

*Бобан Ж. Стојановић**
Факултет политичких наука, Београд
*Никола П. Јовић***
Факултет политичких наука, Београд

ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ОДЛУЧИВАЊА У ГРАДУ БЕОГРАДУ - СТАВОВИ ГРАЂАНА О УЧИНКОВИТОСТИ***

Сажетак

Систем локалне самоуправе у Србији је монотипан, односно једноступен, а локална самоуправа се остварује кроз општине, градове и град Београд. Ипак, градови статutom могу оснивати градске општине. Град Београд има 17 градских општина. Оне нису јединице локалне самоуправе, међутим имају елементе локалне самоуправе. Град Београд је извршио децентрализацију, како послова – тако и одлучивања, с обзиром да градске општине имају своје институције које се конституишу након демократских избора на територији градске општине. Хипотеза рада јесте да децентрализација одлучивања не остварује своју функцију. Она претпоставља одређене принципе као што су већа партиципација грађана и учествовање у доношењу одлука, јавну расправу, информисаност грађана и контролу, политичку представљеност и снажну везу између изабраних представника и грађана, али и изборну партиципативност засновану на мотивима општинских изборних тема и изборних кандидата. Методолошки, испитивање хипотезе смо вршили емпиријским истраживањем путем упитника са 26 питања који

* Докторанд и сарадник у настави

** Докторанд и истраживач-сарадник

*** Рад је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта Универзитета у Београду–Факултета политичких наука, Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту, (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

је попунило 739 грађана са територије Београда. Резултате које смо добили у истраживању довели смо у везу са принципима децентрализације одлучивања. Упитник је био тако конципиран да нам што верније покаже демократске навике грађана који би могли да потврде или оповргну постављену хипотезу. Резултати су недвосмислено потврдили хипотезу да децентрализација одлучивања на нивоу градских општина не остварује своју функцију.

Кључне речи: децентрализација одлучивања, градске општине, представљеност, партиципација, резултати истраживања, ставови грађана.

У овом раду се бавимо градским општинама у граду Београду и ставовима грађана о функционалности и учинковитости постојећег система децентрализације. Постављамо питање да ли је децентрализација одлучивања, из града Београда на градске општине, функционална и да ли остварује основни задатак. Постављамо хипотезу рада да децентрализација одлучивања не остварује свој задатак и доказујемо је емпиријским истраживањем и резултатима обрађених података које смо прикупили испитивањем грађана.

У првом (1) поглављу се упознајемо са основним појмовима, системом локалне самоуправе и системом градских општина у граду Београду, као и са принципима децентрализације одлучивања и постављамо радну хипотезу. У наредном поглављу (2) излажемо методологију емпиријског истраживања, а у трећем (3) поглављу представљамо резултате истраживања. Након тога, у четвртном (4) поглављу укрштамо резултате истраживања са принципима и задацима децентрализације одлучивања и доказујемо радну хипотезу.

1. ПОЈМОВНО ОДРЕЂЕЊЕ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈЕ И ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ У БЕОГРАДУ

За потребе овог рада је од велике важности да прецизирамо одређене појмове попут локалне власти и локалне самоуправе. „Локална власт или влада је тип политичке установе чија је надлежност ограничена на неки територијални део неке шире територије.“¹⁾ Систем локалне самоуправе је од кључне важности за сваку државу и њено функционисање јер се кроз локалну самоуправу

1) Мирослав Прокопијевић, „Без локалне демократије нема демократије“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 23

грађанима обезбеђује највећи број услуга и јер су „локалне власти директно укључене у свакодневницу нашег живота.“⁽²⁾ Питање локалне самоуправе обухвата најмање два елемента, а то су управљање од стране грађана уже територијалне јединице и послови које та локална самоуправа обавља. „Може се рећи да локална самоуправа као целина представља облик децентрализоване територијалне заједнице који истовремено представљају елементе укупне државне организације.“⁽³⁾

Систем локалне самоуправе у Србији се заснива на једноступеном моделу који се остварује кроз општине (150), градове (23) и град Београд. Основна јединица локалне самоуправе (ЈЛС) је општина, а градови и град Београд имају само поједине додатне надлежности. „Монотипски приступ утврђивању надлежности ЈЛС на свој начин отвара дилеме о капацитетима различитих општина и градова за добро управљање, односно за квалитетно, потпуно и ефикасно обављање свих послова који су им утврђени у надлежност.“⁽⁴⁾ Тема овог истраживања јесу градске општине које могу да оснивају градови. „Статутом града може се предвидети да се на територији града образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине.“⁽⁵⁾ Само два града су образовала градске општине, а то су Ниш (5) и Београд (17). Питање градских општина у Београду је управо централно питање нашег истраживања, па се градским општинама у Нишу нећемо бавити. Пре свега је потребно поновити да у систему локалне самоуправе Републике Србије градске општине нису јединице локалне самоуправе. „Пошто немају изворних надлежности, оне обављају послове из круга градских надлежности који су утврђени статутом града као послови градских општина.“⁽⁶⁾ Такође, градови променом статута могу укидати или мењати градске општине. Самим тим што немају загарантован статус у вишим правним актима од статута града нити изворне надлежности јасно је да не постоји аутономија градских општи-

2) Ann Bowman, Richard Kearney, *State and Local Government*, Cengage Learning, Wadsworth, 2010, p. 22.

