

**Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom**  
Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa



# Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom

Problemi, izazovi i preporuke  
za unapređenje procesa

Neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom  
Problemi, izazovi i preporuke za unapređenje procesa  
Prvo izdanje

Izdavač:  
Misija OEBS u Srbiji  
[www.osce.org](http://www.osce.org)

Autori:  
Miloš Mojsilović, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)  
Bojan Klačar, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)  
Violeta Sretenović, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)  
Jelena Žegarac, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)  
Nada Radović, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)

Uređivački odbor:  
Maja Mičić, Misija OEBS u Srbiji  
Predrag Nikolić, Misija OEBS u Srbiji  
Jaroslava Božanić, Misija OEBS u Srbiji

dizajn : comma | communications design  
štampa : Original  
tiraž : 500 komada

Štampanje ove publikacije podržala je Misija OEBS u Srbiji uz donaciju  
Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID-a).  
Stavovi izrečeni u knjizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju  
nužno zvanične stavove Misije OEBS u Srbiji i USAID-a.

ISBN 978-86-85207-65-5

# Sadržaj

1.	Uvodne napomene	<b>7</b>	5.	Istraživanje obima i intenziteta neposrednog učešća građana kroz referendume, građanske inicijative i zborove građana	<b>39</b>
2.	Metodološki okvir istraživanja	<b>11</b>	6.	Kvalitativno istraživanje – studije slučaja u 20 opština i gradova	<b>53</b>
3.	Zakonska regulativa neposrednog učešća građana	<b>15</b>	7.	Umesto zaključka – istraživački nalazi i preporuke	<b>113</b>
4.	Javno mnjenje o građanskom aktivizmu	<b>27</b>			



# 1. Uvodne napomene

# O publikaciji i šta ona sadrži

---

Publikacija koja je pred Vama nastala je kao rezultat projekta „Analiza stanja u oblasti neposrednog učešća građana u upravljanju lokalnom zajednicom”, koji su realizovali Misija OEBS-a u Srbiji i Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID). Svrha projekta je informisanje građana i predstavnika lokalnih organizacija civilnog društva o mogućnostima konkretnih formi neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave i stvaranje preduslova za izmene i unapređenje procesa neposrednog učešća građana, kroz pripremu preporuka za unapređenje postojeće prakse u ovoj oblasti. Projekat se sastojao od nekoliko celina:

1. sprovođenje i priprema analize o intenzitetu neposrednog učešća građana u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji (period 2002—2010);
2. priprema studija slučaja u 20 jedinica lokalne samouprave;
3. izrada finalne studije o neposrednom učešću građana sa preporukama za unapređenje ovog procesa i
4. prezentacija najvažnijih istraživačkih rezultata i preporuka.

Prvenstvena uloga ove publikacije jeste da predstavnicima državnih organa, lokalne samouprave, organizacijama civilnog društva i građanima pruži potpuni uvid u pravnu regulativu za učešće građana na lokalnom nivou, kao i intenzitet neposrednog učešća građana tokom protekle decenije. Ona takođe otvara mogućnosti za dalje unapređenje ovog procesa, koji, iz niza različitih razloga, nije bio previše zastupljen u praksi na lokalnom nivou.

Na početku publikacije nalazi se metodološki okvir ovog istraživanja, sa detaljnim prikazom svih faza istraživačkog procesa. Nakon toga sledi predstavljanje zakonskog okvira za neposredno učešće građana na lokalnom nivou (međunarodna dokumenta i povelje, Ustav Republike Srbije i zakonska rešenja) koji ima za cilj da čitaoca upozna sa zakonskim mehanizmima o



---

**„Sve što je neophodno da snage zla osvoje svet  
jeste da dobri ljudi ne čine ništa“**

Ser Edmund Berk

---

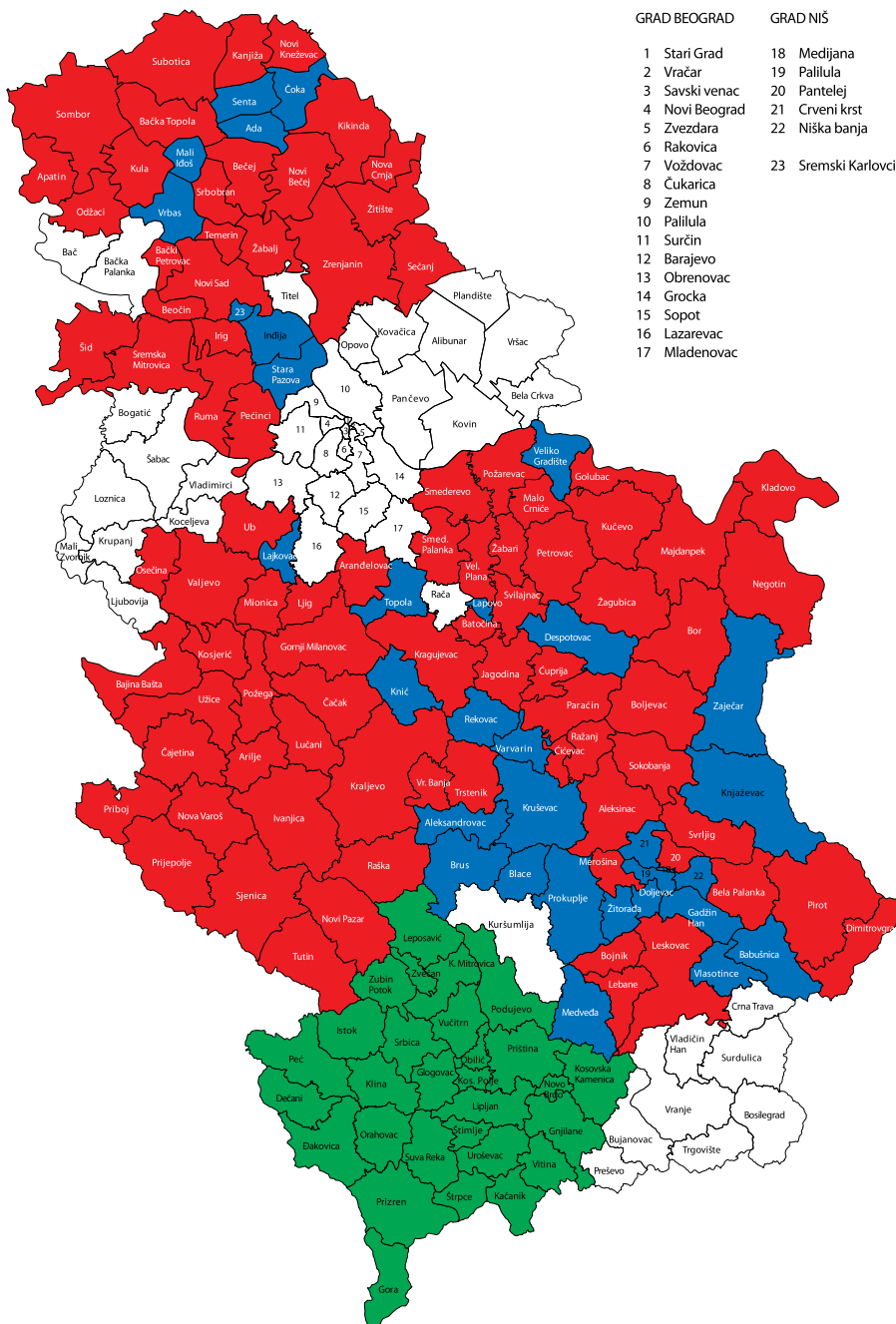
neposrednom učešću građana na lokalnom nivou. Pre nego što smo otvorili centralnu temu ove publikacije, čitaocima smo pripremili tekst o najvažnijim javnomnjenjskim nalazima, u delu koji se tiče odnosa građana prema lokalnoj samoupravi i građanskom aktivizmu, najvažnijim problemima sa kojima se susreću, potrebama i mogućnosti socijalnog i ekonomskog razvoja. Nakon toga, slede dva najvažnija poglavlja: prvo, koji predstavlja kvantitativnu analizu dosadašnje prakse učešća građana na lokalnom nivou i drugo, detaljna analiza studija slučaja u 20 odabranih opština i gradova.

U prvom poglavlju ponudićemo detaljnu kvantitativnu analizu dosadašnje participacije građana na lokalnom nivou, u periodu od 2002 do kraja 2010. godine, sa naglaskom na predmete podnetih inicijativa, referenduma i zborova građana, na njihove predlagače i na ishode. U drugom poglavlju, biće detaljno objašnjene sve odabrane studije slučaja, primeri dobre prakse, uspele i neuspele inicijative, referendumi i zborovi građana. Publikacija se završava zaključcima i preporukama koje bi trebalo uvrstiti u ozbiljnu raspravu u institucijama sistema, prilikom izmena zakonskih rešenja, a sa ciljem unapređenja prakse u procesu neposrednog učešća građana.

Autori su nastojali da čitaocu na što praktičniji i jednostavniji način predstavljaju sve istraživačke nalaze i preporuke.

Nadamo se da će ova publikacija biti od koristi svim akterima u javnom životu Srbije, posebno onim na lokalnom nivou, od lokalnih samouprava preko civilnog društva do građana. Verujemo da će ova studija biti jedan od važnih koraka u podizanju svesti građana o značaju neposredne participacije građana i stvaranju preduslova za unapređenje tog procesa u svim lokalnim samoupravama u Srbiji.

U Beogradu, jul 2011



\* od pet opština u Nišu, samo je u Panteleju bilo građansko aktivizma.

---

## **2. Metodološki okvir istraživanja**

**Projekat „Analiza stanja u oblasti neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici”** realizovan je kao istraživački projekat koji se sastojao iz dve faze, odnosno dve vrste istraživanja:

## 1.

**Istraživanje obima i intenziteta neposrednog učešća građana kroz referendum, građanske inicijative i zborove građana u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.** Ova faza je realizovana uz pomoć upitnika u kome je od opština i gradova traženo da popišu inicijative, referendum i zborove građana koji su podnošeni u periodu od 2002 do kraja 2010. godine, odnosno u periodu važenja dva Zakona o lokalnoj samoupravi (od 2002 do 2007. godine i od 2007. godine do danas). Period od skoro devet godina za koje je važno prikupljanje podataka uzet je kao dovoljan da se jasno i nedvosmisleno stekne uvid u obim neposrednog učešća građana.

Podaci koji su traženi odnosili su se, ne samo na popis oblika neposrednog učešća, već su se tražili i sledeći podaci: predmet, odnosno tema na koju se konkretna aktivnost odnosila; inicijator, odnosno podnosilac zahteva i inicijativa, ishod i status. U slučaju građanskih inicijativa i zborova građana koji su bili neuspešni, tražen je i odgovor za razloge odbijanja inicijativa i zahteva formulisanih na zborovima. Na ovaj način dobijena je široka slika kvalitativnih podataka, koji su s obzirom na obim u kome su prikupljeni, omogućili i kvantitativnu analizu. Zahtevi i upitnici su poslani svim lokalnim samoupravama, a **podaci su dobijeni iz ukupno 115** – od ostalih lokalnih samouprava dobijani su odgovori da nisu imali tražene podatke (usled nepostojanja bilo kog oblika neposrednog učešća) ili nije dobijen odgovor uopšte, zbog čega su ove lokalne samouprave tretirane kao one koje nisu imale odgovore na postavljena pitanja. Broj opština i gradova od kojih su dobijeni podaci smatra se vrlo dobrom i relevantnom osnovom za analizu stanja u ovoj oblasti u Srbiji, generalno.

## 2.

**Kvalitativno istraživanje – studije slučaja u 20 opština i gradova.** U ovom segmentu je na uzorku konkretnih oblika neposrednog učešća građana sprovedena analiza primera dobre prakse, kao i analiza neuspelih inicijativa. Cilj ovog dela bio je da se pruži dubinsko sagledavanje konteksta, toka, procedura i posledica inicijativa, referenduma i zborova građana, kao i da se odgovori na pitanja zbog čega su određene inicijative bile uspešne ili neuspešne i na koji način se u budućnosti treba odnositi prema učešću građana u odlučivanju u lokalnoj zajednici, imajući u vidu postojeću praksu.

Osnovni metod ovog dela projekta bio je analiza sadržaja dokumenata koji mogu biti od značaja za opis i interpretaciju studija slučaja. U tom smislu, prikupljeni su statuti opština i gradova, poslovnici o radu skupština, dokumenti na osnovu kojih je određena aktivnost pokrenuta, odgovor nadležnih organa, obrazloženja za određenu odluku, kao i druga dokumenta za koja je procenjeno da mogu biti korisna za analizu.



### **3. Zakonska regulativa neposrednog učešća građana**

Izgradnja moderne, demokratske političke zajednice rezultat je, između ostalog, vekovne borbe za određivanje mesta suvereniteta i načina na koji se suverenitet, kao najviša vlast, ostvaruje i „pretače” u konkretne mehanizme i instrumente za upravljanje zajednicom. Ta borba je dovela do toga da se u savremenom svetu za nosioca najviše vlasti proglašavaju građani, a načelo suvereniteta građana ugrađuje u ustave demokratskih država kao jedan od osnovnih principa. S druge strane, efikasnost donošenja odluka i upravljanja zajednicom na bilo kom nivou (nacionalnom, regionalnom ili lokalnom) u savremenim zajednicama koje imaju veliki broj svojih članova zahteva da se načelo suvereniteta građana ostvaruje, pre svega, posrednim putem, preko slobodno izabраних predstavnika, a da se elementi neposrednog načina donošenja odluka uvode kao korektivni faktor demokratskog procesa. Neposredno učešće građana na način na koji je to bilo moguće u antičkim gradovima nije ostvarivo u savremenim demokratskim zajednicama iz više razloga – broja članova zajednice, složenih okolnosti u kojima se odvija moderni društveni život, složenosti odluka koje se donose i načina na koji se sprovode. To, međutim, ne znači da princip neposrednog učešća građana, kao način direktnog ostvarivanja suvereniteta, nije predmet stalne diskusije i napora da se ovaj princip ugradi gde god je to moguće ili neophodno. Princip mogućnosti znači da postoje određeni nivoi donošenja odluka na kojima je neposredno učešće građana izvesnije i ostvarivije nego na nekim drugim nivoima – zbog toga, savremene diskusije o neposrednom učešću građana se, uglavnom, svode na lokalne nivoe vlasti i upravljanje lokalnom zajednicom, iz najmanje dva razloga: prvi je taj što se na tom nivou donose odluke od najneposrednijeg interesa i značaja za građane, a drugi, što je na ovom nivou, tehnički i organizaciono najpraktičnije sprovesti različite oblike neposrednog učešća građana. Princip neophodnosti znači da se mehanizmi za direktno odlučivanje od strane građana postavljaju kao neophodni, dakle, da postoje određene odluke čije se donošenje stavlja na raspolaganje građanima kao vrhovnim nosiocima suvereniteta – reč je, pre svega, o donošenju najvažnijih odluka po jednu zajednicu, kao što je odlučivanje o najvišem pravnom aktu države – Ustavu, o promenama državnog uređenja, učlanjenju u međunarodne institucije ili donošenje odluka o ratu i miru. Ovaj rad će se baviti analizom onih oblika neposrednog učešća koji su, pre svega, mogući i koji se odnose na lokalni nivo vlasti i lokalnu zajednicu, odnosno koji ne dotiču „granične” slučajeve u funkcionisanju jedne političke zajednice, odnosno države.

---

Neposredno učešće građana u upravljanju zajednicom glavni je korektivni faktor predstavničke vlasti, odnosno vlasti izabrane na izborima.

---



Nastojanja da se predstavnička demokratija „popravi” različitim oblicima direktnog učešća građana u procesu donošenja odluka praćena su ugradnjom ovog principa u različite vrste normativnih akata, kako onih koji pripadaju nacionalnom, tako i onih koji se nalaze u međunarodnom pravu. **Normativno regulisanje neposrednog učešća građana** predstavlja garant da će se taj princip sprovoditi kada je to predviđeno, kao i njegovu „odbranu” od onih kojima je na izborima vlast preneti od strane građana, a koji vremenom mogu postati glavni protivnici vraćanja suvereniteta građanima. Zbog toga je neophodno napraviti i prikaz glavnih pravnih akata koji regulišu oblast neposredne demokratije i učešća građana, jer upravo taj prikaz govori o važnosti ovog načela i mehanizmima za njegovu zaštitu. Najpre ćemo dati **prikaz međunarodnih dokumenata i ugovora koji regulišu ovu oblast**, daju joj daju specifičnu težinu i svim zemljama koje nastoje da se zovu demokratskim nameću obavezu da ih poštuju i ugrađuju u nacionalna zakonodavstva.

**Univerzalna deklaracija o pravima čoveka**, koju su **Ujedinjene nacije (UN) usvojile 1948. godine**, prepoznaje i priznaje da „svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.”<sup>1</sup> Ugradnjom ovog principa u Univerzalnu deklaraciju stavljena je tačka na rasprave koje su vođene o neposrednom učešću građana, a koje su problematizovale ovaj princip usled čestih zloupotreba od strane autoritarnih režima, koji su do Drugog svetskog rata stavljale na plebiscitarna odlučivanja građanima predloge koji su imali fatalne i nedemokratske posledice. Deklaracija jasno stavlja do znanja da je neposredno učešće građana moguće ostvarivati jedino u demokratskom poretku, koji poštuje pravila i procedure i u kome su građani najviši nosilac suvereniteta.

Odredba slična ovoj može se pronaći i u **Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima iz 1966. godine** – „svaki građanin ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije pomenute u članu 2. i bez neosnovanih ograničenja: a) da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika...”<sup>2</sup>

Povezivanje principa neposrednog učešća građana sa pravom građana na lokalnu samoupravu učinjeno je prvi put **1985. godine**, usvajanjem **Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u Savetu Evrope**. Ovaj međunarodni pravni akt u Članu 3 navodi sledeće:

1. „Lokalna samouprava podrazumeva pravo i osposobljenost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu i rukovode znatnim delom

---

1 Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, Član 21, stav 1 (1948).

2 Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Član 25 (1966).

javnih poslova, na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva”.

2. „Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti putem Saveta i Skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnih izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava, a koji mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovom odredbom se ni na koji način ne derogira mogućnost skupštine (zborova), referendumu ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju – tamo gde su oni predviđeni Statutom.”<sup>3</sup>

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, dakle, navodi da se vlast u lokalnoj zajednici sprovodi posredno, ali da taj mehanizam ne isključuje sprovođenje neposrednih oblika učešća građana, kroz njihova neposredna okupljanja (skupštine, odnosno zborove) ili kroz odlučivanje na referendumu. Osim toga, Povelja ostavlja prostor i za „bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana”.

Osim ovoga, Povelja je zanimljiva jer pominje i jednu oblast za koju preporučuje da se, kada je to moguće, reguliše putem referendumu, a to je promena granica lokalne zajednice.

---

Pravo građana na neposredno učešće u vršenju vlasti i donošenju odluka pominje se u važnim međunarodnim dokumentima, koji su sastavni deo zakonodavstva demokratskih zemalja. Neka od tih dokumenata su:

- Univerzalna deklaracija o pravima čoveka (1948)
- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966)
- Evropska povelja o lokalnoj samoupravi (1985)

---

Kako Evropska povelja o lokalnoj samoupravi predstavlja opšti akt koji nije detaljnije razradio elemente koji se tiču funkcionisanja lokalne samouprave, to je kasnije učinjeno **usvajanjem niza preporuka. Za oblast neposrednog učešća građana, najznačajnija je preporuka broj 19, iz 2001. godine.** Ova preporuka poziva sve zemlje članice Saveta Evrope da aktivno učestvuju u promociji principa i sprovođenju prakse neposrednog učešća građana i daje konkretne preporuke i primere načina na koji se to može učiniti. Ona je značajna i zbog toga što se ne ograničava samo na opis konkretnih mehanizama za sprovođenje neposrednog učešća, već to načelo situira u širi društveni i politički kontekst koji naglašava potrebu za većom informisanošću građana, potom veću transparentnost rada organa

---

3 Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Član 3 (1985).

vlasti i potrebu građana da kontrolišu svoje izabrane predstavnike, kao i na mesto manjinskih grupa u neposrednom učešću u upravljanju lokalnom zajednicom.

Većina međunarodnih dokumenata funkcioniše po principu preporuka putem kojih se nacionalne države pozivaju da načela usvojena u međunarodnim pravnim aktima ugrade u nacionalno zakonodavstvo. **Srbija je u svoje zakonodavstvo implementirala preporuke koje se odnose na neposredno učešće građana na način na koji su to uradile i druge države u okruženju.** U narednom delu ćemo pobrojati i pomenuti na koji način je to učinjeno u **domaćem zakonodavstvu**, kako bi se stekao jasan uvid u okvir u kome se ova oblast nalazi.

**Najvažniji među aktima nacionalnog zakonodavstva jeste i najviši pravni akt – Ustav Republike Srbije, usvojen 2006. godine.** Osim njega, tri su zakona o kojima ćemo govoriti u nastavku teksta važna za ovu oblast: **Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (1994) i Zakoni o lokalnoj samoupravi iz 2002 i 2007. godine.** U ovoj publikaciji generalno, fokus će najviše biti usmeren na poslednja dva zakonska akta, jer su oni u direktnoj vezi sa lokalnim samoupravama i temom koju smo istraživali.

---

U Republici Srbiji neposredno učešće građana regulisano je najvišim pravnim aktima (Ustavom i zakonima) i to:

- Ustavom Republike Srbije (2006)
  - Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007)
  - Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi (1994)
- 

**Ustav Republike Srbije** utvrđuje da suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Pravo predlaganja zakona, po Ustavu, ima i najmanje 30.000 birača (putem narodne inicijative). Takođe, obaveza je Narodne skupštine da raspíše referendum o pitanju iz svoje nadležnosti na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača. Istovremeno, najmanje 150.000 birača može podneti predlog za promenu Ustava (član 203. stav 1. Ustava).<sup>4</sup>

Značaj ustavnog regulisanja oblasti neposrednog učešća građana više je u tome što se u najvišem pravnom aktu referendum i inicijativa pominju

---

4 Ustav Republike Srbije (2006), dostupno na: [http://www.parlament.rs/content/lat/akta/ustav/ustav\\_ceo.asp](http://www.parlament.rs/content/lat/akta/ustav/ustav_ceo.asp), odeljak Akta. Posećeno dana 24. aprila 2011. godine.

i garantuju kao mehanizmi za vršenje vlasti i suverenosti građana, nego što se daju određena tehnička rešenja i propozicije, koji imaju svoja tehnička i praktična ograničenja (pre svega, u broju neophodnih potpisa, koji je izuzetno veliki, a koji se, shodno odredbama Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi moraju prikupiti za sedam dana, o čemu će biti više reči u nastavku teksta). „Težina” ustavnog garantovanja prava na neposredno učešća građana je u tome što se:

1. nijednim drugim aktom ne može dovesti u pitanje ovaj princip, kao i u tome što se
2. pravo na neposredno učešće uvodi u domen jednog od osnovnih političkih prava građana, čije bi uskraćivanje dovelo u pitanje i sam demokratski poredak.

Osim toga, ustavno pominjanje ove materije se odnosi na sve nivoe vlasti, kako na nacionalni, tako i na lokalni, što je važno za uvođenje i sprovođenje principa neposrednog učešća građana u funkcionisanje lokalne zajednice.

**Važeći Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi donet je sada već davne 1994. godine.** On uređuje način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana **referendumom** i način ostvarivanja **narodne inicijative** na bilo kom nivou organizovanja i sprovođenja ovih mehanizama.<sup>5</sup> Akt o raspisivanju republičkog referenduma donosi Narodna skupština na predlog najmanje 50 narodnih poslanika, Vlade ili najmanje 100.000 birača. Akt o raspisivanju referenduma o pitanjima iz nadležnosti autonomne pokrajine, opštine i grada donosi skupština autonomne pokrajine, odnosno opštine ili grada u skladu sa statutom. Organi za sprovođenje referenduma jesu komisija i glasački odbor. Pitanje o kome se građani referendumom izjašnjavaju mora biti izraženo jasno tako da se na njega može odgovoriti rečju „za” ili „protiv”, odnosno „da” ili „ne”. Referendum je punovažan ako je na njemu glasala većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak u skladu sa ovim zakonom. Odluka doneta na referendumu je obavezna.

Građani radi ostvarivanja **narodne inicijative** obrazuju inicijativni odbor od najmanje tri člana koji imaju biračko pravo. Inicijativni odbor dostavlja predlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rešavanje o pitanju na koji se predlog odnosi radi obaveštenja da se za taj predlog prikupljaju potpisi. Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u narodnoj inicijativi traje najduže sedam dana, računajući od dana koji je u prijavi Ministarstvu unutrašnjih poslova naznačen kao početni dan prikupljanja potpisa. Kada je lista potpisnika narodne inicijative sačinjena u skladu sa odredbama ovog zakona a prikupljen je potreban broj potpisa, nadležni

---

5 Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Službeni glasnik Republike Srbije br. 49/94 i 11/98.

organ dužan je da o predlogu za koji su prikupljeni potpisi odluči na način i po postupku utvrđenim Ustavom i zakonom, odnosno odgovarajućim statutom ili poslovníkom.

Budući da su ova zakonska rešenja stara 17 godina i da su pripremana u drugačijem socijalnom i političkom kontekstu, brojne odredbe su zastarele i traže redefinisanje. Mišljenja eksperata, ali i državnih institucija su nepodeljena kada je reč o kvalitetu ovog zakona: on je ocenjen kao restriktivan i prevaziđen. Primena niza rešenja ovog zakona u praksi je pokazala velike nedostake zbog čega se i referendum i narodna inicijativa retko koriste. Narodna inicijativa je ograničena kratkim rokom od sedam dana za prikupljanje potpisa, kao i obavezom prijavljivanja prikupljanja potpisa organima unutrašnjih poslova. Lista problema se ovde ne završava – nisu uređene sve vrste referenduma koje poznaje Ustav iz 2006. godine, nekonzistentnost odredbi sa izbornim zakonodavstvom, neadekvatna zaštita prava birača i potpisnika narodne inicijative i tako dalje.

Sve ove probleme uočilo je i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu koje je formiralo Radnu grupu za izradu novog Zakona. Urađeno je nekoliko nacрта, međutim, zakon još uvek nije usvojen u Narodnoj skupštini. Trenutno je pripremljena finalna verzija zakona za koju je pribavljeno mišljenje Venecijanske komisije. U tom nacrtu prevaziđeni su svi navedeni problemi, pre svega, uređene su sve vrste mogućih referenduma i za svaku od njih su utvrđena posebna, bliža pravila; dalje, uređene su i različite vrste narodnih inicijativa, produžen je rok za prikupljanje potpisa o čemu se obaveštavaju samo predsednik opštine/gradonačelnik i dodatno su uređena pitanja zaštite građana, predlagača referenduma i pokretača narodne inicijative. Budući da ovaj Nacrt još nije usvojen, o pojedinostima ovih odredbi ćemo govoriti nekom drugom prilikom.

**Oba Zakona o lokalnoj samoupravi (2002 i 2007.) predviđaju tri načina neposrednog učešća građana: građansku inicijativu (kao oblik predlaganja odluka iz nadležnosti skupštine opštine), referendum (kao oblik odlučivanja) i zbor građana (kao način za utvrđivanje predloga i zahteva koji se upućuju organima lokalne samouprave).<sup>6</sup> Kada govorimo o građanskoj inicijativi, nema razlika u pogledu roka u kome je skupština dužna da održi raspravu i dostavi obrazložen odgovor građanima i on iznosi 60 dana od dobijanja predloga. Ono gde postoji razlika između ova dva zakona jeste broj potpisa građana potrebnih za punovažno pokretanje građanske inicijative koji u važećem zakonskom rešenju ne može biti manji od 5% birača, umesto dotadašnjih**

---

6 Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine i Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, dostupno na: <http://www.parlament.rs/content/lat/akta/zakoni.asp>, odeljak Spisak donetih zakona. Posećeno dana 24. aprila 2011. godine.

10%. Na taj način učinjen je još jedan korak ka većoj dostupnosti ovog vida neposrednog učešća građanima. **Šta građani mogu predložiti jedinici lokalne samouprave? Oni putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom.**

---

Zakon o lokalnoj samoupravi (2007) predviđa postojanje tri oblika neposrednog učešća građana:

- Referendum
- Građanska inicijativa
- Zbor građana

Osim toga, građanima se garantuje pravo i na mesnu samoupravu, kao poseban oblik ostvarivanja prava na neposredno učešće.

---

Odredbe o zboru građana, identične su u oba zakona i one uređuju pitanja regulacije zbora građana (zbor građana se saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom i zbor raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave), načinu usvajanja predloga i zahteva (zbor građana većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave) i roku u kome jedinice lokalne samouprave moraju da razmotre predloge i zahteve (60 dana).

Na kraju, **novi Zakon o lokalnoj samoupravi (2007.)** otišao je korak napred i kada je reč o referendumu, pre svega, u onom delu u kome se kaže da je „odluka doneta na referendumu obavezna, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u narednom periodu od godinu dana od dana donošenja odluke”.<sup>7</sup> Takođe, važeći zakon predviđa da je referendum o pitanju iz svoje nadležnosti skupština jedinice lokalne samouprave dužna da raspiše na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom. Oba zakona imaju iste odredbe u delu koji kaže da skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti i da je odluka putem referenduma doneta ako se za nju

---

<sup>7</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, dostupno na: [http://www.parlament.rs/content/lat/akta/zakoniasp,odeljak Spisak donetih zakona](http://www.parlament.rs/content/lat/akta/zakoniasp,odeljak%20Spisak%20donetih%20zakona). Posećeno dana 24. aprila 2011. godine.

izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana.

Za sve oblike neposrednog učešća građana zakon predviđa detaljniju regulaciju kroz statute opština i gradova.

Koliko je trenutni zakonodavni okvir u oblasti građanske inicijative, referendum i zborova građana primeren praksi i koje su preporuke za izmene tog okvira, tema je koja će biti detaljnije analizirana u kasnijem tekstu.

Bitno je pomenuti još i to da **Zakon o lokalnoj samoupravi** u delu koji reguliše neposredno učešće građana pominje i mesnu samoupravu, odnosno pravo građana na teritorijalno organizovanje kroz mesne zajednice i druge oblike mesne samouprave, a čije se detaljnije regulisanje prepušta **statutima opština i gradova**.

Ovaj projekat i publikacija se neće detaljnije baviti ovim oblikom neposrednog učešća, jer je on, pre svega, bio predmet posebnog projekta koji je CeSID sproveo u toku 2005 i 2006. godine („Korak ka građanima – podizanje kapaciteta mesne samouprave u Srbiji”), u kome je izneta analiza stanja u ovoj oblasti i preporuke za poboljšanje u oblasti mesnih samouprava. Analiza stanja u oblasti sprovođenja građanskih inicijativa, referendum ili zborova građana je pokazala da su ovi oblici neposrednog učešća u vrlo tesnoj vezi sa mesnom samoupravom, odnosno da se inicijative, referendum i zborovi često vezuju ili ograničavaju za mesne zajednice, kao teritorijalne i funkcionalne celine. Zbog toga je ovo dobro mesto da se, makar u kratkim crtama, opiše i zakonska regulativa ove oblasti.

