uz odgovarajuće obrazloženje. Praktično, birači se time stavljaju u jednaku poziciju koju imaju svaki pojedini poslanik ili nosilac izvršne vlasti, jer su i oni nosioci prava na predlaganje. Isti značaj ima i inicijativa na lokalnom nivou.

Zato bi imalo punog opravdanja da se inicijativi na lokalnom nivou kod nas da šire, odnosno punije značenje, tako da u slučaju njenog odbijanja predstavničko telo bude obavezano na istovremeno raspisivanje referenduma radi izjašnjavanja građana o podnetom predlogu.

Time bi se iskazala volja predstavničkih organa, izabranih od strane naroda, da dele vlast donošenja odluka sa svojim biračima.[26] Šire shvatanje inicijative prihvaćeno je u Švajcarskoj, dok su ostale posmatrane zemlje ostale na njenom užem shvatanju.

Narodna, odnosno građanska inicijativa omogućena je na državnom i na lokalnom nivou. Nju izričito omogućuje Ustav Republike Srbije (član 2), a bliže je uređuju Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Zakon o lokalnoj samoupravi i statuti opština. Ta rešenja će biti dalje predmet detaljne analize, a ovde se navode odredbe člana 66. Zakona o lokalnoj samoupravi koje se odnose na inicijativu. Te odredbe glase:

1. Građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom.
2. O predlogu iz stava 1. ovog člana, skupština je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dobijanja predloga.
3. Statutom jedinice lokalne samouprave utvrđuje se broj potpisa građana potreban za punovažno pokretanje građanske inicijative, koji ne može biti manji od 10% birača.

[26] Uporedi: Mihaylov, D., Neghentzova, R., and Hristova, S., *National and Regional Referenda Environment in Bulgaria,* Outcomes of the Activities under the *Referendum and Civic Initiative* Project and Proposed Amandments to Bulgarian Legislation, Sofia: Balkan Assist, 2002, p. 3.

3.2. Građanska inicijativa na republičkom nivou

Prema Ustavu Republike Srbije, najmanje 15.000 birača ima pravo predlaganja zakona, drugog propisa i opšteg akta (zakonodavna inicijativa), a predlog za promenu Ustava može podneti najmanje 100.000 birača (ustavotvorna inicijativa). U oba slučaja, inicijativa se podnosi Narodnoj skupštini, koja o njoj i odlučuje. U slučaju neprihvatanja predloga, Narodna skupština je dužna da o tome obavesti podnosioce inicijative.

Za razliku od toga, u Švajcarskoj najmanje 100.000 birača može podneti predlog za izmenu saveznog ustava, ali ne i za donošenje, izmenu ili ukidanje saveznih zakona. U praksi se, međutim, to ograničenje prevazilazi na taj način što se zakonodavna inicijativa izrađuje u formi amandmana na ustav, pa je u periodu od 1848. do kraja 2004. godine u ovoj zemlji bilo održano ukupno 531 glasanje na nacionalnim referendumima, od kojih je njih 159 održano na osnovu narodne inicijative (od čega je na svega 14 predlog prihvaćen, a na 145 odbačen).[27]

Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi Srbije precizira još da putem narodne inicijative građani predlažu raspisivanje referenduma o određenom pitanju i podnose druge predloge u skladu sa Ustavom i zakonom. Ovim je predmet referenduma unekoliko preciziran, ali je u isto vreme stvorena izvesna konfuzija između ustanova referenduma i narodne inicijative. Tačnije, nisu u zakonu razdvojeni kao posebni instituti i uređeni posebni postupci za davanja predloga putem narodne inicijative za raspisivanje referendum (zašto je potrebno 15.000 potpisa birača) i za podnošenja zahteva radi održavanja referenduma (zašto je potrebno 100.000 potpisa birača).[28] Mada je jasno da se radi o dva različita instituta (inicijativa za referendum obavezuje skupštinu da o njoj odlučuje, a zahtev za referendum obavezuje skupštinu da referendum raspiše), konfuzija se stvara time što se za oba slučaja uređuje jedan isti postupak prikupljanja potpisa i isti formalni uslovi (osim onog u pogledu broja potpisa), i to u okviru dela zakona koji se odnosi na narodnu inicijativu. Istu je logiku sledio i Zakon o lokalnoj samoupravi, što je imalo za rezultat nepotrebno pooštravanje uslova za podnošenje građanske inicijative.

Istim zakonom je propisano da pravo učestvovanja u narodnoj inicijativi imaju građani sa biračkim pravom, a svaku inicijativu upućenu Narodnoj skupštini treba da podrži svojim potpisom najmanje 15.000 birača. Inicijative se mogu podnositi ne samo Narodnoj skupštini, već i skupštini autonomne pokrajine, opštine i grada – svakoj od njih za pitanja iz njene nadležnosti. Pri tom je zakon skupštinama pokrajine, grada i opštine ostavio prostor za dopunsko uređivanje određenih pitanja, kao što je pitanje o najmanjem potrebnom broju potpisnika za punovažnost

[27] U toj zemlji se smatra da zakonodavnu inicijativu nije lako formulisati zbog dužine teksta i složenosti, a amandman na ustav je lako formulisati kao jednostavno i kratko pitanje. Podaci o broju održanih referenduma nalaze se u knjizi: *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* pp. 186-226.

[28] Predlog za raspisivanje referenduma mogu podneti najmanje 50 poslanika, Vlada ili najmanje 100.000 birača.

inicijative. Zakon o lokalnoj samoupravi je, međutim, uredio pitanje najmanjeg broja potpisa za inicijativu na nivou opštine i grada, o čemu će biti reči.

Detalji zakonskih rešenja o postupku u kom se ostvaruje narodna inicijativa biće analizirani u okviru narednih potpitanja, budući da se isti zakon (Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi) gotovo u celini primenjuje u opštinama. Razlog za to je što opštine, barem prema statutima koje smo konsultovali, nisu koristile mogućnost da pojedina pitanja urede na drugačiji i za ostvarivanje inicijative u lokalnim zajednicama primereniji način. **Ovde još treba napomenuti da je navedeni zakon u mnogim svojim rešenjima prevaziđen i nedovoljno demokratičan, budući da uvodi nepotrebna ograničenja za ostvarivanje narodne inicijative.** To je rezultat činjenice da je taj zakon donet u jednom drugom vremenu, u kome su i vladala drugačija shvatanja o učešću građana u političkom životu.

Jasan odnos prema građanskoj inicijativi i njeno razlikovanje od referenduma nemaju ni ustavi i zakoni nekih drugih zemalja u okruženju, kakav je slučaj sa Hrvatskom i Bugarskom, na primer.[29]

3.3. Građanska inicijativa u opštinama

Detaljnija analiza pravnog okvira za građansku inicijativu u opštinama organizovana je u okviru narednih potpitanja: (1) predmet građanske inicijative, (2) formalni uslovi i način kompletiranja inicijative, i (3) odlučivanje o predlogu.

Predmet građanske incijative

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, mogući predmet građanske inicijative čine tri pitanja: *donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz izvornog delokruga opštine, promena statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma.* Iz ovakvog određenja vidljivo je da ne postoji potreban nivo konkretizacije, jer je jedino imenovanjem opštinskog statuta označen nesporan predmet inicijative. U druga dva slučaja moglo bi se načelno raditi o svim pitanjima iz nadležnosti skupštine opštine, ukoliko su ona iz izvornog opštinskog delokruga. Jasno je jedino to da je u ovom slučaju Zakon o lokalnoj samoupravi dao građanskoj inicijativi isto ono značenje koje ona ima na republičkom nivou, tj. kao zakonodavna inicijativa. Pre pokušaja davanja preporuka za bolji pristup ovom pitanju, iznosi se kratak osvrt na uporedna rešenja.

U Hrvatskoj je stepen zakonske konkretizacije predmeta građanske inicijative još manji, jer se u Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi te zemlje utvrđuje samo to da građani imaju pravo da predlažu predstavničkom telu donošenje opštih

[29] Za Bugarsku videti: Mihaylov, D., Neghentzova, R., and Hristova, S., *National and Regional Referenda Environment in Bulgaria;* a za Hrvatsku: Gjenero, D., *Oblici izravne demokracije u lokalnoj samoupravi,* „Glasnik za lokalnu demokraciju", Split, broj 3, 2002, str. 18-20 (www.stina.hr).

akata ili rešavanje određenih pitanja. Tu je, očigledno, reč o određivanju predmeta građanske inicijative putem utvrđivanja tzv. *generalne klauzule.*

Slovenački Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 45. u celini prepušta opštinskim statutima da urede pitanja o kojima građani mogu podnositi inicijative, s tim što u članu 48. uređuje da se inicijativom koja je punovažna (tj. koju podrži najmanje 5% birača) može zahtevati da opštinski akt ili druga odluka iz nadležnosti opštinskog veća ili drugog opštinskog tela bude doneta ili ukinuta.

Prema rešenjima u Švajcarskoj, pitanja koja mogu biti predmet građanske inicijative treba da budu unapred tačno određena i da odgovaraju istim onim pitanjima koja mogu biti predmet referenduma ili da budu uže naznačena kao izbor referendumskih pitanja.[30] Takva su rešenja logična posledica shvatanja o pravnom domašaju inicijative, koja u Švajcarskoj redovno dovodi do referenduma ako opštinski organ odbije da izađe u susret podnetom predlogu.

Jasna korist od preciziranja predmeta građanske inicijative postojala bi i kod nas, iako je njoj dat uži pravni domašaj. Taj predmet trebalo bi da odgovara mogućem predmetu referenduma, jer bi se na taj način iz kruga predmeta građanske inicijative isključila ona pitanja koja očigledno nisu pogodna za takav vid učešća građana u odlučivanju (o čemu je bilo više reči kod označavanja predmeta optšinskog referenduma). Osim toga, nema prepreke ni za to da pojedina važnija pitanja iz delokruga predsednika opštine budu naznačena kao predmet građanske inicijative. Tim putem bi se građanima jasno predočilo o kojim pitanjima mogu podnositi inicijative.

Ovom zalaganju se može prigovoriti da je sužavanje tema za predmet građanske inicijative manje demokratičan pristup od ostavljanja šireg prostora za inicijativu. Taj prigovor, međutim, ne stoji, jer se prilikom određivanja predmeta građanske inicijative na najširi mogući način (tj. putem generalne klauzule) neminovno dolazi u situaciju da jedan značajniji broj podnetih inicijativa bude odbačen (zato što se odnosi na pitanja koja su opredeljena zakonom, na primer). Time se građani destimulišu da učestvuju u pokretanju inicijativa i izlažu nepotrebnom gubitku vremena.

Formalni uslovi i način kompletiranja inicijative

Prvi i najvažniji formalni uslov za ostvarivanje prava na podnošenje građanske inicijative tiče se najmanjeg broja birača, čijim potpisima ona mora biti podržana. Statuti koje smo pregledali preuzeli su zakonski uslov od najmanje 10% birača, što im se ne može zameriti, jer im je zakon jedino ostavio slobodu da postupe suprotno – da utvrde veći broj od zakonskog minimuma.

Ovo rešenje ima opravdanja za opštine sa manjim brojem stanovnika, ali je u slučaju velikih opština i gradova taj zahtev preteran i trebalo ga je umanjiti. Na primer, ako opština ili grad imaju preko 150.000 birača, onda će za građansku

[30] Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* str.25.

inicijativu koja se upućuje njihovoj skupštini biti potrebno preko 15.000 potpisa, što je više nego u slučaju zakonodavne inicijative koja se upućuje Narodnoj skupštini i za koju je dovoljno 15.000 potpisa.

Zato se čini najcelishodnijim da se zahtev u pogledu najmanjeg broja birača koji treba da podrže inicijativu u opštinama utvrdi u različitim procentima, a u srazmeri sa njihovim brojem birača, tako da bi se od manjeg ka većem biračkom telu taj procenat snižavao. Za to može biti ilustrativan primer koji je iznet za Holandiju u vezi sa podnošenjem inicijative za referendum.

Inače, već je rečeno da je u Sloveniji, koja ima manje opštine, taj uslov utvrđen na 5% birača. U Hrvatskoj je, kao i u Srbiji, potrebno 10% birača, a u Bugarskoj čak jedna četvrtina biračkog tela (predloženo je da se taj broj smanji na 5%). U Švajcarskoj se u pojedinim opštinama inicijativa uslovljava potpisima od pet do 30% birača, ali je tamo karakter inicijative, kao što je već naglašavano, drugačiji i u krajnoj liniji jednak zahtevu za referendum.

Ostali formalni uslovi i pravila o formiranju inicijative, sadržani u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi, imaju sledeću osnovnu sadržinu:

- Da bi se započela inicijativa, mora se osnovati inicijativni odbor od najmanje tri člana. Oni su obavezni da sačine predlog iz kog se moraju jasno videti pravci predloženih promena ili rešenja o kojima skupština treba da se izjasni. S tim u vezi, statuti pojedinih opština utvrđuju obavezu opštinskoj upravi da pruži stručnu pomoć građanima u formulisanju predloga. Taj predlog članovi inicijativnog odbora potpisuju i dostavljaju ga skupštini radi obaveštavanja (notifikacija), a skupština u toj fazi nije dužna da čini bilo šta u vezi sa predlogom;
- Pre početka prikupljanja potpisa, inicijativni odbor je dužan da prijavi početak prikupljanja potpisa organu unutrašnjih poslova u opštini. Potom može započeti prikupljanje potpisa, koje može da traje najduže sedam dana od dana naznačenog za početak prikupljanja potpisa;
- Lista potpisnika treba da sadrži zakonom utvrđene podatke za svakog potpisnika (lično ime, adresu, lični broj, broj lične karte) i njegov svojeručni potpis;
- Kompletirana lista potpisnika dostavlja se potom skupštini opštine, koja proverava da li je sačinjena u skladu sa zakonom, pa ako je to slučaj, pristupa se fazi odlučivanja o predlogu. U protivnom, tj. kada lista potpisnika nije sačinjena u skladu sa zakonom, skupština bi mogla da je odbaci (mada to izričito ne stoji u zakonu), a inicijativni odbor ima pravo da uloži skupštini prigovor i podnese žalbu Vrhovnom sudu, čija je odluka po žalbi konačna.

Na izložena zakonska pravila mogu se staviti brojne primedbe, od kojih se četiri vrste takvih primedaba čine najvažnijim.

Prva vrsta primedaba tiče se propusta da se već u početnoj fazi, pre prikupljanja potpisa, izvrši verifikacija formalne pravovaljanosti predloga koji se želi podneti inicijativom i da se otklone njegove mane. Ako je predlog neuredan (nejasan) ili protivpravan, zato što je u sukobu sa Ustavom, zakonom i statutom ili nesaglasan zakonskim nadležnostima opštinskih organa, zašto onda o njemu prikupljati potpise, kad je već na početku jasno da će kasnije biti odbijen?

Organ pred kojim se vrši notifikacija predloga trebalo bi da ima ovlašćenje da od inicijativnog odbora zatraži da uredi svoj predlog u određenom roku i da ga posle tog roka odbaci, ako inicijativni odbor ne otkloni nedostatke. Takvo ovlašćenje jasno je utvrđeno u Sloveniji i Švajcarskoj, uz davanje prava inicijativnom odboru da se obrati sudu radi zaštite.

To ovlašćenje u Sloveniji ima gradonačelnik, kome se istovremeno kad i opštinskom veću podnosi predlog od strane inicijatora, a on ga obaveštava u roku od osam dana o potrebi da uredi svoj predlog. Ako ovaj to ne učini, smatra se da predlog i nije podnet, pa će inicijator biti obavešten o odbacivanju preloga. Protiv takve odluke gradonačelnika inicijator može potom u daljih osam dana uložiti žalbu upravnom sudu radi zaštite svojih prava.

Sličan je postupak i u Švajcarskoj, gde se uz to posebno vodi računa o poštovanju principa jedinstva forme i jedinstva materije (tj. predlog mora biti formulisan kao opšti ili kao konkretizovan i mora se odnositi na samo jedno pitanje), čime se sprečavaju nepotrebni troškovi i kasnije angažovanje.

Saglasno poziciji naših gradonačelnika, odnosno predsednika opštine, kao nosilaca izvršne vlasti, čini se boljim rešenjem da oni nemaju ovlašćenje za odbacivanje inicijative, već da to kao u slučaju Švajcarske čini skupština opštine na njihov predlog.

Druga krupna primedba tiče se vrste organa kojima se notifikuje namera inicijatora da otpočne sa prikupljanjem potpisa. Ne sporeći to da prikupljanje potpisa na otvorenom, pa i u zatvorenom prostoru, može postati pitanje od značaja za javni red i mir, apsurdno je da inicijativni odbor ima obavezu da početak prikupljanja potpisa prijavljuje policiji. Sasvim je dovoljno da on to učini jedino organu opštine koji je nadležan za odlučivanje, tj. skupštini opštine. Ako se ukaže potreba da policija interveniše zbog ugrožavanja javnog reda i mira, za to će i inače postojati mogućnost. Međutim, kada postoji obaveza prijavljivanja početka prikupljanja potpisa policiji, kakav je slučaj sada, to će neminovno i uvek iznova otvarati dileme o pravoj nameri zakonodavca koji je skrojio jedno takvo rešenje, ali i prostor za spekulacije o kontroli policije nad vršenjem jednog tipično političkog prava građana, kao neprikladnoj meri u demokratskom uređenju.

Treća primedba je po svojoj suštini najozbiljnija i odnosi se na preterano kratak rok za prikupljanje potpisa od svega sedam dana. U tom roku, potpise mogu prikupiti pre svega organizacije sa dovoljnim sredstvima i ljudstvom, kakve su političke stranke, a obični građani veoma teško. Taj bi rok mogao da iznosi najmanje nekoliko puta duže, kao što je to slučaj u Švajcarskoj (od dva do šest meseci) ili kao što se predlaže u Bugarskoj (od 20 do 40 dana).

I poslednja od ozbiljnijih primedaba može se staviti na nedovoljno razrađen mehanizam za zaštitu prava podnosilaca inicijative. U zakonu nije jasno da li, kada i u kom roku skupština (i ko u skupštini) može odbaciti nepunovažnu inicijativu, niti kako ona razmatra primedbe građana na postupak prikupljanja potpisa, kao i da li žalbi koja se podnosi Vrhovnom sudu ima uvek mesta (pogledati član 39. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi). Rok od 48 sati u kome taj sud treba da odluči po žalbi, takođe je teško održiv i pokazuje da je pogrešno izjednačavanje rokova za zaštitu prava podnosilaca inicijative sa rokovima za zaštitu prava kod izbornih sporova (čija priroda pretpostavlja hitnost).

Odlučivanje o predlogu

Predlog sadržan u punovažnoj inicijativi stavlja se na dnevni red skupštine opštine da bi se o njemu vodila rasprava i donela odluka. U slučaju odbijanja predloga, skupština je dužna da građanima dostavi obrazložen odgovor, a sve to u roku od 60 dana. Toliko o ovome kaže Zakon o lokalnoj samoupravi, a toliko i pregledani statuti opština. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi tome dodaje da inicijativni odbor može na takvu odluku podneti žalbu Vrhovnom sudu, koji o žalbi donosi rešenje u roku od 15 dana i njegova je odluka konačna.

Navedena rešenja bi u statutima trebalo da budu razrađena, barem u tri pravca.

Prvo, valjalo bi posebno razraditi postupak odlučivanja o inicijativama koje sadrže tzv. opšti predlog i o onima koje sadrže konkretizovan predlog. Ako je reč o opštim predlozima, trebalo bi da bude uređena obaveza izvršnog organa da uz takav predlog dostavi skupštini svoje mišljenje o predlogu i eventualno o mogućim pravcima razrade sadržine budućeg propisa.

Drugo, moglo bi da se jasno naznači da će se odlučivanje o opštem predlogu odvijati u dve faze, tj. da će se posle usvajanja opšteg predloga odrediti rok izvršnom organu da pripremi nacrt propisa. Inicijatori bi mogli da imaju pravo na davanje skupštini svog mišljenja o nacrtu izrađenog propisa pre konačnog odlučivanja o njemu.

I treće, bilo bi mesta za utvrđivanje zabrane skupštini opštine da propis, koji je donet na osnovu inicijative ili putem referenduma, ukine ili ga suštinski izmeni u toku trajanja svog mandata.

Ovakvim dopunama, iako one nisu suštinske, donekle bi se ojačala pozicija inicijatora, a uz to bi svakako valjalo razmisliti o mogućnosti davanja građanskoj inicijativi njenog punog pravnog domašaja, da bi ona postala inicijativa „u švajcarskom smislu te reči."[31] Za ovakav pristup narodnoj inicijativi treba se zalagati u postupku pripremanja i usvajanja novog ustava Republike Srbije.

[31] Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* str. 31.

4. Oblici mesne samouprave

Mesna samouprava u obliku mesnih zajednica bila je do donošenja Ustava iz 1990. godine ustavna kategorija i predstavljala je jedan od tri stuba „jedinstvenog sistema samoupravljanja i vlasti radničke klase i svih radnih ljudi" (uz osnovne organizacije udruženog rada i samoupravne interesne zajednice). Osnivana je za naselja, delove naselja ili više povezanih naselja, radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa i potreba stanovništva i njegovog učešća u obavljanju i odlučivanju o poslovima opštine i širih teritorijalnih zajednica. Posle 1990. godine, karakter mesnih zajednica je doživeo transformaciju, pri čemu nije došlo do jasnog određenja prema njihovoj novoj ulozi i one su u celini bile zanemarene.

Zakon o lokalnoj samoupravi je regulisao oblike mesne samouprave u posebnom poglavlju (čl. 70. do 76). Mesna samouprava nije pri tom označena kao jedan od obaveznih oblika organizovanja, niti kao jedan od oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Ona je, bez mnogo invencije, prosto definisana kao mogući oblik interesnog organizovanja lokalnog stanovništva, u okviru kog građani zadovoljavaju svoje opšte, zajedničke i svakodnevne potrebe. Očigledno je, međutim, da se radi o jednom od formalnih oblika odlučivanja o poslovima lokalne samouprave, koji može obrazovati opština u skladu sa zakonom i statutom, jer se u okviru mesne samouprave ostvaruje upravljanje delovima istih onih javnih poslova koji čine izvorni delokrug lokalne samouprave.

Zakon se ne upušta u konkretizovanje potreba koje stanovništvo može da zadovoljava u okviru mesne samouprave, ostavljajući to pitanje statutima opština i njihovim odlukama o osnivanju mesne samouprave. Kao osnovni oblik mesne samouprave zakonom je predviđena mesna zajednica koja se, po pravilu, obrazuje za jedno selo, a može se obrazovati i za dva ili više sela. Mada zakon pominje druge oblike mesne samouprave koji se mogu obrazovati u selima, on ih nije imenovao, niti je to učinjeno u statutima opština koje smo pregledali. I za gradska naselja se zakonom utvrđuje da se u njima mogu obrazovati mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave, pri čemu se kao primeri navode kvart, četvrt i rejon.

Osnivanje i rad mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave uređuje se statutom opštine, a odlukom skupštine opštine odlučuje se o obrazovanju, području za koje se obrazuju i ukidanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave. **Zakon je, pri tom, propustio da skupštine opština obaveže na prethodno konsultovanje građana prilikom donošenja takve odluke, što bi bilo saglasno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi i prirodi mesne samouprave.** Takvu obavezu utvrđuju statuti jednog broja opština, a kao način konsultovanja mogle bi se koristiti skupštine ili zborovi građana.

Osnovni pravni akt mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave jeste njihov statut, koji se donosi u skladu sa statutom opštine i odlukom o osnivanju

mesnih zajednica, odnosno drugih oblika mesne samouprave. Njime se utvrđuju poslovi, organi i postupak njihovog izbora, organizacija i rad organa, način odlučivanja i druga pitanja od značaja za rad mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave. U okviru prava utvrđenih statutom i odlukom o osnivanju, mesna zajednica i drugi oblik mesne samouprave imaju svojstvo pravnog lica.

Opština može odlukom svoje skupštine da svim ili pojedinim mesnim zajednicama i drugim oblicima mesne samouprave poveri vršenje određenih poslova iz svog izvornog delokruga. Kad to čini, dužna je i da obezbedi potrebna sredstva za obavljanje poverenih poslova. Pri poveravanju poslova polazi se od procene o tome da li su ti poslovi od neposrednog i svakodnevnog značaja za život stanovnika mesne zajednice. Nadzor nad obavljanjem poverenih poslova vrši opštinska uprava.

I poslednje pitanje koje zakon uređuje jeste pitanje o sredstvima za rad mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave. Ta sredstva čine: sredstva koja opština prenese mesnoj zajednici i drugom obliku mesne samouprave, sredstva koja građani obezbeđuju samodoprinosom, sredstva od naknada za usluge i pokloni i druga sredstva. Ta sredstva se koriste u skladu sa planovima i programima mesne zajednice i drugog oblika mesne samouprave.

Na izloženi pravni okvir za osnivanje i funkcionisanje mesne samouprave moguće je, najpre, izneti jedan opšti prigovor. Taj okvir, naime, nije dovoljno razvijen, niti je u dovoljnoj meri pogodan da afirmiše mesnu samoupravu. Među njegove najkrupnije nedostatke svakako dolazi prepuštanje opštini na volju ne samo odlučivanja o tome da li će pristupiti osnivanju oblika mesne samouprave, već i načina uređenja same organizacije oblika mesne samouprave.

Imajući u vidu veličinu opština u Srbiji i nerazvijenost oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, upravo je u mesnoj samoupravi trebalo videti jedan od osnovnih metoda za prevladavanje navedenih slabosti lokalne samouprave. Konkretnije, bilo je punog opravdanja da se utvrdi zakonska obaveza osnivanja oblika mesne samouprave i propiše da se u tim oblicima o svim važnijim pitanjima odlučuje putem oblika nesporednog odlučivanja građana (skupština ili zborova građana).

Ovakvim zalaganjima ima mesta i zbog toga što nema posebnog opravdanja da se u mesnoj samoupravi formiraju predstavnički organi nalik organima vlasti, tj. po uzoru na one u širim zajednicama i tim putem građani liše prava na odlučivanje i na tom, elementarnom nivou samoupravnog organizovanja.

III OBLICI PREDLAGANJA, KONSULTOVANJA I JAVNE KRITIKE

1. Zborovi građana

Zborovi građana predstavljaju skupove građana, koji se sazivaju za uže delove područja opštine radi raspravljanja i davanja predloga o pitanjima iz nadležnosti organa opštine. Oni su zakonska kategorija i prema Zakonu o lokalnoj samoupravi jedan su od tri osnovna oblika putem kojih građani neposredno učestvuju u odlučivanju o poslovima lokalne samouprave.

Uloga zborova građana se iscrpljuje u davanju predloga o pitanjima iz nadležnosti organa opštine, na osnovu prethodnog raspravljanja. Tom ulogom su, dakle, obuhvaćene dve faze procesa odlučivanja (raspravljanje i predlaganje), ali ne i treća faza tog procesa (odlučivanje).

Sa tog aspekta posmatrani, zborovi građana mogu da imaju istu ulogu koju je zakon dao i građanskoj inicijativi, s tim što su manje formalizovani i lakše ostvariv oblik učešća građana od inicijative (jer je za njeno formiranje neophodno prikupiti potpise najmanje 10% birača u opštini). Ovim se ne upućuje zamerka na način uređivanja zborova građana, već se jasnije ocrtavaju zakonske slabosti u uređivanju građanske inicijative i posredno pokazuje da je ona trebalo da dobije širi pravni domašaj (o čemu je bilo reči).

Naime, u poređenju sa građanskom inicijativom, zborovi građana bi prema zamisli zakonodavca trebalo da imaju u osnovi drugačiju ulogu. Građanska inicijativa je prvenstveno oblik koji ima za cilj pokretanje postupka za donošenje opštih akata, a zborovi građana su oblik koji ima za cilj raspravljanje o već sačinjenim predlozima akata (koje prethodno formulišu opštinski organi) i davanje predloga koji će biti stavljeni na dnevni red opštinskih organa. Tim predlozima može se izaći u susret bilo preduzimanjem određenih mera, bilo uređivanjem nekog pitanja u pravnim aktima.

To upravo znači da se na zboru građana može postići isti cilj koji se postiže građanskom incijativom, pa je u tom smislu zbor građana jedan od dva načina, i to

onaj lakši način kojim građani mogu pokrenuti postupak odlučivanja u opštinskim organima radi rešavanja određenih pitanja.

Zakon o lokalnoj samoupravi uređuje zborove građana u članu 67. na sledeći način:

1. Zbor građana se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom.
2. Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave.
3. Zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave.
4. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da u roku od 60 dana od održavanja zbora građana, razmotre zahteve i predloge građana i o njima zauzmu stav, odnosno donesu odgovarajuću odluku ili meru i o tome obaveste građane.
5. Način sazivanja zbora građana, njegov rad, kao i način utvrđivanja stavova zbora uređuju se statutom i odlukom skupštine opštine.

Deo teritorije opštine za koji se može sazvati zbor određen je najčešće kao područje mesne zajednice, naselje, izborna jedinica ili deo naselja kao što je zaselak, ulica ili drugi deo gradskog naselja (kvart) i slično.

U statutima nije bliže konkretizovan predmet zborova građana, tako da bi se na njima, u principu, moglo raspravljati o bilo kom pitanju iz nadležnosti bilo kog organa opštine. **Nije iskorišćena ni mogućnost da se utvrde neka od važnijih pitanja u vidu obaveznog predmeta zborova građana. Statuti opština bi mogli da utvrde pojedina pitanja koja se obavezno iznose na zborove građana, kao što su, na primer, programi razvoja, urbanistički planovi, planovi rada komunalnih preduzeća, veći budžetski izdaci ili neka slična pitanja.**

Zbor građana mogu sazvati predsednik opštine, predsednik skupštine opštine, ovlašćeni predstavnik mesne zajednice, odbornik izabran u izbornoj jedinici ili grupa građana. Sazivač zbora predlaže i dnevni red zbora, a opštinska uprava bi trebalo da bude zadužena da pruži stručnu pomoć u pripremanju zbora i formulisanju njegovih zahteva i predloga. O sazivanju zbora građani bi trebalo da budu unapred obavešteni, isticanjem poziva i na drugi pogodan način.

Ostali detalji o sazivanju i načinu rada zbora trebalo bi da budu precizirani opštinskim statutom ili odlukama, što uglavnom nije urađeno. **Prilikom takvog uređivanja ne bi trebalo nepotrebno formalizovati održavanje zborova, niti bi trebalo na bilo koji način ograničavati inicijativnost građana, na primer, tako što bi se uvela neka vrsta saglasnosti opštinskih organa za održavanje zborova. Dovoljno je prethodno obaveštenje, odnosno notifikacija, čiji se cilj sastoji u obaveštavanju i pozivanju predstavnika opštinskih organa da učestvuju na zboru ukoliko to žele.**

Usvajanje zahteva i predloga na zboru je, takođe, u statutima ostalo na nivou zakonskog uređivanja, tako da bi zborovi usvajali zahteve i predloge većinom

glasova od prisutnih građana na zboru, i to javnim glasanjem. Pri tom ne postoji uslov da najmanje određen broj građana mora prisustvovati zboru. Zahtevi i predlozi zborova najčešće se odnose na konkretne probleme, ali se mogu odnositi i na bilo koje drugo pitanje iz nadležnosti opštinskih organa. Sa stanovišta opštinskih organa, takvi zahtevi i predlozi od njih zahtevaju neku od sledećih aktivnosti: preduzimanje konkretnih mera, odnosno intenzivniji i kvalitetniji rad opštinskih organa, službi i javnih preduzeća, ili izmenu opštinskih propisa.

Svoje zahteve i predloge sazivač zbora upućuje nadležnom opštinskom organu, koji je dužan da ih razmotri i o njima zauzme stav, odnosno donese odgovarajuću odluku ili preduzme potrebnu meru. Potom je dužan da, u okviru istog roka, o tome obavesti građane.

Slične su po karakteru i građanske skupštine u Sloveniji, u onom delu njihove uloge koji se odnosi na pravo građana da raspravljaju o pojedinim pitanjima iz nadležnosti opštinskih organa i upućuju predloge o tim pitanjima. Međutim, te skupštine mogu i da donose odluke, na način i po postupku predviđenom zakonom i statutom, o čemu je bilo reči.

U Hrvatskoj je predviđena mogućnost sazivanja mesnih zborova građana, na kojima se raspravlja i odlučuje o pitanjima iz nadležnosti mesnih odbora i odbora gradskih četvrti (tj. iz nadležnosti oblika mesne samouprave). Kada se radi o pitanjima iz nadležnosti opštine i grada, takvi zborovi imaju samo pravo davanja predloga o pitanjima od mesnog značaja.[1]

2. Javne rasprave i drugi oblici konsultovanja

Organizovanje formalnih javnih rasprava koje bi se održavale radi konsultovanja građana o najvažnijim pitanjima iz delokruga opštinskih organa predstavlja oblik učešća građana koji je u normativnom smislu najmanje razvijen od svih do sada analiziranih oblika. U Zakonu o lokalnoj samoupavi se javne rasprave izričito ne pominju, mada je očigledno da su zborovi građana oblik na kome se upravo kroz raspravljanje i predlaganje utvrđuju prioriteti lokalne zajednice, što i jeste osnovni smisao svake javne rasprave.

Na tragu te logike, statuti jednog broja opština su predvideli obavezu za skupštinu opštine da održi najmanje jednu javnu raspravu u toku postupka usvajanja budžeta opštine, kao i povodom podnošenja izveštaja o radu opštinske uprave i godišnjeg izveštaja o radu komunalnih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi koje je skupština opštine osnovala. Sam način organizovanja takve rasprave nije bliže uređen u statutu, pa bi bilo celishodno da to bude učinjeno donošenjem posebne odluke.

[1] Gjenero, D., *Oblici izravne demokracije u lokalnoj samoupravi,* str. 20.

Ispravnost statutarnog uvođenja obaveznih javnih rasprava posredno je potvrđena i novim republičkim Zakonom o državnoj upravi,[2] koji u članu 77. obavezuje republička ministarstva i posebne organizacije da sprovedu javnu raspravu u toku pripremanja zakona kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili uređuju pitanja „koja posebno zanimaju javnost". Takve rasprave se sprovode na način koji se bliže uređuje poslovnikom Vlade.

Inače, ima mesta podsećanju da su javne rasprave početkom devedesetih godina prošlog veka naglo napuštene. Do tada, one su bile veoma razvijen oblik učešća građana, saglasno koncepciji socijalističkog samoupravljanja i što šireg formalnog učešća „radnih ljudi i građana", ali je potom došlo do eliminisanja ovog oblika učešća građana. Uvažavajući činjenicu da su nekadašnje javne rasprave bile pre obična forma nego suštinski model za učestvovanje građana u vršenju vlasti, činjenica je da su one i dalje potrebne, ali ne kao obična forma, već kao suštinski izraz demokratizovanja procesa upravljanja lokalnim poslovima. Kao takve one i postoje u demokratskim zemljama i predstavljaju značajan oblik konsultovanja građana o njihovim prioritetima, koje lokalni organi moraju da maksimalno uvažavaju da bi svoje poslove obavljali u skladu sa očekivanjima i potrebama građana lokalne zajednice.

Među drugim oblicima konsultovanja, koji su različito zastupljeni u pojedinim opštinama, koriste se oblici sastanaka i diskusija, kakvi su javne tribine, paneli, okrugli stolovi, stručni sastanci sa predstavnicima insititucija, tematske rasprave sa predstavnicima nevladinih organizacija, udruženjima građana, privatnim sektorom, medijima i građanima, zatim politika „otvorenih vrata", prijem građana, ankete, organizovanje radnih timova za razgovor sa građanima, seminari i radionice, individualne konsultacije sa lokalnim ekspertima, formiranje stručnih radnih grupa za elaboraciju određenih pitanja i izradu nacrta dokumenata, javno pozivanje stručne javnosti da iznese predloge o nekom pitanju[3] i slično.

U jednom broju opština su, na osnovu projekata koje su podržali međunarodni donatori, uspešno sprovedeni posebni programi s ciljem razvoja oblika učešća građana u rešavanju konkretnih problema, kakvi su unapređenje planiranja lokalnih finansija, poboljšanje rada opštinske uprave, komunalne usluge, lokalni ekonomski razvoj, vodosnabdevanje i još neki drugi.[4]

Navedeni oblici konsultacija nisu, naravno, ni izbliza razvijeni onoliko kolika je realna potreba za njima, niti se može reći da su nosioci vlasti u pojedinim opštinama spremni da upravljaju poslovima opštine prema izraženim

[2] „Službeni glasnik RS", broj 79/2005.

[3] Na primer, gradonačelnik Niša je u decembru 2004. godine uputio javni poziv stručnoj javnosti u gradu da predloži kandidata za glavnog arhitektu grada, a potom je, prema pozivu, preuzeo obavezu da javno predstavi kandidate u gradskog skupštini. Videti: *Lokalna samouprava: propisi i praksa: pravni bilten,* Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, broj 2, 2005, str. 95-96.

[4] Više o tome: *Pozitivna iskustva iz gradova i opština,* publikacija Stalne konferencije gradova i opština, oktobar 2004 (kao i: www.skgo.org).

prioritetima i očekivanjima građana. Realnost je takva da postoji znatno veća spremnost na upravljanje prema nalozima političkih stranaka iz kojih potiču predstavnički organi vlasti.

Ta vrsta ponašanja je logična posledica činjenice da su sadašnji predstavnički organi izabrani, i to prvi put, na lokalnim izborima koji su sprovedeni primenom proporcionalnog izbornog sistema. Njihov mandat, kao i na centralnom nivou, presudno zavisi od volje političkih stranaka a ne od volje birača.

U odnosu na uporedno iskustvo, primetno je odsustvo tzv. elektronskih debata, najviše zbog nedovoljne razvijenosti tehničkih sredstava, u kojima oskudeva kako većina opština, tako i većina građana Srbije.

Jedan primer pozitivnog iskustva iz Bugarske zaslužuje da bude naveden. Da bi se pojačala participacija građana u radu lokalne samouprave, sačinjen je poseban program za uspostavljanje foruma na kojima su učestvovali građani, predstavnici opštinskih organa i uprave, nevladinih organizacija, privatnog sektora, lokalnih medija i stručnjaci. Oni su, na osnovu mišljenja i predloga anketiranih građana, pripremili niz projekata za razvoj lokalne zajednice i poboljšanje uslova života, i to na osnovu izraženih potreba i želja velikog broja građana.[5]

3. Učešće građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine

Pojedini građani koji nisu odbornici mogu, najpre, da učestvuju u radu radnih tela skupštine opštine i da na taj način budu neposredno uključeni u jednu od najznačajnijih faza rada predstavničkog tela. Tu mogućnost izričito predviđaju statuti jednog broja opština, utvrđujući da se za članove radnih tela skupštine opštine mogu birati i građani. Oni nisu odbornici i zbog toga njihov broj u radnom telu ne može biti veći od broja odbornika u takvom telu, niti mogu imati pravo glasa prilikom odlučivanja. Kada su izabrani, oni mogu da u radnom telu iznose svoja mišljenja i daju predloge o pitanjima koja su na dnevnom redu radnog tela, kao i da predlažu raspravu i podnose predloge o drugim pitanjima za koja je radno telo nadležno.

Građani koji se na ovaj način uključuju u rad radnih tela prvenstveno su istaknuti stručnjaci u lokalnoj zajednici, koji svojim znanjem mogu da doprinesu boljem radu radnih tela i donošenju boljih odluka od strane skupštine. Zbog toga bi trebalo ohrabriti skupštine opština da ovu praksu koriste u širem obimu.

U opštinama, kao što je već pomenuto, mogu postojati saveti za međunacionalne odnose i saveti za razvoj i zaštitu lokalne samouprave, kao savetodavna tela sa ulogom definisanom u Zakonu o lokalnoj samoupravi.

---

[5] *Građanska participacija: komunikacija između lokalne samouprave i civilnog društva,* Priručnik izrađen na osnovu projekta „Promovisanje aktivnog građanstva na lokalnom nivou", Centar za demokratsku kulturu iz Beograda uz podršku Instituta Svetske banke, 2003, str. 13.

U prvom slučaju, radi se o telu koje se obavezno obrazuje u nacionalno mešovitim opštinama. Čine ga predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica, koje učestvuju sa više od 1% u ukupnom stanovništvu opštine. Ono razmatra pitanja u vezi sa ostvarivanjem, zaštitom i unapređivanjem nacionalne ravnopravnosti, zauzima stavove i daje predloge o tim pitanjima. O svojim stavovima obaveštava skupštinu opštine, koja je dužna da se o tim stavovima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana. Uz to, savet ima pravo da pred Ustavnim sudom Srbije pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata skupštine opštine, kao i pravo da pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti opšteg akta skupštine opštine sa opštinskim statutom.

Mada je uloga ovog tela u zakonu solidno osmišljena, pokazuje se da ostvarivanje te uloge u praksi može da bude znatno otežano i da zavisi od trajnijih ili povremenih tenzija koje, inače, mogu da obeležavaju stanje međunacionalnih odnosa u čitavom društvu.

Savet za razvoj i zaštitu lokalne samouprave zakonom je predviđen kao fakultativna institucija, mada je našao mesta u više od polovine opština. Upravo ovo telo je osmišljeno kao forum koji treba da pruži doprinos „ostvarivanju demokratskog uticaja građana na unapređenje lokalne samouprave“ (član 127. stav 1. Zakona o lokalnoj samoupravi). Sastav ovog tela je dvojak, jer ga čine članovi iz reda građana i stručnjaci u oblastima od značaja za lokalnu samoupravu. Pri tom, članovi iz reda građana nisu zamišljeni kao predstavnici građana koje bi oni neposredno birali ili koje bi njihova udruženja delegirala. Oni se biraju na predlog predsednika opštine ili najmanje četvrtine od ukupnog broja odbornika.

Savet je ovlašćen da podnosi skupštini opštine i drugim opštinskim organima i službama predloge za unapređivanje lokalne samouprave i zaštitu prava i dužnosti lokalne samouprave. Pošto dobiju takve predloge, opštinski organi i službe imaju dužnost da se o predlozima izjasne, pri čemu u zakonu nije utvrđen rok za to izjašnjavanje.

Ulogu ovog tela treba dalje unapređivati, jer je ono u poziciji da bude pravi forum koji će formulisati predloge za bolji rad opštinskih organa i kanal za uticaj građana na razvoj i zaštitu lokalne samouprave.

Uz dva navedena tela, statutima opština ili njihovim odlukama moglo bi se predvideti obrazovanje i drugih takvih tela za pojedine oblasti, kakve su, na primer, zaštita životne sredine, lokalni ekonomski razvoj i slične oblasti ili pravni sistem. Praktično, za svaku od važnijih oblasti moglo bi se osnovati takvo savetodavno telo (odbor, savet), sastavljeno od građana i stručnjaka za odnosnu oblast. U nekim opštinama su upravo osnovana takva tela u vidu savetodavnih odbora građana (Vršac, Knjaževac, Kikinda, Subotica i druge), koja su opravdala razlog njihovog osnivanja već na početku postojanja.[6]

[6] Videti: *Građanska participacija: komunikacija između lokalne samouprave i civilnog društva,* str. 11.

