

Participacija građana u odlučivanju o javnim lokalnim poslovima u općini

Muhamed IBRAHIMović

Oblici odlučivanja građana o javnim poslovima (opći osvrt)

SVAKA DRŽAVA je pokrivena mrežom najnižih teritorijalnih jedinica koje su nastale u lokalnim zajednicama prije same države. Još u srednjem vijeku najniže teritorijalne jedinice su imale svoje organe koji su obavljali određene funkcije, primjerene vremenu. Pojavom savremenih država, status ovih teritorijalnih jedinica je regulisan zakonskim propisima. U najvećem broju demokratski opredijeljenih država pitanje lokalne samouprave je regulisano ustavom.

Ovaj način upravljanja lokalnim poslovima predviđa da stanovnici određenog lokaliteta (naselja, mjesta, općine, grada i dr.) imaju pravo da neposredno ili preko izabranih predstavnika odlučuju o poslovima koji su od značaja za život i razvoj lokalne zajednice, kao i da vrše kontrolu nad radom organa kojima su povjerali vršenje poslova za tu lokalnu zajednicu. U cilju zadovoljenja zajedničkih interesa, kao i rješavanja zajedničkih problema na prostoru lokalne zajednice, participacija stanovnika je od velike važnosti. U praksi su najčešća dva osnovna oblika učešća građana u lokalnoj samoupravi:

- *neposredno učešće građana u upravljanju lokalnom zajednicom (neposredna lokalna samouprava).* Ovaj oblik predstavlja demokratski oblik učešća građana u vršenju javnih poslova. Najpotpuniji izraz u Evropi ovaj oblik učešća građana dobio je u Engleskoj, Švedskoj i Švajcarskoj. Značajna karakteristika je da se ovaj oblik razvijao samostalno u odnosu na centralnu vlast. Osnovni

razlog je što su stanovnici određenog naselja sami vršili procjene njihovih zajedničkih potreba i interesa koje su sami rješavali.

- *posredno učešće građana u vršenju javnih poslova lokalne samouprave, preko izabranih predstavnika (posredna lokalna samouprava).* Ovaj oblik lokalne samouprave podrazumijeva odlučivanje građana preko predstavnika koje su oni izabrali. Izabrani predstavnici donose odluke od interesa za lokalnu samoupravu.

U nekim evropskim zemljama sa razvijenim sistemima lokalne samouprave posebno se cijene oblici neposrednog učešća građana. Neposredni oblici učešća građana u upravljanju lokalnim poslovima su: referendum, zbor građana i građanska inicijativa. Ovi oblici neposrednog učešća građana su definisani statutima općina.

Referendum je oblik učešća građana u vršenju vlasti putem kojeg građani donose odluke neposrednim glasanjem. Izjašnjavanje građana referendumom može da se odnosi na ustav, zakone, druge akte, te na druga pitanja koja su od značaja za užu ili širu društvenu zajednicu.¹ Ovaj oblik neposredne demokratije omogućava neposredno donošenje odluka o pitanjima iz različitih oblasti društvenog života. Referendum predstavlja najdemokratskiji oblik odlučivanja građana iz razloga što odluke koje se usvajaju referendumom direktno izražavaju volju građana. Na ovaj način se može izraziti i političko

1 Mr. Hilmo Pašić i dr., *Lokalna i regionalna samouprava u BiH*, Sarajevo 2001., 128



raspoloženje naroda, ali i provesti kontrola građana nad onim što rade i odlučuju predstavnička tijela. Za raspisivanje referendumma postoji određena procedura koja se mora poštovati kako bi rezultati referenduma bili valjani. Za područje općine referendum raspisuje općinsko vijeće, a za grad gradsko vijeće. Statutima općina je definisana procedura za održavanje referenduma. Odluke donesene na referendumu obvezujuće su za predstavničko tijelo lokalne samouprave. Referendum kao oblik neposrednog odlučivanja građana predviđen je kao mogućnost. Nije definisano obavezno raspisivanje referenduma o pojedinim pitanjima. U postdejtonskom periodu skoro je zanemarljiv broj raspisanih i provedenih referenduma građana u općinama Federacije BiH. Federalnom ministarstvu pravde podnesena je 21 inicijativa za formiranje novih općina. Da su prihvaćene, zasigurno bi se o njima građani izjašnjavali putem referenduma.¹