U svakodnevnoj praksi i govoru znatno češće se može čuti sintagma „mesna zajednica”, nego što se može čuti upotreba konstrukcije „mesna samouprava”. Razlog za to je što je **mesna zajednica**, barem do sada, jedini prepoznatljiv i u praksi ostvaren oblik mesne samouprave, koja predstavlja širi pojam od mesne zajednice. Svi zakoni koji su regulisali oblast lokalne samouprave (pa i važeći zakon) predviđaju da se radi zadovoljenja potreba i interesa lokalnog stanovništva „osnivaju mesne zajednice i drugi oblici mesne samouprave”<sup>8</sup>. Međutim, do sada, nijedna lokalna samouprava nije osmislila niti uvela neke druge oblike mesne samouprave koje zakon predviđa (kvart, rejon, okrug...), pa se analiza stanja u mesnoj samoupravi, kao najnižem nivou organizovanja građana, zadržava na mesnim zajednicama.

---

8 Član 72 Zakona o lokalnoj samoupravi (2007).

---

Mesne zajednice su do sada jedini oblici mesne samouprave u Srbiji, iako Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da se mogu osnivati i drugi oblici (kvartovi, rejoni, četvrti...).

---

Mesne zajednice su oblik teritorijalnog organizovanja mesne samouprave, koje se formiraju na područjima sela i gradova, a na čije formiranje utiču, pre svega, razlozi geografske, istorijske i funkcionalne prirode. Značajna je razlika između seoskih i gradskih mesnih zajednica – mesne zajednice u ruralnim područjima nastajale su, uglavnom, kao oblik organizovanja u već formiranim istorijskim i geografskim celinama, odnosno selima kao tipu naselja, dok su u gradovima one nastajale više po principu funkcionalne i, uglavnom, administrativne podele opština na manje jedinice. Iako zakonska regulativa ne poznaje razlikovanje mesnih zajednica u različitom tipu naselja, postoje velike razlike u realnom i svakodnevnom funkcionisanju ovih dveju tipova mesnih zajednica. Mesne zajednice u seoskim područjima imaju znatno više mogućnosti i potrebe da se bave zadovoljenjem potreba lokalnog stanovništva, pre svega, zbog udaljenosti od urbanih centara, u kojima se nalaze organi odlučivanja i sprovođenja lokalne samouprave<sup>9</sup>. Upravo zbog toga, jedna od preporuka datih na osnovu rezultata gore pomenutog projekta jeste i bila da se počne sa detaljnijom razradom drugih oblika mesne samouprave, koji mogu da odgovore na potrebe različitih tipova naselja<sup>10</sup>.

Zakon o lokalnoj samoupravi na opštem nivou reguliše status mesnih zajednica, ostavljajući statutima opština i gradova i osnivačkim aktima mesnih zajednica detaljniju regulaciju organizacije rada, načina izbora organa i načina odlučivanja u mesnim zajednicama. Ono što je za temu neposrednog učešća građana bitno jeste da o obrazovanju, teritoriji koju pokriva i ukidanju mesnih zajednica odlučuje skupština opštine ili grada, ali uz „uz prethodno pribavljeno mišljenje građana”<sup>11</sup>. Dakle, za ova pitanja planirano je pribavljanje mišljenja građana (ali ne i načina na koji se to mišljenje pribavlja), koje je fakultativnog karaktera, ali koje može imati uticaja na donošenje konačne odluke u politički odgovornim lokalnim samoupravama.

---

9 Na primer, dok u gradskim mesnim zajednicama ne postoji potreba za organizovanjem komunalnih delatnosti, jer njih obavljaju organizovana javna preduzeća, ova potreba je u selima često mnogo veća, jer su sela često prepuštena „samima sebi”.

10 Detaljnije o ovome videti u „Korak ka građanima – vodič kroz mesnu samoupravu u Srbiji”, CeSID, Beograd, 2005, urednik Bojana Zarić.

11 Član 73 Zakona o lokalnoj samoupravi (2007).



Zakon, dalje, reguliše pitanja *finansiranja mesnih zajednica* i to na tri načina: iz budžeta jedinica lokalnih samouprava, putem samodoprinosu i kroz prihode koje ostvaruju svojom aktivnošću. Samodoprinosa je interesantna tema, jer kasnija analiza neposrednog učešća građana pokazuje da je upravo ova tema na osnovu koje se organizovao veliki broj različitih oblika odlučivanja građana.

Ono u čemu leži veliki potencijal u radu mesnih zajednica jeste zakonom predviđena mogućnost da jedinice lokalne samouprave mogu mesnim zajednicama preneti deo svojih nadležnosti i za to potrebna sredstva. Ova mogućnost nije dovoljno iskorišćena, a jedna od preporuka koja može da se sprovede kroz neki od postojećih oblika neposrednog učešća jeste i da se ne čeka da opštine i gradovi sami izvrše prenos određenih nadležnosti, već da se to od njih traži u slučajevima u kojima postoji potreba za tim.<sup>12</sup>

Kao što je već pomenuto, projekat analize neposrednog učešća građana nije se direktno bavio mesnim samoupravama, ali će analiza pokazati da ovaj oblik može imati veliki značaj za organizovanje građana u procesu odlučivanja i upravljanja lokalnom zajednicom.

---

Mesne zajednice su važan okvir u kome se realizuju drugi oblici neposrednog učešća građana, jer se određene potrebe i problemi javljaju, uglavnom, na nivou mesnih zajednica, kao teritorijanih i funkcionalnih celina.

---

---

12 Analiza projekta „Korak ka građanima“ je utvrdila postojanje nekoliko primera dobre prakse u ovoj oblasti, odnosno prenos nadležnosti u oblasti upravljanja komunalnim otpadom, koje je ostvareno kroz osnivanje javnih preduzeća na nivou mesne zajednice.



## **4. Javno mnjenje o građanskom aktivizmu**

# Građanski aktivizam kao preduslov neposrednog učešća u upravljanju lokalnom zajednicom

---

Nije moguće kvalitetno opisati i objasniti stanje u oblasti neposrednog učešća građana u životu lokalne zajednice ukoliko se ne sagledaju stavovi građana o oblicima i načinima njihovog angažmana i proceni uticaja koji mogu imati na upravljanje zajednicom u kojoj žive. Postojanje određenog zakonodavnog i institucionalnog okvira za neposredno učešće samo je „jedna strana medalje”, koja može ostati bleđa ukoliko, na drugoj strani, ne postoji politička kultura participacije i „uživanja” prava koja su data u pravnom sistemu. Uticaj građana na život lokalne zajednice može se do kraja ostvariti samo ako se ispune tri važna preduslova:

---

Uticaj građana na život lokalne zajednice može se ostvariti ako se ispune tri važna preduslova:

- 1) ukoliko postoji primenjiv i realan zakonski okvir;
  - 2) ukoliko postoji politička volja da se taj okvir primenjuje i
  - 3) ukoliko postoji svest i spremnost građana da iskoriste svoja prava i utiču na dešavanja u zajednici.
- 

Ovaj deo publikacije baviće se trećim segmentom, jer odgovor na pitanje da li su i koliko građani spremni da participiraju može itekako da pojasni stanje u kome se dati zakonski okviri (ne)koriste u dovoljnoj meri ili u kome se (ne)vrši dovoljan pritisak da se politička volja usmerava u pravcu zadovoljenja potreba i interesa građana. Osnov ovog dela analize predstavljaće

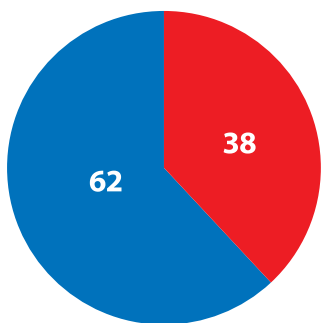
nalazi istraživanja javnog mnjenja o temi građanskog aktivizma, koja su sprovedenja u periodu od 2003. godine do danas i koja pokazuju određene protivurečnosti prema toj oblasti, a koja značajno objašnjavaju stanje u oblasti neposrednog učešća građana.

Istraživanja pokazuju da postoji veliki jaz između shvatanja da je *aktivizam građana poželjan i pozitivan tip ponašanja i konkretne akcije u kojoj će se ono što se vidi kao poželjno i pozitivno zaista i manifestovati u konkretnoj akciji*. Moglo bi se reći da je u društvu u kome živimo prevaziđena početna prepreka koja odlikuje klasična autoritarna društva, a koja se sastoji u tome da se aktivizam sagledava kao nešto što je krajnje nepoželjno i loše. Odgovori velike većine građana idu u pravcu toga da je za jednu zajednicu dobro da građani budu aktivni, odnosno da aktivizam kao takav ne može da donese ništa loše. Međutim, drugo je pitanje kako se aktivizam građana vidi u smislu mogućeg uticaja na vlast, odnosno da li se i koliko smatra da biti aktivan u društvenom i političkom životu znači uzaludno trošiti energiju i da to ne može dovesti do bilo kakvih efekata (jer biti „aktivan” u smislu društvenog i političkog života svakako nije samo sebi svrha ukoliko nema efekata). Iako i dalje postoji većina koja smatra da bi građani trebalo da budu aktivni i da to ima smisla, broj onih koji smatraju da je to uzaludno trošenje resursa nije uopšte zanemariv i iznosi skoro 40% onih za koje možemo da pretpostavimo da ne predstavljaju bazu iz koje se može očekivati određena akcija. Važno je istaći da ova grupa ne smatra da je aktivizam po sebi loša stvar, već da u postojećim okolnostima on ne može dovesti do efekata, što je za temu aktivizma, ustvari, suštinsko – zbog toga u analizi i polazimo od nalaza procene efekata aktivizma građana.

---

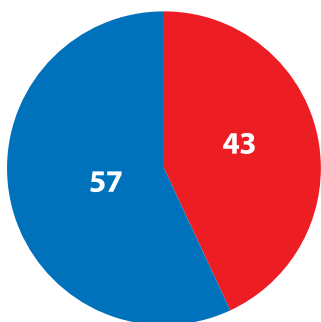
Bez aktivnog, informisanog i solidarnog građanina nema ni intenzivnijeg korišćenja prava na neposredno učešće u odlučivanju u lokalnoj zajednici.

---



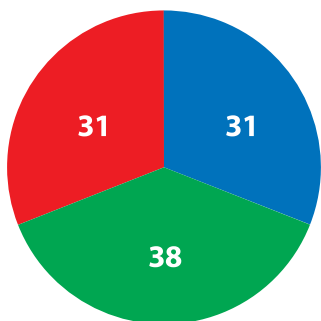
- Da građani budu aktivni u određenoj meri
- Da građani ne budu aktivni, jer je to nebitno i nema efekta

Grafikon 1. Šta je bolje za jednu zajednicu?



- Nisam spreman/na
- Spreman/na sam

Grafikon 2. Da li ste spremni da se angažujete na rešavanju problema u Vašoj mesnoj zajednici?



- Da
- Ne
- Ne zna

Grafikon 3. Da li „običan“ čovek ima priliku da utiče na rešavanje problema u mesnoj zajednici?

1 Nalazi u ovom delu teksta su dati na osnovu istraživanja javnog mnjenja koje je Centar za slobodne izbore demokratiju sproveo u toku 2005 i 2006. godine, u okviru projekta „Podizanje kapaciteta mesnih samouprava“. Projekat je podržan od strane Rockefeller Brothers Fund, a veći deo nalaza i izveštaj su dostupni u publikaciji „Korak ka građanima – vodič kroz mesnu samoupravu“.

Uprkos defetističkom stavu značajnog dela populacije (koji se u određenoj meri može tumačiti i kao izgovor za pasivizam) polazna pretpostavka iz ovog nalaza je da postoji „kritična masa” onih koji smatraju da je aktivizam ne samo poželjan, već i da može dovesti do efekata. Ovaj nalaz treba tumačiti kao vrednosno prihvatanje aktivizma kao poželjnog obrasca ponašanja u našem društvu – vrednosno prihvatanje, odnosno odobravanje takvog obrasca i dalje ne znači i ponašanje po njemu u konkretnim okolnostima, što će pokazati dalja analiza.

Prethodni nalaz se delimično potvrđuje i u odgovoru na pitanje da li su građani, sa ličnog stanovišta, spremni da se angažuju na rešavanju problema u njihovoj mesnoj zajednici, koja je u ovom slučaju analizirana i predstavljena kao primarni okvir društvenog i političkog života i u kojoj postoje problemi i mogućnosti da se ti problemi rešavaju na svakodnevnom i „životnom” nivou. Iako i dalje postoji iznadpolovična spremnost građana na rešavanju problema u okruženju u kome žive, broj od 43% onih koji su jasno iskazali svoju nespremnost nije ni malo zanemariv.

Kako se može objasniti činjenica da ovoliki broj građana govori da nisu spremni da se angažuju na rešavanju nečega što im direktno utiče na kvalitet života i nalazi se u njihovom neposrednom okruženju? Da li je moguće da su građani do te mere postali „mazohisti” da ne žele da im bude bolje i da ne žele da reše probleme u svom okruženju? Malo je verovatno da je to razlog – ovakvi nalazi ponovo usmeravaju analizu u pravcu procene mogućnosti i efekata uticaja ličnog angažmana. Konkretno, ovakav nalaz postaje jasniji u svetlu činjenice da samo 31% građana smatra da se njihovim angažmanom može uticati na rešavanje problema! Skoro dve petine (38%) se sa tim stavom ne slaže, a gotovo jedna trećina (31%) ne zna ništa o tome, nema stav i ne razmišlja u ovom pravcu.

Ovakav stav se vrlo jasno oslikava i u ponašanju građana – prema jednom istraživanju iz 2009. godine<sup>2</sup>, nepunih 9% građana je učestvovalo u makar jednoj akciji koja može biti tretirana kao indikator ili pokretač neposrednog učešća u donošenju određene odluke. Pitanje je glasilo da li ste nekada:

1. učestvovali u protestu,
2. potpisali inicijativu ili zahtev,
3. učestvovali u štrajku.

---

2 Istraživanje „Socijalna ekskluzija u Srbiji – intenzitet, uzroci i tipovi” je sprovedeno u maju 2009. godine, na uzorku od 3.571 ispitanika. Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta „Promocija debate o socijalnoj uključenosti u Srbiji”, čiji je nosilac bilo Ministarstvo rada i socijalne politike Republike Srbije, a donator Evropska komisija.

Sabrani odgovori za bilo koji od ovih tipova aktivnosti daju pomenutu broju, koja se može smatrati niskom, ali objašnjivom imajući u vidu da većina građana smatra da „običan” čovek ne može mnogo da utiče na rešavanje problema, odnosno da je odluka uvek negde drugde.

---

Svaki jedanaesti građanin (9%) je bio uključen u neki oblik društvene akcije koji je za cilj imao promenu politika ili ponašanja predstavnika vlasti.

---

Prethodni podaci postaju još teži za tumačenje u kontekstu činjenice da u gotovo svim segmentima društvenog i javnog života nezadovoljstvo preteže nad zadovoljstvom – uzrok za nespornost na rešavanju problema nije, dakle, u tome što se smatra da problema nema, naprotiv. Testirajući različite segmente životnog okruženja (počev od stanja infrastrukture u najširem smislu reči, preko kvaliteta životnog okruženja, pa do ostvarivanja prava pred različitim vrstama institucija) i to na različitim nivoima (u konkretnim opštinama, regionima ili na nivou cele zemlje), nedvosmisleno se dolazi do zaključka da postoje ozbiljne frustracije izazvane lošim stanjem u oblasti različitih elemenata životnog okruženja u lokalnoj zajednici i potrebe da to stanje bude bolje nego što trenutno jeste.<sup>3</sup> Veliko nezadovoljstvo problemima uz pozitivno vrednovanje aktivnog građanina ipak ne dovodi do toga da više od 30% građana smatra da taj isti građanin može svojim angažmanom da reši neke probleme u zajednici u kojoj živi. Zašto je to tako?

---

Nezadovoljstvo građana kvalitetom života u lokalnoj zajednici je relativno veliko, ali to nije dovoljno da bi se građani intenzivnije organizovali i delovali po pitanju poboljšanja kvaliteta svog života.

---

Eventualno objašnjenje prethodnog nalaza nalazi se u delu pitanja koji govori o *(ne)postojanju prilike* da se utiče na rešavanje problema. Postojanje jaza između pozitivnog vrednovanja aktivizma građana kao takvog i nepostojanja konkretne akcije uzrokovano je time što građani smatraju da

---

3 Na primer, istraživanje javnog mnjenja „Zadovoljstvo građana životom u lokalnoj zajednici”, koje je sprovedeno u decembru 2010. godine na području 25 opština Južne i Jugozapadne Srbije pokazuje da u većini slučajeva (na primer, stanje puteva, komunalne infrastrukture, životne sredine, čistoće naselja, stanja u opštinskoj administraciji...) nezadovoljstvo prelazi 50% odgovora, a u nekim opštinama i testiranim elementima prelazi i neverovatnih 90%!



nemaju dovoljno prilike da utiču na rešavanje problema. Zbog toga je potrebno i objasniti i protumačiti šta se podrazumeva pod postojanjem ili nepostojanjem prilike. Prilika se može objasniti kao konkretna mogućnost da se građani angažuju, ali kao mogućnost koju uvek pruža neko „sa strane”, neko drugi, odnosno neko ko će inicirati i podstaći određenu akciju. Građanski aktivizam postoji samo kao potencijal, odnosno kao osnov koji čeka određenu priliku i mogućnost da bude iniciran od strane određenih (manje ili više) organizovanih subjekata. Ti subjekti mogu biti drugi građani, kao i različite institucije i organizacije, bilo političke u užem smislu reči, bilo nepolitičke, odnosno civilne.

Teško da se od političkih institucija može očekivati takva vrsta podsticaja i pozitivnog odgovora od strane građana, jer se one „po prirodi stvari” uvek nalaze na drugoj strani, kao neko na koga treba uticati da sprovede određene politike, kada one to same ne čine. A u situaciji vrlo niskog poverenja u političke institucije i procene da one ne rade dovoljno na zadovoljavanju potreba i interesa građana, inicijative koje dolaze sa te strane mogu čak imati i kontraefekat.<sup>4</sup> Neposredno učešće građana u donošenju odluka koje iniciraju političke ustanove, nažalost, u političkoj tradiciji i kulturi Srbije često poprima oblik plebiscitarnog potvrđivanja i davanja legitimiteta neke već donete i pripremljene odluke od strane „političke većine”, što vremenom neposredno učešće građana pretvara u svoju suprotnost. Ovo ne znači da ne treba razvijati kulturu u kojoj će se za odluke o životu lokalne zajednice građani pitati u većoj meri, ali za ovakvu kulturu je neophodno proširiti listu tih odluka (da one ne budu samo političke u užem smislu reči, kao što je, na primer, opoziv predsednika opštine), obezbediti ravnopravnu utakmicu alternativa i obezbediti efikasno informisanje građana, kako bi oni bili kompetentniji u donošenju određenih odluka. Dosadašnje ponašanje predstavnika političkih institucija ne ohrabruje mnogo građane na aktivizam, što reprodukuje stav da „šta god mi činili, na kraju bude kako oni žele”. Nepoverenje u političke institucije, kao konačnog donosioca odluke o nekoj inicijativi građana, generiše stav da se na te institucije ne može uticati, pa čak i kada nije tako, što zahteva i „probijanje” ovog stava kroz **primere pozitivne prakse, koja svakako postoji, ma koliko bila nerazvijena i sporadična.**

---

4 Na primer, poverenje u sve institucije lokalne vlasti, u proseku, ne prelazi 25% uzoraka, na kom god nivou da se radi analiza, što pokazuju nizovi istraživanja sprovedenih u prethodnoj deceniji. Istovremeno, veliki broj građana (u proseku u istraživanjima taj broj je oko 60%) smatra da institucije vlasti ne čine dovoljno na zadovoljavanju interesa i potreba građana i da su, uglavnom, usmerene na zadovoljavanje sopstvenih interesa ili interesa užih društvenih grupa.

---

Građanski aktivizam je potencijal koji uvek čeka „nekog drugog“ da ga realizuje i pokrene.

---

**Da li i na koji način organizacije civilnog društva mogu biti te koje građanima daju priliku i mogućnost da utiču na rešavanje problema u zajednici u kojoj žive?** One su svakako najznačajniji generator građanskog aktivizma, koji sakuplja i artikuliše različite interese i potrebe građana i usmerava ih u pravcu onih koji imaju instrumente da deluju i donose odluke, a to su političke institucije. Stanje u ovoj oblasti, do sada, nije dalo mnogo razloga za optimizam, pre svega, zbog male prepoznatljivosti organizacija civilnog društva od strane građana, relativno visokog nepoverenja u njih, relativnog malog kapaciteta i često nejasnog pravca delovanja. Istraživanje iz 2009. godine, na primer, pokazuje da 35% građana nije znalo ništa o nevladinim organizacijama; poverenje u nevladine organizacije je iznosilo 10%, a broj onih koji su članovi (aktivni ili neaktivni) bilo koje nevladine organizacije ili udruženja građana iznosio je samo 4%.<sup>5</sup> Osim toga, ukupan angažman građana u bilo kojoj instituciji civilnog društva u širem smislu reči (uključujući tu i sindikate, verske organizacije, interesna i profesionalna udruženja) iznosio je 16%, čime se sa 84% takozvane „formalne umreženosti“ građana ovaj indikator našao na vrhu indikatora socijalne isključenosti u Srbiji.

---

Nevladine organizacije, kao glavni pokretač građanskog aktivizma u lokalnoj zajednici, još uvek su slabo prepoznate i nedovoljno uticajne da budu nosilac neposrednog učešća građana.

---

Ovde se ne završava lista **potencijalnih objašnjenja za nizak stepen građanskog aktivizma**. Potrebno je analizirati još dva bitna faktora i naći rešenje za njihovo prevazilaženje. Jedan je značajna **neinformisanost građana o dešavanjima u zajednici u kojoj žive, a drugi odsustvo društvene solidarnosti** koja može biti značajan pokretač aktivizma građana.

Nedostatak informacija je problem koji utiče na mnoge druge oblasti, ne samo na činjenicu da se neinformisan i neupućen građanin neće angažovati na rešavanju problema u svom okruženju. Manjak informacija direktno

---

5 ?????

utiče na osećaj nekompetentnosti i vodi u povlačenje iz javnog života i dešavanja, odnosno iz onih oblasti u kojima postoji mogućnost da se nekompetentnost ispolji i prikaže. Ovo je i tema koju je istraživački teško utvrditi, najviše zbog činjenice da građani nisu spremni uvek da priznaju da nešto ne znaju, kao i zbog toga što često nisu ni svesni da li je neka informacija koju imaju tačna ili netačna, odnosno šta je to što znaju ili ne znaju. Ipak, i u takvoj situaciji, u jednom nedavnom istraživanju javnog mnjenja, čak 73% ispitanika „priznaje” da često nema sve informacije koje su im potrebne za svakodnevno funkcionisanje<sup>6</sup>. Naravno, nije za očekivati da „svi znaju sve”, odnosno da ne postoji manjak informacija, ali je problem kada ne postoji jasna slika gde se i na koji način informacije mogu dobiti. Konkretno, već pomenuto istraživanje nam daje podatke o tome da samo 10% ispitanika, u proseku, smatra da je dobro informisano o radu svoje opštine, 35% da ima informacija koliko je potrebno, dok čak 55% ili smatra da nije dovoljno informisano ili je potpuno nezainteresovano za rad svoje lokalne samouprave.<sup>7</sup> U svetlu ovih nalaza treba tumačiti i činjenicu da je broj onih koji se angažuju na iniciranju nekih predloga nizak, s obzirom na to da veliki broj njih nema dovoljno informacija o tome šta se može predložiti, kome treba uputiti predlog i kako uticati na njegovo usvajanje.

---

Nedostatak informacija je ozbiljna prepreka za intenzivnije neposredno učešće građana u životu lokalne zajednice – 73% građana tvrdi da često nema sve informacije koje su im potrebne.

---

Paznju treba skrenuti i na postojanje još jednog problema koji je identifikovan u istraživanjima javnog mnjenja, a čije prevazilaženje može podstaći neposredno učešće građana i njihov aktivizam. Reč je o relativno visokom odsustvu solidarnosti među građanima u lokalnoj zajednici i osećaja za šire društvene probleme i probleme od opšteg značaja i interesa. Tako, čak 78% građana nikada nije učestvovalo ni u jednoj organizovanoj akciji koja je podrazumevala rešavanje nekog pitanja u okruženju u kome žive<sup>8</sup> (na primer, volontersko angažovanje na akcijama zaštite životne sredine, organizovanja pomoći ugroženim grupama i slično). Od tog broja, jedan značajan broj je izjavio da ni ne zna da su se takve akcije kod njih organizovale ili da ih nije ni bilo (30%), a čak 48% njih je izjavilo da je takvih akcija bilo, ali

---

6 Istraživanje „Problemi i potrebe mladih u Srbiji”, sprovedeno na uzorku od 1.200 ispitanika u aprilu 2011. godine.

7 Istraživanje javnog mnjenja „Zadovoljstvo građana životom u lokalnoj zajednici”, sprovedeno u decembru 2010. godine na području 25 opština Južne i Jugozapadne Srbije

8 Istraživanje „Problemi i potrebe mladih u Srbiji”.

da oni „nisu imali vremena”, „nisu bili zainteresovani” za tako nešto i slično. Ovi nalazi pokazuju ozbiljno odsustvo osećaja da se određeni problemi itekako mogu „prelivati” i postati deo bilo kog okruženja i bilo koje društvene grupe, ukoliko se ne sprečavaju na vreme. A bez postojanja tog osećaja, građanski aktivizam nema mnogo šanse za uspeh.

---

Odsustvo društvene solidarnosti je još jedna od činjenica zbog koje se malo građana uključuje u rešavanje širih društvenih problema – 78% građana nikada nije učestvovalo ni u kakvoj volonterskoj ili drugoj akciji koja je imala za cilj rešavanje nekog problema u neposrednom okruženju.

---

Sve navedeno govori u prilog tome da je na promeni stava građana prema konkretnom angažmanu u pravcu uticaja na život lokalne zajednice potrebno organizovano raditi na više frontova. Uprkos svim nedostacima civilnog društva opisanim u prethodnom delu, jačanje organizacija civilnog društva (pre svega, nevladinih organizacija i različitih udruženja građana) i njihovo usmeravanje u pravcu animiranja građana na aktivizam ključno je za razvoj oblasti neposrednog učešća građana u životu lokalne zajednice i uticanje na odluke lokalnih organa vlasti. Nerealno je očekivati spontano i sistematsko samoorganizovanje građana u pravcu iniciranja određenih odluka ili organizovanja akcija (osim, možda, u ekstremnim situacijama životne ugroženosti usled elementarnih nepogoda, što nije redovno stanje stvari), bez određenih posrednika, koje u ovom slučaju mogu činiti organizacije civilnog društva. Građanski aktivizam, koji je osnov za neposredno učešće u radu organa političke vlasti na bilo kom nivou, zahteva animiranje, organizovanje i posredovanje – u suprotnom, socijalni aktivizam će ostati samo poželjna vrednost koja se ne realizuje i koja stvara začarani krug apatije i pasivizma.

Neophodni koraci u tom pravcu, odnosno uklanjanje prepreka treba da ide u pravcu sledećih aktivnosti:

1. Nevladine organizacije i udruženja treba da jačaju svoj uticaj u lokalnoj zajednici, kako bi bili prepoznati kao akteri koji organizuju građane i usmeravaju različite interese u pravcu političkih institucija.
2. Treba raditi i na razbijanju predrasuda da se na političke institucije ne može ni na koji način uticati, da su one nepromenljive i da su ljudi koji ih reprezentuju izvan društva i zajednice u kojoj žive. Ovo se najbolje može uraditi kroz širenje informacija o primerima pozitivne prakse građanskog aktivizma i uticaja na lokalne organe vlasti, čemu, u krajnjem slučaju, i ova publikacija treba da doprinese kroz analizu

uspešnih studija slučaja. Osim toga, treba raditi i na prepoznavanju interesa političkih struktura i na traženju kompromisa njihovih interesa sa interesima građana i civilnog sektora, kako bi se političke institucije doživele kao partneri, a ne stalni protivnici.

3. Informisanje građana i organizacija civilnog društva treba da bude stalan napor, jer se u nedostatku tačnih i pravovremenih informacija stvara prostor za zloupotrebe od strane političkih institucija i uskraćivanja prava građanima na koja oni treba da se oslone. Koliko god da se radi na informisanju građana o nadležnostima lokalne vlasti, o načinima uticaja na vlast, o načinima organizovanja, ne može biti previše, jer, ako ništa drugo, uvek dolaze nove generacije koji treba da postanu punopravni građani, a ne „puki” podanici politike.
4. Na kraju, neophodno je raditi na jačanju društvene solidarnosti, pre svega, kroz ukazivanje da se problemi koji nas se sada i ovde ne tiču, mogu postati u nekom trenutku i problemi i „našem dvorištu”. S tim u vezi, solidarnost se može jačati i stalnim umrežavanjem i udruživanjem po raznim osnovama, jer filozofija velikih brojeva daje bolje efekte nego kada neke akcije ostaju izolovane i usamljene.



**5. Istraživanje  
obima i  
intenziteta  
neposrednog  
učešća  
građana kroz  
referendume,  
građanske  
inicijative  
i zborove  
građana**

# Građanske inicijative

---

## Uvodne napomene

Građanska inicijativa predstavlja, uz zbor građana i referendum, oblik neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine predviđa da građani putem građanske inicijative predlažu skupštini jedinice lokalne samouprave donošenje akta kojim će se urediti određeno pitanje iz nadležnosti jedinice lokalne samouprave, promenu statuta ili drugih akata i raspisivanje referenduma u skladu sa zakonom i statutom. Promocija i podsticanje aktivnije participacije građana u svakodnevnom životu mesta ili kraja u kome žive je od velike važnosti za unapređenje rada lokalne samouprave, tim pre, što ovakve inicijative omogućavaju i da se reši niz problema na lokalnom nivou, u najrazličitijim sferama života.

---

Za pokretanje građanske inicijative, potrebno je ne manje od 5% potpisa građana da bi ona bila punovažna. Između 2002 i 2007. godine, dok je važio Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002., taj procenat nije smeo biti manji od 10%.

---

Imajući u vidu da u Srbiji postoji veliki broj opština i gradova<sup>1</sup> sa različitim ekonomskim i socijalnim potrebama građana koji žive u njima, prvi

---

1 Po Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, teritorijalnu organizaciju Srbije čine opštine, gradovi i grad Beograd kao teritorijalne jedinice i autonomne pokrajine kao oblik teritorijalne autonomije. Ukupno postoji 150 opština, 23 grada i grad Beograd (podela na gradske opštine utvrđuje se Statutom grada Beograda).



korak na putu dobijanja kompletne slike o, do sada podnetim građanskim inicijativama, uključivao je šire postavljenu metodologiju istraživanja. Istraživanje je, u prvoj fazi, obuhvatilo prikupljanje podataka iz svih jedinica lokalne samouprave o inicijativama podnetim u periodu od 2002 do decembra 2010. godine. Sve inicijative su podeljene u dva perioda: prvi, od 2002 do 2007. godine (prema starom Zakonu o lokalnoj samoupravi) i, drugi, od 2007 do kraja 2010. godine (prema novom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine). Podela na pomenuta dva perioda nije samo formalne prirode nego je od suštinskog značaja jer je novi Zakon o lokalnoj samoupravi propisao drugačije odredbe o broju potpisa građana potrebnih za punovažno pokretanje građanske inicijative – sada taj broj, u statutima jedinica lokalne samouprave, ne može biti manji od 5% (umesto 10% koliko je bilo propisano Zakonom iz 2002. godine). Ujedno, izmenjene odredbe su vrlo indikativne i za komparaciju građanskih inicijativa u ova dva vremenska perioda. Istraživanje je obuhvatilo još četiri važna segmenta: 1) predmet; 2) predlagače i 3) status inicijativa i, ukoliko je inicijativa odbijena, 4) razloge zbog kojih je to učinjeno.