4. Uticaj građana na rad javnih službi

Opštine u Srbiji imaju, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, pravo i dužnost da organizuju delatnost javnih službi, kojima se zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva. Među takvim delatnostima nalaze se prvenstveno komunalne delatnosti, održavanje stambenih zgrada, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, uređivanje i korišćenje poslovnog prostora, izgradnja i održavanje lokalnih i nekategorisanih puteva, ustanove u oblasti društvenih delatnosti i još neke delatnosti koje su za građane i uslove njihovog života od vitalne važnosti.

Međutim, jednu od najslabije razvijenijih oblasti učešća građana u upravljanju poslovima na lokalnom nivou, svakako čini oblast uticaja građana kao korisnika na rad komunalnih javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija koje vrše javne službe. Istovremeno, jasno se može uočiti da je to jedna od najbitnijih oblasti građanskog učešća i jedan od najvećih izvora njihovog nezadovoljstva lokalnim vlastima.

Razlozi za takvo stanje izvesno stoje, barem jednim delom, na strani samih opština, ali i na strani zakonodavca koji već nekoliko godina ne uspeva da reši pitanje statusa imovine koju koriste preduzeća i ustanove čiji je osnivač opština, niti da usvoji jasnu politiku u oblasti razvoja pojedinih javnih službi. To se podjednako odnosi na primetne rezerve centralnih vlasti prema decentralizaciji poslova u oblasti javnih službi, od kojih su neke još uvek strogo centralizovane. Takođe je očigledno da je centralna vlast više zainteresovana za politiku cena u opštinskim javnim preduzećima, nego za kvalitet usluga koje ta preduzeća pružaju građanima. Za to, međutim, postoji logično objašnjenje koje se ogleda u neophodnosti ograničavanja javne potrošnje, odnosno troškova rada javnih preduzeća i opštinskih javnih službi koji se sada prevaljuju na teret republičkog budžeta.

Kao osnivač javnih službi, opština ima jasno definisana prava za vršenje nadzora nad radom tih službi. Ta prava ona treba da ostvaruje preko niza konkretnih ovlašćenja, koja utvrđuje Zakon o lokalnoj samoupravi, počev od uređivanja uslova i načina obavljanja delatnosti, imenovanja i razrešenja direktora i članova upravnog i nadzornog odbora, pa do vršenja upravnog nadzora.

Odnosi između opštine i javnih službi su, međutim, dvostrani osnivački ili, eventualno, ugovorni odnosi. U tim odnosima zakon nije jasno prepoznao treću stranu – građanina kao korisnika usluga. Zbog toga su i mogućnosti građana da utiču na kvalitet pruženih usluga ograničene i praktično svedene na eventualni posredan uticaj preko opštinskih organa vlasti. **Naime, građani koje skupština opštine bira u upravne i nadzorne odbore komunalnih javnih preduzeća i službi nisu oblik uticaja korisnika usluga na rad tih preduzeća i službi, već oblik uticaja u rukama opštine kao osnivača.** Oni se u upravne odbore i ne biraju kao predstavnici korisnika usluga, već kao predstavnici opštinske vlasti, tačnije kao poslenici političkih stranaka koje su na vlasti u opštini.

Saveti korisnika usluga, na drugoj strani, nisu jasno pozicionirani, tako da je i njihova uloga tamo gde postoje svedena na male mogućnosti za davanje sugestija i predloga i za upućivanje kritike na rad. Na te predloge, sugestije i kritike javne službe ne moraju da se previše obaziru, jer punu vlast nad njima imaju pojedini opštinski organi i političke stranke. To je stanje, svakako, neodrživo i moralo bi što pre da se menja u pravcu omogućavanja nespornog uticaja građana kao korisnika usluga na rad javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija o kojima je reč.

U Srbiji nisu razvijeni ni drugi oblici tzv. korisničke demokratije, kakvi postoje, na primer, u Švedskoj ili nekim drugim zemljama. **Statuti opština nisu zauzeli jasan stav ni u pogledu obaveze sprovođenja javnih rasprava o programima razvoja, godišnjim programima rada i izveštajima o radu javnih preduzeća i drugih javnih službi u opštini.** To bi mogao da postane još jedan koristan način za ostvarivanje većeg uticaja građana kao korisnika na rad tih preduzeća i službi.

Kao jedan od pozitivnih primera, može se navesti pilot projekat SitiStat (CityStat), koji se sprovodi u opštini Inđija. U okviru tog projekta omogućeno je građanima da preko dežurnog centra u toku svih 24 časa kontaktiraju opštinu, dobiju informacije o bilo kom komunalnom problemu i iznesu svoje primedbe na rad opštinskih javnih preduzeća i javnih službi.[7]

5. Pravo na peticiju i javnu kritiku

Kao politička prava koja su poznata širom sveta, pravo na peticiju i pravo na javnu kritiku vlasti podrazumeva pravo svakog građanina da organima vlasti upućuje predloge, sugestije, zahteve, kritike i pritužbe. Građani mogu, individualno ili kolektivno, da peticijom daju neformalne predloge za donošenje ili izmene propisa, podnose molbe i sugerišu rešavanje nekog konkretnog problema ili izdavanje pojedinačnog akta, predlažu način za rešavanje nekog pitanja od javnog značaja ili upućuju kritike i izjavljuju žalbe na nepravilne i nezakonite postupke organa vlasti prema njima.

Pravo na peticiju ima kod nas rang ustavnog prava građana, jer se u članu 34. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (2003) utvrđuje sledeće:

„Svako ima pravo da se, pojedinačno ili u zajednici s drugima, obraća državnim organima, da im upućuje peticije i druge predloge i da od njih dobije odgovor, ako ga traži. Zbog korišćenja ovog prava niko ne sme da trpi štetne posledice."

Ustav Republike Srbije, takođe, utvrđuje pravo građana na peticiju (član 48), s tim što ovo pravo uređuje zajedno sa pravom na javnu kritiku organa vlasti. Odredbe člana 48. glase:

1. Građanin ima pravo da javno kritikuje rad državnih i drugih organa i organizacija i funkcionera, da im podnosi predstavke, peticije i predloge i da od njih dobije odgovor ako ga traži.

[7] *Lokalna samouprava: propisi i praksa: pravni bilten,* broj 1, 2005, str. 41-42.

2. Građanin ne može biti pozvan na odgovornost niti trpeti druge štetne posledice za stavove iznete u javnoj kritici ili u podnetoj predstavci, peticiji i predlogu, osim ako time učini krivično delo.

Zakon o lokalnoj samoupravi, kao ni opštinski statuti koje smo pregledali, ne sadrže odredbe o pravu na peticiju. U hrvatskom Zakonu o lokalnoj i područnoj samoupravi, međutim, postoji odredba prema kojoj su organi opštine dužni da građanima i pravnim licima omoguće podnošenje predstavki i pritužbi na svoj rad i da im daju odgovor u roku od 30 dana.

Peticije se mogu odnositi na aktivnosti bilo kog organa vlasti i funkcionera, uključujući i organe i nosioce funkcija na lokalnom nivou. Njihovim podnošenjem stvaraju se dve vrste obaveza organima vlasti: da razmotre peticiju i daju odgovor njenim podnosiocima. Ako se radi o peticiji koja sadrži kritiku rada organa vlasti ili ima formu pritužbe na rad i postupanje organa vlasti i pojedinaca u njima, takva vrsta peticije stvarala bi i obavezu pokretanja formalnog postupka u kome bi se ispitali navodi izneti u peticiji, i na osnovu toga, preduzele odgovarajuće mere za utvrđivanje odgovornosti službenih lica u organima vlasti.

Upravo takav karakter peticije daje se u zakonodavstvu pojedinih zemalja kad god se radi o pritužbi na rad organa uprave, naročito policije i drugih organa koji mogu da svojim postupanjem povrede prava i slobode građana.[8] Među takvim organima, nalazi se i opštinska uprava koja je u znatno češćem kontaktu sa građanima od centralnih organa.

Da bi se pravo na peticiju nesmetano koristilo, važno je da podnosiocima peticije bude zagarantovana i obezbeđena zaštita tako da oni ne mogu trpeti bilo kakve štetne posledice zbog korišćenja ovog prava. *Kao jedini izuzetak od ovog pravila, uzima se mogućnost da podnosioci peticije budu izloženi krivičnoj ogovornosti onda kad putem podnošenja peticije učine krivično delo.*

Postoje barem dva pitanja koja bi trebalo da budu uređena zakonom ili statutima opština. Prvo se odnosi na utvrđivanje obaveze ispitivanja navoda koje građani iznose u predstavkama i pritužbama na rad opštinskih organa i opštinske uprave i eventualnog pokretanja istrage u slučaju da ti navodi ukazuju na moguće nezakonitosti i nepravilnosti u njihovom radu. Drugo pitanje se odnosi na rok u kom bi podnosiocima predstavki i pritužbi trebalo dati odgovor i koji bi mogao da iznosi do 30 dana, kako je to uređeno u navedenom zakonu Hrvatske.

Uređivanje ovih pitanja je utoliko potrebnije što se na predstavke i druge oblike ostvarivanja prava na peticiju u mnogim našim opštinama (kao i u državnim organima) gleda kao na sasvim neobavezujuća obraćanja građana. To produbljuje nepoverenje građana u organe lokalih vlasti i primorava ih da za zaštitu svojih prava koriste druge, obično za njih manje pristupačne instrumente.

[8] Upravo zbog toga je u novom republičkom Zakonu o policiji („Službeni glasnik RS", broj 101/2005) propisan poseban postupak za rešavanje pritužbi građana na rad policije (čl. 180-181).

Do razvoja takvih pogleda na predstavke i pritužbe građana došlo je naročito posle bezrazložnog ukidanja posebnog zakona o postupku rešavanja predstavki i pritužbi građana, čijim je ukidanjem nastala svojevrsna pravna praznina. Sada su u nedavno donetom Zakonu o državnoj upravi utvrđene obaveze državnih organa uprave da omoguće građanima podnošenje predstavki, da im odgovore u roku od 15 dana i da najmanje jednom u 30 dana razmatraju pitanja obuhvaćena predstavkama. Za takva rešenja bi se trebalo zalagati i prilikom donošenja zakona o službenicima lokalne samouprave.

Pored prava na peticiju i iznošenje kritike na zborovima građana ili putem pojedinačnih i kolektivnih pismenih obraćanja, građani imaju pravo da svoje kritike na rad opštinskih organa iznose u medijima ili na skupovima, kao i u obliku formalnih zahteva za smenjivanje nosilaca funkcija u opštinskim organima i putem kolektivnih protesta i okupljanja.

Pojedini od formalnih zahteva za smenjivanje nosilaca funkcija uređeni su zakonom, tako da je, na primer, u Zakonu o lokalnoj samoupravi utvrđeno pravo građana da podnesu predlog za opoziv predsednika opštine. Taj predlog treba da bude podržan potpisima najmanje 20% birača, a o tom predlogu se potom neposredno odlučuje od strane birača.

Kada se radi o javnoj kritici putem medija i na javnim skupovima, kao i putem protesta i okupljanja, pravo građana na takve akcije garantovano je ustavom i može se ostvarivati uz poštovanje ograničenja koja inače podrazumevaju uživanje slobode štampe i slobode okupljanja.

6. Obraćanje građanskom braniocu i njegova akcija

Mogućnost osnivanja institucije građanskog branioca (ombudsmana) u opštini i gradu predviđena je članom 126. Zakona o lokalnoj samoupravi. Odredbe tog člana glase:

1. U jedinici lokalne samouprave može se ustanoviti građanski branilac (ombudsman) koji štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi.
2. O pojavama nezakonitog i nepravilnog rada kojima se povređuju prava i interesi građana, građanski branilac upozorava upravu i javne službe, upućuje im preporuke i kritike i o tome obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave i javnost.
3. Uprava jedinice lokalne samouprave i javne službe dužni su da građanskom braniocu na njegov zahtev daju podatke i informacije od značaja za vršenje njegovih ovlašćenja.
4. Građanskog branioca postavlja skupština jedinice lokalne samouprave iz reda uglednih i politički nepristrasnih ličnosti, pod uslovima i na način utvrđen statutom i drugim opštim aktom.

5. Nadležnost i ovlašćenja, način postupanja i izbora i prestanak dužnosti građanskog branioca uređuje se statutom i drugim opštim aktom.

Da bi se građanski branilac uveo, potrebno je da se u statutu stvori pravna osnova za njegovo postojanje, što je, prema podacima Stalne konferencije gradova i opština, učinjeno u 33 statuta. Uz to, potrebno je da se odlukom urede njegove nadležnosti i ovlašćenja, način postupanja, uslovi i način izbora i prestanak dužnosti. Zakon nije, pri tom, uredio ni mandat građanskog branioca, niti druge garantije njegove samostalnosti i nezavisnosti u radu. Prema uporednom iskustvu, kao i prema našem Zakonu o Zaštitniku građana,[9] za ombudsmana se najčešće bira diplomirani pravnik, a njegov mandat vremenski traje duže od mandata skupštine koja ga bira (na primer, pet godina), čime se postiže izvesna stabilnost njegovog položaja.

Zakon o lokalnoj samoupravi je ostao nedorečen i u pogledu utvrđivanja uloge građanskog branioca, zadržavši se na načelnom određenju da građanski branilac štiti kolektivna i individualna prava građana, tako što vrši opštu kontrolu nad radom opštinske uprave i javnih službi. **Kontrola koju vrši građanski branilac ne može biti opšta, već ona mora obuhvatati sve pojedinačne akte i postupanja u vršenju upravne delatnosti i radu javnih službi.**

Drugi od krupnijih nedostataka zakonskog uređenja institucije građanskog branioca jeste izostajanje odredbe o tome da on postupa po pritužbama građana i po sopstvenoj inicijativi, kao i o njegovoj obavezi da sprovede istragu po pritužbi građanina i obavesti ga o ishodu. Bez takve odredbe, a naročito uz naznačavanje da je njegova kontrola opšta, čitava institucija gubi svoj osnovni smisao. Istog značaja je i izostajanje uređivanja njegovih istražnih ovlašćenja, kojima bi odgovarale obaveze opštinske uprave i javnih službi prema njemu, kao i njegovog prava da skupštini opštine predlaže izmene propisa, ako smatra da do povreda prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima. Uz druga pitanja, trebalo bi precizirati i njegovo pravo da podnosi prijave, odnosno zahteve za pokretanje krivičnog, prekršajnog i disciplinskog postupka protiv funkcionera i zaposlenih u opštinskoj upravi i javnim službama.

U opštinskim odlukama bi, zbog toga, trebalo urediti navedena i druga pitanja, ne čekajući izmene Zakona o lokalnoj samoupravi. Kao putokaz za takvo uređivanje mogu poslužiti rešenja pomenutog republičkog Zakona o Zaštitniku građana.

Sa takvim pravnim okvirom građanski branilac bi mogao da postane istinski zaštitnik prava građana, jer bi obraćanje građana i njegova akcija mogli da dobiju svoj puni značaj i u uporednom iskustvu potvrđeno mesto u čitavom sistemu zaštite ljudskih prava i učešća građana na lokalnom nivou.

[9] „Službeni glasnik RS“, broj 79/2005.

IV OBLICI INFORMISANJA GRAĐANA

1. Javnost rada i informisanje o radu opštinskih organa

Informisanje građana o radu opštinskih organa i njihovim planovima i namerama jeste pretpostavka i prvi korak za ostvarivanje oblika učešća građana u odlučivanju, predlaganju, konsultovanju i upućivanju kritike na rad tih organa, kao i za čitav sistem njihove demokratske kontrole i odgovornosti pred građanima. Neinformisani građanin ne može da učestvuje u upravljanju lokalnim poslovima, niti da vrši uticaj na rad opštinskih organa i kontroliše njihov rad.

Upravo je zbog toga proklamovan princip javnosti rada svih organa vlasti, uključujući i lokalne organe. Taj je princip potvrđen Zakonom o lokalnoj samoupravi, kao i statutima opština. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, sednice skupštine opštine su javne, a ona može odlučiti da pojedina sednica ne bude javna iz razloga bezbednosti i drugih razloga utvrđenih zakonom (član 33). Pored toga, propisana je obaveza opštine da, preko svojih organa, u skladu sa Ustavom i zakonom obezbeđuje javno informisanje od lokalnog značaja (član 18. tačka 30).

Statuti opština, takođe, utvrđuju da je rad organa opštine javan i da se javnost rada i informisanje građana obezbeđuju izdavanjem javnih glasila, isticanjem odluka i drugih akata na pogodan način, pravom građana da ostvaruju uvid u zapisnike i druge akte organa koji se ne objavljuju, dostavljanjem poziva i materijala za sednice skupštine opštine sredstvima informisanja radi upoznavanja javnosti, prisustvovanjem predstavnika sredstava informisanja i drugih zainteresovanih lica sednicama itd.

Uređivanje javnosti rada i načina informisanja o radu opštinskih organa nije naročito detaljno, niti se može reći da su odredbe o tome na nivou stvarnih potreba koje bi zahtevala puna transparentnost, mada su te odredbe, barem kad se radi o skupštini opštine, nešto detaljnije razrađene u njenom poslovniku. Jedna od stvari koje očigledno nedostaju, jeste jasno određenje prema mogućnosti da određeni broj građana prisustvuje sednicama skupštine opštine, iako se takva odredba sreće u uporednom zakonodavstvu (na primer, u Bugarskoj).

U praksi pojedinih opština došlo je, međutim, u protekle tri do četiri godine do vidnog napretka na ovom polju. Među „dobrim iskustvima" zastupljeno je objavljivanje nacrta i predloga dokumenata, izveštaja o radu, brošura, letaka, plakata, vodiča i uputstava u kojima se daju informacije o organizaciji i radu opštinskih organa, kao i o načinu ostvarivanja prava i obaveza građana.[1] Zatim, praktikuje se objavljivanje priloga i letaka u štampanim medijima, informisanje putem elektronskih medija, posebne emisije na lokalnoj televiziji, postavljanje internet stranica, omogućavanje podnošenja zahteva za dobijanje dokumenata putem elektronske pošte i slično. Uz druge pozitivne primere, jedan broj opština je pristupio osnivanju opštinskih informativnih centara i, uopšte, vidno napredovao u čitavom procesu informisanja građana, medija i nevladinih organizacija o svom radu.

Na drugoj strani, postoji priličan broj opština koje se nedovoljno trude da unaprede oblike informisanja građana. Obično se tu radi o nedostatku materijalnih i kadrovskih resursa, ali i o nerazumevanju novih potreba koje se podržava starim lošim navikama. U takvim opštinama je informisanje svedeno na skromne vidove klasičnog shvatanja javnosti rada, na objavljivanje propisa i forme obaveštavanja finansijski zavisnih lokalnih medija, koji bi imali da preuzmu čitavu ulogu opštinskih organa u informisanju građana.

Drugi vid pogrešnog pristupa informisanju građana ogleda se u težnji da se informisanje isključivo svede na „dobre vesti" o radu opštinskih organa, koje se pažljivo selekcionišu sa jasnom namerom da posluže u svrhe sticanja popularnosti nosilaca funkcija i političkih stranaka kojima oni pripadaju. Sasvim radikalan i očigledan vid zloupotrebe ideje o informisanju građana predstavlja angažovanje budžetskih sredstava za reklamersko pisanje i popularisanje stranke na vlasti u opštini.

U svim takvim slučajevima građani ostaju uskraćeni za najosnovnije informacije na koje inače imaju pravo i koje očekuju od svoje opštinske vlasti.

Kada je reč o objavljivanju opštinskih propisa, taj bi vid informisanja trebalo da bude najmanje sporan. Pošto se radi o jednoj vrsti opštih pravnih akata, na njihovo objavljivanje odnose se načela Ustava, prema kojima svi opšti pravni akti moraju biti objavljeni (obnarodovani) da bi mogli da proizvode pravna dejstva. Isto tako, oni ne bi ni u jednom slučaju mogli da imaju retroaktivno dejstvo, jer je ta mogućnost rezervisana isključivo za akte koji se donose u formi zakona. (Ova napomena je potrebna zbog toga što se u statutima pojedinih opština može pronaći odredba o retroaktivnom dejstvu opštinskih propisa.)

Za pojedine od opštih pravnih akata zakonom je utvrđena obaveza objavljivanja u službenom glasilu Republike Srbije (odluke o budžetu i odluke o lokalnim

[1] Na primer, veći broj opština je štampao „Vodiče kroz opštinsku upravu", u kojima su ukratko opisani osnovni poslovi pojedinih odeljenja opštinske uprave i postupak za ostvarivanje pojedinih prava, kao i date adrese opštinskih organa, brojevi telefona za informacije, radno vreme i drugi korisni podaci.

komunalnim taksama). Ostali opštinski propisi objavljuju se u opštinskim službenim glasilima, koje pojedine opštine izdaju samostalno ili u saradnji sa drugim opštinama.

U vezi sa objavljivanjem opštinskih propisa postoje barem dva ozbiljnija problema. Prvi se odnosi na nepoštovanje obaveze da svaki opštinski propis bude objavljen na način utvrđen statutom i to, razume se, pre njegovog stupanja na snagu, što bi se, ipak, moglo smatrati nekom vrstom izuzetka. Nešto češće se praktikuje izdavanje službenog glasila sa zakašnjenjem, odnosno pod datumom koji je očigledno protekao i po više dana od dana stvarnog izlaska glasila iz štampe.

Drugi problem se čini ozbiljnijim i tiče se nemogućnosti građana da na relativno lak i jednostavan način saznaju sadržinu opštinskih propisa. Opštinska službena glasila se štampaju i distribuiraju u malom broju primeraka, budući da se njihovo izdavanje finansira iz budžeta. Zbog toga bi trebalo učiniti napor da svi opštinski propisi postanu lako dostupni zainteresovanim građanima u elektronskom i štampanom obliku.

Jedan pogodan način za rešavanje izloženog problema propisan je u bugarskom Zakonu o lokalnoj samoupravi i lokalnoj administraciji. Prema članu 22. tog zakona, akti opštinskog veća se obavezno objavljuju preko sredstava javnog informisanja i interneta. Uz to, gradonačelnik je obavezan da obezbedi odgovarajuću prostoriju u zgradi opštine u kojoj se nalaze kopije svih objavljenih i neobjavljenih akata opštinskog veća za poslednjih 10 godina. Pristup tim kopijama imaju svi građani u radno vreme organa opštine, svakog radnog dana. Ko god želi može dobiti kopije akata, uz minimalnu naknadu troškova fotokopiranja.[2]

Ovde još treba dodati da opštinski organi preusko shvataju svoju ustavnu i zakonsku obavezu da informišu građane o svom radu. Ta obaveza, naime, ne uključuje samo publikovanje osnovnih podataka o održanim sednicama, objavljivanje propisa i izveštaja o radu i povremene kontakte sa lokalnim medijima, već i obavezu informisanja građana o svim pitanjima od značaja za stanje u opštini i njen budući razvoj. Takvim podacima opštinski organi, po pravilu, i raspolažu, ali ih previše često zadržavaju u svom posedu i ne stavljaju građanima na uvid. Time se građani lišavaju pravih mogućnosti da učestvuju u upravljanju poslovima opštine.

2. Pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Obaveze organa lokalne samouprave da obezbede javnost rada i pruže informacije o svom radu samo su elementarni ili početni koraci u ostvarivanju po obimu i smislu daleko šireg prava građana na slobodan pristup informacijama u posedu organa javnih vlasti. Da bi građani mogli da učestvuju u demokratskom

[2] *Rural Development Project (PO83436): Municipal Administration Capacity and Community Mobilization Assesment,* pp. 13-14.

procesu vršenja javnih poslova i da bi mogli da budu istinski aktivni subjekt u kontroli organa vlasti, moraju znati informacije kojima raspolažu ti organi.

Zakonsko utemeljene ovog prava nije u svetu novost, budući da je u Švedskoj još 1766. godine bilo građanima zakonom priznato pravo na slobodan pristup dokumentima i podacima u posedu državnih organa uprave. Kao i u slučaju ombudsmana, koji je prvi put nastao u Švedskoj, tako se i pravo na slobodan pristup informacijama u posedu javnih vlasti postepeno širilo na druge zemlje, da bi u toku nekoliko proteklih decenija postalo gotovo opšteprihvaćeno. U današnje vreme je poštovanje tog prava jedan od demokratskih standarda i dolazi u red zahteva čije ispunjenje Savet Evrope traži od svojih članica.

Kod nas je to pravo prvi put utvrđeno u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (2003). U njenom članu 29. stav 2. kaže se:

„Svako ima pravo na pristup podacima u posedu državnih organa, u skladu sa zakonom."

Ostvarivanje ovog prava uređeno je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja,[3] koji je Narodna skupština donela u novembru 2004. godine, posle gotovo četvorogodišnjeg upornog insistiranja nevladinog sektora.

Prema tom zakonu, informacija od javnog značaja jeste svaka informacija kojom raspolažu organi javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom tih organa, a koja je sadržana u određenom dokumentu i odnosi se na sve ono što javnost ima opravdan interes da zna. U pogledu određenih informacija moguće je, pod uslovima utvrđenim zakonom, ograničiti slobodan pristup (na primer, ako bi se time ugrozio život, zdravlje, sigurnost ili koje drugo važno dobro nekog lica ili drugi zaštićeni interes društva). Pod organima javne vlasti, na koje se odnosi ovaj zakon, podrazumevaju se i organi lokalne samouprave, kao i organizacije kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja propisan je postupak, u kome, najpre, tražilac podnosi zahtev za dobijanje informacije, pismeno ili usmeno, bez navođenja razloga za zahtev. Dokument koji sadrži traženu informacija stavlja se tražiocu na raspolaganje bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana, uz obavezu izdavanja kopije dokumenta. Uvid u dokument je besplatan, a kopija dokumenta se izdaje uz naknadu nužnih troškova za izradu te kopije. Ako organ javne vlasti ne poseduje dokument koji sadrži traženu informaciju, proslediće zahtev Povereniku za informacije od javnog značaja i obavestiti tražioca o tome. Pred Poverenikom se ostvaruje i postupak za zaštitu prava na slobodan pristup informacijama, u slučaju odbijanja zahteva ili „ćutanja uprave" (pasivnog neudovoljavanja zahtevu). Protiv rešenja Poverenika može se pokrenuti upravni spor pred sudom.[4]

[3] „Službeni glasnik RS", broj 120/2004.

[4] Detaljan opis postupka i drugih rešenja zakona, kao i primere obrazaca za primenu zakona, sadrži publikacija *Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama,* Beograd: Fond za otvoreno društvo, 2005.

Da bi građanin znao od kojeg će organa javne vlasti tražiti određenu vrstu informacija, svaki organ je dužan da sačini informator iz kog će se videti osnovni podaci o njegovom radu (opis ovlašćenja i organizacione strukture, podaci o budžetu i sredstvima rada, podaci o vrsti informacija koje poseduje i drugi podaci utvrđeni zakonom).

Takođe, svi organi su dužni da imenuju ovašćena lica za rešavanje o zahtevima za slobodan pristup informacijama od javnog značaja u zakonom utvrđenom roku.

Primena ovog zakona je praktično još uvek na početku, mada je od njegovog donošenja i stupanja na snagu proteklo više od godinu dana. Stoga je još uvek rano govoriti o efektima njegove primene, ali se može istaći da on svakako predstavlja krupan doprinos stvaranju boljih uslova za jačanje oblika učešća građana u upravljanju javnim poslovima na lokalnom nivou. Od opštinskih organa se upravo zbog toga očekuje da budu aktivni u stvaranju svih uslova za omogućavanje slobodnog pristupa informacijama koje poseduju, jer će time omogućiti i porast interesovanja građana za čitavu problematiku lokalne samouprave.

V PROBLEM NEDOSTATKA POLITIČKOG OKVIRA ZA UČEŠĆE GRAĐANA

Mada je u Srbiji 2002. godine donet novi Zakon o lokalnoj samoupravi, koji je omogućio sprovođenje u život čitavog niza reformskih opredeljenja, činjenica je da još uvek ne postoji usvojen politički okvir za učešće građana u upravljanju na lokalnom nivou. Kad se to kaže, misli se na neku vrstu nacionalne strategije ili instruktivnih dokumenata koje bi usvojili centralni organi u obliku jasnog naznačavanja dužnosti centralnih i lokalnih vlasti da pospeše i omoguće razvoj građanskog učešća.

Među uzroke za takvo stanje izvesno se može uvrstiti činjenica da Vlada i Narodna skupština imaju na dnevnom redu čitav niz vanredno važnih pitanja, kao i da predstoji donošenje novog Ustava Republike Srbije, u kome bi se, barem prema očekivanjima lokalnih vlasti, pozitivno opredelili stavovi prema daljoj decentralizaciji i jačanju oblika neposredne demokratije.

Na drugoj strani, izvesno je da u samim lokalnim zajednicama, kako među organima lokalne samouprave tako i među građanima, nema dovoljno jasnog zalaganja za isto pitanje. U traganju za uzrocima tog stanja neophodno je uzeti u obzir upravo to što su oblici neposrednog učešća imali na ovim prostorima jednu nadasve zanimljivu istoriju i što o njihovom pravom značaju postoje veoma podeljena mišljenja.

Naime, za bivše socijalističke zemlje, kakva je i Srbija, vredi jedno značajno opažanje: građani ovih zemalja imaju značajne rezerve prema neformalnim, ali i formalnim oblicima sopstvenog učešća u upravljanju javnim poslovima, budući da je u ovim zemljama do sada ostvaren relativno nizak nivo demokratizacije, kao i zbog činjenice da nasleđena politička kultura ne vrednuje pozitivno takav vid građanskog angažmana u javnom životu. Nasuprot tome, bavljenje politikom i trka za političkim funkcijama veoma su prihvatljivi i materijalno isplativi oblici angažmana.

U periodu od više decenija u ovim zemljama je postojala fasadna demokratija koja je formalno počivala na širokoj participaciji građana, a u stvarnosti je vršenje vlasti bilo u rukama malog broja ljudi koji su istovremeno upravljali komunističkom partijom i državom. Participacija građana u formama samoupravljanja bila

je u bivšoj SFRJ uzdignuta na rang temeljnog principa ustavnog uređenja i ostvarivana po teritorijalnom i funkcionalnom principu u svim oblastima društvenog života. Međutim, svi takvi oblici participacije bili su usmeravani i nadzirani od strane „avangarde", tj. komunističke partije, kao i države.

Na drugoj strani, razvoj neformalnih oblika i individualna akcija građana su u socijalističkom vremenu ograničavani, jer je svemoćna država težila punoj kontroli svake slobodne građanske akcije. Takva vrsta akcije bila je ne samo opasna za državu, već je, prema zvaničnom stavu, bila i suvišna, zato što je država navodno trebalo da brine o potrebama svih građana preko svog aparata koji je suvereno gospodario novčanim fondovima i javnim službama na svim nivoima, kao i preko podržavljenog sindikata i fondova preduzeća.

Na prelazu u devedesete godine prošlog veka, stari sistem se urušio, a jedna od posledica toga bilo je odlučno ukidanje nasleđenih formi samoupravljanja u preduzećima i ustanovama, kao i u samim opštinama i mesnim zajednicama. Pri tom, nije došlo do usvajanja politike reformi, koja bi uključivala uvođenje novih oblika učešća građana u vršenju vlasti. Štaviše, u tom vremenu nevladin sektor je bio omalovažavan i otvoreno napadan od strane čelnika režima.

Posle pobede opozicionih snaga u oktobru 2000. godine, učinjena su brojna obećanja i najavljene krupne reforme čitavog nasleđenog sistema, a zalaganja za decentralizaciju i afirmaciju lokalne samouprave bila su pri vrhu datih obećanja. Proces osmišljavanja i uvođenja reformi u život je, međutim, potom usporen i uslovljen tempom odvijanja reformi u drugim povezanim oblastima. Ni same opštine nisu pokazale dovoljno spremnosti da odlučno reformišu svoju upravljačku strukturu, pa ni da podstiču učešće građana na lokalnom nivou.

Pojmovi kao što su partnerstvo lokalne vlasti i građana, transparentnost u radu lokalnih organa, građansko učešće ili stav da moderna lokalna zajednica ne bi trebalo da bude organizovana „kao izolirana struktura nametnuta pojedincima",[1] nemaju pravog odjeka među građanima. Većina njih nije ni podstaknuta od svojih lokalnih struktura vlasti da razmišlja na taj način i da se aktivira kako bi zajedno sa tim vlastima rešavala probleme i učinila da lokalna zajednica na najbolji način iskoristi sve svoje kapacitete radi poboljšanja uslova života. Da bi lokalne vlasti to učinile, moraju shvatiti da nisu u stanju da bez oslonca na građane ispune njihova opravdana očekivanja.

Zbog takvog stanja, usvajanje jedinstvenog političkog okvira za jačanje učešća građana na lokalnom nivou pokazuje se kao jedan krupan korak, neophodan da bi i građane i lokalne vlasti motivisao i podržao da zajednički planiraju i rade. U tom je smeru neophodno unaprediti i postojeći pravni okvir koji nije dovoljno razvijen da bi podržao efikasno učešće građana.

[1] Chmura, K., Karzen, M. i Kuzmanović, M., *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave,* drugo izdanje, Zagreb: The Urban Institute, 2005, str. 15.

VI PREPORUKE

1. Opšte preporuke

1.1. Ustavni okvir za ostvarivanje prava građana na učešće u upravljanju na lokalnom nivou trebalo bi da dobije potpuniji smisao i da bude neposrednije podržan u novom Ustavu Republike Srbije, naročito u vidu obezbeđivanja prostora za dalju decentralizaciju i šira prava jedinica lokalne samouprave, uključujući i njihova prava na sopstvenu imovinu.

1.2. Zakon o lokalnoj samoupravi bi trebalo da, pored tri postojeća oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju u poslovima lokalne samouprave (referenduma, građanske inicijative i zborova građana), jasnije omogući i naznači druge od oblika odlučivanja, predlaganja i konsultovanja građana koji su naznačeni u analizi.

1.3. Statuti opština i opštinski propisi trebalo bi da sadrže znatno potpuniji pravni okvir za učešće građana na lokalnom nivou, tako da postoje nedvosmisleno utvrđene obaveze opštinskih organa u pogledu uspostavljanja partnerskih odnosa sa građanima i drugim subjektima u lokalnoj zajednici, kao i dovoljno široka prava građana koja bi ih podsticala na učešće u procesu predlaganja, pripremanja i usvajanja razvojnih i drugih dokumenata opštine i aktivan doprinos rešavanju zajedničkih problema. Sadašnja statutarna rešenja su najčešće na nivou opštih odredbi zakona i sasvim nedovoljna za efikasno ostvarivanje učešća građana.

2. Skupštine svih građana

2.1. Zbog veličine naših opština, mogućnost korišćenja skupština svih građana kao oblika neposrednog odlučivanja ograničena je na oblike mesne samouprave (mesne zajednice), pogotovo na one sa malim biračkim telom. Građani na takvim skupovima mogu da odlučuju o pitanjima iz nadležnosti mesne samouprave, a

moguće je da se isti oblik odlučivanja koristi i za pitanja iz nadležnosti opštine ukoliko su to pitanja od značaja za pojedine mesne zajednice.

3. Opštinski referendum

3.1. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi treba predvideti da se o promeni granica opštine ne može odlučivati bez održavanja prethodnog savetodavnog referenduma, na kome bi se izjašnjavali građani opština na koje se takve promene odnose. Takvo bi rešenje bilo saglasno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, kao i uporednoj praksi.

3.2. Precizirati u opštinskim statutima krug pitanja o kojima se može odlučivati putem referenduma, a takva bi pitanja mogla biti: donošenje i izmena statuta i drugih važnijih pravnih akata, odluke o troškovima preko određenog iznosa, usvajanje urbanističkih planova i programa razvoja pojedinih delatnosti, odluke o nazivu opštine, grbu i simbolima, odluke o nazivima ulica, trgova i delova naseljenih mesta, odluke o javnom zaduživanju opštine i slične odluke.

3.3. Utvrditi u opštinskim statutima pitanja o kojima se sprovodi obavezni referendum, kao i krug pitanja o kojima se može odlučivati na referendumu koji se organizuje za deo teritorije opštine. Predlozi za takva pitanja dati su u analizi.

4. Građanska inicijativa

4.1. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi trebalo bi dati građanskoj inicijativi na lokalnom nivou širi pravni domašaj, tako da u slučaju njenog odbijanja predstavničko telo bude obavezano na istovremeno raspisivanje referenduma radi izjašnjavanja građana o podnetom predlogu. Postojeće zakonsko rešenje svodi inicijativu na običan predlog građana, koji je uglavnom ravan po domašaju predlozima koji se daju na zborovima građana.

4.2. U statutima opština bi trebalo odrediti mogući predmet građanske inicijative, koji bi mogao da odgovara mogućem predmetu referenduma, uz eventualno proširenje na pojedina važnija pitanja iz delokruga predsednika opštine.

4.3. Izmenama Zakona o lokalnoj samoupravi treba predvideti niži procenat biračkog tela opštine kao zahtev u pogledu najmanjeg broja birača koji treba da podrže inicijativu (na primer, najmanje 5% birača), ili ostaviti opštinama pravo da taj broj utvrde u različitim procentima, a u srazmeri sa njihovim brojem birača, tako da bi se od manjeg ka većem biračkom telu taj procenat snižavao.

4.4. Pre prikupljanja potpisa za građansku inicijativu potrebno je da se izvrši verifikacija formalne pravovaljanosti predloga koji se želi podneti inicijativom i otklone njegove mane. Za slučaj da je predlog neuredan (nejasan) ili

protivpravan, zato što je u sukobu sa Ustavom, zakonom i statutom ili nesaglasan zakonskim nadležnostima opštinskih organa, potrebno je urediti postupak za otklanjanje takvih nedostataka u predlogu i za eventualno njegovo odbacivanje u slučaju kada ne ispunjava formalne uslove. Time se sprečava nepotreban gubitak vremena i energije građana, a takva su rešenja poznata i u uporednom zakonodavstvu.

4.5. Izmenama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi potrebno je ukinuti obavezu prijavljivanja organima unutrašnjih poslova namere inicijatora da otpočne sa prikupljanjem potpisa i, umesto toga, utvrditi obavezu prijavljivanja iste namere skupštini opštine. I ovaj predlog je u skladu sa uporednim iskustvom, kao i potrebom dalje demokratizacije.

4.6. Rok od sedam dana za prikupljanje potpisa u Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi potrebno je produžiti na najmanje 20 do 40 dana, jer je postojeći rok od sedam dana neuobičajeno kratak i jedino pogoduje organizacijama sa velikim ljudskim i materijalnim kapacitetima, kakve su političke stranke. U istom zakonu bi trebalo znatno detaljnije razraditi postupak za zaštitu prava podnosilaca inicijative, koji je sada takav da im ne pruža dovoljnu zaštitu.

4.7. U statutima opština bi trebalo posebno razraditi postupak odlučivanja o inicijativama koje sadrže tzv. opšti predlog i onima koje sadrže konkretizovan predlog. Ako se radi o opštim predlozima, trebalo bi da bude uređena obaveza izvršnog organa da uz takav predlog dostavi skupštini svoje mišljenje o predlogu i eventualno o mogućim pravcima razrade sadržine budućeg propisa. Uz to, moglo bi da se jasno naznači da će se odlučivanje o opštem predlogu odvijati u dve faze, tj. da će se posle usvajanja opšteg predloga odrediti rok izvršnom organu da pripremi nacrt propisa. Inicijatori bi mogli da imaju pravo na davanje skupštini svog mišljenja o nacrtu izrađenog propisa pre konačnog odlučivanja o njemu. Takođe, ima mesta za utvrđivanje zabrane skupštini opštine da propis, koji je donet na osnovu inicijative ili putem referenduma, ukine ili ga suštinski izmeni u toku trajanja svog mandata.

5. Oblici mesne samouprave

5.1. Imajući u vidu veličinu opština u Srbiji i nerazvijenost oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, Zakonom o lokalnoj samoupravi treba utvrditi obavezu osnivanja oblika mesne samouprave i propisati da se u tim oblicima o svim važnijim pitanjima odlučuje putem oblika nesporednog odlučivanja građana (skupština ili zborova građana).

5.2. Građani bi trebalo da budu obavezno konsultovani o osnivanju oblika mesne samouprave, pre donošenja odluke skupštine opštine o tome.

6. Zborovi građana

6.1. Statuti opština bi trebalo da utvrde pojedina pitanja koja se obavezno iznose na zborove građana, kao što su, na primer, programi razvoja, urbanistički plan, planovi rada komunalnih preduzeća, veći budžetski izdaci ili neka slična pitanja.
6.2. Ostali detalji o sazivanju i načinu rada zbora trebalo bi da budu precizirani opštinskim odlukama, a prilikom takvog uređivanja ne bi trebalo nepotrebno formalizovati održavanje zborova, niti na bilo koji način ograničavati inicijativnost građana.
6.3. Obaveze opštinske uprave na pružanje stručne pomoći u sazivanju i pripremanju održavanja zborova građana, kao i u formulisanju njihovih predloga, trebalo bi da budu jasno utvrđene u statutima opština i odlukama o organizaciji i zadacima opštinske uprave.
6.4. Opštine bi trebalo da u svojim budžetima predvide troškove za održavanje zborova građana.

7. Javne rasprave i drugi oblici konsultovanja

7.1. U statutima opština trebalo bi predvideli obavezu za skupštinu opštine da održi najmanje jednu javnu raspravu u toku postupka usvajanja budžeta opštine, kao i povodom podnošenja izveštaja o radu opštinske uprave i godišnjeg izveštaja o radu komunalnih javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi koje je skupština opštine osnovala.
7.2. U odluci o opštinskoj upravi trebalo bi utvrditi dužnost opštinske uprave da sprovede javnu raspravu u toku pripremanja odluka i drugih akata kojima se uređuju pitanja i oblastima važnim za razvoj zajednice i građane. Takva bi obaveza odgovarala istovrsnoj obavezi utvrđenoj u novom Zakonu o državnoj upravi za ministarstva i republičke upravne organizacije.

8. Učešće građana u radu radnih tela skupštine i savetodavnih tela opštine

8.1. Statutom opštine i poslovnikom skupštine opštine trebalo bi omogućiti izbor određenog broja građana u radna tela skupštine i urediti način njihovog učešća u radu tih tela.
8.2. Rad saveta za međunacionalne odnose i saveta za razvoj i zaštitu lokalne samouprave trebalo bi da budu podržani solidnijim pravnim okvirom, koji podrazumeva detaljnije uređivanje od zakonskog uređivanja njihove uloge i načina rada.

8.3. Statutom opštine treba predvideti mogućnost osnivanja savetodavnih građanskih tela za sve važnije oblasti lokalne samouprave.

9. Uticaj građana na rad javnih službi

9.1. Statuti opština bi trebalo da sadrže jasno utvrđenu obavezu sprovođenja javnih rasprava o programima razvoja, godišnjim programima rada i izveštajima o radu komunalnih javnih preduzeća i drugih javnih službi u opštini.

9.2. U statutima opština i pravilima o radu komunalnih javnih preduzeća i drugih javnih službi trebalo bi da budu predviđeni mehanizmi za obezbeđivanje uticaja građana na rad tih preduzeća i javnih službi i načini za uspostavljanje njihove odgovornosti za kvalitet pruženih usluga.

