

Побољшајмо ЖИВОТ

у нашој општини!



уредник
мр Лазар Марићевић

www.razvojsrbije.org.yu



ЦЕНТАР
ЗА РАЗВОЈ СРБИЈЕ

Побољшајмо живот
у нашој општини

*Праћење рада општина
Резултати истраживања и препоруке
за развој локалне заједнице*

Издавач

Центар за развој Србије
www.razvojsrbije.org.yu

За издавача

Мр Лазар Марићевић

Уредник

Мр Лазар Марићевић

ISBN 978-86-85161-05-6

Тираж

2500 примерака

Припрема за штампу

S Consul Svet d.o.o., Београд

Штампа

Досије, Београд

ПОБОЉШАЈМО ЖИВОТ У НАШОЈ ОПШТИНИ

Праћење рада општина
Резултати истраживања и препоруке
за развој локалне заједнице

Београд
2008

САДРЖАЈ

РЕЧ УРЕДНИКА	7
<i>Драган Добрашиновић</i>	
ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	9
<i>мр Лазар Марићевић, Милан Аксентијевић</i>	
СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ У ОПШТИНАМА . . .	21
<i>др Мирослав Прокопијевић</i>	
ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ОПШТИНА	31
<i>мр Дејан Миленковић</i>	
ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И ТРАНСПАРЕНТНОСТ	41
<i>Прилози</i>	
УПИТНИК ЗА ПРЕДСТАВНИКЕ ОПШТИНЕ	67
УПИТНИК ЗА ГРАЂАНЕ	79

РЕЧ УРЕДНИКА

Центар за развој Србије, у сарадњи са 4 општине (Врачар, Вождовац Палилула и Прокупље) и са НВО Топлички центар за демократију и људска права, реализовао је активности у оквиру пројекта „Мониторинг рада општина“. Наш циљ је побољшање рада општина, укључивање грађана у процес доношења одлуке путем процене ефикасности рада јединице локалне самоуправе. Изабране су три београдске општине које имају мање надлежности него град Београд и прокупачка општина која има веће надлежности како би могли да упоредимо трендове између развијеног и мање развијеног дела Србије. У следећој фази пројекта грађани ће процењивати рад београдских општинских служби и градских предузећа.

Главна активност пројекта је била паралелно испитивање представника општине служби и истраживање перцепције грађана, корисника општинских служби, путем упитника који је обухватио четири области: (1) процену функционисања јединица локалне самоуправе, (2) процену стратешког планирања, (3) процену подстицања економског развоја и (4) процену заштите људских права и транспарентности.

Питања за грађане и представнике локалних власти била су различита, али су конципирана на начин који омогућава да се упоредно анализирају ставови о појединим елементима функционисања локалне самоуправе. Кроз питања постављена представницима локалних власти покушали смо да дођемо до што већег броја конкретних показатеља и информација. Када је реч о питањима постављеним грађа-

нима, превасходни циљ је био стварање слике о начину на који грађани перципирају локалну власт. На основу упоредне анализе одговора формулисане су препоруке за представнике локалних власти које се налазе на крају сваког текста.

Пројектне активности су замишљене да повећају квалитет рада општинских служби и локалне скупштине, на задовољство грађана у локалној средини. Представници општине на овај начин су указали на важност укључивање грађана у процесе рада општине, показали заинтересованост за методологију која ће унапредити њихов рад, као и спремност за сарадњу са невладиним организацијама. У анкетирању је учествовало 1732 грађана и то 350 са Врачара, 606 са Вождовца, 480 са Палилуле и 296 из Прокупља. Тиме су грађани показали да су заинтересовани за побољшање живота у локалној заједници. Анкетирање је спроведено у периоду од 10. октобра до 10. новембра 2007. године.

Реализацију пројекта су финансијски подржали: Канадска агенција за међународни развој и Балкански фонд за демократију – Пројекат „German Marshal Fund-a“.

*мр Лазар Марићевић
председник УО
Центра за развој Србије*

ФУНКЦИОНИСАЊЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

УВОД

Успостављање система локалне самоуправе који се заснива на принципима одговорности, професионалности и ефикасности од суштинског је значаја за креирање локалног амбијента који ће омогућити убрзани друштвени и економски развој заједнице. У циљу постизања тих циљева, неопходно је креирати систем у којем се на ефикасан и одговоран начин управља локалним буџетом, прилагодити број запослених у локалној самоуправи потребама и финансијским могућностима заједнице, организовати континуиране стручне обуке за запослене, развијати сарадњу са домаћим и међународним невладиним организацијама, пословним сектором, општинама у земљи и иностранству. Модернизација система локалне самоуправе подразумева улагање у људске и техничке ресурсе и конципирање модела унутрашњег устројства прилагођеног потребама грађана као крајњих корисника услуга.

Законодавни амбијент представља општи оквир за функционисање јединица локалне самоуправе. Могућности општина у креирању функционалног система локалне самоуправе у највећој мери су условљене законодавним решењима, пре свега одредбама Закона о локалној самоуправи.

Висина расположивих буџетских средстава, начин на који се њима располаже и способност општине да средства прибавља и на друге начине (на пример, конкурисањем код донаторских кућа), пресудно утиче на могућности локалне

самоуправе да задовољи потребе грађана и одговори на реалне потребе локалне заједнице.

Број и структура запослених, улагање у њихову професионалну обуку и постојање развијеног система менаџмента људским ресурсима, значајно утичу на ефикасност рада локалне самоуправе.

Начин рада општинских служби и могућност да грађани на најједноставнији начин остварују своја права у великој мери зависи од техничке опремљености локалних администрација и оспособљености службеника да на оптималан начин користе постојеће техничке ресурсе.

За стварање потпуније слике о функционисању локалне самоуправе, потребно је истражити начин на који функцио-нишу локална јавна предузећа и локалне установе. Локална јавна предузећа и установе су непосредно ангажовани на решавању комуналних проблема и задовољавању потреба грађана у друштвеним областима.

За функционисање локалне самоуправе од великог је значаја њен однос са градским и републичким властима и способност да оствари контакте, успостави и унапреди сарадњу са другим општинама у земљи и иностранству и локалним пословним и невладиним сектором.

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА

*Процена рада општина
(шта кажу представници општина)*

Законодавни оквир

Предуслов за успешно функционисање локалних самоуправа и развој локалних заједница јесте одговарајући законодавни оквир. Надлежности локалних самоуправа у области развоја, законски механизми за њихово остваривање и реални ресурси који стоје општинским властима на распо-

лагању, кључни су елементи од којих зависи успех локалних самоуправа. Представници локалних власти сагласни су у оцени да постојећи законодавни оквир не ствара одговарајуће предуслове за ефикасно функционисање локалне самоуправе у областима важним за развој локалне заједнице. Оваква оцена заснована је на непосредним искуствима локалних власти у општинама Врачар, Вождовац, Палилула и Прокупље, које се битно разликују по величини, броју становника и економској снази.

Формирање факултативних органа и тела

Закон о локалној самоуправи омогућио је општинама да поред обавезних, формирају и одређене органе и тела на факултативној основи. Законом је дефинисан начин њихових формирања и део делокруга активности којима би се ти органи и тела бавили. Најзначајнији органи које су општине могле да формирају су општински архитекта, општински менаџер и грађански бранилац.

Већина општина у којима је спроведено истраживање искористила је ову законску могућност. Све општине осим Палилуле имају општинског менаџера, што указује на амбицију локалних власти да активно учествују у подстицању локалног економског развоја. Општина Вождовац једина од четири општине има Општинског архитекту. Очигледно је да остали законом понуђени органи и тела нису у довољној мери атрактивни за локалне власти у општинама које су биле предмет истраживања.

Сарадња са градским и републичким властима

Законом о локалној самоуправи и сродним законима прецизно су дефинисани облици сарадње између општина и града (за београдске општине) и општина и републичких органа власти. Преовлађујућа перцепција локалних власти је да је сарадња општинских са другим нивоима власти добра,

али да би могла бити ефикаснија. Резултати истраживања не дају одговор на питање који су узроци оваквог стања.

Међусекторска сарадња

Степен и врста сарадње локалних власти с пословним и невладиним сектором указује, између осталог, на спремност локалних власти да укључе остале друштвене актере у дефинисање локалних политика, отвореност за приватно–јавна партнерства и развијеност локалног грађанског друштва и локалног бизниса. Општинске власти у општинама које су предмет истраживања сматрају да имају развијену сарадњу с пословним и невладиним сектором. Оваква оцена, када је у питању сарадња са пословним сектором, делимично стоји у корелацији са исказаним амбицијама локалних власти у области локалног економског развоја.

Дефинисање приоритета локалне заједнице

Начин дефинисања приоритета локалне заједнице указује на степен систематичности локалних власти у процесу превладавања проблема и формулисању праваца развоја. Приоритети се могу дефинисати на стратешком, акционом и пројектном нивоу.

Општине Врачар и Прокупље приоритете у решавању проблема заједнице дефинишу на бази претходно обављених истраживања и анализа, док општине Вождовац и Палилула не користе аналитичке методе. Занимљив је став надлежних у једној од општина у којима је спроведено истраживање, да за решавање инфраструктурних проблема, који су за већину општина приоритетни, није потребна претходна анализа.

Дефинисање приоритета без претходно обављених анализа извор је произвољности у одлучивању и непоштовања реалних потреба локалне заједнице. Последице оваквог приступа огледају се у заостајању или недовољно брзом на-

претку локалних заједница у различитим областима, од инфраструктуре до економског и друштвеног развоја.

Финансирање локалних самоуправа

Локална фискална политика средство је за решавање постојећих проблема, реализацију приоритета заједнице и спровођење општинских планова развоја. Општински буџет је нумерички израз политике локалних власти. Висина и структура локалног буџета два су основна елемента од којих зависи функционисање општине.

Локалне власти су сагласне у оцени да су буџетска средства којима општина располаже недовољна за обављање текућих послова и решавање постојећих проблема локалне заједнице. Ово је, преваходно, последица лоше економске ситуације и начина финансирања локалних самоуправа. Општине у којима је спроведено истраживање део средстава прибављају учешћем на конкурсима министарстава и међународних донаторских кућа.

Спремност да део средстава прибављају на нестандартан начин указује на спремност локалних власти да своје финансијско стање поправљају кроз учешће у тржишној утакмици. На овај начин, тржишни механизми се уводе у локални јавни сектор, што ће неминовно утицати на перцепцију општинских власти у сфери јавних финансија.

Број и образовна структура запослених

Ставови представника локалних самоуправа о броју запослених су подељена. Занимљиво је да представници две од четири општине сматрају да број запослених не одговара финансијским могућностима општине. Истовремено, нису приметне тенденције смањивања броја запослених у структури локалне самоуправе. Анализе указују да је број запослених у већини јединица локалне самоуправе у Србији значајно већи од броја запослених у земљама окружења и

Европске уније. На овај начин, велики део локалних буџета се, уместо у развојне програме, усмерава на расходе на запослене, од којих велики број представља непродуктивни вишак.

Политика запошљавања, професионалног усавршавања и управљања људским ресурсима елементи су који кључно утичу на функционисање локалних самоуправа. Представници локалних самоуправа сматрају да образовна структура запослених у општинама, осим у појединим областима, није усклађена с потребама општинских служби. Истовремено, у општинама, по правилу, не постоји развијен систем професионалне обуке за запослене нити развијен систем управљања људским ресурсима. Занимљиво је да овакав одговор добијамо од представника локалних власти. Ово указује на прилично јасну представу општинских власти о проблемима у овим областима. Истовремено, изостају активности које би допринеле отклањању постојећих проблема.

Очигледно је да се кроз политику запошљавања преламају одређени интереси који се не базирају на професионалним, већ на политичким потребама локалних политичких елита. На тај начин, уместо професионалне и ефикасне администрације, грађани добијају гломазан, скуп и неефикасан бирократски апарат, који је камен око врата локалних заједница.

Техничка опремљеност

Представници две општине (Врачар и Вождовац) сматрају да су у целини добро технички опремљене, док представници преостале две сматрају да су само неке од општинских служби добро технички опремљене. У све четири општине грађани електронским путем могу да прибављају потребну документацију за чије су издавање надлежне општинске службе. Ово представља значајан напредак у односу

на стање од пре пар година, посебно када су у питању општине из унутрашњости Србије.

Унапређење техничких могућности општина знатно доприносе повећању ефикасности општинских служби, посебно у области обављања административних послова. Улагање општина у техничку опрему, софтвере, изградњу сервисно-услужних центара представља тренд који олакшава комуникацију између грађана и локалне администрације и утиче на смањивање тензија које су биле карактеристичне за претходни период.