Pod predmetom inicijative podrazumevamo zvaničan naziv inicijative odnosno na šta se ta inicijativa konkretno odnosila, dok smo kod predlagača analizirali odvojeno inicijative podnete od strane grupa građana, predstavnika organizacija civilnog društva, Saveta mesnih zajednica i političkih stranaka. Ukoliko su inicijative odbijene, zanimalo nas je da li su razlozi formalne prirode (neispunjenost formalnih uslova, broj potpisa i slično) ili nisu u skladu sa pozitivnom zakonskom regulativom. Takođe, tražili smo da nam lokalne samouprave navedu obrazloženje ukoliko podneta inicijativa nije tehnički izvodljiva ili bi njeno usvajanje bilo neopravdano ili skupo.

## **Aktivizam „malih“ opština**

Bez obzira na činjenicu da je istraživanje obuhvatilo period od 2002. godine, brojne opštine i gradovi nisu imale podnetih građanskih inicijativa u tom periodu. Budući da govorimo o devet godina, tokom kojih su lokalne samouprave prolazile kroz dinamične socijalne, ekonomske i političke promene, iznenađuje podatak da nije bilo povoda za neposrednom participacijom građana. Istovremeno, to je i pokazatelj da su i drugi važni akteri na lokalnom nivou (političke stranke, organizacije civilnog društva) ostali po strani, ne čineći relevantnim probleme koji neizostavno postoje u najvećem broju lokalnih samouprava u Srbiji.<sup>2</sup> Sve ovo nas dovodi do jednog od najvažnijih zaključaka ovog istraživanja – **građani su aktivniji u manjim**

---

2 Treba imati u vidu da postoji mogućnost da nam jedinice lokalne samouprave nisu dostavile ili nisu bile u mogućnosti da nam dostave podatke koje smo u upitniku od njih tražili. Međutim, budući da smo od većine dobili i zvaničnu potvrdu da nije bilo podnetih građanskih inicijativa, taj broj je zanemarljiv.

**opštinama i češće su podnosili inicijative u odnosu na veće gradove.** Većina njih je imala za cilj rešavanje svakodnevnih problema u svojoj sredini, bez preteranog zauzimanja za „krupne” političke ili ekonomske teme. Kako objasniti ovakve istraživačke nalaze? Pre svega, kroz činjenicu da se stanovnici manjih mesta bolje poznaju između sebe, imaju češću i dinamičniju međusobnu komunikaciju i, ono što je najvažnije, lakše se organizuju i usredsređuju na rešavanje problema koji ih okružuju. Upravo je ovo poslednje, najvažniji razlog zbog čega u manjim opštinama imamo veći broj podnetih inicijativa, posebno onih sa pozitivnim ishodom.

---

Neposredno učešće građana veće je u manjim opštinama, u odnosu na najveće gradove u Srbiji (Beograd, Niš, Novi Sad, Kragujevac), iako u njima živi skoro svaki treći stanovnik.

---

U direktnoj vezi sa većim nivoom neposrednog učešća građana u ostvarenju lokalne samouprave u manjim opštinama jeste i **značaj postojanja mesnih zajednica**. Mesna zajednica kao osnovni oblik mesne samouprave se pokazala kao najčešća forma u organizaciji građana i kao područje na kome se na najefikasniji način mogu zadovoljiti zajedničke potrebe građana. Efikasnost mesnih zajednica se najbolje vidi kod inicijativa za rešavanjem svakodnevnih (ponajviše komunalnih) problema i, posebno, na seoskom području. Zbog svega navedenog se pokazalo mnogo boljim analizirati građanske inicijative u brojnim malim opštinama (Malo Crniće, Čičevac, Prijepolje, Srbobran) nego u Beogradu, Novom Sadu ili Nišu, na primer. Tačnije, u Beogradu nije bilo podnetih inicijativa; u Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu je njihov broj i relevantnost tema bila zanemarljiva. Najverovatniji razlog za izostanak intenzivnijeg neposrednog učešća građana u najvećim gradovima jeste značajna mobilnost stanovništva u njima i nemogućnost pronalaska zajedničkog interesa koji bi ih pokrenuo na građanski aktivizam. Osim primera koje smo već naveli, građanske inicijative su često podnošene u Jagodini (uglavnom od mesnih zajednica i posebno nakon 2007. godine), Smederevu (najčešće povezane sa uvođenjem samodoprinosu) i Negotinu (veoma raznovrsni predmeti i predlagači).

Zbog već navedenog primera Jagodine, gde beležimo čitav set podnetih i usvojenih inicijativa nakon 2007. godine, možemo govoriti o većoj zastupljenosti građanskih inicijativa, podnetih nakon usvajanja novog (i još uvek važećeg) Zakona o lokalnoj samoupravi.

## **Predmet inicijativa: svakodnevni život, ekonomija i status lokalne samouprave**

Nije neočekivan nalaz da se inicijative, najvećim delom, podnose sa ciljem rešavanja svakodnevnih problema sa kojima se građani susreću: saobraćajnih, komunalnih, izgradnje i popravke puteva, ulica i parkinga. U krajnjoj instanci, tako možemo i da shvatimo svrhu građanskih inicijativa: kao vid neposrednog učešća građana u identifikovanju problema koji ih okružuju i unapređenju svakodnevnog života u kraju/naselju u kome žive. Stoga ne iznenađuje raznovrsnost u predmetu građanskih inicijativa, imajući u vidu prisutnost različitih lokalnih samouprava u našem uzorku (različiti broj stanovnika, drugačiji politički i socijalno-ekonomski kontekst). Uprkos tome, može se uočiti nekoliko tema koje dominiraju i koje su, u manjem ili većem obimu, zajedničke za sve opštine/gradove koje smo obuhvatili istraživanjem. Gledano po širim celinama, radi se o šest tema:

1. pomoć različitim kulturnim manifestacijama i unapređenje rada ustanova kulture;
2. izgradnja i popravka puteva, ulica i parkinga;
3. uvođenje samodoprinosa za određena naselja;
4. različiti komunalni problemi i komunalno opremanja mesta/naselja;
5. saobraćaj i problemi u vezi sa saobraćajem (od regulacije lokalnog prevoza do postavljanja vertikalne i horizontalne siganlizacije) i
6. vodovod i kanalizacija; vodosnabdevanje.

Kada govorimo o najčešće zastupljenoj temi u građanskim inicijativama – pomoć različitim kulturnim manifestacijama i unapređenje rada ustanova kulture, zapravo mislimo na veoma skromne ambicije ovih inicijativa koje su, uglavnom, bile usmerene na malu pomoć domovima kulture (najčešće u seoskim sredinama) i pomoć u organizacijama tradicionalnih manifestacija i kulturnih dešavanja. Potom, sledi izgradnja puteva i ulica (od novih puteva do sanacije i popravke postojećih) i uvođenje samodoprinosa (što je karakteristika za gotovo sve lokalne samouprave u uzorku). Sve ovo nas jasno upućuje na zaključak koji smo napred definisali o dominantnom mestu „malih”, svakodnevnih tema. Istovremeno, lokalna politika i političke teme nisu bile čest predmet građanskih inicijativa u protekloj deceniji. Naime, one se pominju u samo osam slučajeva i mahom su bile vezane za smenu predsednika opština ili gradonačelnika (uglavnom od strane opozicionih političkih stranaka ili koalicija, mada su predlagači bili i grupe građana). Međutim, izbor Saveta MZ je bio predmet u 28 podnetih inicijativa, u pet različitim opština i gradova u Srbiji, a ti izbori se, bez dileme, mogu ubrojati u političke teme. Tako da možemo konstatovati da političke teme, sa svim modalitetima, zauzimaju značajan deo u ukupnom uzorku svih inicijativa.

Drugi zaključak se odnosi na grupu podnetih inicijativa, koje imaju za cilj promene u teritorijalnoj organizaciji opštine ili grada ili, pak, one u kojima se traži promena statusa lokalne samouprave. U prvom slučaju govorimo o izdvajanjima ili pripajanju određenih mesnih zajednica (neretko su inicijative odbijane sa obrazloženjem da se radi o neekonomičnim i neopravdanim zahtevima), dok u drugom slučaju (što je mnogo ređe) govorimo o inicijativama u kojima se traži potpuno novi status – dobijanje statusa grada (u slučaju Pirota, inicijativa iz 2009. godine) ili o dobijanju statusa novih opština kao što su to za Crvenku tražili građani naselja Crvenka i Nova Crvenka, koja trenutno pripadaju opštini Kula.

Treći zaključak nije ohrabrujući, jer pokazuje nedovoljan angažman građana u akcijama koje imaju socijalni predznak (humanitarne akcije, socijalna pomoć najugroženijim), koje se bave ljudskim pravima ili, generalno, onima koje bi mogle da poboljšaju položaj neke od marginalizovanih grupa. Videli smo i u pregledu najvažnijih javnomnjenjskih nalaza da postoji manjak socijalne solidarnosti među građanima, bez čega teško možemo govoriti o „aktivnom” građaninu. Naprotiv, sretali smo se i sa primerima u kojima se može prepoznati i antidemokratski karakter podnetih inicijativa, bez obzira što to na prvi pogled može zvučati paradoksalno (slučaj Negotin i intencija grupe građana za iseljavanjem romskih porodica iz kraja u kome žive). Nažalost, vrlo je malo inicijativa koje su podnete od mladih osoba i organizacija civilnog društva (o tome će biti reči kasnije), i uopšte, inicijativa koje bi mogle da unaprede aktivizam civilnog sektora, omladinsku politiku i život mladih na lokalnom nivou.

### **Predlagači i status podnetih građanskih inicijativa – „pasivnost” organizacija civilnog društva i visok procenat usvojenih inicijativa**

Građanske inicijative u lokalnim samoupravama u Srbiji najčešće se podnose od strane Saveta mesnih zajednica i grupa građana. To je u saglasnosti sa ocenom koju smo već ranije izneli da su mesne zajednice najefikasniji vid okupljanja građana i neposredne participacije na „mikro nivou” (selo, naselje) određene lokalne samouprave. Okvirno govoreći, nešto više od 60% podnetih inicijativa dolazi upravo od MZ, dok je trećina podneta od strane grupa građana. Ostatak inicijativa je raspodeljen između organizacija civilnog društva, političkih stranaka ili koalicija i drugih institucija (predsednik opštine, Narodna biblioteka, preduzetnici...).

---

Mesne zajednice i grupe građana kao najčešći predlagači građanskih inicijativa. Iza tri petine inicijativa „stoje” mesne zajednice, dok su svaku treću inicirale grupe građana.

U preostalih 10% podnetih inicijativa, nalaze se one čiji su predlagači svi ostali društveni, kulturni i politički akteri: NVO, političke stranke, političke koalicije, razna druga udruženja i institucije.

Civilni sektor je pokrenuo ukupno 20 inicijativa ili nešto više od dve godišnje, u svim jedinicima lokalne samouprave.

---

Bez obzira što nismo očekivali da će uloga civilnog sektora biti dominantna (to na kraju krajeva nije ni realno), utisak je da je 20 inicijativa, iza kojih stoje organizacije civilnog društva od 2002. godine – premalo. Njihov aktivizam je nizak ne samo zbog toga što u većini opština i gradova ima i na desetine nevladinih organizacija (različite provincijencije), nego i zbog činjenice da su brojni problemi sa kojima se sve lokalne sredine neminovno susreću, ostali nerelevantni i nedostupni za javnost jer je izostala (očekivana) aktivnost i posredovanje organizacija civilnog društva. Teško je, sa sigurnošću, navesti razlog zbog čega je to tako, posebno u kontekstu činjenice da je civilni sektor često puta bio predvodnik i začetnik brojnih demokratskih procesa u Srbiji. Posebno iznenađuje odsustvo inicijativa koje su usmerene na unapređenje položaja mladih i omladinske politike uopšte. Možda se kao jedan od razloga nešto slabijeg angažmana civilnog sektora u predlaganju građanskih inicijativa može navesti njihova usmerenost na druge izvore finansiranja i apliciranje za one projekte za koje procene da će im više koristiti. Dešavalo se da i u onim inicijativima u kojima se civilno društvo javljalo kao predlagač, one budu odbijene zbog formalnih nedostataka (a radilo se o interesantnim i korisnim inicijativama). U drugom delu ove studije, koji će da obuhvati pojedinačne inicijative iz 20 opština i gradova (case studies) analiziraćemo ove propuste kroz intervjue sa nekim od organizacija civilnog društva. Političke stranke ili koalicije predlažu inicijative, uglavnom, u slučajevima opoziva predsednika opštine/gradonačelnika, što u istraživanom periodu nije bio čest slučaj.

---

Četiri petine podnetih inicijativa je usvojeno; 9% je odbijeno; za 7% nismo dobili podatke od nadležnih, dok su 2% još uvek u proceduri.

Formalno-pravni nedostaci su najčešći razlog zbog koga su inicijative odbijane – skoro 50% od ukupnog broja neusvojenih inicijativa.

---

Na kraju, najveći broj predloženih inicijativa u periodu 2002—2010 usvojen je od strane nadležnih organa. Podaci koje smo dobili iz istraživanja nam govore da je više od 80% podnetih inicijativa usvojeno i realizovano; svaka 11 inicijativa je odbijena; za 7% nismo uspeli da dobijemo podat-

ke od lokalnih samouprava, dok je 2% inicijativa još uvek u proceduri.<sup>3</sup> Najvažniji razlog za usvajanje građanskih inicijativa jeste njihov konkretan sadržaj i usmerenost na svakodnevne lokalne probleme, koji ne iziskuju ozbiljnija finansijska sredstva niti eventualna neslaganja između političkih elita odnosno između elita i građana. Takođe, radi se o temama koje, ni na koji način, ne mogu podeliti javnost u tim mestima. Ovaj podatak je u tom pravcu ohrabrujući, jer usvajanje predloga koji su proistekli iz građanskih inicijativa osnažuje vezu između građana i izabranih predstavnika. Istovremeno, ovo je pokazatelj da većina građana razume „suštinu” ovakvih inicijativa, da su zahtevi dobro napisani i da ne sadrže greške koje bi uticale na odbijanje predloga. Ipak, oko 9% podnetih inicijativa nije usvojeno, što je bio predmet posebne analize u nastavku teksta. Ujedno, ove inicijative i razlozi zbog kojih su odbijene predstavljaju jedan od najvažnijih segmenata u radu na studijama slučaja.

Bez obzira što je većina inicijativa završena uz pozitivan ishod, važan deo analize predstavlja desetina inicijativa koje su odbijene. Tri su moguća razloga za takav scenario:

1. formalni nedostaci u predlogu građanskih inicijativa (nedovoljan broj potpisa, nemanje prebivališta, na primer);
2. neopravdanost i neekonomičnost inicijativa i
3. nesaglasnost predloga sa pozitivnom zakonskom regulativom.

Postoji i određen broj inicijativa (koji nije veliki) za koje ne znamo razloge odbijanja jer ih nismo dobili od lokalnih samouprava.

Najveću grupu odbijenih inicijativa karakteriše neispunjenost formalnih kriterijuma, skoro polovina od ukupnog broja odbijenih inicijativa. Tu govorimo o nepotpunim predlozima, onim koji nisu ispunjavali sve propisane formalne uslove. Lokalne samouprave najčešće nisu ulazile u detaljnu eksplikaciju razloga odbijanja, pa zato ni mi nismo u prilici da navedemo konkretne razloge. Ono što je možda i najvažnije kada govorimo o formalnim nedostacima jeste, da ti propusti predstavljaju indikator nedovoljnog poznavanja procesa neposrednog učešća građana i manjak informacija o onome što je potrebno za podnošenje inicijative. Istovremeno, ovo može da bude signal i da građani odnosno udruženja nisu u mogućnosti da ispune visoko podignute (rigidne) uslove koje u pojedinim odredbama propisuje domaće zakonodavstvo. Podizanje svesti građana i predstavnika organizacija civilnog društva može biti jedan od prvih koraka u pravcu promocije njihovog aktivnijeg angažmana.

---

3 Kao što smo već napomenuli, ovde govorimo samo o onim inicijativama koje smo dobili od strane lokalnih samouprava. Od određenog broja opština i gradova nismo mogli da prikupimo podatke, dok smo od strane nekih obavešteni da u njihovim lokalnim samoupravama nije bilo podnetih inicijativa.

# Referendumi

---

## Uvodne napomene

Kada govorimo o referendumu kao jednom od vidova neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, trebamo imati u vidu dve stvari: prva, skupština jedinice lokalne samouprave može na sopstvenu inicijativu da raspiše referendum o pitanjima iz svoje nadležnosti i, druga, jedinica lokalne samouprave dužna je da raspiše referendum na predlog koji podnese najmanje 10% birača od ukupnog biračkog tela u jedinici lokalne samouprave, na način utvrđen zakonom i statutom. U Zakonu o lokalnoj samoupravi (iz 2007. godine) propisano je da je odluka putem referenduma doneta ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana.

---

Odluka doneta na referendumu je obavezna, a skupština jedinice lokalne samouprave je ne može staviti van snage, niti izmenama i dopunama menjati njenu suštinu u narednom periodu od godinu dana od dana donošenja odluke.

---

Analiza koja sledi biće bazirana na tri vrste podataka: predmet referenduma (predmet glasanja), predlagač (u ovom delu je bilo ključno da se dobiju odgovori na to da li je referendum pokrenut putem građanske inicijative ili je inicijator bila Skupština Opštine/Grada) i ishod referenduma (da li je referendum „prošao” ili „nije prošao”). Kao i kod građanskih inicijativa, u brojnim opštinama i gradovima nije bilo referenduma.

## Samodoprinosi kao (jedini?) motiv za referendum

Analiza održanih referenduma u periodu 2002—2010 pokazuje da se u lokalnim samoupravama u Srbiji tokom jedne godine, u proseku sprovedu skoro 42 referenduma. U istom periodu, referendumima su održani u ukupno 53 različite jedinice lokalne samouprave. Većina opština i gradova nije sprovodila referendume od kada je u Narodnoj skupštini usvojen Zakon o lokalnoj samoupravi (2002. godine). Lokalne samouprave koje su prednjačile u broju održanih referenduma su: Smederevo (39), Lučani (37), Sremska Mitrovica (36) i Šid (33). To nam, međutim, ne govori da je u njima značajno bolja situacija kada govorimo o referendumu kao obliku neposrednog učešća građana. Skoro 90% svih referenduma u ovim mestima se odnosio na uvođenje samodoprinosu u određenim mesnim zajednicama. Budući da većina mesnih zajednica ima problema sa komunalnim održavanjem i razvojem, uvođenje samodoprinosu se javlja kao jedan od mogućih (sigurnih?) izvornih prihoda putem kojih se mogu zadovoljiti određene potrebe tih mesnih zajednica. Stoga nije iznenađujuće da je ovo najčešći predmet referenduma u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji.

---

Tokom jedne godine, u Srbiji se organizuju (u proseku) skoro 42 referenduma.

Referendumima su održani u 53 različite opštine/grada.

U Smederevu ih je bilo 39, u Lučanima 37, Sremskoj Mitrovici 36.

Uvođenje samodoprinosu je najčešća tema u organizovanim referendumima.

---

Skoro 90% svih održanih referenduma u lokalnim samoupravama u proteklih devet godina se odnosi na uvođenje/usvajanje mesnih samodoprinosu. Da nije bilo glasanja za uvođenje samodoprinosu, ukupna slika o referendumima bila bi potpuno drugačija jer ukupan broj referenduma ne bi prešao ni cifru od 50 za svih devet analiziranih godina. Vrlo mala ili nikakva raznovrsnost u predmetu referenduma je svakako jedna od najznačajnijih razlika u odnosu na građanske inicijative koje su podnete u istom periodu. Dominacija samo jedne teme na neposrednom izjašnjavanju građana – uvođenje samodoprinosu, uticala je da sve druge u ukupnom uzorku budu veoma malo zastupljene. Mogu se izdvojiti još jedino dve teme: promene u teritorijalnoj organizaciji opštine ili grada (19 održanih referenduma) i političke teme (11 referenduma). Kada govorimo o predlozima vezanim za promenu teritorijalne organizacije oni su, uglavnom, predlagani od strane mesnih zajednica, dok je spisak predlagača za političke teme znatno



raznovrsniji – političke stranke, grupe građana, skupština opštine ili grada i mesne zajednice. Zastupljenost mesnih zajednica kod referenduma koji se tiču promena u teritorijalnoj organizaciji je očekivana pošto se najveći broj njih odnosi na spajanja ili izdvajanja određenih mesnih zajednica.

---

Od 375 referenduma, njih 277 ili 74% su inicirale mesne zajednice.

Skupštine opština/gradova inicirale su 84 referenduma (22%).

Tri četvrtine održanih referenduma imalo je pozitivan ishod („prošli su“).

---

Budući da je centralna tema referendumskeg izjašnjavanja u jedinicama lokalne samouprave u Srbiji bilo uvođenje samodoprinosu, to je i zastupljenost inicijatora ovih referenduma očekivana – naime, najveći broj njih inicirale su mesne zajednice. Od 375 referenduma, njih 277 ili 74% su inicirale mesne zajednice. Iz mesnih zajednica su, osim referenduma za uvođenje samodoprinosu, često inicirani i oni zahtevi koji se odnose na promene u teritorijalnoj organizaciji opštine ili grada: pripajanje određene mesne zajednice drugoj ili izdvajanje i formiranje potpuno nove mesne zajednice. Na drugom mestu po broju podnetih referenduma nalaze se skupštine opština ili gradova, koje su to inicirale u 84 slučaja, 22% od ukupnog broja. Na taj način, mesne zajednice i skupštine opština ili gradova čine oko 96% ukupno iniciranih referenduma. Među preostalih 4% nalaze se grupe građana, političke stranke i predsednik opštine.

Ako u analizu uzmemo u obzir samo one referendume za koje imamo podatke o njihovom ishodu<sup>4</sup>, odnos onih koji su prošli odnosno onih koji nisu, je 75% naspram 25%. Ukoliko „ukrstimo” ishod referenduma sa inicijatorima, ne dobijamo drastična odstupanja ni po kom osnovu.

---

4 Kod 18 referenduma, kada je reč o njihovom ishodu, nismo dobili odgovarajuće podatke od strane lokalnih samouprava.

# Zborovi građana

---

## Uvodne napomene

Zbor građana se, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine, saziva za deo teritorije jedinice lokalne samouprave utvrđen statutom. Zbor građana raspravlja i daje predloge o pitanjima iz nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave i većinom glasova prisutnih usvaja zahteve i predloge i upućuje ih skupštini ili pojedinim organima i službama jedinice lokalne samouprave.

---

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.

Zborovi građana sa kojih je upućen neki zahtev, održani su u 35 različitih opština ili gradova u Srbiji.

---

Naše istraživanje je bazirano na prikupljanju tri vrste podataka (osim perioda u kome su ti zborovi održani i mesta – opštine ili grada u kome su održani): karakter zahteva formulisanog na zboru građana, institucija/služba lokalne samouprave kojoj je upućen zahtev i ishod formulisanog zahteva („usvojen” ili „odbijen”).

## **(Ne)zadovoljstvo radom Saveta mesnih zajednica?**

Najveći broj organizovanih zborova građana<sup>5</sup> u periodu 2002—2010, bio je u dve opštine sa juga Srbije – Aleksincu (219) i Ražnju (207). Veći procenat organizovanih zborova beležimo još u Mionici i Smederevu. U ove četiri lokalne samouprave, održano je više od 80% svih zborova koji su tokom prethodnih devet godina uopšte i organizovani u Srbiji. Kao i kod građanskih inicijativa, ni među zborovima građana nema najvećih centara u Srbiji – Beograda, Novog Sada ili Niša. Opet dolazimo do istog zaključka da su svi oblici neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave dominantno obeležje manjih sredina, gde je mogućnost interpersonalne komunikacije veća i gde se na jednostavniji način artikuliraju zajednički interesi. Takođe, indikativno je da su zborovi sa kojih je upućen neki zahtev organu ili službi lokalne samouprave, bili organizovani u 35 jedinica lokalne samouprave, od ukupno 150 opština i 23 grada u Srbiji.

Karakter zahteva formulisanog na zboru građana, drugačiji je, ukoliko ga uporedimo sa građanskim inicijativama odnosno referendumima. Na zborovima su, dominantno, formulisani politički zahtevi (u različitim formama), posebno oni koji se tiču izbora Saveta mesnih zajednica. Politički zahtevi čine skoro dve petine od ukupnog broja zborova. Česta organizacija zborova građana sa ciljem da se utiče na promene u Savetu MZ ukazuje na to da građani često nisu zadovoljni akterima na nivou mesne samouprave, njihovim aktivnostima, odlukama ili budućim planovima. Od ostalih tema, možemo izdvojiti zahteve za uvođenje samodoprinosu u određene mesne zajednice, izgradnju i popravku ulica/puteva i brojne komunalne probleme (vodovod, kanalizacija, vodosnabdevanje, komunalno opremanje...)<sup>6</sup>

---

Najviše zahteva sa zborova građana upućeno je skupštini opštine ili grada (115 zahteva).

Na drugom je mestu opštinsko ili gradsko veće sa 100 dobijenih zahteva.

---

Dve institucije se izdvajaju, kada govorimo o institucijama kojima su upućivani zahtevi sa zborova građana i radi se o očekivanim rezultatima. Najviše zahteva upućeno je skupštini opštine ili grada (115 zahteva) i opštinskom

---

5 Važno je napomenuti da smo uzimali u obzir samo one zborove građana sa kojih je nekom od organa/službi lokalne samouprave upućen određeni zahtev.

6 Ovdje je analiza nepotpuna u delu koji se odnosi na karakter upućenih zahteva jer nedostaju podaci iz nekoliko lokalnih samouprava (nadležni nam ih nisu dostavili).

odnosno gradskom veću (100 zahteva). Budući da je karakter najvećeg broja zahteva bio povezan sa izborom Saveta MZ, uvođenjem samodoprinosu i različitim komunalnim problemima, institucije kojima su upućeni zahtevi su logičan izbor. Zahtevi su, u većom broju, upućivani još i mesnim zajednicama (22) i Direkcijama za urbanizam i izgradnju odnosno Odeljenjima za opštu upravu i imovinske poslove (po 10 zahteva). Na kraju, visok je procenat usvojenih zahteva koji su upućeni sa zborova građana. Od ukupnog broja zahteva za koje smo dobili podatke od strane lokalnih samouprava, 96% zahteva je usvojeno od strane nadležnih institucija. Samo 10 zahteva (4%) je odbijeno. Analizom odbijenih zahteva uočavamo da su oni poticali iz različitih opština ili gradova, da su imali različite karaktere i da su bili upućeni različitim institucijama, tako da nismo mogli uočiti neku karakterističnu zakonomernost.

## **6. Kvalitativno istraživanje – studije slučaja u 20 opština i gradova**

# Studije slučaja u 20 jedinica lokalne samouprave u Srbiji

---

## **Neposredno učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave – između dobre prakse i neuspešnih pokušaja**

Druga celina u ovoj publikaciji predstavlja izbor studija slučaja u 20 opština/gradova sa karakterističnim primerima dobre prakse (koji su za rezultat imali uspešan ishod nekog od oblika neposrednog učešća), ali i uočenim problemima koji su uticali na odbijanje takvih predloga od strane nadležnih organa. Osnovna intencija nam je bila da pokažemo karakteristične slučajeve u kojima se vide obe strane ovog procesa: one koji su i u proceduralnom i suštinskom smislu uspešno završeni (usvojeni su od strane nadležnih institucija) i one koji nisu usvojeni, jer su u nekoj od faza realizacije načinjeni propusti (formalno-pravne prirode, neusklađenost sa zakonom, neekonomičnost i slično). Ideja je da svi zainteresovani akteri, od organa lokalne samouprave, preko predstavnika civilnog društva, do građana, steknu uvid u različite modalitete pristupanja neposrednim vidovima učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, da bi u perspektivi bili uvaženi primeri iz dobre prakse odnosno izbegnuti svi propusti koji dovode do toga da dobar i koristan predlog ne bude usvojen. Naglasak smo stavili na slučajeve gde su predlozi odbijani, jer oni predstavljaju svojevrsan „lakmus papir“ za sagledavanje svih problema koji se javljaju, i oni uključuju, ne samo propuste predlagača, već i manjkavosti u zakonskim rešenjima i nedovoljnoj fleksibilnosti i nerazumevanju predstavnika lokalne samouprave (nedovoljno ubedljiva argumentacija kod neekonomičnih razloga, na primer).

---

U uzorku za studije slučaja se nalazi 20 jedinica lokalne samouprave, među kojima pet ima status grada (Novi Sad, Leskovac, Kraljevo, Smederevo i Subotica) i 15 status opštine (Kula, Srbobran, Pećinci, Žitište, Kanjiža, Prijepolje, Čičevac, Paraćin, Dimitrovgrad, Tutin, Sjenica, Žagubica, Negotin, Gornji Milanovac i Malo Crniće).

---

Prilikom odabira opština/gradova u obzir je uzeto nekoliko metodoloških kriterijuma:

1. status jedinice lokalne samouprave (opština odnosno grad);
2. geografski položaj (ravnomerna zastupljenost svih regiona u Srbiji – Vojvodina, Istočna, Južna, Centralna i Zapadna Srbija);
3. razvijenost lokalne samouprave (manje, srednje i visoko razvijene);
4. veličina opštine (od onih najmanjih, između 10 i 20 hiljada stanovnika, do onih koje imaju i po nekoliko stotina hiljada stanovnika) i
5. zastupljenost različitih nacionalnih manjina (u uzorku se nalaze mesta u kojima je manjinsko stanovništvo dominantno, poput Tutina; ona u kojima žive uglavnom Srbi ili mešovite nacionalne sredine, poput Subotice).

Bilo je i sekundarnih indikatora, poput starosne strukture ili gustine naseljenosti.

U izboru konkretnih slučajeva kojima smo se bavili, kao što smo istakli, presudan je bio jedan kriterijum: ishod građanske inicijative, referendum ili zbora građana – usvojeni vs. neusvojeni, pri čemu je od posebne važnosti bilo da se u obzir uzmu primeri dobre prakse koji su se desili, ali i oni koji ukazuju na karakteristične probleme prilikom sporovođenja nekog od oblika neposrednog učešća građana. Osim ovog, primarnog kriterijuma, konkretne studije smo birali imajući u vidu i:

1. zastupljenost različitih predlagača (od grupa građana do političkih stranaka) odnosno
2. vrstu tematskog okvira (zastupljenost političkih, ekonomskih i socijalnih tema).

Koncepcijski gledano, svaka studija slučaja sadrži četiri celine. Prva sadrži opšte podatke o opštini odnosno gradu – površinu, broj stanovnika, nacionalnu strukturu i raspored odbornika. Podaci su, najvećim delom, preuzeti sa zvaničnih prezentacija lokalnih samouprava, a samo u izuzetnim slučajevima (zbog neažuriranosti zvaničnih prezentacija), korišćeni su ne-

ki drugi izvori.<sup>1</sup> Drugu celinu čini, analiza svih vidova neposrednog učešća građana u datoj lokalnoj samoupravi, kako bi se sagledao kontekst u kome analiziramo konkretnu studiju slučaja. Treća se odnosi na obrazloženje zašto je baš taj slučaj/slučajevi uzet kao karakterističan primer, dok se poslednja celina odnosi na detaljniju analizu odabranog/odabranih primera. Metodološki, korišćena su dva načina analize: deskripcija (navođenje svih najvažnijih podataka iz odabranog primera – predlagači, datumi, zvanična dokumenta i slično) i interpretacija, koja je podrazumevala problematizaciju slučaja, sagledavanje odabranog primera u kontekstu važećeg zakonskog okvira i davanje preporuka (građanima, NVO, ali i predstavnicima lokalne samouprave) za korekcije karakterističnih problema koji se ponavljaju.