3) Стеван Лилић, „Правна држава, јавне службе и локална самоуправа“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002, стр. 195.

4) Богољуб Милосављевић, Јелена Јеринић, *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији: Анализа правног оквира*, Програм подршке општинама IPA 2007, Београд, 2012, стр. 9.

5) Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006, чл. 189, ст. 4.

6) Богољуб Милосављевић, Јелена Јеринић, исто, стр. 38.

на, што ствара проблеме у функционисању с обзиром на њихову величину и број становника” Са друге стране, градске општине у граду Београду јесу и политички децентрализоване јер постоје политички избори за конституисање институција градских општина. Поједини аутори сматрају да постојање избора чини градске општине јединицама локалних самоуправа иако немају такав правни статус, па тако Снежана Ђорђевић тврди: „Чином избора, којим грађани бирају своје органе власти на одређеној територији, та јединица добија статус локалне самоуправе.“⁷⁾

Постојање овако дефинисаних градских општина отвара низ питања, пре свега функционалности овакве територијалне организације државе у којој градови (преко 100.000 становника) и посебно град Београд (преко 1.500 000 становника) имају тек неколико придодатних надлежности у односу на општине које чине територију са преко 10.000 становника. Посебан проблем јесу и градске општине у Београду које у великом броју имају више од 100.000 становника, а немају статус ЈЛС, док неке општине у Србији са тек 10.000 становника имају.

Постоје две групе аргумената који су повезани са принципима децентрализације. Прва група аргумената се тиче децентрализације послова (града Београда), а друга група аргумената која се позива на демократичност, односно децентрализације одлучивања и потребу политичке представљености грађана кроз институције градских општина, због великог броја становника у ових 17 територијалних јединица у главном граду. Ове две групе аргумената су међусобно повезане јер је децентрализација⁸⁾ део концепта *доброг владања* који претпоставља спуштање нивоа владања, односно препуштање надлежности и ресурса нижим нивоима власти не би ли се грађанима приближила власт.⁹⁾ Сматра се да „децентрализација подразумева пренос моћи, одговорности и финансија од централне владе ка поднационалним нивоима власти.“¹⁰⁾ Децен-

7) Снежана Ђорђевић, „Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства“, у: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009, стр. 145.

8) Питање функционалности и оправданости оваког вида децентрализације послова града Београда нису тема овог истраживања већ ће фокус бити на групи аргумената који се бави политичком представљености грађана на нивоу градских општина, односно децентрализацијом одлучивања.

9) Видети више: Cheema Shabbir, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Kumarian Press, Bloomfield, 2005, p. 5.

10) Gordan Crawford, Christof Hartmann, „Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?“, in: *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and*

трализација ипак не представља само спуштање надлежности са државног на ниже нивое, већ представља и преношење са једног нижег нивоа као што је округ или град на нивое испод њих. У нашем случају децентрализација града Београда би требало да представља преношење надлежности са града на градске општине, а у складу са тим и демократско одлучивање грађана о тим надлежностима и пословима на нивоу градских општина.

Уколико у анализу узмемо само децентрализацију одлучивања, са нивоа града на градске општине, тиме што је владање на нивоу градске општине/општинску власт) ближе народу, децентрализација би требало да прошири грађанске могућности за јавно дебатоване, разматрање и учешће у процесу доношења одлука јер се грађани сада питају о темама које су *близу куће* и дају смисао грађанском праву на избор, али и одговорност за политичке процесе. Локални избори за локалну владу (скупштину градске општине) са широким кругом овлашћења значи већу одговорност за изабране и бољу представљеност и заступљеност грађана.¹¹⁾ Партиципација грађана је од кључне важности за локалну самоуправу, а посебно за њене најниже нивое.

Иако градске општине нису ЈЛС према важећим прописима, само постојање избора и грађанске представљености би требало да омогући грађанску партиципацију, односно укључивање и покушај утицаја на доношење одлука обичних чланова политичке заједнице (градске општине). „Свакако да је гласање најчешћи облик партиципације грађана, за многе од њих је то ствар и грађанске одговорности, односно кључни аспект грађанства – право гласа, односно могућност да се изађе на изборе и да се изаберу функционери који ће да владају. Наравно, постоје и друге методе учешћа.“¹²⁾ Испитаћемо и какав је оквир избора на нивоу градских општина и које су могућности других облика партиципације.

Кључни задатак овог рада јесте да кроз емпиријско истраживање докаже хипотезу да не постоји функционална децентрализација одлучивања, односно, политичка представљеност грађана на нивоу градских општина. Не постоји веза између грађана и њихо-

Conflict? (eds.) Crawford, Gordon; Hartmann, Christof, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008, p. 7.

11) Видети више: Anirban Pal, *Planning from the Bottom Up: Democratic Decentralisation in Action*, Delft University Press, Amsterdam, 2008, p. 24.

12) Ann Bowman, Richard Kearney, *ibid*, p. 81.