Информисање грађана – транспарентност рада

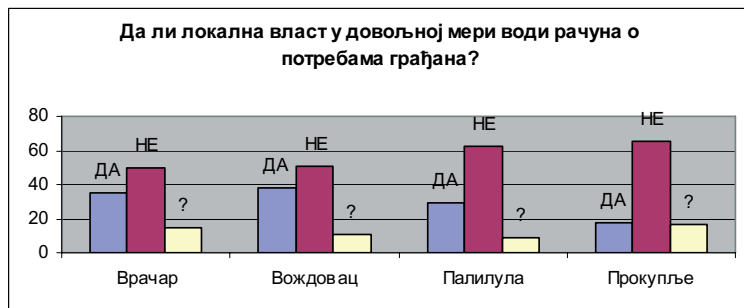
Представници локалних власти сматрају да општине свеобухватно и благовремено информишу грађане о својим активностима и плановима. Информисање се одвија преко сајтова, лифлета, информатора о раду, средстава јавног информисања. Представници локалних власти не помињу неке од других, могућих облика информисања и консултовања, попут формирања одређених тела у чијем би раду учествовали представници грађана или одржавања јавних расправа.

Планови локалних јавних предузећа и установа

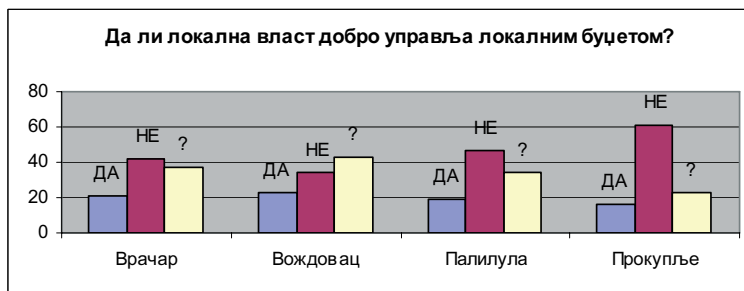
Скупштина општине је оснивач локалних јавних предузећа и установа. Планове рада и годишње извештаје локална јавна предузећа и установе подносе локалној скупштини. Локалне скупштине одобравају планове рада локалних јавних предузећа и усвајају извештаје о раду. Представници локалних власти у општинама у којима је вршено истраживање, сматрају да локална јавна предузећа и установе, односно нека од јавних предузећа и установа (Врачар) обављају послове који су им поверени у складу с пројектованим годишњим плановима рада. Не треба губити из вида околност да и општинска власт и руководство локалних јавних предузећа и установа произилазе из скупштинске већине.

Перцепција грађана (шта кажу грађани)

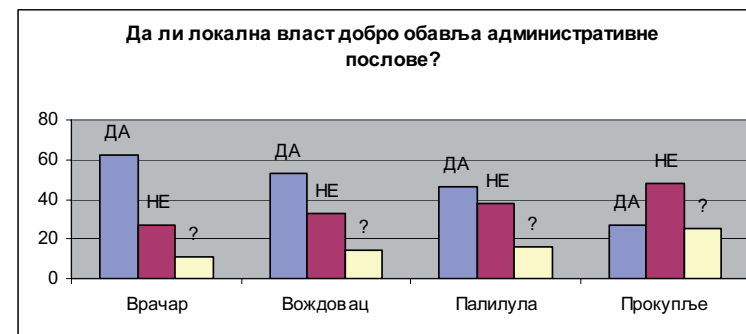
Перцепција грађана о раду локалне самоуправе је испитана серијом од пет питања:



Грађани свих општина у којима је спроведено истраживање у знатно већој мери сматрају да локална власт не води рачуна о стварним потребама грађана. Разлика између процента добијених негативних у односу на број позитивних одговора креће се од 13% (Вождовац) до чак 47% (Прокупље). У општини Врачар ова разлика износи 15%, а у општини Палилула 33%. Перцепција грађана је, дакле, негативна и говори о степену поверења који грађани имају у локалну власт.

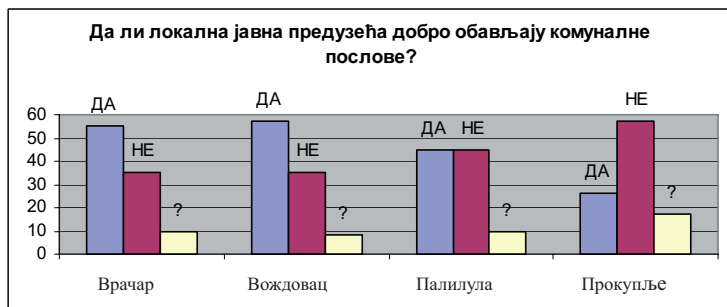


Грађани сматрају да локална власт не управља добро општинским буџетом. Разлика између процента испитаника који негирају ову тврдњу у односу на проценат оних који је подржавају креће се од 11% у општини Вождовац до 45% у општини Прокупље. У општини Врачар ова разлика износи 21%, а у општини Палилула 28%. Занимљиво је да је на ово питање изузетно велики број испитаника дао одговор неодлучан сам: у општини Врачар 36%, Вождовац 41%, Палилула 33%. У Прокупљу је број оваквих одговора знатно нижи и износи 15%. Овај податак је индикативан, пошто се питање односи на управљање буџетом, који је најзначајнији локални политички документ и нумерички израз политике локалних власти. Ако грађани нису сигурни како локалне власти управљају локалним буџетом, путем којег се извршава локална политика, поставља се питање колико су они уопште упознати са функционисањем локалне самоуправе.

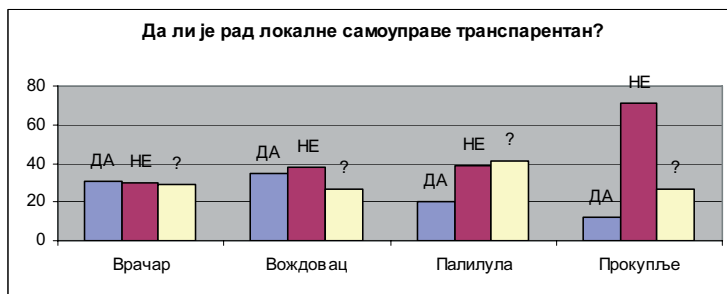


Осим ставова анкетираних грађана општине Прокупље, који се и по питању ове тврдње изјашњавају претежно негативно (20% више негативних него позитивних тврдњи) у преостале три општине ставови грађана су преовлађујуће позитивни. Анкетирани грађани Врачара изражавају највише задовољства ефикасношћу локалних власти у обављању административних послова, разлика између позитивних и негативних одговора је

чак 35% у корист позитивних резултата. У општини Вождовац та разлика износи 20%, док је у општини Палилула број позитивних у односу на негативне ставове већи је за 8%.



Ово је једина тврдња на коју добијамо све три могуће врсте одговора. У општинама Врачар и Вождовац преовлађују позитивни ставови (20% разлике и у једној и у другој општини у корист позитивних одговора), у општини Палилула је подједнак број позитивних и негативних мишљења испитаника, док у општини Прокупље преовладавају негативни ставови (37% више негативних него позитивних ставова испитаника). Очигледно је да су искуства грађана четири општине различита и да се ставови крећу од великог незадовољства до преовлађујућег задовољства радом локалних јавних предузећа.



Осим општине Врачар, у којој преовладавају позитивни ставови о транспарентности рада локалне самоуправе (2% више позитивних ставова), у преостале три општине преовлађујући су негативни ставови. У општини Вождовац ова разлика износи 3%, на Палилули 19%, док је у Прокупљу перцепција испитаника убедљиво негативна (чак 59% испитаника сматра да рад локалне самоуправе није транспарентан). Овде се, слично као и код питања о управљању општинским буџетом, у свим општинама појављује велики број одговара неодлучан сам. У општини Палилула, он износи чак 40% у односу на укупан број одговора.

Препоруке

Функционисање локалне самоуправе у свим општинама у којима је спроведено истраживање оптерећено је бројним проблемима екстерног и интерног карактера. Очигледно је да законодавни оквир који је био на снази од 2002. године није пружио довољно могућности за унапређење рада јединица локалне самоуправе. Крајем 2007. године Скупштина Србије је усвојила нови Закон о локалној самоуправи и Закон о локалним изборима, којима су начињене одређене измене у односу на претходне законе. Пракса ће показати у којој су мери новоусвојени закони добар оквир за функционисање јединица локалне самоуправе и колико су прилагођени потребама локалних заједница.

За унапређење функционисања локалне самоуправе неопходно је подићи ниво међусекторске сарадње и креирати приватно-јавна партнерства. На овај начин ствара се могућност за веће учешће грађана у дефинисању локалних политика. Самим тим, отвара се простор за дефинисање приоритета локалне заједнице у складу са реалним потребама грађана и ствара могућност за успостављањем локалног

тржишта идеја и монополизацију јавног сектора у сфери креирања локалних политика.

У циљу подизања нивоа ефикасности и функционалности јединица локалне самоуправе, задовољења потреба грађана и успешног развоја локалних заједница, потребно је подићи ниво транспарентности рада општина и ниво укључености грађана у процесе одлучивања. Сарадња са невладиним и пословним сектором, припрема и одржавање јавних расправа и округлих столова о значајним локалним питањима и формирање саветодавних тела састављених од представника грађана, неки су од начина за остварење дефинисаних циљева. Уз неопходан предуслов који подразумева подизање нивоа мотивације грађана за учешће у јавним пословима, за шта су приоритетно одговорне локалне власти.

Већина локалних самоуправа у Србији оптерећена је несразмерно великим бројем запослених у односу на финансијске могућности и реалне потребе општина. На овај начин локалне самоуправе на себе перузимају непримерену социјалну функцију и кроз политику неоправданог повећања броја радних места креирају политички и економски амбијент којим се деградира развојна функција општине. У наредном периоду, неопходно је смањити број запослених и прилагодити га могућностима, а структуру потребама општине. Неопходан је рад на подизању професионалних капацитета припадника локалне самоуправе и унапређењу система управљања људским ресурсима.

СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ У ОПШТИНАМА

УВОД

Стратешко планирање, представља процес одлучивања о томе где желимо бити у будућности, односно како видимо нашу организацију у будућем периоду.

Планирање, или стратешко планирање, је једна од основних функција управљања једном организацијом. Сматра се да добро планирање представља више од 50% урађеног посла.

Основни појмови, или саставни делови стратешког планирања су: визија, мисија, дефинисање краткорочних и дугорочних циљева и стварање плана акције за остваривање постављених циљева и задатака.

Визија је жељено стање у будућности. Она даје сваком послу оквир у коме ће се кретати организација. Елементи визије су обично: (1) основна делатност организације, (2) метод и приступ раду, (3) клијенти, циљна група и (4) вредности на којима се организација заснива. Свака организација, предузеће, јединица локалне самоуправе, влада неке државе има своју визију. Визија сваке успешне општине се налази на почетку сваког информативног материјала или веб странице и са њом су упознати сви запослени као и грађани чији је општина сервис.

Мисија је неодвојиви део представе о некој организацији. Она даје одговор на питање зашто организација постоји. Мисија (1) дефинише суштину организације, (2) усмерава процес доношења одлука, (3) описује на занимљив

начин визију организације, (4) појашњава разлог постојања организације и (5) служи као средство процене резултата које општина постиже.

Након дефинисања жељеног стања у будућности и метода како ћемо то стање постићи треба се посветити дефинисању дугорочних и краткорочних циљева. Циљеви се тичу пружања најбољих услуга, стварања иновација, другачији приступ у односу са грађанима, односе се на политику прихода и расхода, пројекције буџета.

На крају, имамо стварање плана акције (акционог плана) који представља детаљну разраду онога што је потребно да урадимо да би остварили циљеве, а односи се на знање, вештине, људске ресурсе, средства, контакте, однос с окружењем, са републичком власти, са градском власти, у случају градова са неколико општина, потребно време и друге ресурсе. Акциони план се може правити уопштено за остварење визије или по сегментима који зависе од фазе у којој се општина налази.

За планирање је потребна добра процена могућности у спољном окружењу за остварење визије, предвиђање околности на основу различитих анализа и осећаја, развој додатних стратегија које се могу уочити тек у реализацији и развој алтернативних стратегија уколико првобитни план налети на препреке.

Када планирамо неке активности мора се размишљати и о временским роковима везаним за краткорочне и дугорочне планове и њиховом поштовању. Додатно морамо развијати и посвећеност нашим плановима и нарочито циљевима.

Важна ствар у оквиру планирања је и процес доношења одлуке. Он се односи на све активности везане за планирање као и касније у примени развијених стратегија. Праве

одлуке се не доносе напамет већ на основу различитих анализа.

Да нагласимо, успех организације, у овом случају, локалне самоуправе, зависи од труда уложеног у планирање. Развој јединице локалне самоуправе није само одговор на потребе која леже у датој средини, већ у промени окружења кроз акцију и развој општине.