Na kraju, ali ne manje važno je i istaći, kako je CeSID realizovao istraživanje na terenu. Svim lokalnim samoupravama prosleđen je identičan upitnik i zahtev za dobijanje svih relevantnih podataka za navedene slučajeve. Materijal je trebao da bude prosleđen koordinatorima na terenu, u razumnom vremenskom okviru, sa kojima su nadležni lično komunicirali. Ovo je dovelo do toga da smo u ovoj fazi dobili različite nivoe u kvalitetu prikupljenih dokumenata: od kompletirane dokumentacije (u slučaju Kule, Leskovca ili Subotice, na primer), do nepotpune dokumentacije (na primerima Tutina, Kanjiže ili Paraćina). Kod ostalih lokalnih samouprava, beležimo manje ili više kompletiran materijal. Stoga je u analizama koje slede, ocenjivana i transparentnost u radu, efikasnost službenika i spremnost na saradnju, jer i arhiviranje ovih podataka i njihova transparentnost jesu važan indikator u odnosu nadležnih prema neposrednom učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Nadajmo se da će navedeni primeri biti dobar podsticaj za one opštine ili gradove u kojima su uočeni neki problemi da ih u narednom periodu reše. Takođe, želimo i da svi važni akteri u javnom životu, ali i sami građani, iz ovih primera izvuku dobre pouke, kako bi se neposredno učešće građana promovisalo u što većoj meri. Verujemo da će i ove studije slučaja biti dobar primer i podsticaj na tom putu.

---

1 Kada neki od podataka nije bio dostupan na zvaničnim prezentacijama opština ili gradova, korišćena su druga dva izvora: podaci iz Republičkog zavoda za statistiku odnosno podaci sa CeSID-ovog Direktorijuma lokalnih samouprava, na web stranici <http://direktorijum.cesid.org>, koji je, takođe, baziran na podacima dobijenim od strane lokalnih samouprava.



## Kula

velika podrška građana za osnivanje nove opštine Crvenka

Površina	481 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	49.531
Okrug	Zapadnobački

Opština Kula prostire se na površini od 481 km<sup>2</sup> i u njoj živi oko 49.531 stanovnika. Nacionalni i etnički sastav je mešovit, većinu stanovnika čine Srbi – 25.152 (52,02%), zatim po brojnosti slede pripadnici crnogorske nacionalne manjine – 7.902 (16,34%), rusinske nacionalne manjine – 5.398 (11,16%), mađarske nacionalne manjine – 4.082 (8,44%), ukrajinske nacionalne manjine – 1.453 (3%), hrvatske nacionalne manjine – 806 (1,67%) i ostali (6,93%). Pripada Zapadnobačkom okrugu i sastoji se od šest katastarskih opština: Kula, Crvenka, Sivac, Ruski Krstur, Kruščić i Lipar.

### Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Demokratska stranka – Boris Tadić	16
SRS – Tomislav Nikolić	15
DSS/NS – Vojislav Koštunica	3
Stranka zelenih – Hercen Radonjić Keka	2
Mađarska koalicija – Ištvan Pastor	1

Od usvajanja prvog Zakona o lokalnoj samoupravi, pa do kraja 2010. godine, u Kuli su podnete samo tri građanske inicijative. Nije bilo ni referenduma, ni zborova građana. Sve tri inicijative su podnete po Zakonu iz 2002. godine (od maja 2002 do februara 2003. godine) i sve tri su završene neuspehom. Dve su za predmet imale obrazovanje dve mesne zajednice na području postojećih mesnih zajednica – Gornji odnosno Donji grad u Kuli, dok se treća odnosila na osnivanje potpuno nove opštine – Crvenke. Sa predlogom Grupa građana da se formiraju nove mesne zajednice nisu se složili organi postojećih mesnih zajednica, pa ni SO Kula nije prihvatila ove inicijative. U oba slučaja razlozi neusvajanja inicijativa su bili identični i prema obrazloženju koje smo dobili od nadležnih odnosili su se na dva aspekta: u pripremi je bio novi Zakon o teritorijalnoj organizaciji i politički, zbog nepostojanja saglasnosti u koaliciji koja je vršila vlast. Prvi razlog deluje neubedljiv i prilično nejasan, pa pretpostavljamo da je pravi razlog „nepostojanje političke volje“.

---

U periodu 2002—2010, u Kuli su podnete tri građanske inicijative.  
Nijedna nije usvojena.

---

Slučaj koji nas najviše zanima jeste zapravo inicijativa od 25. februara 2003. godine, koja se odnosila na osnivanje nove opštine Crvenka. Inicijativu je podnela Grupa građana sa prikupljenih 5.587 potpisa (68,07% od ukupnog biračkog tela) i Hercen Radonjić. SO Kula na sednici održanoj 16. aprila 2003. godine nije podržala ovu inicijativu. U obrazloženju koje smo dobili se navodi da je procena SO Kula takva da bi „podržavanje ove inicijative donelo niz drugih problema po pitanju funkcionisanja ostalog dela Opštine Kula, a posebno naseljenog mesta Sivac, a iz razloga što je u pripremi bio novi Ustav Zajednice Srbija i Crna Gora i Zakon o teritorijalnoj organizaciji”. Upravo će ova inicijativa biti predmet naše analize jer je ona važna iz nekoliko razloga. Prvo, ovo je jedna od retkih situacija gde su se građani javljali sa predlogom da se formira potpuno nova opština. Drugo, radi se o veoma krupnim pitanjima – promene u teritorijalnoj organizaciji, koje u jednom delu nadilazi čisto opštinski karakter i nadležnost. Sa ciljem pripreme što iscrpnije analize, od SO Kula smo dobili sledeća dokumenta: Predlog Narodne inicijative za osnivanje opštine Crvenka, Dopis inicijativnog odbora od 24. februara 2003. godine, Izjava inicijativnog odbora kojom se potvrđuje da svi potpisnici imaju prebivalište na predmetnoj teritoriji, Mišljenje SO Kula od 16. aprila 2003. godine doneto povodom razmatranja podnetog Predloga, Zapisnik sa 19. sednice SO Kula, održane 16. aprila 2003. godine i Poslovnik SO Kula.

U Predlogu inicijative se navodi da, priloženi elaborat o ustavno-pravnim, ekonomskim i socijalnim osnovama naselja Crvenka za obrazovanje u opštinu Crvenka, opravdava ovaj predlog i izražava opredeljenje građana Crvenke i Nove Crvenke za osnivanjem svoje osnovne teritorijalne jedinice u kojoj bi ostvarivali lokalnu samoupravu. Navodi se da će se sa prikupljanjem potpisa početi šest dana kasnije (19. februara) i da će ono trajati sedam dana. Nakon faze prikupljanja potpisa, Inicijativni odbor je dostavio listu potpisnika Predloga inicijative za osnivanje opštine Crvenka, na kome se nalazi 5.587 građana što čini 68,07% od ukupnog broja. U Izjavi odbora se potvrđuje da su svi potpisnici punoletni građani MZ Crvenka i MZ Nova Crvenka, da su upisani u birački spisak i imaju biračko pravo i da su svoje učešće iskoristili potpisavši se samo jednom na listi ovog Predloga.

U Mišljenju koje je SO Kula donela na sednici 16. aprila 2002. godine, naglašava se da je postupak ostvarivanja inicijative sproveden u skladu sa Zakonom i Statutom Opštine Kula. Inače, na samoj sednici se prisutnima obratio i Hercen Radonjić, predsednik Inicijativnog odbora, koji je istakao da je sve urađeno u skladu sa Zakonom i da od opštine očekuje pozitivno mišljenje. Predsednik SO Kula Željko Dvožak lično je bio protiv inicijative „zbog drugih građana opštine: Kruščića, Lipara, R. Krstura i Sivca”, naglasivši istovremeno da je inicijativa legitimna. Glasanju je prethodila opaska Hercena Radonjića da se radi o demokratizaciji društva, o građanima i njihovim potrebama jer se Nova Crvenka „ne može upoređivati sa jednom ulicom u Kuli”. Posle sprovedene rasprave (a u njoj su učestvovali samo njih

dvojica), sprovedeno je glasanje o ovom Predlogu. Za usvajanje inicijative izjasnilo se 19 odbornika (od 39 prisutnih), što je manje od polovine prisutnih. Protiv je bilo šest odbornika uz 12 uzdržanih. Dalje se navodi da je u skladu sa Poslovníkom opštine konstatovano da Inicijativa nije prihvaćena, tj. da se u smislu člana 10 Zakona o teritorijalnoj organizaciji ne može dati pozitivno mišljenje potražanju iz inicijative. Bez obzira na to što su učesnici u raspravi cenili predloženu inicijativu, potencirani su i brojni argumenti za njeno neusvajanje, a sažeto rečeno oni se odnose na to da se menjanje granica i sedišta jedinica lokalne samouprave vrši uz „pribavljanje mišljenja građana i Skupštine kojih se te promene tiču, kao i da jedinica lokalne samouprave predstavlja prirodnu i geografsku celinu”. Upravo u ovom poslednjem i „leži” najjači argument za SO Kula: prema obrazloženju, ukoliko bi došlo do formiranja nove opštine, Sivac bi kao najveće selo u opštini (9.000 stanovnika) teritorijalno i komunikacijski bio odvojen od sedišta opštine „što je po navedenim odredbama Zakona neprihvatljivo”. Druga grupa argumenata povezana je sa usvajanjem Ustava ondašnje Zajednice Srbija i Crna Gora i manje je ubedljiv od prethodne argumentacije. Navodi se da je „opravdano očekivati da će pitanje jedinica lokalne samouprave, tj. opština biti predviđeno na bitno drugačiji način, nego što je to pitanje sada uređeno”.

---

### **Najvažniji nalazi**

Obrađena studija slučaja je veoma krupno i ozbiljno pitanje jer utiče na teritorijalnu organizaciju u Republici Srbiji i u mnogim aspektima prevazilazi nadležnosti Skupštine opštine.

Dobra organizovanost grupe građana koja je pokrenula ovu inicijativu, od ispunjavanja svih formalno-pravnih uslova, do pripreme Elaborata o ustavno-pravnim, ekonomskim i socijalnim osnovama naselja Crvenka za obrazovanje Opštine Crvenka.

Ogromna podrška građana u Crvenki za ovaj Predlog (više od dve trećine ih je potpisalo ovu inicijativu) što ga čini legitimnim i opravdanim.

Gotovo plebiscitarna podrška ovom Predlogu od strane građana svakako predstavlja signal za sve nadležne da se prema ovom pitanju i u budućnosti odnose sa puno pažnje, razumevanja i strateškog pristupa.

---

## Prijepolje

*Saradnja lokalne samouprave, civilnog društva i međunarodnih organizacija*

Površina	827 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	41.188
Okrug	Zlatiborski

Opština Prijepolje nalazi se u Zlatiborskom okrugu, na jugozapadu Srbije. Na 827 km<sup>2</sup>, koliku površinu zauzima, živi 41.188 stanovnika. Kada je o nacionalnom sastavu reč, većinu čine Srbi 56,8%, zatim Bošnjaci i Muslimani 41,1% i ostali 2,1%.

Raspored odbornika, \*vanredni lokalni izbori, novembar 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Sandžačka demokratska partija (SDP)	18
Srpska napredna stranka (SNS)	10
Koalicija DS/SPS/G17 Plus/SPO	9
Demokratska partija Sandžaka (DPS)	8
Koalicija DSS/NS	4
Stranka demokratske akcije Sandžaka	4
Srpska radikalna stranka (SRS)	4
Liberalno demokratska partija (LDP)	4

Kada je o participaciji građana reč, za proteklih devet godina, na području opštine Prijepolje podneto je ukupno 13 građanskih inicijativa (od čega su tri podnete po odredbama starog Zakona o lokalnoj samoupravi, dok je ostalih 10 podneto u periodu posle 2007. godine). Treba dodati i to da su sve inicijative podnete od strane grupa građana. Referendumi i zborovi građana nisu održavani u ovom periodu.

---

U periodu 2002—2010, u Prijepolju je podneto 13 građanskih inicijativa.  
Nije raspisan nijedan referendum i nije održan nijedan zbor građana!

---

Od pomenutih 13 građanskih inicijativa, ovde smo izdvojili dve: jednu koja je odbijena i drugu koja je prihvaćena. Prva je podneta 2007. godine od strane Grupe građana naselja Đurašići i Izbičanj, a predmet inicijative bio je da se ova naselja izdvoje iz mesnih zajednica Toci i Džurovo i formiraju posebnu MZ; druga inicijativa, koja je usvojena, podneta je 2009. godine od strane nevladine organizacije Lim Art i grupe građana. Predmet inicijative bila je obnova starih gradskih česmi.

Pre nego što uđemo u dublju analizu oba slučaja koja smo ovde izdvojili, treba reći da nam je Prijepolje kao opština bilo interesantno jer je reč o opštini iz Zapadne Srbije, drugoj po veličini u Zlatiborskom okrugu, koja je smeštena na tromeđi Srbije, Bosne i Hercegovine i Crne Gore. Uz to je i multinacionalna (na području ove opštine, kao što smo već i naveli žive Srbi, Bošnjaci i Muslimani).

Kako bismo mogli da pripremimo ovu studiju slučaja, od opštine smo tražili potrebnu dokumentaciju. Dobili smo (za prvu inicijativu): Statut i Poslovnik, Dopis predsedniku opštine od strane SO Prijepolje, Listu potpisa građana naselja Đurašići i Izbičanj, opis granica nove MZ, Dopis sa saveta MZ Đurova, Odluku sa sastanka MZ Toci, Dopis opštinskom veću o proveri potpisa građana, Zaključak opštinskog veća o davanju mišljenja o obrazovanju nove MZ. Kada je o drugom slučaju reč, dobili smo Odluku o izboru najpovoljnije ponude za sanaciju prijepoljskih česama i izveštaje sa sastanaka između nadležnih i NVO Argument iz kojih smo mogli jasno da pratimo sve aktivnosti na realizaciji projekta.<sup>2</sup>

Građani naselja Đurašići i Izbičanj su 2007. godine podneli inicijativu za izdvajanje ovih naselja iz MZ Toci i Džurovo i formiranje nove MZ koju bi činile upravo te dve mesne zajednice. Razlog tome je, kako se navodi, „efikasnije rešavanje problema ovih sela čiji građani imaju veliki broj zajedničkih interesa” i gde se kao najveći i najvažniji izdvaja izgradnja lokalnog puta.

Iako su na Savetima mesnih zajednica Đurovo i Toci donete odluke o saglasnosti da se naselja Đurašići i Izbičanj izdvoje i formiraju zasebnu MZ, ova građanska inicijativa nije usvojena.

Opštinsko veće Opštine Prijepolje, na redovnoj 40. sednici, donelo je Zaključak u kome se navodi da se odlaže davanje mišljenja SO Prijepolje koje se odnosi na ovu inicijativu. Kao osnovni razlog u Zaključku sa sednice stoji da je potrebno da Saveti mesnih zajednica izvrše kontrolu ispravnosti potpisa građana koji su ovu inicijativu podržali i da u skladu sa članom 8 stav 2 Odluke o mesnim zajednicama na teritoriji opštine Prijepolje, dostave novo mišljenje o inicijativi građana za izdvajanje i obrazovanje nove mesne zajednice.

Međutim, sa dokumentacijom dobili smo i usmeno obaveštenje opštinske uprave da je nakon ovoga došlo do neslaganja između građana, ali i podnosilaca inicijative, te da je sve „stavljeno na čekanje”. Iz razgovora sa nadležnim smo i saznali da je inicijativa odbijena kao neosnovana. Zbog

---

2 Uz ova dokumenta, dobili smo i publikaciju „Na putu ka evropskim integracijama – primeri najbolje prakse u Jugozapadnoj Srbiji”.

nedostatka formalne dokumentacije, uz čiju bi pomoć mogli da analiziramo ovakav epilog, nismo mogli da ulazimo u dublje razmatranje i objašnjenja zašto je ova inicijativa odbijena. Ono što znamo jeste da ona nije naišla na neophodnu podršku i odobrenje lokalnih vlasti, te da je odbijena kao nepraktična i neosnovana.

Druga inicijativa podneta je u septembru 2009. godine od strane NVO Lim Art i grupe građana. Predmet je bio obnova starih gradskih česmi i ova inicijativa je, za razliku od prethodne, usvojena.

Kako je u dokumentaciji koju smo dobili navedeno, ova inicijativa bila je deo programa „Poboljšanje dobre vladavine i razvoj civilnog društva u Jugozapadnoj Srbiji”, a koji je koordiniran od strane holandske mirovne organizacije IKV PAX CHRISTI i NVO Argument Prijepolje. Ministarstvo inostranih poslova Holandije dalo je finansijsku podršku za realizaciju ovog programa u iznosu od 15.000 evra, a ideja je bila da sami građani Prijepolja izaberu predmet projekta. Ovom prilikom, formiran je i poseban projektni tim – koji su činili predstavnici lokalne samouprave. Njegovi članovi odabrali su pet najboljih predloga, od kojih su naknadno građani glasanjem izabrali da to bude predlog udruženja građana LIM ART koji se odnosi na rekonstrukciju starih česama sa pitkom vodom. Na osnovu dobijene dokumentacije možemo reći da su lokalne vlasti u saradnji sa ekspertom za građanske participacije iz Holandije, Cecile Meijs i Tanjom Škrbić, menadžerkom projektnog ciklusa iz Hrvatske, pokazale veliku zainteresovanost oko kompletne organizacije u realizaciji svih aktivnosti ovog projekta. Dobar deo predviđenih aktivnosti (formiranje projektnog tima, izlaganje projektnih ideja, selekcija, odabir pet najboljih, glasanje za jednu, plan aktivnosti neophodnih za njeno sprovođenje) sproveden je u periodu koji smo ovde istraživali (zaključno sa 2010. godinom). Odluku o izboru najpovoljnije ponude ponuđača d.o.o. „Trgošped” iz Prijepolja u postupku javne nabavke radova za sanaciju prijepoljskih česama, Opština Prijepolje donela je marta ove godine. S obzirom na to da ovaj datum izlazi izvan okvira koji smo istraživali, od Opštine nismo ni tražili više detalja o nastavku implementacije projektnih aktivnosti, koje su (pretpostavljamo) u toku ili pri samom kraju.

---

### Najvažniji nalazi

Građani opštine Prijepolje svojom aktivnošću su pokazali značajnu zainteresovanost da neposrednim učešćem u ostvarivanju lokalne samouprave menjaju svakodnevne uslove života i učine ih boljim.

Iz priložene dokumentacije, kada je reč o drugoj studiji slučaja (obnova starih gradskih česmi), može se uočiti relativno dobra organizovanost građana i volja

lokalnih vlasti da, uz primere dobre prakse iz drugih zemalja (u ovom slučaju Hrvatske i Holandije), unaprede politiku na mikro nivou i time doprinesu razvoju svoje opštine.

Sučaj formiranja nove MZ pokazao je da nisu ispunjeni formalni uslovi (lista potpisa), ali i da sama ideja nije imala dovoljnu utemeljenost i elementarnu saglasnost među samim predlagačima. To je moglo da bude uzrok nesuglasica koje su nastupile i u određenoj meri uticale na to da ova inicijativa ne bude usvojena.

---

## **Kraljevo**

*(Ne)saradnja civilnog društva i lokalne vlasti*

Površina	1.529 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	117.793
Okrug	Raški

Kraljevo je opština koja pripada Raškom okrugu, površine 1.529 km<sup>2</sup>, na kojoj živi 121.707 stanovnika. Od ukupnog broja stanovnika ovoga grada, 117.793 su Srbi, a najbrojnije nacionalne manjine su Crnogorci kojih ima 1.020, a potom Romi kojih ima 876, Makedonci 251, Hrvati 209, dok je brojnost ostalih manjina neznatna.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Za evropsku Srbiju – Boris Tadić	26
SRS – Tomislav Nikolić	18
DSS/Nova Srbija	16
Pokret za Kraljevo	6
Koalicija SPS/PUPS	4

Od Grada Kraljeva nismo dobili preciznu evidenciju svih oblika neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Dobili smo podatke da su bile dve građanske inicijative i da su „zborovi građana organizovani na delovima ili na nivou mesnih zajednica”, ali bez navođenja tačnog broja, ni ostalih važnih detalja. Referendumi nisu organizovani. Obe građanske inicijative su podnete po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi, jednu je podnela NVO Regionalni centar građanske akcije Lingva Kraljevo (odbijena), a drugu je u oktobru 2008. godine podnela Grupa građana i, kako nam je rečeno od strane nadležnih, „predata je Skupštini na odlučivanje”! Inicijativa koju je podneo lokalni NVO odnosila se na besplatnu pravnu pomoć i odbijena je „zbog nepoštovanja odredbi Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi u pogledu skupljanja potpisa”. Druga inicijativa je za

predmet imala odvajanje dela mesne zajednice u zasebnu (Žiža – Gotovac). Za zborove građana dobili smo generalne podatke da je „deo zborova bio vezan za izbore u MZ, a deo za rešavanje komunalnih problema” i da su zah-tevi upućivani „lokalnoj samoupravi”, „gradskim i republičkim javnim pre-duzećima”, „Republici Srbiji”!

---

U periodu 2002—2010, u Kraljevu su podnete dve građanske inicijative. Nije bilo referendumu, a za zborove građana nismo dobili precizne podatke.

---

Najvažniji razlozi zbog koga smo se odlučili za studiju slučaja u Kraljevu su: veličina opštine (radi se lokalnoj samoupravi sa više od 120.000 hiljada stanovnika), geografska pozicioniranost (zbog zastupljenosti regiona Centralne Srbije u uzorku) i česti problemi u funkcionisanju lokalne vlasti (da li se putem formi neposrednog učešća građana može pronaći neka kore-lacija sa problemima u funkcionisanju vlasti ili obratno). Konkretan slučaj koji ćemo detaljnije obraditi jeste građanska inicijativa iz decembra 2010. godine (podneta 17. decembra) za osnivanje Službe besplatne pravne po-moći pri gradskoj upravi. Inicijativu je podneo Regionalni centar građan-ske akcije Lingva iz Kraljeva, ali je ona odbijena zbog nepoštovanja odredbi Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi u pogledu skupljanja potpisa. Za naše istraživanje ovde je nekoliko ključnih stvari: predlagač inicijative je NVO, Skupština grada je odbila inicijativu zbog formalno-pravnih razlo-ga, a radi se o interesantnoj ideji koja zbog nepoznavanja mehanizama ne-posrednog učešća od strane NVO nije uspela. Od Skupštine grada smo do-bili Peticiju koju su podneli iz NVO Lingva, Dopis Skupštine grada MUP-u povodom prikupljanja potpisa, obrazložen odgovor nadležnog organa, in-tervju sa predstavnicima NVO Lingva, Statut i Poslovnik Grada Kraljeva.

Pozivajući se na članove 56 i 67 Ustava Republike Srbije, članove 65 i 66 Zakona o lokalnoj samoupravi, kao i na odredbe članova 95 i 96 Statuta Grada Kraljeva, Regionalni centar građanske akcije Lingva podneo je peti-ciju predsedniku Skupštine grada za donošenje odluke Skupštine grada o osnivanju Službe besplatne pravne pomoći pri gradskoj upravi. Peticija je podneta 17. decembra 2010. godine. U njoj se ispravno navodi da je „una-pređivanje socijalno-ekonomskih prava građana/ki otežano ili onemoguće-no, jer ogromna većina građana/ki osiromašenih tokom devedesetih, kao i u procesu tranzicije sistema nije informisana o svojim pravima”. Navode se i ranjive grupe stanovništva – od nezaposlenih, preko korisnika Centra za socijalni rad i Crvenog Krsta do izbeglih i raseljenih lica, Roma, samo-hranih majki i penzionera. Kao najvažniji cilj, promovišu pomoć koju bi ta lica dobila u ostvarivanju svojih socijalno-ekonomskih prava. U Peticiji se navodi (na samom kraju, pod P.S.!) da je prikupljanje potpisa 12.000



punoletnih građana/ki grada Kraljeva vršeno u periodu 1. septembar – 31. oktobar 2010. godine! Četiri dana kasnije, od strane Sekretara Skupštine grada poslat je dopis MUP-u (PU Kraljevo) u kome se traži da im dostave prijavu (od strane predlagača inicijative) za početak prikupljanja potpisa (na šta su obavezni po Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi).

Ova inicijativa je odbijena i u obrazloženom odgovoru koji je NVO Lingva poslala Skupština grada Kraljeva, navedeni su svi razlozi zbog čega se to desilo. U odgovoru su potencirane tri grupe različitih argumenata. Prvi, postojanje pravne kontradiktornosti, u smislu da li se u njihovom predlogu radi o peticiji ili građanskoj inicijativi (pozivanje na međusobno različite članove Ustava, Zakona o lokalnoj samoupravi i Statuta Grada). Drugi su formalne prirode i odnose se na neispunjavanje zakonom propisanih uslova za podnošenje narodne inicijative (obrazovanje inicijativnog odbora, podnošenje predloga nadležnom organu radi obaveštavanja o prikupljanju potpisa, overa stranica teksta predloga, trajanje prikupljanja potpisa...). Treća grupa argumenata se odnosi na to da je Odlukom o gradskoj upravi Grada Kraljeva propisano da je u nadležnosti Odeljenja za opštu upravu i pružanje pravne pomoći građanima.

Pre nego što se upustimo u najvažnije probleme koji proističu iz ovog slučaja, ponudićemo i argumente „druge strane”. Iz NVO Lingva naglašavaju probleme koje su imali u komunikaciji sa nadležnim organima uz otvaranje pitanja o „protivpravnom aktu odbijanja peticije” i „bahatosti, totalitarizmu, nesposobnosti” za rešavanjem nagomilanih socijalno-ekonomskih problema. Navodi se i da pravna pomoć pri gradskoj upravi ne funkcioniše uz određene diskvalifikacije pravnika koji radi u toj službi. U razgovoru sa predstavnicima ovog NVO, nigde se ne pominju mogući nedostaci u njihovom predlogu kojih je, očito, bilo.

---

### **Najvažniji nalazi**

Očigledno su se desili propusti u pripremi ove inicijative – od onih koji su uključivali pozivanje na međusobno kontradiktorne pravne osnove do formalnih nedostataka (pre svih, onih koji se odnose na prikupljanje potpisa).

Imajući u vidu značaj uloge koju imaju predstavnici civilnog društva kao „posrednici” između građana i vlasti, važno je da oni budu informisani o svim mehanizmima koji postoje u neposrednom učešću građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Studija slučaja u Kraljevu pokazuje opravdanost kritika koje se iznose na svrsishodnost pojedinih zakonskih odredbi (ponajviše onih koje se odnose na obavezu prijavljivanja prikupljanja potpisa organima unutrašnjih poslova i na

trajanje prikupljanja potpisa).

Izmena tih i sličnih (prevaziđenih) odredbi od velike je važnosti za promociju svih vidova neposrednog učešća građana.

Ovaj slučaj ukazuje na lošu komunikaciju između lokalne vlasti i predstavnika civilnog društva koji je proizveo tenziju između njih i doveo do nemogućnosti pronalaženja zajedničkog interesa.

Odnosi između NVO i organa lokalne samouprave trebaju biti partnerski, a ne suprotstavljeni, posebno što je iza ove inicijative svojim potpisom „stalo“ čak 12.000 građana ovoga grada.

---

## **Novi Sad**

### *Pokušaj unapređenja položaja mladih*

Površina	699 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	299.294
Okrug	Južnobački

Novi Sad je najveći grad u Autonomnoj Pokrajini Vojvodina. Administrativni je centar ove pokrajine i pripada Južnobačkom okrugu. Na opštinskom području Novog Sada zajedno sa 16 prigradskih naselja, broj stanovnika je 2002. godine iznosio 299.294. Površina na kojoj se prostire ovaj grad iznosi 699 km<sup>2</sup>.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Za evropski Novi Sad – Boris Tadić	30
Srpska radikalna stranka – Tomislav Nikolić	26
Zajedno za Vojvodinu – Nenad Čanak	9
Grupa građana – Maja Gojković	7
Demokratska stranka Srbije/Nova Srbija	5
Mađarska koalicija	1

Neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave na teritoriji Novog Sada bilo je relativno nisko u periodu koji smo istraživali. Podnete su samo dve građanske inicijative i organizovana su tri referenduma. Zborova građana nije bilo. Građanska inicijativa čiji je predlagач bio zbor građana Mesne zajednice Adice, podneta je početkom 2004. godine. Predmet ove inicijative bio je predlog za promenu područja Mesne zajednice Adice i ovaj predlog je usvojen. Druga inicijativa se odnosila na kreiranje i implementaciju gradskog omladinskog programa (GROM) – Kancelarije

za mlade i drugo i podneta je u martu 2007. godine. Kao razlog odbijanja ove inicijative naveden je nedovoljan broj prikupljenih potpisa građana. Tri referenduma koja su se održala u kratkom vremenskom periodu (od novembra 2002. do januara 2003. godine), odnosila su se na uvođenje mesnog samodoprinosu na područjima Mesnih zajednica Kisač, Čenej i Bukovac. Inicijatori su bili Saveti mesnih zajednica i sva tri su prošla.

Već smo u uvodnom tekstu napomenuli da je neposredno učešće građana u većim centrima (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac) niže u poređenju sa manjim mestima. Jedno od mogućih tumačenja svakako može da bude, da se u većim gradovima građani teže okupljaju oko neke ideje odnosno, da je teži put u pronalaženju zajedničkih potreba i interesa.

---

U periodu 2002—2010, u Novom Sadu su podnete dve građanske inicijative i organizovana su tri referenduma.

Sva tri referenduma su se odnosila na uvođenje samodoprinosu i bila su uspešna.

---

Razlozi odabira Novog Sada kao studije slučaja su, pre svega, veličina grada – važnost da nam u uzorku studija slučaja bude i jedan od najvećih ekonomskih i administrativnih centara u Srbiji. Konkretni slučaj koji ćemo detaljnije obraditi jeste građanska inicijativa iz marta 2007. godine (podneta je 29. marta) za kreiranje i implementaciju gradskog omladinskog programa (GROM). Inicijativu je podneo Gradski omladinski program iz Novog Sada, ali je ona odbijena zbog nepoštovanja zakonskih odredbi, a koji se tiču potrebnog broja prikupljenih potpisa građana. Ovde se radi o veoma interesantnoj ideji koja bi svakako dobro došla Novom Sadu (ali bi slični programi bili korisni u većini jedinica lokalne samouprave u Srbiji), ali zbog formalno- pravnih razloga nije sprovedena u delo. Naročito je važno što su se mladi okupili oko jednog projekta koji je za cilj imao unapređenje njihovog položaja. Bez obzira što se radi o jednoj od najrazvijenijih lokalnih samouprava, od Grada Novog Sada smo od dokumenata dobili veoma malo: prijavu Ministarstvu unutrašnjih poslova Novog Sada o prikupljanju potpisa i detaljan plan i program organizacije GROM, kao i tabelarni prikaz budžeta planiranog projekta. Obrazloženje odbijanja inicijative i Statut Grada Novog Sada nismo dobili tako da smo ostali uskraćeni za neka važna dokumenta.