вих представника, грађани не учествују у доношењу одлука ни-ти су упућени у одлуке својих градских општина, а постоји висок степен незадовољства поводом рада грађанских представника на најнижем нивоу (градске општине), слаба партиципација грађана која се огледа кроз изборну партиципацију, али и одсуство других метода партиципације, а све то би децентрализација одлучивања на ниво градских општина требало да донесе.

2. МЕТОДОЛОГИЈА ИСТРАЖИВАЊА

Истраживање које је за циљ имало упознавање са ставовима грађана о политичким представницима и функционерима на нивоу градских општина спроведено је у периоду од 20. априла до 10. маја 2014. године. Истраживање је спроведено међу пунолетним грађанима Републике Србије у Београду. На основу података Републичког завода за статистику број становника града Београда износи 1.639.121.¹³⁾ Према подацима Републичке изборне комисије од укупног броја становника града Београда 1.444.296 има право гласа.¹⁴⁾ Укупно је испитано 739 испитаника, тако да 95% статистички интервал поверења за појаве са инциденцом од 50% износи + /- 3.6. Тип узорка је случајни, стратификовани. Стратификација узорка је рађена на основу старости и општини становања.

Опис узорка на основу старости:

До 30 година	270 испитаника
Између 30 и 50 година	251 испитаника
Преко 50 година	211 испитаника

Табела 1. Старосне групе

Истраживање је спроведено у 12 београдских општина: Савски венац, Стари град, Врачар, Звездара, Вождовац, Нови Београд, Палилула, Земун, Раковица, Чукарица, Сопот и Обреновац. Општине смо груписали у три страте на основу критеријума близине у односу на центар града.

Опис узорка на основу локације општине:

13) Републички завод за статистику, *Попис 2011*, http://media.popis2011.stat.rs/2011/prvi_rezultati.pdf (приступљено 12.07.2014.)

14) Службени лист града Београда: *Одлука о објављивању укупног броја бирача у граду Београду*, <http://www.slloblistbeograd.rs/pdf/2004/22-2004.pdf#view=Fit&page=1> (приступљено 12.07.2014.)

Страта 1: Врачар, Звездара, Палилула, Савски венац, Стари град	272 испитаника
Страта 2: Чукарица, Раковица, Нови Београд, Земун, Вождовац	382 испитаника
Страта 3: Обреновац, Сопот	85 испитаника

Табела 2. Број испитаника по стратама

Тачан број испитаника по градским општинама можете видети у табели испод:

	Број	Проценат
Савски венац	60	8,1
Стари град	66	10,3
Врачар	54	7,3
Звездара	58	7,8
Вождовац	134	18,1
Нови Београд	85	11,5
Палилула	24	3,2
Земун	59	8,0
Раковица	60	8,1
Чукарица	44	6,0
Сопот	25	3,4
Обреновац	60	8,1

Табела 3. Број испитаника по градским општинама

Полна стратификација показује да је у узорку било 51,7% испитаника и 48,3% испитаница. Што се тиче образовања у узорку смо имали 6% испитаника са основном школом, 43,5% испитаника са завршеном средњом школом, 19,7% испитаника са вишом школом и 30,8% испитаника са факултетским образовањем. Када је реч о запослењу, у јавном сектору ради 20,5% испитаника, у приватном сектору 33%, студената 17%, незапослених 13,5% и пензионера 16%. Месечна примања наших испитаника поделили смо у три категорије: до 40.000 динара (59,5%), између 40.000 и 80.000 динара (33,5%) и преко 80.000 динара (7%).

Истраживање је спроведено анкетним испитивањем на основу упитника који је садржао три групе питања. Питања из прве групе односила су се на опште социо-демографске карактеристике испи-

таника. Питања из другог дела су се односила на информисаност и укљученост грађана у политичка дешавања на локалу. Питања из треће групе односила су се на ставове грађана о раду локалних политичких функционера.

У анализи добијених података вршена је постстратификација по полу, старосном добу и нивоу образовања. У анализи су коришћене класичне дескриптивне анализе (фреквенције и укрштања), затим тестови корелације, т-тестови независних узорака и тестови анализе варијанси.

3. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Циљ истраживања је био да сазнамо којим се мотивима воде бирачи при избору представника на изборима за одборнике у градским општинама, колико је грађанима важно каква ће бити општинска власт, колико су упознати са могућностима контроле, да ли знају ко су им представници, да ли имају поверења у њих, да ли мисле да постоји утицај републичке на градску и општинску власт, да ли се информишу и да ли проверавају рад своје градске општине са циљем да резултатима потврдимо постављену хипотезу о нефункционалној децентрализацији одлучивања.