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА

Процена рада општина (шта кажу представници општина)

Када погледамо одговоре надлежних у општинама запажамо да све четири општине схватају значај израђене стратегије. Нажалост, само једна општина има усвојену стратегију, а то је општина Прокупље. Београдске општине још нису усвојиле дугорочну стратегију, општина Вождовац има израђену стратегију, док Врачар и Палилула немају ни израђену стратегију. Без обзира на околности и на град Београд који ствара ширу стратегију, ова ситуација указује на недостатак главног правца у развоју београдских општина.

Узрок овоме може бити недостатак свести о потреби стратегије, недостатак ресурса за израду стратегије, али и одустајање од постављања конкретних циљева како се не би дали аргументи опозицији у општинама који се могу искористити уколико се зацртани циљеви не поставе. Занимљива је додатна чињеница, да изузев у општини Вождовац, у две друге београдске општине није одређена једна особа већ општинско веће или више особа. Неизбором конкретне особе се показује да овај процес још није озбиљно схваћен

и поставља се питање да ли ће се стратегија изградити и усвојити, у догледно време.

Представници општина наводе да, иако немају стратегије делују по акционим плановима. Питање је да ли су то *ad hoc* акциони планови који се мењају спорадично и у зависности од околности. Општине у сваком случају нешто раде и то се заиста у последњих неколико година види, али да ли је то довољно, да ли треба више и боље остају питања на која може да одговори прецизна стратегија са уграђеним механизмима процене.

Када је у питању уграђеност механизма процене активности у склопу стратегије, чак ни општина Прокупље нема разрађен план евалуације. То говори да се сваки постигнути или непостигнути циљ може тумачити произвољно и може се наћи гомила разлога која ће објаснити зашто нешто није урађено на време или како треба.

Када говоримо о приоритетима општинског рада видимо да постоји добар осећај шта треба урадити у наредном периоду. На Вождовцу то су: урбанизам, инфраструктура и ЛЕР. На Палилули: инфраструктура, гасификација. У Прокупљу: економски развој, инфраструктура и заштита животне средине. Општина Врачар тежиште ставља на социјалну политику, образовање и заштиту животне средине, а то се разликује од приоритета других општина.

Општине наводе да у процес доношења одлуке укључују припаднике оба пола и маргинализоване групе људи преко одређених механизма, што је контрадикторно с обзиром да немају усвојене стратегије и механизме процене испуњења стратегије. Овако се остаје на доброј намери, али без конкретних докумената ситуација не води побољшању живота у локалној заједници.

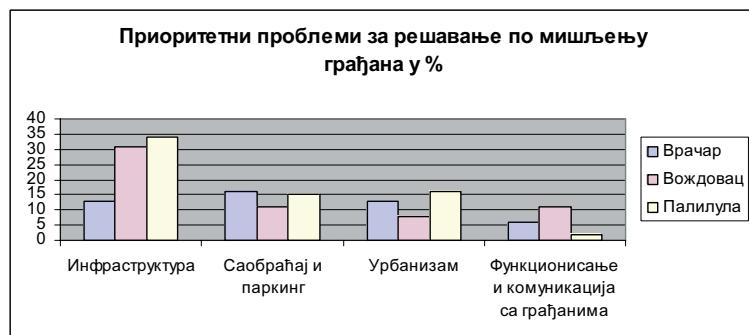
На крају можемо да закључимо да општине нису преточиле визију свог развоја у документ којим ће се руководити

и на основу чега ће се вршити процена напретка. Једино општина Прокупље има усвојену стратегију развоја, а београдска општина Вождовац има писани документ. Оно што је симптоматично је да је процес писања (и усвајања стратегије) започет на иницијативу страног донатора. У првом случају израда стратегија је била нужна зарад добијања одређених ресурса у будућности.

Све заједно говори да дугорочно планирање представља проблем за општинске власти и тела. На срећу, општинске власти из узорка учествовањем у овом процесу исказују жељу да нешто промене на боље у свом функционисању. Основна препорука је да се што пре израде стратегије будућег развоја, а затим да се усвоје у скупштини општине. Општине могу тражити помоћ од невладиних организација за тај процес (пример општине Прокупље и Топличког центра за демократију и људска права), од консултаната, али и од страних донатора. Као што ћемо видети грађани су вољни да својим стручним знањем помогну рад општина. Остаје на општинским властима да нађу најбољи начин за сарадњу са грађанима и релевантним организацијама како би заједно побољшали живот у локалној заједници.

Перцепција грађана (шта кажу грађани)

Грађани три београдске општине не знају која су три приоритетна циља општинских власти у будућем периоду, што је и логично с обзиром да се општине нису јавно декларисале неким стратешким документом (више од 84% грађана). У Прокупљу 54% грађана не зна стратешке циљеве док остатак грађана препознаје и идентификује економске и инфраструктуралне проблеме као приоритет решавања општинских власти што су ови и начинили у својој стратегији.



Грађани београдских општина као највеће проблеме наводе инфраструктуру (Врачар 13%, Вождовац 31%, Палилула 34%), саобраћај и паркинг (Врачар 16%, Вождовац 11%, Палилула 15%), урбанистичку неуређеност (Врачар 13%, Вождовац 8%, Палилула 6%), функционисање општинских служби и комуникација са грађанима (Врачар 6%, Вождовац 11%, Палилула 2%). Остали проблеми које грађани наводе су унапређење социјалног стања и проблеми корупције.

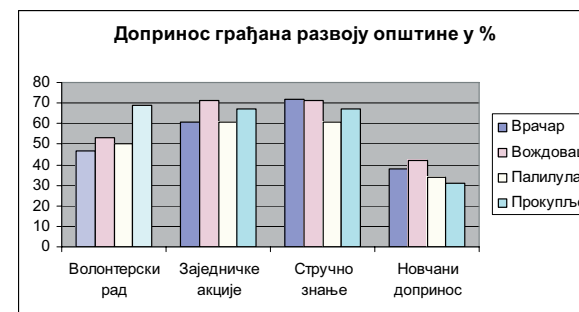
Идентификовани проблеми општине Прокупље указују на потребу за економским развитком (27%), решавањем инфраструктуралних проблема (12%), решавањем проблема депоније (7%) и проблема корупције (5%).

Када је у питању учешће у процесу доношења одлуке, тј. учешће на јавним трибинама и дебатама, у просеку више од три четвртине анкетираних грађана у све четири општине никада није учествовало на некој трибини или јавној дебати организованом поводом било ког питања.

Као главни разлози се наводе необавештеност, недостатак времена и незаинтересованост. Ови резултати указују на две стари, прва се тиче необавештености грађана и поставља се питање комуникације општине са властима које би требало побољшати. Са друге стране од грађана би требало да се очекује бар неки степен заинтересованости за питања

уређења локалне заједнице и њеног функционисања. Незаинтересованост и недостатак времена пружају прилику да се општинске власти саме баве неким питањима која се тичу свих нас.

Следећа група питања указује на однос грађана према пружању разних видова бесплатне помоћи општини како би се развијала локална заједница:



Волонтерски би помогло активности општине: 47% од свих анкетираних грађана на Врачару, 53% на Вождовцу, 50% на Палилули и чак 69% у Прокупљу.

У заједничким акцијама би учествовало: 61% од свих анкетираних грађана на Врачару, 71% на Вождовцу, 67% на Палилули и 79% у Прокупљу.

Стручно знање би пружило: 72% од свих анкетираних грађана на Врачару, 71% на Вождовцу, 61% на Палилули и 67% у Прокупљу.

Извесна новчана средства би издвојило: 38% од свих анкетираних грађана на Врачару, 42% на Вождовцу, 34% на Палилули и 31% у Прокупљу.

Дистрибуција одговора из овог дела упитника указује на спремност грађана да учествују у заједничким акцијама и да помогну волонтерским радом активности општине на

општу добробит. Не тако мали део грађана је спреман да и финансијски помогне активности и пројекте општине. Ова спремност је позитивна тенденција грађана ка локалном развоју која се може искористити ако се брижљиво и транспарентно припреми скупљање и трошење тих средстава.

Препоруке

У данашње време креирати будућност локалне заједнице без дугорочне стратегије не доноси добит никоме. Ни грађанима ни самој локалној власти. Као што смо видели и сами грађани су спремни да помогну својим трудом општинским властима. Изградња партнерстава са невладиним организацијама и добронамерним појединцима је почетак пута грађења нормалне и просперитетне заједнице. Стратегија, акциони план и евалуациони механизми не изискују ни пуно новца ни времена већ промену свести представника општине о средини у којој живимо и о људима који ту живе.

Необавештеност и незаинтересованост за неке теме, као и евентуална побољшања изискују промену техника комуникације са грађанима. Неке општине су започеле овај процес стварањем информативних служби, али на том пољу се мора додатно радити. У овом случају искрена партнерства са медијима су добар начин промоције активности општина.

Очигледно је да долази до непоклапања у перцепцији приоритетних проблема локалних власти и грађана, у неким општинама. Грађани, са друге стране, треба да буду више заинтересовани за рад општине и главна питања која их се тичу. Добра стратегија уз петиције и иницијативе грађана су добар пут за решавање проблема у општинама.

Спремност грађана да волонтирају, пруже своје знање и чак да приложе новац, је позитивна тенденција која води

ка локалном развоју и која се може искористити ако се брижљиво и транспарентно припреми скупљање и трошење тих средстава.

Очигледно је да добра воља са обе стране постоји, поставља се питање када ће почети да се реализује стварно партнерство између грађана и локалних власти?

ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ОПШТИНА

УВОД

Питањима у оквиру мониторинг плана смо обухватили основне области у којима општине имају економске надлежности. Градске београдске општине у неким од поменутих области немају надлежности, пошто оне припадају граду Београду. Прокупачка општина има веће надлежности од београдских општина.

Политика локалних такси је један од најважнијих инструмената за локални економски развој. Општине имају прилику да нижим таксама у односу на околне општине привлаче предузетнике и генерално привредну активност. Овај инструмент се, међутим, још увек веома мало користи у Србији. Он отвара простор „пореској конкуренцији“, која је како једно од најефикаснијих развојних оруђа, тако и оруђе контроле издатака.

Општински менаџер је у Србији релативно нова установа. То је прилика да се запошљавањем појединца са енергијом и знањем унапреде локалне економске прилике. Тренутно приближно половина општина у Србији (79 од 164) има општинског менаџера. Главни проблем у раду општинског менаџера су његове мале надлежности, што лепо илуструје околност да они ни у једној општини немају право потписа.

Општине имају ограничене могућности за утицај на пословно окружење, али неки инструменти ипак постоје, као што су политика такси, просторна политика, комунално уређење или административна организација која погодује

пословању. Ефекти тих политика се виде на приликама за запошљавање и стопи (не)запослености.

Буџет је најважнији финансијски инструмент којим општина располаже и његови ефекти зависе од умешности вођења јавних финансија и поступка доношења и коришћења. Посебно је важно да се јавне набавке одвијају на начин који своди корупцију на што је могуће мању меру.

Комунално уређење има ефекте како на привлачност за пословне активности, тако и на услове становања. Ако је лоша комунална уређеност и пословни људи и имућнији појединци (који плаћају највише порезе и највише троше) избегаваће такве општине.

Коначно, потребе рефлектују постојеће недостатке и очекивања грађана у будућности.

Преко наведених питања се преламају све најважније економске функције општина.

У делу упитника који се односи на грађане, обухваћени су само неки од најважнијих елемената. Грађани не морају бити свесни све сложености административне и друге организације општина, већ ће рад општина просуђивати према аспектима општинске делатности која до њих допире и квалитета услуга. На утиску грађана се рефлектује сажетак укупне општинске активности.

АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА

Процена рада општина (шта кажу представници општина)

Анкета надлежних у општинама и истраживање мишљења грађана о разним димензијама функционисања општина врло су информативни. Они показују какво је

стварно стање, које може да буде врло различито од тзв. треба-исказа.

За разлику од неких установа, као што су општински омбудсман и неке друге службе, које су изложеније оку и пажњи грађана услед природе посла, економски развој општина не спада у такве категорије и само у одређеним случајевима грађани су упућени да се баве неким питањима из овог домена (обично тамо где су директно заинтересовани, нпр. социјална помоћ, урбанистички планови, итд, а ређе буџет, јавне набавке).

У домену економског развоја у општинама доминира инерција и навика, тако кажу резултати овог снимања стања, а много мање се види креативност и тежња да се употребе поједини инструменти. То се види како из средстава која се користе и начина како се то чини, тако и из некоришћења неких других.