Sredinom marta 2007, Skupština grada Novog Sada je obavestena da je pokrenuta građanska inicijativa za kreiranje i implementaciju gradskog omladinskog programa kroz koji se, „stvara dugoročno partnerstvo Novog Sada i mladih Novosađana”, i kroz koje se grad obavezuje da će uz učešće

mladih omogućiti sledeće aktivnosti: fondove za mlade, javne prostore za okupljanje mladih, javne medije za mlade, kancelariju za mlade i gradski savet mladih. Pored dostavljenog predloga načina realizacije, kreiranja i sprovođenja gradskog omladinskog programa, predlagači su tražili i da im se dostave overeni formulari za prikupljanje potpisa građana, pozivajući se na Statut Grada Novog Sada i Zakon o narodnoj inicijativi. Oni kao razlog izrade strategije i akcionog plana politike za mlade u Novom Sadu navode problem veoma slabe participacije mladih u društvenim procesima. Glavni cilj ovog projekta je stvaranje socijalnih, obrazovnih, kulturnih i mnogih drugih uslova za trajnu dobrobit mladih i njihovo aktivno i odgovorno učešće u društvenim procesima i zajednici. Tako bi se povezali, unapredili i ojačali programi lokalnih organizacija i institucija koji se bave mladima.

Gradski omladinski program je Skupštini grada Novog Sada, krajem marta, dostavio i prikupljene potpise (sakupljali su se u periodu od 19. do 25. marta 2007. godine, što je u skladu sa Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, član 36. stav 1).

Kao što je već pomenuto, ova inicijativa je odbijena usled nedovoljnog broja prikupljenih potpisa. Međutim, osim dokumentacije koju je dostavio predlagač, nemamo nijedan drugi podatak vezan za ovaj slučaj. Zakon je eksplicitan kada je reč o broju prikupljenih potpisa (10% po starom, 5% po novom Zakonu), pa je verovatno situacija bila takva da predlagači inicijative nisu bili upoznati sa ovim formalno- pravnim odredbama, ili je naknadno utvrđeno da neki potpisi nisu bili validni – usled nemanja prebivališta i slično.

---

### **Najvažniji nalazi**

Podneta inicijativa od strane grupe mladih okupljene oko NVO Grom veoma je interesantna i korisna, sa aspekta unapređenja omladinskih politika, položaja mladih i podsticanja partnerskog odnosa mladih i nadležnih u Gradu Novom Sadu.

Imajući u vidu značaj Novog Sada, njegovu veličinu i ekonomski potencijal, ovakve i slične programe bi trebalo podsticati u što većoj meri.

Ova studija slučaja predstavlja signal da nadležne institucije (u ovom slučaju na lokalnu) trebaju da izađu u susret mladima, da im pomognu u informisanju o zakonskim procedurama i pruže svu neophodnu pomoć u kompletiranju dokumentacije.

Ono što možemo navesti kao nedostatak od strane Grada, jeste manjak dokumentacije i detaljnijeg obrazloženja odbijanja zahteva.

## **Srbobran**

„Neslaganje“ građana i Skupštine opštine

Površina	284 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	17.855
Okrug	Južnobački

Opština Srbobran nalazi se u Vojvodini i pripada Južnobačkom okrugu. Na površini od 284 km<sup>2</sup> koliko zauzima, prema poslednjem popisu stanovništva, živi 17.855 stanovnika, čiju većinu čine Srbi (67%). Pripadnici mađarske nacionalne manjine čine skoro 22% populacije.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
GG Branko Gajin	13
SRS	8
GG Za bolji Srbobran, Turiju I Nadalj	2
Mađarska koalicija – Ištvan Pastor	2
LSV/SPO	2
DS	1

Za čitav istraživani period koji obuhvata skoro devet godina, u Srbobranu nije raspisan nijedan referendum i nije podneta nijedna građanska inicijativa. Kada je o zborovima građana reč, održan je samo jedan i to 2010. godine. Njime ćemo se ovde posebno baviti; međutim, ne toliko iz razloga što je ovo jedini oblik neposrednog učešća u ovom periodu, već zbog nekoliko specifičnosti koje ga odlikuju. Takođe, Srbobran je malo mesto i ideja nam je bila da vidimo kakav je intenzitet neposrednog učešća u takvom okruženju. Ova opština ima i veoma povoljan geografski položaj i nalazi se na jednakoj udaljenosti (75 km) od tri državne granice (sa Rumunijom, Mađarskom i Hrvatskom).

---

U periodu 2002—2010, u Srbobranu je održan samo jedan zbor građana.  
Nije bilo referenduma niti građanskih inicijativa!

---

Od Opštine Srbobran zatražili smo svu dokumentaciju neophodnu za ovu studiju i dobili: Statut i Poslovník, Izvod iz zapisnika sa 11. sednice SO Srbobran (održane 18. marta 2010. godine) i poziv za zbor građana MZ Turija. Šta zaključujemo iz tih dokumenata?

Na području MZ Turija, u Opštini Srbobran, predsednik opštine Branko Gajin je 20. februara 2010. godine sazvao zbor građana, pozivajući se pritom na član 69 Zakona o lokalnoj samoupravi i član 88 Statuta (koji, između ostalog, kaže da je to u opisu nadležnosti predsednika Opštine). Dnevni red činila je samo jedna tačka: rasprava o stavu opštine Srbobran o osnivanju Zadruga „Kobasicijada” u Turiji. Preciznije, odlučivalo se o prerastanju istoimene manifestacije u zadrugu. Međutim, ishod ovog zbora bio je negativan i dogovor o tom pitanju nije postignut.

Osim toga što inicijativa nije prihvaćena u onom obliku u kome je formulirana, osnovni problem je u tome što na zboru građana nije vođen ni zapisnik. Stoga ne postoji nijedan zvanični dokument kojim bi se opisali atmosfera, dinamika i tempo ove rasprave. Upravo iz navedenog razloga, ova tema našla se na prvoj tački dnevnog reda sednice Skupštine opštine, koja je održana 18. marta 2010. godine.

Prema zvaničnom Zapisniku sa sednice koji smo dobili, zaključci koji su na zboru građana izvedeni (iako na samom zboru nisu formalno dokumentovani) ovom prilikom preneti su usmeno od strane odbornika u SO Srbobran. Tako se navodi da se „zbor građana slaže sa formiranjem zadruge u Turiji, s tim da nova zadruga ne može da nosi ime Kobasicijada” i da „zbor građana traži od Skupštine opštine Srbobran da obezbedi lokaciju i pribavi svu potrebnu dokumentaciju za budući pogon mesnih prerađevina u K.O. Turija u roku od godinu dana.” Prisutni odbornici su putem glasanja doneli odluku o odbijanju ovog Zaključka. Na istoj sednici jednoglasno je donet i zaključak kojim se prihvata usmeno podneta Informacija o održanom zboru građana u Turiji.

---

### Najvažniji nalazi

Dokumentacija koja nam je prosleđena, iako nije obimna, bila je sasvim dovoljna da se iz nje sagledaju svi postupci i epilog slučaja koji smo obrađivali.

Građani opštine Srbobran su u periodu od nepunih devet godina kroz jedan slučaj i jednu formu (zbor građana) neposredno participirali u ostvarivanju lokalne samouprave. Stoga nije ni čudno da je upravo taj jedini slučaj povezan sa (verovatno) najprepoznatljivijim brendom MZ Turija – Kobasicijadom.

Održan je jedan zbor građana i iz priložene dokumentacije zaključujemo: a) zbor je pokrenut od strane predsednika opštine; b) nije postojao zapisnik niti bilo kakav drugi formalan dokument sa ovog zbora; c) odluka koja je na zboru doneta, zvanično je dobila svoj epilog tek na naknadno održanoj Sednici SO. Tada je većina odbornika glasala protiv predloga koji je u formi zaključka donet na zboru građana, a odnosi se na zahteve da „Skupština opštine Srbobran

obezbedi lokaciju i pribavi svu potrebnu dokumentaciju za budući pogon mesnih prerađevina u K.O. Turija u roku od godinu dana“.

Iz dostavljenog zaključujemo da su građani bili protiv predloga koji je iniciran od strane nadležnih iz SO Srbobran, jer su smatrali da zadruga treba da se formira, ali da ne treba da nosi ime Kobasicijada. Očito je za građane „Kobasicijada“ manifestacija koja mora da se zadrži u neizmenjenom obliku.

---

## Ćićevac

*Nedovoljno informacija, nedostatak poverenja ili nešto treće?*

Površina	124 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	10.751
Okrug	Rasinski

Opština Ćićevac se nalazi u centralnom delu Srbije i pripada Rasinskom okrugu. Prostire se na površini od 124 km<sup>2</sup>, a prema popisu iz 2002. godine, u deset naselja koja pripadaju Opštini Ćićevac bilo je 10.751 stanovnika. Većinu njih čine Srbi.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Demokratska stranka – Boris Tadić	8
Srpska radikalna stranka (SRS)	4
Koalicija DSS/NS	4
Demohrišćanska stranka Srbije (DHSS)	3
Koalicija SPS/PUPS	3
SPO	2
G17 Plus	1

Od 2002 do kraja 2010. godine u Opštini Ćićevac, neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave je veoma nisko. Podnete su samo dve građanske inicijative, jedna po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine, i jedna po novom iz 2007. godine. Organizovan je jedan referendum, dok zborova nije bilo. Inicijativa, podneta po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi, bila je političkog karaktera i odnosila se na opoziv predsednika Opštine Ćićevac, Zlatana Krkića. Opoziv je inicirao opštinski odbor Srpske radikalne stranke (SRS), ali je inicijativa odbijena. Druga inicijativa, podneta po novom Zakonu iz 2007. godine, ticala se izjašnjavanja građana mesne zajednice Pojate u vezi izgradnje postrojenja fizičko-hemijskog tretmana opasnog otpada. Predlagač je bila Grupa građana, obraćajući se Dragu Vlajkoviću, predsedniku Mesne zajednice Pojate. Ova inicijativa je, takođe, odbijena, pri čemu se navodi „da je projekat od interesa za

celu opštinu”, i da bi „referendum bio raspisan nakon izrade Studije o uticaju projekta na životnu sredinu”.

Referendum koji je organizovan u Opštini Čičevac, održan je u decembru 2005. godine, i na njemu se glasalo o opozivu predsednika Opštine Čičevac, Zlatana Krkića. Referendum, čiji je inicijator bio opštinski odbor SRS nije prošao, jer predlog nije podržala većina birača što nalaže član 68 stav 3 Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine.

---

U periodu 2002—2010, u Čičevcu su podnete dve građanske inicijative i obe su odbijene.

Jedini referendum koji je održan nije uspeo jer ga nije podržala većina birača.

---

Opštinu Čičevac smo izabrali kao studiju slučaja iz više razloga. Ovu opštinu karakteriše veoma nizak nivo neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave (bilo ih je svega tri za devet godina); teme su bile, uglavnom, političkog predznaka (opoziv predsednika opštine) ili sa političkom pozadinom; i na kraju, medijske zastupljenosti, kada je u pitanju slučaj koji ćemo detaljnije analizirati (izgradnja postrojenja za tretman fizičko-hemijskog otpada). Naime, grupa građana iz mesne zajednice Pojate kao predlagači, obratili su se predsedniku mesne zajednice Pojate, Dragu Vlajkoviću, pri čemu su tražili izjašnjavaње građana pomenute mesne zajednice u vezi izgradnje postrojenja za fizičko-hemijski neorganski tečni otpad. Dokumenta koja smo dobili od Opštine na osnovu kojih ćemo analizirati slučaj jesu: Obaveštenje o obraćanju građana Skupštini opštine Čičevac, Zahtev za raspisivanje referenduma, potpisne liste, Statut i Poslovnik Opštine Čičevac. Detaljnije obrazloženje o odbijanju inicijative nismo dobili.

Peticijom za odustajanje od daljih aktivnosti oko izgradnje fabrike za preradu otpada, građani mesta Pojate, obratili su se Skupštini opštine Čičevac u aprilu 2010. godine. Skupštini je u maju upućen, sa listom potpisa, i zahtev za raspisivanje referenduma povodom izgradnje ovog postrojenja. U zahtevu za raspisivanje referenduma, građani se pozivaju na član 2, član 10 stav 2 i član 11 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, član 70 Zakona o lokalnoj samoupravi i član 92. Statuta Opštine Čičevac, zahtevajući od Skupštine opštine raspisivanje referenduma po pitanju izgradnje postrojenja čija se izgradnja planira na teritoriji naseljenog mesta Pojate. Na sednici Skupštine opštine Čičevac, u julu iste godine, razmatran je Predlog odluke o raspisivanju referenduma. Međutim, odbornici tada nisu doneli nikakvu odluku. U obaveštenju se navodi da će po izradi „Plana za izgradnju postrojenja za fizičko-hemijski tretman neorganskog otpada i



Strateške procene uticaja na životnu sredinu za izgradnju postrojenja za fizičko-hemijski tretman neorganskog tečnog otpada”, biti moguće ponovno razmatranje o raspisivanju referenduma.

S obzirom na to da su građani mesta Pojate dostavili listu potpisa birača, pozivali se na odredbe Zakona o raspisivanju referenduma i Zakona o lokalnoj samoupravi, možemo utvrditi da su ispunili sve formalno-pravne obaveze, te bi bilo i logično da sledeći korak bude raspisivanje referenduma što je u skladu sa zakonom. Ovaj zahtev nije odbijen, već odložen zbog već navedenog razloga o neophodnosti pribavljanja Strateške procene uticaja na životnu sredinu. Imajući u vidu veoma slabo učestvovanje građana u ostvarivanju lokalne samouprave, možemo primetiti dobru informisanost građana o celokupnim procedurama koje su povezane sa raspisivanjem referenduma i njihovu dobru organizovanost.

---

### Najvažniji nalazi

Izgradnja postrojenja za fizičko-hemijski tretman neorganskog otpada ujedinila je žitelje MZ Pojate.

Verovatni razlog ovakvom reagovanju je strah ljudi od zagađenja jer je izgradnja planirana na teritoriji naseljenog mesta. Da li je u pitanju nedovoljno dobra kampanja od strane nadležnih organa da se prezentuju svi benefiti ovog projekta ili čvrsto ubeđenje građana da oni od toga neće imati koristi, već samo štetu, neka su od legitimnih pitanja koja se nameću.

Iz dokumenata koje smo dobili, ostaje nejasno kada će se izraditi plan za izgradnju postrojenja i kada će se proceniti da li bi to negativno uticalo na životnu sredinu i građane.

---

### Paraćin

*„Neuspeli” u formiranju nove mesne zajednice*

Površina	541 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	58.301
Okrug	Pomoravski

Paraćin je opština koja se nalazi u Pomoravskom okrugu, površine 541 km<sup>2</sup> (grad i 33 naselja), na kojoj živi 58.301 stanovnika od čega 43% živi u gradskom jezgru. Najveći broj stanovnika pripada srpskoj nacionalnosti, 97%.

Najviše ima manjina romske nacionalnosti 0,82%, a zatim Crnogoraca 0,18%, Rumuna 0,17%, Makedonaca 0,13% i Hrvata 0,10%.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Demokratska stranka – Boris Tadić	21
Srpski pokret obnove (SPO)	10
Srpska radikalna stranka – Tomislav Nikolić	10
Demokratska stranka Srbije	6
G17 Plus	5
SPS/PUPS/JS	3

Građani u Paraćinu nisu previše koristili mogućnosti neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Za skoro devet godina, koliko je obuhvatilo naše istraživanje, u ovoj opštini je podneta samo jedna građanska inicijativa i održano je 11 zborova građana (referenduma nije bilo). Jedina inicijativa koja je podneta je iz aprila 2010. godine i odbijena je. Upravo će ona biti tema ove studije slučaja. Zborovi građana su održani po mesnim zajednicama (u tri mesne zajednice su bile po dva zbora) i sa njih su upućivani zahtevi koji su se odnosili na rešavanje različitih problema, najčešće od važnosti za svakodnevni život (kanalizacija, postavljanje semafora, ležećih policajaca, postavljanje kontejnera, izgradnja igrališta...). Stoga su i institucije/sluzbe kojima su zahtevi upućivani bile različite, od Direkcije za izgradnju Paraćina, preko vodovoda i JKP Paraćin do referenta za saobraćaj. Tri zahteva koja su upućena su odbijena, jedan zbog nepadležnosti opštine, a druga dva zbog nerealnih i tehnički neizvodljivih zahteva.

---

U periodu 2002—2010, u Paraćinu je podneta jedna građanska inicijativa i održano je 11 zborova građana.  
Referenduma nije bilo.

---

Među 20 jedinica lokalne samouprave, koliko ih imamo u uzorku, Paraćin je jedina opština iz Pomoravskog okruga. Kao studiju slučaja iz ove opštine odabrali smo građansku inicijativu iz 2010. godine. Inicijativu su podneli (1. aprila prošle godine) građani mesne zajednice Branko Krsmanović – deo koji živi u Žabaru, sa zahtevom za izdvajanje naselja Žabare iz postojeće mesne zajednice Branko Krsmanović u Paraćinu i formiranje nove mesne zajednice. Inicijativa je odbijena uz zvanično obrazloženje da je „formiranje novih mesnih zajednica sa manjim brojem građana i to izdvajanjem iz postojećih u gradu neracionalno i skupo” i da bi „narušilo princip po kome su osnovane gradske mesne zajednice koje imaju daleko veći broj stanovnika

i čine funkcionalnu celinu”. Od zvaničnih dokumenata, od Opštine Paraćin dobili smo samo Statut, Poslovnik i Zapisnik sa 24 sednice, na čijem dnevnom redu se nalazila i građanska inicijativa kojom ćemo se baviti u nastavku teksta.

Odvajanje, podela ili formiranje novih mesnih zajednica česte su inicijative u većini jedinica lokalne samouprave u Srbiji. Statut Opštine Paraćin precizira da Skupština opštine, odlučuje uz prethodno pribavljeno mišljenje građana, o obrazovanju, području za koje se obrazuje i ukidanju mesnih zajednica i drugih oblika mesne samouprave. Odluka se donosi većinom od ukupnog broja odbornika.

Inicijativa koja je predmet ove analize razmatrana je na 24. sednici Skupštine opštine Paraćin 28. maja 2010. godine (inicijativa je podneta nepuna dva meseca ranije). Skupština je sa 39 glasova usvojila dnevni red, gde se pod tačkom šest nalazilo razmatranje pomenute građanske inicijative.<sup>3</sup> Ono što je važno sa aspekta građana i podnosioca inicijative jeste da je ovaj predlog ispunio sve formalno-pravne zahteve, što implicira da su podnosioci bili dobro upoznati sa svim procedurama. U pomenutom zapisniku se navodi da je o ovom pitanju raspravu otvorio predsednik Skupštine opštine, a da su u njoj učestvovali odbornici iz samo jedne stranke – Srpske radikalne stranke (SRS), njih troje.

Pošto je obavljena rasprava, predsednik je zaključio istu i stavio na glasanje građansku inicijativu građana naselja Žabare u Paraćinu za izdvajanje dela naselja iz Mesne zajednice Branko Krsmanović i formiranje posebne mesne zajednice. Skupština nije prihvatila inicijativu pošto je 11 odbornika glasalo „za”, a 33 „protiv”. U zapisniku se ne navodi koji su ih konkretni razlozi opredelili za odbijanje inicijative, ali smo od nadležnih u upitniku koji smo im prosledili dobili zvanično obrazloženje da bi formiranje novih mesnih zajednica bilo neracionalno i skupo.

---

### Najvažniji nalazi

Ovaj slučaj ne nudi previše prostora za problematizaciju jer su podnosioci podneli predlog inicijative u skladu sa formalno-pravnim propisima, a nadležni su u roku razmotrili inicijativu i ponudili obrazloženje za njeno odbijanje.

---

3 Indikativno je da u Statutu koji smo mi dobili na uvid od strane Opštine Paraćin (a koji je usvojen u julu 2008. godine, što znači nakon usvajanja novog Zakona o lokalnoj samoupravi) postoji nepromenjena odredba da je za pokretanje građanske inicijative potrebno da predlog obuhvaćen građanskom inicijativom potpiše najmanje 10% građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području za koje se predlaže uređivanje određenog pitanja, na dan prijavljivanja prikupljanja potpisa nadležnom organu.

Kao vid preporuke za nadležne (Opština Paraćin tu nije nikakav izuzetak, naprotiv, i druge lokalne samouprave imaju slične „probleme“) možemo izdvojiti da obrazloženja odbijanja ovih i sličnih inicijativa trebaju biti ekstenzivnija, sa detaljnijim zakonskim uporištima.

Na primer, u ovom slučaju iz Opštine Paraćin su naveli da bi formiranje novih mesnih zajednica izdvajanjem iz postojećih gradskih bilo „skupo i neracionalno“ i da bi „narušilo princip po kome su osnovane gradske mesne zajednice koje imaju daleko veći broj stanovnika i čine funkcionalnu celinu“. Zarad celovitijeg objašnjenja trebalo bi navesti koliko trenutno obuhvataju gradske mesne zajednice i šta tačno podrazumeva trenutni „princip“ osnivanja gradskih mesnih zajednica.

---

## **Subotica**

### *Transparentnost u radu nadležnih organa*

Površina	1.008 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	147.758
Okrug	Severnobački

Grad Subotica je najseverniji grad u Republici Srbiji i administrativni je centar Severnobačkog okruga. Ima oko 150 hiljada stanovnika i prostire se na površini od 1.008 km<sup>2</sup>. Prema popisu iz 2002. godine, najbrojniji su Mađari (38,47%), pa zatim Srbi (24,14%), Hrvati (11,24%) i Bunjevci (10,95%).

### Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Za evropsku Suboticu Boris Tadić – DS/G17 Plus/DHSV-SDP	32
Mađarska koalicija – Istvan Pastor	21
Srpska lista za Suboticu – SRS/DSS-NS/SPS	13
Bunjevačka stranka Vojvodine – Branko Francišković	1

Od 2002 do kraja 2010. godine, u Subotici je neposredno učešće građana u ostarivanju lokalne samouprave bilo veoma nisko. Građanskih inicijativa nije bilo u ovom periodu. Referendum je održan samo jedanput i bila su dva zbora građana. Ishod referenduma je bio negativan, a ticao se izjašnjavanja građana o ukidanju odluke o uvođenju mesnog samodoprinosu na području Mesne zajednice Novo Selo. Inicijatori referenduma su bili građani i Skupština Mesne zajednice Novo Selo. Prvi zbor građana održan je u naseljenom mestu Višnjevac, gde je zahtev za pokretanje inicijative za obrazovanje Mesne zajednice Višnjevac upućen Skupštini grada Subotica. Taj

zahtev je usvojen. Drugi zbor je skinut sa dnevnog reda sednice Skupštine grada. Zbor je bio organizovan za naseljeno mesto Mišićevo, a zahtev je bio povezan sa pokretanjem inicijative za obrazovanje Mesne zajednice Mišićevo i on je bio upućen Skupštini grada Subotica.

---

U periodu 2002—2010, u Subotici je organizovan jedan referendum (neuspešan) i održana su dva zbora građana.

---

Suboticu smo kao studiju slučaja izabrali zbog veličine i razvijenosti opštine, ali i značajne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Kao primer slučaja koji ćemo detaljnije analizirati, izdvojili smo zbor građana gde su podnosioci zahteva imali za cilj obrazovanje Mesne zajednice Mišićevo. Zbor građana je organizovan 31. marta 2010. godine, a na sednici Skupštine grada skinut je sa dnevnog reda u septembru iste godine. Za ovakvu odluku, razloga je bilo više. Od opštine smo, osim obrazloženog odgovora od strane nadležnog organa, dobili obimnu dokumentaciju koja je sadržala Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi, Statut Mesne zajednice Bajmok, Statut Grada Subotice, Odluku o mesnim zajednicama i predmet Pokretanje inicijative za obrazovanje Mesne zajednice Mišićevo.

Odluka da se pokrene inicijativa za obrazovanje navedene mesne zajednice jednoglasno je doneta na zboru građana krajem marta prošle godine (Statut Mesne zajednice Bajmok, član 26 stav 5). Razlog podnošenja ovog predloga je bio bolje ostvarivanje prava i interesa građana sa prebivalištem na teritoriji Mišićeva. Mesna zajednica Mišićevo bi se obrazovala „u okviru granica određenih Odlukom Skupštine opštine Subotica o određivanju teritorija naseljenih mesta u Opštini Subotica” (Službeni list opštine Subotica, broj 33/2000). Opredeljenje građana je iskazano na zboru građana i putem potpisivanja pružanja podrške ovoj inicijativi. Građani su se, između ostalog, pozivali na član 8 Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine prema kojem jedinice lokalne samouprave mogu obrazovati mesne zajednice, radi zadovoljavanja opštih, zajedničkih i svakodnevnih potreba stanovništva na određenom području. Prema članu 9 Odluke o mesnim zajednicama, predlog za obrazovanje mesnih zajednica mora da sadrži listu popisnika, opis delatnosti, način finansiranja i druga pitanja od interesa za život i rad u mesnoj zajednici. Ovaj uslov su predlagači, takođe, ispunili, dostavljajući detaljan plan funkcionisanja mesne zajednice. S obzirom na to da je Mesna zajednica Bajmok obrazovana na teritoriji naseljenih mesta Bajmok i Mišićevo, u skladu sa članom 13 Odluke o mesnim zajednicama, bilo je neophodno da se Skupština Mesne zajednice Bajmok izjasni o ovom predlogu što je na kraju i „stopiralo” ovaj proces.

Inicijativni odbor za obrazovanje nove MZ je podneo i Skupštini grada Subotica predlog Odluke o obrazovanju mesne zajednice. Prema članu 69 stav 4 važećeg Zakona o lokalnoj samoupravi, nadležni organi su bili dužni da u roku od dva meseca od dana održavanja zbora građana razmotre predloge građana i donesu odgovarajuću odluku. Krajem septembra 2010. godine, predsednik Skupštine grada Subotica je obavestio prisutne na sednici da je od strane jedne odborničke grupe (DSVM) stigao predlog za skidanje tačke sa dnevnog reda koja se ticala donošenja Odluke o obrazovanju Mesne zajednice Mišičevo. Odbornička grupa, pozivajući se na član 87 Poslovnika Skupštine grada Subotica, kao obrazloženje ovakvog predloga je navela činjenicu da se skupština Mesne zajednice Bajmok, na sednici u julu, nije izjasnila o ovoj inicijativi građana. Shodno tome, potrebno je bilo da se ponovo uputi zahtev Skupštini Mesne zajednice Bajmok da se izjasi o ovom predlogu. Kao razlog odustajanja od ovog predmeta navodi se i to da u budžetu grada Subotice nisu predviđena sredstva za troškove sprovođenja izbora za obrazovanje mesne zajednice Mišičevo, kao ni sredstva za funkcionisanje ove mesne zajednice. Ukoliko se osvrnemo na Odluku o obrazovanju Mesne zajednice Bajmok (član 5), možemo uvideti da se sredstva za rad mesnih zajednica obezbeđuju iz sredstava utvrđenih odlukom o budžetu grada, kao i to da je navedeni razlog odborničke grupe opravdan.

---

### **Najvažniji nalazi**

U Subotici možemo primetiti mali broj svih vidova neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave uprkos veličini grada.

O niskom nivou neposredne participacije, svedoči i broj od „samo” jednog referenduma i dva zbora građana za skoro devet godina.

U konkretnom slučaju, primetna je dobra informisanost stanovnika Mišičeva i odlična upoznatost sa većinom mehanizama koje propisuje važeći zakonski okvir.

U tom smislu, oni su ispunili sve obaveze koje im nalaže zakon, ali je zahtev sa zbora građana odbijen zbog drugačijih stavova nadležnih organa, ali i drugih aktera u ovom slučaju.

Iako zahtev nije završen uspešno za njegove inicijatore, studija slučaja je pokazala da su nadležni organi imali ozbiljan odnos prema ovom predlogu, pokazavši pritom transparentnost u radu i spremnost na saradnju.

---

## **Dimitrovgrad**

### *Neuspeli referendum*

Površina	481 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	11.748
Okrug	Pirotski

Opština Dimitrovgrad nalazi se u jugoistočnom delu Srbije i deo je Pirotskog okruga. Prema poslednjem popisu stanovništva, koji je urađen 2002. godine, na njenoj površini (koja iznosi 481 km<sup>2</sup>) živi 11.748 stanovnika, a većinsko stanovništvo čine Bugari (5.836).

#### Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Koalicija DS/G17plus	12
SRS	4
DSS	4
Demokratska Partija Bugara (DPB)	4
Koalicija SPS-PUPS	3
Partija Bugara Srbije	2

U periodu koji smo istraživali (od 2002 do 2010. godine) u ovoj opštini nisu održavani zborovi građana, niti su podnošene građanske inicijative. Kada je reč o referendumu, kao obliku neposrednog odlučivanja građana (u ovom slučaju na lokalnom nivou), 2004. godine je organizovan referendum koji zbog ispodpolovičog odziva glasača nije uspeo. Predmet ovog referenduma bilo je vraćanje starog imena gradu Dimitrovgrad (Caribrod), a predlagач je bila Skupština opštine Dimitrovgrad.

---

U periodu 2002—2010, u u Dimitrovgradu je raspisan samo jedan referendum koji zbog lošeg odziva birača nije uspeo.  
Nije bilo građanskih inicijativa niti zborova građana!

---

Opštinu Dimitrovgrad odabrali smo za ovu studiju imajući u vidu više kriterijuma: geografsku poziciju (prilikom izbora opština bilo nam je važno da pokrijemo i pirotski okrug), multietničnost (jer se radi o opštini sa visokim procentom bugarske nacionalne manjine koja ovde živi) i slabu razvijenost (ne treba zanemariti i činjenicu da se ova opština može svrstati među slabije razvijene u Srbiji). Razlog za odabir je i moguća povezanost između socio-ekonomskih pitanja i neposredne participacije građana.

Referendum o nazivu grada raspisan je na inicijativu Skupštine opštine Dimitrovgrad i održan je 2004. godine. Grad je do 1950. godine nosio ime Caribrod i ovim putem se odlučivalo o vraćanju starog naziva grada. Međutim, referendum nije uspeo što je veoma indikativno imajući u vidu da je iniciran od strane SO Dimitrovgrad. Od opštine smo dobili sve, za analizu neophodne podatke i dokumenta: Statut i Poslovnik Skupštine opštine, Odluku o raspisivanju referenduma, Odluku o izmenama i dopunama odluke o raspisivanju referenduma, Odluku kojom se usvaja izveštaj opštinske izborne komisije o sprovedenom referendumu, Izveštaj komisije za sprovođenje referenduma o sprovedenom referendumu, i na kraju, Zapisnik o radu opštinske izborne komisije na utvrđivanju rezultata referenduma.

Statut opštine Dimitrovgrad u okviru člana 108 kaže da je odluka putem referenduma doneta ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana Opštine („50% plus jedan”). Kako je u Dimitrovgradu glasalo „svega” 47,81% glasača, Komisija za sprovođenje referenduma je u skladu sa odredbama Statuta mogla samo da konstatuje da referendum nije uspeo.

U neposrednoj vezi sa ovim slučajem jeste i nezvanična informacija do koje smo došli u razgovoru sa nadležnim iz SO Dimitrovgrad. Naime, 2008. godine Skupština opštine Dimitrovgrad opet je poslala Ministarstvu za državnu upravu i lokalnu samoupravu inicijativu da se gradu vrati staro ime. Kako se dalje navodi, Ministarstvo je usvojilo ovu inicijativu i prosledilo je Narodnoj skupštini Republike Srbije, iako ona (po rečima sagovornika iz Opštine) još uvek nije došla na dnevni red.