Од укупног броја испитаника 19,9% испитаника учлањено је у неку политичку партију, док 80,1% испитаника није. Овај податак нам је од значаја јер се у класификацији политичке партиципације чланство у политичким партијама налази на вишем ступњу партиципације (активистичко језгро и политички ангажовано становништво) и претпостављамо¹⁵⁾ да је њихова упућеност у политичка дешавања на вишем нивоу од повремених партиципаната и политички пасивног и аполитичног становништва.¹⁶⁾

Оно што је битно за контекст истраживања јесте да ли испитаници редовно излазе на изборе. На питање да ли редовно гласате позитивно је одговорило 60,5% испитаника, негативно је одговорило само 12,9% испитаника, док је преосталих 26,7% испитаника одговорило да понекад излази на изборе. Овај податак нам говори

15) Претпоставку доказујемо укрштањем података из истраживања која нам говоре да чланови партије имају средњу вредност одговора на питање колико прате политичка дешавања 3,95 (1-5) насупротив оних који нису чланови партије који имају средњу вредност 2,93 (1-5)

16) Видети типологију политичке партиципације грађана у: Зоран Стојиљковић, *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 320.

да су испитаници политички партиципанти у великом броју, као и повремени политички партиципанти што резултатима даје још већу релевантност. Једно од битних питања јесте колико су грађани заинтересовани за различите нивое власти. Имајући у виду значај најнижег нивоа власти за грађане, теоријски гледано очекивано је да су грађани најзаинтересованији за ниво одлучивања који им је најближи, за ниво градских општина. Међутим, резултати су другачији. Од одговора на понуђене опције¹⁷⁾ смо добили следеће резултате. Просечна заинтересованост испитаних грађана за републичку политику износи 3,39; за градску 3,17; а за политику на нивоу градских општина тек 3, што значи да су грађани за ниво градских општина најмање заинтересовани.

Једно од битних питања остваривања локалне демократије јесте транспарентност и доступност свих информација о раду и резултатима градских општина. На питање да ли мислите су доступне информације о раду градских општина, тек 10,8% испитаника је одговорило потврдно, 52,4% испитаника сматра да нису доступне информације, док је 36,8% испитаника одговорило да су информације делимично доступне.

У наредном делу ћемо изнети резултате неколико кључних налаза до којих смо дошли у овом истраживању, а тичу се представника грађана у градским општинама, мотивима на основу којих грађани гласају и њиховом информисаношћу. На питање да ли знају ко су политички представници у градској општини, чак 53,3% испитаника је одговорило да не зна, а 46,3% испитаника да зна. Посебно је важно истаћи још неколико података који су у вези са представљеношћу. Занимљив је податак да од 53,3% испитаника који су одговорили да не знају ко су им политички представници, њих 81,8% редовно или повремено гласа. Што нас доводи до закључка да мотиви гласања ипак нису везани за политику на нивоу градских општина. Како бисмо добили одговор, поставили смо контролно питање о мотивима гласања наших испитаника.

На питање чему дају предност када гласају на изборима за одборнике градске општине, испитаници већински дају предност програму партије – 50,9%, затим лидеру партије – 34,1% и на крају локалном лидеру – 15%. Ови резултати дају једноставну слику да грађани на изборима за одборнике градских општина гласају на

17) 1 – Уопште нисам заинтересован; 2 – Нисам заинтересован; 3 – И јесам и нисам; 4 – Заинтересован сам; 5 – Веома сам заинтересован

основу партијских програма и њихових лидера, односно на основу општих републичких тема, порука и лидера. Грађани су питани и да ли им смета што се личности лидера партија користи у кампањи на нивоу градских општина и њих 39,8% је одговорило да им смета, оних са одговором не смета је било 26,2%, а 34,1% испитаника је рекло да не обраћа пажњу. Једно од најважнијих питања било је да грађани оцене колико републичке власти утичу на власт градске општине на скали од 1 (не утиче уопште) до 5 (веома утиче) и просечна вредност одговора је 3,71, а проценат оних који мисле да утиче (вредности 4 и 5 на скали) је 84,9% испитаника.

Још једно питање које је постављено испитаницима, а које је требало да нас упуту у стање локалне представљености јесте питање да ли су грађани упознати са променом партија у скупштини градске општине. Да је упознато са променама одговорило је 29,4% испитаника, да је делимично упознато 29,2% испитаника, а да није упознато са променама је одговорило чак 41,4% испитаника.

Следећа група питања се односи на поверење и контролу локалних представника власти. Поверење у локалне представнике има тек 25,5% испитаника. Нешто веће поверење у процентуалном исказу имају испитаници који редовно излазе на изборе, њих 31,2% има поверења, док од испитаника који не излазе на изборе тек 12,6% има поверење. Занимљиво је укрстити одговоре о поверењу у политичаре са одговорима на питање чему испитаници дају предност приликом гласања. Од оних који дају предност програму партије (којих је највише – 50,8%) тек 19% има поверење и представнике на нивоу градских општина. Проценат оних који предност дају лидеру партије (34,1%), а имају поверење износи око 30%, док највећи степен поверења постоји код оних којих гласају за локалне лидере (њих је око 15,1%), чак 40% њих има поверење у локалне представнике. Када се ради о провери рада тек 15,6% испитаника је проверавало резултате и рад својих представника. Посебно је забрињавајуће када се ради о политичкој партиципацији јер су резултати поводом заинтересованости испитаника за учествовањем у локалној власти такви да је тек 24,6% испитаника заинтересовано, као и познавање надлежности градских општина које познаје тек нешто више од половине испитаника – 50,7%.

4. ШТА НАМ ГОВОРЕ РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА?