10. Pravo na peticiju i javnu kritiku

10.1. Zakon o lokalnoj samoupravi i opštinski statuti trebalo bi da sadrže odredbe kojima se opštinski organi obavezuju da građanima omoguće nesmetano podnošenje peticija i da im daju odgovor u roku koji ne bi trebalo da bude duži od 30 dana. Istovrsnu obavezu predvideo je i novi Zakon o državnoj upravi za republičke organe uprave, s tim što je rok da davanje odgovora utvrđen na 25 dana.

10.2. Zakonom o lokalnoj samoupravi i statutima opština trebalo bi da bude utvrđena obaveza organa opštine da ispitaju navode koje građani iznose u predstavkama i pritužbama na rad opštinskih organa i opštinske uprave i da pokrenu i sprovedu istragu u slučaju da ti navodi ukazuju na moguće nezakonitosti i nepravilnosti u njihovom radu. O rezultatima te istrage i preduzetim merama potrebno je obavestiti podnosioce predstavki i pritužbi.

11. Obraćanje građanskom braniocu

11.1. Sadašnje uređenje građanskog branioca u Zakonu o lokalnoj samoupravi je sasvim neadekvatno, pa bi u opštinskim odlukama trebalo da način izbora, ovlašćenja u obavljanju funkcije, prestanak funkcije i druga pitanja od značaja za pravilno ostvarivanje njegove uloge budu adekvatnije uređena. U tome se mogu koristiti rešenja republičkog Zakona o Zaštitniku građana.

11.2. Mada je građanski branilac zamišljen kao fakultativna institucija, njegovo postojanje bi trebalo predvideti u svim opštinama i gradovima, kako bi svi građani u Republici mogli da dobiju iste mogućnosti za zaštitu svojih prava.

12. Javnost rada i informisanje o radu opštinskih organa

12.1. U statutu opštine, poslovniku o radu skupštine i odgovarajućim aktima o radu drugih opštinskih organa potrebno je da se detaljno urede oblici ostvarivanja javnosti rada i način informisanja o radu opštinskih organa. Poslovnikom skupštine treba predvideti da određeni broj građana može da prisustvuje sednicama skupštine opštine i urediti način ostvarivanja tog prava.

12.2. Obavezu objavljivanja opštinskih propisa treba dosledno poštovati, kako u pogledu zahteva da svaki opštinski propis bude objavljen na način utvrđen statutom - i to, razume se, pre njegovog stupanja na snagu - tako i u pogledu zahteva da se propisi objavljuju blagovremeno i na vreme distribuiraju zainteresovanim korisnicima.

12.3. Svi važeći opštinski propisi, kao i neobjavljeni opštinski akti, treba da postanu lako dostupni zainteresovanim građanima u elektronskom i u štampanom obliku. U zgradi opštinskih organa trebalo bi obezbediti posebnu prostoriju u kojoj bi zainteresovani građani mogli da ostvare uvid u objavljene i neobjavljene akte opštinskih organa, kao i da dobiju kopije tih akata uz naknadu nužnih troškova izrade kopije. Takvu vrstu obaveze je precizno utvrdio bugarski Zakon o lokalnoj samoupravi.

13. Pravo građana na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

13.1. Opštinski organi treba da blagovremeno pružaju informacije na zahtev građana, da obezbede informator koji je uvek ažuran i imenuju ovlašćena lica za rešavanje o zahtevima za slobodan pristup informacijama, kao i da dosledno poštuju druge obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Korišćeni pravni izvori i literatura

A. Pravni izvori

1. **Propisi Srbije:** Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama od 2003. godine; Ustav Republike Srbije od 1990. godine; Zakon o lokalnoj samoupravi od 2002. godine, sa izmenama od 2004. godine; Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi od 1994. godine, sa izmenama od 1998. godine; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja od 2004. godine; Zakon o državnoj upravi od 2005. godine; Zakon o Zaštitniku građana od 2005. godine; statuti opština i gradova.
2. **Propisi Bugarske:** Ustav Bugarske od 1991. godine, sa izmenama od 2003. godine; Zakon o lokalnoj samoupravi i lokalnoj administraciji od 1995. godine, sa izmenama od 2000. i 2003. godine.
3. **Propisi Hrvatske:** Ustav Hrvatske od 1990. godine, sa izmenama od 1997, 1998, 2000. i 2001. godine; Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi od 2001. godine.
4. **Propisi Slovenije:** Ustav Slovenije od 1991. godine, sa izmenama od 1997, 2000. i 2003. godine; Zakon o lokalnoj samoupravi od 1993. godine, sa izmenama od 1994, 1995, 1997, 1998. i 2000. godine.
5. **Propisi Holandije:** Ustav Holandije od 2002. godine; Zakon o opštinama od 2002. godine; Privremeni zakon o referendumu od 1999. godine (sa važnošću do 1. januara 2005. godine).
6. **Propisi Švajcarske:** Savezni ustav Švajcarske od 1999. godine (stupio na snagu 2004. godine); Savezni zakon o političkim pravima od 2003. godine.
7. **Propisi Švedske:** Ustav Švedske od 1975. godine; Zakon o lokalnoj samoupravi od 1991. godine; Zakon o nacionalnom referendumu (SFS: 1979:369).
8. **Evropska** povelja o lokalnoj samoupravi od 1984. godine.

B. Literatura

1. Bobio, N., *Budućnost demokratije: odbrana pravila igre,* Beograd: „Filip Višnjić", 1990.
2. *Civic Involment in Government: from individuals to citizens,* National Human Development Report, UNDP, 2001 (www.undp.bg).
3. Chmura, K., Karzen, M. i Kuzmanović, M., *Priručnik za sudjelovanje građana u jedinicama lokalne (regionalne) samouprave,* drugo izdanje, Zagreb: The Urban Institute, 2005.
4. Fridrih, K., *Konstitucionalna demokratija: teorija i praksa u Evropi i Americi,* Podgorica: CID, 2005.
5. Gjenero, D., *Oblici izravne demokracije u lokalnoj samoupravi,* „Glasnik za lokalnu demokraciju", Split, broj 3, 2002, str. 18-20 (www.stina.hr).
6. *Građanska participacija: komunikacija između lokalne samouprave i civilnog društva,* priručnik izrađen na osnovu projekta „Promovisanje aktivnog građanstva na lokalnom nivou", Centar za demokratsku kulturu iz Beograda uz podršku Instituta Svetske banke, 2003.
7. *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond,* Amsterdam: The Initiative and Referendum Institute Europe, 2005.
8. Hejvud, E., *Politika,* Beograd: CLIO, 2004.
9. Jovičić, M., *Referendum: pokušaj uporednopravnog izučavanja,* Beograd: Institut za uporedno pravo, 1957.
10. Jovičić, M., *Veliki ustavni sistemi: elementi za jedno uporedno ustavno pravo,* Beograd: IRO Svetozar Marković, 1984.
11. *Lokalna samouprava: propisi i praksa: pravni bilten,* Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, broj 1, 2005, str. 41-42.
12. *Lokalna samouprava: propisi i praksa: pravni bilten,* Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, broj 2, 2005, str. 95-96.
13. Lowndes, V. et al., *Enhancing public participation in local government: a research report,* Rotherdam: DETR, 1998.
14. Marković, R., *Ustavno pravo i političke institucije,* Beograd: Službeni glasnik, 1995.
15. Martin, S., *Achieving Best Value through Public Engagement,* Warwick/DETR Best Value Series, Paper 8, 1999.
16. Milosavljević, B., *Sistem lokalne samouprave u Srbiji,* Beograd: Stalna konferencija gradova i opština, 2005.
17. Mihaylov, D., Neghentzova, R., and Hristova, S., *National and Regional Referenda Environment in Bulgaria,* Outcomes of the Activities Under the *Referendum and Civic Initiative* Project and Proposed Amandments to Bulgarian Legislation, Sofia: Balkan Assist, 2002.

18. Montin, S. i Amna, E., *Zakon o lokalnoj samoupravi i reforma lokalne samouprave u Švedskoj,* objavljeno u: *Uporedna iskustva lokalnih samouprava,* Beograd: Magna agenda, 2002, str. 89-109.
19. Nijeober, A., *Direct Democracy in The Netherlands,* www.iniref.org/netherlands.html.
20. Nijeober, A., *Analysis of the Dutch Initiative and Referendum Legislation,* www.referendumplatform.nl/product_info.php.
21. *Pozitivna iskustva iz gradova i opština,* publikacija Stalne konferencije gradova i opština, oktobar 2004 (kao i: www.skgo.org).
22. *Review of Public Administration, Study visit to Sweden,* www.rpani.gov.uk/studyvisit/sweden.htm.
23. Ruin, O., *Sweden: the Referendum as an Instrument for Defusing Political Issues,* in: Gallager, M., and Uleri, P.V. (eds), *The Referendum Experience in Europe,* London: MacMillan, 1996.
24. Rural Development Project (PO83436): Municipal Administration Capacity and Community Mobilization Asessment, Final Report, Agency for Socioeconomic Analyses Ltd., Sofia, October 2004
25. Ruso, Ž., *Društveni ugovor,* Beograd: Prosveta, 1949.
26. Setnikar-Cankar, S., Vlaj, S. i Klun, M., Decentralizacija: eksperiment i reforme lokalne uprave u Sloveniji, objavljeno u: Uporedna iskustva lokalnih samouprava, Beograd: Magna agenda, 2002, str. 215-239.
27. Strecker, M., *Referendum i građanska inicijativa,* objavljeno u: *Opštinski statuti: šansa da se iskoriste sve mogućnosti koje pruža Zakon o lokalnoj samoupravi,* Kraljevo: Švajcarska agencija za razvoj i saradnju – Program podrške opštinama, 2004, str. 19-35.
28. Williams, E., *Report on Framework for Citizen Participation in Local Governance in the North,* 15. August 2002, LogoLink research, Learning Initiative on Citizen Participation and Local Governance, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK.
29. Vodič kroz Zakon o slobodnom pristupu informacijama, Beograd: Fond za otvoreno društvo, 2005.

Drugi deo

Istraživanje postojećeg stanja

prof. dr Svetlana Logar
prof. dr Dragan Popadić
Strategic marketing

I POSTOJEĆE STANJE U OBLASTI GRAĐANSKOG UČEŠĆA I PERSPEKTIVA ZA NJEGOVO UNAPREĐENJE U OČIMA GRAĐANA, LOKALNE VLASTI, OPOZICIJE, NVO SEKTORA I MEDIJA

1. Postojeće stanje

1.1. Opažanje osnovnih problema zajednice i izgledi za budućnost

Kod građana dominira zabrinutost, pesimizam i nepoverenje u strukture vlasti. Predstavnici lokalne vlasti znatno su optimističniji i na opštem i na lokalnom planu, ali je saglasnost građana i vlasti po pitanju osnovnih problema ipak veća na nivou zajednice, nego na republičkom nivou.

Opažanje opšteg stanja u zemlji, pre svega pravca u kome se zemlja kreće, od strane građana i predstavnika lokalne vlasti veoma je različito, a često čak i u potpunosti oprečno.

Dok većina građana (57%) smatra da se Srbija kreće u lošem pravcu (32% njih smatra da je pravac dobar), gotovo svi intervjuisani predstavnici lokanih vlasti su ocenili da je pravac dobar. Građani svoje poimanje lošeg pravca uglavnom zasnivaju na lošoj ekonomskoj situaciji, a predstavnici vlasti svoj optimizam zasnivaju na uverenju da je Srbija na dobrom putu za priključenje Evropskoj uniji.

Najpesimističniji su građani iz opština - regionalnih centara, gde 65% smatra da Srbija ide u lošem pravcu, a 27% u dobrom, a najoptimističniji građani iz centralnih beogradskih opština, gde 54% građana smatra da je pravac loš, a 40% da je dobar.

Građani kao prioritetne probleme Srbije, koji njih lično najviše brinu, vide pre svega nezaposlenost i nizak životni standard. Predstavnici lokalne vlasti kao

osnovne probleme češće navode državne probleme, pre svega status Kosova, pregovore za pristupanje Evropskoj uniji, a ređe i saradnju sa Haškim tribunalom. Predstavnici lokalne vlasti svesni su i ekonomskih problema, nezaposlenosti i niskog standarda, ali ređe ih navode kao probleme značajnije od državnih, kao što to čine građani. Građani, sa svoje strane, retko navode državne probleme, a najčešće je to status Kosova, koji pominje svaki četvrti građanin. Predstavnici lokalnih vlasti siromašnijih opština češće navode ekonomske probleme i nizak standard građana kao prioritetne.

Iako i u oceni stanja i smera kretanja na nivou opština između građana i lokalne uprave postoje razlike, saglasnost je ipak nešto veća nego u shvatanju stanja na nivou države. I u ovom slučaju, predstavnici lokalne vlasti pravac u kome se kreću opštine ocenjuju kao dobar, a građani pretežno kao loš (56%), ali postoji više saglasnosti u pogledu izbora prioritetnih problema opštine nego što je to bio slučaj na nivou Republike. I vlast, kao i građani, probleme opštine prvenstveno vidi u lošoj ekonomskoj situaciji, nezaposlenosti, lošoj infrastrukturi i komunalnim problemima. Kao najveća prepreka rešavanju ovih problema najčešće se navodi nedostatak finansijskih sredstava.

Predstavnici lokalne vlasti često ističu probleme vezane za decentralizaciju i za nju vezanu zakonsku regulativu. Nedovoljna zakonska ovlašćenja lokalne samouprave, nepravedna raspodela budžeta i nekvalitetna saradnja sa republičkim institucijama smatraju se značajnim preprekama bržem razvoju opština.

Problem decentralizacije je jedna od ključnih tačaka saglasnosti vlasti, opozicije i NVO sektora u definisanju prepreka za efikasnije rešavanje problema lokalnih samouprava.

Predstavnici opozicije, sem što nešto češće opažaju pravac kretanja i na republičkom i na opštinskom nivou kao loš, u opštoj oceni stanja uglavnom su saglasni sa predstavnicima lokalne vlasti. S druge strane, glavne probleme opštine predstavnici opozicije posmatraju sa stanovišta stranačke borbe, pa glavne prepreke efikasnijem rešavanju problema uglavnom vide u postojećoj lokalnoj vlasti - nesposobna lokalna vlast, nenamensko trošenje budžeta, lokalna samouprava koja ne deluje u interesu građana, nepostojanje strategije razvoja...

Predstavnici NVO sektora stanje na lokalnom nivou kao i perspektive posmatraju sa šireg (obuhvatnijeg) stanovišta. Predstavnici NVO sektora prioritetne probleme opštine vide na tri nivoa: odsustvo opšte strategije razvoja opština i problem decentralizacije; problemi infrastrukture; specifični problemi sopstvene lokalne zajednice, koji variraju od zajednice do zajednice (izbeglice, problem diskriminacije Roma, odsustvo stručnog kadra, siromaštvo, itd.).

Participacija građana u odlučivanju na lokalnom nivou nije spontano bila na umu ni samim građanima ni lokalnoj vlasti/opoziciji, niti predstavnicima lokalnih medija. NVO sektor jedini spontano navodi nizak nivo učešća građana i odsustvo svesti o značaju učestvovanja u donošenju odluka kao jedan od prioritetnih problema lokalne samouprave. Iako kao glavne prepreke rešavanju problema najčešće

navode nedovoljan angažman lokalne vlasti (dominacija stranačkih i ličnih interesa nad interesima zajednice), odsustvo strategije i finansijske probleme, među značajnim preprekama efikasnijem razvoju opština predstavnici NVO sektora naveli su i nizak nivo participacije građana kao i saradnje lokalnih vlasti sa NVO sektorom.

Zanimljivo je da je samo 5% građana među problemima lokalne zajednice navelo lošu lokalnu upravu.

1.2. Postojeća praksa u oblasti učešća građana i evaluacija od strane građana, lokalne vlasti, opozicije, NVO sektora i lokalnih medija

1.2.1. Informisanje

Stanovište građana

Zainteresovanost i informisanost građana

Većina građana smatra da je nedovoljno informisana o aktivnostima od opšteg značaja za lokalnu zajednicu, a razloge za neinformisanost približno jednak broj građana nalazi u nedostupnosti informacija, kao i u sopstvenoj nezainteresovanosti i nedostatku vremena. Mnoge kontradikcije u odgovorima građana, kao i brojni odgovori „ne znam" na pitanja oblika građanske participacije, pravne regulative i drugih civilnih struktura i intermedijatora u njihovoj zajednici, govore o njihovoj niskoj informisanosti. Dostupnost informacija, međutim, prema oceni samih građana, čini se ipak većom nego što su sami građani spremni i zainteresovani da ih konzumiraju.

Svaki četvrti građanin (25%) ocenio je sebe uglavnom ili u potpunosti informisanim o aktivnostima u zajednici (19% uglavnom informisanim, a samo 6% potpuno informisanim). Najmanje su informisani građani najnižeg obrazovanja (samo 19% sa osnovnom školom sebe smatra informisanim, 28% sa srednjim, 30% sa višim i visokim obrazovanjem).

Kao najčešći razlog za neinformisanost (ili bar nepotpunu informisanost) građani su navodili nedostupnost informacija (47%), a približno isto toliko njih (45%) sopstvenu nezainteresovanost i nedostatak vremena. Rad lokalne vlasti sa stanovišta informisanja građana i komunikacije sa građanima većina građana (60%) ocenila je lošim ocenama (na skali od 1 do 5 kao u školi, ocene 1 i 2), samo 9% dalo je visoke ocene (4 i 5).

Na nedostupnost informacija najčešće su se pozivali građani najvišeg obrazovanja (54%).

Postoji upadljivi nesklad između ocene sopstvene zainteresovanosti i informisanosti o zbivanjima u lokalnoj zajednici, pa bi se moglo reći da je zainteresovanost češće samo načelna nego što uključuje i stvarni angažman, bar na nivou sopstvenog

informisanja. Prema sopstvenoj oceni, znatno veći broj građana je zainteresovan za zbivanja u lokalnoj zajednici (52%) nego što je informisan (25%). Samo 19% građana koji su rekli da su zainteresovani za događanja u svojoj zajednici, za sebe kažu da su i informisani.

Sa izuzetkom ruralnih sredina, građani iz opština većih gradskih centara sebe su ocenili kao zainteresovanije, ali znatno manje informisane nego građani iz manjih gradova. Tako je 55% građana centralnih beogradskih opština sebe ocenilo kao zainteresovane, ali samo 15% kao informisane; 48% građana iz opštinskih regionalnih centara (veličina opština 50.000 do 100.000 stanovnika) sebe je ocenilo kao zainteresovane, a 25% kao informisane; 53% građana iz opština ispod 50.000 stanovnika sebe je ocenilo kao zainteresovane, 31% kao informisane.

Građani su, takođe, sebe ocenili kao zainteresovanije od svojih sugrađana. Samo 37% ocenilo je svoje sugrađane kao zainteresovane za aktivnosti u lokalnoj zajednici.

Građani višeg obrazovanja sebe su ocenili kao zainteresovanije od građana nižeg obrazovanja (64% građana sa višom školom i fakultetskim obrazovanjem i 47% građana sa osnovnom školom sebe je ocenilo kao zainteresovane), ali su bili i kritičniji prema zainteresovanosti svojih sugrađana (34% sa višim i visokim obrazovanjem ocenilo je da su njihovi sugrađani zainteresovani za aktivnosti u zajednici, a 46% građana sa osnovnom školom ocenilo je svoje sugrađane kao zainteresovane).

Najčešći oblici informisanja

Na nedovoljnu zainteresovanost građana ukazuje i njihov izbor načina informisanja, koji je pretežno pasivan. Mali broj građana bira izvore informisanja koji podrazumevaju njihov aktivan angažman.

Glavni izvori informacija građana o događanjima u opštini jesu mediji, pre svega televizija, koju kao osnovni izvor informacija navodi 56% građana. Razgovor sa prijateljima i komšijama je drugi najčešći izvor informacija, koji navodi svaki četvrti građanin (25%). Ovo neformalno informisanje preko komšija i prijatelja po učestalosti je jednako informisanju iz novina (24%), a češće je nego informisanje preko radija (18%).

Neposredne, autorizovane oblike informisanja na relaciji opština–građani koji podrazumevaju aktivan angažman građana, kao svoj glavni izvor informisanja spontano pominje veoma mali broj građana: 3% navodi da se informiše od „nekoga“ iz opštine, 2,6% preko interneta, 1,4% preko opštinskih servisa, 1,2% od lokalnih političara i stranaka. Samo 1,5% građana navelo je da se informiše preko građanskih zborova.

U odnosu na manje opštine, u beogradskim opštinama znatno veći broj građana navodio je informacije putem interneta, pošte, telefonskih centara i specijalizovanih centara za informisanje, dok su u manjim opštinama, pa i seoskim sredinama, znatno više nego u beogradskim opštinama građani navodili informisanje putem lokalnih medija i javnih govora. Uprkos boljoj dostupnosti informacija u

beogradskim opštinama, upravo su se građani ovih opština za sopstvenu neinformisanost najčešće pozivali na nedostupnost informacija (62%).

Da ovaj pasivan odnos građana prema informisanju nije uslovljen samo stanjem u oblasti informisanja, odnosno dostupnošću informacija, govore bar dve činjenice:

- Građani su u znatno većem procentu ocenili informacije dostupnim, nego što su naveli da ih oni sami koriste: 71% je navelo da su takve informacije dostupne u medijima (TV, radio, novine); 28% da su dostupne u javnim govorima predstavnika lokalne samouprave čija je neposredna namera da informišu građane; 27% da su informacije dostupne preko štampanih materijala (izveštaja, brošura), 14% na internetu, 13% preko materijala koji se građanima šalju poštom, 9% preko telefonskih servisa a 8% preko specijalizovanih centara za informisanje građana.
- Na pitanje o tome kom izvoru informacija daju prednost građani su u najvećem procentu opet birali pasivne izvore informacija (medije, pisane materijale koji im stižu na kućnu adresu), a u znatno manjem procentu aktivno informisanje preko centara ili direktnih kontakata sa opštinskom upravom.

Stanovište lokalne vlasti, opozicije, medija i NVO sektora

Nasuprot građanima, predstavnici lokalne vlasti uglavnom ocenjuju stanje u oblasti informisanja građana u njihovim opštinama kao relativno dobro. Iako način informisanja znatno varira od opštine do opštine, većina predstavnika lokalnih vlasti smatra da su informacije dostupne u dovoljnoj meri da se rad lokalne uprave može smatrati transparentnim.

Bez obzira na to da li je u pitanju samo poštovanje zakonske obaveze ili izvorno razumevanje značaja koje ima informisanje građana, lokalne vlasti ulažu napor da građanima obezbede različite izvore informacija. Minimum koji građanima stoji na raspolaganju jesu lokalni mediji i mogućnost neposrednog kontakta sa predstavnicima lokalne uprave. Predstavnici lokalne vlasti smatraju da u dovoljnoj meri stoje na raspolaganju građanima za sve informacije za koje su zainteresovani.

S druge strane, međutim, reklo bi se da lokalne vlasti uglavnom smatraju da su, stavljajući bar minimum izvora informisanja građanima na raspolaganje, obavile svoj deo posla. Malo je onih koji brinu o tome koliko građani odista koriste informacije i problem nezainteresovanosti građana uglavnom ne opažaju kao deo sopstvene odgovornosti.

Na to ukazuju bar dve činjenice:

- Informisanje građana uglavnom se svodi na izveštavanje, a znatno ređe na iniciranje problema, pokretanje pitanja i edukaciju građana u oblasti prava, mogućnosti i značaja građanske participacije. Na ovo posebno ukazuju predstavnici NVO sektora i predstavnici lokalnih medija.

- U većini opština informisanje je samo jednosmerno – informisanje građana o radu lokalne uprave, dok manji broj opština organizuje ankete u nameri da se informiše o mišljenju građana.

Predstavnici opozicije uglavnom smatraju da je informisanje građana nedovoljno, nekvalitetno, i da lokalna vlast informacije (posebno one plasirane u medije) prvenstveno koristi u svrhu reklamiranja svoje političke partije. Sa tačke gledišta većine predstavnika opozicije, rad lokalne uprave nije transparentan, a informacije se često cenzurišu. Ni opozicija, međutim, ne ulaže napore da informiše građane o njihovom osnovnom pravu na učešće u donošenju odluka, već kontakte sa građanima uglavnom koristi za rešavanje konkretnih problema, najčešće u cilju političke borbe.

1.2.2. Stanje u oblasti građanske participacije

Stanovište građana

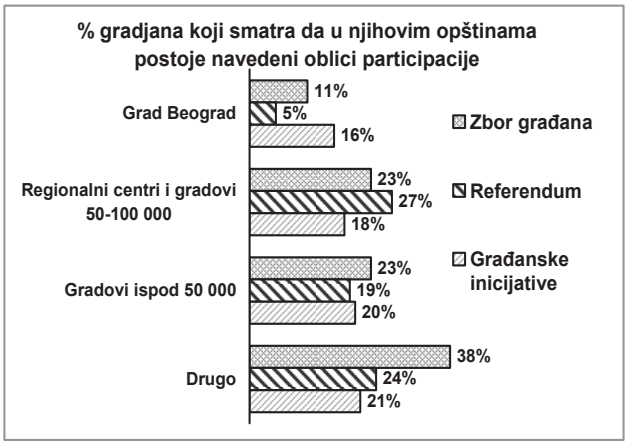
Stanje u oblasti direktnih oblika participacije građana

Većina građana se ne oseća učesnikom u donošenju odluka u svojoj lokalnoj zajednici, niti lokalnu upravu doživljava kao otvorenu i podsticajnu za takvu vrstu saradnje. Građani se češće osećaju kao grupa suprotstavljena lokalnoj upravi, nego kao akter sa zajedničkim interesom.

Svest građana o pravu na učešće u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi prilično je niska. Polovina građana upoznata je s tim da je to pravo garantovano zakonom, 24% smatra da je to pitanje odluke lokalne vlasti, a 27% ne zna ništa o tome. Samo 11% građana sebe smatra upoznatim sa propisanom regulativom u pogledu prava na učešće u donošenju odluka.

Građani su u velikom procentu neobavešteni o tome da li direktni oblici participacije u njihovoj opštini uopšte postoje (47% odgovorilo je da ne zna ni za jedan oblik participacije), a odgovori ostalih su često nepouzdani (često je to pre nagađanje nego informisanost). O tome govori kako nesaglasnost građana o oblicima participacije koji postoje u okviru njihovih opština, tako i kontradiktornost u odgovorima o prisustvu pojedinih oblika učešća u odlučivanju. Na primer, kao oblik direktne participacije građani najčešće pominju građanske zborove, (28%), a na pitanje da li lokalna uprava organizuje zborove građana, 32% odgovorilo je potvrdno, od kojih je 23% prethodno odgovorilo da se građanski zborovi u njihovoj opštini uopšte ne organizuju. Referendum je pomenulo 21% građana, a građanske inicijative 20% ispitanika. Tek svaki peti građanin (20%) naveo je da u njihovoj opštini postoji bar jedan oblik participacije, 11% da postoje dva oblika participacije, a 9% da postoje sva tri oblika participacije građana.

Građani beogradskih opština češće su odgovarali da nisu upoznati s tim da li u njihovoj opštini postoji bilo koji od tri oblika direktne participacije, a sudeći po njihovim odgovorima, svi oblici direktne participacije građana znatno su manje prisutni nego u drugim sredinama.



Kao razlozi za referendum navedeni su najčešće samodoprinosi i promena vlasti, ali skoro trećina od onih koji su naveli da referendum u njihovoj opštini postoji nije znala koji je bio razlog za organizovanje referenduma.

Svaki četvrti među građanima koji su naveli da u njihovoj zajednici postoje građanski zborovi nije mogao da navede razloge zbog kojih su građanski zborovi najčešće održavani. Oni koji su navodili razloge, uglavnom su navodili probleme infrastrukture (18%), aktuelne probleme svakodnevnog života (17%), samodoprinose (10%) i komunalne probleme (9%).

Ni sami građani, međutim, ne pokazuju inicijativu da promene postojeće stanje u pogledu sopstvenog angažmana: od građana koji su znali da njihova lokalna uprava organizuje sastanke građana, nešto manje od polovine izjavilo je da odlazi na zborove, a od toga većina da odlazi retko. Gotovo četvrtina građana koji ne odlaze na zborove, iako znaju da oni postoje, kao razlog je navela uverenje da su zborovi samo formalnost i da njihovo učešće ionako nema nikakvog uticaja.

Građani su znatno aktivniji kada je u pitanju podnošenje individualnih ili grupnih zahteva opštini.

Trećina građana učestvovala je, ili je bar upoznata sa zahtevima koje su drugi građani podnosili lokalnoj upravi u vezi s problemima u lokalnoj samoupravi.

Stanje u oblasti drugih oblika participacije građana

Građani se ne osećaju podstaknutim ni u drugim oblicima participacije, ali odgovornost za sopstvenu neangažovanost ipak ravnomerno pripisuju nepodsticajnoj sredini i ličnim razlozima.

Čak 89% građana za sebe je reklo da nije angažovano u svojoj lokalnoj zajednici; od toga 44% navodi lične razloge za neangažovanost (nezainteresovanost, preveliku zauzetost), a 45% razloge nalazi u ograničenim mogućnostima za građansku participaciju u lokalnoj zajednici (nedostatku načina za građansku participaciju i uverenju da je angažman samo formalan, bez stvarnih efekata na procese odlučivanja).

Samo 8% građana sebe opaža kao angažovane u lokalnoj zajednici, ali i od njih većina smatra da je taj angažman samo formalan i bez ikakvog efekta.

Samo 2% građana veruje da svojim angažmanom utiče na promene u sopstvenoj zajednici.

Većina građana smatra da lokalna uprava ne podstiče građane na učešće, niti je zainteresovana da sazna stavove građana:

- Samo 18% građana izjavilo je da njihova lokalna vlast organizuje „dan otvorenih vrata“ za građane, 43% smatra da takav dan u njihovoj zajednici ne postoji, a 39% ne zna ništa o tome.
- Većina građana zna ko je predsednik opštine – gradonačelnik (80%), ali samo 8% je imalo prilike da se sa njim susretne, 52% da ga vidi uživo, a 73% da ga vidi u medijima. U proseku, građani centralnih beogradskih opština u znatno manjem procentu su obavešteni ko je predsednik njihove opštine (samo 40% građana centralnih beogradskih opština zna ko je predsednik njihove opštine, dok u regionalnim centrima 97% građana zna ko im je predsednik opštine, a 81% građana u opštinama ispod 50.000 st.) i znatno ređe su imali prilike da ga vide uživo (19% građana beogradskih opština videlo je uživo predsednika svoje opštine, dok je u regionalnim centrima 66% građana videlo uživo svog predsednika opštine, a 71% građana u opštinama ispod 50.000 st.).
- Samo 16% građana navodi da je njihova lokalna vlast organizovala ispitivanja javnog mnjenja ili diskusione grupe kako bi saznala probleme građana. Većina građana (58%) ne seća se da je njihova lokalna uprava ikada organizovala bilo kakvu kampanju podsticanja građana na veće učešće u odlučivanju, samo 13% građana reklo je da je njihova lokalna vlast organizovala takvu kampanju.

U celini, većina građana (74%) ocenila je lošim ocenama rad lokalne uprave po pitanju pružanja mogućnosti građanima da učestvuju u odlučivanju, a samo 3% dalo je visoke ocene. Rad lokalne vlasti u tom pogledu najgore je ocenjen u opštinama regionalnih centara, gde je 81% građana dalo loše ocene.

U pogledu ocene sopstvenog angažmana, razlike između pojedinih demografskih grupa uglavnom se svode na razlike u razlozima za neangažovanost: građani između 30. i 44. godine, češće od proseka navode sopstvenu zauzetost (35%), a najstariji građani (60+ godina) i najmanje obrazovani građani nezainteresovanost (29% i 23%). U beogradskim opštinama građani češće od proseka (32%) navode da nisu angažovani jer nema načina na koji bi to mogli da budu.

Stanovište lokalne vlasti, opozicije, medija i NVO sektora

Stanje u oblasti učešća građana je prilično haotično, bez tekuće strategije i dugoročnog plana, a akteri su skloni da odgovornost za nizak nivo participacije građana prebacuju jedni na druge. Stavovi lokalne vlasti prema participaciji građana, iako deklarativno pozitivni i podsticajni, u sebi često sadrže dvojak odnos. Iako su predstavnici vlasti bar načelno svesni uloge građanske participacije u procesu demokratizacije društva, često se stiče utisak da se podsticanje građana da participiraju u procesu odlučivanja doživljava više kao spolja nametnuta obaveza, nego kao usvojena vrednost koju treba podsticati na opšte dobro zajednice.

Lokalna vlast i građani očito tek uspostavljaju sisteme uzajamnih odnosa. Predstavnici lokalne vlasti svesni su, ako ne uvek značaja onda bar obaveze da građane uključe u odlučivanje, ali se ovim problemom ne bave sistematski, niti povećanje nivoa participacije građana spada među njihove prioritete.

Lokalna vlast, baš kao i građani, ne vidi jasno sopstveni interes u procesu demokratizacije kroz građansku participaciju, što umanjuje motivaciju za angažovanje kako građana tako i vlasti.

Među akterima lokalne samouprave nema saglasnosti u oceni stanja u oblasti građanske participacije, već svaki od aktera ovo stanje ocenjuje iz sopstvene pozicije, odnosno sopstvenog, a ne zajedničkog interesa demokratizacije društva.

- Građani su angažovanje lokalne vlasti na podsticanju građanskih participacija ocenili veoma lošim ocenama.
- Većina predstavnika opština ocenila je stanje građanskih participacija kao uglavnom zadovoljavajuće.
- Većina predstavnika opozicije ocenila je da opštinski organi ne pružaju mogućnosti građanima za stvarno učešće u odlučivanju, već građane angažuju u cilju sticanja političkih poena.
- Predstavnici medija imali su podeljena mišljenja i suprotne stavove o tome koliko lokalna vlast podstiče građansku participaciju. Stiče se utisak da su novinari koji rade u opštinskim glasilima, tj. lokalnim medijima koje podržava uprava, manje kritički nastrojeni prema radu lokalne vlasti od predstavnika medija koji su nezavisni, odnosno nisu u bliskoj saradnji sa lokalnom vlašću.
- Predstavnici NVO najkritičniji su prema stanju u oblasti građanske participacije i smatraju da je angažman vladajućih struktura na podsticanju građana veoma mali jer im to nije u interesu, a kada i postoji, on je isključivo partijski interes.

Predstavnik lokalne NVO: „Građani učestvuju samo kada je to neophodno, a i tada je njihova uloga više simbolična. Razlog za takvo stanje je što bi svojim učešćem u vlasti građani dobili pravo da kritikuju odluke vlasti, a predstavnici lokalne vlasti ne žele da to prihvate. Već godinu dana je ova vlast prisutna u opštini, a ja ne vidim nijedan primer podsticanja građana. Razlog je u motivima ljudi koji su došli na vlast. Lokalna samouprava, kao i mnoge druge institucije, ne doživljava sebe kao servis građana."

U borbi za političku prevlast motivacija opozicionih stranaka za kontakt sa građanima često je jača od motivacije lokalne vlasti, odnosno stranaka koje su već na vlasti i one često ulažu veći napor da uspostave kontakt sa građanima. Veće poverenje u opozicione stranke, kojima se građani često obraćaju izlažući svoje probleme, svakako dalje narušava motivaciju građana da se angažuju u aktivnostima (zborovima i drugim oblicima participacije) koje organizuje lokalna vlast.

Lokalna vlast najčešće kao problem navodi nedovoljnu zainteresovanost građana. Lokalna vlast, međutim, retko organizuje ankete ili druge načine kojima bi se

sistematski informisala o razlozima nezainteresovanosti građana. Umesto toga, pribegava se *ad hoc* probnim rešenjima. Da bi privukli građane na zborove, na primer, neki pribegavaju organizovanju zborova samo za pitanja za koja pretpostavljaju da će ih građani oceniti kao dovoljno značajna.

Pod *građanskim inicijativama* predstavnici različitih sektora podrazumevaju raznovrsne forme okupljanja građana i vrlo često nisu sigurni da li je to inicijativa grupe građana ili je to akcija partije koja se krije iza grupe građana ili aktivnost neke NVO.

Referendumi se organizuju povodom uvođenja mesnog samodoprinosa, ali se za sada ređe koriste kao metod participacije građana u odlučivanju. Uglavnom se smatra da referendum treba organizovati povodom „krupnih stvari" kao što je smena predsednika opštine, ili definisanje prioriteta kapitalnih investicija u opštini.

Sa stanovišta opštinskih lidera (a što je sasvim saglasno saopštenjima svih ostalih aktera, uključujući i građane), građani su daleko aktivniji u podnošenju ličnih ili grupnih zahteva opštinama za rešavanje pojedinačnih problema, nego što su zainteresovani da se angažuju na pitanjima od šireg značaja za opštinu.

Predstavnik lokalne vlasti: „Građani nemaju odgovornost prema javnom dobru, već samo prema ličnom."

Predstavnici lokalne uprave kao problem otvaranja drugih mogućnosti za participaciju građana, kao što su, na primer, dani „otvorenih vrata", navode i probleme kapaciteta opštinske administracije da izađe u susret građanima.

Predstavnik lokalne vlasti: „U prvih šest meseci rada ta „otvorena vrata" su skoro onemogućavala rad, jer je dnevno dolazilo 20-60 građana sa problemima; mi ih sve saslušamo, ali svi oni hoće da razgovaraju samo sa predsednikom."

1.3. Svest o građanskim društvenim strukturama i učešće u njima i u akcijama zajednice

Aktivnost građana daleko je veća kada su u pitanju konkretni problemi svakodnevnog života, ili politički neutralne organizacije (sportske, kulturne, roditeljske), nego kada su u pitanju akcije vezane za političku borbu.

Građani su znatno aktivniji u organizacijama i akcijama lokalnih zajednica koje nisu neposredno vezane za lokalnu samoupravu.

Gotovo polovina građana, njih 47%, izjavila je da bar povremeno učestvuje u radu neke od lokalnih organizacija (političkih, sportskih, profesionalnih, NVO, religioznih, itd.), a čak 63% ispitanika da su bar nekada učestvovali u nekoj javnoj akciji (prisustvovali sastanku lokalne zajednice, potpisali peticiju, javno govorili itd.).

Mladi ljudi svoje aktivnosti najčešće vezuju za sportske i kulturne organizacije (31%), dok su u većini ostalih organizacija najaktivniji građani između 30 i 44 godina (u političkim strankama 20%, radničkim sindikatima 17%, roditeljskim organizacijama 20%, profesionalnim udruženjima, 10%). Građani višeg i visokog obrazovanja znatno su aktivniji od ostalih.

Samo 3% građana izjavilo je da je učestvovalo u aktivnostima vezanim za NVO (2% je učestvovalo povremeno, a 1% su članovi).

Između 20% i 30% građana izjavilo je da je bar ponekad učestvovalo u akcijama solidarnosti ili samodoprinosa, sastancima vezanim za probleme u komšiluku, u protestima ili potpisivanju peticija. Znatno manji procenat građana, manje od 10%, izjavili su da su učestvovali u političkim akcijama, na poslu ili u javnim akcijama vezanim za političke probleme.

Konačno, samo 13% građana izjavilo je da u njihovoj opštini postoji građanski pravobranilac (ombudsman), 42% smatra da ne postoji, a 13% ne zna ništa o tome.

2. Poverenje

Poverenje građana u transparentnost rada lokalne vlasti, kao i poverenje da institucije na svim nivoima uzimaju u obzir mišljenje građana veoma je nisko, što svakako dodatno umanjuje motivaciju građana za sopstveni angažman.

Samo 5% građana veruje da lokalna vlast pri donošenju odluka uzima u obzir mišljenje prosečnih građana, a 3% da republička vlada i republička skupština uzimaju u obzir mišljenje građana. Samo 6% veruje da poslovni sektor brine o mišljenju građana, 9% to smatra za NVO sektor, a 17% da mišljenje građana u obzir uzimaju mediji.

Štaviše, veliki broj građana (43%) veruje da je lokalna vlast svesna problema sa kojima se građani susreću u svakodnevnom životu, ali da uprkos tome ne uzima u obzir mišljenje građana ni pri definisanju prioriteta kojima će se baviti (61%), ni pri planiranju budžeta (74%). Građani imaju utisak da se vlast ne bavi problemima koji su za njih značajni: većina građana (55%) izjavila je da u njihovoj lokalnoj zajednici niko nije ni pokušavao da reši probleme koje oni opažaju kao značajne, a samo 27% je reklo da su bar postojali napori da se problemi reše (15% odgovorilo je da ne zna). Od trećine građana koji su izjavili da znaju da su opštinskoj upravi predavani zahtevi za rešenje problema u lokalnoj zajednici (ili da su ih lično predavali), više od polovine tvrdi da su zahtevi odbijeni, a 18% da su problemi bili rešeni.

Većina građana (53%) smatra da ni odbornici u skupštini opštine ne zastupaju njihove interese, a samo 14% veruje da poslanici (uglavnom) zastupaju interese građana koji su ih izabrali.

U tim okolnostima ne čudi podatak da 53% građana smatra da rad lokalne vlasti nije javan, a samo 14% smatra da jeste. Najmanje poverenja u transparentnost lokalne uprave imaju građani centralnih beogradskih opština: 64% smatra da rad opštinske vlasti nije transparentan.

S druge strane, ne postoji poverenje ni u nevladin sektor. Građani ne prepoznaju NVO sektor kao organizacije građana, odnosno strukture kojima i sami pripadaju. Građani su malo informisani o radu NVO u svojim lokalnim zajednicama i stavovi

prema NVO su češće negativni nego pozitivni. Većina (53%) ne zna da li u njihovoj zajednici uopšte postoje NVO, a od 28% onih koji misle da u njihovoj zajednici one postoje, skoro polovina nije mogla da navede nijednu njihovu aktivnost. Tek svaki peti od njih (što u populaciji čini samo 6%) ocenjuje da postoji dobra saradnja između NVO i lokalne vlasti, skoro polovina da je ona na veoma niskom nivou ili uopšte ne postoji, dok nešto više od trećine ne zna ništa o toj saradnji.

Manje od trećine građana, njih 31%, složilo se sa tvrdnjom da su NVO građanske organizacije čiji je cilj da poprave život građana u lokalnoj zajednici, dok se znatno više složilo sa negativnim tvrdnjama o NVO - 44% ispitanika složilo sa tvrdnjom da su NVO zapravo ispostave međunarodnih organizacija, a 36% da su to organizacije koje prvenstveno brinu o sopstvenim interesima.

Otuda ne čudi prethodno navedeni podatak da je samo 3% građana učestvovalo u aktivnostima NVO.

Predstavnici NVO svesni su stavova građana, a njihovu potencijalnu ulogu u uključivanju građana otežava nizak nivo saradnje sa lokalnom vlašću i nedovoljan angažman medija na upoznavanju građana sa stvarnom ulogom i radom NVO sektora.

Predstavnik NVO: „Ljudi koji su upoznati sa našim radom imaju pozitivno mišljenje, a ljudi koji ne poznaju naš rad verovatno ga ne ocenjuju pozitivno jer još uvek misle da smo strani plaćenici i izdajnici."

Građani nisu upoznati ni sa aktivnostima međunarodnih organizacija. Čak 93% izjavilo je da ništa ne zna o aktivnostima međunarodnih i donatorskih organizacija koje se tiču jačanja učešća građana na lokalnom nivou.