Zbor građana predstavlja jedan od najstarijih oblika neposredne demokratije. U

nekim državama ovaj oblik neposrednog učešća građana u javnim poslovima na lokalnom nivou se smatra "korijenom demokratizma". Zbor građana je osnovni oblik odlučivanja građana na kojem se raspravlja o svim pitanjima koja su od značaja za život i rad građana. Zbor građana predstavlja najširi oblik neposrednog učešća građana u upravljanju društvenim poslovima, gdje skup svih građana organizovanih u tijelo raspravlja i odlučuje o raznim pitanjima iz samoupravnog djelokruga općine. Preko zbora građana vrši se uticaj na donošenje odluka. U određenim situacijama građani mogu i sami odlučivati o pitanjima koja su od njihovog zajedničkog interesa.² Zbor predstavlja i oblik organizovane kontrole građana nad radom i djelatnošću određenih institucija i lica koja vrše određene društvene funkcije. Građani na zborovima donose za-

2 Poznati su zborovi građana u slučajevima kada je potrebno rješavati određena pitanja na nivou mjesnih zajednica. Jedno od takvih je i pitanje izgradnje infrastrukture, koje lokalne vlasti nisu u stanje riješiti same zbog finansijskih problema. U tim situacijama građani na zborovima raspravljaju o načinima rješavanja konkretnih problema. Pitanje izgradnje infrastrukturnih projekata, uz direktno materijalno učešće građana je sve prisutnije u praksi.

1 Prof. dr. Mirko Pejanović, Model participacije građana u lokalnoj samoupravi i mogućnost kreacije novih institucija za razvoj lokalne samouprave, *Lokalna samouprava*. 6, Sarajevo 2004., 36

ključke, daju inicijative, prijedloge, mišljenja i usaglašavaju stavove u ostvarivanju svojih prava i interesa. Sva pitanja vezana za pripremu i održavanje zborova građana regulirana su statutima općina. U postdejtonskom periodu mjesni zbor građana je postao najučestaliji oblik učešća građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. U praksi se najčešće koristi za rješavanje problema lokalne infrastrukture.¹

Poseban oblik neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave predstavlja **građanska inicijativa**. Građani mogu o svakom pitanju iz djelokruga općine pokrenuti građansku inicijativu. O građanskoj inicijativi općinsko vijeće je dužno raspravljati ako su ispunjeni svi uslovi propisani statutom općine. U cilju rješavanja brojnih problema, građanima se omogućava da iniciraju raspravu o određenim pitanjima. Na ovaj način građani pomažu lokalnim organima vlasti u tretiranju određenih pitanja značajnih za lokalnu zajednicu.

Pored ovih oblika neposrednog učešća građana u poslovima lokalne samouprave koje predviđaju statuti općina, poznati su i drugi oblici neposrednog odlučivanja građana:

- *skupovi i skupštine građana* se smatraju najstarijim oblicima neposredne demokratije. Na skupovima građani mogu da javno predlažu, raspravljaju i odlučuju o važnim pitanjima u lokalnoj zajednici;
- *javna rasprava* gdje građani mogu iznositi svoja mišljenja i prijedloge o pojedinim pitanjima od zajedničkog interesa;
- *davanje pismene izjave* kojom se obavezuje volja građana da učestvuju u programima i akcijama na lokalnom nivou;
- *konsultacije* kao način saznavanja volje građana u pogledu donošenja određene odluke ili rješenja.²

Ovi oblici neposrednog učešća građana su takve institucije koje su otvorene za sve građane bez obzira na njihovo mjesto u

društvu, odnosno profesiju. Također, ove institucije mogu da okupe stanovništvo koje je punoljetno i koje je spremno da se društveno angažuje.

Statutarna rješenja i neka praktična iskustva u Općini Gračanica

Statut općine Gračanica je pitanju neposrednog učešća građana u odlučivanju o javnim poslovima posvetio značajnu pažnju. U IV poglavlju Statuta tretirani su oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju o lokalnim poslovima. U članu 65. Statuta građanima sa područja općine se daje pravo neposrednog učestvovanja u odlučivanju o lokalnim poslovima iz samoupravnog djelokruga općine putem referenduma. Također, građanima sa područja općine se daje pravo učestvovanja u raspravi i vođenju poslova iz djelokruga općine putem zbora građana i građanske inicijative.

