



PRIRUČNIK za praćenje rada lokalne samouprave

PRIRUČNIK ZA PRAĆENJE RADA LOKALNE SAMOUPRAVE

PRIRUČNIK ZA PRAĆENJE RADA LOKALNE SAMOUPRAVE

prvo izdanje

Izdavač:

Misija OEBS u Srbiji
www.osce.org

Autori:

Marijana Simić, Koordinatorica projekta, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID)
Miloš Mojsilović, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID),
coordinator istraživanja CeSIDa
Đorđe Vuković, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID), direktor programa CeSIDa
Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija, Programski direktor
Jelena Jerinić, Pravni fakultet Univerziteta Union, asistentkinja
Đorđe Vlajić, Izveštač BBC-a, potpredsednik Nezavisnog udruženja novinara Srbije (NUNS)
Rodoljub Šabić, Služba Poverenika za informacije od javnog značaja, poverenik
Srećko Mihajlović, saradnik Centra za političke studije i istraživanje javnog mnjenja, Institut
društvenih nauka, Beograd

Uređivački odbor:

Daiana Falloni, Savetnica za javnu upravu, Misija OEBS u Srbiji
Maja Mičić, Viša saradnica za javnu upravu, Misija OEBS u Srbiji
Marijana Simić, Koordinatorica Projekta pri CeSIDu

Lektura:

Predrag Brebanović, srpski jezik
Helena Kolozetti, engleski jezik

Dizajn i prepress:

COMMA | communications design

Štampa:

Original

Tiraž

1000

Beograd, jul 2008

SADRŽAJ

Predgovor, OEBS Misija u Srbiji	5
I DEO	
Uvod, Marijana Simić, CeSID	7
Svrha i značaj praćenja rada lokalne samouprave, Miloš Mojsilović	9
II DEO	
Normativni okvir, Jelena Jerinić	17
III DEO	
Etički kodeks službenika lokalne samouprave, Nemanja Nenadić	33
IV DEO	
Metodi i tehnike monitoringa, Miloš Mojsilović	49
V DEO	
Praćenje rada skupštine opštine, Đorđe Vuković	61
VI DEO	
Lokalno javno mnjenje, Srećko Mihajlović	75
VII DEO	
Informisanje javnosti, Đorđe Vlajić	89
VIII DEO	
Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, Rodoljub Šabić	101
Korisne internet adrese	111

PREDGOVOR

Srbija je u proteklih nekoliko godina prošla kroz duboke političke, socijalne, kulturne i institucionalne promene. Zakonodavne promene u oblasti lokalne samouprave koje su u toku, predstavljaju osnov za demokratizaciju političkih struktura koje su u ulozi donosioca odluka. Pored toga, započet proces decentralizacije državnih institucija i službi javne uprave pomogao je da se poveća njihova efikasnost, transparentnost i odgovornost.

Misija OEBS-a u Srbiji podržava razvoj i jačanje demokratskih institucija na lokalnom, pokrajinskom i državnom nivou. U tom smislu, ona se zalaže za promociju demokratske kulture zasnovane na poštovanju ljudskih prava, vladavine zakona, miru i bezbednosti. Misija takođe podržava stav da je decentralizacija državnih institucija i društva trajan proces koji zahteva stalni nadzor, ocenjivanje i usaglašavanje institucionalnog okvira i političke, zakonodavne i administrativne prakse.

Demokratija se ne može ograničiti samo na izborne procese; s jedne strane neophodno je postojanje demokratskih institucija koje ispunjavaju svoje obaveze i mandat putem konsenzusa, kroz otvoren i transparentan proces; s druge strane ona zahteva aktivno uključivanje građana, informisanu javnost, kao i efikasne mehanizme njenog učešća u vlasti.

Ovaj Priručnik je zasnovan na rezultatima i preporukama analize rada lokalne samouprave koju je u deset opština sprovela Misija OEBS-a, u saradnji sa Centrom za slobodne izbore i demokratiju i Stalnom konferencijom gradova i opština. On ima za cilj informisanje i podizanje svesti organizacija civilnog društva, sredstava javnog informisanja i samih građana o različitim načinima i mehanizmima kontrole vlasti, kao i o pravima i obavezama civilnog sektora u participatornoj demokratiji. Priručnik takođe nudi zainteresovanim organizacijama i pojedincima pregled normativnog okvira koji reguliše rad lokalne samouprave i zakonskih odredbi koje civilnom društvu i medijima pružaju uslove da vrše svoju ulogu “kontrolora”.

Misija OEBS-a u Srbiji se nada da će ovaj Priručnik, koji je napisan u saradnji sa CeSID-om i stručnom javnosti, biti od pomoći lokalnoj samoupravi, organizacijama civilnog društva, sredstvima javnog informisanja, kao i građanima Srbije. Njegov osnovni cilj je da utiče na povećanje odgovornosti i javnosti u radu državnih institucija i na taj način doprinese demokratskim reformama u Srbiji.

Misija OEBS u Srbiji

UVOD

O priručniku i kako ga koristiti

Da bi se postigao veći nivo javnosti i odgovornosti u radu organa lokalne samouprave s jedne strane, te bolja uključenost građana u proces donošenja odluka s druge, Misija OEBSa u Srbiji i CeSID, zajedno sa grupom eksperata je sažeo neophodne podatke iz sfere rada opštinske uprave, kao prvi neophodan korak u ovom procesu.

Prvenstvena uloga ovog priručnika da predstavnicima civilnog sektora pruži sredstvo koje će im omogućiti da na adekvatan način prate rad organa lokalne samouprave, a naročito skupština opština koje su glavni odlučioici na lokalnom nivou.

Tako se na početku priručnika mogu naći informacije o svrsi i značaju monitoringa rada lokalnih organa vlasti. Nakon toga slede predavljanje zakonskog okvira u kom deluju jedinice lokalne samouprave, kao i etički kodeks o ponašanju funkcionera lokalne samouprave, koji imaju za cilj da upoznaju čitaoca sa zakonskim normama koje bi trebalo da se poštuju u organima lokalne samouprave.

Tekst koji se odnosi na izvore podataka i metode za praćenje rada skupštine opštine otvara novo poglavlje koje se odnosi na samu tehniku monitoringa. U ovom poglavlju moguće je još naći i tekst o tome koje oblasti treba obuhvatiti monitoringom, kako doći do objektivnih pokazatelja o radu organa skupštine opštine, ali i na koji način sprovesti ispitivanje stavova

građana o radu organa lokalne samouprave. Pošto mediji dosta pažnje poklanjaju praćenju rada skupštine opštine, u okviru ovog poglavlja postoji i poseban deo namenjen novinarima sa praktičnim savetima za izveštavanje sa sednica skupštine opštine. Poslednji deo priručnika se odnosi na jedan od nejefikasnijih mehanizama za dobijanje informacija od organa lokalne samouprave – korišćenje odredbi Zakona o slobodno pristupu informacijama od javnog značaja. Na samom nalaze se *korisni izvori podataka i web stranice* na kojima svi oni koji žele još više da saznaju o temama obuhvaćenim priručnikom mogu da nađu dodatne informacije.

Autori su nastojali da čitaocu na što praktičniji i jednostavniji način predstavljaju šta je sve potrebno imati u vidu prilikom praćenja rada lokalne samouprave, kao i na koje aspekte njihovog rada treba posebno obratiti pažnju.

* * *

Nadamo se da će Vam ovaj priručnik biti od koristi u radu i doprineti stvaranju odgovornije i efikasnije lokalne samouprave i aktivnijih građana i civilnog društva.

Marijana Simić, CeSID

MILOŠ MOJSILOVIĆ

SVRHA I ZNAČAJ PRAĆENJA RADA LOKALNIH ORGANA VLASTI

... upravo u opštini leži snaga slobodnih naroda. Opštinske institucije su za slobodu ono što su osnovne škole za nauku; one slobodu čine pristupačnom narodu; one mu omile njeno miroljubivo korišćenje i navikavaju ga da se njome služi.

Aleksis de Tokvil

Odgovornost civilnog društva, medija i građana

U istraživanju javnog mnjenja koje je CeSID sproveo u avgustu 2005. godine, na pitanje „Da li običan čovek može da utiče na rad opštinskih institucija?“, čak 67% ispitanika odgovorilo je odrečno. Procenat je bio još veći kada je isto pitanje postavljeno za druge nivoe vlasti. Ovi podaci nas navode na razmišljanje o razlozima zbog kojih građani sebe doživljavaju kao nedovoljno uticajne u odnosu na one koji bi trebalo da ih predstavljaju. A zaista je paradoks da se u predstavničkoj demokratiji građani osećaju nemoćno spram svojih predstavnika!

Kako objasniti taj paradoks? Uzrok, najpre, leži upravo u građanima, a onda i na „drugoj strani“, to jest u političkim institucijama i onima koji se u njima nalaze.

Tri su glavna razloga zbog kojih se sami građani mogu smatrati odgovornima za izostanak vlastitog uticaja:

- nezainteresovanost za lokalnu politiku;
- neshvatanje važnosti vršenja uticaja na lokalnu vlast;
- nepoznavanje načinâ na koje se može uticati na lokalne organe.

Nezainteresovanost i apatičnost nije moguće u potpunosti iskoreniti. Međutim, kod nas oni poprimaju zabrinjavajuće razmere, posebno kada je u pitanju politika kao javna delatnost. A nezainteresovanost za politiku ipak nije isto što i nezainteresovanost za film, muziku ili ribolov! Politiku odlikuje jedna značajna razlika – **ona je oblast koja bitno usmerava i određuje veliki broj drugih društvenih delatnosti.**

POLITIKA NIJE – KAKO SE OBIČNO MISLI – SAMO AKTIVNOST U KOJOJ SE RAZLIČITA MIŠLJENJA SUKOBLJAVAJU, A AKTERI SVAĐAJU (PA I TUKU). TO NIJE SUŠTINA POLITIKE, VEĆ SAMO NJENO RUŽNO LICE. SUŠTINA POLITIKE JE MOGUĆNOST DA SE KROZ SUKUBE DOĐE DO KOMPROMISA, KOJI ĆE BITI NAJBOLJE REŠENJE ZA VEĆINU ONIH KOJIH SE POLITIČKE ODLUKE TIČU.

Treba, dakle, znati da propisi koji se donose u političkim institucijama služe kao okvir za društveno delovanje ljudi u svim oblastima. Uzalud veliko interesovanje za film, ako opštinske vlasti odluče da, na primer, uskrate finansijsku pomoć jedinom bioskopu u gradu. Drugim rečima, politika nije samo „visoka politika”, odnosno donošenje odluka koje su relevantne za državu, a običnim građanima nedostupne; ona u širem značenju podrazumeva i nešto svakodnevno, životno, pa i lično. Zbog toga je – ma koliko većini građana politika bila daleka – važno znati i da lošu praksu sami možemo da promenimo.

Na kraju, čak i oni građani koji su zainteresovani za lokalnu politiku, jer su svesni njenog značaja, često budu obeshrabreni kada požele da se sa njom uhvate u koštac, pošto ne znaju kako to činiti, **koja je njihova i uloga njihovih organizacija, šta mogu da urade i na koji način.**

Odatle proističe i drugi uzrok zbog kojeg građani sebe vide kao nedovoljno uticajne, a to je **priroda same politike – svake, pa i lokalne.** Političari neretko svesno zloupotrebljavaju nezainteresovanost i neznanje građana. Time oko

sebe stvaraju oreol tajne i privid prevelike važnosti vlastitog posla; a iza takvog stava obično se kriju manipulacija, prikrivanje nerada i neefikasnost.

Cilj ovog priručnika je upravo smanjenje nezainteresovanosti i neznanja građana, kao i ublažavanje opisanih predrasuda. Kada je reč o politici, treba uvek imati u vidu da njene institucije postoje zbog građana, a ne obrnuto. Predstavници institucija i političari su „obični” ljudi, koji zbog toga što se bave ovom važnom delatnošću nemaju nikakve božanske kvalitete, premda ponekad sami žele da se predstave na taj način!

Praćenje rada skupštine opštine

Zašto smo se usredsredili baš na skupštinu opštine? Ona je predstavnički organ vlasti, u koji ulaze ***direktno izabrani predstavnici*** građana. Skupština je ujedno i „zakonodavni” organ, jer usvaja različite propise koji su važni za funkcionisanje lokalne zajednice. Iz ove dve karakteristike skupštine proističu i dva glavna razloga zbog kojih je potrebno pratiti njen rad.

1. Važno je znati ***da li, u kojoj meri i na koji način odbornici zastupaju interese građana.*** To je posebno značajno zbog toga što naš politički i izborni sistem izabrane predstavnike obavezuje da vode računa i o interesu vlastite stranke. Naime, političke partije su organizacije koje postoje radi preuzimanja vlasti. Dolaženjem na vlast one sprovede određenu politiku, ali se staraju i o sopstvenom „kartelu” i zadovoljenju interesa onih koji se u njemu nalaze. Kao osnovni instrument za smenu onih za koje se proceni da ne rade u interesu građana, izbori se organizuju jednom u četiri godine, što je ipak dug period. Otuda praćenje rada skupštine predstavlja način da se u periodu između izbora utiče na izabrane predstavnike. Lupa javnosti je neophodna da predstavnici građana ne bi zaboravili ko im je i zašto omogućio da od njihovog rada zavisi život lokalne zajednice.
2. Posao koji skupština obavlja je veoma važan. ***Bitne odluke, od kojih zavisi funkcionisanje lokalne zajednice, donose se u ovoj instituciji.*** Zato je neophodno imati u vidu koje su to odluke, ko ih predlaže, ko glasa za njih (a ko protiv), kako bi se procenilo da li su one svrsishodne i da li su njihovo usvajanje i sprovođenje zaista u interesu građana.