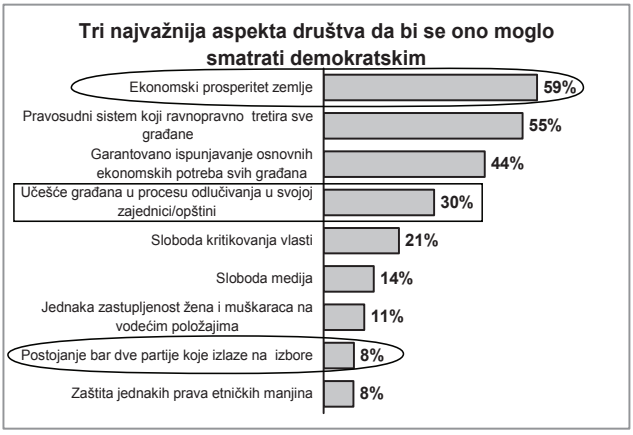
3. Vrednosne orijentacije građana: tolerancija, demokratske vrednosti

U sistemu vrednosti građana, demokratske vrednosti pre su na nivou početnog prepoznavanja, nego usvojenog sistema vrednosti. U okolnostima preokupiranosti problemima niskog standarda i nezaposlenosti, građani i demokratske vrednosti prvenstveno vezuju za ekonomski prosperitet zemlje, a ekonomsku dobrobit stavljaju ispred osnovnih principa demokratskog društva.

Građanima su ekonomski problemi uvek prvi na umu, a ideja demokratskih vrednosti zemlje prvenstveno je vezana za njen ekonomski napredak. Građani retko spontano pominju probleme koji se tiču razvoja demokratskog društva, a prilikom ocenjivanja značaja pojedinih aspekata društva da bi se ono moglo smatrati demokratskim, višestranački sistem su stavili na poslednje mesto.

Kada se od građana direktno traži da ocene značaj pojedinih tema za razvoj demokratskog društva, većina građana, (93%) ocenjuje građansku participaciju kao veoma važnu, ali pri izboru prioriteta najveći procenat građana na prvo mesto stavlja ekonomske teme. Među tri najznačajnije demokratske vrednosti, dve su se ticale

ekonomskog stanja: većina građana, kao najznačajniju demokratsku vrednost, na prvo mesto stavlja ekonomski prosperitet zemlje (59%), zatim sudski sistem koji ravnopravno tretira sve građane (55%) i garanciju osnovnih ekonomskih potreba građana (44%). Manje od trećine građana među tri najznačajnija aspekta društva koje se može smatrati demokratskim ubraja i participaciju građana u donošenju odluka na lokalnom nivou. Samo 8% građana svrstalo je postojanje višestranačkog sistema među tri najznačajnije vrednosti društva da bi se ono moglo smatrati demokratskim.



Među spontano navedenim prioritetima kojima lokalne vlasti prvenstveno treba da se bave, niko od građana nije naveo probleme vezane za građansku participaciju, uprkos svim prethodnim primedbama na nespremnost vlasti da pri donošenju odluka uzme u obzir njihovo mišljenje.

Tolerancija prema etničkim manjinama nije usvojeni deo sistema vrednosti kod velikog broja građana, što dodatno ukazuje na usko shvatanje pojma demokratskih vrednosti. Većina građana nije spremna da etničkim manjinama dozvoli ista prava koja ima većinsko stanovništvo: manje od polovine građana, 46%, smatra da etničke manjine treba da imaju pravo na referendum, 44% - da imaju pravo da se služe maternjim jezikom u pravne svrhe, a 42% - da imaju pravo na više nivoe obrazovanja na maternjem jeziku.

4. Motivi i prepreke za učešće građana

U celini gledano, zainteresovanost građana za participaciju u upravljanju zajednicom pre bi se mogla definisati kao zainteresovanost za efekte koje odluke o prioritetima imaju za njihov život, nego kao spremnost na sopstveni angažman.

Motivaciju građana za veći angažman destimuliše više faktora:

- **preokupiranost sopstvenim problemima, pre svega problemima nezaposlenosti i niskog životnog standarda;**
- **nedovoljna upoznatost građana sa mogućim načinima za sopstvenu participaciju i zakonskom regulativom;**
- **generalno nepoverenje u vladajuće strukture;**

- **utisak da se vlast ne bavi problemima koji su od značaja za građane i uverenje da većina građanskih zahteva ionako ostaje nerešena;**
- **uverenje da bi njihovo učešće bilo samo formalno i da ne bi imalo nikakvog stvarnog efekta.**

Na pitanje šta bi moglo da podstakne participaciju građana u definisanju opštinskih prioriteta, 43% građana nije imalo nikakav predlog, a predlozi koji su dati uglavnom su se odnosili na već postojeće akcije. Najčešći odgovori bili su: bolje javno informisanje (15%), građanski zborovi (11%), delegiranje građanskog predstavnika u lokalnu vlast (10%) i susretanje građana sa predstavnicima vlasti/sastanci skupštine sa građanima (9%). Odgovori 14% građana da bi to trebalo da bude „nešto konkretno što bi vodilo poboljšanju situacije" jedini zapravo zalaze u suštinu problema koji se tiče poverenja da sopstvenim angažmanom građani mogu da utiču na promenu stanja.

Građani uglavnom nisu bili u stanju ni da daju predloge za izmene u zakonskoj regulativi koja se odnosi na njihovu participaciju, što nije nimalo neobično, s obzirom na neupućenost građana u zakonske propise: 43% građana odgovorilo je da ne zna šta bi trebalo da bude izmenjeno ili dopunjeno, a ostali odgovori najčešće su bili sasvim neodređeni („bolji zakoni", „poštovanje zakona", „kontrola vlasti"...); 16% građana navelo je garantovanje uvažavanja građanskih predloga, a 10% garantovanje većeg obaveštavanja građana.

Građani se u odnosu na lokalnu vlast pre osećaju izolovanim, ili čak suprotstavljenim, nego saradnicima sa zajedničkim interesom. Ni lokalna vlast, međutim, ne pokazuje dovoljno spremnosti da ovakvo stanje promeni.

5. Spremnost lokalne vlasti i opozicije da povećaju participaciju građana

Lokalne političke strukture, vladajuće i opozicione, svesne su niske motivacije građana za participaciju u lokalnoj zajednici, ali se stiče utisak da ni motivacija lokalnih političkih struktura da povećaju participaciju građana nije veća.

Predstavnici lokalne vlasti razloge za nisku participaciju građana uglavnom nalaze u samim građanima i retko se osvrću na mehanizme participacije i druge okolnosti koje potiču iz domena njihove odgovornosti. Predstavnici lokalne vlasti svesni su, dakle, niske motivacije građana i navode je kao najvažniji razlog njihove nedovoljne participacije. Niska motivisanost građana navodi se i kao razlog loše informisanosti i nedovoljne upoznatosti sa mogućnostima participacije i zakonskim propisima. Uzrok ove niske motivacije najčešće se traži u zaokupljenosti građana svojim egzistencijalnim problemima, dok se problemi podsticaja i poverenja navode veoma retko.

Najkraće rečeno, stav da svest građana mora da se menja opšteprihvaćen je, ali se pre iznosi imperativno – *Građani moraju da shvate...* – nego kao problem koji treba sistematski rešavati.

Predstavnicima lokalne uprave retko je bilo na umu da je i nepoverenje građana da će njihov angažman imati uticaja bitan element niske motivacije.

Predstavnik lokalne vlasti: „Građani nisu motivisani za participaciju jer veruju da će vlast doneti odluku bez obzira na njihove predloge i sugestije. Građani su svesni ograničenih mogućnosti uticaja."

U siromašnijim opštinama predstavnici lokalne vlasti svesniji su da odsustvo vidljivih rezultata u opštini zbog teške ekonomske situacije takođe demotiviše građane.

Predstavnik lokalne vlasti: „Mnogo je lepih želja, sve se svodi na pričaonicu bez finansija. Kada bi građani videli neke pozitivne rezultate, svakako bi bili podstaknuti na učešće..."

Lokalna vlast načelno ističe potrebu za povećanjem participacije građana, ali niti prepoznaje instrumente kojima bi povećala motivaciju građana za učešće, niti ima strategiju za njihovo definisanje.

Zapanjujuće niska upoznatost sa zakonskim propisima u domenu participacije građana, pa samim tim i nemogućnost da se i preko predloga izmena propisa aktivno uključe u problem građanske participacije, takođe ukazuje na nisku motivaciju za ozbiljnije napore na unapređenju stanja u ovoj oblasti demokratizacije društva.

Instrumenti za povećanje učešća građana

U načelu, svi intervjuisani sektori se slažu da je potrebno ukloniti prepreke koje sputavaju veću participaciju građana i dodatno motivisati i edukovati građane o značaju njihove uloge u odlučivanju. Niko se, međutim, nije ozbiljnije bavio strategijom kojom bi se to postiglo. Niko od intervjuisanih nije mogao da navede nikakav jasno definisan projekat vezan za podsticaj građanske participacije.

Predlozi predstavnika lokalne vlasti i drugih društvenopolitičkih struktura, baš kao i u slučaju građana, uglavnom su se svodili na intenzivniju primenu postojećih formi učešća građana koji nisu dali mnogo efekta: češće organizovanje zborova i direktnih sastanaka uprave i građana, veću ulogu ombudsmana, kao i rad saveta mesnih zajednica.

Drugi predlozi za unapređenje građanske participacije pojedinih grupa uglavnom su se odnosili na otklanjanje prepreka ka većoj nezavisnosti i sticanju većih ingerencija u njihovom funkcionisanju:

- Predstavnici lokalne vlasti smatraju da bi veće mogućnosti uprave u rešavanju problema, usled ***decentralizacije vlasti***, doprinele povećanju građanske participacije u definisanju opštinskih prioriteta, jer bi ljudi više verovali upravi koja ima veće ingerencije za rešavanje problema.
- Predstavnici medija smatraju da mediji treba da imaju značajnu ulogu u informisanju građana - *za šta je potrebno da budu nezavisni i finansijski obezbeđeni* - kao i kvalitetniji i efikasniji kontakt na relaciji građanin–mediji.

- Predlozi predstavnika NVO najčešće se odnose na to da se poveća uticaj građana kroz NVO i druge oblike udruživanja (*povećati broj određenih građanskih grupacija, broj predstavnika NVO u kontroli rada gradske skupštine*, *osnovati omladinski savet..).*
- Predstavnici opozicije odgovornost za nedovoljno učešće građana prebacuju na neefikasnu lokalnu vlast, iako i sami, bar većinom, nemaju razvijene programe i planove za stranačko angažovanje na ovom polju.

Lideri mišljenja građana smatraju, međutim, da lokalna vlast može da stekne poverenje građana jedino putem sasvim konkretnih primera kojima će pokazati da je uloga građana u odlučivanju stvarno participativna, a ne samo formalna. Dodatna motivacija građana može se postići edukacijom o njihovim pravima i mogućnostima.

Uloga mesnih zajednica

Iako se sam oblik rada mesnih zajednica opaža kao relikt prošlih vremena, i smatra se da one trenutno nemaju neku značajniju ulogu, postoji saglasnost da bi u kontekstu građanske participacije mesne zajednice mogle da imaju sve značajniju ulogu.

Osnovna korist od rada mesnih zajednica jeste to što je ona prvi stepen neposrednog kontakta građana sa „vlastima".

„Ljudi iz mesnih zajednica najbolje poznaju i razumeju konkretne potrebe građana i mogu da ih artikulišu na najbolji način."

Saveti mesnih zajednica smatraju se pogodnim načinom komunikacije između građana i predsednika opštine. Diskusije o problemima na takvim sednicama, koje potom kao predlog odlaze na skupštinu opštine, po mnogim iskustvima dale su konstruktivne rezultate.

S druge strane, međutim, postoji strepnja da bi davanjem aktivnije uloge mesnim zajednicama one mogle postati dodatno opterećenje za opštinski budžet. Sa te tačke gledišta postoje mišljenja da bi bolje rešenje bilo da mesne zajednice dobiju određenu autonomnost i sopstveni budžet.

„Jačanjem uloge MZ spustile bi se ingerencije na nove strukture koje se najbolje nose sa problemima."

Predstavnici NVO smatraju da bi ljudi imali više poverenja i još otvorenije bi se obraćali i sarađivali sa mesnim zajednicama ukoliko bi izabrani predstavnici u MZ bili odgovorni građanima a ne političkim partijama koje ih najčšće kandiduju za to.

Zakonska regulativa

Predstavnici političkih struktura, bilo lokalne vlasti bilo opozicije, nisu pokazali veću upoznatost sa zakonskom regulativom od građana. Štaviše, sama svest o značaju poznavanja zakonske regulative nije uvek prisutna među opštinskim liderima, vlasti ili opozicije, ali ni među predstavnicima lokalnih medija. Na to ukazuje ne

samo niska informisanost, već i stavovi po kojima je upoznatost sa zakonskim propisima pre svega posao pravnika.

Jasno je da na tom nivou informisanosti, predstavnici opštinskih struktura nisu bili u stanju ni da daju predloge za izmenu propisa.

„Da, da, upoznat sam sa propisima, ali ne bih mogao ništa bliže da vam kažem o tome, niti imam bilo kakve sugestije."

Oni malobrojni koji su nešto konkretnije odgovorili na ovo pitanje, pod zakonskim propisima koji uređuju pitanje građanske participacije podrazumevaju da vlasti imaju obavezu da informišu građane o svom radu.

Odgovori su ličili više na nagađanja o propisima i proceni trenutnog stanja vezanog za građansku participaciju i sasvim uopštene navode o potrebi izmena i dopune zakona.

„Trebalo bi da izabrana lica nađu načina da što češće, bar jednom u mesecu, daju informacije građanima šta su tog meseca uradili."

„Građani nisu dovoljno uključeni i zato treba promeniti zakon."

Moglo se čuti i mišljenje da lokalna vlast nema nikakvog uticaja na formulisanje zakonskih odredbi u domenu građanske participacije, već da su to samo nametnuti i prepisani evropski modeli.

Nezavisno od grupe kojoj ispitanik pripada i stepena informisanosti o građanskoj participaciji uopšte, bilo je i stavova o tome da bi za napredak bilo sasvim dovoljno da se zakoni sprovode, ma kakvi oni bili, jer se u našoj zemlji zakoni samo donose, ne sprovode se.

II PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE GRAĐANSKE PARTICIPACIJE

Ako participaciju shvatimo kao **partnerski odnos građana i organa lokalne samouprave koji se sastoji u različitim aktivnostima kojima se građani uključuju u proces donošenja javnih odluka i tako utiču na kvalitet svog i života svojih sugrađana**, jasno je da su za unapređenje participacije odgovorne obe strane u ovom partnerskom odnosu. Rezultati istraživanja bi mogli da se sažmu u tvrdnju da je participacija građana relativno niska, a da ni građani ni lokalna vlast nisu posebno motivisani da se lično angažuju da bi se stepen participacije značajnije povećao.

Kada za potrebe ove teme donekle prepravimo važeće psihološke modele motivacije za delanje, možemo reći da **motivacija građanina za neki oblik participacije zavisi od:**

1. važnosti problema koji se participacijom može rešiti, izražene preko stepena prioriteta problema i preko spremnosti na ulaganje „troškova" (vremena, truda...) u njegovo rešavanje;
2. procene verovatnoće da bi participacija dovela do planiranih rezultata (ova procena zavisi od informisanosti o participaciji i procene koliko bi ta procedura u praksi zaista imala efekta);
3. **vrednovanja participacije, privlačnosti participacije same po sebi**.

I za drugu stranu – organe lokalne samouprave – participacija nosi određene „troškove" i dobitke. Rezultati istraživanja potvrđuju da građanska participacija od strane političara i lokalne vlasti može da se doživi kao ometajući faktor, sredstvo pritiska, nešto što u najmanju ruku proizvodi dodatne neželjene obaveze. Građanska participacija i jeste, jednim delom, polaganje računa vlasti građanima i povećanje odgovornosti, što vlast nije spremna da prihvati bez dodatnih pritisaka. Otuda je razumljivo da ljudi u lokalnoj vlasti nekad nisu skloni tome da podstiču građansku participaciju. Njihova motivacija da ohrabre građane na participaciju zavisi od opaženog balansa dobitaka i troškova u jednom i u drugom slučaju.

Najuopštenije, najbolji način unapređenja participacije jeste stvaranje uslova u kojima će participacija biti od obostrane koristi, tako da obe strane budu zainteresovane za učešće u tom procesu i za saradnju.

Imajući ove uvodne napomene na umu, mogu se formulisati brojne preporuke koje doprinose da se nivo participacije poveća. Predložene mere smo radi preglednosti svrstali u nekoliko grupa:

1. intervencije u oblasti propisa,
2. unapređenje prakse,
3. edukativne mere,
4. praćenje/evaluacija stanja.

Potrebno je odmah istaći da je ova kategorizacija provizorna i da neka mera može da se nađe u više kategorija jer su one međusobno tesno povezane. Zakonske mere treba da unaprede postojeću praksu, mada za neke inovacije u praksi zakonske promene nisu nužne. Edukacija ima za cilj da informiše i motiviše, ali sama praksa je, takođe, veoma značajan edukativni činilac. Evaluacija je sastavni deo uvođenja različitih praktičnih rešenja ili edukativnih postupaka, itd.

1. Zakonske mere koje pospešuju participaciju

Građanska participacija je aktivnost koja je definisana i omogućena nizom zakonskih mera. Jedna grupa zakona je neophodna *podloga* participacije, nužan uslov za njeno postojanje, a druga grupa zakona omogućava da se participacija lakše sprovodi jer formuliše takva „pravila igre“ u kojoj će svi potencijalni akteri biti zainteresovani za njeno sprovođenje.

Za eventualno sprovođenje preporuka koje se odnose na zakonske promene **odgovorna je najpre republička vlast** u čijoj je nadležnosti promena predloženih zakona. Lokalna vlast bi trebalo da lobira za zakonske promene i u parlamentu i kod nadležnih ministarstava. Promene mogu da traže i nevladine organizacije i građani. Mediji mogu da odigraju značajnu ulogu u davanju publiciteta ovim inicijativama.

1.1. Dalja decentralizacija vlasti

Participacija je moguća jedino u uslovima decentralizovane vlasti (gde decentralizacija neće značiti samo premeštanje ovlašćenja sa jednog na drugi nivo vlasti, već i promenu uloga i odnosa snaga tako da se nudi mogućnost za potpunije uključenje građana u proces donošenja odluka). Decentralizacija vlasti mora biti deo osmišljene nacionalne politike koja će biti izraz političke volje u društvu i koja će svoj izraz naći u nizu zakona koji takvu nacionalnu politiku omogućavaju i pospešuju. Jasno formulisana nacionalna strategija u ovom smislu još uvek ne

postoji, a niz zakonskih rešenja (počevši od ustavnih) mogao bi da vodi ka daljoj decentralizaciji i, samim tim, većoj participaciji građana.

1.2. Sprovođenje Zakona o lokalnoj samoupravi i njegova dorada

U ovom smislu, najvažniji od zakona je onaj koji direktno reguliše ovu oblast, a to je Zakon o lokalnoj samoupravi (Republike Srbije) donet upravo sa ciljem da omogući veću participaciju građana. Zakon o lokalnoj samoupravi donet je da bi se naši pravni propisi uskladili sa evropskim standardima, što je u određenoj meri i postignuto. Ovaj zakon predstavlja krupan korak u decentralizaciji, jer njime jedinice lokalne samouprave dobijaju mnogo veća ovlašćenja i odgovornosti. Tako je lokalnoj samoupravi prepuštena izvorna nadležnost po 34 pitanja i prepušteno joj je oko 15 neposrednih finansijskih izvora.

Mada je novi Zakon o lokalnoj samoupravi stupio na snagu februara 2002. godine, on je u celini počeo da se primenjuje tek u pojedinim opštinama gde su bili prevremeni izbori, a u celoj Srbiji ovaj zakon se u celini primenjuje tek od poslednjih lokalnih izbora održanih septembra 2004. godine, tako da treba sačekati da on „zaživi", da mu se prilagode drugi zakoni, različiti podzakonski akti i statuti, pa da se, zatim, vide efekti usmereni na neposrednu participaciju građana.

U odnosu na prethodni zakon postoje neka nova rešenja, ali ona nisu radikalno nova. Koncept lokalne samouprave u Republici nije značajno promenjen niti su definisana šira ovlašćenja lokalne samouprave. Novi zakon daje neka savremenija rešenja, ali očekivani obim promena bio je relativno uzak. Mnogi analitičari su ukazali na to da postoji još mnogo pitanja koja nisu obuhvaćena ovim i drugim zakonima. Njih je potrebno urediti, a postoje i pitanja koja treba urediti drugačije nego u usvojenom zakonu.

Prva moguća promena vezana je za Zakon o lokalnim izobrima i to **zamena proporcionalnog sistema za izbor odbornika većinskim sistemom**. Proporcionalni sistem, po pravilu, sa sobom nosi prevelik uticaj političkih partija na proces donošenja odluka na lokalnom nivou. Zatim, nadležnosti lokalne samouprave i mesne zajednice treba jasnije definisati. Takođe, korisna bi bila i dodatna, 35. nadležnost opštine **da pomaže rad organizacija i udruženja građana**.

1.3. Poboljšanje pravnog i materijalnog položaja lokalnih samouprava

Opština je po Zakonu o lokalnoj samoupravi pravno lice, ali je Zakonom o sredstvima u svojini Republike Srbije iz 1995. godine opštinama oduzeto pravo svojine na imovini koju koriste. Procesi decentralizacije i motivisanost za učešće u donošenju odluka bili bi znatno veći kada bi opštine imale svoju imovinu i izvesnu

finansijsku nezavisnost, drugim rečima, kada bi tom imovinom raspolagali građani koji u tim opštinama žive. **Trebalo bi zato određenim zakonskim rešenjima opštinama vratiti raniju imovinu i predvideti mogućnost da stiču novu**.

1.4. Smanjivanje veličine opština

Što je lokalna samouprava manja, to je odnos građana i lokalne vlasti bliži i neposredniji. Opštine u Republici Srbiji, mada veoma različite po teritoriji i po broju stanovnika, spadaju među najveće u Evropi (u proseku imaju 50.000 stanovnika). U toliko velikim administrativnim zajednicama građanima je teško da prepoznaju identične interese oko čijeg ostvarivanja bi se zajednički organizovali. U manjim opštinama lakše bi se razvijao duh zajednice i građani bi se lakše okupljali i organizovali. Treba, naravno, imati na umu da odluka o veličini opština zavisi od niza faktora, a ne samo od procenjenog stepena građanske participacije, kao i da bi usitnjavanje opština imalo i neke efekte koji bi otežavali proces funkcionisanja lokalne samouprave. Na primer, male opštine bi se češće suočavale sa problemima kao što su nedostatak dovoljnih finansijskih sredstava, nemogućnost obavljanja ozbiljnijih funkcija, umnožavanje opština bi dovelo do značajnog poskupljivanja javnog sektora, itd.

2. Unapređenje prakse

2.1. Usmeravanje samouprave na nivo mesne zajednice

Problem mnogoljudnih jedinica lokalne samouprave koje obeshrabruju neposrednu participaciju može se rešiti osnivanjem mesnih zajednica kao manjih jedinica u kojima građani mogu da ostvare uticaj na donošenje odluka koje ih se najneposrednije tiču. Ova preporuka nije stavljena u spisak zakonskih mera jer važeći Zakon o lokalnoj samoupravi već dozvoljava da opštine osnivaju mesne samouprave i, štaviše, same odlučuju o njihovoj veličini, strukturi, nadležnostima, načinu izbora, procedurama za odlučivanje i sredstvima kojima raspolažu.

Za mesne zajednice su vezani već postojeći oblici aktivizma građana kao što su okupljanje po mesnim zajednicama i organizovanje zajedničkih akcija u saradnji sa opštinom kao što je samodoprinos, pre svega u seoskim i prigradskim naseljima. Oni pružaju osnovu za revitalizaciju mesnih zajednica i u njima dalje razvijanje drugih oblika građanske participacije.

Koncentrisanjem na mesne zajednice kao okvir za neposrednu participaciju građana otvaraju se pitanja odnosa mesnih zajednica i opštinske uprave, ali se ne proširuje spisak preporuka kojima se može pospešiti građanska participacija. Sve preporuke koje se tiču unapređenja rada lokalne samouprave u smislu pružanja

usluga, komunikacije sa građanima kao i edukacije organa uprave i građana, odnose se i na nivo opština i na nivo mesnih zajednica.

Ova preporuka se tiče najpre lokalne samouprave jer je osnivanje i organizovanje mesnih zajednica u njenoj nadležnosti, ali i ostali akteri (sami građani, nevladine organizacije) mogu to postaviti kao cilj. Istraživanje je pokazalo da se u nekim sredinama primećuje trend suprotan preporučenom, tj. da se mesne zajednice postepeno gase.

2.2. Modernizacija uprave

Pod modernizacijom uprave mislimo na sistemsko i institucionalno otklanjanje brojnih nedostataka i stvaranje efikasnog sistema uprave koji će funkcionisati na principu **„servisa građana“.** Modernizacija uprave je najviše u rukama same vlasti i njoj nadređenih državnih organa. Ona uključuje nekoliko zadataka:

1. Poboljšanje materijalnog stanja i opreme. Zbog nedostatka sredstava mnoge lokalne uprave su veoma slabo tehnički opremljene (nemaju kompjutere, štampače, kompjutersku mrežu itd.).
2. Otklanjanje funkcionalnih nedostataka, tj. uvođenje standarda rada. Standardi rada kao što su, između ostalog, uvođenje periodičnih pisanih izveštaja o ostvarenju postavljenih ciljeva i zadataka, treba da postanu osnovni pokazatelj načina kako se upravlja u državnoj upravi i kakve promene su neophodne. Veoma je važno da manje ili veće pridržavanje odnosno nepridržavanje standarda ima uticaja na novčana primanja zaposlenih.
3. Otklanjanje regulatornih nedostataka, tj. nedostataka ili lošeg kvaliteta propisa.

2.3. Promena kadrovske politike

Promena kadrovske politike jeste, takođe, forma modernizacije uprave, ali je zbog njene važnosti i potrebe elaboracije ovde izdvojena kao posebna tačka. Osnovni kriterijum kadrovske politike u organima lokalne samouprave treba da bude **stručnost, a ne političke zasluge**. Raširena je, međutim, praksa da je upravljanje javnim komunalnim preduzećima ili direkcijama u ovoj oblasti stvar partijskih dogovora. Ne samo da će nekompetentna vlast biti manje uspešna, već će proizvoditi stalno nepoverenje građana u dobre namere i u sposobnosti ljudi na vlasti. Takva praksa navodi građane na logičan zaključak da vršenje lokalne vlasti nije zbog njih samih već je to nagrada za partijsku lojalnost i odskočna daska u slučaju dalje lojalnosti, kao i izvor privilegija. Gorepomenuta preporuka (u tački A.2) da se izbor odbornika na lokalnom nivou vrši većinskim a ne proporcionalnim sistemom, služi upravo za to da odbornici u skupštinama opština u većoj meri predstavljaju interese građana a ne političkih partija čiji su članovi.

2.4. Reformisanje javnih službi

Efikasnost lokalne vlasti se od strane građana prepoznaje najpre preko funkcionisanja javnih službi. Lokalna vlast treba da unapredi rad javnih službi, pre svega na dva načina: **uvođenjem privatnog sektora** i **uvođenjem konkurencije**. Reformisanje javnih službi podrazumeva i da se redefiniše uloga lokalnih vlasti. Lokalne vlasti treba da se što manje bave pružanjem javnih usluga tj. da se operativno bave javnim službama. Umesto toga, treba da obezbede preduslove za efikasno obavljanje javnih usluga.

2.5. Informisanje građana o radu lokalne samouprave

Poboljšanje informisanja građana o radu lokalne samouprave predstavljalo bi bitno poboljšanje u radu uprave i vodilo do daljih poboljšanja samim tim što rad službenika postaje transparentan i podložan kontroli građana. Sem toga, informisanje građana o kvalitetnom radu lokalne samouprave veoma je važan motivacioni činilac, tj. faktor koji treba da ispravi eventualne predrasude građana. Njima se na taj način približava mehanizam uprave i povećava se osećaj kompetentnosti da mogu uticati na odluke vlasti. Lokalna vlast može biti i otvorena za saradnju i odlično organizovana, a da građani ipak nemaju poverenja u nju i imaju sasvim suprotnu sliku. Ova slika, bez obzira na to što je pogrešna, demotivisaće građane za participaciju, a za takvo stanje je najodgovornija sama lokalna vlast.

S obzirom na nisku zainteresovanost građana, teško je očekivati da će oni sami aktivno tragati za informacijama sve dok ih se one lično ne tiču, pa je zato važno da vlast usvoji proaktivnu ulogu u komunikaciji sa građanima i nastoji da informacije dopru do njih. Vlast treba da upozna građane sa svojim aktivnostima, planovima i obrazloženjima donetih odluka.

Poboljšanje informisanja je u nadležnosti lokalne samouprave. U procesu aktivnog informisanja, lokalnim vlastima stoje na raspolaganju raznovrsne forme poruka i kanali slanja informacija kako bi one doprle do najšire publike. Neki od ovih načina informisanja jesu:

Brošure koje bi na pregledan i razumljiv način opisivale strukturu lokalne samouprave i njene aktivnosti, kao i načine na koje građani mogu da participiraju; bile bi distribuirane poštom i dostupne u prostorijama opština i mesnih zajednica.

Kratke publikacije sa raznovrsnom tematikom za periodično objavljivanje i distribuiranje građanima.

Informacije o godišnjim planovima i izveštajima (npr. informacije o godišnjem planu rada, finansijskom planu, o aktivnostima tokom godine).

Oglasne table u opštinama i mesnim zajednicama sadržavale bi informacije, kao što su: pozivi, predlozi dnevnog reda, statut, trenutne i predstojeće aktivnosti itd.

Telefonski servisi preko kojih se građani mogu informisati o određenom pitanju.

Internet stranica opštine i mesne zajednice.

Obaveštavanje putem medija – informisanje o aktivnostima putem konferencija za novinare ili direktnim obraćanjem na radiju i televiziji. U nekim opštinama postoji praksa direktnih prenosa sednica skupština opština na lokalnoj televiziji.

Alternativne metode za informisanje građana (npr. plakati i leci, bilbordi i posteri u sredstvima javnog prevoza).

Centri za informisanje građana mogu da imaju složenu strukturu i brojna odeljenja u kojima bi građani dobijali pomoć pri traganju za informacijama, popunjavanju formulara, nalaženju kontakt-osoba i sl. U najjednostavnijem slučaju to bi mogla biti posebna prostorija u kojoj bi zainteresovani građani mogli da pronađu i pročitaju ili kopiraju opštinske propise i druge publikacije koje su im potrebne.

2.6. Organizovanje konsultacija sa građanima

Za razliku od informisanja, konsultovanje je vid *dvosmerne* komunikacije između vlasti i građana. Po pravilu, građani imaju mogućnost da traže relevantne informacije, ali i da iznesu svoja mišljenja, predloge i kritike. Lokalne vlasti pružaju informacije i interesuju se za mišljenja i stavove građana. Konsultacije bi same po sebi unapredile rad lokalne samouprave i proces participacije, a takođe bi bile i značajan motivacioni faktor. Organizovanje konsultacija je u nadležnosti lokalne samouprave.

Ima mnogo načina na koje se konsultacije mogu obavljati:

- organizovanje timova koji će razgovarati sa građanima;
- organizovanje „otvorenih vrata“ pojedinih službi/članova lokalne vlasti, skupštinskih odbora ili zaposlenih u lokalnoj upravi (postojanje utvrđenih termina bolje je od strategije „svaki dan je dan otvorenih vrata“);
- organizovanje javnih sastanaka (rasprava, debata) kojima bi prisustvovali i predstavnici komunalnih preduzeća, načelnici opštinskih odeljenja ili predstavnici MUP-a, pogotovo pre donošenja značajnih odluka;
- kutije za predloge i žalbe građana;
- organizovanje fokus grupa, koje bi morali voditi obučeni stručnjaci;
- istraživanja javnog mnjenja putem anketa i intervjua, pri čemu treba imati na umu da je neophodna stručnost u formulisanju pitanja, izvbora ispitanika i interpretaciji odgovora.

2.7. Razmena iskustava

Za ove aktivnosti su nadležne same lokalne vlasti, ali organizacija takvih satanaka bi se mogla obaviti i kroz partnerstvo sa nevladinim organizacijama. Treba pružiti priliku lokalnim vlastima da razmene pozitivna i negativna iskustva koja

se tiču participacije građana. Pošto je građanska participacija partnerski odnos, posebno su značajni susreti na kojima bi svoja iskustva izneli predstavnici obe strane. Od koristi bi bila kako razmena iskustava na republičkom nivou tako i iz šireg regiona, npr. iz drugih zemalja u tranziciji u kojima je takođe aktuelan proces decentralizacije i podsticanja građanske participacije.

Učenje na osnovu iskustva ne ograničava se samo na razmenu aktuelnih iskustava, već i na korišćenje iskustava iz prošlosti. **Trebalo bi bez ideoloških predrasuda proučiti praksu samoupravljanja, kao i tadašnja istraživanja o motivaciji za samoupravljanje**.

2.8. Veća saradnja nevladinih organizacija sa vlašću

Mora se promeniti gledanje na nevladine organizacije kao na **antivladine** organizacije. Realniji imidž ne treba da proistekne samo iz propagandnih kampanja, već, pre svega, iz uspostavljanja partnerskih odnosa nevladinih i vladinih organizacija oko rešavanja problema na lokalnom nivou. Iz različitih razloga država je nepoverljiva prema organizacijama civilnog društva, ali bi međusobna saradnja u pripremi, donošenju i primeni različitih strateških dokumenata, mera javne politike te zakona i odluka u velikoj meri unapredila građansku participaciju.

2.9. Organizovanje lokalnih akcija

Organizovanje raznovrsnih lokalnih akcija ima neposredan efekat na povećanje spremnosti na participaciju, pogotovo ako su akcije izvedene u saradnji građana, vlasti i nevladinih organizacija, adekvatno medijski propraćene i, naravno, ako su dale zadovoljavajuće rezultate.

Jedan od primera dobre prakse u ovoj oblasti mogu biti **Razgovori o reformi (ROR)**. *Razgovori o reformi* vođeni su tokom oktobra i novembra 2001. godine u 65 mesta u Srbiji. Šezdeset facilitatora (iz nevladinih organizacija i škola) prošlo je posebnu obuku za vođenje participativne diskusije. Održano je ukupno 85 takvih razgovora, u formi okruglog stola, a u ovim razgovorima učestvovali su predstavnici sledećih interesnih grupa u obrazovanju: roditelji, učenici, nastavnici osnovnih i srednjih škola, direktori škola, psiholozi, pedagozi i članovi školskih odbora. Diskutovalo se o demokratizaciji škola, reformi nastavnih planova i programa, obrazovanju i usavršavanju nastavnika i evaluaciji. Svaki razgovor trajao je četiri sata, tokom kojih su teme najpre raspravljane unutar, a zatim i između grupa. Razgovorima je obuhvaćeno ukupno oko 8.600 učesnika. Ovi razgovori su bili i medijski praćeni, a prema dobijenim reakcijama učesnika, njihova očekivanja, uglavnom, zadovoljena. Mišljenja prikupljena ROR-om obrađena su i predočena ekspertskim timovima; prikaz najvažnijih rezultata je objavljen u januaru 2002. u posebnom izdanju Prosvetnog pregleda.

3. Edukativne aktivnosti

Pod edukativnim aktivnostima podrazumevamo različite aktivnosti, najčešće u vidu kampanja, seminara, sastanaka, kojima je cilj da neke grupe aktera, bitne za proces participacije, steknu dodatna znanja i veštine i razviju poželjne stavove i vrednosti. Mada ovi vidovi edukacije mogu da se sprovode i u okviru formalnog obrazovanja (vidi tačku C.1), većina tih vidova spada u neformalno obrazovanje, dakle, ono koje se organizuje van postojećih obrazovnih institucija. Dominantna praksa je da edukatori dolaze iz nevladinog sektora ili barem da nevladine organizacije imaju glavnu ulogu u organizovanju ovih aktivnosti.

3.1. Edukacija unutar formalnog obrazovanja

Obrazovanje za građansku participaciju treba da bude deo šireg obrazovanja za demokratsko društvo, koje nalazi sve više mesta u formalnom obrazovanju. Obrazovanje za građansku participaciju i jeste dostupno jednom, istina malom, broju učenika. Naime, u okviru predmeta Građansko vaspitanje za III razred srednje škole, skoro celo drugo polugođe je posvećeno vidovima građanskog aktivizma. Pošto se informišu o delatnostima opštine i načinima učešća građana u javnim poslovima i neposredno upoznaju sa radom opštine (putem poseta opštini), učenici uče o načinima posredne i neposredne građanske participacije. Nekoliko časova posvećeno je pravilima građanske inicijative. Učenici se upoznaju sa opisom formalnih i neformalnih vidova građanske inicijative, navode im se konkretni primeri, opisuje procedura kroz koju građanska inicijativa prolazi. Oni, zatim, u manjim grupama sastavljaju i obrazlažu jednu formalnu građansku inicijativu i simuliraju proceduru i raspravu u skupštini opštine. Više časova posvećeno je upoznavanju sa udruženjima građana (nevladinim organizacijama) i predstavljanju aktivnih udruženja građana iz lokalne zajednice. Učenici kroz grupni rad prolaze kroz korake planiranja konkretne lokalne akcije u svojoj sredini.

3.2. Obuka i obrazovanje predstavnika lokalne uprave

Neophodno je da predstavnici lokalne uprave budu prijemčiviji za ideju građanske participacije i, uopšte, ideju o tome da je njihov osnovni zadatak da pružaju građanima usluge i budu sa njima u partnerskom odnosu. Treba promeniti niz stavova opštinskih službenika, kao što su, npr., da je redovno konsultovanje građana skup i komplikovan proces, da građani nisu kompetentni da odlučuju o određenim pitanjima itd. U tu svrhu potrebno je organizovanje kurseva za predstavnike lokalne uprave, posebno one koji su u kontaktu sa građanima, kako bi dobili potrebna znanja (npr. kako komunicirati sa klijentima, iz čega se sastoje različite forme

participacije i koja im je svrha, kako informisati javnost, koja su iskustva u drugim zemljama i kako ih primeniti u lokalnim uslovima...) i kako bi imali manji eventualni otpor prema participaciji.

3.3. Edukativni seminari za građane

Mnoga istraživanja pokazuju da je nivo informisanosti i motivisanosti građana vrlo nizak. Otuda, jedan od važnih zadataka jeste informisanje o njihovim pravima i obavezama i posebno o mogućnostima i proceduri građanske participacije.

Jedan od zadataka edukacije građana jeste upoznavanje sa njihovim pravom na pristup informacijama koje im daje Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Po ovom zakonu, svako ima pravo da mu bude saopšteno da li organ javne vlasti poseduje određenu informaciju od javnog značaja, ili, recimo, da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom najdalje u roku od 15 dana. To pravo se smatra temeljnim preduslovom demokratizacije društva i stvaranja aktivnog građanstva koje može kompetentno odlučivati o zbivanjima u zajednici u kojoj živi.

Nedovoljna motivisanost svakako dovodi do neobraćanja pažnje na različite informacije i otuda do neobaveštenosti. Ali značaj edukacije proizlazi i iz drugog smera uticaja konstatovanog u mnogim istraživanjima: **povećanje informisanosti o vlastitim pravima dovodi do značajnog povećanja motivacije da se zakonom garantovana prava ostvare**.

U Srbiji u poslednjoj deceniji edukovanje građana su uglavnom preuzele nevladine organizacije. Organizovan je veliki broj edukativnih seminara širom Srbije. Predavanja su, po pravilu, zamenjena modernijim i aktivnijim pristupom putem radionica; seminari su iz gradskih centara prešli u manje zajednice. Ne zanemarujući postojeće sadržaje edukativnih seminara, **njihovo težište bi trebalo pomerati ka edukaciji kroz praksu, te podsticati programe koji pomažu građanima u organizovanju konkretnih akcija**.

3.4. Edukativni seminari za predstavnike medija

Ima više stvari u kojima bi predstavnici medija mogli da budu obučeni. Sem osnovnih informacija o lokalnoj samoupravi i građanskoj participaciji, posebno je važno kod njih razvijati takav pristup u kojem se, u razgovoru sa sagovornicima ili facilitacijom debate u studiju, pitanje lokalne samouprave i učešća građana ne tretira jedino kao još jedno od stranačkih tema. Potrebno je negovati istraživačko novinarstvo, razvijati komunikacione veštine, jasno i atraktivno predstavljanje tema koje mogu biti teške ili nedovoljno interesantne prosečnom gledaocu, itd.

3.5. Izdavanje i distribucija priručnika

Treba nastaviti sa štampanjem priručnika koji mogu biti edukativno sredstvo u različitim seminarima i izvor informacija, i to za različite ciljne grupe - od građana, opštinskih službenika, lokalnih funkcionera pa do predstavnika medija.

Već je publikovan jedan broj sadržajnih i korisnih priručnika. Oni su dostupni u elektronskoj formi, neki od njih i u papirnoj. Spomenimo samo neke (koji su korišćeni i prilikom pisanja ovog teksta):

- Priručnik *Građanska participacija – komunikacija između lokalne samouprave i civilnog društva*, izdao Centar za demokratsku kulturu u saradnji sa Institutom Svetske banke, 2003.
- Priručnik *Administrativni, pravni i institucionalni okvir za vršenje lokalne uprave*, izdao Centar za demokratsku kulturu u saradnji sa Institutom Svetske banke, 2003.
- Priručnik *Mesna zajednica kao predstavnik građana*, izdao SLGRP (Serbia Local Government Reform Program), 2004.
- Priručnik *Kako poboljšati komunikaciju sa građanima,* izdao SLGRP, 2004.

3.6. Akcije za povećanje vidljivosti građanske participacije

Građane treba informisati ne samo o pravu na participaciju i o njenim zakonom određenim oblicima, već i o realizovanim aktivnostima iz njihove sredine ili iz drugih sredina. Na taj način će građani imati jasniju sliku o samom procesu i dobiće dodatnu motivaciju da se uključe u slične aktivnosti.

Primer jedne takve akcije je **kampanja GRAK** (građanski aktivizam), organizovana 2004. godine u Hrvatskoj – kampanja za građanski aktivizam i povećanje vidljivosti građanskih inicijativa. Kampanja je trajala dve nedelje a u njoj je učestvovalo više od 20 udruženja građana iz cele zemlje.

Glavnu ulogu u ovoj aktivnosti imaju mediji, čiji rad treba da je kontinuiran, a ne vezan za povremene kampanje. Jedan od primera dobre prakse u ovoj oblasti jeste jutarnji program Studija B, u okviru kojeg redovno postoje rubrike koje su posvećene komunalnim temama i prate različite lokalne akcije. U programu se ne daju samo obaveštenja, već se u studio pozivaju gosti - predstavnici opštinske vlasti i javnih službi, koji odgovaraju na pitanja gledalaca, a takođe postoji rubrika „tri pitanja - tri odgovora“ koja predstavlja svojevrstan vid dvosmerne komunikacije građana i lokalnih vlasti. Po sličnom principu kasnije su organizovani kontakt-programi na lokalnim radio i TV stanicama po Srbiji.

