

Локална

самоуправа

УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У ДЕФИНИСАЊУ
ЛОКАЛНЕ ПОЛИТИКЕ

Управљање локалном заједницом

Право на учешће у управљању заједницом спада у основна људска права и зајемчено је међународним документима, од којих су најзначајнији: Универзална декларација о људским правима, Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Ова права су „политичка права у најужем смислу“ (Војин Димитријевић) и у међународним документима о људским правима су формулисана као право на учествовање у јавним пословима, активно и пасивно бирачко право и право на равноправан приступ јавним службама. Она су гарантована и одредбама нашег унутрашњег законодавства (уставима и законима) и спадају у ред најзначајних и најочигледнијих демократских права.

Либерално — демократска мисао је извориште погледа на локалну самоуправу као „школу демократије“. Узимајући учешће у управљању локалном заједницом, било непосредно, било путем изабраних представника, грађани стичу искуства која пружају могућност ефикасног управљања целом заједницом. Нимало случајно, већ у преамбули Европске повеље о локалној самоуправи истиче се „да је право грађана да учествују у вођењу јавних послова демократски принцип који важи у свим земљама — чланицама Савета Европе“ и „да је најнепосредније остваривање овог права могуће управо на локалном нивоу“.

Нигде власт није ближа грађанима него у локалним заједницама и нигде грађани нису у прилици да у толикој мери утичу на доношење одлука као у срединама у којима живе. И нигде, по свему судећи, интересовање грађана за учешћем у јавним пословима није толико велико као у местима у којима проводе највећи део својих живота. Живот у локалним заједницама је по много чему специфичан, а проблеми који се у њиховом функционисању јављају најчешће се не одражавају кључно на функционисање државе као целине. Што су више проблеми локалних заједница само њихови, утолико је мање потребна интервенција државе. Што је интервенција државе мања, веће су могућности локалне администрације да самостално делује и доноси одлуке. Користећи своја аутономна овлашћења, локална власт се по природи ствари окреће грађанима као најнепосредније заинтересованима за решавање локалних проблема. Грађани, с друге стране,

користећи своја неotuђива права, по правилу вољно партиципирају у процесу дефинисања локалне политике и врше непосредну контролу над радом изабраних представника.

Грађани, као најупућенији у своје проблеме, уједно су и најпозванији да траже начине који ће довести до њиховог решавања. Локални проблеми су грађанима *најближи*, а могућност непосредног укључивања у њихово решавање *највећа*. Учешћем у вођењу јавних послова, грађани не само да остварују своје демократско право, већ на себе преузимају и значајну обавезу. Узимањем учешћа у вођењу јавних послова и решавању постојећих проблема, грађани преузимају *одговорност* за функционисање својих локалних заједница. На овај начин, долази до поделе одговорности између грађана и слободно изабраних представника локалне заједнице. Делећи одговорност за решавање присутних проблема, грађани стичу, поред неоспорног законског и високо морално право да *кон-тролишу и критикују* рад локалних администрација. Учешћем грађана подстиче се *конкуренција* и развија *локално иницијативне идеје*, које неминовно доводи до квалитетнијих и озбиљнијих решења.



Здање Старог двора у Београду изграђено 1882, данас седиште скупштине града Београда

Законодавни оквир

Грађанске иницијативе, формалне и неформалне групе за притисак, невладине организације, само су неки од облика могућег удруживања грађана путем којих узимају учешће у јавном животу заједнице. Формирање званичних тела, попут новим Законом о локалној самоуправи предвиђеног Савета за развој и заштиту локалне самоуправе, којим се између локалних администрација и истакнутих представника грађанског друштва ствара и формална веза, која обавезује и једну и другу страну, добар је начин за интензивније укључивање грађана у управљање локалном заједницом. Оваква решења доводе и до ублажавања политичких антагониза-



Град Ниш

ма, који су готово неминовни у вишестраначким парламентарним системима и простиру се и до нивоа локалне заједнице.

Закон о локалној самоуправи из 2002. године представља добру основу за остваривање права грађана на управљање локалном заједницом. Већ у члану 1. прописано је да се „право грађана на локалну самоуправу остварује *нејосредно* и преко слободно изабраних представника“. Закон предвиђа облике *нејосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе*. То су: *грађанске иницијативе, збор грађана и референдум*.