Локалне таксе (пореска конкуренција)

Један од најупадљивијих неискоришћених инструментата је политика локалних такси. Другим речима, таксе не морају бити једнаке у општинама, а оне општине које снизе неке таксе или организују ефикаснију наплату и друга побољшања, могу рачунати на знатне позитивне ефекте, који су добро познати у теорији пореске конкуренције или фискалног федерализма. Према овој анкети се види да општине још нису откриле да политика општинских такси, која је у њиховој надлежности, може бити важно развојно оруђе. Неке општине су и користиле овај инструмент (Инђија, Бачки Петровац, обе Пазове, итд.), али не и општине из нашег узорка. Штавише, ако се укаже мањак средстава у буџету, општине имају рефлекс да траже трансфер од Републике, а не да иду на кредитно тржиште, емитују муниципалне обвезнице или мењају политику такси. Утисак о неразвијености кредитних и других финансијских инструментата је гене-

ралан, као и додатни утисак о статичности јавних финансија на локалном нивоу.

Општински менаџер

Сем Палилуле, остале три општине имају општинског менаџера. Надлежности менаџера, према анкети, изгледа да су добро разграничене у односу на остале органе општинске власти. Врло су, међутим, различити послови којима се општински менаџери баве – од организације сајма запошљавања, до ЛЕР-а или разговора са инвеститорима. Разноликост активности указује с једне стране на локалне прилике и инвентивност, а са друге сведочи да општински менаџери још траже своје право место. Перцепција рада општинских менаџера од стране грађана је занемарљива, како се може видети из дела о виђењу рада менаџера у очима грађана.

Перцепција анкете је и да све четири општине чине напоре да подстакну развој, привуку улагања и фирме, а врло су различити начини како то чине. Ниједна општина не користи занатске и индустријске кластере, само једна користи субвенције (фондове), две имају центре за развој предузетништва, зонирање ради само једна, а друге могуће инструменте ни једна не помиње. Ту се још једном види, сада индиректно, да политика локалних такси није тема. Такође је карактеристично да ниједна општина нема „јединствени шалтер“ за улагања, иако такви шалтери постоје у двадесетак других општина у Србији.

(Не)запосленост

Врло је карактеристично да општине немају евиденцију о броју (ново)запослених, сем оријентационо, немају податке о броју (ново)отворених/затворених фирми, као ни податке о томе колико од њих су СТР, а колико друге врсте фирми, итд. Иако се тим подацима баве неке републичке установе, поставља се елементарно питање како општине могу

да праве било какве развојне планове и да се баве развојним и планским питањима, ако живе у потпуној игноранцији о стварном стању у виталним питањима отварања фирми и запошљавања.

Буџет

Буџет у општинама се доноси по правилу на крају законског периода, а јавне дебате о буџету једва да има. Занимљиво је, да иако јавне дебате о буџету једва да има, она зна да доведе до промена буџета и ребаланса. То указује да су промене више ствар утицајних група у општини, него грађана. Те утицајне групе могу да искористи и најмањи помен неке од ставки буџета од стране грађана у јавној расправи за промене у структури буџета. То би више била манипулација буџетом, него његова јавна контролибилност и испољавање утицаја грађана на облик и садржај буџета.

Изворни и пренети приходи

У погледу изворних и пренетих буџетских прихода је велика разноликост међу општинама. Таква разноликост није могућа и указује да су учесници анкете следили различите дефиниције изворних и пренетих прихода.

ТАБЕЛА: Преглед изворних и пренетих прихода по општинама на основу упитника

	Вождовац	Врачар	Палилула	Прокупље
Изворни	12	76	55	66
Пренети	88	24	45	34

Просек општина Србије у погледу висине изворних прихода креће се нешто изнад 30% током 2007. Услед тога

није веродостојно да неке општине из узорка имају изворне приходе од 76% или 66%.

Приход од закупа је углавном главна буџетска ставка. Београдске општине „располажу“ са значајним пословним простором, док општина Прокупље о томе нема ни евиденцију. Ово ће се вероватно променити после денационализације, што указује на потребу да се приходна страна општинских буџета на време прилагоди овим променама.

Порез на имовину постаје све значајнија категорија у приходима, посебно у поређењу са средином 1990-их, када је овај извор био симболичан, и вероватно је да ће значај овог извора наставити да расте.

Избор банке

Према резултатима анкете, председник општине бира банку у којој општина држи средства, углавном на основу тзв. најповољније понуде. Важно је да се банка не мења после сваке промене власти, што такође потврђује анкета, јер би промена указивала да председници општине стичу неку личну корист преносећи средства општине из једне у другу банку.

Кредити и муниципалне обвезнице

Општине не узимају краткорочне кредите, што говори о малом учешћу на кредитном тржишту. Само је Прокупље имало дугорочни кредит. Ниједна општина не емитује муниципалне обвезнице, иако је то законски могуће и иако је то најјефтинији начин задуживања било за инвестиционе радове или за дугорочно покривање општинског буџетског дефицита (који по правилу настаје при већим инвестиционим или реформским захватима).

Јавне набавке

Подаци о јавним набавкама су половични. Према анкети, већина општина јавне набавке обавља преко тендера,

а о избору најбољег понуђача одлучује тендерска комисија. То изгледа скројено управо по слову закона и тиме врло повољно. Међутим, одговор на једно друго питање баца сенку на то колико се ваљано поштује процедура и колико има намештања тендера. То се види по податку о великој доминацији локалних фирми у јавним набавкама, на основу чега се може стећи утисак да се фаворизују локални добављачи. Није, наиме могуће да у преко 95% случајева понуде локалних добављача буду најповољније. А ако се којим случајем деси да су скоро увек понуде локалних фирми најпогодније, то буди сумњу у ваљаност спровођења поступка и договор општинских комисија и локалних добављача.

Перцепција грађана (шта кажу грађани)

Најупечатљивији податак из анкете грађана је огроман удео враћених листића без одговора – Палилула (93%), Врачар (85%), Вождовац (82%) и Прокупље (46%). Према томе, извесна мада и тамо недовољна заинтересованост грађана за рад општине постоји само у Прокупљу. Очито да у мањем граду грађани мање избегавају да дају одговоре, јер су лични контакти важнији, док анонимност великог града диктира енормну стопу игнорисања анкете (у просеку 87%) за три градске општине.

Један од најмаркантнијих података је да грађани очекују веома много од општине када је у питању економски развој. Грађани са великим уделом (када се саберу категорије „слажем се“ и „веома се слажем“) сматрају општине одговорним за економски развој – Палилула (81%), Вождовац (75%), Прокупље (74%) и Врачар (57%). То значи да грађани гаје велика очекивања од рада општине у развојном домену. С друге стране је занимљиво да грађани врло мало знају о буџету, који би требало да рефлектује развојну функцију, као и о раду градског менаџера, који би требало да је кључна установа за подстицање и унапређење економског развоја.

О буџету општина ништа не зна 80% грађана који су дали одговоре у три београдске општине, а 63% у Прокупљу.

У просеку око 90% од велике мањине која је дала неке одговоре на анкету у три општине које имају менаџера ништа не зна о његовом раду.

Објашњење за велика очекивања од општина када је у питању економски развој и слабо познавање инструмената и установа развоја је следеће. Прво, грађане ништа не кошта да кажу да пуно очекују од општина у погледу економског развоја. Али, долазак до информација о томе шта се на том плану стварно догађа и који инструменти су за то одговорни изискује изванредан трошак времена/новца. Тако је позната бирачка игноранција део одговора на малу обавештеност. Други део заслуге за слабу обавештеност имају општине, које мало или на неодговарајући начин дају публицитета тим димензијама своје активности, услед чега умањују могућности грађана да се о томе обавесте.

У просеку 46,5% грађана који су дали одговоре о раду општине знају нешто о њиховом раду само у погледу вађења разних докумената, док више од половине у просеку нема никакав одговор. То значи, грађани нешто знају о раду општинских служби само тамо где су у обавези да изваде нека документа, док у сфери добровољне заинтересованости практично нема никаквог интереса. Одговорна власт се, међутим, не може добити без значајне дозе добровољне заинтересованости.

Препоруке

Огромна незаинтересованост грађана за рад општина се не може брзо и нагло променити. Локалним политичарима је у интересу да грађани буду заинтересовани за рад општина само у време избора, док им у периоду између избора више одговара пасиван и незаинтересован грађанин, јер

тако виде мање сметњи у свом раду. То је резултат старог, наслеђеног концепта. Незаинтересовани грађани и политичари који делују из кулиса је зачарани круг који је потребно разграђивати путем реформи локалне самоуправе, грађанских и НВО иницијатива, публицитетом у медијима.

Нови концепт је да политичари дају што је могуће већи публицитет свом раду, како би грађани то видели и поново им указали поверење на наредним изборима.

Потпуно непознавање (и неискоришћеност) пореске конкуренције као развојног средства се може решити организацијом посебних семинара за запослене у општинама који се тиме баве. Друга средства су неефикасна.

Локални, општински менаџер је нова установа која постоји тек у половини општина у Србији. Много је лутања у раду општинског менаџера, што се може решити специјализованим семинарима и давањем одговарајућих приручника менаџерима, који ће им олакшати рад и сналажење у општинском окружењу.

Непостојање елементарних обавештења у општинама о показатељима развоја на територији општине (доходак, привредна активност, стопа /не/запослености, итд.) у потпуности доводи у питање кредибилност општина у економском планирању развоја. Решење за ово стање није држање придика, него неке стандардне новинарске методе, где би се *ad hoc* демонстрирало незнање бирократа. После тога би многи предузели нешто, да би избегли јавну бламажу и губитак гласова.

Бољи публицитет буџета се може постићи обавештавањем грађана путем поште или стављања краће верзије буџета на сајт општине, са могућношћу коментара грађана и одговора надлежних на смислене коментаре и питања.

Кредитна активност општина је ниска, а муниципалне обвезнице не постоје. Ниво могуће кредитне активности

општина је законски ограничен, али простор за узимање кредита постоји. За упознавање са могућностима је потребан специјализовани семинар, као и за муниципалне обвезнице.

Јавне набавке је потребно подврћи строжијој и прецизнијој контроли, јер је немогуће да локалне фирме дају најбоље понуде у 95% случајева.

Што се тиче перцепције рада градског менаџера од стране грађана, ту је његова активност најбоља пропаганда, тако да на овом пољу нису потребне посебне информативне акције.

ЗАШТИТА ЉУДСКИХ ПРАВА И ТРАНСПАРЕНТНОСТ

УВОД

4.1. Слобода приступа информацијама

Слобода информисања, уобичајно схваћена као слобода приступа информацијама у поседу јавних органа, данас је широко препозната као основно људско право. Реч је о праву свакога (и физичког и правног лица) да се обавести о подацима којима располажу јавни органи као и други субјекти којима је поверено вршење јавних овлашћења.

Признавањем слободе информисања као основног људског права, грађани данас могу да сазнају, између осталог, и многе информације и из рада општинских и градских органа, на које је грађанин, у циљу остваривања својих непосредних личних права најчешће и упућен. Тако на пример, грађанин може сазнати на који начин су потрошена буџетска средства једног органа локалне самоуправе; како се формира цена пословног простора на територији општине, колика је плата општинског функционера и општинских службеника; под којим условима је издата урбанистичка дозвола; како се остварује право на бесплатну правну помоћ; које организационе и функционалне мере је општина предузела у циљу заштите животне средине и др.

Без слободног приступа информацијама, грађани се не лишавају само директног надзора над радом и понашањем оних којима су на деморкатским изборима поклонили поверење већ и могућности покретања делотворних иницијати-

ва и давања носиоцима власти конструктивних предлога за решавање питања од непосредног, заједничког или општег интереса.

Дакле, слобода приступа информацијама грађанима омогућава да уз помоћ слободе информисања искажу, заштите и задовоље своје интересе, уживајући у тековини „треће генерације“ људских права и слобода. Грађани, захваљујући праву на слободан приступ информацијама постају четврта власт која контролише оне којима је на изборима поверена управљачка функција.

4.2. Грађански бранилац (локални омбудсман)

Омбудсман, тачније омбудсперсон, као посебан облик контроле управе и извршне власти непосредно је повезана са идејом владавине права и заштите људских права. Због тога се омбудсман данас најчешће и дефинише као заштитник људских права, односно права грађана.

Данас се у свету бележи тенденција настанка разних модалитета омбудсмана на нивоу република, покрајина, провинција, кантона, округа, односно јединица локалне самоуправе. Земље са развијеним системом локалне самоуправе све чешће остављају могућност и локалној самоуправи да установи институцију омбудсмана и на локалном нивоу.

У Србији се могућност увођења институције омбудсмана Републике Србије, отворила тек након пада недемократског и тоталитарног режима у другој половини 2000. године. Међутим, иако је последице кршења људских права требало хитно отклонити управо оснивањем институције омбудсмана, и поред више законских предлога Закон о заштитнику права грађана (омбудсману или грађанском браниоцу) донет је тек 2005. године и ни до данас није дошло до његове имплементације.