---

### **Najvažniji nalazi**

Poslavši sva dokumenta na uvid, Opština Dimitrovgrad pokazala je spremnost na saradnju i transparentnost u radu.

S obzirom na to da je u istraživanom periodu održan samo jedan referendum, možemo zaključiti da je reč o veoma niskom nivou neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Na taj način su brojni problemi sa kojima se građani suočavaju u svakodnevnom životu ostali izvan mogućnosti da se učine javno relevantnim.

Kada je o konkretnom primeru sprovedenog referenduma reč, odziv birača (skoro 48%) pokazuje da je populacija u Dimitrovgradu očito podeljena u pogledu budućeg imena grada.



Slučaj je interesantniji ako se ima u vidu da se nadležni u kontinuitetu zalažu da se Dimitrovgradu vrati staro ime.

---

### **Leskovac**

*Primer uspešnog „posredovanja“ civilnog društva*

Površina	1.025 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	162.000
Okrug	Jablanički

Leskovac je grad sa 162.000 stanovnika, prema poslednjem popisu iz 2002. godine i prostire se na površini od 1.025 km<sup>2</sup>. Leskovac je administrativni centar Jablaničkog okruga. Većinu stanovnika čine Srbi, a među manjina- ma najbrojniji su pripadnici romske nacionalne manjine.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Demokratska stranka – Boris Tadić	25
Srpska radikalna stranka – Tomislav Nikolić	23
DSS/NS	9
G17 Plus	7
SPS/PUPS/Pokret snaga Srbije	6
Socijalistička narodna stranka/Socijaldemokratska partija	5

Tokom perioda koji smo istraživali (2002—2010), u ovom gradu su podne- te dve građanske inicijative. Prva inicijativa, od 13. avgusta 2007. godine, se ticala promene teritorijalne organizacije opštine. Predlagač inicijative bilo je Udruženje građana Leskovači krug, a inicijativa je prosleđena nad- ležnom ministarstvu na razmatranje i odlučivanje. Druga inicijativa je iz 2010. godine i sadržala je zahtev grupe nevladinih organizacija za izmenu Statuta grada Leskovca u kontekstu smanjenja broja potpisa potrebnih za pokretanje građanske inicijative sa 25% na 5% od ukupnog broja građana koji imaju biračko pravo. Inicijativa je prihvaćena i o njoj će biti više reči u nastavku. U istom periodu održan je jedan referendum. Predmet referen- dum bio je opoziv predsednika opštine na predlog Demokratske stranke (DS). Inicijativa nije prihvaćena, a zanimljivo je da je taj referendum jedan od 11 referenduma koji su kao pozadinu imali političku temu, a sprovedeni su u Srbiji (računajući sve lokalne samouprave). Zborova građana nije bilo u Leskovcu u periodu od 2002. godine do 2010. godine.

---

U periodu 2002—2010, u Leskovcu su podnete dve građanske inicijative – jedna je na razmaranju, a druga je usvojena.

Organizovan je i jedan referendum, o opozivu predsednika opštine i nije prošao.

---

Za predmet studije slučaja uzeli smo pomenutu inicijativu grupe nevladinih organizacija, a čiji je predmet bila izmena Statuta grada Leskovca u kontekstu smanjenja broja potpisa za pokretanje građanske inicijative sa 25% na 5% od ukupnog broja građana koji imaju biračko pravo. Za nju smo se odlučili iz više razloga: prvo, ova inicijativa je primer saradnje nevladinih organizacija koje deluju na nivou grada u cilju poboljšanja uslova za neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave; drugo, to je primer dobre prakse da su nevladine organizacije imale „posredničku ulogu” između građana sa jedne, i grada tj. jedinice lokalne samouprave s druge strane; treće, inicijativa je važna jer za temu ima poboljšanje uslova za neposredan angažman građana u lokalnoj samoupravi i njegovo promovisanje. Od grada smo dobili Statut grada Leskovca i Poslovnik Skupštine grada Leskovca, Zahtev Gradskom veću za izmenu člana 60 Statuta Grada Leskovca, Predlog za promenu člana 60 Stava 2 Statuta grada Leskovca, Odluku o prihvatanju predloga za promenu člana 60 Stava 2 Statuta grada Leskovca, Predlog odluke i Odluku o izmeni Statuta grada Leskovca.

Zahtev Gradskom veću za izmenu člana 60 Statuta grada Leskovca podnela je grupa nevladinih organizacija, 15. oktobra 2010. godine i to: Udruženje Narodni parlament, Edukacioni centar Leskovac, Resurs centar Leskovac, Udruženje građana Leskovački krug, Udruženje distrofičara Leskovac, Evropski pokret u Srbiji – lokalno veće u Leskovcu, Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom Leskovac, Opšte udruženje preduzetnika, Žene za mir, Liga za zaštitu privatne svojine i ljudskih prava, MS Udruženje jablaničkog okruga, Udruženje bubrežnih invalida, Udruženje paraplegičara, Udruženje CEDO. Tadašnjim Statutom grada Leskovca bilo je predviđeno da je za pokretanje inicijative potrebno minimum 25% ukupnog broja birača. Član 60 stav 2 Statuta grada Leskovca je glasio: „za pokretanje građanske inicijative potrebno je da predmet obuhvaćen građanskom inicijativom potpiše najmanje 25% građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području za koje se predlaže uređenje određenog pitanja, na dan prijavljivanja prikupljanja potpisa nadležnom organu”. U zahtevu se navodi da ova udruženja „smatraju da je to neopravdano veliki broj za pokretanje narodne inicijative u Leskovcu”. Kao primer navode da je za predlaganje zakona u Narodnoj skupštini Srbije, putem narodne inicijative, potrebno 30.000 potpisa, dok je po ovom Statutu potrebno 31.286 potpisa građana Leskovca! Oni dalje navode da „nije legitimno tražiti podršku 25% upisanih birača za predlaganje odluke skupštini, kada na lokalne izbore izađe oko 50% upisanih birača”. Udruženja koja su potpisala

zahtev smatraju da je za pokretanje građanske inicijative dovoljno 5% od ukupnog broja građana koji su upisani u biračke spiskove i navode da je toliki procenat propisan i Zakonom o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine u stavu 3 člana 68. Oni u zahtevu pozivaju Gradsko veće da usvoji i prosledi Skupštini grada na usvajanje predlog stava 2, Člana 60 Statuta grada Leskovca koji bi trebao da glasi: „za pokretanje građanske inicijative potrebno je da predlog obuhvaćen građanskom inicijativom potpiše najmanje 5% građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području za koje se predlaže uređenje određenog pitanja, na dan prijavljivanja prikupljanja potpisa nadležnom organu”.

Gradsko veće Grada Leskovca, na 64. sednici, od 15. decembra 2010. godine je usvojilo i prosledilo Skupštini predlog Gradskog veća za promenu člana 60 stava 2 Statuta grada Leskovca koja je dalje, na osnovu člana 83 Statuta grada Leskovca, posle donošenja odluke o prihvatanju predloga (26. januara 2011. godine), imala da oformi Komisiju za izradu nacrtu akta o promeni člana 60 stav 2. Posle zatvaranja javne rasprave na sednici Komisije donet je predlog odluke o izmeni Statuta grada Leskovca (u martu ove godine), a Skupština je Odluku o izmeni Statuta grada Leskovca donela 30. marta. „Sporni” član sada glasi: „za pokretanje građanske inicijative potrebno je da predlog obuhvaćen građanskom inicijativom potpiše najmanje 5% građana koji imaju biračko pravo i prebivalište na području za koje se predlaže uređenje određenog pitanja, na dan prijavljivanja prikupljanja potpisa nadležnom organu”.

---

### Najvažniji nalazi

Ovaj slučaj nam govori o dobroj saradnji više udruženja građana i nevladinih organizacija koje su zajednički pokrenule značajnu inicijativu.

Grupa nevladinih organizacija je dobro odigrala „posredničku ulogu” između građana i Grada što je svakako jedan od indikatora da u Leskovcu postoji dobro organizovan nevladin sektor koji je ispoštovao sve formalno-pravne zahteve i time doprineo pozitivnom ishodu ove inicijative.

Ovom inicijativom poboljšani su uslovi za dalju promociju neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, pa je tema odabrane inicijative „pogodila” suštinu. Ova činjenica je posebno važna, imajući u vidu da su za skoro devet godina u Leskovcu podnete samo dve inicijative (pretpostavka je da je 25% bila destimulišuća brojka za građane i udruženja).

Za pohvalu je spremnost Grada Leskovca da sarađuje sa predstavnicima civilnog društva i da prepoznaju interes za smanjenjem uslova za neposredno

učesće građana. Ovo svakako treba slediti kao koristan primer za buduće inicijative.

---

## **Pećinci**

*Referendum kao dominantan način neposrednog učesća građana*

Površina	483,65 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	21.506
Okrug	Sremski

Opština Pećinci nalazi se u Donjem Sremu (pripada Sremskom okrugu) i prostire se na površini od 483,65 km<sup>2</sup>. Prema poslednjem popisu stanovništva (iz 2002. godine), na njenoj teritoriji živi 21.506 stanovnika čiju većinu čine Srbi (92%).

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
DS	12
SRS	9
G17plus	2
GG Luki	2
GG Za naše selo	2
Nova Srbija	1
DSS	1
SPS	1

U Pećincima su u periodu od 2002 do 2010. godine podnete dve građanske inicijative i sprovedeno je 16 referenduma, dok nije održan nijedan zbor građana. Prva inicijativa podneta je u novembru 2007. godine, po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi, a druga u oktobru 2008, po novom Zakonu. Predmet obe inicijative bio je zahtev za smenu rukovodstva mesnih zajednica (Šimanovci i Kupinovo) i raspisivanje prevremenih izbora na ovim teritorijama, a podneti su od strane grupa građana. Obe su, kako je navedeno, odbačene iz formalnih razloga. Kada je o održanim referendumima reč, svih 16 referenduma predloženi je od strane Saveta mesnih zajednica, a predmet je bio uvođenje samodoprinosu. Od ukupnog broja održanih, tri referenduma nisu prošla.

---

U periodu 2002—2010, u Pećincima su podnete dve građanske inicijative i sprovedeno je 16 referenduma.

Obe inicijative su odbačene, a od 16 „samo“ tri referendumu nisu prošla.  
Građanski zborovi nisu održavani.

---

Ovde ćemo se posebno baviti Mesnom zajednicom Ogar u kojoj je referendum održan 2004. godine uspeo, dok drugi, održan 2009. godine nije prošao.

Opštinu Pećinci odabrali smo zbog nekoliko njenih karakteristika i specifičnosti, među kojima su najvažnije dve:

1. povoljan saobraćajni i geografski položaj;
2. razvijenost (spada u grupu razvijenijih opština u Srbiji, u koju se značajno investira, a osim industrije, razvijena je i poljoprivreda).

Ovome treba dodati i to da je okružena sa sedam gradskih naselja (Beograd, Zemun, Stara Pazova, Ruma, Sremska Mitrovica, Šabac i Obrenovac), koja u određenoj meri (a to se najviše odnosi na Beograd) imaju uticaj na njen razvoj.

Slučaj koji smo izdvojili, odnosi se na dva referenduma raspisana na području mesne zajednice Ogar (2004 i 2009. god). Od opštine Pećinici prosleđena nam je dokumentacija potrebna za rad na ovoj studiji, koju čine: Statut i Poslovnik opštine, Odluka o izmeni Statuta opštine, Izvodi iz zapisnika sednica SO Pećinci održanih 23. marta 2004 i 16. juna 2009. godine, Izvod iz zapisnika sednice Saveta za budžet i finansije održane 11. juna 2009 godine, Odluka o načinu i postupku izjašnjavanja građana o uvođenju samodoprinosu za područje MZ Ogar, Rešenje o obrazovanju Komisije za sprovođenje referenduma u MZ Ogar i primer glasačkog listića iz 2009. godine za izjašnjavanje građana o uvođenju samodoprinosu na referendumu.

Posebnost ovog slučaja ogleda se u bar dva pitanja koja se nameću:

1. zbog čega je uvođenje samodoprinosu izglasano na referendumu 2004. godine, a 2009. referendum nije prošao i
2. šta je uticalo na to da referendum u istoj MZ, na istom pitanju, ne bude uspešan?

Sa aspekta neposrednog učešća građana, ova pitanja su tražila neke od odgovora.

Skupština opštine Pećinci je 2004. godine, pozivajući se na član 10 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi kao i član 20 tačka 19 Statuta opštine Pećinci, donela Odluku o raspisivanju referenduma u MZ Ogar. Referendum (održan 25. aprila 2004.) je uspeo i na njemu je izglasano uvođenje samodoprinosu na području ove mesne zajednice.

Pet godina kasnije (2009. godine) mesni Savet za budžet i finansije jedno-glasno je usvojio Predlog odluke o uvođenju samodoprinosna, koji se poziva na 75 član Zakona o lokalnoj samoupravi, član 21 Zakona o finansiranju lokalne samouprave i član 38 stav 1 tačka 8 Statuta opštine Pećinci. Ovaj Predlog prosleđen je SO Pećinci, na čijoj je sednici doneta Odluka o uvođenju samodoprinosna na području mesne zajednice Ogar. Na istoj sednici odlučeno je da će se građani o ovom pitanju izjasniti na referendumu, koji je raspisan za 28. jun 2009. godine. Referendum, međutim, nije uspeo.

Ono što iz dobijenih dokumenta možemo videti jesu sledeći fakti:

1. prvi referendum je uspeo i tako su uvedeni samodoprinosi na području ove MZ za period od 2004 do 2008 godine;
2. drugi referendum (2009. godine) nije prošao;
3. predložena namena i svrha korišćenja prikupljenih sredstava putem samodoprinosna 2004 i 2009. godine je različita, kao što se razlikuje i ukupna suma novca koja bi se u periodu od četiri godine (u drugom slučaju je ova cifra dosta niža) izdvajala.

Međutim, postoji nedostatak nekoliko važnih informacija, iako možemo pretpostaviti o kakvom je scenariju reč. Iako je ishod referenduma koji je održan 2004. godine jasan, nemamo više detalja o njemu (koliko je birača glasalo; koliko procenata je glasalo „za”, a koliko „protiv”). Kada je reč o ishodu referenduma koji je održan 2009. godine, jedino što iz priloženog možemo videti jeste da on nije uspeo. Ni izborna komisija koja je nadležna za sprovođenje referenduma nije nam prosledila nikakav zvaničan dokument kojim bi obrazložila nastalu situaciju. Iz ovih razloga, ostaje samo da pretpostavimo da je odziv birača na ovom referendumu bio ispod 50% i da on zbog toga nije prošao.

---

### **Najvažniji nalazi**

Od opštine Pećinci (a pre svega od OIK-a), nismo dobili sva neophodna dokumenta kako bismo mogli da dođemo do najvažnijih informacija oko oba referenduma.

U Pećincima je postojala jasna namera da sve aktivnosti u cilju sprovođenja referenduma, pa i sam referendum budu sprovedene u skladu sa Zakonom o

lokalnoj samoupravi, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave i Zakonom o referendumu i narodnoj inicijativi, kao i opštinskim Statutom.<sup>4</sup>

---

## **Tutin**

*Građanske inicijative kao dominantan način neposrednog učešća građana*

Površina	741 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	30.054
Okrug	Raški

Tutin je opština koja se nalazi u Raškom okrugu (Jugozapadna Srbija) i, prema poslednjem popisu stanovništva iz 2002. godine, ima 30.054 stanovnika. Većinu stanovništva čine Bošnjaci – 28.319. Prostire se na površini od 741 km<sup>2</sup>.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Bošnjačka lista za evropski Sandžak – dr. Sulejman Ugljanin	21
Evropski Tutin – Boris Tadić i Rasim Ljajić	12
G17 Plus Zajedno za Tutin – dr. Šerif Hamzagić	3
Stranka za Sandžak – dr. Fevzija Murić	1

Tokom perioda koji smo istraživali (od 2002. do kraja 2010. godine), u ovoj opštini je podneto ukupno 15 građanskih inicijativa, od čega je osam podneto po starom, a sedam po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi; organizovana su dva referenduma i održano šest zborova građana. Građanske inicijative su najčešće podnošene od strane mesnih zajednica i odnosile su se na izgradnju ili popravku puteva (te inicijative su imale pozitivan ishod). Dve inicijative koje su odnosile na podelu Mesnih zajednica (Crkvine i Kleče), a podnete su od strane grupe građana, nisu uspele – u prvom slučaju „nije bilo primereno zbog malog broja građana”, a u drugom zbog „malog broja domaćinstava”. Dva referenduma o uvođenju samodoprinosu su potvrđena. U ovom periodu, u Opštini Tutin bilo je i šest zborova građana, sa kojih su svi predloženi zahtevi bili upućeni Direkciji za urbanizam i izgradnju i svih šest je uspešno realizovano.

---

4 U svim zvaničnim dokumentima koja smo dobili od SO Pećinci (Odluke, Predlozi odluka, Rešenja) Skupština opštine se pozivala na članove Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i članove Statuta u skladu sa kojim je ova dokumenta i donosila.

---

U periodu 2002—2010, u Tutinu je podneto 15 građanskih inicijativa – osam po Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002., a sedam po važećem zakonu iz 2007. godine.

Organizovana su dva referenduma (oba su potvrđena) i šest zborova građana.

---

Opštinu Tutin kao studiju slučaja smo odabrali imajući u vidu tri najvažnija kriterijuma. Prvi je geografska pozicioniranost ove opštine (važno nam je bilo da u uzorku budu pokrivene opštine iz Sandžaka); drugi je značajna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina (u ovom slučaju bošnjačke nacionalne manjine) i treći je nizak nivo razvoja opštine i loš životni standard njenih građana (želeli smo da u uzorku za studije slučaja imamo opštine/gradove sa različitim nivoom razvoja i standarda građana da bi pronašli eventualne korelacije između socio-ekonomskih pitanja i neposrednog učešća građana). Kao primer slučaja koji ćemo detaljnije analizirati izdvojili smo građansku inicijativu koju je podnela grupa građana, a sa ciljem da se podeli Mesna zajednica Kleče. Inicijativa je „novijeg datuma”, podneta je po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi (podneta 2009. godine) i nije uspjela. Kao razlog je naveden „mali broj domaćinstava”. Upravo je negativan ishod bio dodatni faktor za izbor ove građanske inicijative. Od opštine smo samo dobili Statut i Poslovnik Skupštine opštine, i neformalan (nezvaničan) dokument u formi Izjave zašto je inicijativa odbijena, tako da smo ostali uskraćeni za nekoliko važnih dokumenata, o čemu ćemo u nastavku teksta.

Šta predviđa Statut Opštine Tutin, a od važnosti je za razumevanje građanske inicijative kao oblika neposrednog učešća građana? U najvažnijim odredbama on sledi Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine. Tako se kaže da je građanska inicijativa punovažna ako je lista potpisnika građanske inicijative sastavljena u skladu sa zakonom i ako je istu potpisalo najmanje 5% birača opštine, „koji su upisani u birački spisak prema poslednjem zvanično objavljenom rešenju o zaključenju biračkog spiska za izbor odbornika Skupštine opštine, ako zakonom ili ovim statutom nije drugačije predviđeno.” U Statutu se naglašava da opštinska uprava ima obavezu da pruži stručnu pomoć građanima prilikom formulisanja predloga sadržanog u građanskoj inicijativi. O predlogu inicijative Skupština je dužna da održi raspravu i da dostavi obrazložen odgovor građanima u roku od 60 dana od dana dobijanja predloga. Postupak i procedura sprovođenja građanske inicijative uređiće se posebnom odlukom Skupštine opštine.

Kao zvanično obrazloženje za odbijanje inicijative, naveden je „mali broj domaćinstava”. U Izjavi koju smo dobili u našem istraživanju, naglašeno je da su građani iz MZ Kleče često dolazili sa zahtevom za podelu njihove MZ jer se ona rasprostire na velikoj teritoriji. Ono što je, međutim, važno jeste



da građani nisu imali sinhronizovanu aktivnost („dolazili su i pojedinačno i grupno”) i da inicijativa nije ispunjavala neke od formalno-pravnih uslova (nemanje prebivališta, na primer). Zbog formalno-pravnih nedostataka inicijativa nije ni ušla u proceduru, ali građani nisu odustali od ovog zahteva. Iz svega navedenog, zaključujemo da je problema bilo na „obe strane”: i kod opštine i kod podnosilaca. Najveći nedostatak opštine, kada govorimo o ovom slučaju, je izostanak važnih dokumenata koja su mogla javnosti da pruže celovitiji uvid u ovaj slučaj, kao i nedovoljno precizno objašnjenje (ukoliko nije optimalan broj domaćinstava, koliki jeste; koliko broje druge mesne zajednice, koliki je broj osoba bez prebivališta u toj MZ itd). Nismo dobili na uvid ni predlog inicijative, ni listu potpisnika, ni oficijelno mišljenje nadležnog organa („obrazložen odgovor”). Ostalo je nejasno iz odgovora Opštine Tutin da li su u pismenoj formi, građani i podneli ovu inicijativu! Ono što zvanično piše u Statutu Opštine Tutin jeste da je Skupština opštine dužna da pre donošenja odluke o promeni područja, odnosno ukidanje mesne zajednice ili drugog oblika mesne samouprave, pribavi i mišljenje Saveta mesne zajednice, odnosno drugog oblika mesne samouprave na koje se predlog odnosi. Nažalost, nijedan od zvaničnih dokumenata povodom podele MZ Kleče nismo dobili, da bismo mogli prosuđivati da li je inicijativa i zaista bila neopravdana i nesvršishodna. Podnosioci inicijative, s druge strane, nisu imali koordinirane aktivnosti na ovom planu, niti su bili upoznati sa neophodnim uslovima koji su potrebni za potpunost inicijative. Budući da oni od svojih zahteva nisu odustali, upoznavanje sa zakonskom regulativom o neposrednom učešću građana važan je korak za podnosiocima ove inicijative.

---

### **Najvažniji nalazi**

Od 2002. godine, u Tutinu smo imali ukupno 23 slučaja u kojima su građani neposredno učestvovali u ostvarivanju lokalne samouprave. Dominirale su građanske inicijative (ukupno 15).

Tematski okvir neposrednog učešća povezan je sa svakodnevnim životom građana, izgradnjom i popravkom puteva, uvođenjem samodoprinosu za MZ.

Izostanak potpunih informacija i dokumenata o pojedinačnim slučajevima, ukazuje da još uvek postoji određena doza netransparentnosti u radu, koja i nije toliko produkt „skrivanja” nekih važnih stvari, koliko manjka organizacije, „institucionalnog pamćenja” i nedostatka kvalitetnih baza i arhiva podataka.

---

## **Gornji Milanovac**

*Neuspešno organizovanje vlasnika ugostiteljskih objekata*

Površina	836 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	49.422
Okrug	Moravički

Opština Gornji Milanovac nalazi se u jugozapadnom delu Šumadije (Moravički okrug) i prostire se na površini od 836 km<sup>2</sup>. Prema popisu iz 2002. godine u ovoj opštini je živelo 49.422 stanovnika, među kojima ogromnu većinu čine Srbi.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Pobedi za opštinu G. Milanovac – D. Marušić	16
Demokratska stranka – Boris Tadić	12
Demokratska stranka Srbije	7
Srpska radikalna stranka	6
Nova Srbija	5
Liberalno demokratska partija	3

Tokom perioda koji smo istraživali (od usvajanja prvog Zakona o lokalnoj samoupravi do kraja 2010. godine), u opštini Gornji Milanovac podnete su svega dve građanske inicijative i to u periodu od 2007. do 2010. godine, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi usvojenom krajem 2007. godine. Organizovana su tri referenduma i održano 14 zborova građana. Građanske inicijative su predlagane od strane vlasnika ugostiteljskih objekata (ta inicijativa je odbijena i njome ćemo se detaljnije baviti u nastavku) i od strane Saveta mesne zajednice Lunjevica (inicijativa je uvojena). Od tri održana referenduma, jedan je prošao (Savet mesne zajednice Lunjevica, izjašnjavanje o samodoprinosu), dok preostala dva nisu prihvaćena na sednici SO, a predmeti tih referenduma su bili izdvajanje naseljenog mesta Srezojevci i Gojna Gora iz opštine Gornji Milanovac i pripajanje Čačku. Bilo je 14 zborova građana i svi su uspešno realizovani, a ticali su se, uglavnom, izgradnje kanalizacione mreže i izveštaja o radu u periodu od 1999 do 2004. godine.

---

U periodu 2002—2010, u Gornjem Milanovcu su podnete dve inicijative; organizovana su tri referenduma i 14 zborova građana.

---

Opštinu Gornji Milanovac kao studiju slučaja smo odabrali zbog svoje geografske pozicije (pripada centralnom delu Srbije i jedina je opština iz

moravičkog okruga u ovom uzorku). Kao konkretan slučaj koji smo izdvojili za detaljniju analizu jeste građanska inicijativa koju su podneli vlasnici ugostiteljskih objekata Marković Branko i drugi, a koja se odnosila na izmene i dopune odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata na teritoriji opštine Gornji Milanovac. Inicijativa je podneta u martu 2009. godine, po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi, ali je od strane nadležnih organa odbijena. Kao razlog odbijanja je navedeno da „inicijativa nije u skladu sa pozitivnim zakonom koji reguliše ovu oblast”.

U inicijativi za izmenu i dopunu odluke o radnom vremenu ugostiteljskih objekata, predloženo je da se izmeni Odluka, u delu u kojem će omogućiti ugostiteljima da rade duže od utvrđenog radnog vremena uz „prpratne obaveze”.<sup>5</sup> Dalje se navodi „da je razlog njihovog zahteva svetska ekonomska kriza i teška vremena koja su pogodila ovo područje”. Prilikom razmatranja ove inicijative, Opštinsko veće Gornji Milanovac je, pozivajući se na član 46 stav 1 tačka 2 Zakona o lokalnoj samoupravi i člana 4 Odluke o Opštinskom veću, i poštujući Statut opštine Gornji Milanovac, član 85 stav 4, u kratkom vremenskom periodu donelo zaključak da bi bilo potrebno organizovati raspravu sa vlasnicima ugostiteljskih objekata. Zaključak sa ovog sastanka jeste da predlog podnosioca inicijative nije u skladu sa pozitivnim zakonskim propisima koji regulišu ovu materiju. Članovi Opštinskog veća su u svom kratkom dopisu naveli da „produženo radno vreme mogu da ostvare ukoliko se registruju kao noćni barovi što povlači i ispunjavanje uslova za takve ugostiteljske objekte kao i plaćanje određenih taksi i ostalih zakonom propisanih obaveza”.

---

### Najvažniji nalazi

Jedna od preporuka za Opštinsko veće u Gornjem Milanovcu (u ovom slučaju) jeste ukazivanje na neophodnost iznošenja iscrpnijeg obrazloženja zbog čega je ovaj zahtev odbijen. Tako se u odgovoru ne navodi da li su iscrpljene sve opcije koje bi mogle pomoći vlasnicima ugostiteljskih objekata, niti je ponuđeno koji su to konkretno „pozitivni zakonski propisi” koji su prekršeni.

Vlasnicima ugostiteljskih objekata može se „zameriti” njihova malobrojnost (udružila su se četiri vlasnika ugostiteljskih objekata), kao i navođenje neadekvatnog razloga zbog kojeg bi Opština trebala da im izađe u susret.

Pod pretpostavkom da su sakupili dovoljno potpisa za podnošenje ovog zahteva (nismo dobili potpise lica koji su podržali ovu inicijativu), za očekivati

---

5 Ugostitelji su predložili da sedmično plaćaju pet hiljada, odnosno mesečno 20 hiljada dinara, s tim da se ova sredstva koriste za humanitarne i „opravdane” potrebe.

je bilo da su vlasnici upoznati i sa pravnim odredbama koje idu uz njihov posao (da produženje radnog vremena „povlači“ dodatne poreze, na primer), što se ovde pokazalo kao najveći nedostatak.

Da bi ova (i slične) inicijative bile uspešne, potrebna je mnogo bolja organizovanost vlasnika ugostiteljskih objekata, ali, pre svega, bolje poznavanje prava i obaveza koje proističu iz pojedinih zakonskih rešenja, naročito onih koji se neposredno tiču posla kojim se bave.

---

## **Malo Crniće**

*Uspešna inicijativa mesnih zajednica na području opštine*

Površina	273 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	13.853
Okrug	Braničevski

Opština Malo Crniće prostire se na površini od 273 km<sup>2</sup> i spada u red manjih opština Braničevskog okruga. U 19 naselja opštine Malo Crniće živi 13.853 stanovnika. Skupština opštine ima 29 odbornika.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Demokratska stranka – Boris Tadić	9
SPS/PUPS – Dragan Mitić	5
SRS – Tomislav Nikolić	5
NS – Velimir Ilić	4
Pokret za Stig i Mlavu Da se selo i narod	
pita – Miodrag Marković Draganče	4
DSS – Vojislav Koštunica	2

U periodu od 2002 do kraja 2010. godine u opštini Malo Crniće podneto je sedam građanskih inicijativa. Među njima su dve inicijative podnete do 2007. godine i za njih je važio Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine i pet inicijativa za koje je važio Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine. Prva inicijativa imala je za predmet poveravanje poslova komunalne delatnosti sakupljanja smeća, otpada i bezbednog odlaganja čvrstog otpada. Inicijativa je podneta 3. oktobra 2004. godine i ima pozitivan ishod – slučaj je okončan potpisivanjem ugovora između „Trojan & Fisher – Eko” iz Stamnice i opštine Malo Crniće. Druga građanska inicijativa podneta je 29. marta 2006. godine; predmet je bio uvođenje mesnog samodoprinosu za naselje Malo Crniće, a predlagač je Savet mesne zajednice Malo Crniće. Inicijativa je usvojena i građani su se izjasnili za uvođenje mesnog samodoprinosu. Tokom 2007. godine podneta je inicijativa koja je za cilj imala

donošenje prostornog plana opštine Malo Crniće. Pokrenula ju je grupa građana i preduzetnika, inicijativa je prihvaćena i donet je prostorni Plan opštine Malo Crniće. Četvrtu inicijativu pokrenula je Opštinska organizacija penzionera, usmenim zahtevom tokom 2008. godine. Zalagali su se za poboljšanje socijalne zaštite, a uspešnost inicijative je imala za posledicu usvajanje Strategije socijalne politike 2008—2013. U ovom slučaju se ne može govoriti o inicijativi u zakonskom smislu, nego o usmenom predlogu koji je naišao na razumevanje od strane nadležnih. Krajem februara i u martu 2009. godine podnete su dve inicijative koje su se ticale uvođenja mesnih samodoprinosa u naseljima Batuš i Salakovac, a pokretači su bili Saveti mesnih zajednica u navedenim naseljima. Obe građanske inicijative su usvojene i uvedeni su mesni samodoprinosi za naselja Batuš i Salakovac. Poslednja inicijativa podneta je u julu mesecu 2009. godine, a predmet je izgradnja spomenika palim borcima I svetskog rata. Inicijativu je podnelo Udruženje potomaka palih ratnika i Opštinsko veće opštine Malo Crniće. Predlog je usvojen, a u toku je postupak pribavljanja parcele za izgradnju spomenika. Referenduma i zborova građana u opštini Malo Crniće nije bilo u navedenom periodu.

---

U periodu 2002—2010, u Malom Crniću je podneto sedam građanskih inicijativa (dve po starom, a pet po važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi). Referenduma i zborova građana u opštini Malo Crniće nije bilo u navedenom periodu.