Međutim, nisu samo političke institucije odgovorne građanima. **Građani i njihove organizacije imaju odgovornost prema zajednici u kojoj žive** i prema samima sebi. Političke institucije, odnosno ljude u njima, uvek je iznova potrebno podsećati na odgovornost koju su preuzeli nakon što su izabrani; ali ni građani ne smeju sedeti skrštenih ruku, jer svojim aktivizmom pokazuju odgovornost za same sebe i vlastitu zajednicu. Kada, na primer, jedna skupština donese bilo kakvu odluku koja nije najbolja za većinu njenih građana, odgovornost za to snose i oni sami. Uzalud je naknadno žaliti zbog nečega što se moglo sprečiti. Građani i tada mogu da utiču na promenu pogrešne odluke, posredstvom raznih kanala i instrumenata uticaja, koji za svoj preduslov imaju praćenje rada skupštine, odnosno informisanost.

Svi građani imaju **pravo i slobodu da utiču na one koji u njihovo ime donose odluke**. I sâm Zakon o lokalnoj samoupravi govori o pravu na lokalnu samoupravu, koja se vrši „neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika”¹. Na taj način, građani sebi stvaraju prostor slobode, koju najpre ostvaruju u svom neposrednom okruženju. O tome govori i moto ovog teksta, koji pokazuje da je francuski mislilac Tokvil na značaj odnosa između građana i opštine (kao najnižeg nivoa vlasti) ukazao pre više od 170 godina!

Gde smo mi danas i šta možemo da učinimo u tom pogledu? Nadamo se da će ovaj priručnik dati neke odgovore na ta pitanja i ukazati na značaj praćenja rada jedne od važnijih političkih institucija.

Civilno društvo i praćenje rada skupštine opštine

Mogućnosti organizovanog uticaja na rad lokalnih organa vlasti znatno su veće nego mogućnosti pojedinca. Institucije civilnog društva, a pre svega nevladine organizacije i udruženja građana, okupljaju – po pretpostavci – aktivne građane, one koji su svesni značaja javnog posla. Nevladine organizacije se prevashodno bave javnim zastupanjem potreba i interesa određenih grupa građana ili zajednice u celini. Ono se uglavnom vrši pred političkim ustanovama, koje propisima i njihovim sprovođenjem mogu da doprinesu zadovoljavanju pomenutih potreba i interesa.

1 Zakon o lokalnoj samoupravi, Čl. 1, Stav 1.

AKTIVIZAM NAŠIH GRAĐANA U INSTITUCIJAMA CIVILNOG DRUŠTVA NIJE NA ZAVIDNOM NIVOU. U ISTRAŽIVANJU JAVNOG MNJENJA IZ JULA 2005. GODINE, TEK 1,4% ISPITANIKA JE IZJAVILO DA SU UMERENO ILI PRILIČNO AKTIVNI U RADU NEKE NEVLADINE ORGANIZACIJE. TO JE IZUZETNO MALI BROJ, KOJI GOVORI O IZRAZITOJ **PASIVNOSTI GRAĐANA**.

Delovanje unutar civilnog društva često podrazumeva angažman koji je zasnovan isključivo na entuzijazmu, a ne na nekoj konkretnoj dobiti. Tu i leži jedan od uzroka za malu uključenost građana u rad ovih organizacija. U uslovima niskog ekonomskog standarda, pojedinci svaku priliku koriste za sticanje dodatnih prihoda, pa se opisane aktivnosti često smatraju gubljenjem vremena. Pa ipak, aktivizam u organizacijama civilnog društva može poslužiti i kao „predvorje” za neke druge vrste aktivizma – recimo, političkog ili privrednog – koji i te kako mogu uticati na poboljšanje kvaliteta života. Iako u ovom priručniku nemamo nameru da govorimo o značaju i prednostima angažmana u raznim udruženjima i organizacijama, *taj angažman treba shvatiti kao nužan i važan preduslov za bilo kakav pokušaj vršenja uticaja na političke institucije.*

Organizovanje građana nije neophodno samo zbog praćenja i kritike vlasti.² *Saradnja i uzajamna podrška lokalnog civilnog društva i političkih institucija veoma su značajni preduslovi demokratskog razvoja lokalne zajednice.* Oni treba da se međusobno dopunjuju, jer su javni interes i opšte dobro nešto čemu teže „obe strane”, samo drugačijim metodama i instrumentima. To se može postići i time što će se lokalne nevladine organizacije upoznati sa politikom i funkcionisanjem najvažnijeg organa lokalne samouprave, kako bi na taj način iskazale vlastitu spremnost na saradnju, ali i ispitale kolika je ta spremnost unutar same lokalne samouprave.

² Naravno, praćenje i kritika svih nivoa vlasti praktično su nezamislivi bez medija, kojima je stoga posvećeno zasebno poglavlje ovog priručnika.

NORMATIVNI OKVIR

PRE NEGO ŠTO SE POČNE SA REDOVNIM PRAĆENJEM RADA SKUPŠTINE OPŠTINE ILI DRUGIH ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE, NEOPHODNO JE UPOZNATI SE SA NORMATIVNIM REŠENJIMA KOJA UREĐUJU PRAVA, OBAVEZE I NADLEŽNOSTI JEDINICA SAMOUPRAVE, KAO I ODNOS IZMEĐU LOKALNIH ORGANA. STOGA NA SLEDEĆIM STRANICAMA MOŽETE NAĆI PREGLED ZAKONSKOG OKVIRA UNUTAR KOJEG SE ODVIJAJU AKTIVNOSTI LOKALNE SAMOUPRAVE.

JELENA JERINIĆ

Cilj ovog dela Priručnika je da na jednom mestu pobroji osnovne pojmove i institute bitne za razumevanje sistema lokalne samouprave, da uputi na propise kojima je taj sistem uređen u Srbiji i preporuči izvore za dalje proučavanje.

Decentralizacija i lokalna samouprava

Decentralizacija je proces kojim se državni poslovi prenose na organizacije i/ili subjekte koji su izvan organizacije državne (centralne) vlasti. Do decentralizacije dolazi kada se proceni da će neki drugi entitet bolje, brže ili efikasnije obavljati neki posao – najčešće zato što se nalazi bliže korisnicima usluge ili adresatima neke obaveze. Kada se koristi termin „decentralizacija“, najčešće se misli na **teritorijalnu decentralizaciju**, odnosno jedan njen oblik, lokalnu samoupravu, gde se jedan deo poslova prenosi na određene teritorijalne kolektivitete – zapravo, na građane/ke koji na određenoj teritoriji žive.

Zbog toga se i lokalna samouprava može definisati kao ***način na koji građani/ke u jednoj lokalnoj zajednici odlučuju i upravljaju – bilo neposredno, bilo preko neposredno ili posredno biranih predstavnika.***

Osim teritorijalne, decentralizacija može biti i realna (funkcionalna) ili personalna, kada se poslovi sa državnih organa prenose na određene organizacije ili ustanove – škole, univerzitete, zdravstvene ustanove – odnosno grupe građana/ki ili kolektivitete – etničke zajednice, udruženja građana i sl.

PRILIKOM PRENOŠENJA ODREĐENIH NADLEŽNOSTI, ZLATNO PRAVILO PREDSTAVLJA TZV. **PRINCIP SUPSIDIJARITETA** PO KOME BI SVE POSLOVE TREBALO OBAVLJATI NA NIVOU KOJI JE **NAJBLIŽI GRAĐANIMA/KAMA**, OSIM AKO ĆE SE ONI EFIKASNije ILI DELOTVORNije OBAVLJATI NA NEKOM VIŠEM NIVOU. IMAJUĆI TO U VIDU, VEOMA JE MALI BROJ POSLOVA KOJI SE NE MOGU DECENTRALIZOVATI – NPR. U SFERI ODBRANE, SPOLJNIH POSLOVA I SL.

Postoje i drugi načini na koje se državni poslovi mogu približiti građanima. Jedan od njih je **dekoncentracija**, odnosno uspostavljanje područjnih jedinica, ispostava, filijala državnih organa izvan njihovog sedišta. Takvi primeri su 179 filijala Poreske uprave, 27 područnih policijskih uprava i sl. To su i dalje organi centralne vlasti, a nadležnosti nisu prenete na neki drugi nivo vlasti. Međutim, kako se ove službe često nalaze veoma blizu, a ponekad i u istoj zgradi sa opštinskim službama, građanima/kama je teško da razlikuju o kojim organima i o čijoj nadležnosti se radi.

Iako organi lokalne samouprave, kao i ljudi koji te organe predstavljaju, često liče na državne organe (parlament, ministarstva, agencije i sl.), odnosno donosioc odluka na centralnom, državnom nivou (odbornike, ministre, direktore agencija itd.) – **lokalna samouprava nije deo centralne, odnosno državne vlasti ili državne uprave**. Upravo suprotno, u poslovima koji su decentralizovani (tzv. izvorni poslovi lokalne samouprave) oni uživaju potpunu samostalnost.

Lokalna samouprava u Srbiji je jednostepena i monotipska

To znači da u Srbiji postoji samo jedan nivo lokalne samouprave i da sve jedinice lokalne samouprave (i gradovi i opštine) imaju isti status – isto uređenje i iste nadležnosti.³

Poslednjih godina, sektorskim zakonima su gradovima prenošene nešto šire nadležnosti u odnosu na opštine – npr. osnivačka prava na kliničkim centrima, dok su za opštine to samo domovi zdravlja i apoteke – a novi Zakon o

³ Zbog toga se u ovom tekstu sve odrednice opisane za opštine odnose i na gradove, osim tamo gde je to posebno napomenuto.

lokalnoj samoupravi je predvideo mogućnost da se u budućnosti u gradovima uspostavi komunalna policija. Ipak ove razlike nisu takve da bi gradove konstituisale kao poseban tip jedinice lokalne samouprave.

U Evropi je takvo uređenje prava retkost – najčešće su dvostepene i trostepene lokalne samouprave, uz razlikovanje nekoliko tipova jedinica, u zavisnosti od teritorije, broja stanovnika i ekonomske moći. Različitim tipovima jedinica daju se i različite nadležnosti. U mnogim zemljama postoji podela na tzv. obavezne nadležnosti, koje opštine moraju obavljati i tzv. fakultativne nadležnosti, čije obavljanje mogu preuzeti ukoliko to žele i imaju dovoljno kapaciteta. Takođe, uobičajeno je da se položaj gradova i glavnih gradova uređuje na poseban način, a da se njima osim nadležnosti lokalne samouprave poveravaju i nadležnosti okruga, regiona i sl.⁴

Srbija ima najveću „osnovnu jedinicu lokalne samouprave“ u Evropi – opštine i gradovi u Srbiji u proseku imaju preko 50.000 stanovnika.

- Npr. do sticanja statusa grada, **Kraljevo** je po teritoriji bilo najveća opština u Srbiji sa 1529 km². Najmanje su opštine **Sremski Karlovci** (51 km²) i **Lapovo** (55 km²). Među gradskim opštinama, najveća je beogradska Palilula (sa 447 km²), a najmanje **Stari Grad** (sa 7 km²) i **Vračar** (sa 3 km²).
- Najviše stanovnika živi u opštini **Novi Beograd** (218.439), odnosno, ako izuzmemo četiri najveća grada, u **Leskovcu** (154.113), koji je sada dobio status grada, a najmanje u **Crnoj Travi** (2159).

*Podaci Republičkog zavoda za statistiku,
www.statserb.gov.yu*

⁴ Za primere strukture lokalne samouprave u različitim zemljama Evrope, videti publikaciju PALGO Centra „U susret novom statusu gradova u Srbiji – realnost i potrebe“, dostupnu na veb-sajtu Centra <http://www.palgo.org>.

Kako lokalna samouprava treba da izgleda?

Osnovni i najvažniji evropski dokument iz oblasti lokalne samouprave je **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi**,⁵ usvojena pod okriljem Saveta Evrope 1985. godine. Od tada su je ratifikovale 43 države članice, a Srbija je to učinila 2007. godine.

„Demokratija počinje u gradovima i selima Evrope. Nema demokratije bez lokalne demokratije.“

Dovani Di Stazi, bivši predsednik Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti⁶

Evropska povelja je postavila zajedničke evropske standarde za zaštitu i razvoj prava i sloboda lokalnih vlasti. Osim već pomenutog principa supsifjariteta, Povelja obavezuje potpisnice da lokalnu samoupravu organizuju tako da:

- garantuju političku, administrativnu i finansijsku nezavisnost lokalnim vlastima,
- pravo na lokalnu samoupravu bude **zakonsko** – a gde god je moguće i **ustavno** – pravo,
- predstavnici lokalnih vlasti budu birani na **opštim izborima**,
- lokalne vlasti uređuju i vode znatan obim **javnih poslova**.

Pored toga, Povelja sadrži i principe o zaštiti lokalnih granica, postojanju adekvatnih administrativnih struktura i resursa, ograničenju upravnog nadzora od strane centralnih vlasti i zakonskoj zaštiti prava na lokalnu samoupravu.

Propisi kojima je u Srbiji regulisana lokalna samouprava:

- Ustav Republike Srbije – posebno članovi 12, 86, 87, 91, 92, 93, 137, 176-181, 188-196

5 Tekst Evropske povelje na srpskom jeziku dostupan je na veb-sajtu Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu <http://www.coe.org.yu>.

6 Kongres lokalnih i regionalnih vlasti (CLRAE) je telo Saveta Evrope koga čine predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti država članica. Kongres je zadužen za praćenje primene Evropske povelje o lokalnoj samoupravi u zemljama članicama. Za više informacija - <http://www.coe.int/t/congress>

- **Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije**
 - **Zakon o lokalnoj samoupravi**
 - **Zakon o lokalnim izborima**
 - **Zakon o glavnom gradu**
- } Službeni glasnik RS, broj 129/07
- Zakon o finansiranju lokalne samouprave – Službeni glasnik RS, broj 62/06
 - zakoni koji regulišu pojedine oblasti i kojima se opštinama i gradovima poveravaju poslovi iz nadležnosti Republike – često se nazivaju „sektorskim zakonima“
 - zakoni koji uređuju način postupanja organa lokalne samouprave (npr. Zakon o opštem upravnom postupku, o javnim preduzećima, o javnim službama, o budžetskom sistemu itd.)