Referendum

Statutom općine je omogućeno građanima sa područja općine da putem referenduma neposredno odlučuju o pitanjima koja su od njihovog zajedničkog interesa, kao što su:

- osnivanje nove mjesne zajednice,
- zavođenje samodoprinosu za cijelu općinu, mjesnu zajednicu ili više mjesnih zajednica,
- predlaganje donošenja akata o pitanjima koja su od interesa za život i rad građana kao što je: izgradnja objekata komunalnog značaja, uređenje prostora, održavanje higijene i čistoće javnih površina na području općine, uvođenje samodoprinosu za određene namjene i druga pitanja od zajedničkog interesa za građane,
- izjašnjavanje građana o pitanjima od općeg interesa za općinu, ako Općinsko vijeće zatraži takvo izjašnjavanje,
- inicijativa o konstituisanju novih općina,
- druga pitanja predviđena zakonom ili propisom Općine.³

Prema Statutu, referendum se može ras-

1 Prof. dr. Mirko Pejanović, *nav. članak*, 36

2 Mr. Hilmo Pašić i dr., *nav. djelo*, 128

3 Statut općine Gračanica, član 66., *Službeni glasnik Općine Gračanica*, 6/00

pisati za cijelo područje općine, ali i za područje jedne ili više mjesnih zajednica ili više naselja. Referendum za područje jedne mjesne zajednice ili za jedno ili više naselja može se raspisati radi uvođenja lokalnog samodoprinosu za rješavanje određenih neophodnih životnih potreba građana na tom području ili izjašnjavanja o izdvajanju ili pripajanju naselja drugom području ili radi rješavanja drugih potreba značajnih za život građana na tom području, u skladu sa zakonom.¹

Za područje općine ili za područje dvije ili više mjesnih zajednica referendum raspisuje Općinsko vijeće. Referendum za područje jedne mjesne zajednice ili za jedno ili više naselja s područja iste mjesne zajednice raspisuje Vijeće te mjesne zajednice.²

Statutom je predviđeno da jedna trećina članova Općinskog vijeća, Općinski načelnik ili mjesne zajednice mogu podnijeti prijedlog za raspisivanje referenduma o svakom pitanju iz samoupravnog djelokruga Općine. Također, prijedlog za raspisivanje referenduma, prema Statutu, može podnijeti i vijeće mjesne zajednice ili većina zbora građana s područja mjesne zajednice za područje za koje se traži raspisivanje referenduma. Članom 70. Statuta, utvrđeno je da pravo glasanja na referendumu imaju građani koji imaju prebivalište na području općine i koji imaju biračko pravo. Također, Statutom je utvrđeno da je odluka donesena na referendumu obavezna za Općinsko vijeće, odnosno Vijeće mjesne zajednice i Općinskog načelnika. Odlukom o raspisivanju referenduma određuju se pitanja o kojima se građani trebaju izjasniti i područje na kome će se referendum provesti. Komisiju za provođenje referenduma imenuje Općinsko vijeće ili Vijeće mjesne zajednice. Referendum se provodi u skladu sa zakonom i Statutom, odnosno Statutom mjesne zajednice.

nom i Statutom, odnosno Statutom mjesne zajednice.

Zbor građana

Statutom općine Gračanica je predviđeno da građani mogu na zboru građana raspravljati o svakom pitanju iz samoupravnog djelokruga Općine. Također, građani na zboru mogu predlagati rješavanje određenog pitanja ili donošenje akta iz djelokruga Općine i Općinskog vijeća. Građani na zboru mogu donositi zaključke, davati inicijative, prijedloge, mišljenja i usaglašavati stavove u ostvarivanju svojih prava i interesa. Statutom je predviđeno da zbor građana saziva predsjednik Vijeća mjesne zajednice na prijedlog većine članova Vijeća mjesne zajednice, udruženja građana, preduzeća, političkih stranaka i drugih organizacija i zajednica sa područja mjesne zajednice. Da bi se zbor građana mogao održati, potrebno je da prisustvuje 10% građana koji imaju biračko pravo. O zaključku, prijedlogu, mišljenju, inicijativi ili stavu potrebno je da se izjasni natpolovična većina prisutnih na zboru. Općinsko vijeće može tražiti mišljenje zbora građana u mjesnoj zajednici o prijedlogu općinskog propisa, drugog općeg akta ili drugog pitanja iz samoupravnog djelokruga općine.³

Građanska inicijativa

Statutom Općine Gračanica je omogućeno građanima da mogu pokrenuti raspravu o svakom pitanju iz djelokruga Općinskog vijeća putem građanske inicijative. Općinsko vijeće je dužno da raspravlja o inicijativi ako je ona podržana potpisom od strane najmanje 200 građana, odnosno birača upisanih u birački spisak općine. Općinsko vijeće je dužno da donese odluku o inicijativi na prvoj narednoj sjednici, a najkasnije u roku od tri mjeseca od dana dostave inicijative Općinskom vijeću.