---

Opština Malo Crniće izabrana je za studiju slučaja iz više razloga: prvi razlog je u vezi sa strateško-geografskim položajem ove opštine (nalazi se na tranzitu Centralne i Istočne Srbije); drugo, opština Malo Crniće spada u red nerazvijenih opština<sup>6</sup>; treće, opština Malo Crniće je zanimljiv primer aktivizma „malih” opština. Kao konkretan slučaj izabrali smo građansku inicijativu koja je podneta početkom oktobra 2004. godine, a koja je za predmet imala poveravanje poslova komunalne delatnosti, sakupljanja smeća, otpada i bezbednog odlaganja čvrstog otpada. Inicijativu su podnele Mesne zajednice opštine Malo Crniće. Inicijativa je podneta pa starom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine i imala je pozitivan ishod. Ono što je zanimljivo kod ove inicijative jeste da su Mesne zajednice predložile poveravanje poslova održavanja čistoće privatnom preduzeću. Od opštine Malo Crniće smo dobili sledeća dokumenta: Izveštaj Komisije za sprovođenje postupka javnog oglašavanja za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti od 3. februara 2005. godine, Zapisnik sa treće sednice

---

6 Podatak preuzet iz Publikacije "Opštine u Srbiji" iz 2005. godine Republičkog zavoda za statistiku.

Skupštine opštine Malo Crniće i Odluku Skupštine opštine o poveravanju komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće od 1. marta 2005. godine, Ugovor o poveravanju poslova obavljanja komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće (sklopljen 17. marta 2005. godine), Statut opštine Malo Crniće i Poslovnik Skupštine opštine Malo Crniće. Iz navedenog se vidi da nismo dobili tekst Zahteva mesnih zajednica o poveravanju obavljanja komunalne delatnosti drugom preduzeću. Takođe, nismo dobili Izjavu kojom Skupština opštine potvrđuje prihvatanje inicijative mesnih zajednica. Među dokumentacijom koja nam je dostavljena nismo dobili ni Odluku o uslovima i načinu poveravanja obavljanja komunalne delatnosti na teritoriji opštine Malo Crniće. Kompletna dokumentacija bi obezbedila kompletniji uvid u tok odlučivanja o građanskoj inicijativi, a samim tim bi se povećala i transparentnost u radu opštine.

Iz priloženih dokumenata smo zaključili da se inicijativa odnosi na poveravanje poslova obavljanja komunalne delatnosti privatnom preduzeću koje bi time zamenilo Javno preduzeće, a kome je do tada bilo povereno obavljanje poslova komunalne delatnosti. Razlog za takvu inicijativu možemo da potražimo u neefikasnosti dotasnog preduzeća u održavanju čistoće i održavanju deponija.

Iz Izveštaja Komisije za sprovođenje postupka javnog oglašavanja za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti, vidimo da je Komisija obrazovana rešenjem Skupštine Malo Crniće 3. decembra 2004. godine. U Izveštaju stoji i da je Skupština opštine „na svojoj sednici održanoj 3. decembra 2004. donela i odluku o raspisivanju javnog konkursa za prikupljanje pismenih ponuda za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće.” Komisija je pripremila konkursnu dokumentaciju, obrazac ponude i kriterijume za izbor najpovoljnijeg ponuđača, a javni konkurs je objavljen u dnevnom listu Danas 27. decembra 2004. godine. Do zatvaranja konkursa (11. januar 2005), pristigla je jedna blagovremena ponuda. Na sednici Komisije 19. januara 2005. godine stigla je otvorena javna ponuda od preduzeća d.o.o. „Trojan & Fischer – Eko” iz Stamnice, Petrovac na Mlavi, i tom prilikom je sačinjen Zapisnik o otvaranju ponude. Komisija u ovom izveštaju daje i izvod iz ponude ovog preduzeća i predlaže Skupštini opštine Malo Crniće „da poveri poslove održavanja čistoće Preduzeću d.o.o. „Trojan & Fischer – Eko” iz Stamnice, kao preduzeću koje uspunjava sve uslove predviđene javnim konkursom i Zakonom.” Na trećem zasedanju Skupštine opštine Malo Crniće 1. marta 2005. godine konstatovano je da je Izveštaj Komisije za sprovođenje postupka javnog oglašavanja za poveravanje obavljanja komunalne delatnosti usvojen sa 27 glasova ”za”. Iz Zapisnika možemo videti da su postojala i suprotna mišljenja koja su smatrala da poslove komunalne delatnosti može da obavlja i Javno preduzeće

koje je do tada bilo nadležno za pomenute poslove. Odgovoreno je da će Javno preduzeće nastaviti da se bavi određenim poslovima zbog kojih je i osnovano i da je Skupština opštine morala da osnuje takvo preduzeće da bi mogla da konkuriše za fondove Evropske komisije za rekonstrukciju. Na sednici je usvojena i Odluka Skupštine opštine o poveravanju komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće. Takođe, iz Zapisnika sa sednice se može zaključiti da je tada odlučeno da se formira Nadzorni odbor koji je definisan u članu 7 Odluke Skupštine opštine o poveravanju komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće. Član 7. glasi: „u Preduzeću kome se poveravaju navedeni poslovi obrazuje se Nadzorni odbor za praćenje realizacije poverenih poslova”. U Ugovoru o poveravanju poslova obavljanja komunalne delatnosti – održavanje čistoće i održavanje deponija u naseljima na teritoriji opštine Malo Crniće se definiše predmet ugovora, obaveze ugovarača, kao i obaveze Skupštine opštine Malo Crniće.

---

### **Najvažniji nalazi**

Ova inicijativa je primer zainteresovanosti građana za većim neposrednim učešćem u ostvarivanju lokalne samouprave, s jedne strane, i razumevanja opštine, s druge strane, za poslove koji su u zajedničkom interesu svih stanovnika opštine Malo Crniće.

Iako „mala opština”, Malo Crniće ima značajan broj pokrenutih inicijativa što govori o činjenici da stanovnici manjih mesta imaju češću i neposredniju interpersonalnu komunikaciju i, ono što je najvažnije, lakše se organizuju i usredsrede na rešavanje problema koji ih okružuju.

Konkretan slučaj koji smo odabrali govori i o vrlo retkoj praksi na nivou Srbije da se poslovi Javnih preduzeća koje osniva organ lokalne samouprave zamene privatnim preduzećem. Time je Javnom preduzeću za komunalne delatnosti smanjen obim posla što će verovatno dovesti do povećanja efikasnosti u obavljanju poslova za koje je ostalo nadležno.

Ova praksa može imati vrlo uspešne rezultate i biti dobar primer nekim opštinama ukoliko se budu našle u istoj ili sličnoj situaciji.

---

## Sjenica

Političke teme u fokusu neposrednog učešća građana

Površina	1.059 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	27.970
Okrug	Zlatiborski

Opština Sjenica pripada Zlatiborskom okrugu. Trenutno ima 27.970 stanovnika, koji žive na površini 1.059 km<sup>2</sup>. U Sjenici živi 20.512 Bošnjaka i 6.572 Srba.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Bošnjačka lista za evropski Sandžak – Sulejman Ugljanin	14
Za evropsku Srbiju – Boris Tadić	12
Evropski pokret Sandžaka	3
Demokratska stranka Srbije – Vojislav Koštunica	3
Koalicija SRS/NS/SPS	3
GG Dosta je	2
Liga za Sjenicu/G17 Plus	2

Od 2002 do kraja 2010. godine, u Opštini Sjenica su podnete samo dve građanske inicijative (jedna po starom, jedna po novom Zakonu o lokalnoj samoupravi) i organizovana su tri referenduma. Zborova građana nije bilo, tako da nijedan zahtev koji bi mogao pomoći u rešavanju svakodnevnih problema nije ni došao do nadležnih organa. Obe građanske inicijative su imale naglašenu političku dimenziju: prva (iz jula 2006) se odnosila na opoziv predsednika Opštine Sjenica i podneta je po Zakonu iz 2002. godine, a druga, na formiranje regiona Sandžak (februar 2010). Opoziv predsednika opštine inicirala je koalicija Lista za Sandžak i ona je usvojena, dok inicijativa potekla od grupe građana o formiranju regiona Sandžak nije razmatrana. Od tri referenduma koja su organizovana u protekloj deceniji, dva su se odnosila na uvođenje mesnog samodoprinosu (oba sa pozitivnim ishodom), dok je treći referendum (glasanje o opozivu predsednika Opštine Sjenica) organizovan u avgustu 2006. godine i nije prošao.

---

U periodu 2002—2010, u Sjenici su podnete dve građanske inicijative i obe su imale naglašenu političku dimenziju.

Od tri referenduma koja su organizovana u ovoj opštini, dva su se odnosila na uvođenje mesnog samodoprinosu, dok se treći referendum odnosio na glasanje o opozivu predsednika Opštine Sjenica.

---



Kao i kod odabira Opštine Tutin, važno nam je bilo da imamo zastupljenost opština iz Sandžaka, ali je kod Sjenice bilo još nekoliko razloga koji su nas opredelili da studiju slučaja radimo baš u ovoj opštini. Pomenućemo samo dva razloga: nizak nivo neposrednog učešća građana u Sjenici (samo pet tokom devet godina) i dominacija tema sa dominantno političkom dimenzijom (opoziv predsednika opštine, formiranje regiona Sandžak). Upravo je ovaj poslednji razlog uticao, da kao studiju slučaja u Sjenici, detaljno analiziramo sve ono što se dešavalo sa inicijativom za opoziv predsednika opštine – od podnošenja inicijative, njenog usvajanja i glasanja na referendumu, kao logičnog završetka ovog oblika neposrednog učešća građana.<sup>7</sup> Dokumenta koja smo dobili od opštine i na osnovu kojih ćemo pripremiti ovu mini analizu su sledeća: Zahtev za definisanjem postupka i procedure za opoziv predsednika Opštine Sjenica podnet od strane opštinske koalicije Lista za Sandžak, Odluku o raspisivanju referenduma (od strane OIK-a), Zapisnik o radu OIK-a na utvrđivanju rezultata referenduma o opozivu predsednika opštine, Statut i Poslovnik Opštine Sjenica.

Građansku inicijativu za opoziv predsednika Opštine Sjenica podnela je koalicija Lista za Sandžak, 11. jula 2006. godine. Pre toga su se obratili opštinskoj izbornoj komisiji (19. juna) Zahtevom za definisanjem postupka i procedure za opoziv predsednika Opštine Sjenica. U njemu se pozivaju na član 42 Zakona o lokalnoj samoupravi i član 56 Statuta Opštine Sjenica po kojima je za utvrđivanje konačnog predloga potrebna podrška građana i to najmanje 10% od ukupnog biračkog tela (taj procenat je iz starog Zakona o lokalnoj samoupravi). Inicijativa koja je nakon toga podneta, usvojena je od strane nadležnog organa, što implicira da je predlagač ispunio sve, zakonom predviđene, obaveze. Kao i slučaju Tutina, ni ovde taj proces nije praćen potpunom dokumentacijom koju smo zahtevali da dobijemo (nedostaje lista potpisnika, odgovor nadležnog organa). Logičan ishod ove inicijative jeste raspisivanje referenduma o predlogu za opoziv predsednika Opštine Sjenica dr. Esada Zornića, od strane OIK-a na sednici održanoj 20. jula 2006. godine. U članu 80 Statuta Opštine Sjenica, kaže se da je „zahtev građana punovažno pokrenut, ako je lista potpisnika zahteva sastavljena u skladu sa zakonom i ako je istu potpisalo najmanje 10% birača opštine, koji su upisani u birački spisak na dan predaje zahteva građana Opštini”. U Poslovniku se naglašava da Skupština donosi odluku o raspisivanju referenduma u kojoj se utvrđuje tekst pitanja o kome se građani izjašnjavaju, odnosno određuje predlog odluke ili drugog akta iz njene nadležnosti koji se iznosi na referendum”. Referendumsko pitanje, po pravilu, treba biti jasno i koncizno formulisano i ono je, u ovom slučaju, bilo formulisano na sledeći način: da li ste za opoziv predsednika Opštine Sjenica dr. Esada Zornića?

7 Ništa manje interesantna je i inicijativa iz 2010. godine o formiranju regiona Sandžak (podneta od strane Grupe građana), kako zbog predmeta inicijative (opravdanost, utemeljenost u zakonskim rešenjima), tako i zbog razloga njenog nerazmatranja od strane nadležnog organa.

Referendum o opozivu predsednika Opštine Sjenica nije uspeo. Pitanje je bilo dobro formulisano, ali je (ako je suditi na osnovu zapisnika) glasanje bilo opterećeno brojnim nepravilnostima. Od zvaničnih dokumenata tim povodom, CeSID je dobio Zapisnik o radu OIK-a Sjenica na utvrđivanju rezultata referenduma o opozivu predsednika opštine u kome se konstatuju rezultati glasanja na 50 biračkih mesta na kojima nije bilo nepravilnosti, iza čega se naglašava da će ponovno glasanje po predlogu za opoziv predsednika opštine, OIK raspisati u roku od sedam dana od pravosnažnosti utvrđivanja nepravilnosti na ostalim biračkim mestima.<sup>8</sup> Nažalost, dalje istraživanje u ovom slučaju, nije pratilo i dobijanje zvanične dokumentacije. Ono što je izvesno, referendum nije prošao. Podsećamo da u Statutu opštine (član 80, stav 4) stoji da je odluka putem referenduma doneta ako se za nju izjasnila većina građana koja je glasala, pod uslovom da je glasalo više od polovine ukupnog broja građana Opštine.

---

### Najvažniji nalazi

U Sjenici beležimo mali broj svih vidova neposrednog učešća građana (samo pet za skoro devet godina) i odsustvo raznovrsnijih predloga, posebno onih koji su usmereni na „sitne“ lokalne probleme.

U konkretnom slučaju koji smo analizirali, predlagač u vidu političkog subjekta (Lista za Sandžak) ispunila je sve zakonom propisane obaveze u pogledu inicijative koju su podneli. To nam govori da, kada su podnosioci inicijativa politički akteri, ima manje problema sa formalno-pravnim nedostacima u formulisanoj predlogu.

Negativan ishod referenduma pokazao je da ovaj predlog nije imao većinsku podršku građana ove opštine.

Kao i kod Opštine Tutin, ni ovaj slučaj nije pratila potpuna dokumentacija, ali je situacija bila bolja u većini segmenata.

---

8 U Zapisniku sačinjenom od strane OIK-a navodi se, između ostalog, da je bilo kršenja izborne čutnje, podmićivanja birača, fizičkih napada...

## **Žagubica**

### *Nepravilnosti kod uvođenja samodoprinos*

Površina	760 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	16.900
Okrug	Braničevski

Žagubica je opština koja se nalazi u Istočnoj Srbiji, u Braničevskom okrugu. Prema poslednjem popisu stanovništva (iz 2002. godine) na površini koju zauzima ova opština (760 km<sup>2</sup>) živi 16.900 stanovnika. Kada je o nacionalnom sastavu Žagubice reč, u ovoj multietničkoj opštini najbrojniji su Srbi, zatim Vlasi i Romi.

#### Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
G17 plus	11
GG Pokret za Homolje (koalicija Pokret za Homolje i Jedinstvena Srbija)	10
DSS	5
SRS	5
DS	2

Kada govorimo o participaciji građana na lokalnom nivou, u periodu od 2002 do 2010. godine u Žagubici je podneto ukupno 30 građanskih inicijativa, od čega 15 po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine i 15 po Zakonu iz 2007. godine; raspisan je jedan referendum 2009. godine i organizovana su tri zbora građana. Sve inicijative odnosile su se na uvođenje samodoprinos, a polovinu njih podnela je Skupština opštine, dok su drugu polovinu podneli Saveti mesnih zajednica. Takođe, treba reći i to da su sve inicijative, podnete u periodu od 2002 do 2007. godine usvojene, a usvojene su i inicijative koje su podnete u 15 Mesnih zajednica od 2007. godine na tom nivou. Međutim, inicijativa koja je podneta na teritoriji MZ Gornjak 20. januara 2010. godine, naknadno je odbijena od strane Ministarstva finansija Republike Srbije. Upravo ovaj slučaj izdvojili smo od ostalih.

---

U periodu 2002—2010, u Žagubici je podneto 30 građanskih inicijativa, raspisan je jedan referendum i organizovana su tri zbora građana.

---

Kako je već rečeno, raspisan je samo jedan referendum, čiji je inicijator bila Skupština opštine, a koji nije uspeo zbog lošeg odziva birača (glasalo je samo 38,46% glasača). U toku 2007. godine organizovana su tri zbora

građana. Svi zahtevi su bili isti, a odnosili su se na vodosnabdevanje u Mesnim zajednicama Sige i Laznica. Ishodi svih zborova bili su pozitivni, odnosno zahtevi sa zborova su usvojeni.

Pre nego što uđemo u analizu studije slučaja koju smo ovde odabrali, treba istaći da smo Žagubicu izabrali zbog nekoliko osobenosti. U Žagubici, naime, postoji tendencija stalnog smanjenja broja stanovnika, natalitet je na zabrinjavajuće niskom nivou. Iako su oni koji žive u ovoj opštini ravnomerno raspoređeni, Žagubica spada u najređe naseljene opštine u zemlji. Ovo su faktori koji bi mogli, u određenoj meri, uticati i na participaciju građana.

Naglasak smo stavili na inicijativu koja je predložena od strane MZ Gornjak, a odnosi se na uvođenje samodoprinosu, pa ćemo se u nastavku teksta ovim slučajem i baviti. Dokumenta koja smo dobili na uvid i koja su nam poslužila kako bismo ovu studiju slučaja konkretizovali, i pojedine delove dodatno pojasnili jesu: Statut i Poslovnik o radu opštine Žagubica, Odluka MZ Gornjak Krepoljin o sprovođenju postupka ličnog izjašnjavanja građana uz potpis za uvođenje samodoprinosu na teritoriji ove MZ; Odluka o mesnim zajednicama na teritoriji opštine Žagubica; Rešenje SO Žagubica o imenovanju komisije za sprovođenje postupka; Odluka SO Žagubica o sprovođenju postupka; Odluka o utvrđivanju odluke o zavođenju samodoprinosu; Izvod iz zapisnika sa 13. sednice SO Žagubica; Dopis iz Ministarstva finansija i Odluka o ništavnosti odluka o utvrđivanju odluka o zavođenju samodoprinosu za MZ na teritoriji opštine Žagubica.

Iako su prikupljenim potpisima predlozi o uvođenju samodoprinosu u svih 15 mesnih zajednica usvojeni, pošto je ustanovljeno da nije sprovedena u skladu sa odredbama i okvirima Zakona o finansiranju lokalne samouprave, inicijativu koju je podnela MZ Gornjak, Ministarstvo finansija je poništilo. Ministarstvo je bilo izričito: „s obzirom na to da Odluka o uvođenju samodoprinosu na teritoriji mesne zajednice Gornjak iz Krepoljina nije u saglasnosti sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, potrebno je hitno preduzeti mere radi stavljanja Odluke van snage”. Takođe, kako se dalje navodi, usled ovakve situacije, bilo bi neophodno preispitati i odluke o uvođenju samodoprinosu i u ostalim mesnim zajednicama, i ukoliko su i one donete suprotno pomenutom zakonu, potrebno je preduzeti mere kako se takve odluke ne bi i dalje sprovodile, odnosno preduzeti mere u pravcu njihovog usklađivanja sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Ovo je rezultiralo ukidanjem Odluka o uvođenju samodoprinosu na teritoriji svih 15 MZ opštine Žagubica.

U dopisu Ministarstva finansija precizno su ilustrovane sve povrede zakonskih rešenja kada je reč o slučaju MZ Gornjak i mogu se sažeti u tri grupe ozbiljnih zamerki koje se odnose na odstupanja od Zakona o finansiranju lokalne samouprave:

1. Najpre, prema ovom Zakonu nijedna odluka koja je doneta na referendumu ne može se staviti van snage, kao što se ne može naknadno menjati njen sadržaj, i to u periodu od godinu dana. Kako je u Žagubici 20. decembra 2009. godine održan referendum na kome građani nisu izglasali uvođenje samodoprinosu ni u jednoj mesnoj zajednici ove opštine, a već 10. februara sledeće godine SO Žagubica donela Odluku o utvrđivanju odluke za zavodjenje mesnog samodoprinosu za svaku mesnu zajednicu, došlo je do krupnog odstupanja od onoga što Zakon predviđa.
2. Jasno je ukazano i na 20. član ovog Zakona, prema kome odluku o uvođenju samodoprinosu građani donose referendumom, a ne prikupljanjem potpisa.
3. Treća zamerka uključuje nekoliko primedbi koje se odnose na odredbe Odluke o uvođenju samodoprinosu na teritoriji MZ Gornjak. Prva se odnosi na Preambulu Odluke u kojoj se navodi da su građani ove MZ doneli odluku o uvođenju samodoprinosu ličnim izjašnjavanjem, uz potpis, što je, kako je i navedeno, u suprotnosti sa 20. članom Zakona. Drugo, u odluci se navodi i broj računa na koji se doprinos uplaćuje iako je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, tačnije članom 31 propisano suprotno. U ovom članu se navodi da ova sredstva moraju biti strogo namenskog karaktera, te da postoje zakonom propisani uplatni računi na koje se uplaćuje mesni samodoprinosi. Treće, posebnim članom (8) Odluke uređeno je da u slučaju da se utvrđeni iznos samodoprinosu naplati pre isteka trajanja samodoprinosu, organ koji je nadležan za korišćenje sredstava, preraspodeli sredstva shodno potrebama. Međutim 21. član Zakona kaže da Odluka mora da sadrži i broj računa na koji bi se vršio povraćaj sredstava, kao i način na koji bi se ovaj povraćaj vršio. Prema tome, organ koji je nadležan za korišćenje sredstava samodoprinosu, ne može svojom odlukom preraspodeljivati ova sredstva. I konačno, kako se u Odluci jasno navodi, ona stupa na snagu danom donošenja, a primenjuje se od 1. marta 2010 godine. Međutim, pošto je odluka doneta 8. marta, zbog svoje retroaktivnosti, nesaglasna je sa članom 197 Ustava kojim se propisuje da zakoni i drugi opšti akti ne mogu da imaju povratno dejstvo.

---

### Najvažniji nalazi

U Žagubici je bilo svega nekoliko pokušaja da građani „podignu glas” i pokušaju da utiču na poboljšanje kvaliteta sopstvenog života.

Praveći greške u organizaciji i samom sprovođenju procesa odlučivanja građana o uvođenju samodoprinosu (putem inicijative, a ne referendumu) na području MZ Gornjak, nadležni organi su pokazali nedovoljno poznavanje procedura i odredbi koje propisuju Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju

lokalne samouprave, koje su na ovaj način prekršene.

Ukazanom verovatnoćom da je ovakva greška još negde napravljena, Ministarstvo finansija je skrenulo lokalnim vlastima pažnju, pa su kako je i predloženo u pomenutom Dopisu proverene i ostale odluke o uvođenju samodoprinosa i njihova usklađenost sa Zakonom. Rezultat toga bio je ukidanje ovakvih odluka u svih 15 mesnih zajednica;

Iz materijala koji je nama za ovu analizu prosleđen, vidi se da su nadležne institucije u opštini Žagubica transparentne i otvorene za saradnju, što je za demokratski razvoj na lokalnom nivou, ali i na nivou cele države veoma značajno. Upravo to je i pomoglo da se ukaže na učinjene greške i da se bez obzira na to, stopiraju i spreče njihovi krajnji efekti koji bi u tom slučaju naneli mnogo više štete.

---

## **Kanjiža**

*Zahtev sa zbora građana upućen na pogrešnu „adresu“*

Površina	399 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	27.440
Okrug	Severnobanatski

Opština Kanjiža nalazi se u Vojvodini, u Severnobanatskom okrugu. U njenih 13 naselja koliko ih broji, na površini od 399 km<sup>2</sup>, živi 27.440 stanovnika, čiju ubedljivu većinu čine Mađari (86%), zatim Srbi (7%) i Romi (2%).

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Mađarska koalicija	19
Demokratska stranka – Boris Tadić	10

U ovoj opštini je u periodu od nepunih devet godina, od 2002. do 2010. održan samo jedan zbor građana (i to pre dve godine). Nije raspisan nijedan referendum niti su podnošene građanske inicijative. Međutim, zbog nekoliko osobenosti ovog slučaja izabrali smo da se njime pozabavimo konkretnije i dublje.

Uopšte uzev, Kanjiža spada u manje opštine u zemlji. Spajanjem tri ranije opštine Horgoša, Kanjiže i Martonoša 1960. godine, nastala je u današnjem obliku. Raznim fondovima za razvoj, ova opština je napredovala poslednjih godina, iako se još uvek ne može svrstati među razvijenije opštine u Srbiji.

---

U periodu 2002—2010, u Kanjiži je održan samo jedan zbor građana; nisu raspisivani referendumi, niti su podnošene građanske inicijative.

---

Od lokalnih vlasti smo, kako bi mogli da napravimo ovu studiju slučaja, zatražili neophodnu dokumentaciju. Međutim, dobili smo samo Statut i Poslovnik opštine. Uprkos tome, odlučili smo se da uradimo analizu jer i ovakvi nalazi upućuju na zaključak da podaci o neposrednom učešću građana nisu arhivirani na adekvatan način niti su dostupni široj javnosti. Ili, je u pitanju „ljudski faktor” što nas opet dovodi do obučenosti administracije i transparentnosti u njenom radu.

Kada je o konkretnom slučaju reč, iz prethodno navedenog razloga (oskudne dokumentacije koju smo dobili od Opštine), možemo samo da zaključimo nekoliko stvari:

1. u Kanjiži je održan zbor građana 19. novembra 2009. godine, na teritoriji MZ Trešnjevac;
2. predmet ovog zbora bilo je uvođenje jedinstvenog načina uređivanja distribucije gasa na celoj teritoriji opštine Kanjiža;
3. ovaj zahtev upućen je lokalnoj samoupravi na razmatranje.

---

### **Najvažniji nalazi**

Prvi problem na koji nailazimo u ovoj studiji jeste taj što nije jasno naznačeno kom organu lokalne samouprave se konkretno ovaj zahtev upućuje.

Drugi problem je u neposrednoj vezi sa prvim i odnosi se na nedovoljnu informisanost onih koji su ovaj zahtev uputili lokalnoj samoupravi u čijoj nadležnosti nije pomenuti predmet. Naime, u Statutu opštine Kanjiža navedene su sve nadležnosti Skupštine opštine, predsednika opštine, opštinskog veća i opštinske uprave, dakle, svih opštinskih organa u kojima jasno stoje opisi poslova koje je propisano da obavljaju.

U dublju problematizaciju ovog slučaja, na žalost, nismo bili u mogućnosti da uđemo. Ostaje otvoreno pitanje da li se ovako oskudna dokumentacija koja nam je prosleđena može objasniti nezainteresovanošću opštine za saradnju, nenamernom ili svesnom netransparentnošću u radu lokalnih vlasti.

Kako je poznato da osnov svakog demokratskog razvoja između ostalog čini i spremnost na otvorenu i potpunu saradnju u svakom obliku i na svakom nivou,

ovo bi bila glavna primedba na račun rada nadležnih organa lokalne vlasti u opštini Kanjiža.

---

## **Negotin**

*Dugo čekanje na realizaciju važnih projekata*

Površina	1.089 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	57.990
Okrug	Borski

Opština Negotin se nalazi u Borskom okrugu, prostire se na površini od 1.089 km<sup>2</sup>, na kojoj živi 57.990 stanovnika. U opštini Negotin živi 43.551 stanovnika uz 14.439 onih koji privremeno borave u inostranstvu. To je za 5.355 stanovnika manje nego po popisu iz 1991. godine, ili za 10,9%.

Raspored odbornika, \*vanredni lokalni izbori, mart 2010. godine

Izborna lista	Broj odbornika
DS/SPO	12
SPS/PUPS/JS	9
LDP	8
SNS	7
Živim za Negotin/G17 Plus	4
SDP	3
Vlaška demokratska stranka	2

U periodu koje je obuhvatilo naše istraživanje (2002—2010) u Negotinu je podneto mnoštvo građanskih inicijativa (ukupno 73) i sve su podnete po starom zakonu iz 2002. godine. Referendumi nisu organizovani. Održano je ukupno šest zborova građana. Kao što se vidi iz ukupnog broja podnetih inicijativa, Negotin je jedna od opština u kojoj je taj vid neposrednog učešća građana bio veoma zastupljen. Najveći broj podnetih inicijativa odnosio se na probleme u saobraćaju i regulaciju lokalnog prevoza, vodovod i kanalizaciju (kao i vodosnabdevanje) i na izgradnju lokalnih puteva. Iza 74% inicijativa kao predlagač stoji grupa građana, dok se u znatno manjim brojevima javljaju mesne zajednice, predstavnici civilnog društva ili druge institucije. Više od polovine ih nije uspjelo, dve petine su usvojene od strane nadležnih, a za pet inicijativa nismo dobili zvanične podatke. Vrlo je indikativno da je iznadpolovičan broj neuspješnih inicijativa, a kao razlozi koji su navedeni preovlađuju formalno-pravni (52%), njihova nesvršishodnost i neopravdanost (25%) i neusklađenost sa zakonom (23%). Interesantno je da su sve inicijative podnete po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi. Sa šest zborova građana koji su organizovani u opštini Negotin, zahtevi su



upućivani Odeljenju za skupštinske poslove SO Negotin i samo jedan nije usvojen (onaj iz MZ Malajnica).

---

U periodu 2002—2010, u Negotinu su podnete 73 građanske inicijative – sve su podnete po Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine.

Iza 74% inicijativa kao predlagač stoji grupa građana.

Više od polovine podnetih inicijativa je odbijeno, a među njima 52% zbog formalno-pravnih razloga, 25% zbog neopravdanosti i neekonomičnosti predloga i 23 zbog neusklađenosti sa zakonskom regulativom.

Referendumi nisu organizovani; bilo je ukupno šest zborova građana.

---

Dva su osnovna razloga zbog kojih smo odabrali Negotin kao opštinu u kojoj ćemo imati studiju slučaja. Prvi je geografska pozicioniranost – Istočna Srbija (tzv. negotinska krajina), a drugi je veliki broj podnetih građanskih inicijativa, po čemu se Negotin nalazi u vrhu opština/gradova u Srbiji. Nije nevažno ni to što se među njima nalazi i značajan procenat onih koje su odbijene, kako zbog formalno-pravnih nedostataka, tako i zbog njihove zakonske neutemeljenosti ili neekonomičnosti. Kao primer studije slučaja koji ćemo detaljnije analizirati, izabrali smo inicijativu iz 2007. godine, koja se odnosila na osnivanje posebnog JP za grejanje, a podneta je od strane skupštine stanara stambenih zgrada. Inicijativa je odbijena uz obrazloženje da „nisu ispunjeni uslovi”. Međutim, treba imati u vidu da je Skupština opštine Negotin još 2005. godine donela odluku o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću za pružanje usluge grejanja Negotin u Negotinu, kao jednočlano privredno društvo, ali da je realizacija tog projekta stopirana.