Законом се предвиђа установљење омбудсмана на нивоу Србије, али овакво решење није баш најбоље јер се опет заштита грађанских права подиже на виши ниво што чини ову институцију обичном грађанину мање доступном. С друге стране, још 2002 године, Закон о локалној самоуправи је оставио могућност а не обавезу локалним властима да могу установити омбудсман на локалном нивоу – градског браниоца. Тако се долази до закључка да увођење једног већег демократског механизма зависи од отворености и „добре воље“ локалних власти.

Један број општина у Србији увео је ову институцију у стварни живот (укључујући и град Београд), али је недовољно познавање ове институције код грађана и честа политичка блокада органа локалне самоуправе према грађанском браниоцу, у великој мери обесмислила искрене намере заштите људских права.

4.3. Право на (бесплатну) правну помоћ

Право на правну помоћ је облик остваривања права појединца на приступ правди и једнак приступ суду и другим органима и телима пред којима се остварују поједина права, обавезе и правни интереси, а чије трошкове у целини или делимично сноси држава, у складу са критеријумима за остваривање овог права који су установљени законом.

Према томе, право на правну помоћ је интегрални део права на фер и правично суђење, као и права на приступ правди, тј. суду.

Такође, и поједине директиве Европске уније (као правно обавезујући извори права ЕУ) такође говоре у прилог праву на бесплатну правну помоћ. Тако је Директивом Европске комисије 2000/43 од 29. 06. 2000. године (која се односи на поштовање принципа једнаког третмана лица независ-

но од њихове етничке и расне припадности), утврђено да је систем бесплатне правне помоћи као систем од значаја за најшире слојеве грађанства сваке државе, корисно укључити цивилни сектор у оном делу где држава због недовољних финансијских и других капацитета није у објективној могућности задовољити потребе грађана за бесплатном правном помоћи.

Република Србија до сада нема целовито уређен систем пружања (бесплатне) правне помоћи одређеним категоријама грађана који због својих материјалних и социјалних услова не могу сами осигурати одговарајућу правну помоћ у судским и другим поступцима. Поједини сегменти осигуравања бесплатне правне помоћи грађанима уређени су Законом о кривичном поступку, Законом о парничном поступку и другим законима, укључујући и Закон о локалној самоуправи из 2002. године, који као једну од надлежности општина предвиђа и пружање (бесплатне) правне помоћи грађанима. Међутим, у многим општинама у Србији још увек не постоји и није организована канцеларија правне помоћи, а грађани о овом праву и могућим начинима његовог остваривања немају готово никаква сазнања.

4.4. Право на подношење представке, петиције, жалби и предлога

У политичка права и слободе грађана, поред бирачког права, права на иницијативу и сродна права, спада и право грађана на подношење представке и других предлога.

Право на подношење представки и предлога, у многим западним демократијама, има значајну улогу у промоцији, заштити и унапређењу људских права с једне, и стварању отвореног, модерног и демократског друштва са друге стране. Према Уставу Републике Србије из 2006. године, „...Свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и

друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима јединица локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи. Због упућивања петиција и предлога нико не може да трпи штетне последице. Нико не може да трпи штетне последице за ставове изнете у поднетој петицији или предлогу, осим ако је тиме учинио кривично дело.“

Међутим, у Србији нема посебног законског оквира који би на општи начин утврдио начине остваривања овог људског права, јер је ранији Закон, који је донет за време комунистичког периода (1977), престао да важи 2002. године, а нови закон, након тога, никада није донет, нити је данас у фази израде.

Сасвим је извесно, да разлог за то лежи и у чињеница да за промоцију и унапређење овог људског права ни не постоји посебан интерес органа јавне власти, јер би остваривање овог права захтевало и њихове нове обавезе и одговорности. Наиме, ово право намеће две врсте обавеза органима власти: да размотри петицију, представку, предлог или жалбу и да дају одговор њиховим подносиоцима.

Грађани путем представки, петиција, жалби и предлога, индивидуално или колективно, могли би да дају неформалне предлоге за доношење или измену општинских прописа, подносе молбе и сугеришу решавање одређених конкретних проблема на територији општине, предлажу начин решавања неког питања од значаја за грађане градске општине, града или општине и упућују критике и притужбе на неправилне и незаконите поступке органа власти према њима. Стога је афирмативна акција која гарантује јачање грађанског активизма, у смислу чешћег подношења представки, предлога, петиција и притужби од грађана од огромног значаја за подизање јавне свести код грађана да грађанин у савременим условима није поданик, већ активни учесник друштвених процеса, нарочито на нивоу локалне заједнице.

4.5. Право на здраву животну средину

Као и сва друга жива бића, човек је, од почетка свог постојања па до данашњег дана, везан тесним узајамним везама са целокупном неживом и живом природом која га окружује. Управо та интеракција човек – животно окружење, односно животна средина, представља основ савременог права животне средине.

Данас је принцип одрживог развоја и право на здраву животну средину и повољне услове живота и уставни принцип у многим земљама. Тако и Устав Републике Србије (2006) садржи и предвиђа да човек има право на здраву животну средину али је истовремено установљена и обавеза, односно дужност сваког да, у складу са законом, штити и унапређује животну средину. Тренутно важећи законски оквир у области заштите животне средине чине: Закон о заштити животне средине (2004); Закон о процени утицаја на животну средину (2004); Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (2004) и читав низ посебних закона и подзаконских аката, којим се регулише заштита земљишта, вода, ваздуха.

У складу са чланом 28. Агенде 21 – Акционог програма одрживог развоја животне средине на локалном нивоу за 21. век Уједињених нација, локалне власти треба да направе програме, политике, подзаконске акте и прописе кроз које ће усвојити концепт одрживог развоја на локалном нивоу у 21 веку.

Закон о заштити животне средине (2004) предвиђа: да је локална самоуправа један од основних субјеката заштите животне средине; да јединица локалне самоуправе, доноси своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима у складу са стратешким документима, у оквиру својих права и дужности, одређује врсте планова и програма за које се израђује стратешка процена утицаја на живот-

ну средину; доноси планове заштите од удеса; доноси програм заштите животне средине на својој територији, односно локалне акционе и санационе планове, обавештава јавност односно грађане општине односно града о стању животне средине на територији локалне самоуправе и др.

Нова улога локалне самоуправе у области заштите животне средине, садржана у садашњем законодавном оквиру, прихвата став да је „...локална власт најближа жариштима проблема животне средине и грађанима и заједно са институцијама власти на свим нивоима одговорна је за добробит људи и природе“. Изменом законодавног оквира у Србији, грађанин сваке општине постао је носилац права и дужности у вези са заштитом животне средине, а локална самоуправа базична основа успешне заштите животне средине и на националном и наднационалном плану.

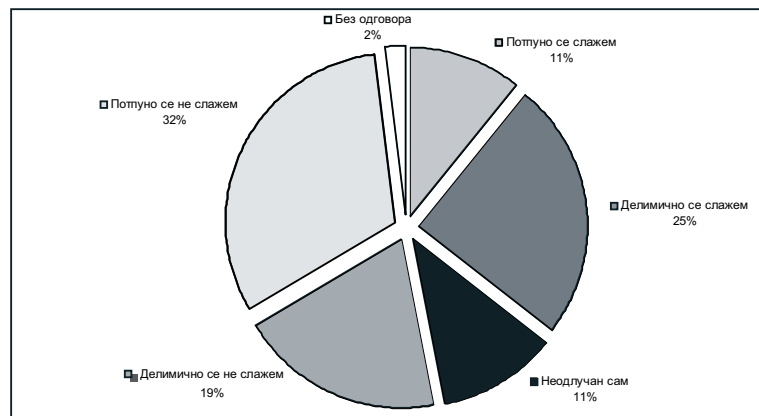
АНАЛИЗА РЕЗУЛТАТА

4.1.a. Право на здраву животну средину

Улога локалне самоуправе у области заштите животне средине садржана у садашњем законодавном оквиру у Србији, полази од става да је локална власт најближа жариштима проблема животне средине али и грађанима, те да је она, заједно са институцијама власти на свим нивоима одговорна за добробит људи и животне средине.

Иако се често полази од претпоставке да грађани нису довољно упознати с правом на здраву животну средину и обавезама државних и локалних институција и агенција, истраживање је показало да грађани наведених општина ипак имају значајан ниво сензибилитета по овом питању, па чак и задовољавајући ниво еколошке свести и знања о улози општине у систему заштите.

ПИТАЊЕ: Да ли се слажете са тврдњом да су остварени резултати у вези са заштитом животне средине у општини Врачар задовољавајући?



Међутим, упоредној анализи резултата упитника за грађане у испитиваним општинама требало је приступити пажљиво, јер када се ради о односу општине према заштити животне средине, у „игри“ су и неки екстерни чиниоци који нису били обухваћени упитником, а нарочито: (1) да је градска општина Врачар урбана градска општина; (2) да је општина Палилула делимично урбана а делимично рурална градска општина (нпр. Овча, Борча, Крњача, као месне заједнице у оквиру градске општине Палилула значајно се разликује од дела територије општине која припада централном урбаном градском језгру) што се може констатовати и за општину Вождовац и (3) да општину Прокупље, чини град Прокупље као урбани центар и већи број сеоских месних заједница. Ово су свакако и фактори који су могли утицати на резултате истраживања и одговоре испитаника.

С друге стране, упитници који су били намењени општинским службеницима односно испитиваним општина-

ма, показали су да општине чине одређене напоре у правцу јачања еколошке свести код грађана и стварању нових служби и тела (односно покретања иницијатива за њихово оснивање) чији је циљ промоција, унапређење и заштита животне средине на подручју општине. Општина Врачар која у целости чини градско урбано језгро града Београда показује у оба упитника нешто боље резултате од осталих испитиваних општина у којима се преплићу урбана и рурална подручја. То може, с једне стране бити последица бољег и хомогенијег рада општинских служби у овој општини, између осталог и због чињенице да је једино у оквиру ове од три испитиване градске општине оформљено и посебно тело за заштиту животне средине – Савет за заштиту животне средине и усвојен Локални акциони план за заштиту животне средине ЛИП. Ова општина врши и редовну едукацију деце у области рециклаже отпада и релативно често помаже и организује акције озелењивања јавних градских површина и сл. што свакако доприноси јачању еколошке свести код грађана. Међутим ови, у извесној мери бољи резултати које бележи општина Врачар могу да буду последица и већ поменуте екстерне чињенице да ова општина нема рурални део, па самим тим, њени грађани и не осећају оне проблеме које по правилу имају општине са руралним деловима, а који се непосредно рефлектују и на систем заштите животне средине на микро плану, као на пример непостојање различитих комуналних система (водовода, канализације и сл.), што свакако подстиче негативан субјективан осећај и представу код грађана о квалитету животне средине и њених медијума у односу на напоре које општине заиста и чине.

Иако је испитивање вршено само на једној општини изван главног града (реч је о општини Прокупље) постоји тенденција, да су резултати градских општина Града Београда, ипак нешто бољи него када је реч у другим општинама у Србији, али је за потврду овог става потребно предузети

даља истраживања у већем броју општина које нису градске општине. Такође истраживање је показало да специфичност градских општина у граду Београду, утиче да сарадња градских општина са другим, „вишим“ органима значајним за заштиту животне средине није непосредна, него посредна, јер се углавном своди на сарадњу са градским Секретаријатом за заштиту животне средине.

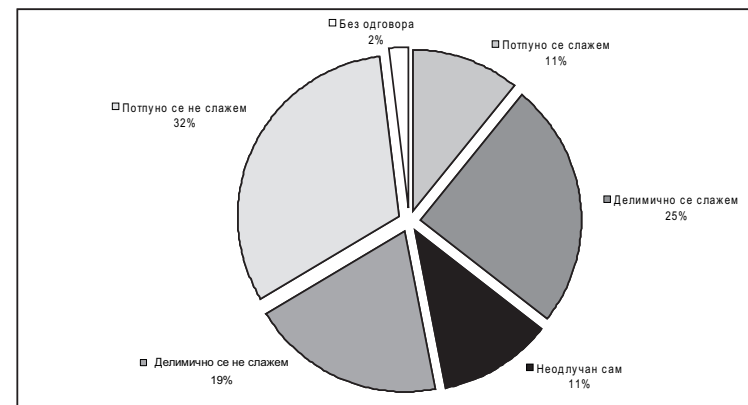
Ако се истраживање сведе на две основне категорије питања у упитнику за грађане, да ли грађани јесу или нису задовољни досадашњим активностима општине у области заштите животне средине, приметно је да већина испитиваних грађана није задовољна. Уколико пођемо од укупног броја грађана које уопште или делимично није задовољно активностима и радом општина која су била предмет истраживања, долази се до закључка да такав став у свакој општини дели најмање 1/2 а највише 2/3 испитаника, што је у варијабилни између наведеног минимума и максимума, изузетно висок проценат.