Путем *грађанске иницијативе*, грађани предлажу скупштини јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: општине), доношење аката којим ће се уредити одређено питање из изворног делокруга, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом.

Статутом општине утврђује се колики је број потписа грађана неопходан за покретање грађанске иницијативе, а закон прописује да тај број не може бити мањи од 10% бирача.

Посебно је значајно што закон предвиђа да је скупштина *дужна* да одржи расправу и достави *образложени* одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога.

Збор грађана, који се сазива за део општине предвиђен статутом, расправља и даје предлоге о питањима из надлежности органа општине. *Збор грађана већином гласова јирисујних* усваја захтеве и предлоге и упућује их скупштини или појединим општинским органима или службама, који су дужни да их у року од 60 дана од његовог одржавања размотре и о њима *заузму став*, односно *донесу одговарајућу одлуку* и о томе *обавесте грађане*.

Референдум, осим на сопствену иницијативу, скупштина општине је *дужна* да распише и на захтев грађана, на начин који је утврђен законом и статутом. Одлука је донета ако се за њу изјасни већина грађана која је гласала, под условом да је гласало више од половине укупног броја грађана. Референдум се може расписати *и за део територије општине*.

Поред поменутих облика непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе, који су, у сличном облику били присутни и у ранијем законодавству, значајну новост представља могућност установљавања *Савешта за развој и заштити*

локалне самоуправе (у даљем тексту: савет). Установљавање овог тела од стране скупштине општине представља *могућност*, а не обавезу. Савет се образује у циљу остваривања демократског утицаја грађана на унапређење локалне самоуправе, а његови чланови се бирају из реда *грађана и стручњака* у областима значајним за локалну самоуправу. Савет има могућност да скупштини општине *односи предлоге* везане за унапређење рада локалне самоуправе. Општински органи, управа и јавне службе *дужни* су да се изјасне о предлозима савета. Увођењем савета отвара се ново поље за деловање грађана и њихово активно укључивање у решавање локалних проблема. Тиме се и ствара могућност за ублажавање не ретко погубних ефеката деловања политичких партија које своје супротстављености и непомирљивости преносе и на локални ниво. Савет би могао представљати и значајан канал за промовисање идеја грађана који су, у претходном периоду, уколико нису били укључени у рад политичких партија били готово искључени из јавног живота заједнице. Установљавање савета значило би, несумњиво, снажан импулс развоју *локалног тржиштва идеја*, које је неопходан услов развоја локалне заједнице.



Држава, локална власт, грађани

Последње деценије представљају период живих и динамичних промена, које се одигравају не само у земљама које пролазе кроз транзицију, већ и у стабилним демократским државама. Осим промена које су усмерене на модернизацију и професионализацију државне управе, а које су присутне и у традиционално бирократским земљама као што је, на пример Француска, значајна померања се одвијају и на релацији централна — локална власт.

Широко распрострањено становиште да проблеме треба решавати на оном нивоу који је најближи грађанима, довело је у пракси великог броја држава до редефинисања односа централних и локалних органа власти.

Градска кућа
у Суботици



Локална самоуправа добија ново место и улогу, која поред измењеног начина управљања локалним пословима подразумева и изграђивања другачијег односа локалне власти према грађанима.

Локална самоуправа представља први ниво на којем грађани остварују своју сувереност. Због тога је степен демократичности, који је присутан на локалном нивоу, најзначајнији показатељ степена демократичности који постоји у одређеној држави.

У складу са променама које се одигравају, непрекидно се одвија и потрага за новим садржајима и формама учешћа грађана (партиципације) у дефинисању локалне политике. Разлике у традицији, политичкој култури, законодавним оквирима, онемогућавају проналажење општеприхватљивог и једноставно применљивог модела.

Србија је међу последњим европским земљама које отпочињу промене на нивоима централна-локална власт и локална власт-грађани. Ове промене воде ка успостављању стандарда који важе у модерним друштвима, а пре свега земљама Европске уније. Зато би било веома значајно да, покушавајући да капитализујемо тај недостатак, избегнемо очигледне грешке које су се дешавале у нашем окружењу и размотримо и прилагодимо позитивна искуства која би могла бити примењива на наше прилике.