Након што смо представили најважније резултате истраживања, у овом поглављу представљене резултате доводимо у везу са полазном хипотезом која проблематизује функционалност и учинковитост децентрализације одлучивања на нивоу градских општина у Београду. Децентрализација одлучивања у Београду би требало да доведе до три суштинске ствари, а то су 1) партиципација грађана у својим градским општинама; 2) представљеност грађана у институцијама градских општина; и 3) поверење у представнике и грађанска контрола рада. Ова три принципа (партиципација, представљеност и поверење и контрола) су суштина демократије на нивоу градских општина и они су један од два разлога децентрализације у граду Београду. Управо кроз укрштање ових принципа и резултата истраживања доказујемо да систем градских општина не врши један од два кључна задатака, а то је децентрализација одлучивања.

4.1. ПАРТИЦИПАЦИЈА

„Најчешће, реформе у областима локалне самоуправе и шире, децентрализације се спроводе да би се остварили одређени циљеви, у неким случајевима политички, негде економски, док се у савременим друштвима тежи јачању демократије и повећавању партиципативне улоге грађана у локалним пословима.“¹⁸⁾ Када говоримо о партиципацији грађана пре свега разликујемо изборну и неизборну партиципацију. Изборна партиципација подразумева учешће на изборима, односно бирање и кандидовање. Нас, пре свега, интересује бирачка партиципација грађана. У истраживању које смо спровели велика већина испитаника гласа на изборима стално (60,5%) или повремено (26,7%), што би се могло рећи да је то изузетно висок ниво изборне партиципације. Ипак, овакви резултати анкете могу да нас заварају. Разлог овако високе изборне партиципације на нивоу градских општина јесте што су у већини градских општина избори за општинске одборнике одржавају истовремено када и избори за градске одборнике као и избори за народне по-

18) Петар Матић, Александра Мировић, „Локална самоуправа у контексту модернизације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2011, стр. 264-265.

сланике, а често и са председничким изборима. Самим тим, мотиви изласка бирача на изборе углавном нису мотиви да бирају општинске одборнике, већ су заинтересовани за више нивое избора. Ову тезу аргументујемо и процентима изашлих бирача на изборе у градским општинама где се избори не одржавају истовремено са локалним, републичким или председничким. Земун и Вождовац су градске општине у којима су се у претходним годинама избори одржавали у одвојеним терминима. На ванредним изборима у ГО Земун 2009. године је излазност бирача на изборе била 35,75%, а у ГО Вождовац још мања, 32,5%¹⁹⁾ што доводи до закључка да су избори на нивоу градских општина апсолутно ниже важности за грађане. Четири године касније, када су избори опет били одвојени од осталих, у ГО Земун је гласало 35,05% бирача, а у ГО Вождовац излазност бирача је била 36%.²⁰⁾ Имајући у виду ове податке, јасно је да изборна партиципација на нивоу градских општина проузрокована истовременим одржавањем избора на свим нивоима.

Са друге стране, питање партиципације на нивоу градских општина посматрамо и кроз резултате истраживања о заинтересованости грађана за општински ниво политике. Резултати су такви да грађани дефинитивно не виде ниво градских општина као прилику за партиципацију и не осећају се укључено. Заинтересованост је далеко виша за републичку политику (3,39 на скали од 1 до 5), као и за градску (3,17), а тек на крају за општинску (3). Ипак, кључни подаци који нам говоре о томе колико грађани не виде сврсисходност градских општина пре свега када говоримо о децентрализацији одлучивања јесте став грађана о заинтересованости за учествовање у локалној власти, где је тек 24,6% исказало заинтересованост.

Битно је поменути и институције непосредне демократије које стоје грађанима на располагању. „Систем непосредне демократије подразумева непосредно одлучивање о начину и условима задовољавања заједничких потреба свих о чијим се потребама ради.“²¹⁾ Према Статуту града Београда грађани учествују осим преко иза-

19) Извор података: РТС, *Ванредни локални избори: Земун, Вождовац, Косјерић* <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/66284/Lokalni-izbori%3A+Zemun,+Vo%C5%BEdo-vac,+Kosjeri%C4%87+.html> (приступљено: 05.08.2014.)

20) Извори података: Изборна комисија градске општине Земун, <http://www.zemun.rs/cms/sr/vesti/saopsteni-rezultati-lokalnih-izbora-u-zemunu>, Е-избори, *Резултати избора на Вождовцу*, <http://eizbori.com/rezultati-izbora-na-vozdovcu-sns-53-3-ds-11-7-sps-8-23-1dp-urs-srs-ispod-cenzusa/> (приступљено: 05.08.2014.)

21) Драган Марковић, „Демократски капацитети сеоске самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2013, стр. 6.

браних одборника скупштине градске општине (избори) и путем грађанске иницијативе, збора грађана и референдума.²²⁾ Статут града је предвидео могућност директне демократије, међутим одредбе које су прописане су такве да су готово немогуће. Поменућемо само референдум за чије је покретање потребно прикупити оверене потписе 10% уписаних бирача на територији градске општине. Осим што је услов за расписивање референдума у виду потребног процентуалног броја потписа висок, цео процес је и скуп, у стварности готово и неостварив, што показује и податак да није било ниједног референдума на територијама градских општина. У овом одељку смо показали како систем градских општина у Београду не остварује свој циљ децентрализације одлучивања, а то је повећање партиципације грађана.