Збирни резултат за три београдске општине показује да је свега 11% испитаника у потпуности задовољно досадашњим активностима градских општина у овој области. Међутим, како је у истраживању унета и компонента грађана који су делимично задовољни резултатима општине у области заштите животне средине, пресек показује да је за три београдске општине тај проценат 22%, што говори у прилог да су општине Врачар, Вождовац и Палилула, свакако постигле одређени напредак у односу на претходно стање, што се не може констатовати и за општину Прокупље у којој је само 3% испитаника у потпуности, односно 8% делимично (укупно 11%) задовољно досадашњим резултатима ове општине у овој области.

Ако проценат делимично задовољних испитаника на подручју три градске општине увећамо за проценат испита-

ника који су у потпуности задовољни радом општина у овој области, долазимо до сазнања да је сваки трећи испитаник у градским општинама углавном задовољан активностима наведених општина односно општинских служби у области заштите животне средине, што се у овом тренутку може сматрати охрабрујућим резултатом у Београду, што се не би могло рећи за општину Прокупље, у којој је тек сваки 10 испитаник задовољан активностима општине на плану унапређења и заштите животне средине.

ПИТАЊЕ: Да ли се слажете са тврдњом да су остварени резултати у вези са заштитом животне средине у општини Прокупље задовољавајући?



Из наведеног се може закључити да већина испитаника у све четири испитиване општине у потпуности или углавном нису задовољни досадашњим радом општинских органа и служби у области заштите животне средине, али је приметно да су испитиване градске општине у Београду, последњих година ипак оствариле значајан напредак на овом плану

што су кроз анкету констатовали и сами грађани испитиваних градских општина. Ипак, чини се да постоји доста простора да се кроз координацију општинских активности на овом плану, али и кроз чвршћу сарадњу и конструктивно партнерство општина са грађанима и невладиним организацијама које се баве заштитом животне средине ови резултати значајно унапреде. То се се нарочито односи на потребу јачања интеракције између општине (општинских служби) и грађана која треба да буде искоришћена у правцу њиховог „дубинског“ укључивања у процес доношења одлука у овој области.

4.2.а. Локални омбудсмани

У Србији је могућност увођења институције локалног омбудсмана (грађанског браниоца) утврђена Законом о локалној самоуправи из 2002. године. Закон о локалној самоуправи је оставио могућност, а не обавезу локалним властима да могу установити омбудсман на локалном нивоу – грађанског браниоца, али је ту могућност до сада искористило свега неколико градова и општина у Србији. Таквим решењем је увођење једног значајно демократског механизма заштите људских права на локалном нивоу сведено на „добра вољу“ локалних власти према грађанима.

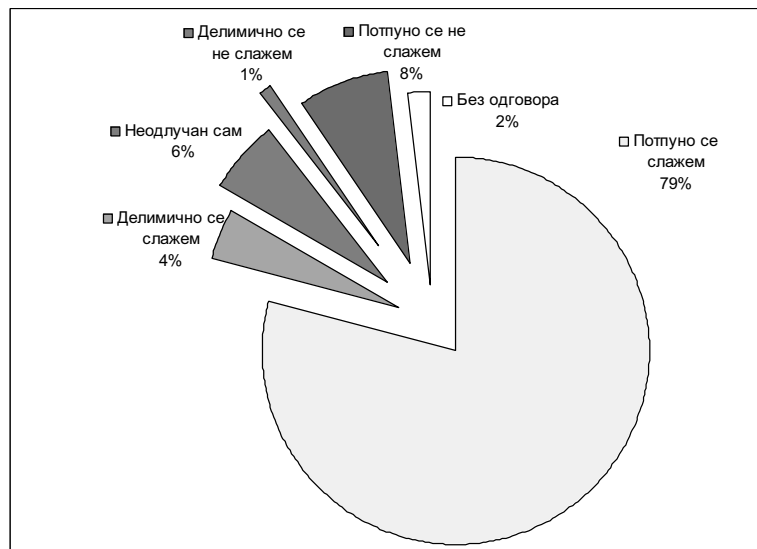
Истраживање у сегменту увођења локалног грађанског браниоца, показује једну општу тенденцију да грађани углавном сматрају да су њихова људска права недовољно заштићена, те да је увођење једног заштитног механизма у виду институције грађанског браниоца (локалног омбудсмана) у општинама веома пожељно и потребно. Међутим, на нивоу испитиваних општина, углавном још увек не постоји свест о потреби увођења ове институције. У две од три испитиване општине града Београда (Врачару, Палилули и Вождовцу)

доминира мишљење, да је увођењем градског омбудсмана града Београда 2006. године, престала потреба за увођењем општинског грађанског браниоца (ово мишљење и може бити делимично уважено), између осталог и због чињенице да је град Београд углавном централистички устројен, те да до повреде људских права углавном долази кршењем општих правних аката које доноси град Београд (надлежности градских општина третирају се као пренете надлежности од стране града...). Ипак, у градској општини Врачар постоји иницијатива за успостављањем канцеларије општинског омбудсмана, а акт о оснивању канцеларије грађанског браниоца је у фази усвајања. С друге стране, у општини Прокупље, не постоји ни иницијатива за успостављање канцеларије грађанског браниоца.

Као и у области заштите животне средине, поред упоредне анализе резултата упитника било је потребно обратити пажњу и на неке екстерне чиниоце који упитником нису били обухваћени. Конкретно, тај чинилац је да грађани институцију грађанског браниоца често мешају с правом на бесплатну правну помоћ (право на бесплатне правне савете, право на писање тужбе и бесплатно заступање пред судом од стране адвоката и сл.) што није улога ове институције. Забуну су свакако изазвали и ранији предлози закона о републичком омбудсману из 2003. године, у којима је ова институција терминолошки била одређена као „народни адвокат“, те је под овим називом и данас препозната код грађана.

Ако посматрамо групне резултате у три београдске општине, у просеку преко 81% (преко 4/5) испитаника се потпуно или делимично слаже да је у њима потребно увођење институције грађанског браниоца. У просеку, у ове три општине, преко 68% испитаника се потпуно слаже о потреби увођења локалних грађанских браниоца.

ПИТАЊЕ: Да ли се слажете са тврдњом да је потребан грађански правобранилац (заштитник грађана) на територији општине Вождовац)



Међутим, ако анализирамо и резултате истраживања у општини Прокупље, овај просек знатно је мањи. Нешто више од половине испитаника у Прокупљу (54%) потпуно се слаже са увођењем ове институције, а још 12% се са тим делимично слаже (укупно 66% грађана на територији општине Прокупље потпуно или се углавном слаже са увођењем институције грађанског браниоца), што поново показује да су грађани градских општина мало боље упознати са значајем овог органа, мада углавном још увек не познају његове главне надлежности.

С друге стране, упитници који су били намењени општинским службеницима углавном показују да на територији испитиваних општина (изузев Скупштине општине

Врачар), не постоје ни активности које су усмерене у том правцу. Ако се узме у обзир екстерни чинилац да су у истраживању учествовале три градске општине града Београда, а да у граду Београду ипак постоји грађански бранилац, може да буде и делимично оправдање за то. Међутим, забрињава чињеница да оваква иницијатива не постоји у општини Прокупље, што је углавном случај и са највећим бројем других општина у Србији. Томе треба придодати и један од резултата истраживања да је у Прокупљу 19% грађана неодлучно у вези с овим питањем (у испитиваним градским општинама тај просек је мало већи од 8%), што може указати да су грађани општина ван Београда генерално мање упознати с овом институцијом.

Као што се може видети, значајна већина грађана је за успостављање канцеларије локалних грађанских браниоца. С друге стране, тек 24. децембра 2007. године, више од 2 године након доношења Закона о заштитнику грађана, са радом је започела канцеларија републичког омбудсмана. То је у перспективи од великог значаја и за институцију локалних бранилаца, јер ће евентуално добар рад и позитивни ефекти канцеларије Заштитника грађана Србије у наредној години, представљати и својеврстан изазов већем броју општина да се одреде за формирање канцеларије локалног омбудсмана.

4.3.а. Слободан приступ информацијама

Од 2004. године када је Закон о слободном приступу информацијама ступио на снагу па до краја 2007. године, различите невладине организације у сарадњи са Повереником за информације од јавног значаја и међународним организацијама одржале су око 200 тренинга на територији целе Републике Србије. Водич за закон о слободном приступу информацијама такође је више пута штампан у укупном

тиражу од преко 20.000 примерака о трошку канцеларије Повереника за приступ информацијама, и у више наврата је бесплатно дељен грађанима. Многи штампани и електронски медији доста пажње посвећују активностима Повереника за информације. Зато резултати овог истраживања, јесу у извесној мери забрињавајући.

И поред поменутих значајних активности на промоцији права на слободан приступ информацијама, упоредном анализом резултата упитника за грађане у све четири општине, евидентно је да грађани углавном сматрају да се ово право не остварује у општинама у којима живе. Тако на пример, у градској општини Врачар свега 7% испитаника сматра да се ово право у потпуности остварује, на Вождовцу је тај проценат 20%, док на Палилули 12%. Просек градских општина града Београда у којима се грађани слажу да се право на слободан приступ информацијама у потпуности остварује је свега 13%. У општини Прокупље, 11% испитаника се сложило с овом констатацијом.

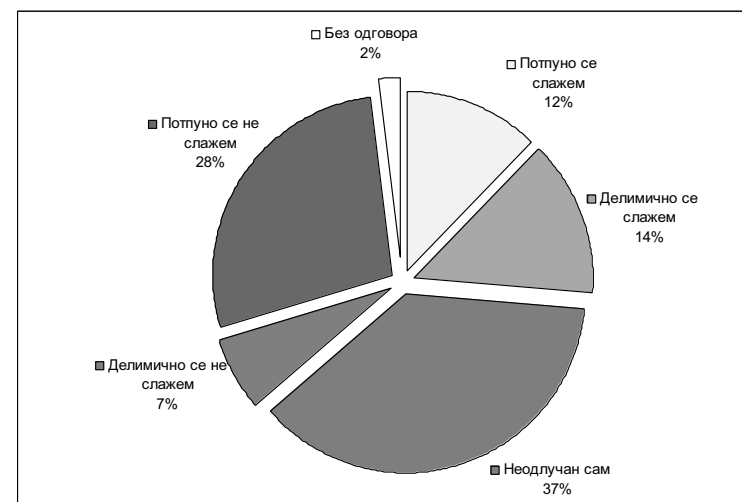
Слично се може рећи и са групом испитаника који су се сложили са констатацијом да се право на слободан приступ информацијама остварује само делимично. У три градске општине тај просек групно посматрано износи око 9,5%, док у општини Прокупље 15%.

Ако се истраживање сведе на две основне категорије питања у упитнику за грађане а то је да ли грађани јесу или нису задовољни досадашњим степеном остваривања права на слободан приступ информацијама, у пресеку стања у све 4 општине свега око 23% грађана, значи мање од 1/4 сматра да се право на слободан приступ информацијама заиста или бар делимично остварује у општини у којима живе испитаници.

С друге стране, у градским општинама града Београда чак 23% сматра да се уопште не остварује право на слободан

приступ информацијама, а додатних 8% сматра да се ово право углавном не остварује (укупно 31%). Слично се може констатовати и са општином Прокупље, у којој чак 37% испитаника сматра да се ово право уопште не остварује пред органима општине, а 9% сматра, да се оно углавном не остварује (укупно 46%).

ПИТАЊЕ: Да ли се слажете са тврдњом да се у општини Палилула остварује право на слободан приступ информацијама?



Такође, велики је број и неодлучних испитаника која се на три испитиване градске општине у Београду креће око 41%, односно у општини Прокупље у којој је тај проценат 23% (ова чињеница говори у прилог недовољног познавања и коришћења права на приступ информацијама од стране грађана што нарочито забрињава).

Међутим, из анализе упитника које су доставиле општине, јасно произилази да је реч само о субјективном

осећају грађана, који право на слободан приступ информацијама и не користе! Органима градских општина Врачар и Вождовац, у току целе 2006. године, било је упућено мање од 10 захтева за слободан приступ информацијама, а само у једном случају одбијања захтева у општини Вождовац, тражилац информације је упутио жалбу Поверенику. У градској општини Палилула, грађани током 2006. године нису упутили ни један захтев, док је само у општини Прокупље у току 2006. године упућено између 10 и 50 захтева. Све испитиване општине поднеле су Поверенику за информације, у складу са законом, годишњи извештај о радњама предузетим у циљу примене овог закона. Извештај је објављен на огласним таблама општина, интернет страницама, а у испитиваним општинама је спроведена и едукација општинских јавних службеника у вези с обавезама које за општине произилазе из одредаба овог закона.

Из упитника за општинске јавне службенике испитиваних општина такође може да се констатује, да је услед очигледно малог броја захтева, само општина Прокупље поставила посебно овлашћено лице за приступ информацијама, док у београдским општинама функционери општина још увек врше и функцију овлашћеног лица.

ПИТАЊЕ: Да ли су органи општине одредили овлашћено лице за приступ информацијама у поседу општинских органа?

