

Učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou



Jelena Topalović-Petrović
diplomirani pravnik i donedavna
pomoćnica gradonačelnika Šapca

Građanska participacija, i uopšte, učešće javnosti u procesu izrade planova, programa i javnih politika na lokalnom nivou predstavlja jedan od temeljnih principa dobre demokratske prakse i dobrog upravljanja lokalnom zajednicom, i predstavlja osnov održivog razvoja. Čvrsto definišući neposredno uključivanje građana u donošenje odluka na lokalnom nivou kao jedan od najvažnijih principa svog funkcionisanja, grad Šabac je uveo u praksu i afirmisao postupak direktnog odlučivanja o predlozima projekata mesnih zajednica kao sui generis modalitet participativnog budžetiranja i učešća građana u odlučivanju. Participativno budžetiranje je proces koji uključuje građane i ostale zainteresovane strane u određivanje prioriteta i donošenje planova potrošnje u okviru budžeta lokalne samouprave, koji poznaje različite modalitete implementacije i koji se u Republici Srbiji u pojedinim jedinicama lokalne samouprave primenjuje ograničeno, restriktivno i uglavnom, pro formae, kako bi se ispoštovali zahtevi pojedinih međunarodnih institucija, koje, po pravilu, promovisu ovaj koncept, odnosno, pravila projektnog ciklusa, u okviru kojeg se navedeni proces implementira. U gradu Šapcu, međutim, postojala je jasno izražena volja donosilaca odluka da se ovaj princip primeni u najkonkretnijem smislu – emanaciju te volje predstavlja postupak direktnog odlučivanja građana mesnih zajednica, odnosno akti kojima je ovaj postupak institucionalizovan, koji sadrže jasna, svima dostupna i unapred određena „pravila igre“. U skladu sa osnovnim preduslovima za kvalitetno sprovođenje participativnog budžetiranja, ovi akti precizno i transparentno definišu: visinu dostupnih sredstava, faze procesa i vremenske okvire, pravila u procesu donošenja odluka, kao i metode raspodele odgovornosti, nadležnosti i resursa.

Kako je uvedeno i regulisano direktno odlučivanje građana mesnih zajednica Šapca o projektima koji će biti finansirani novcem koji su sami građani platili na ime poreza na imovinu? Kao prvo, polazeći od člana 75. Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je propisano da se sredstva za rad mesne zajednice obezbeđuju iz sredstava utvrđenih odlukom o budžetu grada i člana 16. Odluke o mesnim zajednicama kojim je, u skladu sa navedenim zakonom, propisano da su sredstva mesne zajednice – sredstva koja grad prenese mesnoj zajednici, Skupština grada Šapca je 14. 6. 2017. godine donošenjem Odluke o pravu mesnih zajednica na prenos sredstava od poreza na imovinu fizičkih lica i načinu korišćenja ovih i drugih sredstava, na najtransparentniji mogući način definisala način utvrđivanja visine iznosa tih sredstava i način njihovog korišćenja, u cilju ostvarivanja pravne sigurnosti i ravnopravnosti mesnih zajednica, kao i uključivanja građana u procese odlučivanja u gradu. Prilikom utvrđivanja visine iznosa sredstava koja Grad prenosi mesnim zajednicama polazi se pre svega od sredstava ostvarenih po osnovu poreza na imovinu fizičkih lica naplaćenog na teritoriji mesne zajednice u datoj godini, a tako utvrđena sredstva koriste se za finansiranje projekata čijom realizacijom se ispunjavaju konkretne potrebe mesnih zajednica, o kojima odlučuju građani mesne zajednice u postupku direktnog odlučivanja, glasanjem o predlozima projekata.

Dakle, ovom odlukom Skupštine eksplicitno je definisano pravo mesnih zajednica na povraćaj novca od poreza na imovinu fizičkih lica naplaćenog na njihovoj teritoriji, a moć odlučivanja o načinu njegovog trošenja prebačena je neposredno u ruke građana.

Odluka predviđa da će novac biti investiran u projekte o kojima odlučuju GRAĐANI glasanjem u postupku DIREKTOG ODLUČIVANJA, koji je detaljno regulisan pratećim pravilnicima: Pravilnikom o sprovođenju Odluke o pravu mesnih zajednica na prenos sredstava od poreza na imovinu fizičkih lica i načinu korišćenja ovih i drugih sredstava, i Pravilnikom o utvrđivanju spiska učesnika direktnog odlučivanja o predlozima projekata mesnih zajednica. Ovim pravnim aktima predviđeno je da pravo da glasaju o predlozima projekata imaju svi građani mesne zajednice koji su se upisali u spisak učesnika, a pravo da predlažu projekte imaju saveti mesnih zajednica i grupe od najmanje 5% građana mesne zajednice koji su izmirili svoju poresku obavezu. Samo glasanje o predlozima projekata vrši se na način donekle sličan glasanju na izborima: građani se izjašnjavaju o projektima lično, zaokruživanjem odgovarajućeg broja ispred predloga projekta, tako da zbir iznosa neophodnih za realizaciju projekata za koje su glasali ne prelazi ukupan iznos kojim mesna zajednica raspolaže u tu svrhu. Predlozi koji su dobili najveći broj glasova utvrđuju se konačnom listom projekata za finansiranje, koja postaje sastavni deo finansijskog plana mesne zajednice i realizuje se naredne godine u skladu sa Odlukom o budžetu grada.