Pored ovih oblika neposrednog učesća građana u odlučivanju o javnim lokal-

1 Shodno Statutu Općine Gračanica, Općinsko vijeće je prihvatilo *Prijedlog za osnivanje mjesnih zajednica Trnovci i Buk*.

2 Vijeće Mjesne zajednice Džakule je svojom Odlukom raspisalo referendum za osnivanje mjesnih zajednica Trnovci, 1. 11. 2003. godine, a za Mjesnu zajednicu Buk, 25. 11. 2003. godine

3 Sve su češći zborovi građana u mjesnim zajednicama na kojima se razmatraju pitanja od zajedničkog interesa za mjesnu zajednicu. Posebno se koriste mjesni zborovi građana kada su u pitanju projekti infrastrukture u mjesnoj zajednici.

nim poslovima, Statutom općine Gračanica je predviđeno da svaki građanin može Općinskom vijeću i Općinskom načelniku slati predstavke i pritužbe i davati prijedloge za rješavanje određenih pitanja iz nadležnosti lokalnih poslova općine. Organi općine su dužni dati odgovore na podnesene predstavke, pritužbe, odnosno prijedloge.

Iako nije predviđena Statutom općine Gračanica, u praksi se često primjenjuje *javna rasprava* kao oblik neposrednog učešća građana u javnim poslovima na lokalnom nivou.¹

Pored ovih oblika neposrednog učešća građana, u Općini Gračanica je urađena i službena web stranica, kojom se, pored prezentacije općine, omogućava građanima da se informišu o radu općinskih organa i službi, te da ostvaruju uvid u najvažnije akte općine. Putem web stranice, građani mogu davati svoje prijedloge, primjedbe i sugestije općinskim organima vlasti. Jedan od posebnih oblika komunikacije građana i lokalnih organa vlasti je posebna telefonska linija koja je otvorena isključivo za pitanja, prijedloge i sugestije građana. U posljednje vrijeme sve je prisutniji još jedan oblik neposredne komunikacije i učešća građana. To je periodično učešće predstavnika općinske vlasti u radio emisijama gdje građani postavljaju pitanja i traže odgovore na njih.

U općini Gračanica svake sedmice Općinski načelnik učestvuje u radio-emisiji u okviru koje direktno komunicira sa građanima, odgovarajući na njihova pitanja u cilju rješavanja određenih problema. Pored navedenih oblika neposrednog učešća građana, povremeno se održavaju i javne tribine na kojima predstavnici općine informišu građane jednog ili više mjesnih područja o aktivnostima općinskih organa vlasti, ali i o planovima za naredni period. Ovo su najčešći oblici neposrednog učešća građana u

odlučivanju o javnim poslovima u općini Gračanica.

Primjena statutarnih oblika neposrednog odlučivanja građana u praksi

Neposredno učešće građana u odlučivanju o javnim poslovima u lokalnoj zajednici ima bitan uticaj na proces odlučivanja. Primjena pomenutih oblika neposrednog odlučivanja građana u lokalnoj samoupravi je izraz potreba pluralističkog bića društva, a time i pluralističkog bića lokalne zajednice.² Iako su u statutima općina predviđeni različiti oblici neposrednog učešća građana u odlučivanju, uočljivo je da se ne primjenjuju u potrebnoj mjeri. Najveći procenat anketiranih građana je mišljenja da se navedeni oblici nikada ne koriste u njihovim općinama, a nešto manji procenat smatra da se to čini samo ponekad. Prema rezultatima ankete koja je vođena na nivou Federacije BiH o učestalosti neposrednih oblika izjašnjavanja građana, rezultati su sljedeći: 11,58% ispitanika smatra da se ovi oblici koriste uvijek kada je potrebno, 33,14% ispitanika smatra da se ovi oblici koriste samo ponekad, dok 37,58 ispitanika misli da se učestalost neposrednih oblika izjašnjavanja građana ne koristi nikada. Procenat od 17,70% ispitanika ne zna odgovor u vezi sa korištenjem različitih oblika neposrednog učešća građana u donošenju odluka. Slična anketa vođena je i na nivou Sarajevskog kantona, a rezultati ankete se razlikuju samo za jedan procenat u odnosu na prosjek stavova anketiranih građana na nivou Federacije BiH.³