Teritorijalna organizacija

Prema važećem zakonu (iz 2007. godine), teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine dve autonomne pokrajine, kao oblici teritorijalne autonomije, i gradovi i opštine, kao oblici lokalne samouprave. Ovim zakonom uređeni su uslovi za sticanje statusa grada ili opštine.

- Opština može biti jedinica koja ima najmanje 10.000 stanovnika ili manje, kada za to postoje posebni ekonomski, geografski i istorijski razlozi. Takođe, Zakon je i ranije osnovanim opštinama dozvolio da zadrže taj status iako imaju manje od 10.000 stanovnika,⁷ te ni do kakvih promena u broju jedinica lokalne samouprave nije došlo.
- Slično, grad je jedinica sa najmanje 100.000 stanovnika, osim ako postoje posebni ekonomski, geografski ili istorijski razlozi opravdavaju taj status i bez odgovarajuće broja stanovnika. Tako, na teritoriji Srbije bez Kosova, po novom Zakonu, postoji 23 grada, od kojih 10 ima manje od 100.000 stanovnika. Prema ranijim propisima, za sticanje statusa grada, bilo potrebno je da se određeni entitet sastoji iz dve ili više gradskih opština. Sada, osim u slučaju Beograda, propisi to ne zahtevaju i ostavljaju gradovima mogućnost da to učine.

⁷ Na teritoriji Srbije bez Kosova je 6 takvih opština.

ZA SADA SU SAMO 4 NAJVEĆA GRADA, KOJA SU Taj STATUS IMALA I PO RANIJIM PROPISIMA, PODELJENA NA GRADSKJE OPŠTINE. **BEograd U SVOM SASTAVU IMA 17 OPŠTINA, NIŠ I KRAGUJEVAC PO 5, A NOVI SAD 2 OPŠTINE.** KAKO GRADSKJE OPŠTINE NISU JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE, VEĆ SU TO SAMI GRADOVI, NAČIN IZBORA NJIHOVIH ORGANA I NAČIN FUNKCIONISANJA UREĐUJE SE GRADSKIM STATUTIMA I RAZLIKUJU SE OD GRADA DO GRADA. TAKO SU SE, NPR. PREDSEDNICI BEOGRADSKIH OPŠTINA BIRALI POSREDNO, A NIŠKIH NEPOSREDNO, DOK U KRAGUJEVCU I NOVOM SADU TE FUNKCIJE NISU NI POSTOJALE.

„Jedinice lokalne samouprave“ u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi ⁸

JESU	NISU	?
<i>Opštine</i> (ukupno 122)	<i>Gradske opštine</i> (za sada 29)	Zakon ih ne poznaje. Podela gradova na opštine, organi gradskih opština i poslovi iz nadležnosti grada koje će gradske opštine obavljati uređeni su gradskim statutima.
	<i>Mesne zajednice</i> (oko 4000)	MZ je oblik mesne samouprave koji obrazuje skupština opštine, radi zadovoljavanja potreba i interesa lokalnog stanovništva u selima i gradskim naseljima. Ima status pravnog lica. Opština joj može poveriti vršenje nekih poslova iz svog izvornog delokruga. Ne bi ih trebalo mešati sa <i>mesnim kancelarijama</i> , koje su detaširane jedinice opštinske uprave, obično u seoskim područjima.
<i>Gradovi</i> (23)	<i>(Upravni)</i> okruzi (24 + Beograd)	Primer <i>dekoncentracije</i> , uređen Zakonom o državnoj upravi. Osniva ih Vlada, radi vršenja poslova državne uprave van sedišta organa državne uprave.
	<i>Pokrajine</i>	Oblik <i>teritorijalne autonomije</i> – autonomije zasnovane na posebnom statusu određene oblasti i ovlašćenjima da samostalno uređuje određene odnose.

⁸ Brojevi u zagradama odnose se na teritoriju Srbije bez Kosova.

Poslovi koje obavljaju organi lokalne samouprave

Opštine i gradovi obavljaju dve vrste poslova – *poslove izvornog (sopstvenog) delokruga i poverene poslove*. Izvorni poslovi se utvrđuju Ustavom i/ili zakonom i u vezi sa tim poslovima, lokalna samouprava uživa potpunu *samostalnost* (npr. komunalne delatnosti, urbanističko planiranje, građevinsko i poljoprivredno zemljište, zaštita životne sredine, lokalni putevi, osnovno obrazovanje, primarna zdravstvena zaštita itd.). Centralni organi ovde mogu kontrolisati samo ustavnost i zakonitost.

Povereni su poslovi iz republičkog ili pokrajinskog delokruga koji se opštinama poveravaju radi efikasnijeg obavljanja (vođenje matičnih knjiga, biračkih spiskova i drugih evidencija, inspekcijski nadzor u oblasti prometa roba i usluga, poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i sl.). U vezi sa poverenim poslovima, republika ili pokrajina zadržavaju pravo *kontrole*, kao kada te poslove obavljaju organi državne uprave. Poveravanje poslova se vrši zakonom kojim se reguliše određena oblast (npr. poljoprivreda, preduzetništvo, kultura i sl.), te zbog toga nije moguće navesti sve te propise.

PROCENJUJE SE DA SE OKO $\frac{3}{4}$ SVIH PROPISA SE PRIMENJUJE NA LOKALNOM NIVOU.

Akti koje donose organi lokalne samouprave

- Radi obavljanja poslova iz izvornog i poverenog delokruga, opština donosi brojne akte – pojedinačne (najčešće rešenja u upravnom postupku) i opšte. Najviši opšti pravni akt koji donosi skupština opštine je *statut*, kojim se uređuju sva bitna pitanja za funkcionisanje jedne opštine, koja nisu već regulisana Ustavom i zakonom - npr. organizacija i rad službi, mesne zajednice, simboli opštine, akti opštine itd.

Pored statuta, skupština opštine donosi i budžet, završni račun, urbanistički plan, plan razvoja, program zaštite životne sredine, poslovnik o svom radu, dok ostali organi (a najčešće opštinska uprava) donose razne odluke, pravilnike, uputstva itd.

Organi jedinica lokalne samouprave

ČESTO SE POGREŠNO GOVORI O „PODELI VLASTI NA LOKALNOM NIVOU“, PA ČAK I O „SKUPŠTINI OPŠTINE KAO „ZAKONODAVNOJ VLASTI“ NA LOKALNOM NIVOU. NA LOKALNOM NIVOU SE MOŽE GOVORITI SAMO O **PODELI FUNKCIJA**, ODNOSNO O PREDSEDNIKU OPŠTINE I OPŠTINSKOM VEĆU KAO NOSIOCIMA IZVRŠNE FUNKCIJE I SKUPŠTINI OPŠTINE KAO PREDSTAVNIČKOM TELU KOJE DONOSI OPŠTE AKTE.

Prema važećem Zakonu o lokalnoj samoupravi organi opštine su: **skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava**. Isti organi, sa drugačijim nazivima (skupština grada, gradonačelnih, gradsko veće i gradska uprava) postoje u gradovima. Pored toga, umesto nekadašnjih opštinskih menadžera, glavnih arhitekata i drugih glavnih stručnjaka, Zakon je predvideo funkciju **pomoćnika predsednika opštine**. U nacionalno mešovitim gradovima i opštinama, Zakon zahteva formiranje saveta za međunacionalne opštine. Građanski branilac (**ombudsman**) je i dalje fakultativni organ.⁹

9 Zakonom o lokalnim izborima je propisano da na izbornim listama mora biti najmanje 30% kandidata/kinja manje zastupljenog pola. Za razliku od ranijeg zakona, ne postoji obaveza da ti kandidati/kinje budu ravnomerno raspoređeni. Štaviše, nema nikakve obaveze u tom smislu ni pri raspodeli mandata. Za više informacija o zastupljenosti žena u organima lokalne samouprave, videti istraživanje Asocijacije za žensku inicijativu (www.awin.org.yu) „Žene u lokalnoj samoupravi 2005“.

Obavezni organi/tela lokalne samouprave		
Organ/telo	Funkcija	Način izbora
Skupština opštine (SO)	Predstavničko telo, najviši organ opštine. Skupština ima predsednika i zamenika predsednika, koje ne bi trebalo mešati sa predsednikom opštine i zamenikom predsednika opštine, koje takođe bira SO.	19 do 75 (odnosno 90 u gradu, a 110 u Gradu Beogradu) odbornika/ca biranih neposredno, po proporcionalnom izbornom sistemu.
Predsednik opštine	Jedan od dva izvršna organa opštine. Može imati zamenika, koja bira SO. Predsednik opštine je predsednik opštinskog veća.	Posredno. Bira ga SO, iz reda odbornika, na vreme od četiri godine, tajnim glasanjem, većinom glasova od ukupnog broja odbornika.
Opštinsko veće	Jedan od dva izvršna organa opštine. Čine ga predsednik opštine, zamenik predsednika opštine i do 11 članova koje bira SO.	SO, većinom glasova od ukupnog broja odbornika, na predlog kandidata za predsednika opštine.
Opštinska uprava	Nosilac upravne funkcije u opštini	Načelnika opštinske uprave, postavlja opštinsko veće, na osnovu javnog oglasa, na pet godina.
Savet za međunacionalne odnose	Samostalno radno telo u nacionalno mešovitim opštinama. Razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti.	Predstavnici nacionalnih i etničkih zajednica sa više od 1% stanovništva. Zakon ne propisuje način njihovog izbora.

Raspuštanje skupštine opštine

Vlada Republike Srbije, na predlog ministarstva ili pokrajinskog organa nadležnog za poslove lokalne samouprave¹⁰, može raspustiti skupštinu opštine ako:

- ne zaseda duže od 3 meseca;
- ne donese statut ili budžet u zakonom predviđenom roku;
- ne izabere predsednika opštine i opštinsko veće u roku od mesec dana od dana konstituisanja ili od dana njihovog razrešenja, odnosno podnošenja ostavke.

Tada predsednik Narodne skupštine raspisuje nove izbore, a poslove skupštine do konstituisanja nove obavlja **privremeni organ** od 5 članova, koji obrazuje Vlada, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine.

OVA SITUACIJA SE IZ NEPOZNATIH RAZLOGA ČESTO POGREŠNO NAZIVA „PRINUDNA UPRAVA“ ILI POSTAVLJANJE „PRINUDNOG ORGANA UPRAVE“.

Opštinska uprava

- Od svih organa i tela lokalne samouprave, građani/ke su najčešće u kontaktu sa opštinskom upravom, jer je ona zadužena za upravnu funkciju – rešavanje o pravima i obavezama građana/ki – i izvršavanje propisa kojima su regulisani svi poslovi lokalne samouprave (izvorni i povereni). Upravo zbog toga su mnoge opštine preuredile svoje uprave i prostorije u kojima primaju građane/ke i sada funkcionišu kao **uslužni centri**, kako bi usluge i informacije bile što pristupačnije.

¹⁰ Sadasu to Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu - <http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/i> Pokrajinski sekretarijat za lokalnu samoupravu i međuopštinsku saradnju - <http://www.psloksam.vojvodina.sr.gov.yu/>.

Organizaciju uprave utvrđuje skupština opštine. Zakon propisuje samo da se opštinska uprava organizuje kao **jedinstvena služba**, a da se u većim opštinama (preko 50.000 stanovnika) može obrazovati i **više uprava za pojedine oblasti**. Opštinska uprava je obično podeljena na odeljenja – npr. za privredu i finansije, za društvene delatnosti, za opštu u pravu i sl.

- Broj zaposlenih u opštinskim upravama varira od pedesetak u najmanjim opštinama, do preko hiljadu u Beogradu.

NA ZAPOSLENE U LOKALNIM UPRAVAMA SE NE PRIMENJUJE ZAKON O DRŽAVNIM SLUŽBENICIMA. VEĆ GODINAMA SE OČEKUJE ZAKONSKO UREĐENJE STATUSA LOKALNIH SLUŽBENIKA.

	Funkcija	Izbor
Gradanski branilac (ombudsman)	Kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave i javnih službi, ako se radi o povredi propisa i opštih akata opštine.	Zakon ne propisuje način izbora, ali je uobičajeno da to čini SO.
Pomoćnici predsednika opštine (U Gradu Beogradu mogu nositi naziv gradski menadžer i gradski arhitekta)	Deo opštinske uprave. Pokreću inicijative, predlažu projekte i sačinjavaju mišljenja u vezi sa pitanjima od značaja za razvoj u određenim oblastima (npr. ekonomski razvoj, urbanizam, primarna zdravstvena zaštita, zaštita životne sredine, poljoprivredu i dr.) U opštinama ih može biti najviše 3, a u gradovima 5.	Postavlja predsednik opštine

Finansiranje lokalne samouprave

- Budžeti opština i gradova pune se trima osnovnim vrstama prihoda – izvornim i ustupljenim приходima i transferima.
- Izvorni su oni prihodi čiju stopu i način i merila za utvrđivanje utvrđuje lokalna samouprava, uz mogućnost zakonskog ograničenja njihove visine. To su različite vrste **taksi i naknada** i, od skoro, **porez na imovinu**. U narednom periodu, sve opštine će ustanoviti sopstvene poreske administracije, koje će prikupljati ove prihode.
- Ustupljeni prihodi su republički prihodi, čiji se deo (ili ceo iznos) ostvaren na teritoriji određene opštine ili grada ustupa toj opštini ili gradu. Npr. po važećem zakonu se na taj način ustupa 40% **poreza na zarade**.
- Od nekoliko vrsta transfera koje poznaje važeći zakon, ovde izdvajamo ukupni nenamenski transfer, koji iznosi **1,7% bruto domaćeg proizvoda**. Najveći njegov deo (tzv. opšti transfer) raspodeljuje se među svim opštinama i gradovima na osnovu egzaktnih kriterijuma, kakvi su broj stanovnika, površina, broju odeljenja i objekata u osnovnom i srednjem obrazovanju itd. Zakon poznaje i tzv. **transfer za ujednačavanje**, na koji pravo imaju opštine čiji je procenjeni iznos prihoda od ustupljenih poreza po stanovniku manji od 90% proseka u Republici. Na taj način su smanjene ranije ogromne razlike u visini prihoda između pojedinih opština i gradova.
- Još jedan izvor prihoda svojstven lokalnoj samoupravi je **samodoprinos**, koji se na osnovu izjašnjavanja građana, uvodi na određenom području (npr. u određenom naselju) radi zadovoljenja određene potrebe (npr. asfaltiranja puta ili uređenja nekog dela naselja).