3.7. Menjanje tradicionalnog odnosa prema vlasti

Tradicionalni, autoritarni odnos prema vlasti sastoji se u osnovi od ambivalentnog odnosa prema njoj. S jedne strane, postoji **podanički odnos**, obožavanje vlasti, a s druge strane **duboko nepoverenje** u njene namere. Veruje se da se vlast mora poštovati, a njen rad ne sme preispitivati; vlast ne mora nikome da polaže račune i ne snosi odgovornost za rezultate, tj. imuna je na eventualne neuspehe, ne prilagođava se ona građanima, već građani njoj. Ovu sliku o odnosu vlasti i naroda (građana), po pravilu, dele i ljudi na vlasti, jer pripadaju istoj kulturi.

Ovakav odnos je izvor političke apatije građana, prijemčivosti na populističke i demagoške ideje. On je izvor nepoverenja u sopstvene snage i u mogućnost uticaja na vlast, odnosno u mogućnost da se snažnim političkim pristiskom javnosti ta vlast smeni. S druge strane, on vodi ka niskom stepenu odgovornosti vlasti i njenoj sklonosti ka populizmu i demagogiji.

Koreni ovakvog odnosa nalaze se i u jednopartijskom sistemu i komunističkoj ideologiji, kao i u tradicionalnoj patrijarhalnoj kulturi. Ovde treba napomenuti da je deo političke tradicije i ideja samoupravljanja, aktivnog sudelovanja naroda u vršenju vlasti. Samu ideju aktivnog sudelovanja u vršenju vlasti ne treba identifikovati sa komunističkom ideologijom.

Menjanje tradicionalnog odnosa prema vlasti ne može se vršiti samo edukativnim seminarima, već najpre nizom međusobno usklađenih promena u društvenoj praksi i stalnim medijskim problematizovanjem tog odnosa.

Već samo uvođenje i učvršćivanje demokratskih institucija vodi ka oblikovanju drugačije političke kulture, ali za to treba dosta vremena. Jedan od bitnih činilaca oblikovanja nove političke kulture jeste praksa slobodnih izbora i smenjivost vlasti na izborima. Ona dovodi do stvaranja sve jače veze između izbornih obećanja, pokazanih rezultata vlasti i kasnijih izbornih rezultata.

Ovakva praksa „edukuje“ nosioce vlasti jer oni postaju izloženi pritisku javnosti da ispunjavaju obećanja i sarađuju sa građanima.

Zbog svega ovoga **važno je tokom predizbornih kampanja, a i kasnije, usmeravati javnu debatu na teme kao što su rešavanje komunalnih problema, odnos prema građanskoj participaciji** i slično. Prilikom predsedničkih izbora u Srbiji, juna 2004. godine, Federacija nevladinih organizacija Srbije (FENS) pozvala je oba predsednička kandidata da se obrate javnosti na temu građanske participacije. Takva praksa bi trebalo da se ustali u predizbornim kampanjama. Veliku ulogu u takvoj strategiji ima nevladin sektor i nezavisno, aktivno i istraživačko novinarstvo.

3.8. Promovisanje vrednosti građanske participacije

I naše istraživanje pokazuje da društveni aktivizam ne spada u dominantne vrednosti u društvu. Građani se ne osećaju odgovornim za rešavanje problema s

kojima su suočeni, pogotovu ako se oni rešavaju volonterskim radom. Takođe, u društvu se nedovoljno prepoznaju i nagrađuju građani zaslužni za delovanje u civilnom sektoru: društvena praksa i sistem važećih vrednosti vode pre obeshrabrivanju i pasivnosti građana nego samoinicijativi i samopouzdanju. Pojmovi udruženja građana (nevladinih organizacija) i društvenog aktivizma tek odnedavno se spominju u tokovima građanskog vaspitanja.

Nagrade i priznanja promovišu vrednosti koje su nagrađivane i povećavaju socijalnu vidljivost takvih postupaka. Moguće je, na primer, dodeljivati nagradu za najbolju opštinu ili mesnu zajednicu, kojom bi se odalo priznanje onim lokalnim samoupravama koje pružaju izuzetno dobre usluge svojim građanima, ili nagradu za izuzetan doprinos onim pojedincima koji su svojim zalaganjem izuzetno doprineli zajednici. U promovisanju vrednosti građanske participacije veliku ulogu mogu da igraju mediji, koji bi iznosili takve slučajeve i prikazivali ih u pozitivnom kontekstu. Za to su pogodne različite vrste emisija - od dokumentarnih programa do razgovora u studiju.

S obzirom na izražene negativne stavove koji u javnosti postoje o nevladinim organizacijama, potrebno je organizovati pozitivne kampanje koje bi građanima približile niz njima nepoznatih nevladinih organizacija i prikazale dosadašnje učinke njihovog rada. Ove kampanje bi morale biti medijski pokrivene, a posebno značajno bi bilo ako bi ih podržale i lokalne vlasti, koje bi se pokazale kao partneri, a ne protivnici nevladinog sektora.

Promovisanje vrednosti građanske participacije usložnjava činjenica da je samoupravljanje bilo bitan element ranije ideologije koja se u sadašnjem političkom poretku osporava i stavlja nasuprot vrednostima demokratije. Zato je neophodna ozbiljna analiza koja bi uporedila koncept samoupravljanja na ideološkom nivou i nivou prakse, i pomogla da se o ovoj temi otvoreno govori.

4. Praćenje/evaluacija stanja

U skoro sve do sada nabrojane preporuke mogla bi se umetnuti sintagma da *„i dalje“* treba organizovati, edukovati, menjati... Drugim rečima, ovi manje ili više specifični postupci razvoja građanskog aktivizma već su primenjivani, neki od njih već dugi niz godina. Stepen građanske participacije proporcionalan je razvijenosti civilnog društva u Srbiji. Otuda se još od devedesetih godina čine veliki napori da se ojača civilni sektor i da on, a pre svega nevladine organizacije, bude nosilac promena. Različite forme edukacije, kao i brojne građanske akcije, prevashodno se realizuju kroz aktivnosti NVO. Realizovani su brojni seminari na temu efektivne građanske participacije, razvoja civilnog društva, umrežavanja udruženja građana itd. Procena da u Srbiji ima preko 4.000 aktivnih NVO i pregled njihovih delatnosti sugerisala bi da su one uspele da postanu značajan akter na društvenoj sceni i

promoter demokratskih promena. Otuda može da bude iznenađujuće koliko mali broj građana poznaje rad NVO u ovoj oblasti, učestvuje u njihovim aktivnostima (3%), kao i koliki broj ljudi ima u suštini negativan stav prema NVO.

Da li su ove aktivnosti i konkretni programi imali značajnog efekta ili ne? Da li eventualni postignuti rezultati opravdavaju ulaganja u takve aktivnosti? Šire gledano, da li su promene na nivou zakona proizvodile adekvatne promene u ponašanju ljudi i u njihovoj svesti? Neophodno je uložiti što više truda ne bi li se na ova i slična pitanja dali odgovori koji neće biti izraz političkih ubeđenja i interesa već rezultat činjeničnog stanja, na osnovu kojeg se stvari mogu menjati i dalje unapređivati. Spomenućemo ovde neke oblike praćenja/evaluacije koji nisu dovoljno razvijeni u praksi.

4.1. Praćenje slučajeva građanske participacije

Potrebna su empirijska istraživanja koja će se baviti evidentiranjem i opisivanjem različitih konkretnih formi građanske participacije: referenduma, zborova građana, građanskih inicijativa, kao i drugih oblika građanskog aktivizma. Istraživanja se ne bi fokusirala na reprezentativne uzorke ispitanika, već bi za jedinicu analize imala različite oblike građanskih akcija. Na osnovu takvih istraživanja utvrdila bi se njihova učestalost, zatim, ko su im nosioci, oko kojih problema su bili organizovani, sa kakvim efektom. Podaci bi se prikupljali putem intervjua i anketa, neposrednog posmatranja i analize sadržaja saopštenja.

4.2. Evaluacija aktivnosti NVO

Nevladin sektor može igrati veoma značajnu ulogu u osnaživanju građanskog aktivizma tako što bi pružao organizacionu i materijalnu podršku i predstavljao kanal za usmeravanje finansijskih, stučnih i drugih resursa. Međutim, aktivnosti NVO u praksi mogu da se uklapaju u ovakvu ulogu ili da značajno odstupaju od nje. One bi u mnogo većem stepenu nego vlast trebalo da predstavljaju „servis građana“, koji bi osnaživao aktivnosti građana i prestavljao alternativu onom delovanju koje je potčinjeno partikularnim stranačkim interesima. Pitanje je koliki su efekti dosadašnjeg rada nevladinog sektora, a sigurno je da u javnosti postoji uglavnom negativna slika o njima, koja verovatno nije rezultat samo sistematske negativne propagande. S obzirom, dakle, na njihov značaj, **posebnu pažnju treba posvetiti praćenju i unapređenju rada nevladinih organizacija. Potrebna je sistematska i eksterna evaluacija njihovog delovanja kako bi se iznašli načini za povećanje njihove efikasnosti i poboljšanje njihove slike u javnosti.** Edukativne aktivnosti zaslužuju posebnu pažnju s obzirom na to da su, prema jednom skorašnjem istraživanju NVO sektora u Srbiji, edukativne aktivnosti među najzastupljenijim: 3/4 NVO bavilo se i organizovanjem seminara, treninga i radionica.

Potrebna je nepristrasna i transparentna evaluacija programa koji su relevantni za pitanje građanskog aktivizma, evaluacija dostupna i krugu širem od izvođača i donatora konkretnog programa. Sem evaluacije procesa i neposrednih efekata takvih programa, treba iznalaziti načine za tzv. evaluaciju uticaja, odnosno eventualnog postojanja trajnijih i širih promena u ponašanju učesnika i u okruženju.

4.3. Prikupljanje komparativnih podataka

Čak i da se utvrde podaci o nivou građanske participacije u našoj sredini i o efektima različitih interventnih mera na nju, prava slika o stanju, efektima i mogućim promenama može se dobiti tek poređenjem sa podacima iz drugih sredina. Za pouzdano poređenje potrebno je da se radi o istoj vrsti podataka, prikupljenih na isti način u približno isto vreme, tako da bi uporedo sa sekundarnom analizom postojećih istraživanja trebalo organizovati šira regionalna istraživanja koja bi se periodično sprovodila. Predmet komparacije bili bi zakonski propisi ali i praksa, stavovi i uverenja građana.

5. Završni komentari

Ovde iznete preporuke dobrim delom se poklapaju sa predlozima koje su davali sami građani zamoljeni da kažu šta bi moglo da poveća participaciju građana. Njihovi predlozi, opet, ponavljaju praksu koja već dugo postoji u svetu i koju brojne vladine i nevladine, nacionalne i međunarodne organizacije u različitim državama nastoje da realizuju. Verujemo da će, čak i uz uspešnu primenu svih nabrojanih preporuka, participacija uvek biti „niska“ ako to znači da će manjina, a ne većina građana, učestvovati u njoj. Moguća potvrda takvog stava dobila bi se kad bi se stepen motivisanosti i aktivizma dobijen u našim istraživanjima uporedio sa nekim standardom koji postoji u društvu sa zadovoljavajuće ostvarenom demokratijom.

Smatramo da se ne sme izgubiti iz vida **da su neki činioci koji vode ka niskoj neposrednoj participaciji univerzalne prirode**. Previđanje ove činjenice može biti izvor stalnog nezadovoljstva dostignutim nivoom participacije. Nemotivisanost građana jeste velikim delom rezultat njihove neobaveštenosti o mogućim procedurama, kao i delom opravdanog a delom neopravdanog nepoverenja u institucije vlasti. Participacija sama po sebi može da bude priznata društvena vrednost ili nešto što je relikt socijalističke prošlosti i oblik neracionalnog ponašanja koje izaziva podsmeh. Na ove činioce se može uticati, i gornje preporuke su usmerene na smanjenje ove vrste nemotivisanosti. Treba, međutim, još jednom istaći da nemotivisanost građana proizlazi i iz niskog prioriteta participacije: retki su problemi u čijem rešavanju bi „troškovi“ uloženi u participaciju bili manji od „troškova“ uloženih u neki drugi vid njihovog rešavanja.

Prvo, građani veliki značaj pridaju *posrednoj* participaciji: oni biraju na izborima svoje predstavnike očekujući da će delegirani predstavnici, u funkciji organa vlasti, uočavati i rešavati probleme i raditi na predizbornim obećanjima. Građani, dakle, očekuju da će se problemi rešavati tako što je bavljenje njima deo prihvaćene strategije ili tako što će ih uočiti i njima se baviti predstavnici vlasti i javnih službi. Cilj je, dakle, da vlast bude efikasna i omogući građanima da se bave drugim temama u svakodnevnom životu. Iz te perspektive posmatrano, efikasna vlast koja uočava komunalne probleme i rešava ih na vreme, *smanjivaće* stepen participacije građana; visok stepen participacije ukazivao bi na nedelotvornost vlasti, a vlast nikad nije toliko neefikasna da bi to zahtevalo dodatno angažovanje velikog broja građana.

Drugo, u idealnom slučaju, i da svi građani odlično poznaju mehanizme participacije i da su uvereni u njihovu efikasnost, oni će koristiti te mehanizme samo ako se nađu pred problemom koji se tako može rešavati. Većina svakodnevnih problema druge je vrste, a građani zbog postojećih obaveza na poslu i u privatnoj sferi ne raspolažu sa dovoljno resursa (vremena, energije) da bi se posvetili rešavanju ovih problema kroz participaciju. Vidimo da su naši građani preokupirani problemima nezaposlenosti i niskog životnog standarda, nalaženjem dodatne zarade i hroničnim nedostatkom slobodnog vremena. Drugim rečima, i **najefikasnija participacija zahteva od građana „troškove" koje mnogi građani u postojećim uslovima nisu spremni da ulože**.

Treće, mnogi problemi koji bi zahtevali participaciju su grupni, ne pogađaju samo jednog pojedinca, pa otuda odlučivanje za uključivanje u njihovo rešavanje predstavlja tipičnu socijalnu dilemu u kojoj se mnogi građani racionalno opredeljuju za poziciju „free ridera" (onoga ko se „švercuje"): očekuju da drugi koji imaju isti problem učestvuju u njegovom rešavanju putem participacije, a da oni sami ubiraju plodove njihove eventualne uspešne akcije, ne trpeći gubitke u slučaju neuspeha.

Građanska participacija može biti masovna i delotvorna tek ako su građani spremni da se udružuju sa drugim građanima u rešavanju ne samo vlastitih, već i tuđih problema, dakle, ako pokazuju značajan stepen solidarnosti i socijalne odgovornosti. Ove vrednosti su šire od vrednovanja građanske participacije, a razvijaju se, pre svega, podsticanjem i socijalnom vidljivošću takve društvene prakse.

Treći deo

Izvod iz istraživanja

Kako čitati SMMRI tabele

Naslov govori o varijabli čije su relativne frekvence date u tabeli.

U prvoj koloni ***Total*** su dati procenti za svaku kategoriju tabelirane varijable.

Svaka sledeća ***kolona*** predstavlja procente date varijable u okviru neke subpopulacije.

OBRAZOVANJE-POSLEDNJA ZAVRŠENA ŠKOLA:

	Total	Pol		Tip naselja	
		Muški	Ženski	Grad	Drugo
N	1198	599	599	704	494
sig		0.00		0.00	
Bez škole	1.8	2	2	1	2
1 do 7 razreda osnovne škole	5.1	4	6	3	8
Osnovna škola (svih 8 razreda)	19.4	17	22	14	27
Jednogodišnja ili dvogodišnja stručna škola	1.3	1	2	1	1
Trogodišnja stručna škola za zanimanja	11.8	15	9	10	14
Četverogodišnja stručna škola za zanimanja	40.4	41	39	44	35
Gimnazija	4.6	4	6	6	3
Viša škola, prvi stepen fakulteta	6.3	8	5	7	5
Fakultet, akademija, visoka škola	8.8	8	10	12	4
Magistratura	0.3	0	0	1	
Doktorat	0.2	0		0	0
Total	100%				

Red označen sa ***N*** označava veličinu baze, tj. kolika je veličina (pod)uzorka na kome su izračunati procenti.

Red sa oznakom ***sig***, predstavlja značajnost Hi-kvadrat statistika posmatrane varijable i varijable iz kolona. Ako je hi-kvadrat značajan, značajnost je napisana belim slovima.

Poslednji red tabele ***100%*** govori o tome da se sve vrednosti u svakoj od kolona sabiraju do 100, tj. da su dati kolonski procenti.

Ćelije tabele su ofarbane u plavo, tj. crveno, ako je vrednost u njima značajno iznad, tj. ispod proseka. Koriste se dve nijanse plave, odnosno crvene boje, za dva nivoa značajnosti: svetlija nijansa za odstupanja značajna na nivou 0.05, ia tamnije nijanse plave i crvene za nivo značajnosti od 0.01.

Iznad proseka			Ne odstupa	Ispod proseka		
0.01	0.05	0.10		0.10	0.05	0.01

Primer tumačenja podatka iz gornje tabele (strukture obrazovanja):

Značajnost hi-kvadrata (značajnost oba hi-kvadrat statistika je manja od 0.01) nam govori da je distribucija obrazovanja po polu tj. po tipu naselja značajno drugačija.
Kada se pogledaju ćelije tabele onda se vidi da ima značajno više muškaraca sa trogodišnjom stručnom školom za zanimanja na nivou značajnosti 0.05 (u celom uzorku ispitanika sa ovim tipom obrazovanja ima 11.8%, a među muškarcima 15%). Takođe, žena sa ovom vrstom škole ima značajno manje (na nivou 0.05) 9%.
Ispitanika sa fakultetom, akademijom, visokom školom u gradu ima značajno (nivo 0.01) više nego u celoj populaciji tj. 12%, kao što ih u negradskoj sredini ima značajno manje (isti nivo značajnosti od 0.01) tj. 4%.

NA SKALI OD 1 DO 5 OCENITE OPŠTE STANJE U ZEMLJI

	Total	Pol	
		Muški	Ženski
N	1013	500	513
sig		0.13	
ocena 1	23.1	23	23
ocena 2	35.3	37	34
Sum -	58.4	59	57
ocena 3	35.1	35	36
Sum +	4.9	5	4
ocena 4	3.9	4	4
ocena 5	1.0	1	1
Odbija da odgovori	0.5	1	0
Ne zna	1.0	0	2
Total	100%		
Mean	2.23	2.24	2.23

Ako tabelirane varijabla predstavlja ocenu ispitanika na nekoj skali onda su dodata još 3 reda ...

Red označen sa ***Sum -*** predstavlja sumu procenata na negativnim ocenama.

Red označen sa ***Sum +*** predstavlja sumu procenata na pozitivnim ocenama.

Ispod ocena nalaze se ostali nespecifični odgovori ispitanika.

Red označen sa ***Mean*** predstavlja aritmetičku sredinu datih ocena.

Kada su u pitanju multipli odgovori (ispitanik je u mogućnosti da odgovori sa više validnih odgovora, modaliteta) podaci u ćelijama predstavljaju procenat (sub)populacije koja spominje, tj. odgovara potvrdno na dati modalitet.

KOJE SVE MARKE POZNAJETE?

	Total	Tip naselja	
		Grad	Drugo
N	502	302	200
Brend C	97.8	98	98
Brend A	93.2	95	91
Brend D	39.1	41	36
Brend B	22.3	26	17
Brend E	22.1	19	27
Drugo	20.9	26	14
Ne znam ni jednu	0.2	0	

Primetite da nedostaje red ***100%*** to je zato što se ovi procenti ne sabiraju do 100.

METODOLOGIJA

Uzorak – Javno mnjenje

Univerzum	Populacija Srbije 18+; Popis 2002. i SM procena populacione dinamike
Uzorački okvir	Teritorije biračkih mesta (približne veličini jedinica popisa) unutar stratuma definisanih regionima i tipom naselja (urbana i ostala)
Tip uzorka	Troetapni, slučajni, reprezentativni, stratifikovani uzorak
Definicija i broj uzoračkih jedinica	**Jedinice prve etape – Teritorije biračkih mesta** birane sa verovatnoćom proporcionalnom veličini - PPS ***Broj jedinica u univerzumu:*** 8.764 **Jedinice druge etape – Domaćinstva** izabrana metodom slučajnog koraka od zadate adrese (simulacija SPSWoR uzoračka šema) ***Broj jedinica u univerzumu:*** 2,5 miliona **Jedinice treće etape – Članovi domaćinstava 18+** izabran primenom Kiš tablica ***Broj jedinica u univerzumu***: 6.030.000 Približno 10 jedinica po jedinici prve etape
Stratumi	Prvi nivo: Beograd, Vojvodina, Centralna Srbija Drugi nivo: urbana i ostala naselja
Veličina uzorka	1.061 popunjen upitnik
Uzoračka greška	Marginalna greška n=1000 +/-3.1%

Intervjui

Realizovano je ukupno 50 intervjua u 10 opština: Sombor, Ada, Žitište, Novi Beograd, Barajevo, Bor, Užice, Kraljevo, Sjenica, Vranje.

U svakoj opštini realizovano je 5 individualnih intervjua sa predstavnicima:

- lokalne vlasti (predsednici opština ili njihovi zamenici)
- najvećih opozicionih stranaka
- NVO sektora
- lokalnih medija
- građana - lidera mišljenja

Opštine su birane po principu geografske–regionalne raspršenosti, tako da uključe i varijacije tipa naselja po veličini, ekonomskoj snazi i kulturnim odlikama.



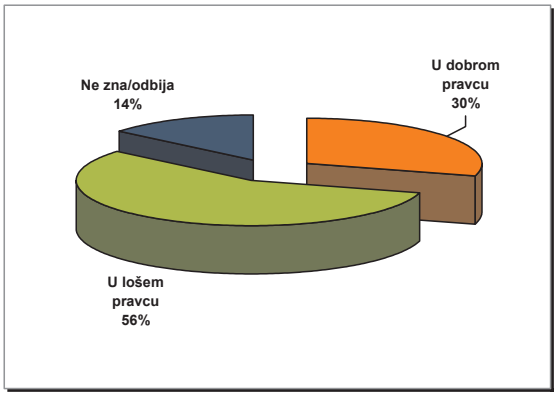
Budući da su intervjui realizovani u samo 10 od 167 opština Srbije, rezultati se ne mogu tretirati kao reprezentativni u smislu incidencije bilo stavova, bilo aktivnosti, ali se mogu smatrati pouzdanim indikatorom kako stavova, tako i stanja u ovoj oblasti.

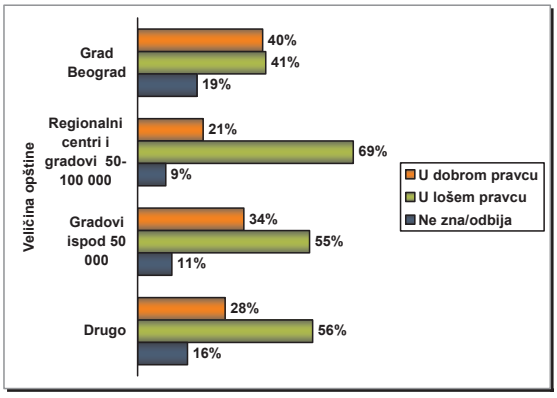
Prilog I

Problemi u zajednici i odgovornost za njihovo rešavanje

U KOM PRAVCU IDE VAŠA LOKALNA ZAJEDNICA/OPŠTINA?

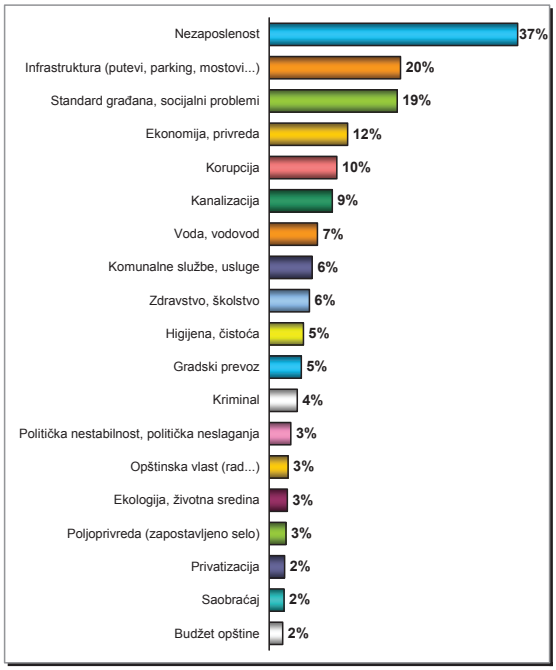
Baza: Ukupna populacija

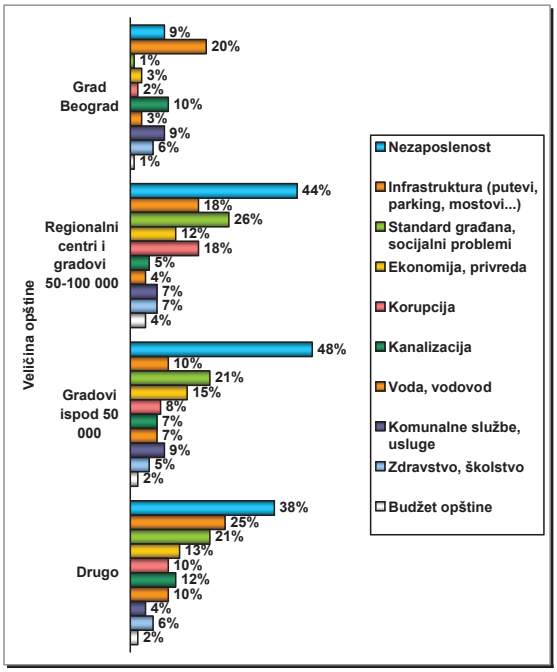




KOJI SU NAJZNAČAJNIJI PROBLEMI SA KOJIMA SE SUOČAVA VAŠA LOKALNA ZAJEDNICA/OPŠTINA, A KOJI VAS LIČNO NAJVIŠE ZABRINJAVAJU?

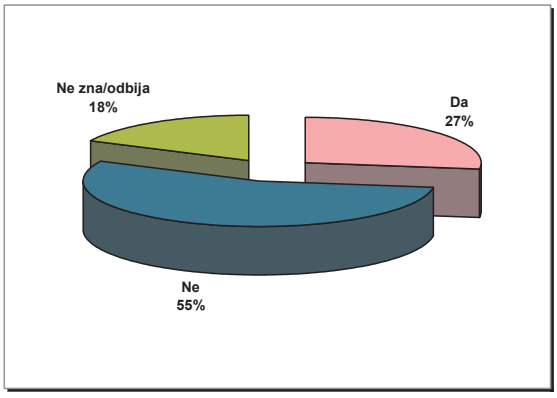
Više odgovora; Spontano; Baza: Ukupna populacija

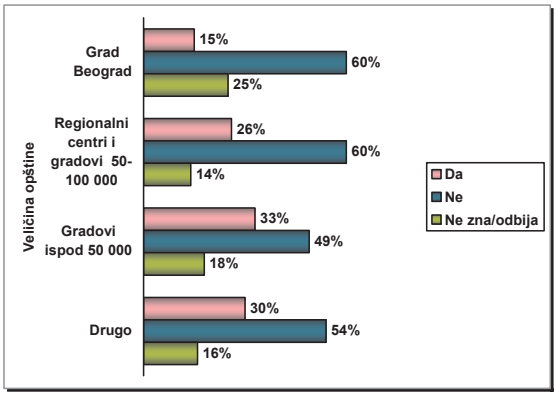




DA LI SE NEKO BAVIO REŠAVANJEM TIH PROBLEMA U VAŠOJ ZAJEDNICI (DA LI JE BILO POKUŠAJA DA SE TI PROBLEMI REŠE)?

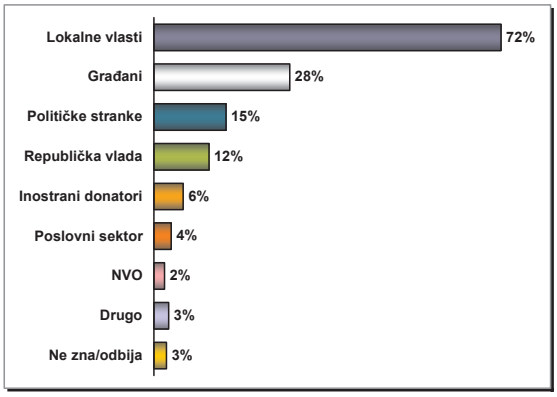
Baza: Ukupna populacija

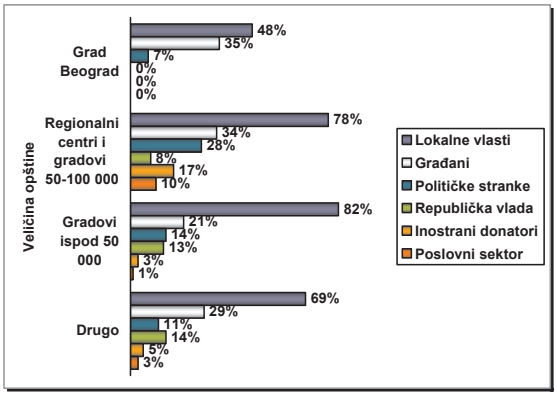




KO SE ANGAŽOVAO NA REŠAVANJU TIH PROBLEMA?

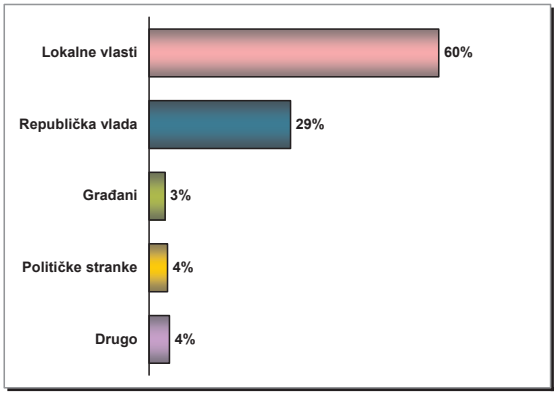
Više odgovora; Baza:ako je bilo pokušaja da se ti problemi reše (27% ukupne populacije)

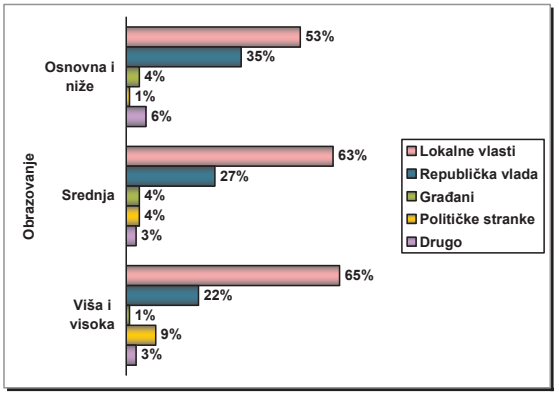




KO BI PO VAŠEM MIŠLJENJU PRE SVEGA TREBALO DA SE BAVI REŠAVANJEM TIH PROBLEMA, KO JE NAJODGOVORNIJI ZA NJIHOVO REŠAVANJE?

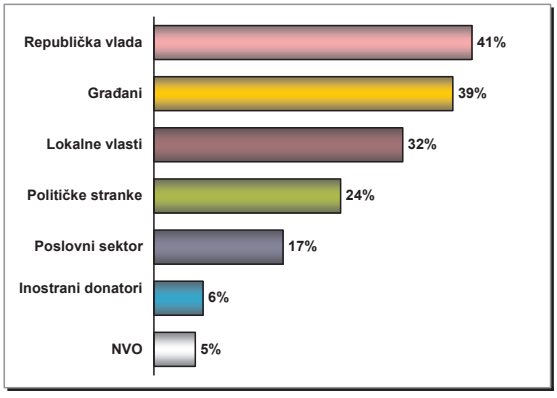
Spontano ; Baza: Ukupna populacija

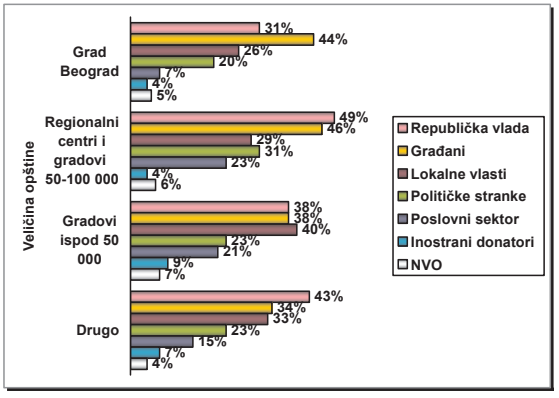




KO, PO VAŠEM MIŠLJENJU, BI JOŠ TREBALO DA SE ANGAŽUJE NA REŠAVANJU TIH PROBLEMA?

Više odgovora; Spontano; Baza: Ukupna populacija



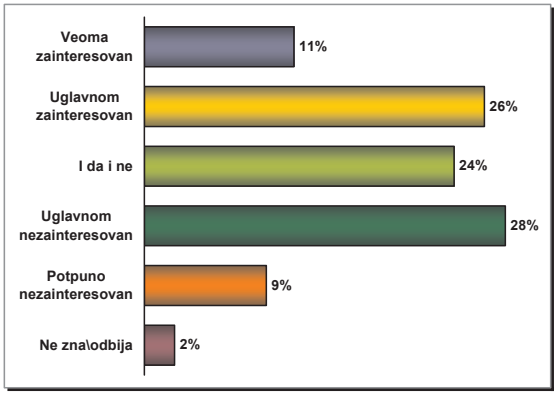


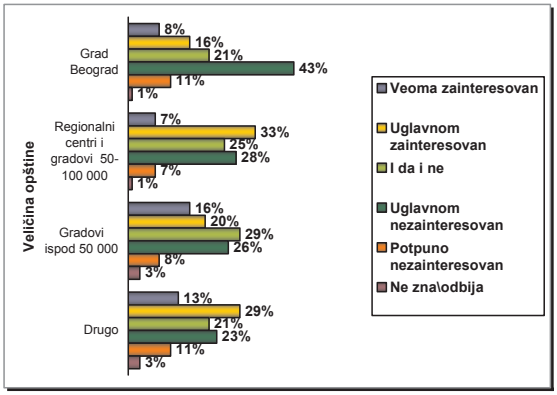
PRILOG II

UČEŠĆE U ŽIVOTU ZAJEDNICE I POLITIČKOM ŽIVOTU ZAJEDNICE

KOLIKO SU PO VAŠEM MIŠLJENJU GRAĐANI ZAINTERESOVANI ZA ONO ŠTO SE DEŠAVA U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI?

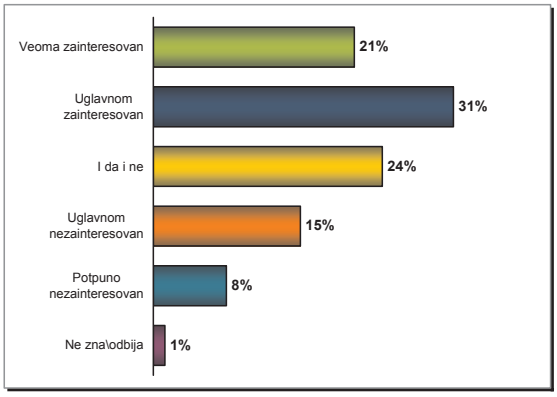
Baza: Ukupna populacija

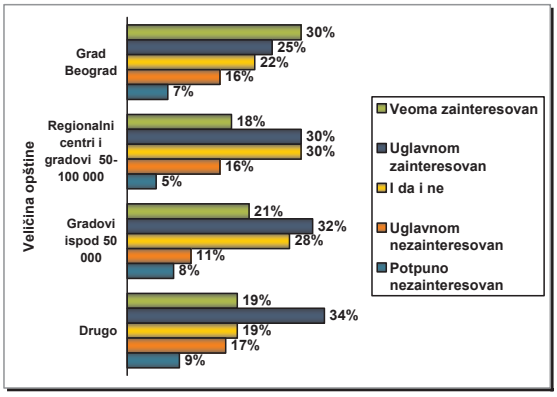




KOLIKO STE VI LIČNO ZAINTERESOVANI ZA ONO ŠTO SE DEŠAVA U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI?

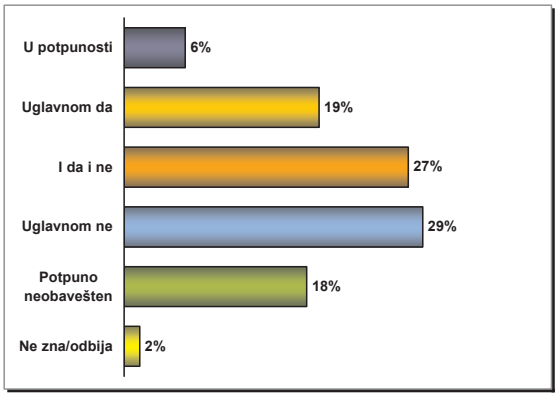
Baza: Ukupna populacija

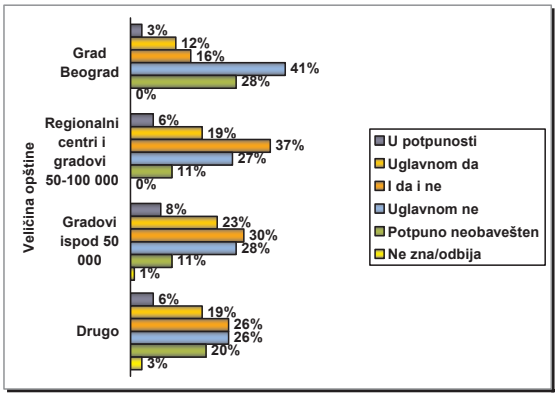




BEZ OBZIRA KOLIKO STE ZAINTERESOVANI, U KOJOJ MERI BISTE ZA SEBE REKLI DA STE OBAVEŠTENI O AKTIVNOSTIMA (OD ZAJEDNIČKOG INTERESA) KOJE SE DEŠAVAJU U VAŠOJ ZAJEDNICI (OPŠTINI)?

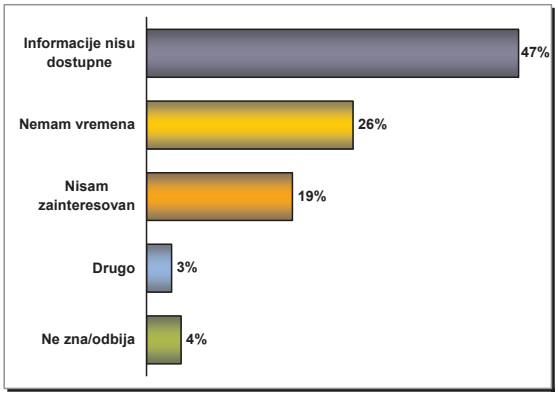
Baza: Ukupna populacija

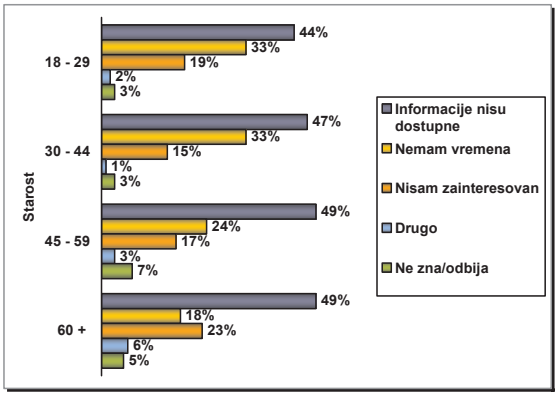




KOJI JE GLAVNI RAZLOG ŠTO NISTE BOLJE OBAVEŠTENI?

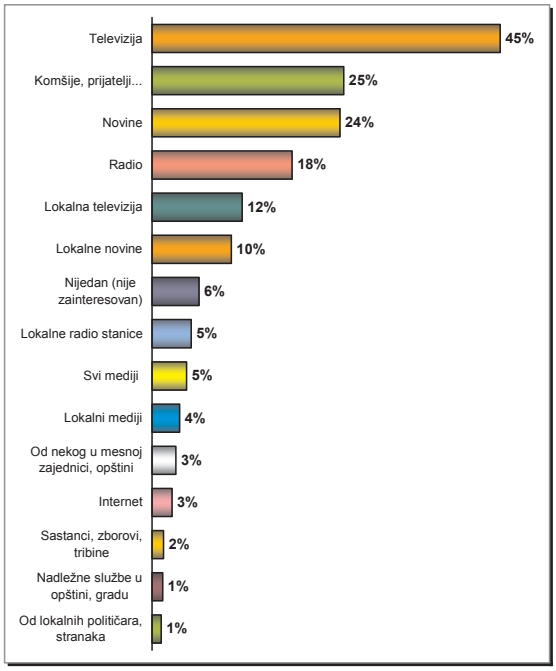
Baza:oni koji nisu u potpunosti informisani (94% ukupne populacije)

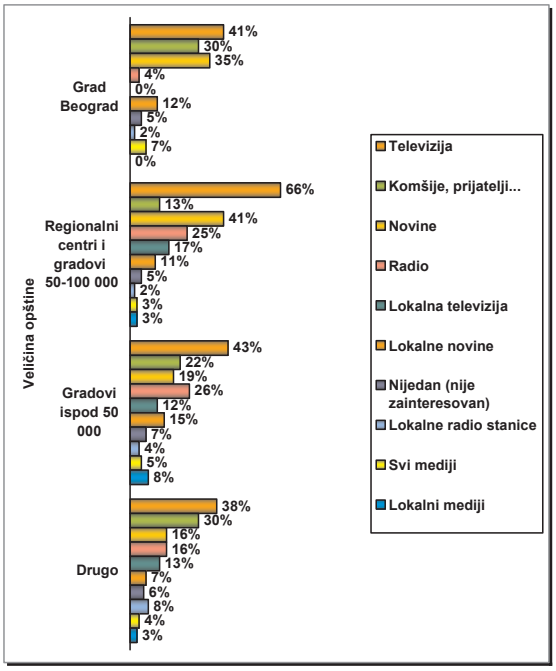




KOJE IZVORE INFORMISANJA KORISTITE KADA ŽELITE DA SAZNATE ŠTA SE DEŠAVA U VAŠOJ OPŠTINI?