Postupak direktnog odlučivanja o predlozima projekata mesnih zajednica prvi put je sproveden 3. decembra 2017. godine u 24 šabačke seoske i prigradske mesne zajednice, u kojima su u tom trenutku postojali za to predviđeni pravni i tehnički uslovi. U toku 2018. godine postupak je sproveden i u ostalim seoskim i prigradskim mesnim zajednicama, a primena odluke proširena i na gradske mesne zajednice, tako da su u decembru 2019. godine u 60 šabačkih mesnih zajednica građani birali projekte koji su njima važni, među predlozima koje su podneli oni sami, kao grupe građana ili njihovi predstavnici u savetima mesnih zajednica. Tako su u protekle dve godine predloženi, izglasani i realizovani brojni projekti: fiskulturna balon-sala u Osnovnoj školi Zminjak, zajednička vaga za merenje voća prilikom otkupa u Orašcu, crkva u Tabanoviću, ambulanta u Jevremovcu, uređeni centri sela, dečja igrališta, nasuti atarski putevi, izgrađeni trotoari...

Naizgled jednostavan princip uključivanja građana u odlučivanje na gore opisani način, međutim, zahtevao je (i još uvek iziskuje) brojne i ozbiljne aktivnosti koje podrazumevaju, pre svega, jasno informisanje građana o mogućnostima i pravima koje imaju i načinu na koji se realizuju, kao i animiranje naših sugrađana da učestvuju i podizanje svesti o tome da je njihova participacija u ovom postupku od ključnog značaja, kako u procesu predlaganja projekata, tako i u procesu glasanja o njima. Poseban pravno-tehnički problem predstavljala je činjenica da su nam za realizaciju samog postupka bile potrebne evidencije o građanima koje se vode u druge svrhe (birački spisak i evidencija lokalne poreske administracije), zbog čega ih, naravno nismo smeli koristiti. Upravo iz tog razloga doneti su Pravilnik o sprovođenju Odluke o pravu mesnih zajednica na prenos sredstava od poreza na imovinu fizičkih lica i načinu korišćenja ovih i drugih sredstava i Pravilnik o utvrđivanju spiska učesnika direktnog odlučivanja o predlozima projekata mesnih zajednica, čime je uspostavljen pravni osnov za formiranje posebnog „biračkog spiska“ – spiska učesnika direktnog odlučivanja i kompletiran pravni okvir za realizaciju „šabačkog modela građanske participacije“, uz puno poštovanje Zakona o zaštiti podataka o ličnosti, Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o budžetskom sistemu i samog Ustava Republike Srbije. Prijavljena je, u skladu sa tada važećim Zakonom o zaštiti podataka o ličnosti, i evidencija učesnika direktnog odlučivanja u Centralnom registru poverenika za zaštitu podataka o ličnosti. Budući da je prvi korak u realizaciji čitavog postupka bio formiranje ove evidencije, preduzete su brojne aktivnosti radi detaljnog upoznavanja naših sugrađana sa novim propisima i novim mogućnostima koje su im oni doneli. Za početak, osamdesetak anketara i gradskih poverenika obišli su više od šesnaest hiljada domaćinstava u seoskim mesnim zajednicama i našim sugrađanima objasnili na koji način mogu učestvovati u odlučivanju o sopstvenom novcu, i od njih pribavili saglasnost za učešće u postupku i korišćenje podataka. Postupak je mesecima promovisan u svim sredstvima javnog informisanja, na društvenim mrežama i u direktnom kontaktu gradskih službenika sa građanima, na sastancima organizovanim u mesnim zajednicama.

Prvi put, građanima je data mogućnost da izađu na glasanje, a da pri tom na glasačkim listićima ne budu političke stranke i njihovi lideri, već projekti koji mogu da poboljšaju kvalitet njihovog života u lokalnoj zajednici – na ulici, u domu kulture, vrtiću, na putu do škole ili posla.

Šabačko iskustvo pokazuje da je verovatno najteže pokrenuti ljude, podići njihovu svest o tome da se njihov glas računa. Ljudi relativno često pogrešno percipiraju pojam moći svodeći je na mogućnost uticaja, zaboravljajući da bez preuzimanja odgovornosti za konkretan postupak u konkretnoj situaciji – nema ni moći. I dok odsustvo (osećanja) sopstvene moći svima nama smeta, relativno je lako navići se na život bez odgovornosti. U našoj prilično depresivnoj svakodnevi prosečnog čoveka, krajnje je vreme da podstaknemo i sami sebe i jedni druge na preuzimanje sopstvene odgovornosti za sopstveni delić sveta. Ne samo da će naš mikrosvet biti po našoj meri, nego ćemo se više i češće osećati kao kreativni, misleći ljudi – i odgovorni, i moćni.