MNOGE OPŠTINE SPROVODE OBAVEZNE **JAVNE RASPRAVE U POSTUPKU USVAJANJA BUDŽETA**.

Imovina lokalne samouprave

- **Srbija je jedina država u Evropi u kojoj opštine nemaju pravo svojine na sredstvima koja koriste**. Sve što opštine koriste nalazi se u svojini Republike Srbije i za svaki akt raspolaganja (što uključuje i zakup) tim

sredstvima opština mora da traži saglasnost Vlade, odnosno Republičke direkcije za imovinu.

- Studija koju je 2005. godine objavila Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) pokazala je da prosečan period čekanja na saglasnost nadležnog republičkog organa iznosi **3 godine i 10 meseci**, a da je za poslednjih 10 godina zbog ovakvog uređenja izgubljeno **1.3 milijarde evra i više hiljada radnih mesta**¹¹.

INICIJATIVU SKGO ZA DONOŠENJE ZAKONA O IMOVINI LOKALNE SAMOUPRAVE PODRŽALO JE 140 PREDSEDNIKA OPŠTINA I GRADONAČELNIKA, SA PREDLOG ZAKONA JE KRAJEM 2005. KAO INICIJATIVA 21 POSLANIKA UŠLA U PROCEDURU NARODNE SKUPŠTINE. MEĐUTIM, PREDLOG NIKADA NIJE STIGAO NA DNEVNI RED. PREDSTAVNICI VLADE SU U TO VREME ISTICALI DA TAKAV ZAKON NE BI BIO U SKLADU SA VAŽEĆIM USTAVOM. USTAV IZ 2006. I NOVI ZAKONI IZRIČITO POMINJU PRAVO LOKALNE SAMOUPRAVE NA IMOVINU, ALI SE POSEBAN ZAKON U TOJ OBLASTI TEK OČEKUJE.

Neposredno učešće građana/ki

- Osim preko izabраниh predstavnika građani/ke imaju pravo da svojim poslovima na lokalnom nivou upravljaju i neposredno. Zakon poznaje tri načina neposrednog učešća: **građansku inicijativu** (kao oblik predlaganja odluka iz nadležnosti skupštine opštine), **referendum** (kao oblik odlučivanja) i **zbor građana** (kao način za utvrđivanje predloga i zahteva koji se upućuju organima lokalne samouprave).
- Međutim, što zbog neadekvatne zakonske i statutarne razrade, što zbog neinformisanosti građana/ki, ovi mehanizmi se veoma retko koriste¹².
- Slično je sa **mesnim zajednicama**, koje često i zbog nedostatka sredstava, ne funkcionišu u mnogim opštinama, iako mogu biti veoma pogodan mehanizam za približavanje građanima – naročito u opštinama sa razuđenom teritorijom i velikim brojem seoskih naselja.

11 Ceo tekst Studije o ekonomskim posledicama podržavljenja imovine lokalne samouprave dostupan je na www.sngo.org

12 Za detaljniju analizu i predloge za unapređenja u ovoj oblasti, videti „Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou“, Stalna konferencija gradova i opština, www.sngo.org.

Zaštita lokalne samouprave

- Opština ima pravo da pred *Ustavnim sudom* pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti **zakona ili opšteg akta** Republike ili pokrajine, kojim se povređuje njeno pravo na lokalnu samoupravu.
- Takođe, opština ima i pravo žalbe pred *Ustavnim sudom* ako joj se **pojedinačnim aktom ili radnjom** državnog organa ili organa jedinice lokalne samouprave onemogućava u vršenju nadležnosti.

ETIČKI KODEKS

ETIČKI KODEKS PONAŠANJA FUNKCIONERA LOKALNE SAMOUPRAVE SADRŽI OPŠTEPRIHVACENA NAČELA DOBROG PONAŠANJA, NEZAVISNO OD TOGA DA LI JE NJIHOVO POŠTOVANJE REGULISANO ZAKONOM. USVAJANJEM KODEKSA I STVARANJEM PRETPOSTAVKI ZA NADZOR NAD PRIMENOM NJEGOVIH NORMI, SKUPŠTINA OPŠTINE MOŽE BITNO DA UNAPREDI SVOJ RAD. KOLIKO ĆE U TOMA USPETI, NE ZAVISI SAMO OD TOGA DA LI ĆE ODBORNICI I OSTALI FUNKCIONERI POŠTOVATI PRIHVACENA PRAVILA, VEĆ I OD TOGA U KOJOJ MERI SKUPŠTINA KAO INSTITUCIJA DRŽI DO AKATA KOJE JE USVOJILA. ZBOG TOGA JE PREKO POTREBNO PRATITI ŠTA ONA ČINI DA ODREDBE KODEKSA (POD USLOVOM DA SU USVOJENE) ZAŽIVE.

NEMANJA NENADIĆ

ETIČKI KODEKS PONAŠANJA FUNKCIONERA LOKALNE SAMOUPRAVE

Zašto Kodeks?

Onaj ko hoće da radi dobro – u interesu zajednice – naći će načina da to ostvari čak i onda kada ga pravila ili spoljni nadzor ne obavezuju. Međutim, nikada nije sasvim izvesno hoće li oni kojima je povereno staranje o javnom dobru svoj posao obavljati savesno.

Neizvesnost se najpre tiče toga kako se utvrđuje šta je javno dobro, tj. takozvani **javni interes**. A dodatno se tiče toga kako se staranje o javnom interesu sprovodi u delo.

Da bi građani mogli da se pouzdaju u institucije i njihove rukovodioce, te ustanove i ti pojedinci moraju biti **obavezani unapred propisanim pravilima i** procedurama, te **podvrgnuti nadzoru**. No, ni to nije dovoljno, pa se u savremenim društvima traže i dodatna jemstva: od institucija se, na primer, zahteva da rade javno; da obrazlažu odluke koje donose; da obaveštavaju javnost o politici za koju se opredeljuju i činionicima koje su uzeli u obzir; da informišu građane o njihovim pravima, o načinu kako da ih ostvare i o tome kakav kvalitet usluga javnog sektora mogu da očekuju.

Nisu samo institucije predmet pažnje savremenih regulatora, već i pojedinci koji njima rukovode. Od njih se, pre svega, traže garancije da javna ovlašćenja neće staviti u službu privatnih interesa.

Naravno, procedure odlučivanja u organima vlasti, kao i odnosi između vlasti i građana, uređuju se – zakonima. „Pravim“ zakonima se smatraju oni koji sadrže i pretnju prisile zbog neispunjenja obaveza. Zakonodavci, naime, ponekad nisu spremni da u potpunosti regulišu sve situacije: umesto toga, oni definišu načela ili norme, odnosno preporučuju određeno ponašanje. Drugim rečima, oni postupaju poput eksperta za saobraćaj koji na nekoj deonici puta preporučuju da se vozi brzinom od 50 kilometara na sat, umesto da postave znak kojim će zabraniti da se vozi brže od 60.

Etički kodeksi su nalik takvim, „mekanim“ zakonima. U njima su predstavljene obrasci uzornog ponašanja, kojih se valja pridržavati čak i onda kada zakon ne brani da se postupa drugačije. Ipak, postoje i drugačiji kodeksi – recimo, oni koji teže tome da obuhvate sve bitne aspekte ponašanja neke grupe lica, bilo da se radi o ponašanju koje je uređeno zakonima ili ne. U njima se stoga može naći ne samo opis onoga što je poželjno, nego i popis onoga što je zabranjeno. Zajednička odlika svih etičkih kodeksa – i, ujedno, ono što ih razlikuje od zakona – sastoji se u tome što oni postavljaju norme koje važe isključivo za određenu grupu lica (novinare, sudije, lekare...).

Dakle, odgovorajući na pitanje sa početka teksta, mogli bismo reći da **kodeksi regulišu i onu problematiku koja je zakonima nedostupna**. Čak i kada nisu od velike koristi, oni – izvesno – ne škode. Ukoliko se pokaže da kodeks koji ne pretili kaznama nije dovoljno snažan da obuzda neželjeno ponašanje, praćenjem njegove primene može se sugerisati zakonodavcu da stupi u akciju. A ukoliko se pokaže da zahvaljujući kodeksu neki problem može biti uspešno rešen, zakonodavcu treba signalizirati da u toj oblasti stvari dobro funkcionišu, te da ne mora da poseže za „teškom artiljerijom“ propisa.

Etički kodeks i lokalna samouprava

Usvajanje Kodeksa

Etički kodeks ponašanja funkcionera lokalne samouprave pripremila je Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), koja ga je usvojila 15. decembra 2004. godine. Pri izradi tog dokumenta, SKGO je uzeo u obzir odgovarajuću

regulativu Saveta Evrope i Evropske Unije, brižljivo prilagođavajući pojedine odredbe domaćim propisima kojima je ustrojen sistem lokalne samouprave.

Budući da je SKGO udruženje lokalnih samouprava (a ne telo koje im je nadređeno), odluka o usvajanju Kodeksa u samim opštinama nije direktno sprovedena. Pa ipak, zahvaljujući snažnoj kampanji i promociji, opštine su sukcesivno počele da ga usvajaju, mahom u formi skupštinskih rezolucija, pri čemu je sâm sadržaj, uz retke izuzetke, ostajao nepromenjen. Na taj način je Kodeks za sada – na teritoriji centralne Srbije i Vojvodine – **usvojilo oko 90 procenata gradskih i opštinskih skupština**.¹³

Nema sumnje da jedan ovakav akt toliku popularnost duguje ne samo svom značaju i kvalitetu, već i činjenici da su opštinski čelnici bili svesni toga da će im Kodeks pribaviti ugled u očima građana. Čak su i oni koji nisu zainteresovani za poštovanje izloženih normi bez oklevanja pristupili Kodeksu, verovatno se nadajući da – u zemlji u kojoj se i zakoni otvoreno krše – akt lišen kaznenih sankcija neće biti prepreka eventualnom neprimerenom ponašanju.

Zato je dobro što nije sve ostalo na tome. Nakon masovnog usvajanja Kodeksa, SKGO je obezbedio podršku onim opštinama koje su želele da odu i korak dalje. Naime, već **poslednja odredba Kodeksa pominje mogućnost da skupštine opštine uspostave telo koje će pratiti njegovu primenu**.

Treba imati na umu to da, jednom usvojen, Kodeks postaje deo sistema važećih pravila u opštini. Važenje Kodeksa nije ograničeno mandatom skupštine koja ga je usvojila. Zbog toga nije potrebno da svaki novi skupštinski saziv iznova izražava rešenost da se pridržava pravila iz Kodeksa. Ali je svakako korisno da se novi odbornici upoznaju, kako sa obavezama koje imaju kao oni na koje se Kodeks odnosi, tako i sa time šta je potrebno da učine ne bi li se Kodeks efikasnije primenjivao u njihovoj opštini.

Problemi i rešenja

Pitanja koja prethode **stvaranju radnih tela za praćenje primene Kodeksa** tiču se njihovog statusa, sastava, ovlašćenja i načina rada. Kada je o statusu

¹³ Spisak tih opština i druge korisne informacije vidi na <http://www.skgo.org/code/navigate.php?Id=514>.

reč, aktuelna zakonska rešenja nisu – nažalost – ostavila previše prostora. S obzirom na to da nezavisan organ lokalne samouprave nije bilo moguće osnovati bez izmene Zakona o lokalnoj samoupravi, niti je bilo moguće ustanoviti stalno radno telo bez izmene opštinskih statuta, nametnulo se rešenje prema kojem se nadzor poverava novouspostavljenom, **povremenom** radnom telu skupštine opštine. Ove okolnosti svakako onemogućavaju kontinuitet i nezavisnost.

Stvari ne stoje mnogo bolje ni u pogledu sastava radnih tela, pošto statuti opština uglavnom ne dopuštaju mogućnost da u njima, osim odbornika, budu i „obični“ građani.

Ipak, vrlo je važno da građani, lokalni mediji i nevladine organizacije pokažu interesovanje za izbor članova radnih tela za praćenje primene Kodeksa. U onim opštinama u kojima je moguće da i sami građani postanu članovi ovih tela, njihova udruženja treba da budu aktivna i da u svoje ime predlože moralne i stručne pojedince.

Sa druge strane, na polju ovlašćenja i načina rada bilo je dovoljno prostora da se stvari uredi na najbolji način. SKGO je lokalnim samoupravama ponudila **model odluke** koji detaljno uređuje postupak pred telom za nadzor, te otvara pravne mogućnosti za sprovođenje odgovarajućeg postupka, prikupljanje informacija i izricanje primerenih mera protiv onih koji se ogluše o odredbe Kodeksa.

Kodeks i zakoni

Već smo pomenuli da se kodeksi međusobno razlikuju po obimu i pristupu. Etički kodeks funkcionera lokalne samouprave spada među one koji navode ne samo načela koja su sadržana u propisima, nego i ono čega u njima nema.

U tom smislu, Kodeks se prepliće sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, propisima koji uređuju radne odnose u opštinskim organima, javnim preduzećima i javnim ustanovama, Zakonom o javnom informisanju, Zakonom o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija, Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Zakonom o budžetskom sistemu i Zakonom o finansiranju političkih stranaka.

Kodeks, pored ostalog, razmatra pitanja koja se odnose na *sukob interesa, odnose sa javnošću, odnose sa opštinskim službenicima, korišćenje poverenih javnih sredstava, izbore i poštovanje izborne volje građana*.