Врачар	Вождовац	Палилула	Прокупље
Не, то су и даље функционери општине (председник општине)	Нису сви већ само: секретар и Скупштина општине	Не, то су и даље функционери општине	Да

ПИТАЊЕ: Колико грађана је упутило захтев за приступ информацијама органима Ваше општине у 2006. години?

Врачар	Вождовац	Палилула	Прокупље
Мање од 10 – 2006	Мање од 10	Нема података	Између 10 и 50

Изгледа да принцип „нека се чује и друга страна“ јесте, када је реч о остваривању права на приступ информацијама, било од кључног значаја за анализу резултата истраживања.

Јасно је да грађани, нарочито београдских општина ово право не користе, и искључиво по субјективном осећају, без директног коришћења „суде“ и о његовом остваривању пред општинским органима. Право на слободан приступ информацијама још увек није препознато код грађана као право које непосредно може утицати на живот сваког појединца. Зато резултати истраживања, пре свега оног који се односи на грађане забрињавају, јер указују на поданичку свест грађана који се још увек „плаши“ да пита различите структуре власти о стварима које их занимају, тако да будуће активности у овој области морају да буду интензивније усмерене пре свега ка едукацији грађана, у чему и општине могу да имају значајну улогу.

4.4.а. Право на бесплатну правну помоћ

Право на бесплатну правну помоћ такође улази у круг Уставом зајамчених права грађана. Иако је реч о уставном праву, начин његовог остваривања у Србији и даље није уређен посебним законом.

У све четири општине које су биле предмет истраживања, оформљене су службе правне помоћи. Све четири оп-

штине учиниле су одређене кораке ка промовисању ове општинске службе. Како нема посебног закона у овој области, облици пружања правне помоћи у испитиваним општинама су различити. У неким се правна помоћ своди на давање правних савета и информација (Вождовац), у другима оно поред наведених обухвата и писање поднесака (Врачар и Палилула), а у трећима и заступање пред судом (Прокупље). У општинама Вождовац, Врачар и Прокупље, право на пружање правне помоћи је безусловно, што значи да се сваки грађанин може обратити за помоћ овој служби, док је у општини Палилула пружање правне помоћи условљено сиромашким правом.

У три од наведене општине, у току 2006. године више од 50 грађана се обратило служби правне помоћи, што говори о већем интересовању грађана за остваривање оних права у којем је бенефит од остваривања директан и видљив, него на пример у случају права на слободан приступ информацијама, у којима бенефит од остваривања права није тако директан. Ипак, још увек је реч о релативно малом броју тражиоца, те службу по правилу чини само један јавни службеник.

ПИТАЊЕ: Које облике правне помоћи пружа Ваша општина грађанима?

Врачар	Вождовац	Палилула	Прокупље
Правне савете и информације	Правне савете и информације Писање поднесака	Правне савете и информације Писање поднесака	Правне савете и информације Писање поднесака и заступање пред судом

ПИТАЊЕ: Наведите број грађана Ваше општине који су се у претходној години обратили Служби правне помоћи?

Врачар	Вождовац	Палилула	Прокупље
Нема података	Више од 50	Више од 50	Више од 50

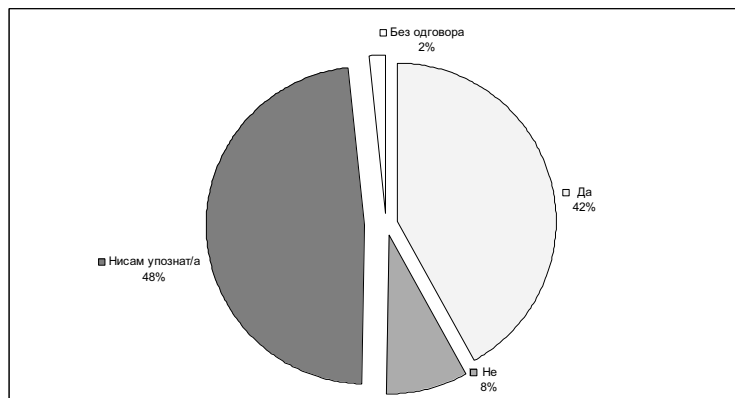
У испитиваним општинама службеници су различитог пола, што делимично може довести до закључка да је успостављена родна равноправност, мада ова констатација може бити и плод случајности, јер службу, констатовали смо, чини само једно лице (велико је питање какав би тај однос био у случају да службу чине више јавних службеника).

Све четири општине предузеле су одређене активности у правцу промоције и упознавања грађана с овим правом, али се оне првенствено свode на информације које су садржане на флајерима и огласним таблама које се налазе у самој згради општине.

Анализа резултата упитника за грађане показује да испитаници углавном нису ни упознати са могућношћу остваривања права на бесплатну правну помоћ у општини. У општини Врачар 48% испитаника није упознато с овом могућношћу, у општини Вождовац са овом могућношћу није упознато 47% испитаника, на општини Палилула 48% а Прокупљу чак 60% иако Служба правне помоћи у овој општини пружа правну помоћ и пред Судом. Овај проценат се повећава ако овој групи прикључимо испитанике који сматрају да се ова услуга у њиховим општинама уопште не пружа (Врачар 8%; Вождовац 10%; Палилула 14% и Прокупље 22%).

На општини Врачар 42% испитаника зна за постојање Службе правне помоћи. Сличан однос постоји и на Вождовцу (41%) док на општини Палилула је с овим упознато 36% испитаника, у општини Прокупље свега 14% зна да се у општини пружа услуга бесплатне правне помоћи.

ПИТАЊЕ: Да ли Ваша општина пружа бесплатну правну помоћ



Анализом резултата се може закључити да и када је реч о праву на бесплатну правну помоћ, грађани још увек нису довољно упознати с овим правом. Додатни проблем представља чињеница да закон који регулише начин остваривања овог права још увек није усвојен, тако да сами критеријуми за пружање бесплатне правне помоћи грађанима, варирају од општине до општине. Како грађани имају директан бенефит од остваривања права на бесплатну правну помоћ (нпр. не ангажују адвоката и не плаћају адвокатску тарифу за пружене услуге од стране службе правне помоћи) постоји заинтересованост грађана за ово право што нарочито треба искористити у будућим едукативним активностима за грађане у вези са начинима његовог остваривања.

4.5.а. Право на представке, петиције и предлоге

Право на представке, петиције и предлоге, такође улази у круг Уставом зајамчених права грађана. Оно је утврђено

новим Уставом Србије (2006), али је било предвиђено и ранијим Уставом Републике Србије из 1990. године. Нажалост, начин остваривања овог људског права никада није био уређен посебним законом, што је свакако временом утицало и на грађане, који ово право углавном своде на право на петицију као облик грађанске иницијативе.

Истраживање је најпре показало да су у све три градске општине оформљена тела за поступање по представкама и предлозима (скупштинска комисија за представке и предлоге, комисија за жалбе и представке...). У општини Прокупље, овакво тело још увек не није оформљено.

ПИТАЊЕ: Да ли у Вашој општини постоји посебно тело које одлучује о представкама, петицијама, жалбама и предлозима грађана?

Врачар	Вождовац	Палилула	Прокупље
Да – Комисија за жалбе и представке	Да	Да – Скупштинска комисија за представке и предлоге	Не

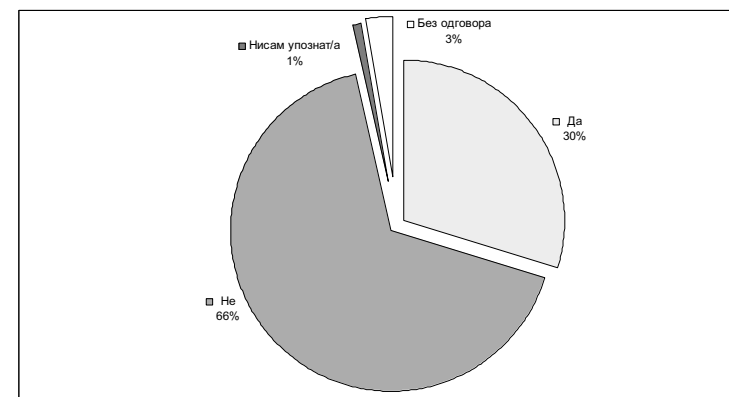
Испитиване градске општине у Београду учиниле су одређене позитивне кораке у промовисању овог тела као и права на представке и предлоге (информације се могу наћи на огласним таблама општине, општинском web site-у, а у овим општинама су одржаване и трибине за грађане у вези с остваривањем овог права. Начин поступања и остваривања овог права само је делимично уређен нормативним актима испитиваних општина (нпр. Пословником о раду Скупштине општине Вождовац). Број представки и предлога у току 2006. године био је релативно мали али збор разноврсности

форме (на пример анонимне анкете грађана које се спроводе у једној од испитиваних општина у коме су садржани и ставови грађана такође се сматрају предлозима, а грађанске иницијативе – представкама), укупан број обраћања у 2006. години је око 50. Ипак, овај број још увек је изузетно мали, с обзиром да је по наводима општина реч о делотворном механизму кога општине често уважавају, под условом да грађани прихвате чињеницу да се „стрпљење исплати“ (нема посебног закона, па ни рокова одлучивања по представкама).

Анализа резултата упитника за грађане показује да испитаници углавном не знају за могућност да путем петиције и предлога могу да остваре своја права у вези са радом општине и њених комуналних служби. На општини Врачар 66% испитаника не зна за ово право и могућност, у општини Вождовац 67%, а на Палилули 68% (збирни просек за све три градске општине је 67%). С правом на представке и петиције није упознато збирно посматрано на територији градских општина 2% испитаника. Још лошија ситуација је у Прокупљу, у којој, збирно посматрано, за ово право и могућност не зна или није упознато чак 84% испитаника.

На општини Врачар 30% испитаника се изјаснило да зна за постојање овог права и да се представкама обраћа општини. Сличан однос постоји и на Вождовцу (28%) и Палилули (28%). Збирно посматрано, на територији три градске општине 29% грађана зна и обраћало се општини петицијом, предлогом или другим начином органима општине у вези са радом општине и општинских комуналних служби.

ПИТАЊЕ: Да ли сте се обраћали Вашој општини представком, жалбом, петицијом или предлогом, у вези са радом комуналних и других служби на територији општине Врачар?



Ипак, уколико се упореди број поднетих петиција и предлога у току 2006. године с процентом грађана који се „наводно“ на ове начине обраћа општини, долазимо до закључка да ови резултати садржани у упитнику за грађане нису довољно поуздани. Чини се да би се могао извући закључак да скоро 1/3 грађана јесте упозната с овим правом и могућношћу, али ово право ипак не користи тако често као што би се то могло закључити да су анализирани само подаци из упитника за грађане. Слично као и код права на бесплатну правну помоћ, и када је реч о праву петиције и предлога, грађани још увек нису довољно упознати са могућношћу његовог остваривања на територији своје општине. Како грађани када је реч о овом праву ипак немају директан бенефит, заинтересованост грађана за његово остваривање у општинама у којима живе још увек је мала што указује на потребу за значајним едукативним активностима за грађане у вези са његовим остваривањем.

Препоруке

Укрштањем добијених резултата у свим областима које су биле предмет истраживања, дошло се до одређених опш-

тих закључака, из чега се могу извести и следеће препоруке за грађане и општинске органе:

(1) остваривање људских права и слобода подразумева јачање свести код грађана о потреби, да као субјекти људских права, и сами учествују у њиховој реализацији и заштити;

(2) грађани треба да промене уврежену „поданичку свест“ и постану активни учесници друштвених процеса кроз коришћење људских права која им припадају пред органима, телима и службама општине;

(3) општински органи, службе и тела, морају предузети значајније активности у основној едукацији грађана у вези с остваривањем људских права у општини;

(4) рад општинских органа, тела и служби мора на ефикаснији начин да буде представљен грађанима као корисницима услуга које општина пружа.

ПРИЛОЗИ

УПИТНИК ЗА ПРЕДСТАВНИКЕ ОПШТИНЕ

Општина: _____

Датум интервјуисања: _____

Надлежне особе и функција: _____

Да ли је постоји стратегија развоја општине у будућем периоду:	Постоји усвојена стратегија за период од: 4 године, 8 година, 12 и више година Постоји али није усвојена од стране скупштине, У процесу је израде, Не постоји.
(Ако постоји) Да ли је та стратегија?	Уклопљена у визију града Београда у будућности, Покушава да утиче на промене визије града Београда, Самостална је и у делокругу је општинских надлежности, Нешто друго: _____
(Ако не постоји) Да ли је одређен тим или особа која ради на развоју стратегије?	Јесте и то _____, Није одређен ни тим ни особа. Ако није зашто? _____ _____
(Ако постоји стратегија) Да ли је операционализован план акције за остварење визије који укључује расположиве и пројектоване ресурсе?	Јесте и по том плану се делује, Јесте, али се још није почело са радом по том плану, Делимично се делује по акционом плану али не систематизовано, Нешто друго: _____ _____

Која су три главна циља општинског развоја (или решавања проблема) постављена за период од наредне четири године?	_____ _____ _____
Да ли су развијени механизми за мерење успешности акционих планова и остварење постављених циљева?	Да, прецизно су дефинисани у складу са стратешким планом, Не у писаној форми, Нису прецизно дефинисани.
Да ли општина има постављене механизме за једнако укључивање припадника оба пола у процесе одлучивања, као и маргинализованих група?	Да, прецизно су дефинисани у складу са стратешким планом, Не у писаној форми, Нису прецизно дефинисани.