Грађани и локална самоуправа

Идеја активног ушешћа грађана у дефинисању политике има посебно значајно место на локалном нивоу. Грађани се са највећим бројем проблема сусрећу на нивоу заједница у којима живе и реализују назначајни део својих пословних и приватних активности. Уједно, на овом нивоу је могуће остварити и највиши степен утицаја на изабране представнике, који су видљиви и доступни.

Да би се остварио значајнији утицај на вођење јавних послова, потребно је превладати одређена ограничења која постоје, како на страни грађана, тако и на страни локалних власти.

Како грађани доживљавају своју улогу у политичком животу? Код нас преовлађујући став, да се ова улога завршава учешћем на изборима и гласањем за одређену политичку опцију, доминантан је чинилац који доводи до ниског степена учешћа грађана у управљању заједницом. Без претеривања се може рећи да овде, у ствари, посао грађана тек почиње. Избори се одигравају једном у четири године. Живот се одвија између ових тренутака у времену.

Како, са друге стране, локална власт доживљава код нас још увек ретке иницијативе грађана везане за решавање одређених проблема? Као мешање у сопствене послове, преовлађујући је утисак. Ово прилично јасно говори о отуђењу власти, чак и локалне, која најчешће нема довољно сензибилитета за потребе грађана.

Превладавање присутног модела понашања предуслов је за озбиљније уључивање грађана у вођење јавних послова. Било би веома добро (нажалост, код нас није и довољно реално) да иницијатива за редеофинисање улоге грађана на локалном нивоу потекне од органа локалне самоуправе, с обзиром на чињеницу да су установе грађанског друштва код нас недовољно развијене и у великом броју локалних заједница не могу бити довољно снажан партнер локалним властима.

Искуства из окружења, као и из малог броја општина у Србији у којима су начињени значајни помаци у укључивању грађана у дефинисање локалне политике (Ваљево, Ниш, Кикинда, Нови Београд, Звездара), недвосмислено говоре да овај процес претпоставља два почетна корака и захтева иницијативу локалних власти.



*Седиште скупштине
општине Сомбор*

Први корак у овој области јесте активно и континуирано информисање грађана од стране локалних власти. Није некорисно подсетити да у већини развијених демократских држава постоје *сјандарди достјуйности јавних информација*. Тако је, на пример, Шведска ово питање уврстила у своје законодавство још 1776. године, а Финска је прва у овој области 1951. године увела модерну законску регулативу. У Сједињеним Америчким Државама је 1966. године усвојен Акт о слободи приступа информацијама (Freedom of Information Act), којим су информације из области рада органа власти *јавне*, осим оних које се тичу питања безбедности. Локалне власти информације могу прослеђивати на захтев грађана, али могу и самоиницијативно дистрибуирати податке о својим активностима и плановима. У процесу активног информисања грађана, локалне власти могу користити велики број различитих канала за прослеђивање информација, од штампања и дистрибуирања писаних материјала, преко обраћања путем локалних медија, до формирања специјалних служби за информисање грађана.

Консултовање, као *дрући корак*, представља виши ниво комуникације између локалних власти и грађана. У овој фази, општинске власти могу користити већи број метода за добијање повратних информација од грађана. Грађани имају активнију улогу у односу на фазу информисања, где су само пасивни примаоци података. Локалне власти најчешће формирају посебне тимове који контактирају са грађанима, организују јавне дебате о важним питањима, истражују јавно мњење, спроводе анкете. На неки од наведених начина или комбинацијом више њих, локалне власти долазе до важних сазнања како о проблемима значајним за заједницу, тако и о могућим начинима њиховог превладавања.

Да би грађани постали активни учесници у процесу дефинисања локалне политике, неопходно је да се, поред поменутих претпоставки које се везују за област законодавства и „добре воље“ на страни локалних власти, које, важно је поменути, увек имају последњу реч у фази одлучивања о одређеним предлозима, развијају и унапређују установе грађанског друштва. Само друштво које има довољно развијене установе и механизме деловања, може бити снажан и

Само *организовано друштво* може слати довољно јасне и упечатљиве поруке локалним властима и препоручити себе као партнера за решавање виталних проблема заједнице. Једино окупљени око најважнијих питања из непосредног окружења и *йосвећени* напретку локалне заједнице, грађани постају активан и незаобилазан чинилац у дефинисању локалне политике.