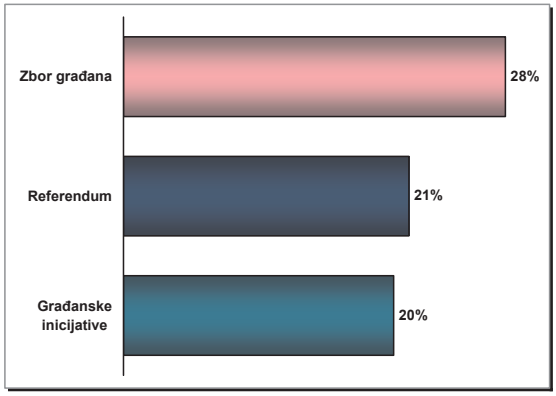
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija

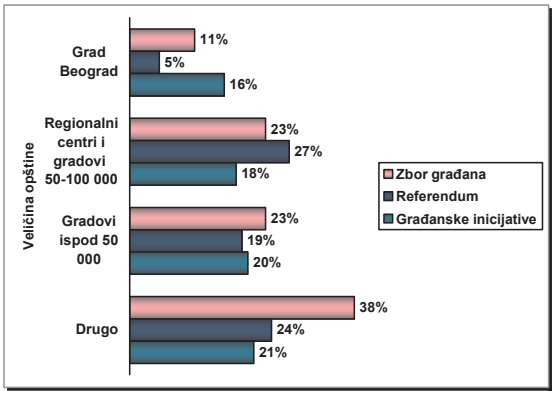




DA LI U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI POSTOJE DIREKTNI OBLICI GRAĐANSKOG ANGAŽMANA, KAO ŠTO SU . . . - % "DA"

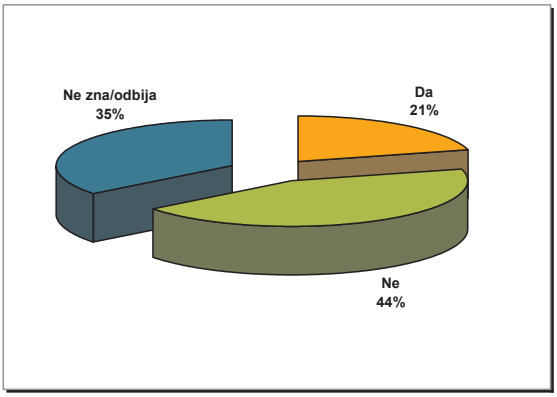
Baza: Ukupna populacija

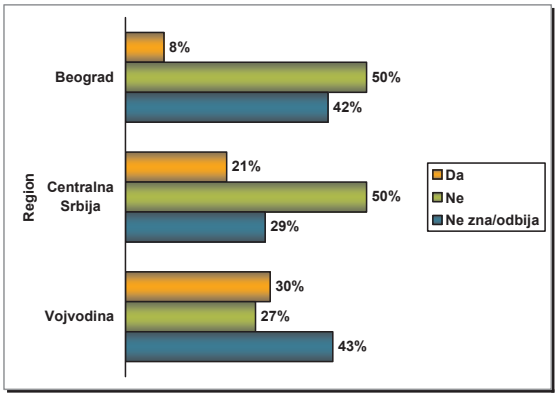




DA LI U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI POSTOJE DIREKTNI OBLICI GRAĐANSKOG ANGAŽMANA, KAO ŠTO SU… - REFERENDUM

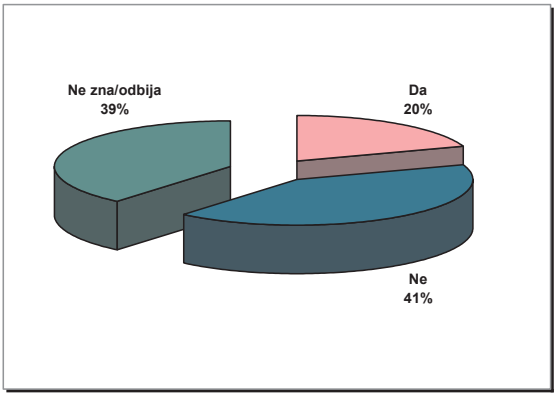
Baza: Ukupna populacija

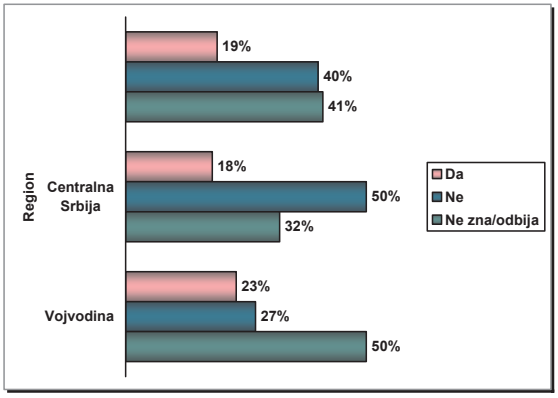




DA LI U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI POSTOJE DIREKTNI OBLICI GRAĐANSKOG ANGAŽMANA, KAO ŠTO SU… - GRAĐANSKE INICIJATIVE

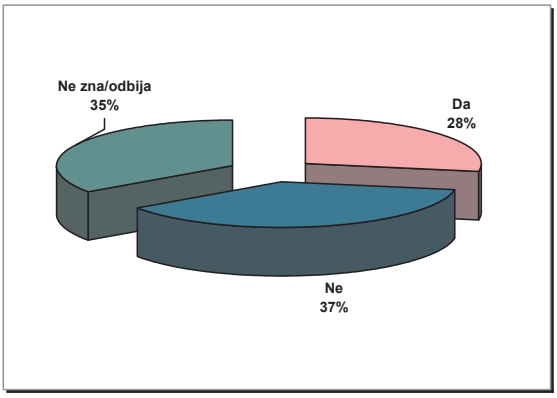
Baza: Ukupna populacija

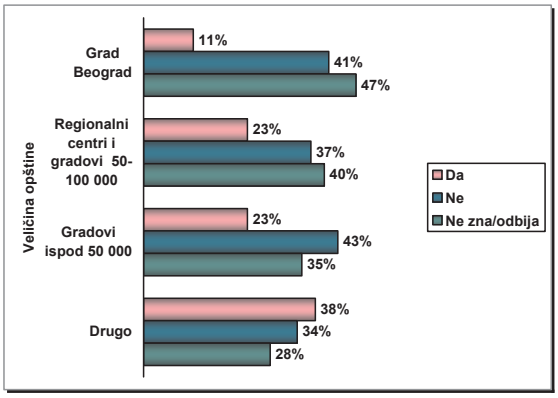




DA LI U VAŠOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI POSTOJE DIREKTNI OBLICI GRAĐANSKOG ANGAŽMANA, KAO ŠTO SU… - ZBOR GRAĐANA

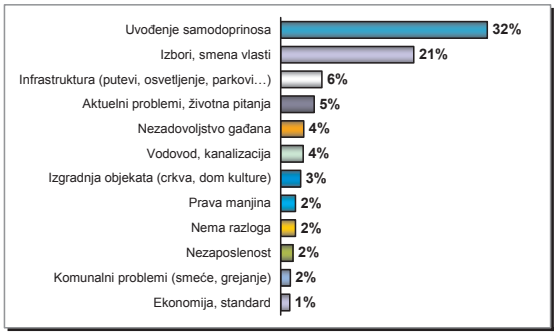
Baza: Ukupna populacija

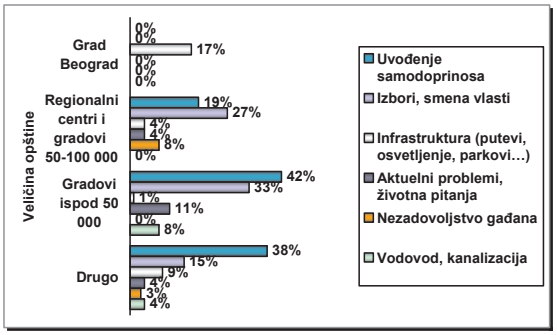




KOJI SU NAJČEŠĆI RAZLOZI ZA ORGANIZOVANJE REFERENDUMA NA LOKALNOM (OPŠTINSKOM) NIVOU?

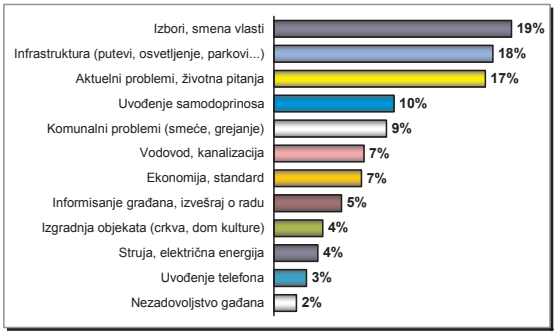
Više odgovora; Baza: ukoliko postoje direktni oblici građanskog angažmana, kao što je referendum (21% ukupne populacije)

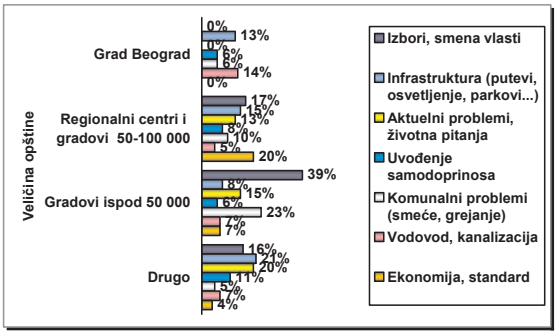




KOJI SU NAJČEŠĆI RAZLOZI ZA SAZIVANJE ZBORA GRAĐANA NA LOKALNOM (OPŠTINSKOM) NIVOU?

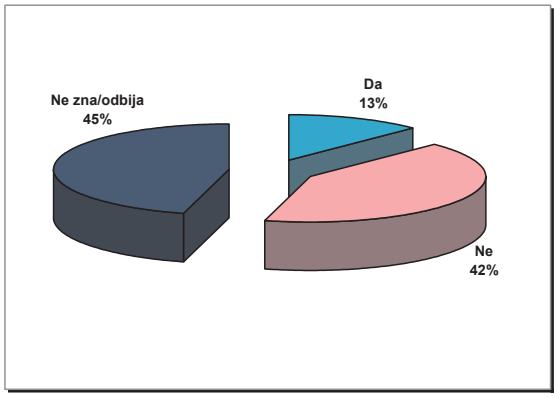
Više odgovora; Baza: ukoliko postoje direktni oblici građanskog angažmana, kao što je zbor gradjana (28% ukupne populacije)

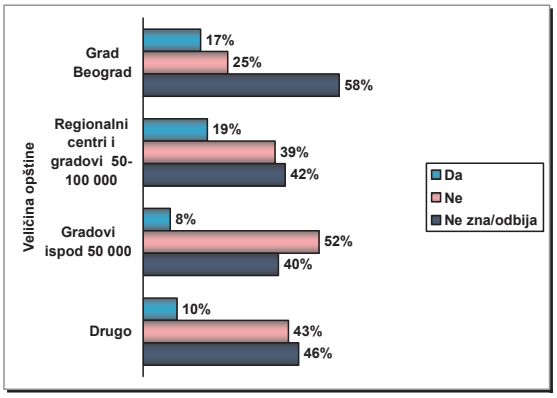




DA LI U VAŠOJ OPŠTINI POSTOJI GRAĐANSKI BRANILAC (OMBUDSMAN) KOJI ŠTITI INDIVIDUALNA I KOLEKTIVNA PRAVA I INTERESE GRAĐANA?

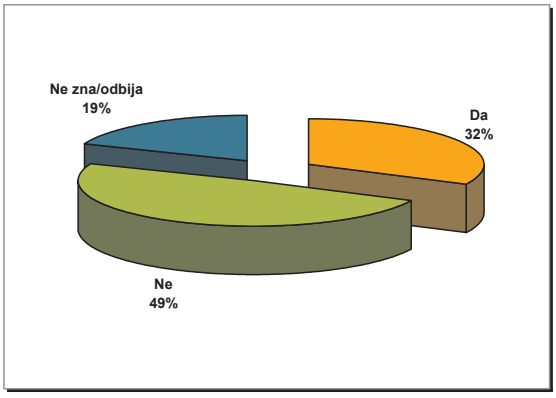
Baza: Ukupna populacija

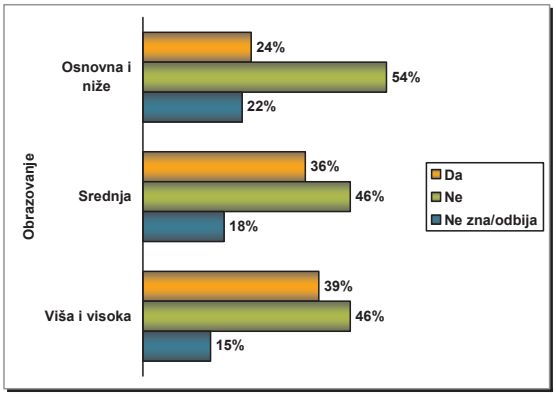




DA LI STE VI, ILI STE ČULI/ZNATE DA SU NEKI DRUGI LJUDI, IZ VAŠE OPŠTINE, PODNELI NEKI ZAHTEV OPŠTINI VEZANO ZA BILO KAKVE PROBLEME U VAŠOJ ZAJEDNICI / OPŠTINI?

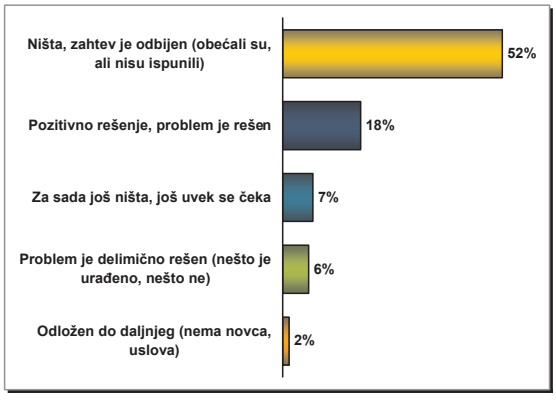
Baza: Ukupna populacija

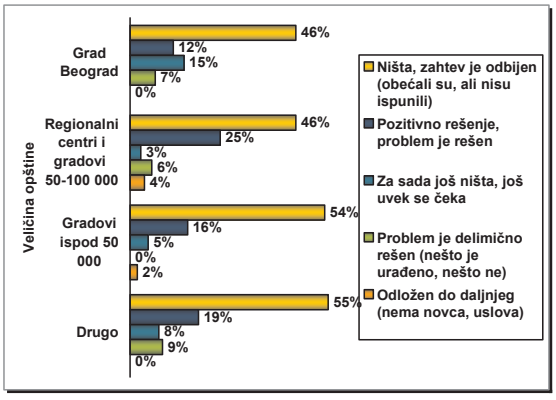




ŠTA SE DESILO U TOM SLUČAJU?

Base: ukoliko je neko podneo zahtev opštini vezano za bilo kakve probleme u zajednici/opštini (32% ukupne populacije)

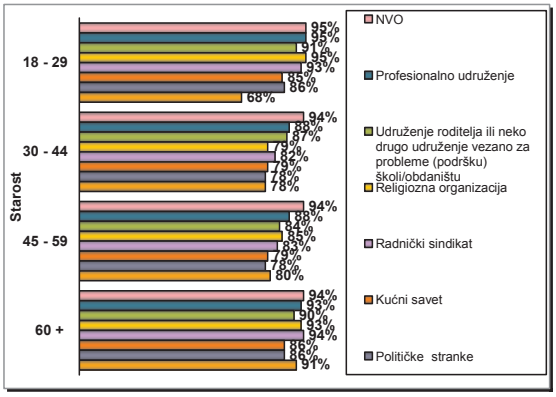




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - % "NE UČESTVUJE NI NA KOJI NAČIN" (1)

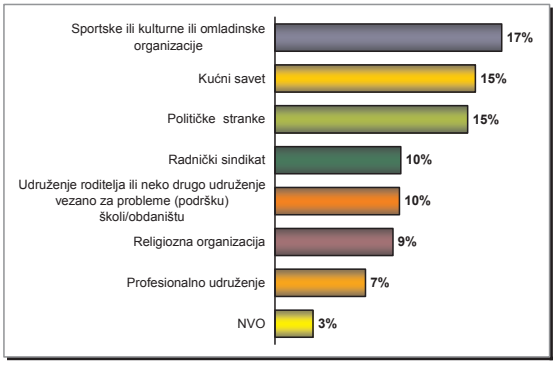
Baza: Ukupna populacija

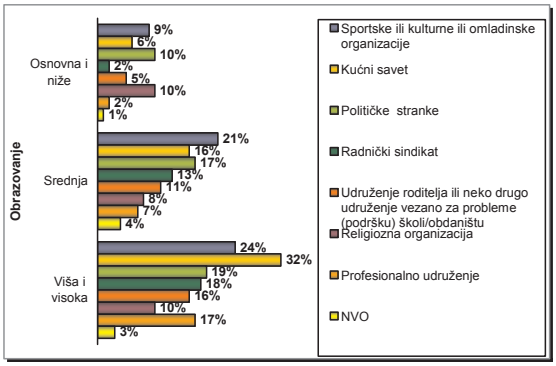




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - % "UČESTVUJE, AKTIVISTA, ČLAN" (2, 3, 4)

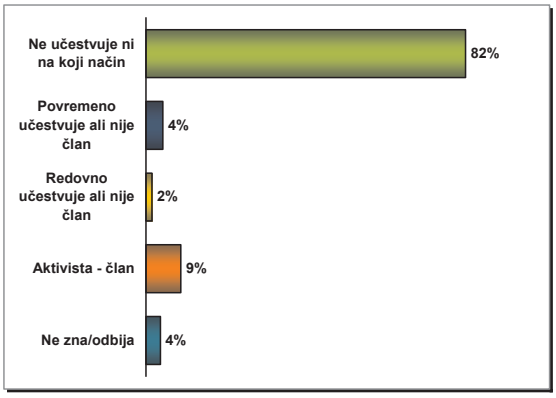
Baza: Ukupna populacija

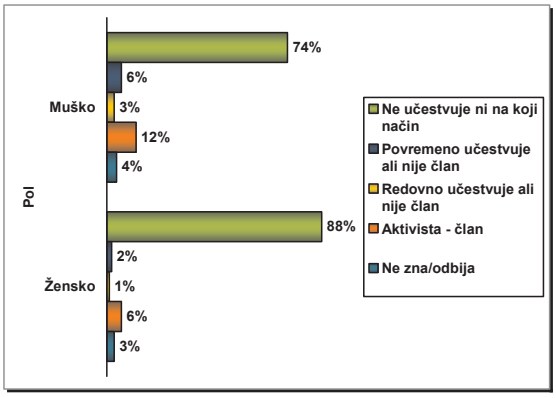




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - POLITIČKE STRANKE

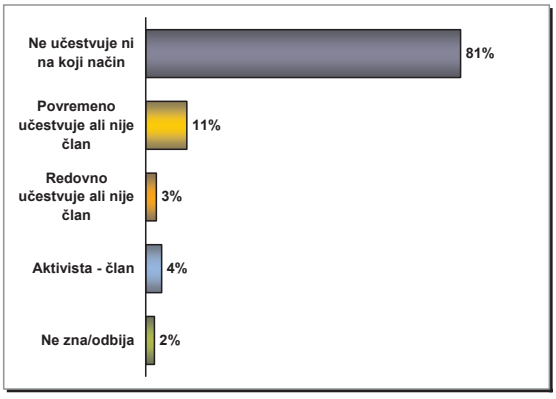
Baza: Ukupna populacija

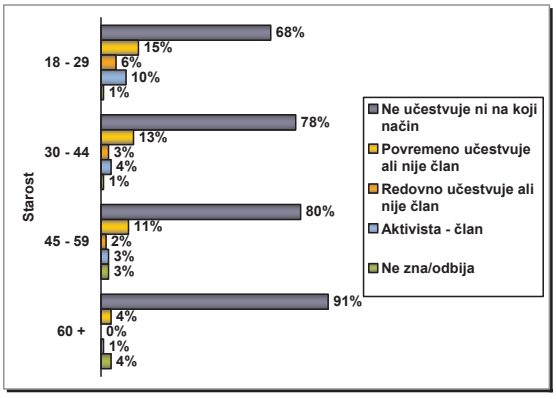




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - SPORTSKE ILI KULTURNE ILI OMLADINSKE ORGANIZACIJE

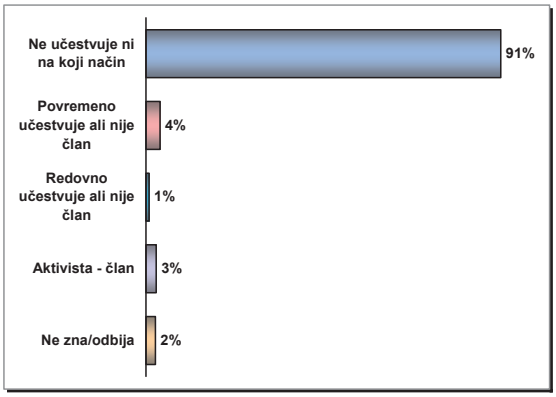
Baza: Ukupna populacija

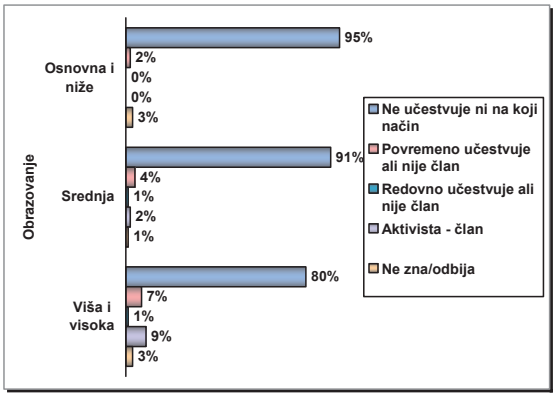




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - PROFESIONALNO UDRUŽENJE

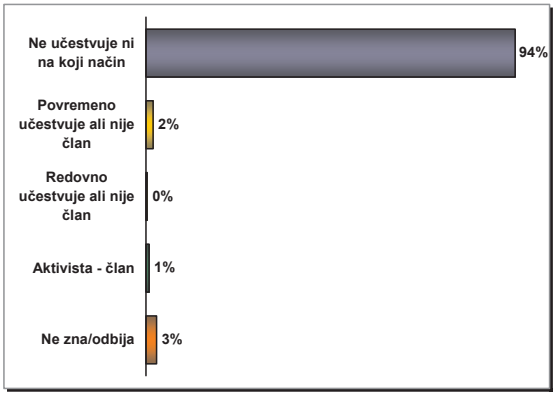
Baza: Ukupna populacija

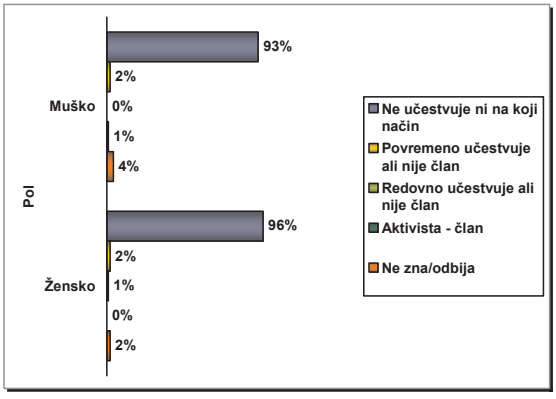




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - NVO

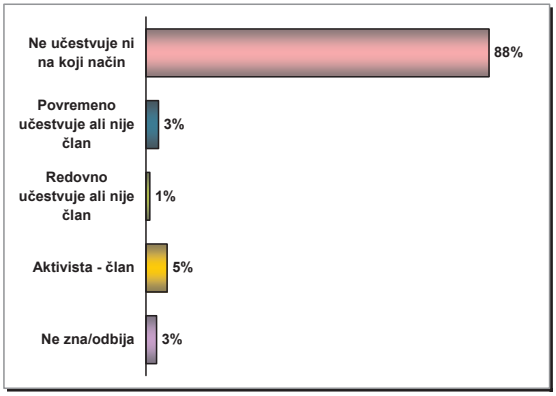
Baza: Ukupna populacija

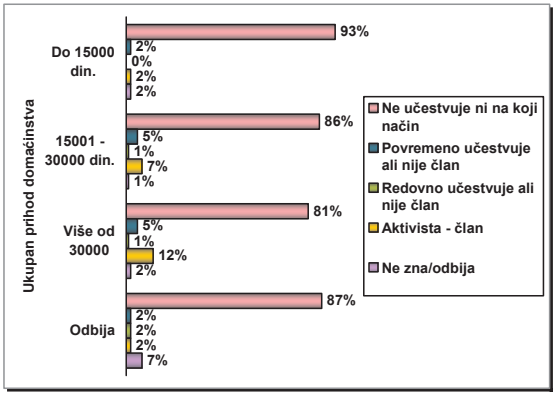




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - RADNIČKI SINDIKAT

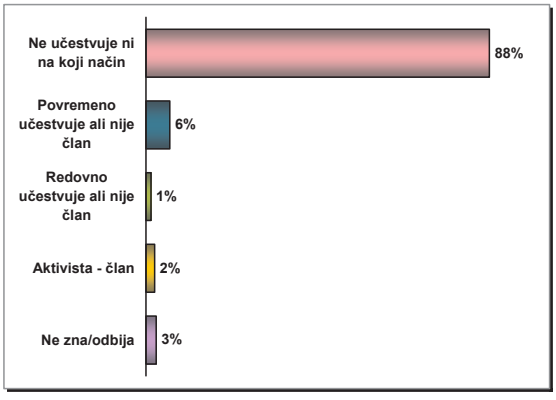
Baza: Ukupna populacija

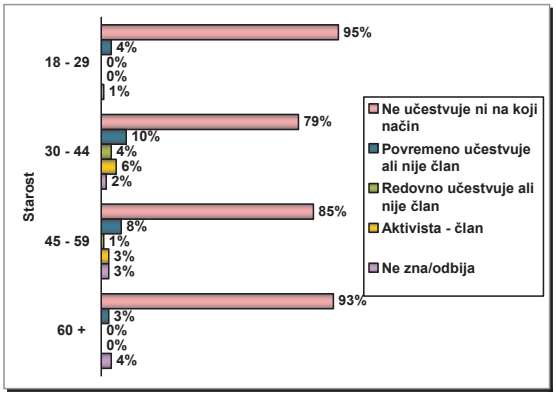




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - UDRUŽENJE RODITELJA ILI NEKO DRUGO UDRUŽENJE VEZANO ZA PROBLEME (PODRŠKU) ŠKOLI/OBDANIŠTU

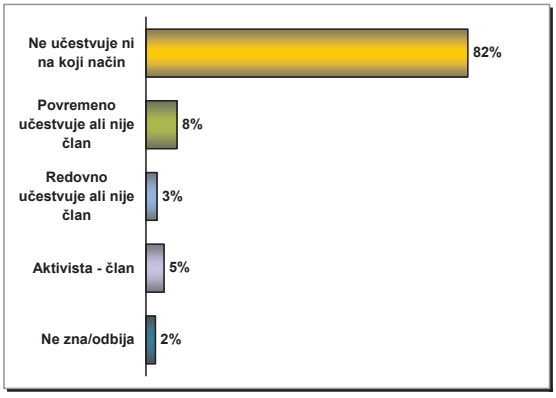
Baza: Ukupna populacija

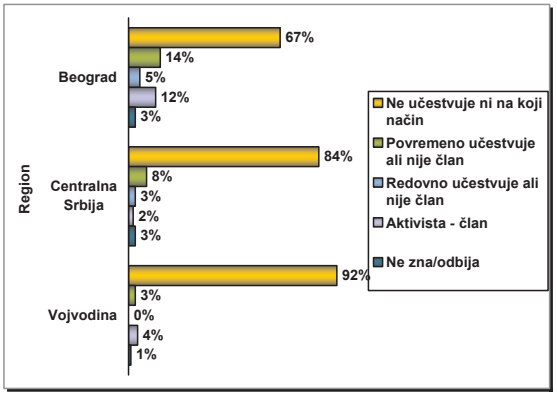




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - KUĆNI SAVET

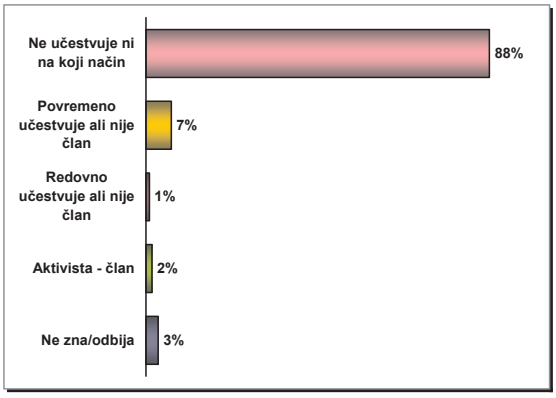
Baza: Ukupna populacija

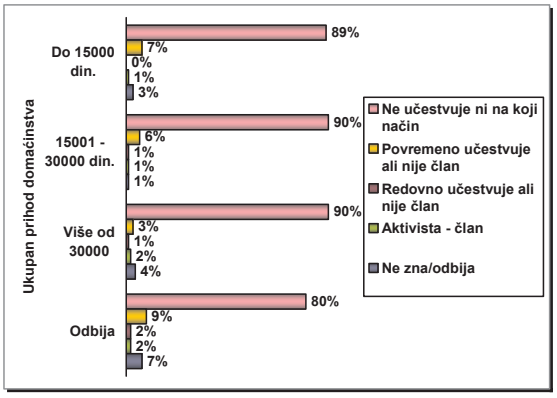




DA LI STE VI ČLAN NEKE OD SLEDEĆIH ORGANIZACIJA ILI UČESTVUJETE U NJIHOVIM AKTIVNOSTIMA ČAK IAKO NISTE NJIHOV ČLAN? - RELIGIOZNA ORGANIZACIJA

Baza: Ukupna populacija



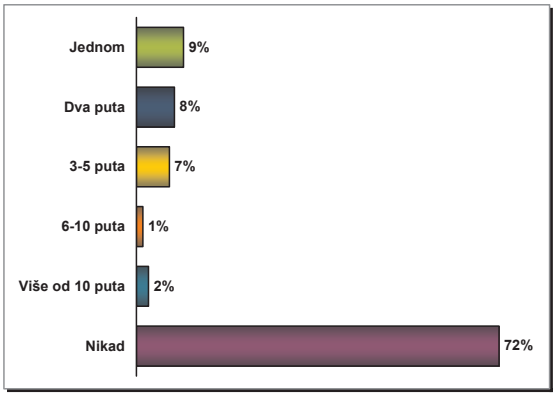


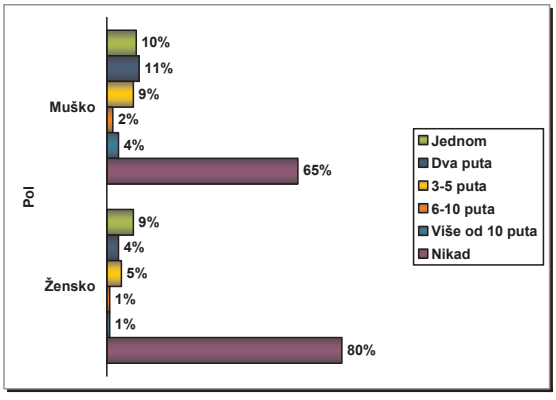
DA LI STE I U KOJOJ MERI U POSLEDNJE 3 GODINE UZELI UČEŠĆA U AKTIVNOSTIMA KAO ŠTO SU…

	Jednom	Dva puta	3-5 puta	6-10 puta	Više od 10 puta	Nikad	Ne zna/odbija	Total
	%	%	%	%	%	%	%	%
Prisustvovali nekom sastanku vezanom za informisanje o problemima u Vašoj zajednici	9.4%	7.6%	6.6%	1.3%	2.4%	72.4%	.3%	100.0%
Prisustvovali nekom sastanku, skupu koje su sami građani organizovali vezano konkretno za vaše neposredno okruženje (zgrada, komšiluk)	13.7%	8.1%	9.1%	2.8%	2.8%	63.1%	.5%	100.0%
Prisustvovali nekom sastanku u cilju skupljanja novca građana za obnovu (doprinos građana) zajednici, kao što je npr. popravka i obnova škola, infrastrukture u okruženju i slično	14.3%	5.9%	7.5%	1.5%	1.2%	68.8%	.8%	100.0%
Prisustvovali nekom sastanku akcija solidarnosti	11.9%	7.6%	5.3%	.3%	.8%	73.4%	.8%	100.0%
Potpisali neku peticiju	17.3%	8.1%	5.4%	1.4%	1.5%	65.4%	1.0%	100.0%
Učestvovali u masovnim okupljanjima (demonstracije, skupovi, štrajkovi, protesti i druge vrste skupova)	9.1%	5.2%	4.2%	1.2%	2.9%	76.7%	.6%	100.0%
Učestvovali u nekoj vrsti organizovane političke aktivnosti na poslu	3.6%	1.6%	1.3%	.3%	.6%	91.7%	.9%	100.0%
Bili uključeni u neku organizovanu javnu aktivnost (ohrabrivali druge da učestvuju, prosleđivali peticije, delili proglase ili deklaracije ili neku sličnu vrstu političkih materijala)	3.4%	1.9%	1.4%	.7%	1.2%	90.8%	.5%	100.0%
Javno govorili na nekom skupu, konferenciji ili sastanku	3.5%	1.8%	2.0%	.7%	1.7%	89.8%	.4%	100.0%
Izneli svoje mišljenje u nekim novinama, na radiju, ili TV	4.7%	1.3%	1.8%	.1%	.3%	91.5%	.4%	100.0%
Bili organizator ili vođa neke javne aktivnosti	2.4%	1.2%	.9%	.3%	.7%	93.4%	1.0%	100.0%

DA LI STE- PRISUSTVOVALI NEKOM SASTANKU VEZANOM ZA INFORMISANJE O PROBLEMIMA U VAŠOJ ZAJEDNICI?

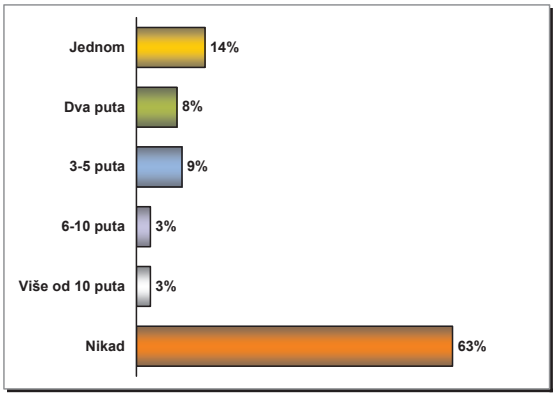
Baza: Ukupna populacija

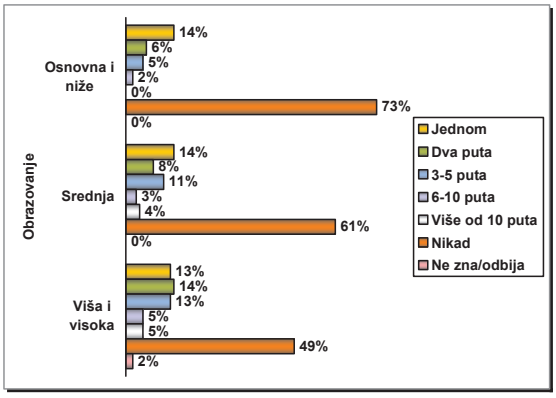




DA LI STE - PRISUSTVOVALI NEKOM SASTANKU, SKUPU KOJE SU SAMI GRAĐANI ORGANIZOVALI VEZANO KONKRETNO ZA VAŠE NEPOSREDNO OKRUŽENJE

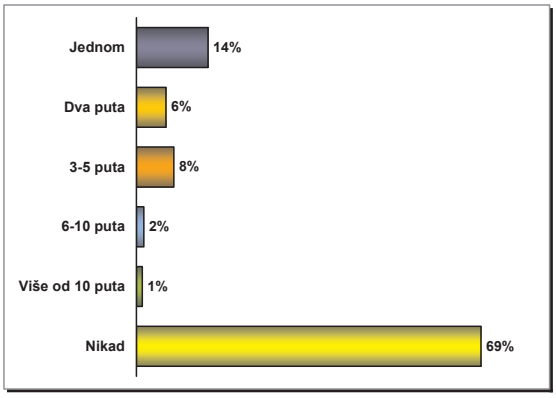
Baza: Ukupna populacija

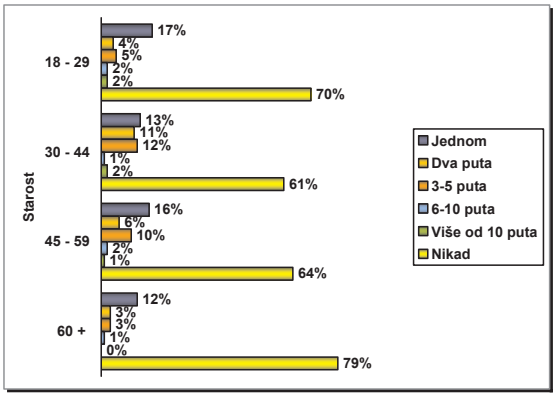




DA LI STE - PRISUSTVOVALI NEKOM SASTANKU U CILJU SKUPLJANJA NOVCA GRAĐANA ZA OBNOVU (DOPRINOS GRAĐANA) ZAJEDNICI, KAO ŠTO JE NPR. POPRAVKA I OBNOVA ŠKOLA, INFRASTRUKTURE U OKRUŽENJU I SLIČNO

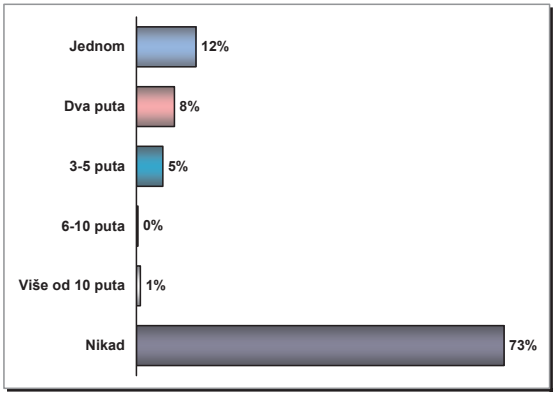
Baza: Ukupna populacija

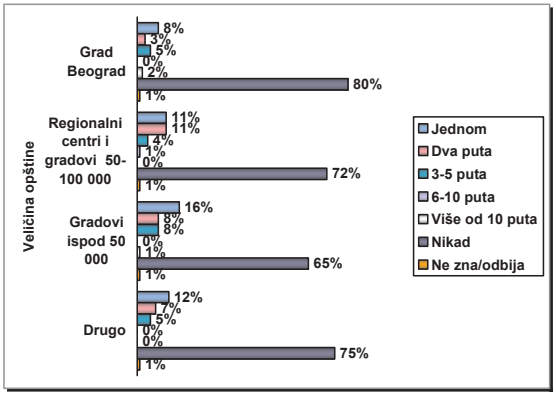




DA LI STE - PRISUSTVOVALI NEKOM SASTANKU AKCIJA SOLIDARNOSTI

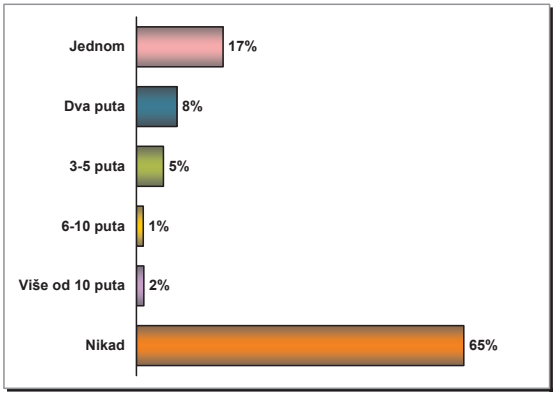
Baza: Ukupna populacija

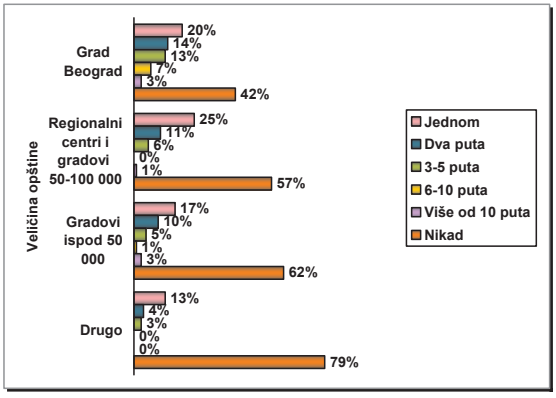




DA LI STE - POTPISALI NEKU PETICIJU?

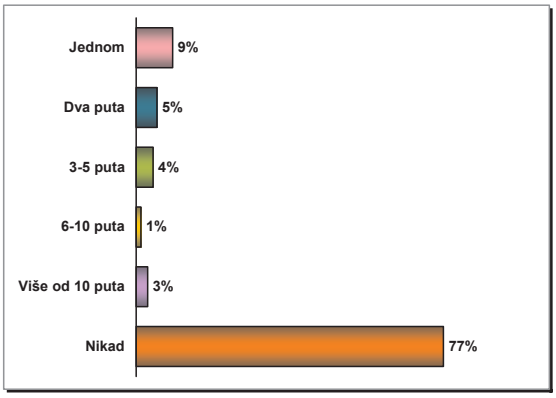
Baza: Ukupna populacija

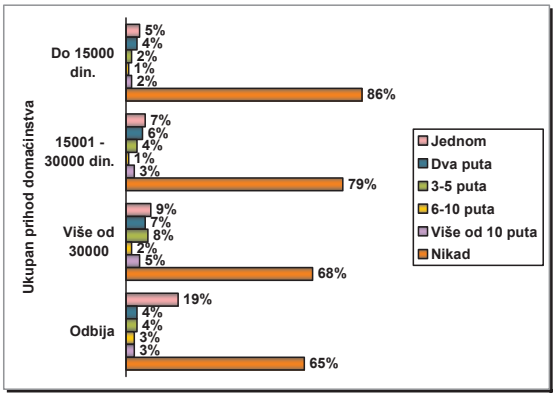




DA LI STE - UČESTVOVALI U MASOVNIM OKUPLJANJIMA (DEMONSTRACIJE, SKUPOVI, ŠTRAJKOVI, PROTESTI I DRUGE VRSTE SKUPOVA)?

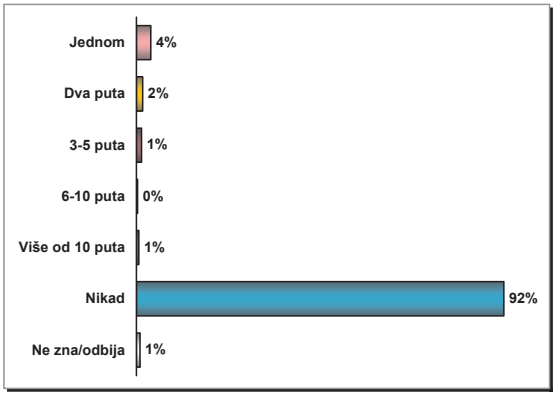
Baza: Ukupna populacija

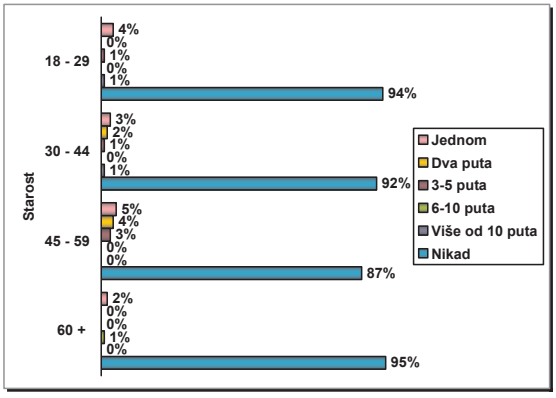




DA LI STE - UČESTVOVALI U NEKOJ VRSTI ORGANIZOVANE POLITIČKE AKTIVNOSTI NA POSLU?