Razlozi koji su nas opredelili da se više pozabavimo ovom inicijativom su, između ostalog, sam predmet inicijative (ideja se čini veoma interesantnom i, pre svega, korisnom za stanare iz tih naselja) i predlagač (jedinstvo koje su postigle skupštine stanara stambenih zgrada). Takođe, interesantno je i to što je ovo preduzeće već osnovano, ali se početak njegovog rada prolongirao na šta u svom dopisu i upozoravaju stanari! Dodatnu kompleksnost ovom slučaju pridaju i brojne dileme i konfuznost koja je nastala: preduzeće je osnovano, ali se nije bavilo onim za šta je bilo nadležno, podneta inicijativa iz 2007. godine je odbijena od strane Skupštine opštine, iako je to preduzeće već postojalo, potom je, od strane nadležnog ministarstva čitav proces stopiran (nažalost, za ovu informaciju mi nismo dobili nikakve zvanične podatke već samo usmeni razgovor u opštini), da bi nakon toga trenutno nadležno preduzeće JKP Badnjevo, ipak, predložilo osnivaču (2008. godine) da se drugom preduzeću povere poslovi grejanja u navedenim na-

seljima (Borska kolonija i Veljko Vlahović). Kako je sve to izgledalo kroz zvaničnu dokumentaciju koju smo dobili od nadležnih iz opštine?

Prvo je (još 2005. godine), kao što smo istakli, Opština Negotin osnovala preduzeće koje je trebalo da nastane izdvajanjem radne jedinice „Grejanje” iz JKP Badnjevo, a radi pružanja usluge grejanja. Šta se desilo sa tim preduzećem, zašto ono nije počelo da obavlja delatnost zbog koje je i osnovano i zbog čega je usledila reakcija nadležnog Ministarstva (ukoliko su tačni navodi iz usmenog obrazloženja), nismo dobili zvaničan odgovor. To nas opet vraća na probleme koji nisu karakteristični samo za Negotin – nepostojanje zvaničnih dokumenata, nedostatak transparentnosti ili nedovoljan angažman i sposobnost službenika koji se time bave. Skupština stanara stambenih zgrada toplane Borska obratila se dve godine kasnije Opštini Negotin zahtevom (od 17. maja 2007. godine) da novoosnovano preduzeće preuzme posao zbog koga je osnovano i da se pronađe modalitet u plaćanju računa (koji su, po njima, visoki za uslugu koju dobijaju). Stoga se inicijativa stanara odnosi na početak rada ovoga preduzeća jer je ono već formirano. U dopisu se dalje ukazuje na probleme koji postoje sa grejanjem, na visoke račune i slabu uslugu. Posle toga je opština prosledila ovaj dopis JKP Badnjevo na dalju nadležnost.

Godinu dana kasnije, Upravni odbor JKP Badnjevo je doneo odluku „o pokretanju inicijative o poveravanju poslova pružanja usluga grejanja drugom licu, u naseljima Borska kolonija i Veljko Vlahović u Negotinu”. U obrazloženju se navodi da je „zbog nemogućnosti ulaganja materijalnih sredstava u osnovna sredstva toplane u naselju Borska kolonija, a samim tim i pružanje usluge grejanja potrebno ustupiti deo ove delatnosti drugom pravnom licu”. Predlaže se osnivaču da pruži saglasnost i propiše način i uslove ustupanja kotlarnica u pomenutim naseljima, na korišćenje i pružanje usluga drugom pravnom licu, na period od 10 godina. Ovde se, nažalost, završava sva dostupna dokumentacija koju smo dobili od opštine, pa ne možemo doneti finalne zaključke šta se sa ovom inicijativom desilo – zašto je proces stopiran i uz koje obrazloženje od strane nadležnog Ministarstva.

---

### **Najvažniji nalazi**

Bez obzira na to što se radi o velikom problemu za građane, koji je tražio hitno rešavanje, prolongiranje njegovog finalnog rešenja potrajalo je godinama. Pritom, sa nužnošću rešenja problema grejanja u pomenutim naseljima saglasni su i Opština Negotin i JKP Badnjevo.

Iz onoga što smo dobili kao zvaničan odgovor iz opštine, ne možemo da zaključimo ko je u ovom lancu aktera odgovoran za ovakvo stanje. Stoga ćemo i ovde ponoviti da, za većinu jedinica lokalne samouprave u Srbiji, postoji veliki

problem u arhiviranju i dostupnosti podataka, bar kada je reč o neposrednom učešću građana.

Iz tih razloga, mi nismo u stanju da pružimo pouzdan odgovor na pitanje ko je uticao na to da se jedna korisna ideja ne realizuje. Samim tim, nismo u mogućnosti ni da ukažemo šta je to što bi eventualno trebalo promeniti da se ovakve stvari ne dešavaju.

---

## **Smederevo**

*Medijski publicitet i niska izlaznost na referendumu*

Površina	481,7 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	109.809
Okrug	Podunavski

Smederevo je grad u Podunavskom okrugu i pripada severoistočnom delu Srbije. Smederevo ima 109.809 stanovnika i prostire se na površini od 481,7 km<sup>2</sup>. U gradu Smederevo živi 28 različitih etničkih grupa, od kojih su najbrojniji Srbi, pa zatim Romi.

Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Srpska radikalna stranka – Tomislav Nikolić	16
Za Evropsku Srbiju – Boris Tadić	14
Grupa Građana Pokret za Smederevo – Jasna Avramović	12
Koalicija za bolje Smederevo, SPO/SDDS-Milan Lukić	11
Demokratska stranka Srbije/Nova Srbija – Vojislav Koštunica	10
Koalicija okupljena oko SPS (PUPS, SKJ, Pokret ratnih veterana Srbije, Grupa Građana Smederevska Unija, Udruženje Roma)	7

U Smederevu, u periodu 2002—2010., učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave je na relativno visokom nivou. Podneto je 28 građanskih inicijativa po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi (zakon iz 2002. godine) i 26 po novom Zakonu, u periodu od kraja 2007. do 2010. godine. Organizovano je 38 referenduma i 53 zbora građana, organizovanih na nivou mesnih zajednica. Građanske inicijative koje su podnete prema Zakonima o lokalnoj samoupravi iz 2002 i 2007. godine, ticale su se raspisivanja referenduma za uvođenje samodoprinosu za mesne zajednice i sve su usvojene. Referendumi su se odnosili na uvođenje mesnih samodoprinosu i uglavnom su svi sa pozitivnim ishodom, osim Predloga odluke o uvođenju samodoprinosu za područja mesnih zajednica Lugavčina, Šalinac i Mala Krsna (građani nisu doneli odluku o uvođenju samodoprinosu u sva

tri slučaja). Negativan ishod je bio još u slučaju izjašnjavanja građana o izgradnji rafinerije za preradu sirove nafte na teritoriji grada Smedereva. To je, iz više razloga, za nas najinteresantniji slučaj. Što se tiče zborova građana, svi su uspešno realizovani, a bili su povezani sa raspisivanjem referenduma za uvođenje samodoprinosu. Zahtevi su upućeni Skupštini grada Smedereva.

---

U periodu 2002—2010, u Smederevu je podneto 28 građanskih inicijativa po starom zakonu odnosno 26 po još uvek važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi. Organizovano je 38 referenduma i 53 zbora građana, organizovanih na nivou mesnih zajednica.

---

Smederevo je izabrano kao studija slučaja zbog značajnog procenta neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave, uprkos tome što se većina njih odnosi na uvođenje samodoprinosu. Konkretni slučaj koji ćemo detaljnije analizirati je izjašnjavanje građana o izgradnji rafinerije za preradu sirove nafte na teritoriji Grada Smedereva. Zahtev koji je podnela Grupa građana, usvojen je od strane nadležnog organa, što nam govori da je predlagač ispunio sve zakonom predviđene obaveze. Na sednici Skupštine grada Smedereva, doneta je odluka o raspisivanju referenduma za teritoriju grada Smedereva, kao i odluka o obrazovanju Komisije za sprovođenje referenduma o izgradnji rafinerije za preradu sirove nafte i imenovanju članova, sekretara komisije i njegovih zamenika. Zaduženje komisije je bilo da utvrdi pravila „kojima će se obezbediti ravnopravna zastupljenost predstavnika građana i predstavnika odborničkih grupa zastupljenih u Skupštini grada Smedereva u svim medijima, sa kojima grad ima zaključen ugovor o obezbeđivanju javnog informisanja građana, tokom aktivnosti vezanih za referendum”.<sup>9</sup> Međutim, referendum nije uspeo zbog nedovoljne izlaznosti građana (50% plus jedan).

U obrazloženju koje nam je, osim priložene dokumentacije dostavljeno, navodi se da je zahtev građana koji predlažu raspisivanje referenduma o izgradnji rafinerije za preradu sirove nafte u Smederevu dospelo krajem maja 2010. godine, pri čemu je utvrđeno da su potpisnici zahteva upisani u birački spisak što i nalaže Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine (član 70 stav 2). Potpisnici su ispunili pravne osnove i na sednici Skupštine grada Smedereva, „na osnovu člana 10 stav 2 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, članova 32 i 70 stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi i članova 19 i 68 Statuta Grada Smedereva”, doneta je odluka o raspisivanju

---

9 Skupština Grada Smedereva je ovaj zaključak donela na sednici, održanoj 30. juna 2010. godine.

referenduma radi izjašnjavanja građana o izgradnji rafinerije za preradu sirove nafte. Pitanje je bilo: „da li podržavate izgradnju rafinerije za preradu sirove nafte u Smederevu”? Pitanje je, po pravilu, bilo jasno i koncizno formulirano. Referendum je sproveden u skladu sa propisima, međutim, završen je neuspehom. U izveštaju o rezultatima sprovedenog referenduma navodi se da je odgovor „ne” dalo daleko više glasača, a da je izlaznost bila samo 11.67%! U izveštaju se dalje navodi da „referendum nije punovažan u smislu člana 24 stav 1 Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi, jer na njemu nije glasala većina građana koji imaju biračko pravo i koji su upisani u birački spisak”.

---

### Najvažniji nalazi

Ovaj slučaj je interesantan, pre svega, zato što je zadobio veliki medijski publicitet i zato što se odnosio na (potencijalnu) mogućnost ekonomskog razvoja Grada Smedereva, a to nisu bile česte teme u ostalim lokalnim samoupravama.

Indikativno je i što referendum nije prošao i da je zaista mali broj građana odlučio da tog dana izađe na svoja glasačka mesta.

Sa stanovišta ostvarivanja neposrednog učešća građana, važno je da je predlagач ispoštovao sve formalno-pravne kriterijume.

Zašto je bila ovako niska izlaznost referenduma, može biti pitanje za neku drugu priliku, ali možemo pretpostaviti da razlog slabijem odazivu nije bila nedovoljna informisanost i neupućenost građana, već nezainteresovanost, skeptičnost ili strah kada je u pitanju realizacija ovog projekta.

---

### **Žitište**

*Ozbiljan pristup strateški važnim pitanjima*

Površina	525 km <sup>2</sup>
Stanovništvo	21.400
Okrug	Srednjobanatski

Opština Žitište nalazi se u Srednjem Banatu (pripada Srednjobanatskom okrugu), severoistočno od Zrenjanina. Sastoji se od dvanaest naselja i prostire se na 525 km<sup>2</sup>. Po podacima iz 2002. godine, u opštini je živelo 21.400

stanovnika. U opštini Žitište, najbrojniji su Srbi, zatim slede Mađari, Rumuni i Romi.

#### Raspored odbornika, lokalni izbori 2008

Izborna lista	Broj odbornika
Za evropsku Vojvodinu – Boris Tadić/DS/G17 Plus	9
SRS	6
DSS	4
Zajedno za Vojvodinu/LSV	3
Mađarska koalicija	3
Ko gradi više, ko gradi bolje/NS/SPO	3
SPS/PUPS	3

Tokom perioda koji smo istraživali, u ovoj opštini je podneta jedna građanska inicijativa i to po starom Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine. Organizovano je devet referenduma gde evidentiramo i pozitivne i negativne ishode i jedan zbor građana, u okviru čega je potpisan protokol 2005. godine. Jedina građanska inicijativa, u Opštini Žitište, podneta je u avgustu 2005. godine i ticala se smene predsednika opštine čiji je predlagач bila politička stranka – Nova Srbija. Ova inicijativa je odbijena, a kao razlog je naveden nedovoljan broj overenih potpisa što nalaže stari Zakon o lokalnoj samoupravi iz 2002. godine (član 66 stav 3). Pet referenduma je za temu imalo uvođenje samodoprinosu u Mesnim zajednicama Banatsko Karadorđevo, Čestereg, Hetin, Ravni Topolac (referendum iz 2010. godine) i Višnjicevo i oni su uspešno sprovedeni. Preostala četiri bila su neuspešna usled nedovoljnog broja „za”, a takođe, su se ticali samodoprinosu mesnih zajednica. Među njima je bio i referendum iz 2009. godine, čiji je predmet samodoprinosa Mesna zajednica Ravni Topolac koji je ponovljen godinu dana kasnije i tada imao pozitivan ishod. Inicijatori referenduma su bili Saveti mesnih zajednica. Zbor građana koji se održao u julu 2005. godine, organizovao se za teritoriju Mesna zajednica Banatski Dvor. Zahtev se odnosio na bezbednost usled izgradnje skladišta gasa i preduzimanja mera zaštite. Zahtev je upućen predsedniku Opštine i predsedniku Skupštine.

---

U periodu 2002—2010, u Žitištu je podneta samo jedna građanska inicijativa. Organizovano je devet referenduma uz jedan zbor građana, u okviru čega je potpisan protokol 2005. godine.

---

Opštinu Žitište, kao studiju slučaja smo odabrali zbog svoje geografske pozicije (Žitište je, uz Kanjižu, jedina „banatska” opština), etničke strukture i nerazvijenosti opštine. Kao konkretan slučaj koji smo izdvojili za detaljniju analizu jeste zbor građana održan u julu 2005. godine, koji je za predmet imao upoznavanje građana Banatskog Dvora sa gradnjom podnog skladišta gasa i njegov uticaj na čovekovu okolinu i bezbednost. Studija o proceni uticaja na životnu sredinu je prezentovana i protokol o realizaciji je potpisan 1. septembra 2005. godine. Od opštine Žitište od dokumenata smo dobili zapisnik sa zбора građana, zapisnik sa sastanka u Opštini Žitište koji je bio posvećen informisanju o izgradnji podzemnog skladišta u Banatskom Dvoru, Zapisnik o javnoj raspravi i Statut Mesne Zajednice Banatski Dvor. Pozitivan ishod ovog zahteva je bio dodatni faktor analiziranja ovog slučaja.

Prema Statutu Opštine Žitište (član 41 i član 42), zbor građana se saziva za područje mesne zajednice gde se razmatra o pitanjima koja su od zajedničkog interesa za građane u mesnoj zajednici i koja se tiču razvoja infrastrukture i potreba i mogućnosti građana mesne zajednice. Pre samog održavanja zбора građana, održan je sastanak u Opštini Žitište na kojem je tema razgovora bila pružanje informacija o izgradnji podzemnog skladišta u Banatskom Dvoru. Najpre se obratio predsednik Opštine Žitište, Zoran Kasalović, ističući saradnju lokalne samouprave, Nis Naftagasa i Nis Gasa. Predsednik Opštine je naglasio da je reč o izuzetno značajnoj investiciji na tom području, kao i to da ljudi nisu upućeni u ovaj slučaj i da nemaju prave informacije. U izveštaju se, takođe, spominje da je Banatski Dvor bio ležište gasa i da je bio predviđen za podzemno skladište gasa još pre više od dve decenije. Ovaj projekat je od „najvišeg državnog značaja” i da baš zbog toga što je u državi dosta problema sa uvozom gasa, potrebno je da se što pre izgradi ovo skladište. Što se tiče bezbednosti naselja, za projekat se tvrdi da ne bi doneo nikakve probleme; međutim, „još uvek ima ljudi koji ne veruju da nema opasnosti od ove izgradnje skladišta”, ali isto tako se pokazuje i spremnost mesne zajednice i drugih građana na saradnju. Ovaj projekat bi trebalo da podrazumeva i nova radna mesta i rast zaposlenosti što bi, podrazumeva se, poboljšalo životni standard građana. Nosilac ovog projekta podneo je zahtev za davanje saglasnosti na Studiju o proceni uticaja projekta na životnu sredinu. O mogućnosti javnog uvida u Studiju, obavestena je zainteresovana javnost, organi i organizacije. Pitanja koja su predstavnike zainteresovanih grupa interesovala, odnosila su se uglavnom na sigurnost projekta, infrastrukturu, podzemne i pijaće vode, buku i degradaciju zemljišta. Nosioци projekta dali su zadovoljavajuće odgovore koji su sadržani u Studiji. Na zboru građana Mesne zajednice Banatski Dvor, održanom 18. jula 2005. godine, cilj je bio upoznavanje građana Banatskog Dvora sa gradnjom podnog zemljišta i njegovim uticajem na čovekovu okolinu. Pitanja građana odnosila su se na uticaj ovog objekta na čovekovu okolinu i bezbednost i na donaciju Nis Gasa radi izgradnje tvrdih puteva i rešavanja vodovoda. Predsednik Opštine, Zoran Kasalović, dao je garancije

da će biti ispunjeni zahtevi Mesne zajednice Banatski Dvor (vezani za izgradnju puteva), dok je stručni tim Nis Gasa još jednom dao puno uveravanja da je bezbednost maksimalna.

---

#### Najvažniji nalazi

Uprkos nešto nižem nivou neposrednog učešća građana (ako posmatramo celu proteklu deceniju), u ovom slučaju smo primetili ozbiljan angažman i spremnost građana (i ne samo njih) da doprinesu razvoju svoje zajednice.

I pored straha od ozbiljnih ekoloških problema, uz pomoć detaljnog informisanja građana o značaju pomenutog projekta, uspešno se prevazišla i ta prepreka. Ovo pokazuje dve stvari:

- 1) zainteresovanost za neposredno učešće u ostvarivanju lokalne samouprave raste što je pitanje direktnije povezano sa svakodnevnim životom i
  - 2) što je informisanost bolja, otvorenost u javnim raspravama veća i tema medijski „atraktivnija” to su i veće šanse za uspešan ishod ovakvih i sličnih predloga.
-



---

## **7. Umesto zaključka – istraživački nalazi i preporuke**

Sprovedenjem projekta „Analiza stanja u oblasti neposrednog učešća građana u lokalnoj zajednici” po prvi put je u Srbiji sprovedena sveobuhvatna i na konkretnim primerima bazirana analiza oblasti neposrednog učešća građana. Imajući u vidu vremenski period na koji se analiza odnosi, na tretiranje različitih oblika neposrednog učešća i veliku raznolikost tema koje su obuhvaćene, analiza omogućava izvođenje velikog broja istraživačkih rezultata i preporuka koje pokazuju da u ovoj oblasti postoji veliki prostor za unapređenje čitavog procesa.

Na promenama i unapređenju neposrednog učešća građana je moguće raditi u više različitih pravaca. Promene treba da budu koordinirane i da se ne ograniče samo na jednu oblast, kao što je, na primer, zakonska regulativa – neophodno je uporedo sa tim i jačati primenu donete regulative, „animirati” građane da koriste mehanizme koji su im na raspolaganju, raditi na jačanju svesti predstavnika lokalnih vlasti da neposredno učešće tretiraju kao pozitivan korektivni faktor u vršenju vlasti, kao i ohrabrivati organizacije civilnog društva da se ovom temom intenzivnije bave.

## 1.

Važeći Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi je, u mnogim svojim odredbama retrogradan i destimulišući za građane i organizacije koji nameravaju da koriste neku od formi neposrednog učešća. Tako možemo konstatovati da ovim zakonom nisu podsticani niti promovisani različiti oblici građanskog aktivizma. Novim Ustavom (iz 2006. godine) i izmenjenim Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007), napravljeni su prvi koraci u promociji značaja neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave. Dalje promene u zakonskoj regulativi treba da idu u pravcu olakšavanja građanima da koriste mehanizme neposrednog učešća, a ne da restriktivna regulativa bude ograničavajući faktor u tom procesu. Neophodno je, dakle, da postoji Zakon koji će biti jasan, primenljiv i ostvariv, a ne Zakon koji će samo zadovoljiti formu i postojati „po sebi”. Analiza je u određenim slučajevima pokazala da postojanje nedovoljno dobrog zakona može ne samo da naštetiti učešću građana, već i da ga potpuno onemogući. S tim u vezi, potrebno je uraditi sledeće:

- Napustiti restriktivne i prevaziđene odredbe u regulisanju neposrednog učešća građana po Zakonu o referendumu i narodnoj inicijativi iz 1994. godine;
- Produžiti rok za prikupljanje potpisa;
- Ukinuti odredbe o nužnosti prijavljivanja prikupljanja potpisa organima unutrašnjih poslova;
- Uskladiti zakonska rešenja o neposrednom učešću građana sa principima novog Ustava Republike Srbije i zakonima koji regulišu izbornu materiju;

- Zaštititi prava građana i potpisnike inicijativa;
- Zaštititi prava predlagača referenduma i pokretača inicijativa;<sup>1</sup>
- Uskladiti Statute jedinica lokalne samouprave sa postojećim zakonskim rešenjima.

## 2.

Analiza neposrednog učešća građana je pokazala da su građani u manjim opštinama češće koristili mogućnosti koje su im ostavljene zakonskom regulativom. Broj podnetih inicijativa, organizovanih referenduma i zborova građana značajno je veći u manjim mestima, nego u najvećim centrima. Najbrojniji oblik neposrednog učešća građana su građanske inicijative i one su u svom fokusu (najčešće) imale rešavanje svakodnevnih problema, iz neposrednog životnog okruženja. Lista najčešćih predmeta građanskih inicijativa izgleda ovako:

1. pomoć različitim manifestacijama i unapređenje rada ustanova kulture;
2. izgradnja i popravka puteva, ulica i parkinga;
3. uvođenje samodoprinosa za određena naselja;
4. različiti komunalni problemi i komunalno opremanja mesta;
5. saobraćaj i problemi u vezi sa saobraćajem (od regulacije lokalnog prevoza do postavljanja vertikalne i horizontalne siganzizacije) i
6. vodovod i kanalizacija; vodosnabdevanje. Kada govorimo o referendumima, njih je u proseku bilo 42 godišnje, ali u većini lokalnih samouprava uopšte nisu ni sprovedeni!

Skoro 90% svih referenduma se odnosilo na uvođenje samodoprinosa. Najviše zborova građana (80% od ukupnog broja) održano je u Aleksincu, Ražnju, Mionici i Smederevu.

Bez obzira na činjenicu da je najveći broj predloženih inicijativa usvojen (više od 80%), značajan je broj onih koje su odbijene, a kao razlozi za odbijanje su navedene tri grupe razloga: formalno-pravni razlozi, neekonomičnost zahteva ili „neusklađenost sa pozitivnom pravnom regulativom”. Detaljnijim uvidom u prikupljenu dokumentaciju zaključujemo da ni građani ni udruženja često nemaju dovoljno informacija o zakonskim procedurama, niti na tom putu dobijaju pomoć od strane lokalne samouprave.

---

1 Ove preporuke su deo potencijalnih promena koje se mogu očekivati u zakonskoj regulaciji neposrednog učešća građana, a predložene su od strane Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Sa aspekta promocije svih vidova neposredne participacije radi se o značajnim i neizostavnim izmenama i važno ih je podsticati. Nadajmo se da će one ostati i u finalnoj verziji ovog zakona, čije se usvajanje očekuje.

### 3.

Glavni akteri, kada je reč o neposrednom učešću, su mesne zajednice i grupe građana. Kod inicijativa, nešto više od 60% podnetih inicijativa dolazi upravo od MZ, dok je trećina podneta od strane grupa građana. Ostatak inicijativa je raspodeljen između organizacija civilnog društva, političkih stranaka ili koalicija i drugih institucija. Podaci su još ubedljiviji kod referenduma: od 375 referenduma, njih 277 ili 74% su inicirale mesne zajednice.

Stoga je jedna od preporuka koja proizilazi iz ove analize da se ojačaju mesne zajednice, posebno na seoskom području, kao oblik mesne samouprave koji se pokazao kao posebno značajan za neposredno učešće građana u ostvarivanju lokalne samouprave.

Iako smo očekivali značajniju ulogu predstavnika civilnog društva, analiza to nije pokazala. Naprotiv, civilno društvo je retko učestvovalo u pokretanju građanskih inicijativa (u 20 slučajeva) ili referenduma, a često se dešavalo da i kada to urade, naprave propust, najviše zbog nedovoljnog poznavanja zakonskih procedura. Među akterima nema, ili se sporadično pojavljuju organizacije koje se bave problemima marginalizovanih osoba i, uopšte, malo je akcija koje imaju socijalni predznak (humanitarne akcije, socijalna pomoć najugroženijim), koje se bave ljudskim pravima ili, generalno, onih koje bi mogle da poboljšaju položaj neke od marginalizovanih grupa.

### 4.

Analiza pokazuje da se najveći procenat usvojenih inicijativa ili uspešnih referenduma odnosno zahteva sa zborova građana odnosi na svakodnevne probleme iz neposrednog okruženja građana: pomoć kod kulturnih manifestacija, izgradnja i popravka puteva, uvođenje samodoprinosu, rešavanje komunalnih problema. „Razmimoilaženja” između građana ili udruženja i predstavnika lokalne samouprave se javljaju kod političkih tema (što je očekivano jer za to treba da postoji ispunjen faktor „političke volje”) ili kod zahteva koji se odnose na neke od promena u teritorijalnoj organizaciji, bilo u okviru opštine/grada ili menjanja statusa (iz opštine u grad ili iz MZ u opštinu). Za ovu priliku je bitniji ovaj drugi problem jer se radi o čestim slučajevima i na njima se najbolje vide „sukobi” i različita tumačenja između građana i lokalne samouprave. Lokalne samouprave (uglavnom) ne pokazuju razumevanje za stvaranje novih mesnih zajednica ili za izdvajanje neke iz sistema već postojećih mesnih zajednica. Razumevanje je još manje kada se radi o kompleksnijim i ozbiljnijim zahtevima, kao što je traženje statusa opštine (slučaj Crvenka), uprkos tome što je iza inicijative svojim potpisima stalo dve trećine građana.

## 5.

Bez obzira na postojanje velikog broja inicijativa ili referenduma u pojedinim opštinama/gradovima, analiza je pokazala da građani u Srbiji ne koriste sve prednosti koje mogu da proisteknu iz različitih mehanizama neposrednog učešća građana. U velikom broju lokalnih samouprava uopšte nije bilo nikakvog građanskog aktivizma, dok se u nekima taj aktivizam svodio na glasanje o uvođenju samodoprinosu. Zbog manjka građanskog aktivizma, ali i rigidnih zakonskih odredbi, mnoge važne teme ostale su javno nerelevantne i problemi nerešeni. Stoga je jedan od najvažnijih zaključaka ove studije da građani ili udruženja (za prethodnih skoro devet godina) svojim akcijama nisu u značajnoj meri uticale na kreiranje novih ili unapređenje postojećih lokalnih politika. U retkim slučajevima (a neki od njih su obrađeni u studijama slučaja) pokazalo se da dobro osmišljen predlog i dobra organizacija predlagača uz partnerstvo sa lokalnom samoupravom direktno doprinose rešavanju važnih problema i(li) pružaju doprinos promociji neposrednog učešća. Važno je uraditi nekoliko stvari:

- Podizati svest o značaju neposrednog učešća građana na dalju demokratizaciju društva i razbijanje predrasuda da se na političke institucije ne može uticati; ovo se najbolje može uraditi kroz širenje informacija o primerima pozitivne prakse građanskog aktivizma i konkretne pomaže do kojih su te inicijative dovele.
- Promovisati primere dobre prakse građanskog aktivizma i podsticanje pronalazjenja kompromisa između nadležnih organa, s jedne, i civilnog sektora i građana, s druge strane;
- Neophodno je raditi i na jačanju društvene solidarnosti, pre svega, kroz ukazivanje da se problemi koji nas se sada i ovde ne tiču, mogu postati u nekom trenutku i problemi i „našem dvorištu” (solidarnost se može jačati kroz podsticanje stalnog umrežavanja i udruživanja, na primer).

## 6.

Osim niza poboljšanja koja se nužno moraju uraditi u zakonskoj regulativi i na koje smo već ukazali, potrebno je unaprediti i podsticati još nekoliko važnih segmenata, pre svega kada je reč o državnim organima i organima lokalne samouprave.

- Podsticati nadležne iz opština i gradova da u većoj meri pomažu predlagačima referenduma ili pokretačima inicijativa pri formulisanju njihovih zahteva (upoznavanje sa formulacijom predmeta, zakonskim procedurama i slično); u određenim slučajevima se pokazalo da je upravo nedovoljno poznavanje procedura od strane predlagača bilo

prepreka za neposredno učešće građana, odnosno razlog za njihovo odbijanje, što možda ne bi bio slučaj da je postojala neka vrsta prethodne konsultacije sa predstavnicima lokalnih institucija. Predstavnici vlasti treba da budu partneri u sprovođenju mehanizama neposrednog učešća, a ne „suprotstavljena strana”.

- Početi sa detaljnijom razradom drugih oblika mesne samouprave (osim mesnih zajednica), koji mogu da odgovore na potrebe različitih tipova naselja, posebno gradskih.

## 7.

Dobra zakonska rešenja sama po sebi ne garantuju efikasno sprovođenje mehanizama neposrednog učešća građana ukoliko svi akteri ovog procesa ne preuzmu svoj deo odgovornosti. Studije slučaja koje smo izdvojili pokazuju karakteristične greške koje su činjene (kako od strane predlagača, tako i od strane nadležnih organa), ali su navedeni i primeri dobre prakse koji pokazuju pravac koji bi u budućnosti trebalo da slede građani i udruženja prilikom iniciranja različitih vidova neposrednog učešća građana. Imajući u vidu da građani često nisu upoznati sa svim zakonskim mehanizmima i da je civilni sektor (ukoliko je dobro organizovan) dobar „posrednik” između građana i lokalne samouprave, smatramo da bi neke od preporuka trebalo da idu i u pravcu jačanja civilnog sektora.

- Jačati uticaj i angažman nevladinih organizacija i udruženja kao aktera koji organizuju građane i usmeravaju različite interese u pravcu nadležnih institucija; jačanje organizacija civilnog društva i njihovo usmeravanje u pravcu animiranja građana na aktivizam ključno je za razvoj oblasti neposrednog učešća građana u životu lokalne zajednice. Nije realno očekivati spontano samoorganizovanje građana u pravcu iniciranja određenih odluka ili organizovanja akcija bez određenih posrednika, koje u ovom slučaju mogu činiti organizacije civilnog društva.

## 8.

Da nadležni organi često nisu svesni značaja koji za dalju demokratizaciju ima neposredno učešće građana, pokazuje i odnos prema dokumentaciji, koja je često bila nepotpuna ili je uopšte nije bilo. Važno je:

- podići kapacitete lokalnoj administraciji pri arhiviranju dokumentacije o neposrednom učešću građana i stavljanju iste na uvid javnosti; stiče se utisak da se u nekim lokalnim samoupravama ne daje dovoljno „ozbiljnosti” inicijativama, jer je u pojedinim slučajevima bilo vrlo teško

doći do dokumentacije, ona nije potpuna, usled smene vlasti dolazi do prekida kontinuiteta u radu i nepoznavanja šta se dešavalo u godinama pre smene vlasti. Postojanje kvalitetnih arhiva može da bude osnov da se svaka lokalna samouprava bavi sopstvenim analizama stanja neposrednog učešća građana nakon određenih vremenskih perioda, kao i da omogućava lokalnim nevladinim organizacijama da se bave tim procesom.

Ukazivanje na primere dobre prakse je veoma važno, kako u onim sredinama gde se to desilo, tako i u onim u kojima je bilo propusta, da bi se na taj način podstakli građani i razna udruženja i NVO da u većem obimu učestvuju u ostvarivanju lokalne samouprave u kojoj žive.