Ukoliko građani, mediji i nevladine organizacije koji prate rad opštinskih funkcionera posumnjaju da se neko od njih ogrešio o neku zakonsku normu, uvek mogu da se obrate državnom organu koji se stara o poštovanju zakona. Međutim, put do utvrđivanja odgovornosti za povredu zakona može biti veoma dug. Stoga nije naodmet proveriti da li kršenje dotičnog zakona ujedno predstavlja i povredu Kodeksa. Na takvu povredu treba onda skrenuti pažnju lokalne sredine, odnosno omogućiti da se o tom pitanju povede rasprava pred odgovarajućim opštinskim organom. Osim toga, može se ispostaviti da je sumnja u kršenje zakona bila neopravdana, ali da su postupci opštinskog funkcionera utoliko neprimereni što podrazumevaju povredu Kodeksa.

NA PRIMER, ODBORNICI SKUPŠTINE OPŠTINE KOJI SU GLASALI PROTIV IZBORA NEKOG FUNKCIONERA NISU NI PO JEDNOM ZAKONU DUŽNI DA OBRAZLAŽU SVOJ STAV, NITI SU DUŽNI DA OBRAZLOŽE ZAŠTO SU GLASALI ZA TO DA SE BUDŽETSKA IZDVAJANJA ZA FINANSIRANJE GRADSKE BIBLIOTEKE SMANJE UPRKOS APELIMA JAVNOSTI DA SE TO NE ČINI; MEĐUTIM, NA OSNOVU STAVA 1. IZ ČLANA 15. KODEKSA, ONI JESU DUŽNI DA DAJU TAKVA OBRAZLOŽENJA.

Sukob interesa¹⁴

Funkcioneri

Sukobu interesa posvećeno je nekoliko članova Kodeksa. Za početak, možda, treba podsetiti ko su uopšte funkcioneri na koje se Kodeks odnosi.

¹⁴ U nastavku teksta ćemo detaljnije govoriti samo o tome kako su Kodeksom i zakonima regulisana pitanja koja se tiču ovog problema. Informacije o ostalim odredbama mogu se preuzeti sa prezentacije SKGO (Priručnik za primenu Etičkog kodeksa ponašanja funkcionera lokalne samouprave, B. Milosavljević i N. Nenadić, 2005).

Treba znati da među pravnicima postoje dileme oko toga da li izvesna lica, koja prosečan građanin obično smatra opštinskim funkcionerima (npr. sekretari i načelnici u opštinskoj upravi, gradski arhitekta, gradski menadžer), to doista – u smislu Zakona i Kodeksa – i jesu.

Ukratko, da bi neko bio smatran funkcionerom, potrebno je, pre svega, da bude **izabran, postavljen ili imenovan** na određenu funkciju. Dakle, funkcioneri nisu opštinski službenici koji se zapošljavaju konkursom, niti lica koja su angažovana za neke poslove po ugovoru o delu, bez obzira na to koliko je posao koji rade važan i odgovoran. (Postoji ideja o tome da se i za opštinske službenike donese kodeks ponašanja.)

Drugi neophodan uslov je da se funkcija obavlja unutar nekog organa. Opština, osim organa, može imati i razna druga tela, ali ni Zakon ni Kodeks ne važe za njihove članove. To se, recimo, odnosi na komisije za pripremu tendera za javne nabavke, savete za međuopštinsku saradnju, odbore za organizaciju kulturnih manifestacija i razna druga povremena tela.

Najzad, pošto Kodeks važi ne samo za funkcionere organa lokalne samouprave, nego i za rukovodioce javnih preduzeća, javnih ustanova i organizacija koje je opština osnovala, uvek treba obratiti pažnju i na to ko je osnivač.

OPŠTINA, RECIMO, IMENUJE ČLANOVE ŠKOLSKIH ODBORA, ALI ČLANOVI ODBORA NE POTPADAJU POD KODEKS, POŠTO JE OSNIVAČ SAMIH ŠKOLA – REPUBLIKA.

Ovde treba dodati još jednu napomenu: krug lica na koje se Kodeks odnosi **širi je od zakonskog**. Tako su, po Kodeksu, i rukovodioci kulturnih, zdravstvenih i obrazovnih ustanova – funkcioneri. Štaviše, upravo se u ovoj sferi broj funkcionera lokalne samouprave proširuje decentralizacijom (npr. zdravstvenih ustanova).

Prvenstvo javnog interesa

Kodeks funkcionere obavezuje da postupaju **isključivo** u skladu sa javnim, a ne svojim ličnim, privatnim, grupnim ili stranačkim interesom. Uostalom, i u

Zakonu postoji odredba slične sadržine. Sve je naizgled jednostavno: ko je izabran na javnu funkciju, pri donošenju odluka treba da se rukovodi jedino javnim interesom. Međutim, moguće su i zabune, pa i zlonamerna tumačenja.

JAVNI INTERES NIJE UVEK LAKO ODREDIV. RECIMO, VEOMA JE TEŠKO OBJEKTIVNO OCENITI DA LI JE ODLUKA O TOME DA SE IZ OPŠTINSKIH SREDSTAVA FINANSIRA NEKA SLIKARSKA IZLOŽBA, ILI DA SE NABAVI NOVI AUTOMOBIL ZA POTREBE GRADONAČELNIKA, U JAVNOM INTERESU ILI NIJE. MIŠLJENJA O UMETNIČKOJ VREDNOSTI SLIKA MOGU BITI RAZLIČITA, A DA NE GOVORIMO O TOME DA SE UVEK MOŽE POSTAVITI PITANJE ZAŠTO JE ODABRAN BAŠ DOTIČNI, A NE NEKI DRUGI UMETNIK. TAKOĐE, NIJE JEDNOSTAVNO DATI NI PROCENU KOJA SE TIČE SLUŽBENOG VOZILA: NOVI AUTOMOBIL JE, NA PRIMER, SKUP, ALI TROŠI MANJE GORIVA I JEFTINIJI JE ZA ODRŽAVANJE. U JAVNOM INTERESU JE NAIZGLED TO DA SE KUPI ŠTO JEFTINIJI MODEL, ALI SKUPLJI MOŽE BITI TRAJNIJI I (NA DUŽI ROK) ISPLATIVIJI.

Zbog mnogobrojnih nedoumica koje prate utvrđivanje javnih interesa, uvek se vodi računa o tome da li su bili poštovani ***procedura odlučivanja i unapred postavljani standardi***. Veliki se značaj pridaje i ***obrazloženju*** samih odluka.

Osim toga, javni interes se može poklopiti sa finansijskim ili drugim interesima funkcionera. U takvim će situacijama nepoverljivi građani lako moći da kritikuju funkcionerovo ponašanje.

NA PRIMER: PREDSEDNIK OPŠTINE KOJI DONESE ODLUKU O ULAGANJU OPŠTINSKOG NOVCA U POPRAVKU SKIJAŠKE STAZE NESUMNJIVO ĆE RADITI U KORIST JAVNOG INTERESA, JER ĆE SE USLED TOG ULAGANJA POVEĆATI PRIHODI OD TURIZMA; MEĐUTIM, AKO SE ZNA DA U BLIZINI STAZE ON IMA PROSTRANU KUĆU KOJU IZDAJE SKIJAŠIMA, MNOGI ĆE GRAĐANI POMISLITI DA JE PRI DONOŠENJU ODLUKE PRIMARAN IPAK BIO PRIVATNI INTERES. MOGUĆE SU BROJNE VARIJACIJE IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG INTERESA: ZAMISLIVO JE I TO DA POMENUTI OPŠTINSKI ČELNIK NIJE VLASNIK KUĆE ZA IZNAJMLJIVANJE, VEĆ SAMO PASIONIRANI LJUBITELJ SKIJANJA; ILI DA JE NJEGOV BRAT ZASTUPNIK FIRME KOJA PRODAJE SKIJAŠKU OPREMU; ILI DA JE ČLAN NJEGOVE PARTIJE MINISTAR ZA SPORT KOJI ĆE PRILIKOM OTVARANJA SKIJALIŠTA ORGANIZOVATI STRANAČKU PROMOCIJU USRED IZBORNE KAMPANJE. U SVAKOJ OD TIH SITUACIJA, RAZLIČITI PRIVATNI INTERESI MOGU ZNAČAJNO UTICATI NA ODLUKU FUNKCIONERA, A DA JAVNI INTERES PRI TOM BUDE NESPORAN. ZBOG TOGA NIJE UVEK LAKO KONSTATOVATI POVREDU PRAVILA PONAŠANJA.

Ali, *ključno pitanje se ipak tiče toga da li je odluka doneta u javnom interesu ili nije*. Nakon toga se treba zapitati o tome nije li privatni interes bio prisutan u tolikoj meri da je dotični funkcioner morao biti izuzet iz procesa odlučivanja.

Podaci o imovini

Kodeks nalaže funkcionerima da se pridržavaju svih važećih propisa koji predviđaju obavezu davanja podataka o imovinskom stanju. Ta obaveza je definisana *Zakonom o sprečavanju sukoba interesa*, dok je prikupljanje samih podataka centralizovano i vrši se u Republičkom odboru za rešavanje o sukobu interesa. Funkcioner predaje izveštaj za sebe, svog bračnog druga, kao i srodnike po prvoj liniji (pretke i potomke).

U ranijem periodu, a pogotovo otkako je Zakon usvojen, javnost je pokazala najviše interesovanja upravo za ovo pitanje. Glavni razlog za prijavljivanje

imovine jeste mogućnost da se poređenjem utvrdi da li se funkcioner neosnovano obogatio u vreme dok je učestvovao u odlučivanju o korišćenju javnih sredstava. To je, međutim, gotovo nemoguće postići: naime, **podaci o imovini su tajni**, pa ih Republički odbor može proveravati samo ukoliko usledi prijava da nisu istiniti; a kako niko ne može da zna da li je podnešeni izveštaj (budući da nije objavljen) istinit ili nije, krug se time zatvara.

I pored navedenih manjkavosti, podnošenje ovakvog izveštaja je izuzetno važno, jer se u njemu ogleda odnos funkcionera prema zakonu. No, stvari i u tom pogledu stoje veoma loše: prema postojećim procenama, čak jedna trećina funkcionera – među kojima su veoma zastupljeni oni sa lokalnog nivoa – uopšte ne prijavljuje imovinu.

Svaki građanin se može obratiti Republičkom odboru za rešavanje sukoba interesa sa zahtevom da sazna da li je određeni opštinski odbornik ili funkcioner ispunio svoju zakonsku obavezu podnošenja izveštaja o imovini i prihodima. Takvi izveštaji se podnose nakon stupanja na funkciju, jednom godišnje (do 31. januara), posle odlaska sa funkcije, ali i u svakoj prilici kada dođe do uvećanja imovine funkcionera koje premašuje iznos od deset prosečnih zarada u Republici. U opštinama u kojima je organizovano praćenje primene Kodeksa, ove podatke bi od Republičkog odbora trebalo da zatraže nadležna tela. Na sajtu Republičkog odbora mogu se naći podaci o slučajevima u kojima je utvrđeno da neki funkcioner nije podneo izveštaj.¹⁵

Obavljanje više funkcija

Kodeks se i ovde poziva na poštovanje zakonskih ograničenja, koja su zadata raznim pravnim aktima, počev od Ustava. Ipak, Kodeks ide i korak dalje, nalažući opštinskom funkcioneru da „izbegava obavljanje drugih javnih funkcija, odnosno delatnosti koje ga ometaju u obavljanju njegovih dužnosti”, čak i onda kada za to ne postoje zakonske prepreke.

Do ovakvih situacija, recimo, dolazi ukoliko opštinski funkcioner obavlja i neku funkciju u republičkom organu ili savetodavnom telu, usled čega često odsustvuje iz svoje sredine; ili kada, zbog rada na fakultetu, član opštinskog veća ne može da prisustvuje sednicama tog tela.

¹⁵ Vidi <http://www.sukobinteresa.sr.gov.yu>.

Izuzeće

Izuzimanje iz postupka odlučivanja je najsigurniji način da se **razreši sukob interesa**. Svrha te norme nije sporna, pošto niko ne može da bude objektivan sudija u vlastitoj stvari. Razlozi za izuzeće su vezani za ono što se naziva **privatnim interesom**. Postojanje tih razloga se ponekad pretpostavlja (kada je zainteresovana strana ili njen bliski rođak funkcioner), dok je ponekad najpre potrebno utvrditi da li postoji povezanost koja ugrožava objektivnost (prijateljske veze, poslovni partneri).

Prva dužnost funkcionera koji se nađu u takvoj situaciji jeste da svoj sukob interesa **obelodane**, a druga da se **uzdrže** od davanja bilo kakve izjave ili učešća u glasanju. Na taj način, oni se odriču mogućnosti da utiču na sadržaj odluke – bilo ubeđivanjem kolega, bilo neposredno.

No, nije sve tako jednostavno. Ne samo da se može desiti da neki funkcioner ignoriše tu svoju obavezu, a da to u prvi mah ostane neprimećeno, nego i čitav proces odlučivanja može biti blokiran ukoliko kod funkcionera koji je jedini nadležan za odlučivanje postoji ovakav sukob interesa.

Treba imati na umu da su opštinski odbornici u donekle specifičnoj situaciji zato što odlučuju o stvarima koje se tiču svih građana opštine, pa i njih samih. To što im se pravo glasanja ne može oduzeti, ipak ne umanjuje njihovu obavezu da obelodane eventualni sukob interesa.

ODBORNİK KOJI DISKUTUJE O PREDLOŽENOJ IZMENI DETALJNOG URBANISTIČKOG PLANA, PRI ČEMU SE ZALAŽE ZA TO DA SE NA ODREĐENOJ PARCELI DOZVOLI GRADNJA VIŠESPRATNICE UMESTO DVOSPRATNE KUĆE, NE BI SMEO DA ZATAJI ČINJENICU DA JE VLASNIK TE PARCELE NJEGOV BRAT. A AKO TO NE UČINI, NOVINARI KOJI DO TIH SAZNAJNA DOĐU TREBA DA UKAŽU NA POVREDU KODEKSA.