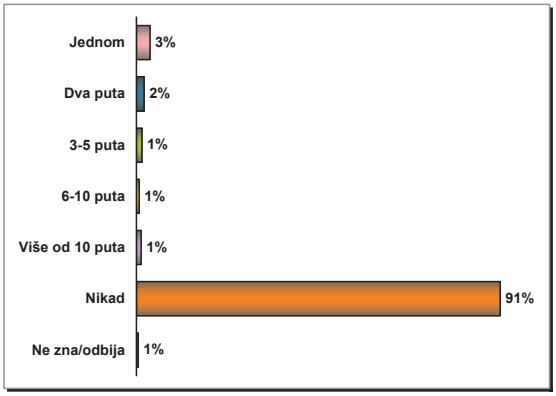
Baza: Ukupna populacija

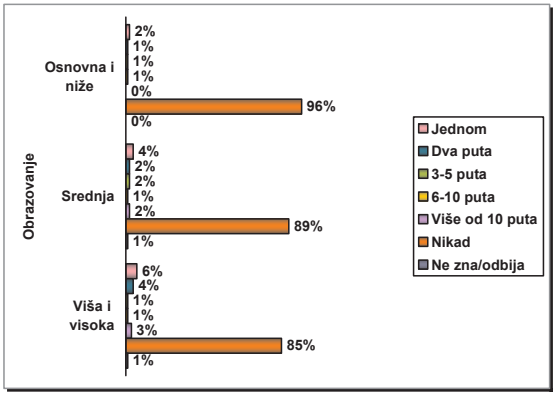




DA LI STE - BILI UKLJUČENI U NEKU ORGANIZOVANU JAVNU AKTIVNOST

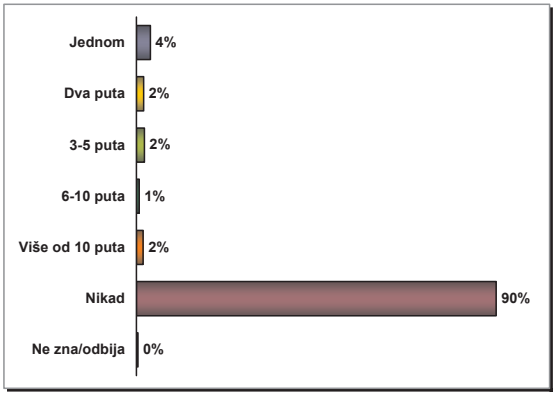
Baza: Ukupna populacija

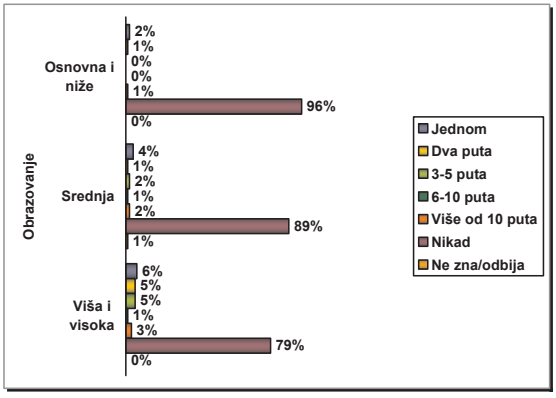




DA LI STE - JAVNO GOVORILI NA NEKOM SKUPU, KONFERENCIJI ILI SASTANKU?

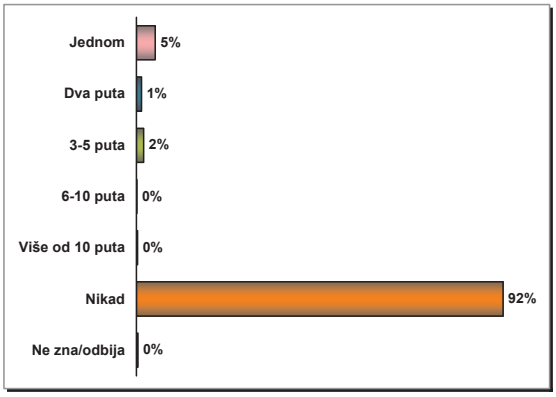
Baza: Ukupna populacija

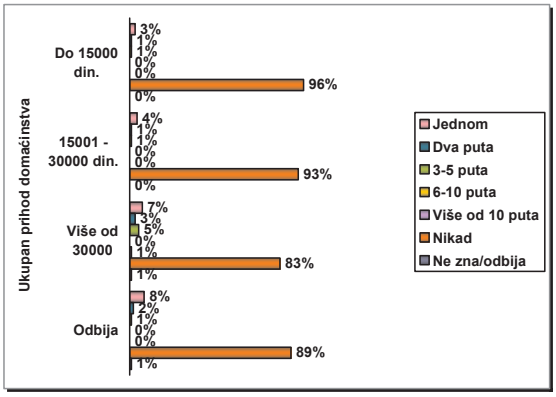




DA LI STE - IZNELI SVOJE MIŠLJENJE U NEKIM NOVINAMA, NA RADIJU, ILI TV

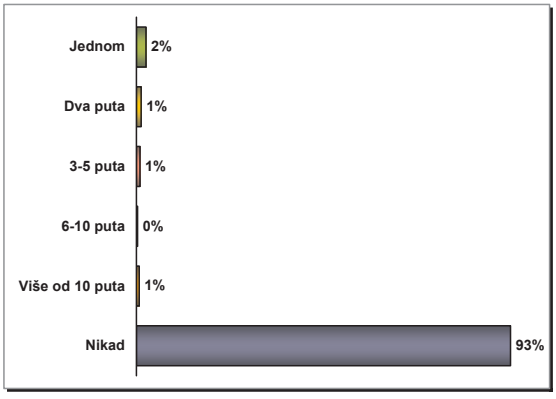
Baza: Ukupna populacija

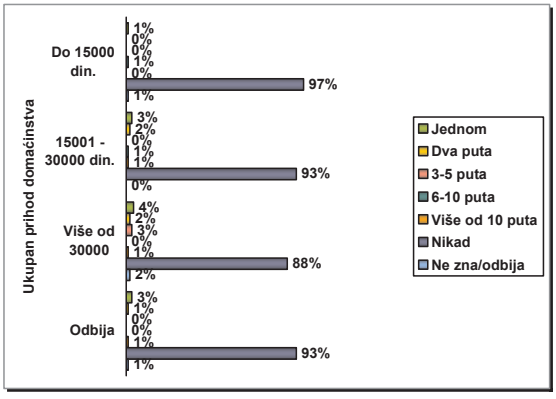




DA LI STE - BILI ORGANIZATOR ILI VOĐA NEKE JAVNE AKTIVNOSTI

Baza: Ukupna populacija





Prilog III

Stavovi prema lokalnim vlastima i NVO

DA LI, PO VAŠEM MIŠLJENJU, ODBORNICI U SKUPŠTINI OPŠTINE, IZABRANI NA OPŠTINSKIM IZBORIMA ZASTUPAJU INTERESE GRAĐANA KOJI SU IH IZABRALI?

Baza: Ukupna populacija

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Ukupan prihod domaćinstva				Region			Veličina opštine			
		Muško	Žensko	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60 +	Osnovna i niže	Srednja	Viša i visoka	Do 15000 din.	15001 - 30000 din.	Više od 30000	Odbija	**Beograd**	**Centralna Srbija**	Vojvodina	Grad Beograd	Regionalni centri i gradovi 50-100 000	Gradovi ispod 50 000	Drugo
N	1061	510	551	215	258	287	300	392	482	187	359	304	202	196	226	548	287	160	216	221	464
sig		0.41		0.05				0.09			0.01				0.00			0.00			
Uopšte ne	27.5	29	26	29	26	24	31	31	26	25	32	25	24	26	27	29	25	25	28	29	27
Uglavnom ne	25.8	26	26	29	24	25	26	22	29	26	24	30	26	22	31	26	21	34	23	28	23
Sum -	53.3	55	52	58	50	50	57	53	55	51	56	56	51	49	58	55	46	59	51	57	51
I da i ne	27.1	26	28	28	28	31	22	26	29	25	24	26	31	31	25	28	27	24	36	26	25
Sum +	13.6	14	13	9	19	13	13	15	12	15	15	14	15	8	8	13	20	6	12	12	18
Uglavnom da	12.2	12	13	8	17	12	11	14	10	13	14	12	14	7	8	11	17	6	10	11	16
U potpunosti	1.4	2	1	1	2	1	2	1	2	2	2	1	1	1	0	1	2		1	1	2
Ne zna/odbija	6.0	5	7	5	3	6	8	7	4	8	5	5	3	12	9	4	8	11	1	5	7
Total											100%										
Mean	2.3	2.3	2.3	2.2	2.4	2.4	2.2	2.3	2.3	2.4	2.3	2.3	2.4	2.3	2.2	2.3	2.5	2.1	2.3	2.2	2.4

DA LI SU, PO VAŠEM MIŠLJENJU, LOKALNE VLASTI SVESNE PROBLEMA KOJE GRAĐANI IMAJU U SVAKODNEVNOM ŽIVOTU?

Baza: Ukupna populacija

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Ukupan prihod domaćinstva				Region			Veličina opštine			
		Muško	Žensko	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60 +	Osnovna i niže	Srednja	Viša i visoka	Do 15000 din.	15001 - 30000 din.	Više od 30000	Odbija	**Beograd**	**Centralna Srbija**	Vojvodina	Grad Beograd	Regionalni centri i gradovi 50-100 000	Gradovi ispod 50 000	Drugo
N	1061	510	551	215	258	287	300	392	482	187	359	304	202	196	226	548	287	160	216	221	464
sig		0.68		0.01				0.01			0.00				0.00			0.00			
Uopšte ne	19.2	21	18	17	17	20	22	20	19	18	24	16	17	18	15	23	15	16	18	19	21
Uglavnom ne	17.8	18	18	18	20	14	19	17	18	18	16	19	23	15	17	17	19	15	22	18	16
Sum -	37.0	39	35	34	37	35	41	37	38	35	40	35	39	32	32	41	34	31	41	37	37
I da i ne	16.2	16	16	20	15	19	12	13	19	16	13	19	13	21	16	15	19	14	18	24	13
Sum +	43.2	42	45	42	47	45	39	44	41	46	43	45	46	38	50	42	41	53	40	36	45
Uglavnom da	27.7	26	29	25	32	29	26	31	25	29	29	29	28	22	25	27	31	25	25	26	30
U potpunosti	15.5	16	15	17	15	16	14	13	17	17	13	16	18	17	25	14	11	28	15	9	15
Ne zna/odbija	3.5	3	4	3	1	2	7	6	2	2	4	2	1	8	1	3	6	2	2	3	5
Total											100%										
Mean	3.0	3.0	3.1	3.1	3.1	3.1	2.9	3.0	3.0	3.1	2.9	3.1	3.1	3.1	3.3	2.9	3.0	3.3	3.0	2.9	3.0

KADA TREBA SE DEFINIŠU PRIORITETI KOJIMA LOKALNA VLAST TREBA DA SE BAVI, DA LI LOKALNA VLAST UZIMA U OBZIR MIŠLJENJA GRAĐANA?

Baza: Ukupna populacija

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Ukupan prihod domaćinstva				Region			Veličina opštine			
		Muško	Žensko	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60 +	Osnovna i niže	Srednja	Viša i visoka	Do 15000 din.	15001 - 30000 din.	Više od 30000	Odbija	**Beograd**	**Centralna Srbija**	Vojvodina	Grad Beograd	Regionalni centri i gradovi 50-100 000	Gradovi ispod 50 000	Drugo
N	1061	510	551	215	258	287	300	392	482	187	359	304	202	196	226	548	287	160	216	221	464
sig		0.00		0.00				0.00			0.00				0.03			0.00			
Uopšte ne	29.5	32	27	32	27	29	31	31	29	26	34	25	23	35	30	32	24	27	33	27	30
Uglavnom ne	31.9	32	32	33	38	29	29	27	34	36	31	33	36	28	34	32	30	36	38	27	30
Sum -	61.4	64	58	64	65	57	60	58	64	62	65	58	59	63	64	65	53	63	71	54	60
I da i ne	19.5	17	21	22	16	25	15	17	22	18	14	26	23	16	21	18	22	20	19	29	15
Sum +	12.4	13	12	9	16	13	11	12	11	16	12	12	15	11	11	12	14	12	8	12	15
Uglavnom da	11.1	10	12	7	14	12	10	11	10	15	11	11	13	10	9	11	13	9	8	11	13
U potpunosti	1.3	3	0	1	2	1	1	1	1	2	2	1	1	1	2	1	1	3		1	2
Ne zna/odbija	6.8	5	8	5	3	5	13	12	4	3	9	4	4	10	4	6	11	6	2	6	10
Total											100%										
Mean	2.2	2.1	2.2	2.1	2.2	2.2	2.1	2.1	2.2	2.3	2.1	2.3	2.3	2.0	2.2	2.1	2.3	2.2	2.0	2.3	2.2

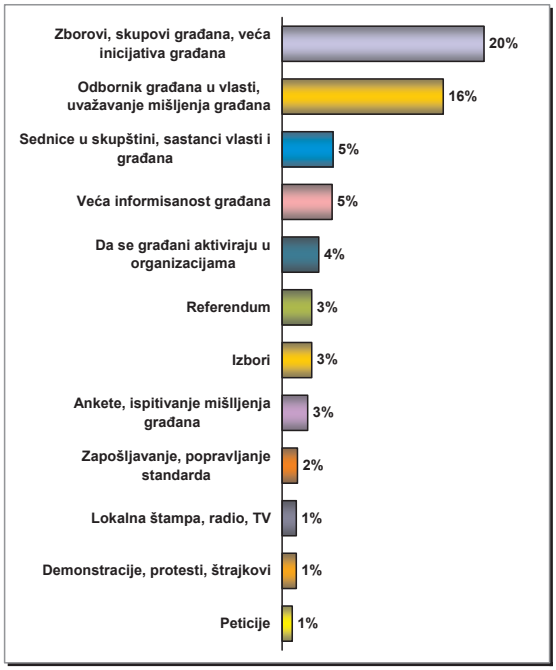
KADA SE PRIPREMA BUDŽET ZA NAREDNU GODINU, DA LI LOKALNE VLASTI KONSULTUJU GRAĐANE PRILIKOM UTVRĐIVANJA PRIORITETA

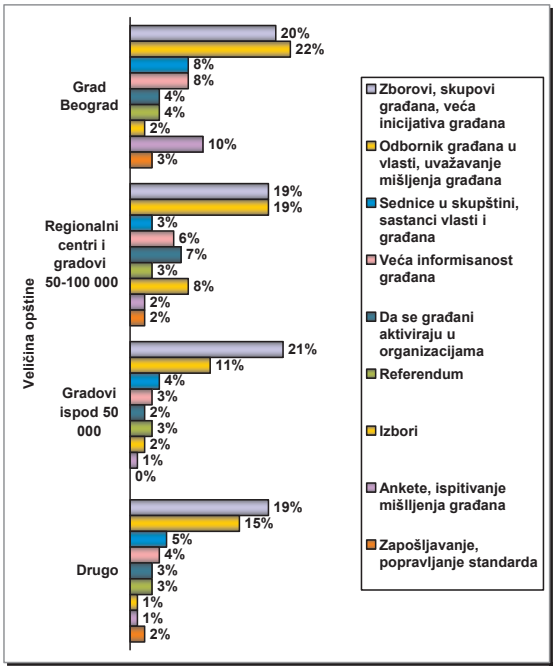
Baza: Ukupna populacija

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Ukupan prihod domaćinstva				Region			Veličina opštine			
		Muško	Žensko	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60 +	Osnovna i niže	Srednja	Viša i visoka	Do 15000 din.	15001 - 30000 din.	Više od 30000	Odbija	**Beograd**	**Centralna Srbija**	Vojvodina	Grad Beograd	Regionalni centri i gradovi 50-100 000	Gradovi ispod 50 000	Drugo
N	1061	510	551	215	258	287	300	392	482	187	359	304	202	196	226	548	287	160	216	221	464
sig		0.33		0.00				0.00			0.38				0.02			0.00			
Uopšte ne	50.3	52	49	49	53	53	46	48	52	51	51	46	50	55	59	49	45	59	56	47	46
Uglavnom ne	24.0	24	24	28	24	23	22	23	26	23	23	27	26	19	21	25	23	18	26	27	24
Sum -	74.3	76	73	77	77	76	68	71	77	74	75	73	76	74	80	75	68	77	82	74	70
I da i ne	8.2	8	9	6	8	10	8	6	8	12	8	9	8	8	5	10	8	5	12	9	7
Sum +	4.5	4	5	4	6	6	2	4	4	7	4	6	6	3	4	4	6	5	2	4	6
Uglavnom da	4.2	4	5	3	6	5	2	3	4	7	3	5	6	3	4	3	6	5	2	3	6
U potpunosti	0.3	1		1	0	0		0	0		0	1				0	0			0	1
Ne zna/odbija	13.0	12	14	12	9	9	21	20	10	7	14	12	9	16	11	12	17	13	4	13	17
Total											100%										
Mean	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	1.6	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5	1.6	1.7	1.7

ŠTA VI VIDITE KAO MOGUĆE NAČINE ZA GRAĐANE DA UČESTVUJU U JAVNOM ŽIVOTU LOKALNE ZAJEDNICE?

Više odgovora; Baza: Ukupna populacija





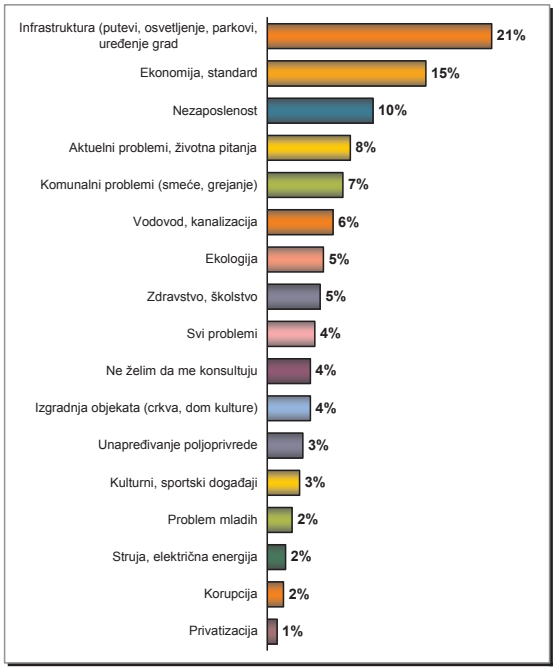
ŠTA VI VIDITE KAO MOGUĆE NAČINE ZA GRAĐANE DA UČESTVUJU U JAVNOM ŽIVOTU LOKALNE ZAJEDNICE?

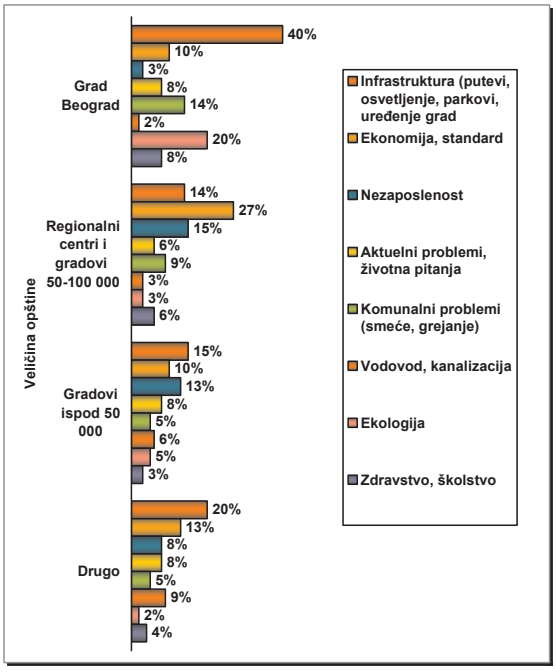
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija

	Total	Pol		Starost				Obrazovanje			Ukupan prihod domaćinstva				Region			Veličina opštine			
		Muško	Žensko	18 - 29	30 - 44	45 - 59	60 +	Osnovna i niže	Srednja	Viša i visoka	Do 15000 din	15001 - 30000 din.	Više od 30000	Odbija	Beograd	Centralna Srbija	Vojvodina	Grad Beograd	Regionalni centri i gradovi 50-100 000	Gradovi ispod 50 000	Drugo
N	1061	510	551	215	258	287	300	392	482	187	359	304	202	196	226	548	287	160	216	221	464
Zborovi, skupovi građana, veća inicijativa građana	19.8	19	20	22	21	20	18	16	21	24	19	24	20	14	19	17	25	20	19	21	19
Odbornik građana u vlasti, uvažavanje mišljenja građana	15.8	16	15	16	12	17	18	16	16	15	18	16	17	11	20	16	12	22	19	11	15
Sednice u skupštini, sastanci vlasti i građana	5.0	5	5	5	6	5	4	4	7	3	3	6	9	3	9	4	4	8	3	4	5
Veća informisanost građana	4.9	5	5	6	4	8	2	4	5	9	3	6	6	5	8	4	4	8	6	3	4
Da se građani aktiviraju u organizacijama	3.6	5	3	4	8	2	2	3	4	5	5	2	4	2	3	4	4	4	7	2	3
Referendum	2.9	2	3	3	3	3	3	3	3	3	4	2	4	1	3	3	3	4	3	3	3
Izbori	2.9	3	3	4	3	3	2	1	3	6	2	2	2	7	2	2	6	2	8	2	1
Ankete, ispitivanje mišljenja građana	2.5	3	2	4	3	3	2		4	4	1	2	5	4	7	1	1	10	2	1	1
Zapošljavanje, popravljanje standarda	1.5	2	1	0	2	1	2	1	2	2	1	1	3	1	2	2	0	3	2	0	2
Lokalna štampa, radio, TV	1.4	2	1	2	1	2	1	1	1	3	1	2	2	0	2	1	1	3	1	1	1
Demonstracije, protesti, štrajkovi	1.4	1	2	1	2	2	1	1	2	2	1	2	1	0	2	2	0	3	2		1
Peticije	1.0	1	1	1	1	1	0	0	1	2	1	2	0	0	1	1	0	1	2	1	1
Drugo < 1%	2.0	3	1	3	1	4	0	1	2	2	1	1	3	4	4	2	1	5	2	2	1
Ništa	2.4	3	2	2	2	3	3	3	2	3	4	2	2	2	1	3	2		2	3	3
Bez odgovora	43.7	40	47	37	42	40	54	55	39	30	47	39	34	54	30	48	47	22	35	56	49

POVODOM KOJIH PITANJA/AKTIVNOSTI BISTE ŽELELI DA BUDETE KONSULTOVANI OD STRANE VAŠE LOKALNE ZAJEDNICE/OPŠTINE?

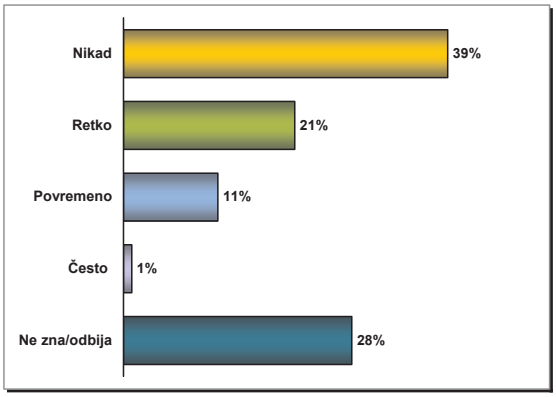
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija

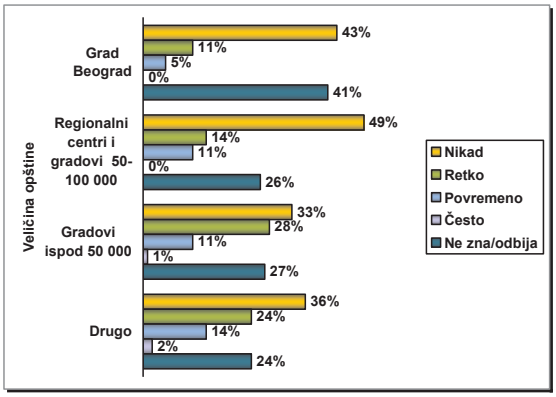




DA LI LOKALNA UPRAVA ORGANIZUJE SASTANKE GRAĐANA VAŠE ZAJEDNICE/OPŠTINE?

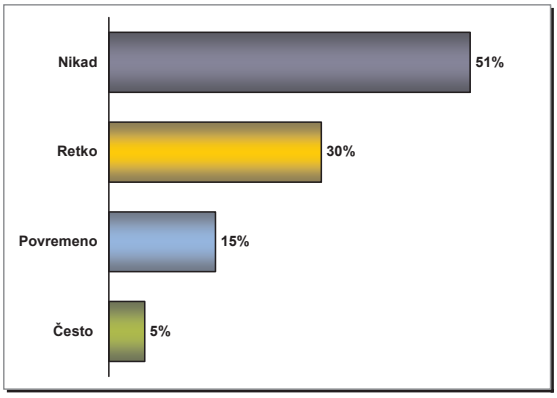
Baza: Ukupna populacija

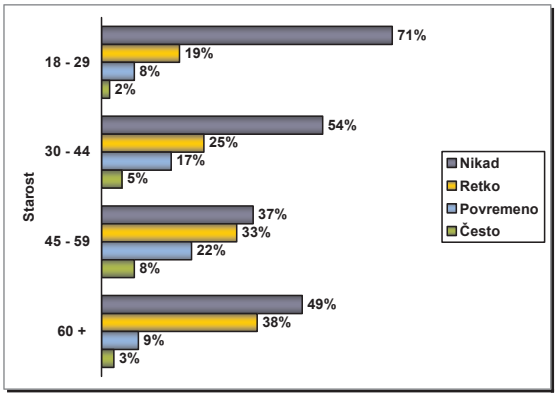




DA LI VI UČESTVUJETE NA SKUPOVIMA KOJE ORGANIZUJU LOKALNE VLASTI SA GRAĐANIMA?

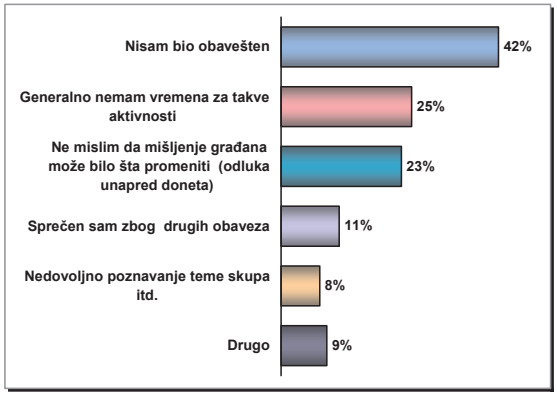
Baza: ako lokalna uprava organizuje sastanke građana zajednice/opštine (34% ukupne populacije)

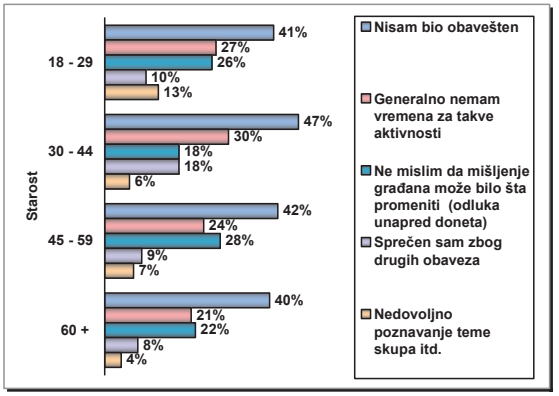




KOJI SU VAŠI RAZLOZI ZA NEUČESTVOVANJE?

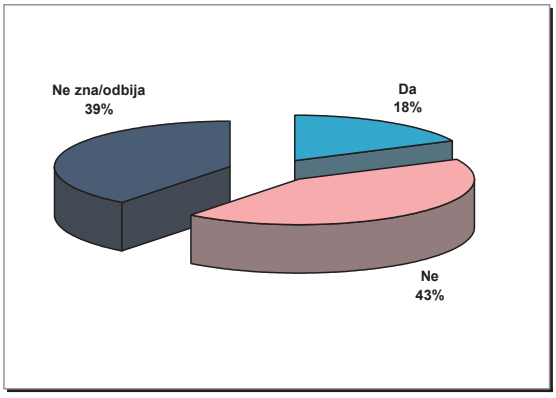
Više odgovora; Baza: oni koji ne učestvuju na skupovima koje organizuju lokalne vlasti sa građanima (39% ukupne populacije)

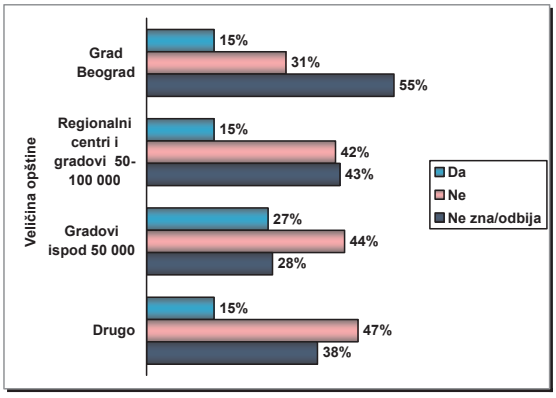




DA LI LOKALNE VLASTI ORGANIZUJU 'DAN OTVORENIH VRATA' ZA GRAĐANE?

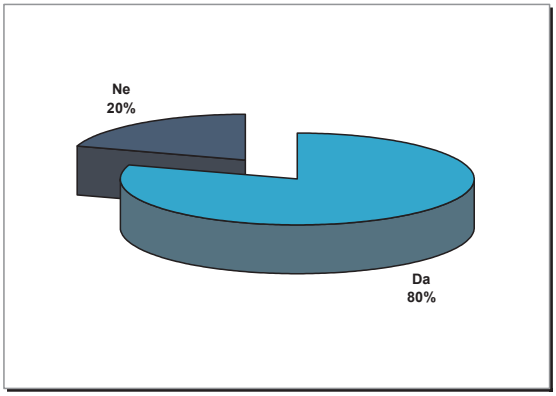
Baza: Ukupna populacija

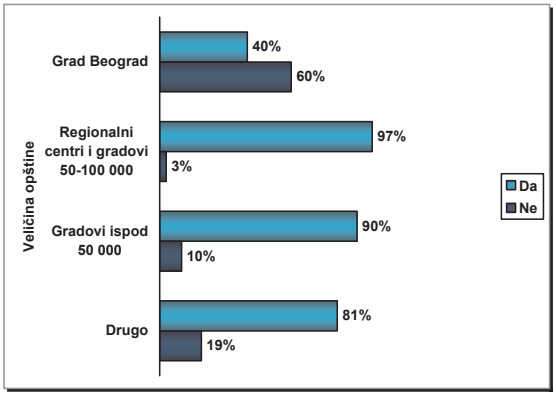




DA LI ZNATE KO JE PREDSEDNIK VAŠE OPŠTINE ?

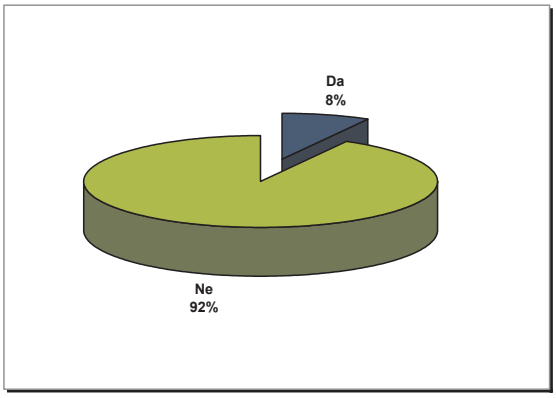
Baza: Ukupna populacija

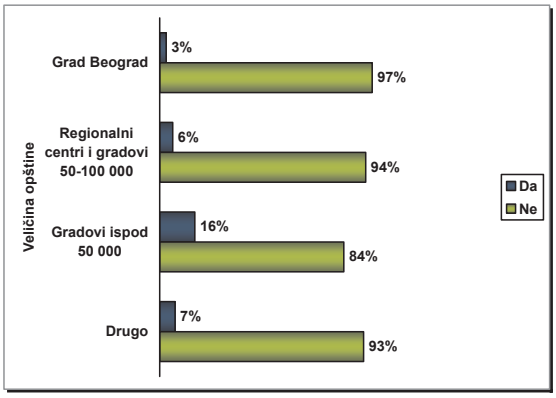




DA LI STE IKADA IMALI SASTANAK SA PREDSEDNIKOM VAŠE OPŠTINE LIČNO?

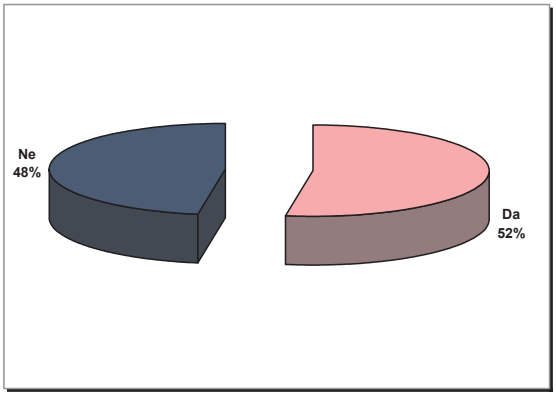
Baza: Ukupna populacija

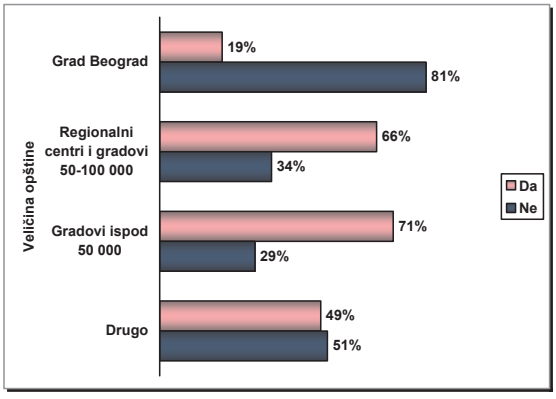




DA LI STE VIDELI PREDSEDNIKA OPŠTINE UŽIVO?

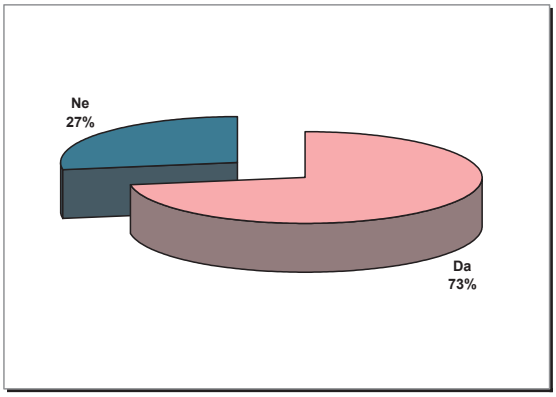
Baza: Ukupna populacija

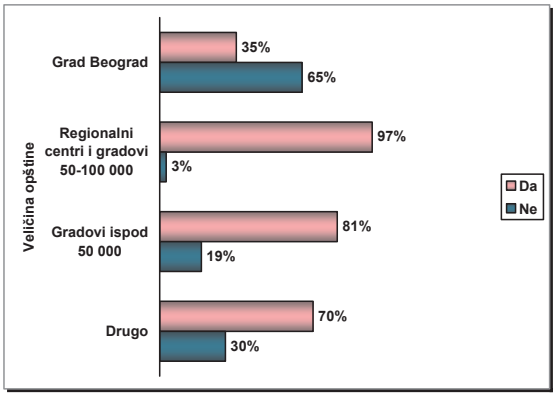




DA LI STE VIDELI PREDSEDNIKA OPŠTINE U MEDIJIMA?

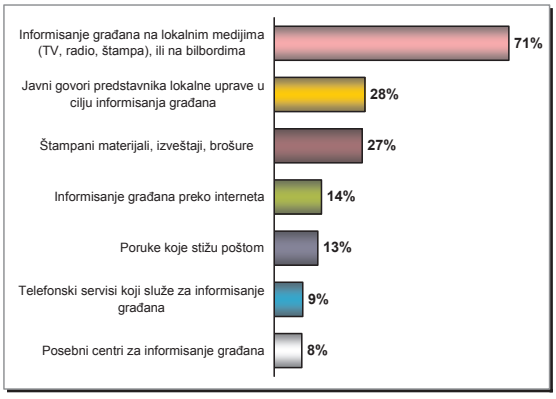
Baza: Ukupna populacija

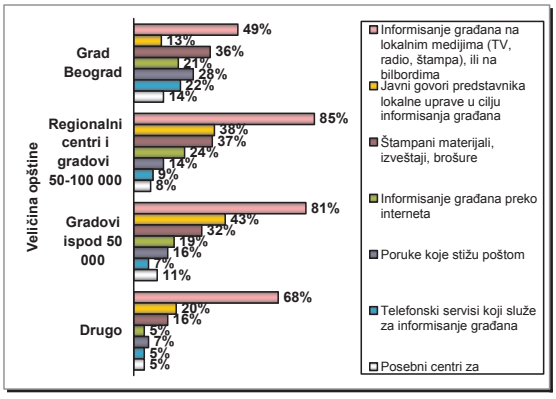




DA LI SE VAŠA LOKALNA UPRAVA TRUDI DA NA NEKI DRUGI NAČIN INFORMIŠE GRAĐANE?
DA LI SU GRAĐANIMA DOSTUPNI: - % "DA"

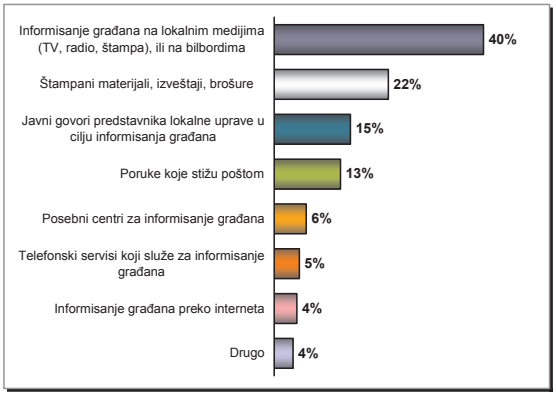
Baza: Ukupna populacija

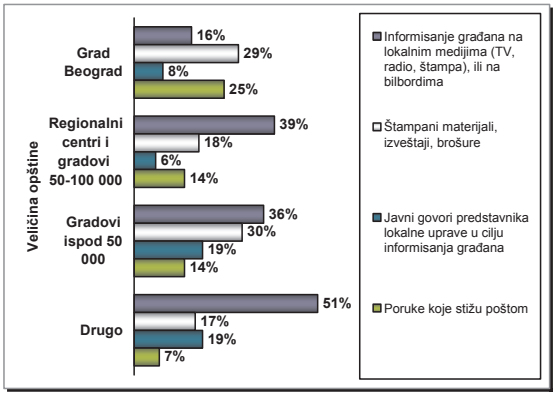




NA KOJI BISTE NAČIN NAJVIŠE VOLELI DA VAS LOKALNE VLASTI INFORMIŠU O STVARIMA OD INTERESA ZA VAŠU ZAJEDNICU?

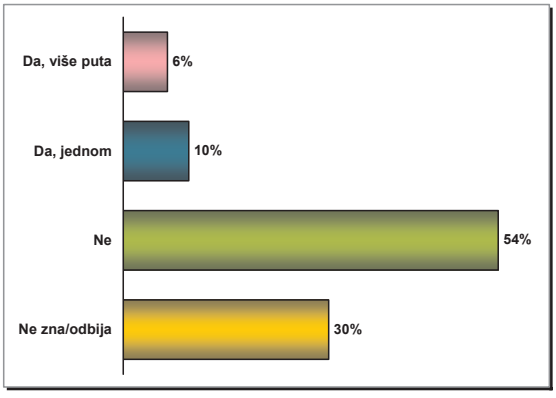
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija

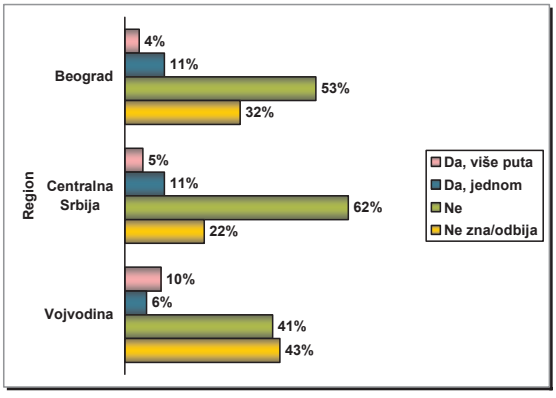




DA LI JE U VAŠOJ OPŠTINI U POSLEDNJIH NEKOLIKO GODINA ORGANIZOVANA ANKETA ILI RAZGOVOR SA GRAĐANIMA ČIJI JE CILJ BIO DA SE LOKALNA UPRAVA INFORMIŠE O MIŠLJENJIMA ILI PROBLEMIMA GRAĐANA VEZANIM ZA ŽIVOT U LOKALNOJ ZAJEDNICI/OPŠTINI?

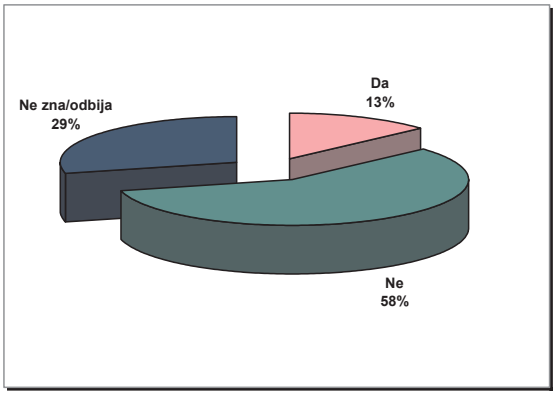
Baza: Ukupna populacija

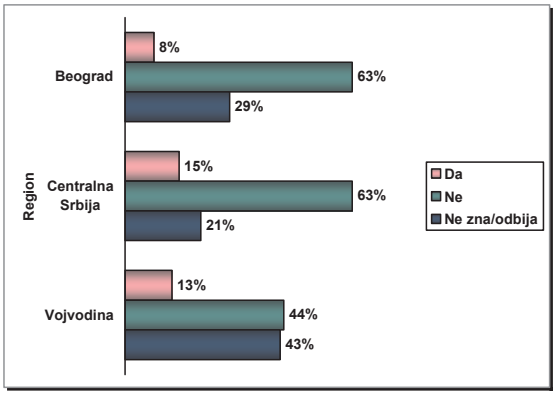




DA LI JE U VAŠOJ OPŠTINI IKADA SPROVEDENA JAVNA (MEDIJSKA, PROMOTIVNA...) KAMPANJA KOJA JE ZA CILJ IMALA DA POZOVE GRAĐANE NA VEĆE UČEŠĆE U PROCESU ODLUČIVANJA?