4.2. ПРЕДСТАВЉЕНОСТ ГРАЂАНА У ИНСТИТУЦИЈАМА ГРАДСКИХ ОПШТИНА

Представљеност грађана је један од кључних принципа савремене демократије. Представљеност постоји, јер грађани на изборима за одборнике градских општина бирају одборнике, али је наш циљ у истраживању био да испитамо каква је то представљеност, односно да утврдимо да ли заиста постоји веза и каква између принципала и агента, односно између грађана и изабраних представника.

За успешно функционисање локалне демократије (на нивоу градских општина) је неопходна локална персонализованост политике. Да грађани знају ко су њихови одборници и коме свакодневно могу да се обрате за помоћ, да дају предлог и сл. Такође, општинска политика се не сме свести на персонализацију партијских лидера, односно локалне кампање не би требало да се воде на име, и у име партијског шефа или државника, јер се тиме општинска политика и дневни општински проблеми ниподоштавају, а они управо и јесу кључна ствар општинске, локалне демократије.

Општински избори су процеси којим се креирају демократски органи на општинском нивоу. Јако је битно да се актери који учествују на изборима посвете општинским изборним темама и да на изборима грађанима нуде општинске програме и предлоге јав-

22) Видети више: Статут града Београда, *Сл. лист града Београда*, бр. 39/08, 6/10 и 23/13, чл. 78.

них политика које ће реализовати уколико дођу на власт. Питање општинских изборних тема је од суштинске важности, јер се са општинским јавним политикама грађани сусрећу свакодневно, а с обзиром да се ради о најнижем нивоу демократије неопходно је да буду укључени у процесе њиховог креирања, макар кроз гласање на изборима. За добро функционисање општинске демократије је неопходно да изборни актери креирају своје програме, представљају их, о њима разговарају са грађанима, и онда, демократским системом посредног владања, крену у реализацију тих програма уколико добију подршку за исте. Неопходно је да се кампање за општинске изборе воде на основу општинских тема и проблема, да оне буду општински персонализоване, односно да се након избора зна ко су представници грађана и коме могу да се обрате.

Кључни резултати у истраживању које смо спровели се тичу управо ових тема. Питање персонализације општинске власти (што кроз скупштину што кроз извршну власт) и питање гласања на општинским изборима, а добијени резултати само потврђују закључке из претходног потпоглавља. Чињеница да 53,3% испитаника не зна ко су му представници грађана у скупштини општине (од тога њих 81,8% редовно или повремено гласа) довољно говори о питању персонализације општинске политике и слабе, односно готово никакве везе између бирача и представника. Такође, са променама странака у скупштинама градских општина није упознато 41,4% испитаника, а делимично упознато тек 29,2% испитаника.

Кандидати за одборнике и председнике општине нису имали лидерске кампање, нити су били представљени, већ се подршка на општинским изборима тражила кроз имена лидера партија и њихове поруке. Као последица тога, јавља се проблем локалне представљености, јер грађани након избора не знају ко су њихови одборници, а често ни председници општина.

Додатно потврђујемо овај закључак кроз резултате истраживања тиме што су мотиви бирача приликом гласања доминантно програми партија (општи програм, државни) – 50,9% испитаника, затим лидери партија – 34,1%, а локални лидери су битни за свега 15% испитаника. Овим додатно потврђујемо тезу да је висока бирачка партиципација пре свега заснована на истовремености општинских са градским, републичким и понекад председничким изборима. Евидентно је да се на општинским изборима гласа на основу општих републичких тема и да већина грађана не зна своје

представнике, али један од великих проблема јесте и питање избора извршног дела власти и креирање скупштинских већина. Изборни систем који уређује кандидовање и избор одборника, као и начин избора председника општина омогућава нешто што се назива пресликавање републичке коалиције на локални ниво, а самим тим и на ниво градских општина. Испитаници у анкети су са великом већином (84,9%) потврдили да републичка власт утиче на креирање власти на нивоу градске општине.

Објашњење проблема зашто не постоји општинска персонализованост, односно веза грађана са изабраним представницима, као ни промоција општинских изборних кампања са општинским темама можемо тражити у институцијама, односно у изборном систему. Изборни систем је уређен Законом о локалним изборима. Систем је пропорционалан, са једном изборном јединицом, а одборници се бирају на основу листа политичких странака, њихових коалиција и листа које предложи групе грађана.²³⁾ Тиме што постоји једна изборна јединица и што се одборници бирају по систему листа које су још познате као систем партијских листа (грађани гласају за партију, а не за индивидуалног кандидата), грађани немају одборнике према изборним јединицама у својој најближој околини, а врло често рурални делови ЈЛС уопште нису представљени. Према томе, грађани немају свог директног представника из своје изборне јединице, већ су представници изабрани на основу партијских листа. Грађани гласају само за партије.