Pokloni

Da bi se sprečile funkcionerske zloupotrebe (iznuđivanje i podmićivanje), **Zakon i Kodeks postavljaju ograničenja za primanje poklona koje je u vezi sa vršenjem funkcije**. Poklonima se smatraju ne samo novac i predmeti, već i razne besplatne usluge, koje su pružene ili obećane samom funkcioneru, ili nekom njemu bliskom licu. Jedini izuzetak su protokolarni i sitni (prigodni) pokloni, koje je moguće zadržati.

Zakonodavci se često iscrpljuju u određivanju maksimalne vrednosti prigodnih poklona (a koja, recimo, iznosi pola prosečne zarade). Međutim, daleko veće mogućnosti zloupotrebe potiču od toga što je neki poklon navodno uručen privatno, a u stvari je itekako vezan za funkcionerov položaj.

KAO ILUSTRACIJU BISMO MOGLI NAVESTI SITUACIJU U KOJOJ SE DIREKTORU NEKOG UTICAJNOG JAVNOG PREDUZEĆA ŽENI SIN, PRI ČEMU SE POTENCIJALNI POSLOVNI PARTNERI MLADOŽENJINOG OCA U SVATOVIMA POJAVLJUJU SA SKUPOCENIM DAROVIMA „ZA MLADENCE“.

Naknadna naplata uticaja

Kodeks funkcioneru nalaže da ne preduzima „aktivnosti prema organizacijama i preduzećima nad kojima vrši nadzor, sa kojima su uspostavljeni ugovorni odnosi ili koji su osnovani za vreme njegovog mandata, kako bi sebi ili drugome obezbedio lične i profesionalne privilegije po prestanku obavljanja funkcije”. Pošto funkcije, naročito političke, ne traju večno, logično je očekivati da će pojedinci biti skloni da zloupotrebe svoj trenutni uticaj kako bi se obezbedili za budućnost.

Ove radnje su često sankcionisane i drugim propisima, pa i krivično. Recimo: funkcioneri ponekad krše pravila javne nabavke sa ciljem da obezbede dobar posao nekoj firmi, u kojoj će se posle odlaska sa funkcije zaposliti kao „stručni konsultanti”. A za to sledi kazna.

Monitoring primene Kodeksa

Pri praćenju primene Kodeksa potrebno je, najpre, saznati da li je neka opština usvojila Kodeks; da li je usvojila odluku o formiranju tela koje će pratiti primenu Kodeksa; te da li je takvo telo zaista uspostavljeno u praksi. Ove informacije svi zainteresovani mogu dobiti od SKGO, ili od samih lokalnih samouprava.

Treba poći od toga da je Kodeks akt koji počiva na **dobrovoljnom obavezivanju**. Ono je izvršeno samim tim što su ga opštinske skupštine usvojile. Upoznavanje lokalnih funkcionera i kandidata za funkcije sa obavezama koje proističu iz Kodeksa jeste koristan čin, iako ih to što su propustili da se sa tim obavezama sami upoznaju ne oslobađa odgovornosti.

Drugo što valja da imaju na umu oni koji prate poštovanje Kodeksa tiče se toga **da li su sve njegove odredbe na isti način intonirane**. U nekima se izričito kaže šta se ne sme, ili šta se mora činiti, a u drugima se samo daju preporuke i smernice.

Važno je razmotriti i **da li je povredom Kodeksa funkcioner prekršio i neku zakonsku normu**. U tom slučaju, onima koji javno ukazuju na povredu Kodeksa to može biti dodatni podsticaj, pri čemu bi svakako trebalo da o povredi zakona obaveste i nadležne organe (policiju, tužilaštvo, Odbor za rešavanje o sukobu interesa, Budžetsku inspekciju...).

U sredinama u kojima postoji telo za praćenje primene Kodeksa, **svako lice koje raspolaže saznanjima o kršenju odredbi trebalo bi da se tom telu i obrati**, kako bi ono moglo da sprovede postupak i eventualno izrekne meru. Predviđene mere nalik su onima iz Zakona o sprečavanju sukoba interesa (opomene, preporuka za razrešenje ...).

Kako se vrši monitoring

Monitoring primene Kodeksa može se obavljati na različite načine. Ponekad će i lično iskustvo stečeno kontaktom sa opštinskim institucijama biti dovoljno, dok će u drugim situacijama o ponašanju koje je u suprotnosti sa Kodeksom izvestiti lokalni mediji.

Izvesni podaci o nesumnjivim povredama Kodeksa mogu se dobiti od republičkih organa, ili pak neposredno od opštinskog organa, upućivanjem zahteva za slobodan pristup informacijama.

Osim monitoringa primene Kodeksa, građani, mediji i nevladine organizacije mogu i treba da usmere svoju pažnju na ono šta je njihova opština uradila kako bi Kodeks zaživeo. Recimo, preko svojih odbornika, ili upućivanjem dopisa skupštini opštine, oni mogu da zatraže da se usvoji akt o formiranju tela koje će pratiti primenu Kodeksa, da utiču na to da se što pre izaberu članovi tog tela, te da se u njemu nađu ljudi koji će posao obavljati nepristrasno i kvalitetno. Na sličan način se može uticati i na skupštinu, da pruži neophodnu podršku ovakvim radnim telima, da im obezbedi potrebna sredstva, zaštitu ih od napada, poštuje njihove preporuke i pomogne da opštinski organi nad kojima ona vrši nadzor dostave podatke koji su potrebni za proveru poštovanja Kodeksa.

Budućnost Kodeksa

Trenutno je broj opština u kojima se aktivno prati primena Kodeksa znatno manji od broja onih koje su ga prihvatile. Postoji i nekoliko lokalnih samouprava koje jesu donele akt o obrazovanju radnog tela za praćenje Kodeksa, ali nisu formirale radno telo. U trenutku pisanja ovog teksta, radna tela funkcionišu u Velikom Plandištu, Mladenovcu, Arilju, Pirotu, Vranju i Šapcu.

DOSADAŠNJA ISKUSTVA SUGERIŠU DA SMO JOŠ UVEK DALEKO OD ŽELJENOG CILJA, ALI I DA JE SRBIJA – VEĆ I ZBOG POKRETANJA OVE INICIJATIVE – NE SAMO PREDVODNIK U REGIONU, NEGO I JEDNA OD RETKIH ZEMALJA U EVROPI KOJE IMAJU OVAKAV KODEKS.

Prva godina praćenja primene Kodeksa pokazuje da su pitanja vezana za poštovanje tog dokumenta često usko povezana sa političkim potresima na lokalnom nivou. Na primer, pokazalo se da je pitanje promene „stranačkog dresa“ kod odbornika, koje je i sa zakonskog stanovišta sporno, jedna od odredaba na koje se najčešće pozivaju oni koji tvrde da je Kodeks povređen. Neretko su, iz političkih razloga, članovi tela za monitoring bili izloženi velikom pritisku opštinskih čelnika.

Valja pomenuti i da uspešnost u radu ovakvog tela *zavisi od ugleda* koji njegovi članovi – svejedno da li se radi o odbornicima ili (tamo gde je to moguće) „običnim građanima“ – uživaju u lokalnoj sredini. Najzad, glavni zadatak samog radnog tela jeste taj da se izbori za svoje mesto u društvu. To se najbolje može učiniti upoznavanjem funkcionera sa obavezama iz Kodeksa, korektnim odnosom prema pripadnicima svih političkih opcija, komunikacijom sa lokalnim medijima i saradnjom sa organima koji se, na republičkom ili pokrajinskom nivou, bave sličnim pitanjima.

No, možda najvažnija pouka sastoji se u tome da radno telo mora imati *aktivan odnos* prema pitanju poštovanja Kodeksa. Stoga je u nekim opštinama (npr. vranjskoj), a shodno Odluci o obrazovanju radnog tela, građanima omogućeno da svoje pritužbe u vezi sa povredom Kodeksa ostavljaju u sandučićima postavljenim u važnijim opštinskim institucijama; osim toga, radno telo je i samo pokretalo postupke za ocenu poštovanja Kodeksa na osnovu izveštaja iz lokalnih medija, izlaganja sa skupštinske govornice i drugih izvora saznanja.

U narednom periodu – zapravo, već od druge polovine 2007. godine – za uspešno praćenje primene Kodeksa biće najvažnije da se izmenama Zakona, a potom i opštinskih statuta, ova tela uspostave kao nezavisni opštinski organi. Njihova reč bi trebalo da se čuje i poštuje, a da li će tako zaista i biti ne zavisi samo od dobre volje političara, nego i od toga u kojoj će se meri građani opirati tome da budu puki podanici.

METODI I TEHNIKE MONITORINGA

NAREDNI TEKST GOVORI O TOME NA KOJI NAČIN SE MOŽETE INFORMISATI O RADU SKUPŠTINE OPŠTINE, KOJI IZVORI PODATAKA GRAĐANIMA STOJE NA RASPOLAGANJU, NA KOJI NAČIN IH TREBA KORISTITI I U KOJIM SITUACIJAMA. PORED TOGA, OVDE SE MOŽETE UPOZNATI SA SADRŽAJEM AKATA KOJE DONOSI SKUPŠTINA I KOJI REGULIŠU NJEN RAD, KAO I SA KORIŠĆENJEM MEDIJA.

MILOŠ MOJSILOVIĆ

IZVORI PODATAKA I METODE PRAĆENJA RADA SKUPŠTINE OPŠTINE

Kako se informisati o skupštini opštine?

1. Dokumenti koji regulišu rad SO

Posmatranje i praćenje *rada skupštine opštine* podrazumeva prethodnu informisanost o svim *pravilima i normama kojima je on regulisan*, kao i uvid u njen *karakter*, njene *nadležnosti* i *proceduru* njenog funkcionisanja.

Obaveštavanje o radu skupštine započinje od onih podataka koji su „trajnije“ naravi, a to su dokumenti koji propisuju njenu delatnost. Ti dokumenti daju okvir skupštini, usmeravaju njene aktivnosti i otklanjaju izvesne nedoumice, a pre svega ograničavaju samovolju izazvanu dnevnim političkim igrama, lošim međuljudskim odnosima i ostalim pojavama koje mogu da ugroze njen legitimitet i kredibilitet.

Skupštinu opštine pominje i najviši pravni akt – *Ustav Republike Srbije*. No, budući da je stepen njegove opštosti vrlo visok, skupština se u članu 130. Ustava samo navodi kao najviši organ jedinice lokalne samouprave. To je, međutim, veoma važno, jer je ona time definisana kao ustavna kategorija, što znači da ne može biti ukinuta nijednim drugim aktom, niti bilo čijom (samo) voljom.

Sledeći u hijerarhiji pravnih akata jeste **Zakon o lokalnoj samoupravi**¹⁶, koji skupštini opštine posvećuje odeljak 3.1.1., odnosno odredbe od Člana 28. do Člana 41. U tom delu ovog zakona definisani su:

- karakter skupštine opštine,
- položaj njenih članova (odbornika),
- nadležnosti,
- način donošenja odluka,
- mogućnost formiranja povremenih i stalnih radnih tela,
- izbor i položaj onih koji rukovode zasedanjima skupštine ili ih pripremaju.

Značajna je i odredba iz Člana 35, gde se kaže da su **sednice Skupštine opštine javne**. O tome će biti reči kasnije: za sada treba istaći samo to da je i taj Član, poput svih ostalih, važan zato što nijedan drugi akt ne može ukinuti ono što je definisano Zakonom.

Za posmatranje i praćenje rada skupštine opštine relevantan je onaj deo Zakona koji se odnosi na njene nadležnosti. Neophodno je, pre svega, imati u vidu **šta skupština opštine radi**. Brojne nedoumice potiču upravo od neznanja o tome kakva su, uopšte, zaduženja organa lokalne samouprave. Neretko se dešava da joj se građani obraćaju sa pitanjima koja nisu u njenoj nadležnosti, ili pak da ne znaju da se od lokalne samouprave može tražiti rešavanje određenih problema.

Zakon u Članu 32 pominje 20 nadležnosti skupštine opštine, koje su uglavnom opšteg karaktera. A formulacija tih nadležnosti je takva da ostavlja mogućnost da se drugim aktima detaljnije definiše i uredi oblast delovanja SO.

Naredni u nizu pravnih akata koji uređuju rad skupštine opštine i predstavljaju važan izvor podataka jeste **statut opštine**. Po Zakonu je sama skupština opštine obavezna da donese opštinski statut, kojim će jednim delom definisati i svoj položaj. Ono što se može zaključiti uvidom u izvestan broj statuta jeste da njihova struktura i sadržaj mahom prate Zakon o lokalnoj samoupravi i ono što je njime regulisano. Kada je reč o položaju skupštine opštine, statuti

16 Tekst Zakona može se preuzeti na veb-stranici Narodne skupštine Republike Srbije: www.parlament.sr.gov.yu/akti/doneti/zakoni.

sadrže više pojedinosti; uglavnom ponavljaju Zakonom definisane nadležnosti, navode tačan broj odbornika i preciziraju njihov položaj, način rada i prestanak mandata.

Važno je i to da se u statutima navode konkretna, **stalna radna tela pri SO**, koja su sastavni deo ove institucije i čiji rad treba pratiti jednako pažljivo kao i rad skupštinskog plenuma. Radna tela se najčešće nazivaju **savetima** ili **komisijama**, i pretežno su resorno organizovana. Ona se izjašnjavaju o predlozima i odlukama skupštine, usled čega – u zavisnosti od teme za koju postoji interesovanje – treba imati u vidu kakve su im aktivnosti i stavovi, kao i da li se i u kojoj meri uvažavaju. Neki statuti detaljnije uređenje onih pitanja koja se tiču radnih tela (sastav, nadležnosti, način rada) prepuštaju poslovnicima o radu skupštine opštine, a neki posebnim njenim odlukama. Statuti predviđaju i formiranje privremenih radnih tela, koja se stvaraju ad hoc – tačnije, u vezi sa određenim nadležnostima.