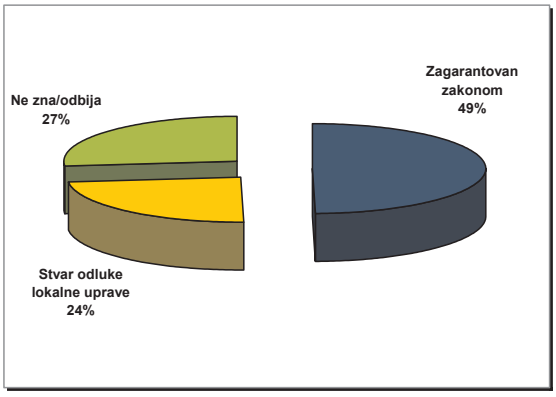
Baza: Ukupna populacija

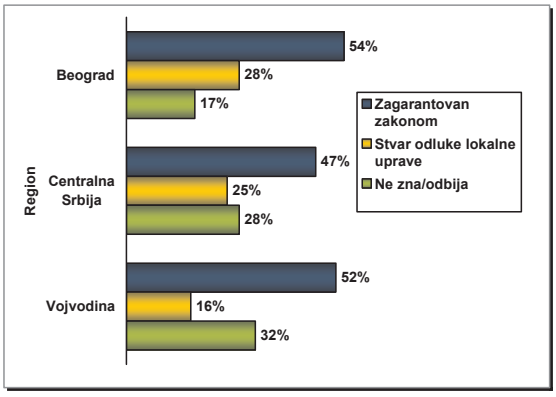




ŠTA MISLITE, DA LI JE PRAVO GRAĐANA DA UČESTVUJU U LOKALNOJ SAMOUPRAVI ZAGARANTOVANO ZAKONOM, ILI JE TO STVAR ODLUKE LOKALNE UPRAVE?

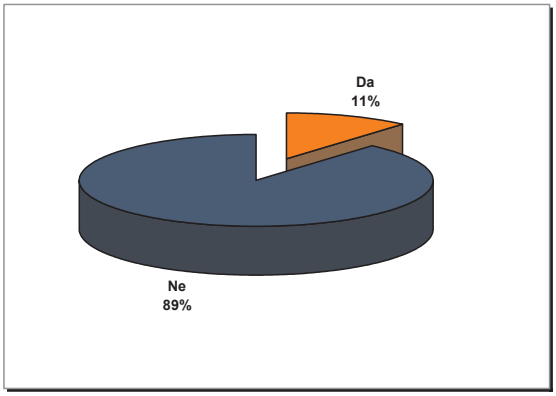
Baza: Ukupna populacija

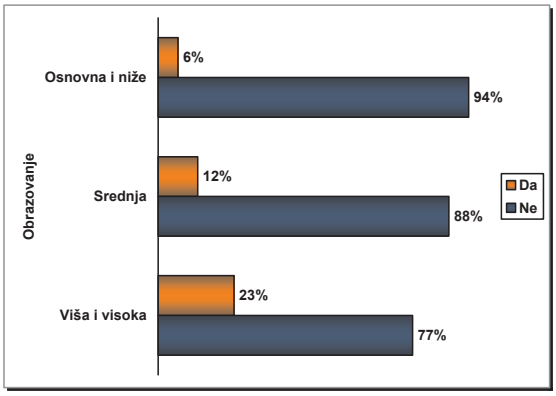




DA LI STE UPOZNATI SA ZAKONSKIM PROPISIMA KOJI REGULIŠU OBLAST UČEŠĆA GRAĐANA?

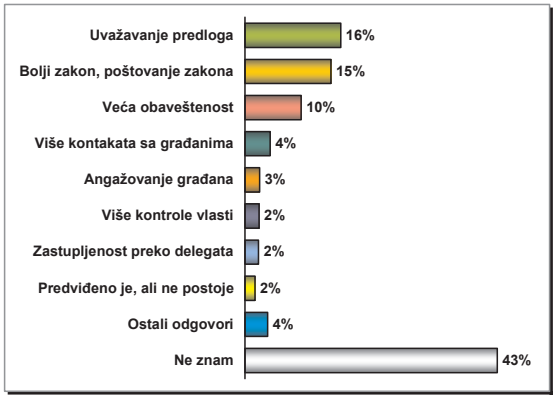
Baza: Ukupna populacija

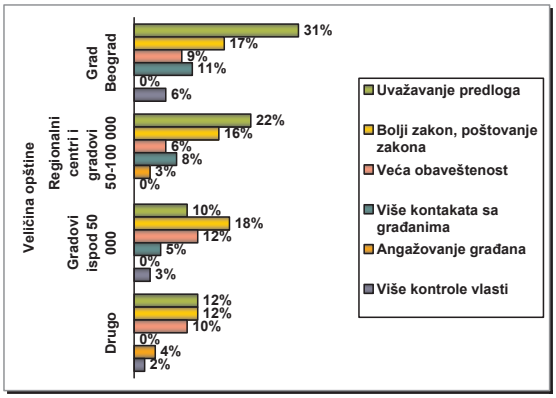




ŠTA TREBA DA BUDE IZMENJENO, DOPUNJENO U OBLASTI ZAKONSKE REGULATIVE KOJA SE ODNOSI NA UČEŠĆE GRAĐANA. KOJI SU VAŠI PREDLOZI, PREPORUKE?

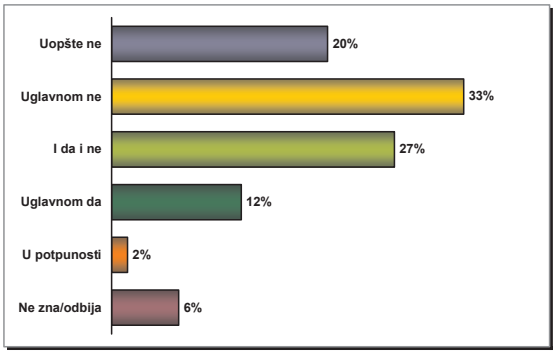
Više odgovora; Baza: upoznati sa zakonskim propisima koji regulišu oblast učešća građana

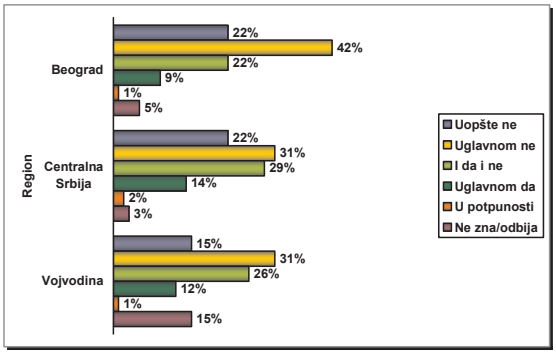




KOLIKO JE PO VAŠEM MIŠLJENJU RAD OPŠTINSKIH VLASTI JAVAN, JASNO VIDLJIV (TRANSPARENTAN)?

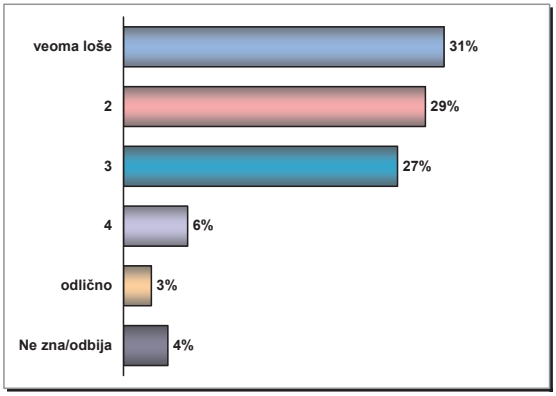
Baza: Ukupna populacija

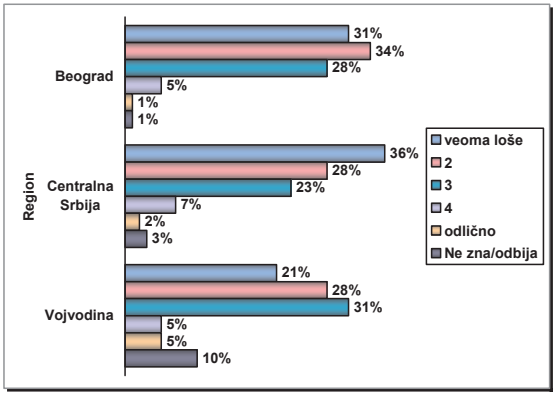




SVE U SVEMU KAKO BISTE OCENILI RAD VAŠE LOKALNE UPRAVE U POGLEDU INFORMISANJA GRAĐANA I KOMUNIKACIJE SA GRAĐANIMA

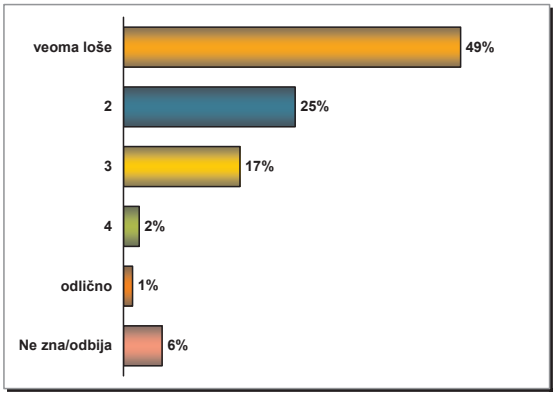
Baza: Ukupna populacija

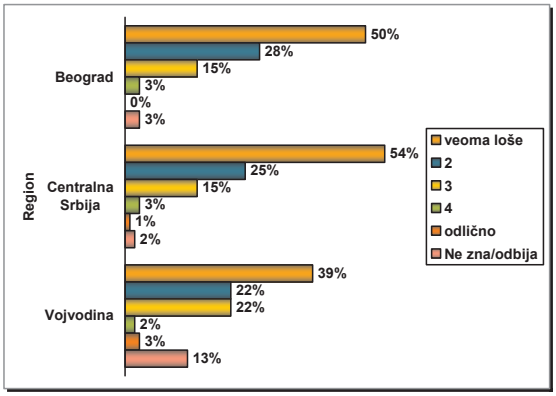




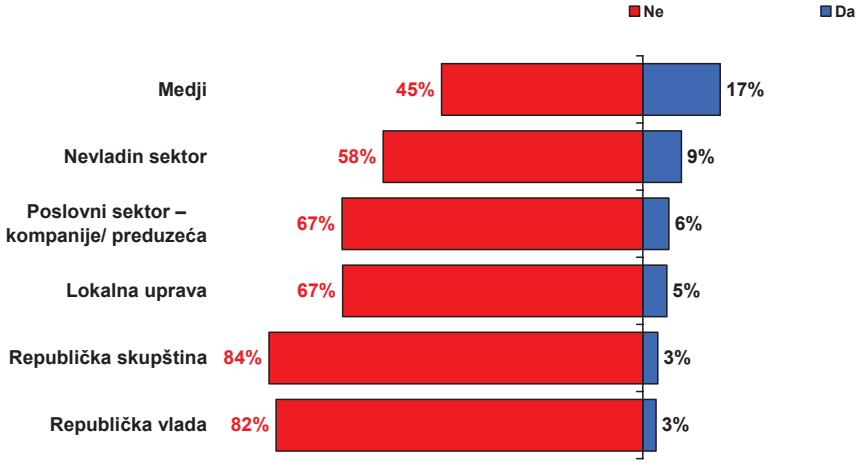
SVE U SVEMU KAKO BISTE OCENILI RAD VAŠE LOKALNE UPRAVE U POGLEDU MOGUĆNOSTI KOJE PRUŽAJU GRAĐANIMA DA UTIČU NA DONOŠENJE OPŠTINSKIH ODLUKA

Baza: Ukupna populacija



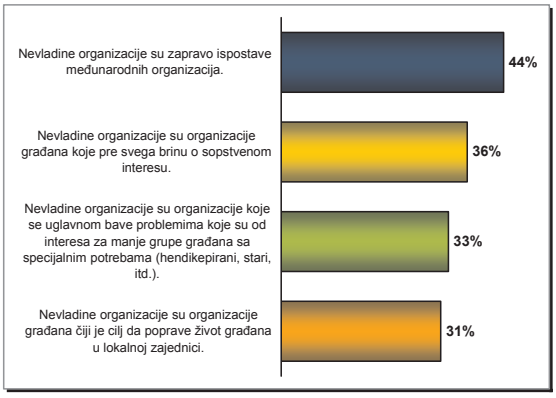


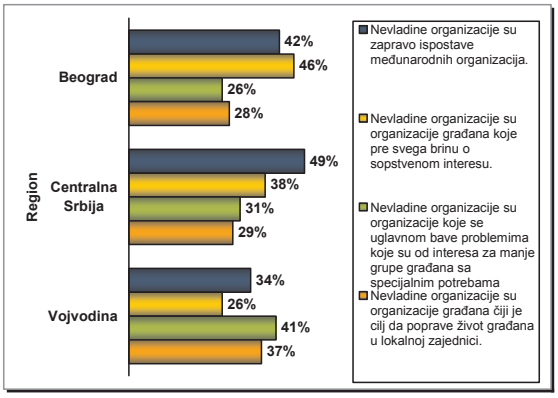
U KOJOJ MERI SLEDEĆE INSTITUCIJE SLUŠAJU GRAĐANE KAO ŠTO STE VI



KOLIKO SE SLAŽETE SA SLEDEĆIM STAVOVIMA O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA? - % "SLAŽE SE" (4+5)

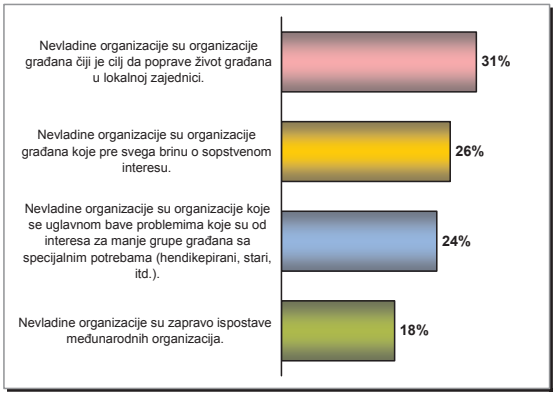
Baza: Ukupna populacija

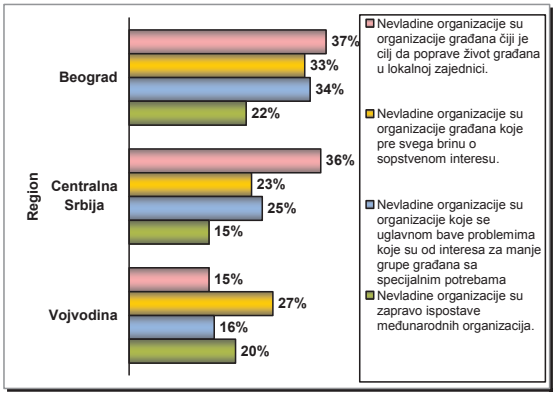




KOLIKO SE SLAŽETE SA SLEDEĆIM STAVOVIMA O NEVLADINIM ORGANIZACIJAMA? -% "NE SLAŽE SE" (1+2)

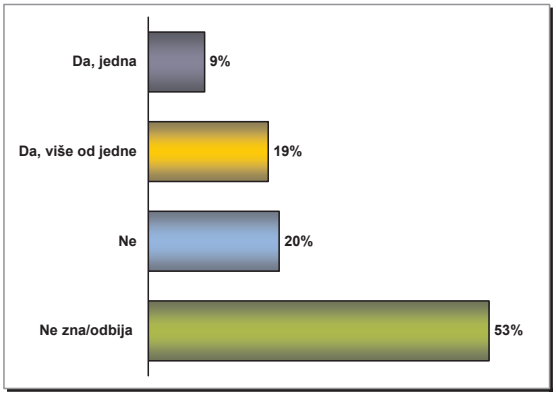
Baza: Ukupna populacija

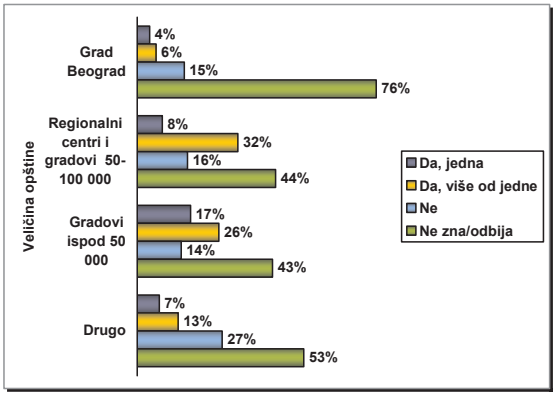




DA LI U VAŠOJ LOKALNOJ ZAJEDNICI / OPŠTINI POSTOJE AKTIVNE NEVLADINE ORGANIZACIJE?

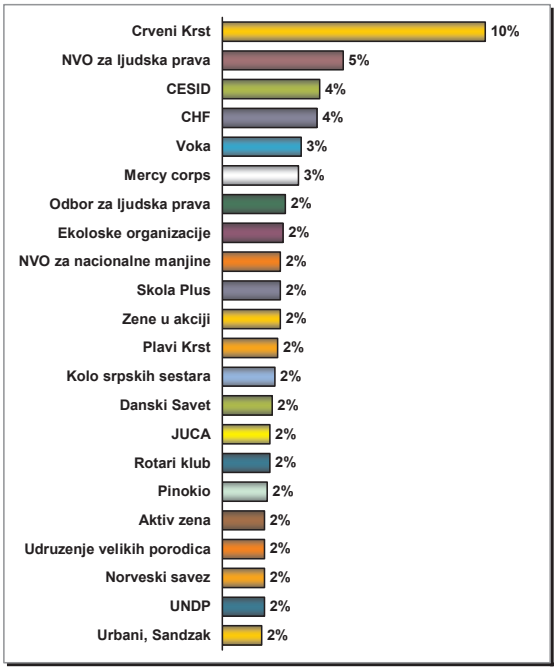
Baza: Ukupna populacija

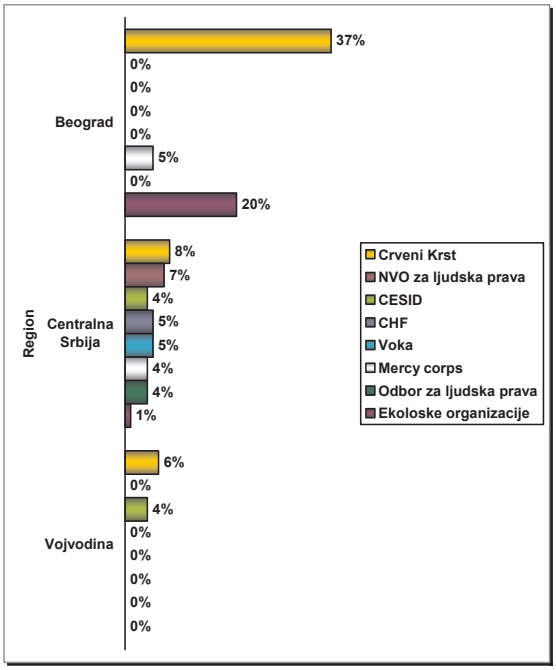




MOŽETE LI DA NAVEDETE IMENA TIH NEVLADINIH ORGANIZACIJA?

Više odgovora; Baza: ako u lokalnoj zajednici/opštini postoje aktivne nevladine organizacije (28% ukupne populacije)

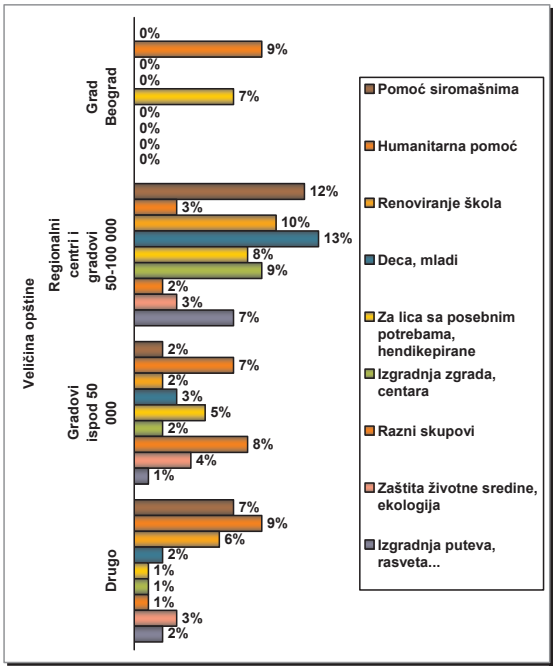




DA LI MOŽETE DA NAVEDETE NEKE AKCIJE, PROGRAME NEVLADINIH ORGANIZACIJA U VAŠOJ ZAJEDNICI?

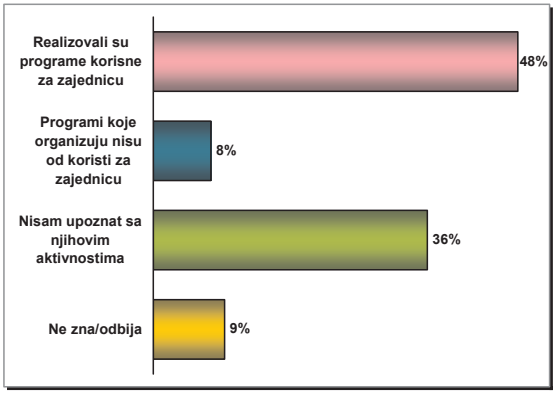
Više odgovora; Baza: ako u lokalnoj zajednici/opštini postoje aktivne nevladine organizacije (28% ukupne populacije)

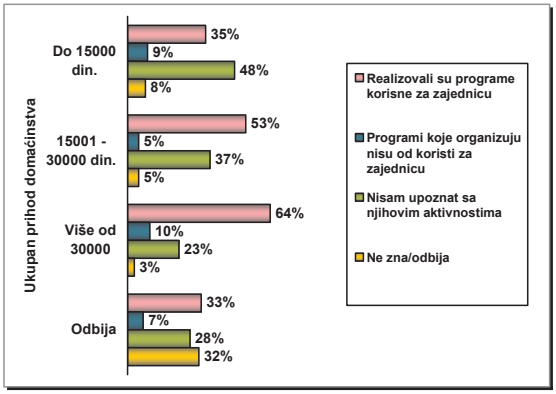




KAKVO JE VAŠE MIŠLJENJE O RADU NEVLADINIH ORGANIZACIJA U VAŠOJ ZAJEDNICI? KOJI JE STAV NAJBLIŽI VAŠEM?

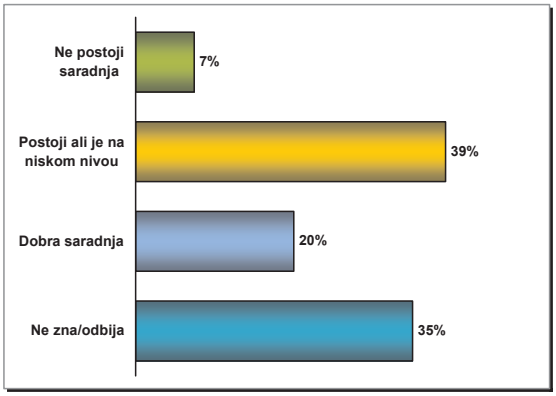
Baza: ako u lokalnoj zajednici/opštini postoje aktivne nevladine organizacije (28% ukupne populacije)

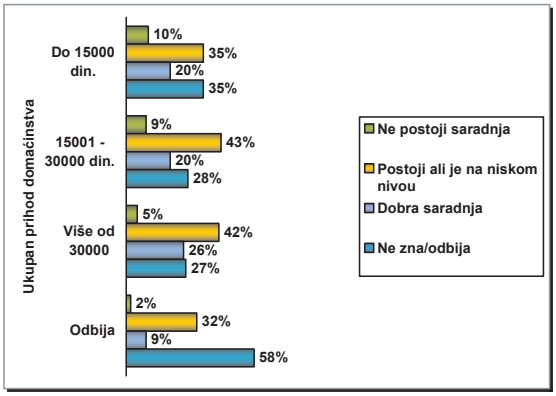




KAKVA JE PO VAŠEM MIŠLJENJU SARADNJA IZMEĐU NEVLADINIH ORGANIZACIJA I LOKALNE UPRAVE?

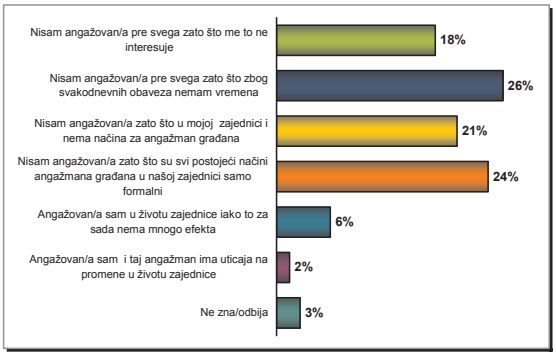
Baza: ako u lokalnoj zajednici/opštini postoje aktivne nevladine organizacije (28% ukupne populacije)

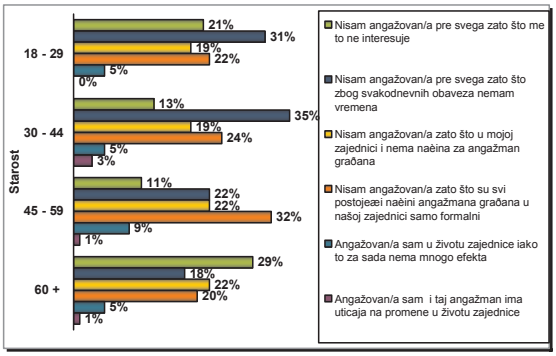




SVE U SVEMU, KAKO BISTE NAJKRAĆE OPISALI VAŠE UČEŠĆE U ŽIVOTU VAŠE ZAJEDNICE/OPŠTINE. KOJI ISKAZ JE NAJBLIŽI VAMA?

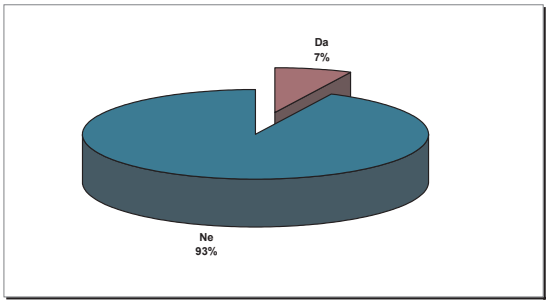
Baza: Ukupna populacija





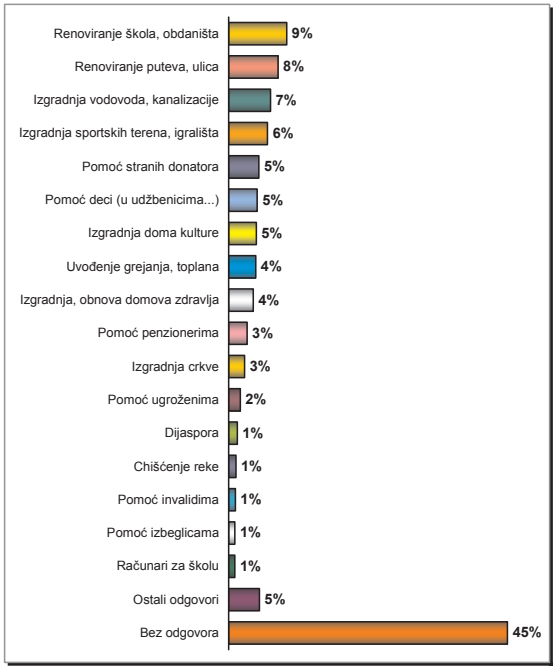
DA LI STE UPOZNATI SA AKTIVNOSTIMA MEĐUNARODNIH I DONATORSKIH ORGANIZACIJA KOJE SE ODNOSE NA JAČANJE GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA U VAŠOJ LOKALNOJ ZAJEDNICI (JAČANJE GRAĐANSKE PARTICIPACIJE)?

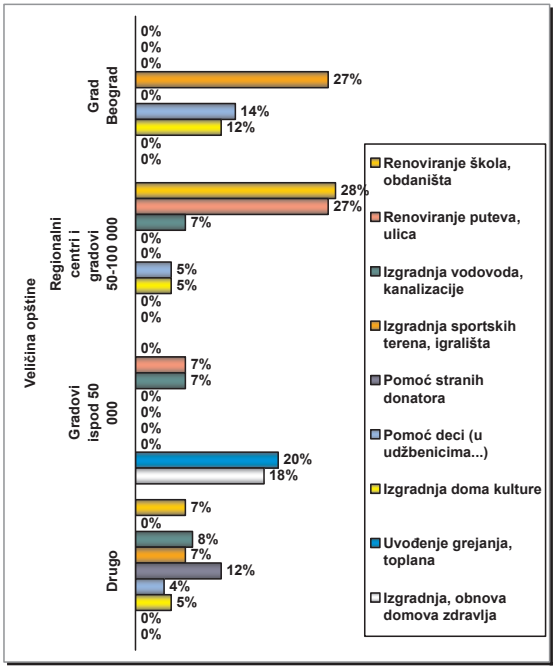
Baza: Ukupna populacija



DA LI MOŽETE DA NAVEDETE BILO KOJE AKCIJE MEĐUNARODNIH I DONATORSKIH ORGANIZACIJA KOJE SE ODNOSE NA JAČANJE GRAĐANSKOG UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA U VAŠOJ LOKALNOJ ZAJEDNICI (JAČANJE GRAĐANSKE PARTICIPACIJE)?

Više odgovora; Baza: ukoliko su upoznati sa aktivnostima međunarodnih i donatorskih organizacija koje se odnose na jačanje građanskog učešća u donošenju odluka u Vašoj lokalnoj zajednici (8% ukupne populacije)

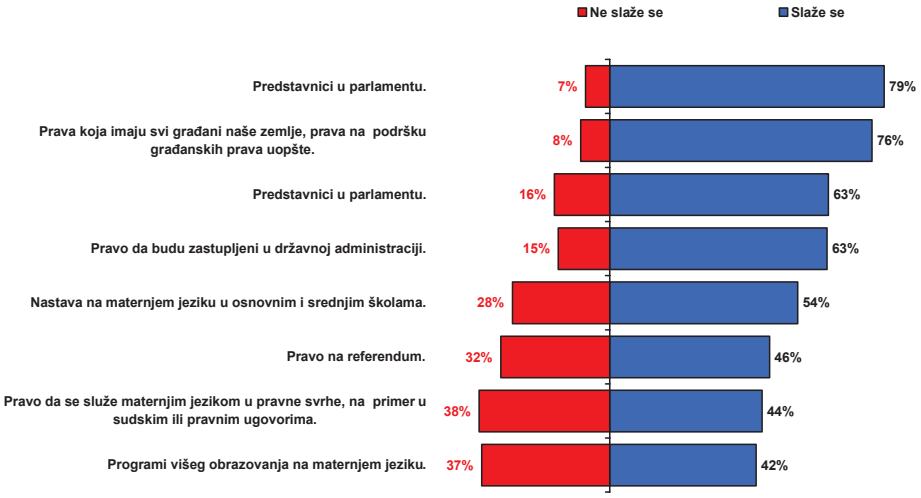




PRILOG IV

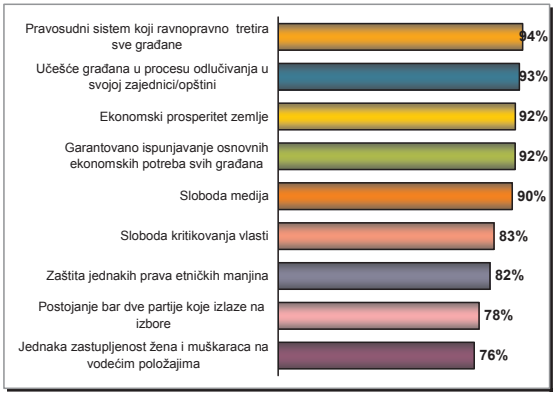
VREDNOSNE ORIJENTACIJE

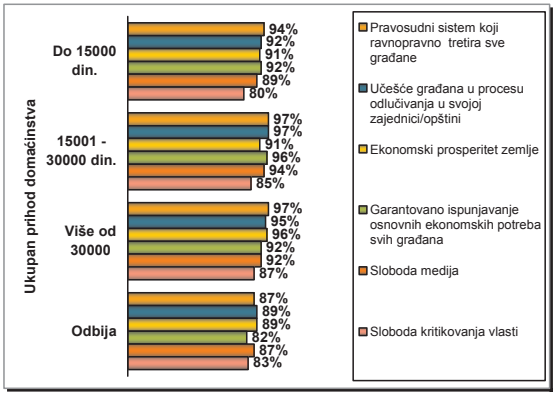
KOJA OD SLEDEĆIH PRAVA PO VAŠEM MIŠLJENJU ETNIČKE MANJINE TREBA DA IMAJU U NAŠOJ ZEMLJI?



KOLIKO JE SVAKI OD NAVEDENIH ASPEKATA DRUŠTVA PO VAŠEM MIŠLJENJU ZNAČAJAN DA BI JEDNO DRUŠTVO MOGLO DA SE SMATRA ODISTA DEMOKRATSKIM? - % ZNAČAJAN (4+5)

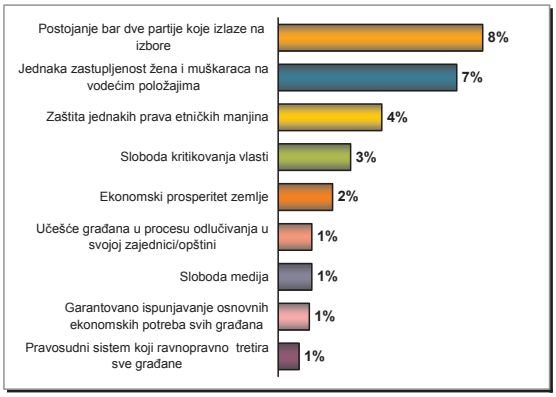
Baza: Ukupna populacija

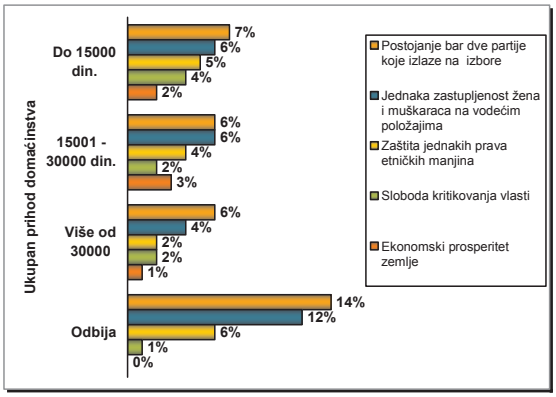




KOLIKO JE SVAKI OD NAVEDENIH ASPEKATA DRUŠTVA PO VAŠEM MIŠLJENJU ZNAČAJAN DA BI JEDNO DRUŠTVO MOGLO DA SE SMATRA ODISTA DEMOKRATSKIM? - % NIJE ZNAČAJAN (1+2)

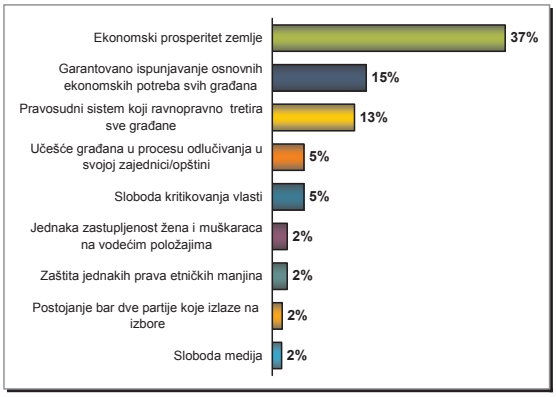
Baza: Ukupna populacija

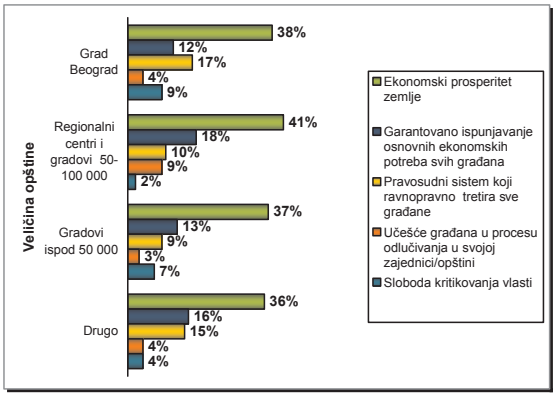




NAJVAŽNIJI ASPEKT

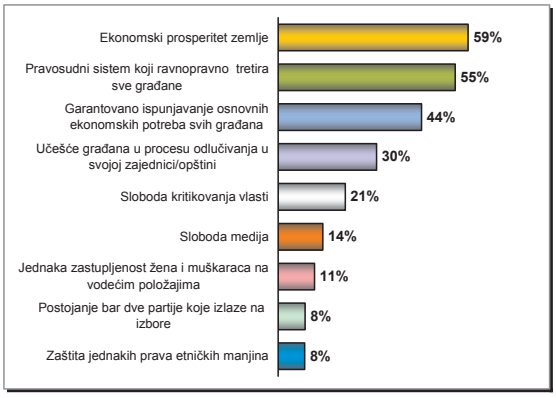
Baza: Ukupna populacija

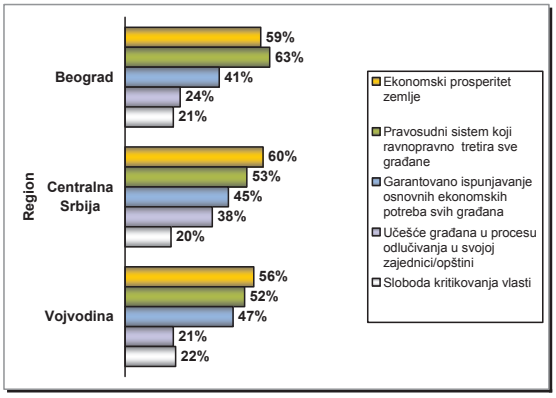




TRI NAJVAŽNIJA ASPEKTA - SVI ODGOVORI

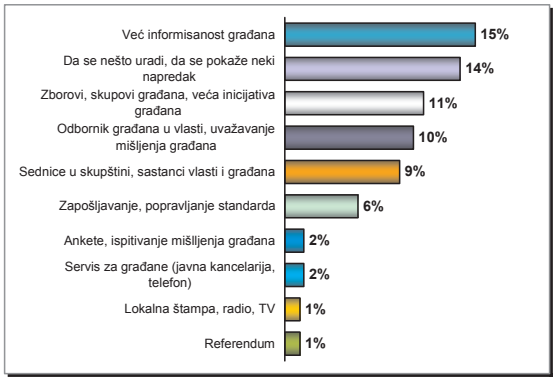
Baza: Ukupna populacija

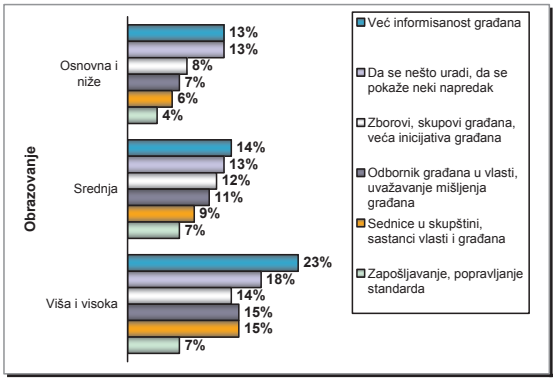




ŠTA BI PO VAŠEM MIŠLJENJU POMOGLO DA SE PODSTAKNE UČEŠĆE GRAĐANA U DEFINISANJU OPŠTINSKIH PRIORITETA?

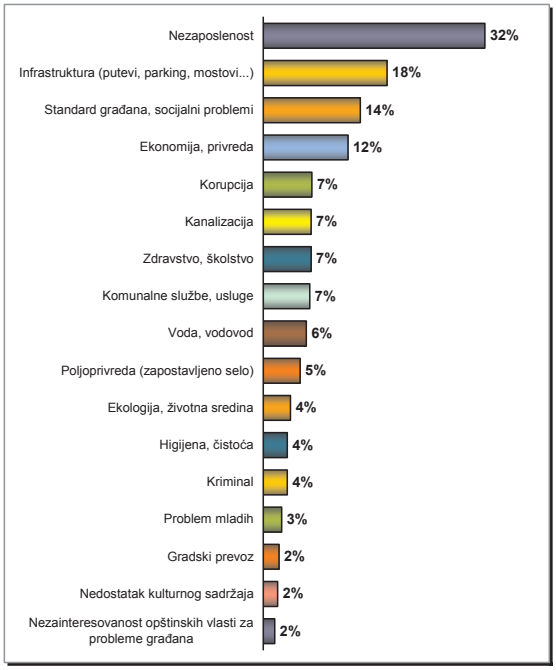
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija

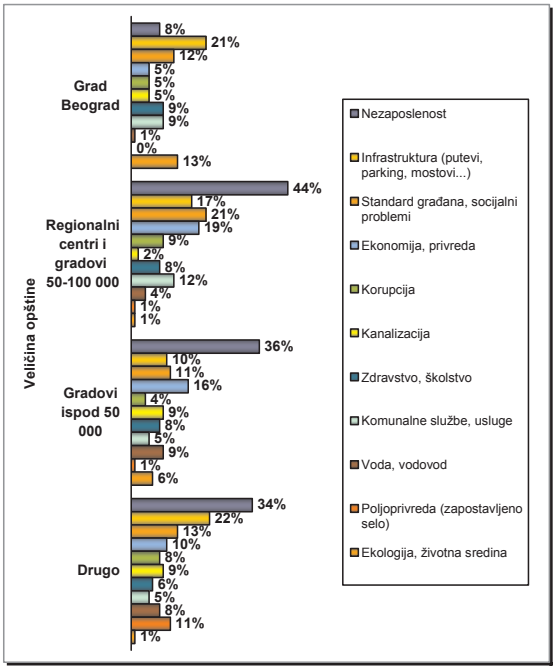




KOJI SU TO NAJVAŽNIJI PRIORITETI/PROBLEMI SA KOJIMA VAŠE LOKALNE VLASTI TREBA DA SE BAVE?

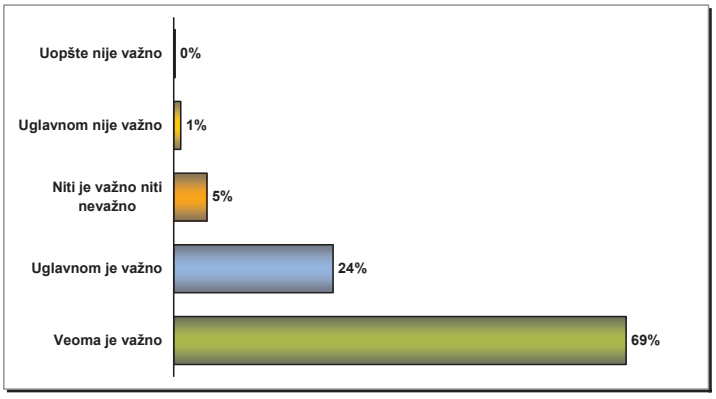
Više odgovora; Baza: Ukupna populacija





KOLIKO JE VAŽNO DA LOKALNE VLASTI UZIMAJU U OBZIR MIŠLJENJE GRAĐANA PRE NEGO ŠTO SE DONOSE ODLUKE O OPŠTINSKIM PRIORITETIMA, RAZVIJAJU STRATEGIJE I SLIČNO?

Baza: Ukupna populacija



CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)(035)
321.02(497.11)(035)

GRAĐANSKO učešće na lokalnom nivou : analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama : istraživanje postojećeg stanja / [priredila] Stalna konferencija gradova i opština. - Beograd : Stalna konferencija gradova i opština, 2006 (Beograd, Dosije). - IX, 180 str. : graf. prikazi; 24 cm

Tiraž 500. - Str. V-VI: Predgovor / Đorđe Staničić. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 73-75.

ISBN 86-82455-35-8
1. Стална конференција градова и општина (Београд)
a) Локална самоуправа - Србија - Приручници b) Политичка партиципација
COBISS.SR-ID 128905228