Између осталог, партијске листе које се кандидују на локалним изборима по правилу у имену листе имају име шефа партије, а такође до имена кандидата за одборнике партија, пре избора је готово немогуће доћи. Практично, избор на локалним изборима се своди на заокруживање имена партијских шефова који немају никакве везе са локалном заједницом, градском општином, а управо искључиво ове партије освајају одборничке мандате, са малим процентом успеха локалних, општинских партија или покрета. Пример који доказује правило имамо у изборима у ГО Земун у 2013. години. Од 14 пријављених листа, 8 партија националног значаја је учествовало самостално (или као лидери листе) на њима и 6 општинских покрета или заједничких листи покрета и партија. Од тих 8 партија, чак 7 је у имену листе за општинске изборе

23) Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС и 54/2011, чл. 5 и 7.

имало имена шефова партија који са том градском општином немају никакве везе (Вучић, Коштуница, Дачић, Шешел, Јовановић, Вацић, Грујичић). Само је Демократска странка од партија изашла са именом општинског лидера.²⁴⁾ Резултати избора су такви да су одборничке мандате освојили само четири изборне листе великих партија.

Као једно од могућих решења за проблем представљености јесте промена изборног система. Већински изборни систем са бројем изборних јединица једнаким броју одборника који се бирају (именом и презименом, а не уз посредство изборне листе и партије) би довео до тога да кандидати за одборнике морају да траже подршку у својој изборној јединици, непосредном животном окружењу, а да касније када буду изабрани, њој и буду одговорни. На тај начин сваки грађанин би у свом најнепосреднијем окружењу имао свог представника који би му био одговоран.

4.3. ПОВЕРЕЊЕ И КОНТРОЛА ИЗАБРАНИХ ПРЕДСТАВНИКА

Од великог је значаја да грађани на најнижем нивоу демократског одлучивања, микро нивоу, нивоу градских општина имају поверење у изабране представнике и да контролишу њихов рад. Међутим овај принцип на ком се заснива децентрализиција одлучивања је према резултатима истраживања потпуно дискредитован. Иако би на том нивоу одлучивања грађани требало да проверавају рад својих представника, тек 15,6% испитаника у истраживању је проверавало рад. Са друге стране, поверење у локалне представнике, који би требало да буду „суседи“ и неко ко је продужена рука сваког грађана на нивоу градске општине, има тек 25,5% испитаника. Низак ниво поверења се свакако може довести у везу и са слабом представљеношћу и слабом везом између грађана и представника јер тешко је имати поверење у „имагинарне“ представнике, за које већина грађана ни не зна ко су, који нису изабрани директно нити имају своју ужу бирачку базу, односно своју изборну јединицу. То посредно утиче и на представнике, одборнике, који се и не труде да одржавају везу са бирачима, јер су они у стварности више одговорни партијама који су их ставили на изборну листу него грађанима.

24) Видети збирну изборну листу, ГО Земун, избори 2013. <http://www.zemun.rs/cms/sites/default/files/zbirna%20izborna%20lista.doc> (приступљено: 06.08.2014.)

Од суштинске је важности да кампање буду локално персонализоване и да постоји макар минимална веза између изабраних представника и грађана, а то нам потврђују и резултати истраживања који говоре да највеће поверење у локалне представнике имају они грађани који приликом гласања предност дају локалним лидерима, њих 40% има поверење у представнике, док код оних који предност дају програму партије поверење у представнике има тек 19% испитаника, а уколико се предност даје лидеру партије поверење има 30% испитаника.

* * *

Циљ истраживања је био да потврди тезу да је децентрализација одлучивања у Београду са градским општинама нефункционална, односно да не испуњава свој основни задатак. Партиципација, учествовање у доношењу одлука, информисаност грађана, делиберација, политичка представљеност и постојање везе између изабраних представника и грађана, гласање на основу општинских тема и општинских кандидата, мере контроле и поверење у представнике, све ово су принципи које децентрализација одлучивања на ниво градских општина треба да донесе. Анкета коју је попунило 739 испитаника са територије Београда нам је донела резултате који су недвосмислено показали да се поменути принципи не остварују. Став грађана, њихове партиципативне навике и демократско деловање су такви да су потврдили почетну хипотезу.

Узроци нефункционалности децентрализације одлучивања су пре свега у институционалном дизајну. Главни узрок јесте и сам статус градских општина које позитивно правно гледано нису јединице локалне самоуправе, као и недовољна децентрализација послова између града Београда и градских општина, јер су градске општине ипак сведене на ниво месних заједница гледајући упоредну перспективу система локалних самоуправа и непостојање финансијске аутономије градских општина. Затим, лоше уређеног институционалног дизајна, односно, лоше креираних институција које узрокују непредстављеност грађана (пропорционални изборни систем са једном изборном јединицом и системом партијских листа, као и непостојање непосредног избора председника општине).