убедљив партнер држави и локалној самоуправи. Колико год били разрађени и развијени, институционални механизми само су оквир који своју садржину добија кроз деловање невладиних организација, удружења грађана, група за притисак, уз неопходну асистенцију медија.

Питања

□ Да ли је демократија могућа једино на локалном нивоу?

✓ Корисно је подсетити да се некада демократија остваривала искључиво на локалном нивоу. Пример су грчки градови — полиси, који се могу сматрати колевком демократије у данашњем смислу те речи. Модерна друштва дају јасан одговор да је демократија могућа и на нивоу великих државних целина, али и да „без локалне демократије нема демократије“ (др Мирослав Прокопијевић)



□ Шта је неопходно учинити да би се код нас подигао ниво учешћа грађана у дефинисању локалне политике?

✓ Пре свега је неопходно радити на подизању нивоа политичке културе и разумевања између различитих друштвених чинаца. Овде се отвара огроман простор за деловање невладиних организација, које би могле бити сјона између неорганизованој друштва и самодоволне државе у свим њеним јавним облицима.

□ Ко су добитници укључивања грађана у процесе одлучивања на локалном нивоу?

✓ Изгледа да је ово „посао“ у којем сви добијају. Грађани долазе до могућности да активно учествују у решавању својих проблема, а локална власт долази до корисних знања и бесплатних идеја. Заједничко деловање доводи до концентрација квалитета и ствара чврсту везу између грађана и локалних власти. На овај начин, успостављају се нова правила јавној понашања и деловања.

Литература

- Борис Беговић — Зоран Вацић — Бошко Мијатовић — Александар Симић, Управљање локалном заједницом, Центар за либерално-демократске студије, Београд-Смедеревска Паланка 2000.
- Војин Димитријевић — Милан Пауновић, Људска права, Београдски центар за људска права, Београд 1997.
- Европска повеља о локалној самоуправи, www.bbnet.org.yu
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС 49, Београд 1999.
- Закон о локалној самоуправи, Службени гласник РС 9, Београд 2002.
- Збирка међународних докумената о људским правима 1—3, Београдски центар за људска права, Београд 1996.
- Локална демократија, стање и перспективе, Магна агенда, Београд 2002.
- Европска конвенција о људским правима, Београдски центар за људска права, Београд 1996.
- Донна Гомиен, Кратак водич кроз Европску конвенцију о људским правима, Београдски центар за људска права, Београд 1996.
- Маријана Пајванчић, Мали речник појмова о парламентаризму, Грађанске иницијативе, Београд 2001.
- Слободан Јовановић, О држави — основи једне правне теорије, БИГЗ-Југославијапублик-СКЗ, Београд 1990.
- Универзална декларација о људским правима, 1948.
- Устав Републике Србије, Службени гласник РС 1/90, Београд 1990.

Нешто о књигама

Локална демократија, стање и перспективе, Магна агенда, Београд 2002.

Зборник радова групе аутора који се баве локалном самоуправом из различитих углова. Књига, поред упоредних анализа, отвара низ значајних питања, као сто су: модернизација локалне самоуправе и власти, владавина права и модернизација локалних заједница, утицај грађанског друштва на демократску реконструкцију локалних заједница.

ца, правна држава, јавне службе и локална самоуправа. Између осталих, у књизи се налазе и текстови следећих аутора: др Мирослав Прокопијевић, проф. др Вукашин Павловић, проф. др Илија Вујачић, др Снежана Ђорђевић.

Војин Димитријевић — Милан Пауновић, Људска права, Београдски центар за људска права — Досије, Београд, 1997.

Имајући у виду чињеницу да право на учешће у управљању заједницом спада у основна људска права, веома је важно ближе се упознати са концептом људских права и његовим појединим сегментима. Ова књига својом прегледношћу и систематичношћу омогућује да се магловити концепт људских права на најбољи могући начин приближи грађанима.