Shodno ovim rezultatima, moguće je zaključiti da se oblici neposrednog odlučivanja građana na lokalnom nivou nedovoljno koriste i da je potrebno podsticati građane da učestvuju u demokratskom odlučivanju na lokalnom nivou. Primjetno je da općine ne vode evidencije o tim aktivnostima po mjesnim zajednicama. Također, nivo participacije građana u odlučivanju u lokal-

1 Tako su, naprimjer, u većini mjesnih zajednica općine Gračanica javne rasprave obavljene u vezi sa izradom prostornog plana općine. Također, s vremena na vrijeme održavaju se javne rasprave sa zainteresiranim grupama građana o posebnim pitanjima i projektima koji isključivo interesuju te grupe.

2 Dr Mile Dmičić, Učešće građana u donošenju odluka i u upravljanju na lokalnom nivou, *Lokalna samouprava* 9., Sarajevo 2003., 36

3 Nijaz Musabegović, Jelenka Vočkić-Avdagić, Asad Nuhanović, *Lokalna samouprava – traganja i iskustva* 8, Sarajevo 1999., 216



noj zajednici zavisi i od toga koliki je njihov stvarni uticaj na donošenje odluka u organima lokalne vlasti. Činjenica je da građani ne osjećaju da mogu uticati na odluke lokalnih organa vlasti što je razlog da je nivo njihove participacije u neposrednom odlučivanju vrlo nizak. Interes građana za neposredno odlučivanje bi porastao ako bi se poboljšali uslovi za učešće građana i ako bi se obavezali lokalni organi vlasti da poštuju inicijative i prijedloge građana. U tom kontekstu, potrebno je obezbijediti sljedeće:

- graditi i razvijati svijest o pripadnosti zajednici i podsticati građane da preuzmu odgovornost za razvoj svoje zajednice,
- obezbijediti prava građanima na pristup potpunim i blagovremenim informacijama o pitanjima koja su od interesa za njihovu lokalnu zajednicu,
- obezbijediti nove načine za podizanje političke i građanske svijesti i odgovornosti građana za učešće u javnom životu lokalne zajednice,
- graditi sveobuhvatniji pristup za učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou,
- razvijati kvalitetnu komunikaciju između građana i javnih službi lokalne zajednice,
- podsticati i jačati ulogu koju imaju razna udruženja, asocijacije, nevladine organizacije i grupe građana u cilju uspostavljanja i razvijanja kulture učešća građana u procesima odlučivanja o

javnim poslovima.¹

Analizirajući zakonske propise o neposrednom učešću građana u odlučivanju o javnim poslovima, može se konstatovati da uslovi za njihovo korištenje nisu kvalitetno postavljeni. U statutima se, uglavnom, govori ko može inicirati održavanje referenduma, odnosno koji procenat upisanih birača treba da podrži građansku ini-

cijativu.² Što se tiče primjene u praksi statutarne oblika neposrednog učešća građana u odlučivanju, uočljivo je da se oni češće primjenjuju u mjesnim zajednicama, nego na području cijele općine. Zborovi građana se često održavaju u mjesnim zajednicama u cilju pridobijanja podrške za određene projekte infrastrukture, koje je potrebno podržati i finansijski od strane građana. Javne rasprave su oblik koji se češće primjenjuje na cijelom prostoru općine za razliku od referenduma koji se rijetko koristi.³ Statutarnim oblicima neposrednog učešća građana potrebno je posvetiti više pažnje kako bi građani imali više uticaja na proces odlučivanja. Također, građani treba da budu blagovremeno obavješćavani o efektima njihovog učešća u odlučivanju. Ako je učešće građana u odlučivanju samo simbolično, podrška javnosti će izostati, a zainteresiranost građana za djelovanje će se smanjivati.

(Izvod iz Magistarskog rada „Političko-pravna koncepcija lokalne samouprave i njeno funkcionisanje u Bosni i Hercegovini“, koji je odbranjen na Fakultetu političkih nauka u Sarajevu, decembra 2004., prema, naslovi i podnaslovi redakcijski)

1 Dr Mile Dmičić, *nav. članak*, 36

2 Mr. Sabrija Pojskić, *Pretpostavke za učešće građana u odlučivanju u lokalnoj samoupravi, Lokalna samouprava* 9, Sarajevo 2003., 44

3 U općini Gračanica u 2003. godini je održan referendum u mjesnoj zajednici Džakule, a imao je za cilj odvajanje dijela mjesne zajednice i formiranje novih mjesnih zajednica.