Функционисање јединице локалне самоуправе

Постојећи законодавни оквир ствара предуслове за ефикасно функционисање локалне самоуправе у областима важним за развој локалне заједнице	Да Не Делимично
Општина је, поред обавезних, формирала и органа и тела који су Законом о локалној самоуправи предвиђени као факултативни	Да Не Уколико јесте, који су то органи и тела _____
Општина има добру сарадњу са градским и републичким органима власти	Да Не Делимично (у појединим областима)
Општина има развијену сарадњу са невладиним и пословним сектором	Да Не Делимично (у појединим областима)
Приоритете у решавању проблема заједнице општина дефинише на бази претходно обављених истраживања и анализа	Да Не
Буџетска средства којима општина располаже довољна су за обављање текућих послова и решавање постојећих проблема локалне заједнице	Да Не
Општина део средстава прибавља учешћем на конкурсима министарстава и међународних донаторских кућа	Да Не
Број запослених прилагођен је финансијским могућностима општине	Да Не

Образовна структура запослених усклађена је с потребама општинских служби	Да Не Делимично (у појединим областима)
У општини постоји развијен систем професионалне обуке за запослене	Да Не Делимично (за припаднике неких служби или неке профиле запослених)
У општини постоји развијен систем менаџмента људским ресурсима	Да Не
Општина је добро технички опремљена	Да Не Делимично (неке службе су добро опремљене)
Грађани електронским путем могу да прибављају потребну документацију за чије су издавање надлежне општинске службе	Да Не Делимично (могу неке од докумената)
Општина свеобухватно и благовремено информира грађане о својим активностима и плановима	Да Не
Локална јавна предузећа и установе обављају послове који су им поверени у складу с пројектованим годишњим плановима рада	Да Не Делимично (само нека)

Економски развој

Да ли се политика локалних такси у вашој општини разликује од других општина?	Да (По чему?) _____ _____ Не
Како грађани који плаћају таксе реагују на општинску политику такси?	Добро Лоше Без реакције
Како се компензују евентуално мања средства која су прикупљена од такси?	_____ _____
Да ли општина има менаџера?	Да Не
Да ли се надлежности менаџера преклапају са надлежностима других општинских органа и функционера?	_____ _____
Наведите активности општинског менаџера у протеклих годину дана	i. ii. iii. iv.
Какви су резултати активности општинског менаџера?	_____ _____
Да ли општина предузима нешто како би привукла нова улагања и фирме?	Да Не
Да ли постоје: А. индустријски кластери Б. субвенционисани фондови В. центри за помоћ предузетништву Г. зонирање Д. друге активности и инструменти (које?)	Да Не Да Не Да Не Да Не _____ _____

Да ли постоји „јединствени шалтер“ за улагања и предузетнике? Какви су резултати?	Да Не _____ _____
Колико је фирми отворено на територији општине 2006. године?	_____ _____
Колико од тога су СТР, а колико мала и средња предузећа?	_____ _____
Колико је фирми затворено на територији општине 2006. године?	_____ _____
Колико од тога су СТР, а колико остале фирме?	_____ _____
Колико запослених има на територији општине?	_____ _____
Да ли се број запослених последњих година повећавао или опадао?	_____ _____
Колики је просечни доходак на територији општине и колико износи у односу на републички просек?	_____ _____
Да ли општина предузима нешто у погледу ЛЕР-а?	_____ _____
Када се покреће поступак доношења буџета за следећу годину?	_____ _____
Да ли о буџету има јавне дискусије и колико она траје?	_____ _____
Да ли је пракса да се у јавној дискусији мења структура буџета?	_____ _____

За које сврхе се појављује највише иницијатива за промену буџета?	_____ _____
Колико општински буџет има изворних, а колико пренетих средстава?	_____ _____
Шта је пет главних генератора прихода за изворна средства. Наведите их у процентима од укупног износа изворних средстава?	_____ _____
Шта по вашем мишљењу спречава Републику да врати имовину општинама?	_____ _____
Колико општина „поседује“ пословног простора?	_____ _____
Ко је и када одабрао банку код које општина држи своја средства?	_____ _____
Да ли после сваке смене власти у општини долази до промене банке у којој се држе општинска средства?	_____ _____
Колика се камата добија на та средства?	_____ _____
Колико је општина узела краткорочних кредита током последњих годину дана? Због чега?	_____ _____
Ко одлучује о узимању банкарских кредита?	_____ _____
Да ли општина узима позајмице од других општина или републике и колико је тих средстава узето у последњих годину дана?	_____ _____

Да ли сматрате да би било добро да општина емитује муниципалне обвезнице? Зашто?	_____
Који је износ јавних набавки у општини током једне године (нпр. 2006)?	_____
Колико јавних набавки се реализује путем тендера/конкурса, а колико непосредном погодбом и куповином?	_____
Ко одлучује о јавним набавкама?	_____
Да ли се јавне набавке реализују преко локалних фирми или се појављују и фирме из других делова Републике?	_____
Колики део се купује од локалних фирми?	_____
Колики део општинског буџета се издваја за социјалне трансфере?	_____
Колики број појединаца користи социјалне трансфере на подручју општине?	_____
Наведите пет најчешћих разлога за социјалне трансфере на вашој општини?	i. ii. iii. iv. v.

Људска права

Да ли су органи општине одредили овлашћено лице за приступ информацијама у поседу општинских органа?	Не, то су и даље функционери општине Да, сваки орган је одредио своје овлашћено лице Нису сви већ само: Скупштина општине Општинско веће Председник општине
Колико грађана је упутило захтев за приступ информацијама органима Ваше општине у 2006. години?	Мање од 10 Између 10 и 50 Преко 50
Колико је укупно жалби упућено Поверенику за информације на решења којим је одбијен приступ информацијама од стране органа Ваше општине?	Ни једна Мање од 10 Више од 10
Да ли су органи општине поднели Поверенику за информације годишњи извештај о радњама предузетим у циљу примене овог Закона за 2006. годину?	Да Не
Шта су органи општине урадили у циљу афирмације остваривања права на слободан приступ информацијама?	Едукација општинских службеника и/или грађана Објавили информатор и извештај Објавили информације доступне на огласној табли Ништа
Да ли се грађани Ваше општине обраћају општини због наводног кршења људских права од стране општинске управе и општинских јавних служби?	Да Не Немамо података

Да ли је Скупштина општине донела одлуку о успостављању канцеларије грађанског браниоца (заштитника грађана односно општинског омбудсмана)?	Да Не Не, али је у фази израде
Које су препреке за успостављање грађанског браниоца односно канцеларије општинског омбудсмана?	Нема препрека Не постоје статутарне одредбе као основ Нема кадровских или других могућности за доношење одлуке
Да ли сте упознати са досадашњим радом и искуствима Грађанског браниоца града Београда и општина у Србији које су донеле одлуку о формирању Канцеларије?	Да Не Делимично
Каква је родна структура канцеларије Грађанског браниоца на територији Ваше општине?	Претежно раде жене Претежно раде мушкарци Поштује се родна равноправост
Да ли је у Вашој општини оформљена служба правне помоћи?	Да Не Не, али постоји иницијатива
Какав је родни састав Службе правне помоћи у Вашој општини?	Претежно раде жене Претежно раде мушкарци Поштује се родна равноправост
Које облике правне помоћи пружа Ваша општина грађанима?	Правне савете и информације Писање поднесака и заступање пред судом Сви поменути Ниједан од наведених
Наведите број грађана Ваше општине који су се у претходној години обратили Служби правне помоћи?	Мање од 50 Више од 50 Ниједан јер не постоји посебно тело (служба)

Који су услови за пружање бесплатне правне помоћи грађанима који су се обратили Служби правне помоћи?	Нема услова и доступна је свима без обзира на облик правне помоћи Сиромашко право је услов пружања свих облика правне помоћи Сиромашко право је услов за писање поднесака и заступање пред судом
Које мере је општина предузела у циљу афирмације остваривања права на правну помоћ?	Ништа Едукација грађана Објављен информатор о остваривању права Информације доступне на огласној табли Друго _____
Да ли у Вашој општини постоји посебно тело које одлучује о представкама, петицијама, жалбама и предлозима грађана?	Да Не Не, али постоји иницијатива
Колико представки, петиција, притужби и предлога грађана је упућено органима Ваше општине у претходној години?	Мање од 50 Више од 50 Ниједна
Да ли је нормативним актима општине утврђена правна форма, рокови поступања и начин одлучивања по представкама, петицијама, жалбама и предлозима грађана?	Да Само делимично Не
У колико случајева је општина изашла у сусрет грађанима поводом поднетих представки, петиција, жалби и предлога у претходној години?	У већини случајева У малом броју случајева Ниједном
Које мере је општина предузела у циљу афирмације остваривања права на подношење представки, петиција, жалби и предлога?	Ништа Едукација грађана Објављен информатор о остваривању права Информације доступне на огласној табли Друго _____

Локална јавна предузећа добро обављају комуналне послове.	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем
Рад локалне самоуправе је транспарентан.	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем

Заокружите један од понуђених одговора и упишите Ваше мишљење.

Општина може да учини доста тога на поправљању економског стања?	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем
Наведите неку активност општинског менаџера:	1. _____ 2. _____				
Да ли сте у последњих годину дана користили неку административну услугу у Вашој општини?	ДА НЕ (навести које): _____ _____				
Да ли знате за коју ставку у буџету општина одваја највише средстава?	_____ _____				

Заокружите један од понуђених одговора.

Остварени резултати у вези са заштитом животне средине на територији Ваше општине су задовољавајући?	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем
--	-------------------	---------------------	---------------	------------------------	----------------------

Вашој општини је потребан грађански бранилац (заштитник грађана односно локални омбудсман) ради спречавања злоупотребе Ваших права од стране органа општине и општинских служби?	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем
У Вашој општини се остварује право на приступ информацијама (на пример, у вези са располагањем новца из општинског буџета, платама функционера општине и општинских службеника и сл.)?	Потпуно се слажем	Делимично се слажем	Неодлучан сам	Делимично се не слажем	Потпуно се не слажем
Да ли Ваша општина пружа услуге (бесплатне) правне помоћи?	ДА	НЕ		Нисам упознат	
Да ли сте се обраћали Вашој Општини представком, жалбом, петицијом или предлогом, у вези са радом комуналних и других служби на територији општине?	ДА	НЕ		Нисам упознат	

Анкета је анонимна, а упитнике можете оставити нашим волонтерима или у просторијама општине у за то предвиђену кутију.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352.07(497.11)

342.25(497.11)

ПОБОЉШАЈМО живот у нашој општини :
праћење рада општина : резултати истраживања
и препоруке за развој локалне заједнице /
[уредник Лазар Марићевић]. – Београд : Центар
за развој Србије, 2008 (Београд : Досије). – 81
стр. : граф. прикази, табеле ; 20 см

Тираж 2.500. – Реч уредника: стр. 7–8.

ISBN 978-86-85161-05-6

а) Локалне заједнице – Србија

COBISS.SR-ID 146553356

О Центру за развој Србије

Центар за развој Србије је модерна невладина, непрофитна организација, која има за циљ демократски, економски и културни напредак Србије. Активности Центра су усмерене на промоцију демократских вредности, изградњу и јачање институција демократског друштва, унапређење заштите људских права и поспешивање развоја тржишне привреде и предузетништва као основних елемената за привредни развој.

Центар за развој Србије је добитник Кристалне награде, као организација која је показала највећи напредак према мерењу „INGOC“ капацитета у конкуренцији 189 најугледнијих невладиних организација из целе земље.

Центар за развој Србије, поред редовних пројектних активности, пружа услуге консалтинга и едукације намењене НВО, предузећима и државним институцијама, из следећих области:

- 1) Стратешко планирање;
- 2) Писање пројеката за приступ различитим фондовима;
- 3) Изградња различитих организационих мрежа;
- 4) Тимски рад као средство за ефикасно организовање;
- 5) Конфликт менаџмент;
- 6) Праћење и евалуација рада организација;
- 7) Креативни приступ решавању проблема;
- 8) Унапређење интерперсоналних вештина;
- 9) Менаџмент људским ресурсима.