Za posmatranje i praćenje rada skupštine važno je da statuti definišu **način sazivanja sednica i način odlučivanja**. S obzirom na to da uglavnom ponavljaju poslove kojima se skupština bavi, neki statuti preciziraju i vrstu većine koja je potrebna za odlučivanje u pojedinim sferama nadležnosti. Ta okolnost govori i o različitom stepenu važnosti određenih oblasti delovanja skupštine.

Poslovnik o radu skupštine opštine je sledeći važan izvor podataka o njenom radu. I on je, poput Zakona i statuta, opšti akt, s tim da se njime – pošto je posvećen isključivo tom organu – najdetaljnije reguliše rad skupštine. Poslovnik uređuje:

- konstituisanje skupštine;
- izbor, položaj i nadležnosti predsednika, zamenika predsednika i sekretara skupštine;
- izbor, položaj i nadležnosti radnih tela skupštine;
- rad na sednicama (način odlučivanja, podnošenje amandmana, održavanje reda, redosled izlaganja, pravo na repliku);
- javnost rada;
- položaj odbornika.

Reč je uglavnom o opštim pitanjima, koja su – uz upotrebu različite terminologije – regulisana svakim (ili gotovo svakim) poslovníkom.

Zapisnici sa sednica (zasedanja) su pojedinačni akti, koje skupštine obavezno vode. Zapisnik je značajan izvor podataka, budući da evidentira tok sednice, pa se iz njega podrobno može informisati i neko ko joj nije prisustvovao. Zapisnici postoje u vidu izvoda i u integralnom obliku. Mnogi poslovници kao obavezno ili moguće pominju i tonsko (audio) snimanje sednica skupštine.

Do zapisnika je moguće doći i posredstvom materijala koji su službe dužne da dostave odbornicima pre svakog skupštinskog zasedanja. Naime, uz taj se materijal redovno dostavlja i zapisnik sa prethodne sednice.

Od ostalih izvora podataka, važno je pomenuti i akte koje donosi skupština opštine. Međutim, pre donošenja akata u konačnom obliku, postoje i različiti predlozi i amandmani na predloge, koje skupština ne mora usvojiti. Za praćenje njenog rada, ponekad su relevantni i ovi dokumenti, pošto jasno odslikavaju odnose snaga u toj instituciji.

Usvojeni akti uglavnom imaju formu **odluka, zaključaka, rešenja i mišljenja**. Lokalna samouprava je dužna da sve svoje akte objavi u službenom glasniku opštine (ili službenom glasniku okruga, koji pokriva više opština). Osim toga, pojedine opštine predviđaju i objavljivanje na oglasnim tablama ili internet-stranicama.

SVE VIŠE OPŠTINA POČINJE DA KORISTI MOGUĆNOSTI INTERNET-PREzentACIJE. Taj način se pokazuje kao jeftin, svima dostupan i jednostavan. Osim dokumenata (statuta, poslovníka i dr.), veb-sajtovi opština često sadrže i druge važne podatke i vesti koje se odnose na rad organa. Zbog toga bi bilo dobro da svi koji žele da imaju blagovremen i pouzdan uvid u dešavanja u svojim opštinama, ukoliko to već nisu učinili, ovladaju korišćenjem interneta.¹⁷

Skupština je dužna i da arhivira sve svoje akte. Oni moraju biti dostupni javnosti, a ukoliko nisu (tj. ako ne postoji volja da budu pruženi na uvid i korišće-

¹⁷ Do opštinskih prezentacija se može doći i posredstvom jedinstvene baze podataka o opštinama Srbije na veb-sajtu Stalne konferencije gradova i opština (SKGO): www.skgo.org

nje), instrument za rešavanje tog problema sadržan je u **Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**, kojem je u ovom priručniku posvećeno posebno poglavlje.

2. Mediji kao izvor podataka o radu SO

Mediji – naročito lokalni – predstavljaju značajan izvor podataka o radu skupštine opštine. No, medijski izveštaji, za razliku od dokumenata koji regulišu rad SO i koje taj organ donosi, jesu **posredan izvor informacija**. Shodno logici svog poslovanja, mediji uvek vrše selekciju podataka koje objavljuju. Ona se sprovodi po kriterijumima važnosti, zanimljivosti i aktuelnosti. Ni skupština opštine u tom pogledu nije izuzetak, pri čemu pogotovo treba imati u vidu važnost kao kriterijum za odabir informacija. Lokalni novinari koji prate aktivnosti političkih institucija uglavnom su dobro upućeni u dešavanja, pa onima koji to nisu mogu pomoći pri odlučivanju o tome kojoj će sferi rada SO posvetiti pažnju, odnosno šta je trenutno najaktuelnije i najznačajnije za funkcionisanje lokalne zajednice.

Ali, upravo u činjenici da su mediji posredni izvori informacija sadržano je i njihovo osnovno ograničenje. Pri selekciji informacija – namerno, slučajno ili jednostavno zbog toga što medijima nije uvek interesantno ono što zanima pojedince ili određene organizacije čiji je rad uže definisan – bivaju izostavljeni određeni detalji. Mediji se obično prilagođavaju „proseku“ svoje publike. Naravno, samim tim što izveštavaju o onome što se tiče čitave zajednice ili njenog najvećeg dela, mediji igraju izuzetno važnu ulogu.

Kada je reč o tom izvoru informacija, neophodno je znati sledeće:

- Mediji imaju vlastitu **uređivačku politiku**, u koju se uklapa i svakodnevno izveštavanje. Ta politika često zavisi od neke druge, pa i politike na lokalnom nivou. Stoga su mediji često instrument za sprovođenje propagande i uticaja, te valja biti kritičan pri upotrebi podataka koji se u njima plasiraju. Pre posezanja za medijskim informacijama, treba znati ko je vlasnik medija, ko njegov osnivač, i ko određuje uređivačku politiku – pošto odgovori na ta pitanja ponekad sadrže i objašnjenje samih informacija.

- Lokalne zajednice često imaju više od jednog medija. Prilikom prikupljanja informacija treba **pratiti sve medije** koji se bave radom lokalnih organa vlasti. Takozvani „režimski“ skloni su neutemeljenom ulepšavanju stvarnosti, dok su „opozicioni“ neretko kritični bez ikakvog osnova, pa se tek potpunim uvidom može steći prava slika.
- Treba razlikovati i **vrste tekstova ili priloga** posvećenih radu organa vlasti. Vesti redovno nemaju nikakvu vrednosnu konotaciju i mogu se koristiti bez rezervi. Analitički tekstovi i prilozi su obično mnogo korisniji, ali sa njima treba biti oprezan, jer uz informacije nude i vrednosne sudove o tome kakvi su rad, akti ili postupci skupštine.
- Važno je negovati **saradnju sa novinarima**. Oni mogu biti od velike pomoći, kako zbog pružanja zvaničnih informacija, tako i pri tumačenju onoga što se dešava „iza kulisa“.
- Organizacije i pojedinci koji nameravaju da se kontinuirano bave određenim temama iz domena lokalnih institucija mogu praviti sopstvene **archive tekstova i podataka**. To je dobar način da se prate promene, kao i da se poznaje „istorija“ donošenja određenih odluka ili dešavanja u skupštini.

Kako pratiti rad skupštine?

Iz onoga što je do sada rečeno mogu se izvesti i zaključci o tome na koji način treba koristiti izvore informacija u svrhu kvalitetnog i objektivnog posmatranja rada skupštine. Metode se mogu svesti na dve osnovne: prva, praćenje rada neposrednim prisustvovanjem sednicama; i druga, različiti oblici naknadnog obaveštavanja o radu.

1. Prisustvovanje sednicama skupštine opštine

SEDNICE SKUPŠTINE OPŠTINE SU JAVNE.

Zakon o lokalnoj samoupravi, Član 35.

Najneposredniji i najautentičniji oblik praćenja rada skupštine jeste **prisustvo na njenim sednicama**. Ono je omogućeno citiranim članom Zakona, a tu odredbu potvrđuju i svi statuti opština, kao i skupštinski poslovnici.

Treba ipak reći da, kada je reč o javnosti rada skupštine, Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa i određena ograničenja: „Skupština opštine može odlučiti da sednica Skupštine ne bude javna iz razloga bezbednosti i drugih razloga utvrđenih Zakonom i Statutom.“ (Član 35) Doduše, restrikcije važe samo za izuzetne situacije, pa se princip javnosti ne dovodi često u pitanje. Tako i opštinski statuti kao situacije u kojima rad skupštine može biti zatvoren za javnost najčešće navode bezbednosne razloge (npr. stanje rata ili ratne opasnosti). Međutim, neki statuti predviđaju da je javnost rada moguće ograničiti i na osnovu odluke većine od ukupnog broja odbornika, i to nezavisno od toga o kojem se pitanju raspravlja – što već može biti ozbiljan ograničavajući faktor.

Iako je prisustvo na sednicama skupštine dozvoljeno, to još uvek ne znači da svako i u bilo kom trenutku može iskoristiti to pravo. **Neophodno je, iz tehničkih i organizacionih razloga, prijaviti, odnosno najaviti svoje prisustvo.** Za poslove te vrste najčešće je zadužen **sekretar skupštine**, kao lice koje brine o organizacionim pitanjima. To ne treba shvatiti kao ugrožavanje javnosti rada – nego, naprotiv, kao način da se omoguće uslovi za one koji žele da prisustvuju sednicama.

Pre dolaska na zasedanje potrebno je utvrditi da li odborničke grupe uoči početka sednice održavaju odvojene sastanke, kao i da li se šefovi odborničkih grupa sastaju sa predsedavajućima. Pomenuti parametri govore o odnosima među odborničkim grupama, kao i ozbiljnosti rada.

Prilikom praćenja zasedanja **veoma je važno:**

- biti upoznat sa dnevnim redom sednice;
- obratiti pažnju na način usvajanja zapisnika sa prethodne sednice;
- utvrditi kojim nadležnostima skupštine pripadaju pojedine tačke dnevnog reda, jer od toga često zavisi i na koji će se način donositi odluke;
- uočiti od koga potiču određeni predlozi, što posredno govori o tome ko je ciljna grupa za lobiranje;
- uočiti i ko su predlagači amandmana, jer je i to podjednako značajno;
- kontrolisati proces odlučivanja o pojedinim pitanjima, radi prepoznavanja odnosa snaga koji u skupštini vlada među mogućim „saradnicima“, „protivnicima“ i „neutralnima“;

- zapaziti da li ima promena dnevnog reda, na čiju inicijativu, sa kojim obrazloženjem, te kako se izmene vrše, budući da i to može biti dobar pokazatelj onoga što se dešava u skupštini, šta su joj prioriteti, te kakav je odnos snaga i uticaja;
- voditi računa o tome ko se javlja za reč i kojim povodom, o čemu govori i da li je to relevantno za samu sednicu, kao i za život lokalne zajednice (iz poslovnika se treba obavestiti o eventualnim ograničenjima samih izlaganja, čime se inače sprečava opstrukcija rada skupštine);
- videti da li dolazi do ekscesnih situacija i kako se na njih reaguje.

Često izvesne situacije – koje nisu regulisane aktima, već običajima i neformalnim (ali opšteprihvaćenim) obrascima ponašanja – mogu reći znatno više od onoga što se formalno registruje. Takvo je, na primer, pitanje uticaja političkih stranaka i partijske politike na rad skupštine i njenih odbornika. Učestalost prijavljanja za reč pripadnika pojedine odborničke grupe, broj i karakter replika, odluka da nastupi samo šef grupe (ili i ostali članovi) – samo su neki od indikatora za procenu ko u skupštini radi u čijem interesu! Takođe, sednice mogu biti i mesto gde se identifikuju „objekti“ uticaja građana ili njihovih organizacija.

Najzad, i ponašanje odbornika, njihova (ne)zainteresovanost za određena pitanja, neformalni razgovori i dogovori, pa i spontane reakcije – kako za govornicom, tako i mimo nje – mogu dati odgovor na pitanje zašto skupština radi kako radi. Ta vrsta uvida predstavlja jednu od osnovnih prednosti neposrednog praćenja zasjedanja.

2. Analiza dokumenata o radu skupštine

Prisustvo sednicama često iziskuje puno vremena, energije i pažnje. Sednice mogu trajati dugo, imati mnogo „praznog hoda“ i segmenata koji nisu suštinski važni za praćenje skupštinskog rada. Vreme, energija i pažnja nisu neograničeni resursi. Otuda i ***analiza dokumenata i akata koji su u skupštini usvojeni može biti jedan vid praćenja njenog rada.*** Time se postiže velika ušteda vremena, ali gubi kvalitet koji proističe iz spontanosti neposrednog prisustva.

Za praćenje rada nakon zasedanja, neophodno je doći do **zapisnika o radu**. Taj dokument konstatuje sve što se desilo na samoj sednici, odnosno daje podatke o formi sednice. O ostalim važnim elementima, koji govore o sadržini, već je bilo reči.

Kriterijumi po kojima je moguće pratiti način održavanja sednice isti su kao i oni koje smo naveli za posmatranje „uživo“. Olakšavajuća okolnost je to što se odgovori na većinu pitanja mogu naći u zapisnicima. Ono čega nema tu, može se preuzeti iz medijskih izveštaja, kao i od nadležnih lica (odbornika i ostalih). Na osnovu tih podataka se, osim pukog stanja prilika, mogu prepoznati i motivi i razlozi određenih ponašanja, a to je ponekad znatno važnije od onoga što je vidljivo „na površini“. (O načinima prikupljanja ove vrste podataka govori tekst o istraživanjima lokalnog javnog mnjenja.)