ЛИТЕРАТУРА

- Bowman, Ann; Kearney, Richard, *State and Local Government*, Cengage Learning, Wadsworth, 2010.
- Градска општина Земун, *Збирна изборна листа*, <http://www.zemun.rs/cms/sites/default/files/zbirna%20izborna%20lista.doc>
- Градска општина Земун, *Саопштени резултати локалних избора у Земуну*, <http://www.zemun.rs/cms/sr/vesti/saopsteni-rezultati-lokalnih-izbora-u-zemunu>
- Ђорђевић, Снежана, „Организација, нивои власти и надлежности - компаративна искуства“, у: *Београд: демократска метропола* (ур. Павловић, Вукашин; Орловић, Славиша), Центар за демократију Факултета политичких наука, Београд, 2009.
- Е – избори, *Резултати избора на Вождовцу*, <http://eizbori.com/rezultati-izbora-na-vozdovcu-sns-53-3-ds-11-7-sps-8-23-ldp-urs-srs-ispod-cenzusa/>
- Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - Одлука УС и 54/2011.
- Лиљић, Стеван, „Правна држава, јавне службе и локална самоуправа“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Марковић, Драган, „Демократски капацитети сеоске самоуправе“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2013.
- Матић, Петар; Мировић, Александра, „Локална самоуправа у контексту модернизације“, *Политичка ревија*, Институт за политичке студије, Београд, бр. 3/2011.
- Милосављевић, Богољуб; Јеринић, Јелена, *Надлежности јединица локалне самоуправе у Србији: Анализа правног оквира*, Програм подршке општинама IPA 2007, Београд, 2012.
- Pal, Anirban, *Planning from the Bottom Up: Democratic Decentralisation in Action*, Delft University Press, Amsterdam, 2008.
- Прокопијевић, Мирослав, „Без локалне демократије нема демократије“, у: *Локална демократија: стање и перспективе* (ур. Дамјановић, Мијат), Магна агенда, Београд, 2002.
- Радио телевизија Србије, *Ванредни локални избори: Земун, Вождовац, Косјерућ*, <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/Srbija/66284/Lokalni-izbori%3A+Zemun,+Vo%C5%BEdovac,+Kosjeri%C4%87+.html>
- Републички завод за статистику, *Попис 2011*, http://media.popis2011.stat.rs/2011/prvi_rezultati.pdf
- Службени лист града Београда, *Одлука о објављивању укупног броја бирача у граду Београду*, <http://www.sllistbeograd.rs/pdf/2004/22-2004.pdf#view=Fit&page=1>

- Shabbir, Cheema, *Building Democratic Institutions: Governance Reform in Developing Countries*, Kumarian Press, Bloomfield, 2005.
- Статут града Београда, *Сл. лист града Београда*, бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013.
- Стојиљковић, Зоран, *Партијски систем Србије*, Службени гласник, Београд, 2008.
- Устав Републике Србије, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006.
- Crawford, Gordon; Hartmann, Christof, „Introduction: Decentralisation as a Pathway out of Poverty and Conflict?“, in: *Decentralisation in Africa: A Pathway out of Poverty and Conflict?* (eds. Crawford, Gordon; Hartmann, Christof), Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008.

*Boban Stojanovic
Nikola Jovic*

DECISION MAKING DECENTRALISATION IN BELGRADE – CITIZENS' ATTITUDES ABOUT THE EFFECTIVENESS

Resume

The system of local self-government in Serbia is a single stage, and a local government is realized through the municipalities, cities and the city of Belgrade. However, cities may establish city municipalities. City of Belgrade has 17 city municipalities. They are not local government units, but have elements of local government. City of Belgrade has made decentralization of activities and decision making, considering that city municipalities have their own institutions that are constituted after the democratic elections in the territory of city municipalities. The hypothesis of this paper is that the decentralization of decision-making has failed in its function. It assumes certain principles such as higher citizen participation and participation in decision-making, public discussion, informed citizens and controlling, political representation and a strong link between elected representatives and citizens, as well as electoral participation based on the motives such as municipal election issues and electoral candidates. Methodological, testing the hypothesis we conducted with empirical research through questionnaires with 26 questions, that is completed by 739 citizens from the territory of Belgrade. The results we obtained in our research we have led in connection with the principles of de-

cision-making decentralization. The questionnaire was so designed to show us the attitudes and habits of democratic citizens that might be confirmation or disprove the hypothesis. The results clearly confirm the hypothesis that the decision-making decentralization at the level of urban municipalities failed in its function. Participation is very low at level of city municipalities, even though citizens in many cases voting in elections, and confirmation comes to us in a low percentage of respondents who are interested in participating in the municipal government. Representation is almost nonexistent, more than half of the respondents who have not addressed to their representatives at the level of city municipalities, and voting motives are predominantly party program and party leader, while less than a fifth of citizens in the ballot preference given to local leaders. Citizens in the vast majority believe that the central government influence on municipal government, for which they are at least interested. Trust in the elected representatives is at a very low level, and control of the work even lower. Causes of dysfunctional decision making decentralization are primarily in institutional design. The main cause is itself the status of city municipalities which are not local governments units, as well as insufficient decentralization activities between the City of Belgrade and city municipalities, because the city's municipalities are reduced to the level of local communities by looking at the comparative perspective of the local self-government system and the absence of financial autonomy of city municipalities. Then, badly regulated institutional design of political institutions, i.e, badly created institutions that cause non representation of citizens (proportional electoral system with single electoral unit and system of party lists, as well as the absence of direct election of president of the municipality).

Key words: decision making decentralization, city municipalities, representation, participation, research results, attitudes of citizens.