PREPORUKE ZA PRAĆENJE RADA SKUPŠTINE OPŠTINE

POŠTO SU OPISANI IZVORI PODATAKA O RADU SKUPŠTINE OPŠTINE I NAČINI NJEGOVOG PRAĆENJA, SADA SE DETALJNIJE BAVIMO KONKRETNIM KORACIMA KOJI SE PREDUZIMAJU PRILIKOM MONITORINGA. DAKLE: KAKO PRATITI RAD SKUPŠTINE OPŠTINE I NJEN ODNOS SA OSTALIM ORGANIMA LOKALNE SAMOUPRAVE? OSIM TOGA: KAKO UTVRDITI DA LI SU TE AKTIVNOSTI DOVOLJNO TRANSPARENTNE? BUDUĆI DA SE ZASNIVA NA ISKUSTVIMA KOJA JE TIM ZA LOKALNU SAMOUPRAVU CESID-A PRIKUPIO SPROVODEĆI MONITORING SKUPŠTINA OPŠTINA, NAREDNI PRILOG NUDI OSNOVNE SMERNICE I OBILUJE PRAKTIČNIM SAVETIMA.

ĐORĐE VUKOVIĆ

PRAĆENJE RADA SKUPŠTINE OPŠTINE

Skupština opštine je organ koji u najvećoj meri utiče na život lokalnih zajednica. U njoj je nadležnosti odlučivanje o pitanjima koja se najdirektnije tiču građana: infrastrukturi (putevi, struja, telefon, grejanje), socijalnoj zaštiti, zdravlju, obrazovanju...

Kada se to ima u vidu, razumljiva je i potreba da se definišu formalni i neformalni obrasci i merila ponašanja ovog organa. Kvalitet odluka koje donosi lokalna skupština, pa samim tim i kvalitet života lokalne zajednice, umnogome zavise od tih merila i obrazaca. Stoga ovde nastojimo da strukturiranjem monitoringa lokalne skupštine definišemo ***poželjne modele rada i ponašanja ovog organa.***

A kada je reč o najpoželjnijem modelu funkcionisanja skupštine, sastavni delovi izveštaja u kojem se iznose rezultati monitoringa njenog rada bili bi sledeći:

- Na dnevnom redu SO su teme i problemi koji su definisani dugoročnim planovima razvoja opštine;
- Predlozi za rešavanje pojedinih problema su izrađeni u saradnji sa službama nadležnim za tu delatnost, strukovnim organizacijama i predstavnicima civilnog sektora;

- Sve odborničke grupe su diskutovale samo o temama koje su bile na dnevnom redu i izneto je obilje predloga koji mogu poboljšati predložena rešenja;
- Predložena poboljšanja su zbog svoje svrsishodnosti usvojena većinom glasova, ne samo iz redova vlade, nego i opozicije;
- Diskusije su trajale kratko i svi su se pridržavali zadate teme, te nije bilo nikakvih ekscesnih situacija...

Ovo je, naravno, idealna projekcija, a prevashodni zadatak monitoringa jeste da utvrdi vrstu i obim odstupanja od takvog modela i načina ponašanja.

Pripreme pre sastanka

Prvi uslov za dobar tok i delotvornost sednica jeste njihova **adekvatna priprema**. Ključni akteri skupštine su odbornici, pa ispunjenje navedenog uslova u najvećoj meri zavisi od njihove sposobnosti i ponašanja. Oni su najčešće podeljeni u odborničke grupe, a poželjno je da pre svake sednice utvrde **jedinstvenu strategiju i nastup**. Sastanci odborničkih grupa podrazumevaju obaveštavanje o tačkama koje su na dnevnom redu, razmatranje tih tačaka, kao i odluku o podršci ili odbijanju, odnosno promeni i poboljšanju predloženih rešenja. Takvo definisanje jedinstvenog pristupa omogućava delotvoran rad skupštine.

Drugi korak u pripremnoj fazi vezan je za **organizaciju sastanaka šefova ili predstavnika odborničkih grupa sa predsednikom skupštine**. Ti sastanci su prilika da se vidi u kojoj meri postoji saglasnost odbornika oko tačaka dnevnog reda i pojedinih pitanja, te da li postoji većina za donošenje odluka. Takođe se na njima može utvrditi da li postoje razmimoilaženja, koliko su ona velika i da li na sednicama mogu da dovedu do ekscesnih situacija. Zapravo, sastanak predsednika skupštine sa šefovima odborničkih grupa služi da se otklone potencijalni problemi, postigne konsenzus oko poštovanja dobrih običaja i tok sednice tako učini što manje neizvesnim.

Zasedanje skupštine

Nakon pripremnih faza, pri monitoringu se usredsređujemo i na same sednice lokalne skupštine. Prva aktivnost na koju treba obratiti pažnju jeste utvrđivanje broja prisutnih odbornika. Postoji nekoliko detalja o kojima treba voditi računa:

- Važno je utvrditi da li postoji praksa odsustvovanja čitavih odborničkih grupa. Ukoliko postoji, neophodno je konstatovati razloge za to. Odsustvovanje može biti posledica objektivnih okolnosti ili političkog stava. n Kada je pak reč o političkim motivima za nedolaženje odborničkih grupa na sednice, oni mogu biti različiti. Odluka o neučestvovanju u radu može biti posledica stava da je bojkotovanje skupštine najadekvatniji politički potez, ili predstavljati reakciju na rad ovog organa. Česta je i procena da odsustvo pojedine odborničke grupe može, usled nedostatka kvoruma, dovesti do blokade rada – što je situacija kakva postoji i u republičkom parlamentu. Svi ovi motivi su politički legitimni, ali ne i poželjni.
- Monitoring treba da obuhvati i beleženje odsustva pojedinih odbornika. I ovde postoji nekoliko karakterističnih situacija. Uobičajeno je da skupštinski saziv ne bude uvek prisutan u celosti. Redovno se dešava da neko od odbornika ima obaveze zbog kojih je sprečen da dođe na sednicu, da je bolestan ili da odsustvuje iz nekog drugog opravdanog razloga. No, ukoliko postoji stalno odsustvo pojedinih poslanika, koje nije posledica navedenih okolnosti, treba utvrditi motivaciju za takvo ponašanje. Odsustvovanje odbornika može biti posledica njegovog neslaganja sa stavovima odborničke grupe kojoj pripada, ali i uverenja da kao pojedinac ne može značajnije da menja lokalnu političku klimu. *Ne sme se prenebregnuti ni mogućnost da među predstavnicima građana ima i onih koji ne nameravaju da obavljaju svoju funkciju. Iako su ih građani birali, oni ne žele da troše svoje vreme na rad skupštine opštine, već su usredsređeni na privatne aranžmane.* Uzrok za to može biti način rada skupštine, ali i bahato i neodgovorno ponašanje odbornika.
- Uobičajeno je da zasedanje skupštine započinje **usvajanjem zapisnika** sa prethodne sednice. **Da li je ono obavljeno bez primedbi, uz primedbe, ili je zapisnik možda odbijen** – već i to predstavlja značajan indikator o radu skupštine i postojećim odnosima između većine i opozicije. Zapisnici sa prethodnih sednica najčešće bivaju usvojeni; međutim,

dešava se da imaju formalne nedostatke, ili da sadrže zaključke koji nisu doneti. Eventualno usvajanje spornih zapisnika dovoljno govori o indolentnom ponašanju skupštinskih odbornika; sa druge strane, neusvajanje zapisnika, kao i usvajanje uz veliki broj primedbi, govori o odnosu između vlasti i opozicije, te problemima sa skupštinskom većinom. Radi se o poznatoj, ali nepoželjnoj situaciji, u kojoj usvajanje zapisnika služi da se poravnaju stranački računi ili otvori još jedan front za politički obračun vlasti i opozicije.

U **toku diskusije** o pojedinim temama, treba se usredsrediti na nekoliko važnih okolnosti:

- Najpre valja utvrditi da li je i u kojoj meri postojala **zloupotreba govornice**, to jest da li su se odbornici pridržavali dnevnog reda i tema povodom kojih su se javili da diskutuju. Odbornici neretko govore o onome što nije na dnevnom redu, pa čak i o onome što nije ni u nadležnosti lokalne samouprave. Motivi za ovakvo ponašanje mogu biti različiti, počev od želje da se izvrši opstrukcija, pa do namere da se spreči usvajanje pojedinih rešenja. Takav pristup može proisteći iz potrebe da se istakne pojava za koju odbornik smatra da je važna, ali i iz neupućnosti. Nezavisno od motiva, posledice ovakvog ponašanja mogu biti ozbiljne i doprineti negativnom imidžu skupštine. Dakle, budući da je poželjno da diskusija ostane u okviru teme koja je na dnevnom redu, *monitoringom se utvrđuje da li je i u kojoj meri bilo odstupanja od nje.*
- Iako se naizgled radi o pukom tehničkom pitanju, od velike je važnosti to da li postoje ograničenja **trajanja diskusije** i u kojoj ih meri odbornici poštuju. Idealna politička klima ne bi iziskivala nikakve restrikcije, jer ne bi postojali odbornici koji zloupotrebljavaju pravo na obraćanje skupštini. U praksi, naravno, nije tako, usled čega su ograničenja neminovna. Ona su najčešće definisana poslovnikom o radu. *Monitoring treba da pokaže da li su odbornici poštovali ograničenje, jer je i to značajan indikator postojanja preduslova za eventualnu zloupotrebu skupštinske govornice ili opstrukciju rada.*
- **Neprilično ponašanje** poslanika može se ponekad videti i u republičkom parlamentu, a jedan od ciljeva monitoringa jeste da se konstatuje da li se ono prenelo i na lokalni nivo. Ključni pokazatelji loših odnosa i nepoželjnog ponašanja sastoje se u udaljavanju odbornika ili napuštanju zasedanja od strane odborničkih grupa. *Važno je utvrditi*

da li je udaljavanje bilo posledica neodgovornog ponašanja odbornika ili predsednika skupštine; kao i da li se odlazak odborničkih klubova dogodio iz objektivnih razloga (usled nemogućnosti delovanja), ili zbog njihove nesposobnosti. Kada se notiraju svi takvi slučajevi, stiče se slika o radu lokalne skupštine. Poželjno je da ovakvih dešavanja ne bude, a činjenica da ih ima već sama po sebi jeste razlog za negativno vrednovanje rada dotične opštinske skupštine.

Proces donošenja odluka

Poslednji aspekt monitoringa lokalne skupštine sastoji se u **praćenju donošenja odluka**. Najkarakterističniji deo ovog procesa tiče se usvajanja ili poboljšanja predloženih rešenja. U idealnoj situaciji, na kvalitetna predložena rešenja – ko god da ih je inicirao – svi odbornici reaguju konstruktivnim predlozima za njihovu dopunu i unapređenje. Svakako da praksa nije ni nalik tome, a odstupanja mogu ići u više pravaca.

Moguće je da opozicija predlaže rešenja koja nisu smisljena, pošto za cilj imaju opstrukciju rada skupštine ili samog procesa odlučivanja. Sa druge strane, postoje situacije u kojima vlast predlaže i usvaja rešenja koja odgovaraju interesima malog broja ljudi u lokalnoj sredini, te stoga ne želi da prihvati sugestije opozicije. Nije retka ni situacija u kojoj ni vlast ni opozicija ne poznaju oblast koja je na dnevnom redu, pa se izvesne odluke usvajaju bez ozbiljnije rasprave. *Sve su to elementi za negativnu ocenu rada skupštine.*

Ono što bi moglo biti primer pozitivnog iskustva, jeste situacija u kojoj su predlozi i poboljšanja usklađeni sa javnim interesom, u kojoj odbornici poseduju visok nivo znanja o temi o kojoj se raspravlja, i gde vlast i opozicija zajedno rade na poboljšanju predloženih rešenja.

Važno je naglasiti da posmatrač mora zadržati neutralnu poziciju, što znači da se ne sme povoditi ni za kakvim stranačkim opredeljenjima. Skupštinu opštine treba posmatrati kao telo kojeg čine odbornici, bez obzira na to kojoj partiji pripadaju: u tom smislu, svejedno je da li odgovornost za neuspeh u radu snosi vlast ili opozicija, jer se monitoring usredsređuje na raspravu o rezultatima, a ne akterima.

Odnose između skupštine opštine i ostalih lokalnih organa?

Zašto je bitna saradnja organa lokalne samouprave?

U sistemu podele vlasti, skupština opštine predstavlja najviši lokalni organ. Međutim, da bi lokalna samouprava funkcionisala, neophodna je saradnja ovog tela sa ostalim granama i organima vlasti. **Reč je, u prvom redu, o organima lokalne administracije i predstavnicima lokalnih vlasti.** Oni su ključni za izvršenje odluka i obaveza koje propisuje lokalna skupština, jer mogu da ukažu na probleme koji postoje u praksi, kao i da upute nove predloge i rešenja za normiranje života lokalne sredine. Takođe su u stanju da procene u kojoj će meri pojedine odluke biti sprovodive. Stoga je njihovo prisustvo i učešće u radu lokalne skupštine nezaobilazno, pošto omogućava da se donese svrsishodna i primenljiva regulativa.

Prisustvo ostalih organa lokalne samouprave u radu skupštine opštine

Način na koji su uspostavljeni i funkcionišu odnosi između skupštine opštine i ostalih institucija lokalne samouprave jeste značajan pokazatelj o njenom radu. Česte i plodotvorne konsultacije sa pojedinim organima, posebno u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti, jesu dobar način formulisanja pravila koja će važiti na lokalnom nivou. Kao uzoran primer bismo mogli navesti odnos između jednog lokalnog javnog preduzeća – u čijoj je nadležnosti održavanje lokalnog vodovoda – i lokalne skupštine.

ZAPOSLENI U OVOM PREDUZEĆU KADRI SU DA NA NAJBOLJI NAČIN IDENTIFIKUJU PROBLEME U TOJ OBLASTI. BILO DA JE U PITANJU CENA KUBNOG METRA VODE, ODRŽAVANJE POSTOJEĆEG SISTEMA, NAPLATA, ULAGANJE U NOVE KAPACITETE... IDEALNA JE SITUACIJA ONA U KOJOJ PREDSTAVNICI OVOG JAVNOG PREDUZEĆA SVE ODBORNIKE UPOZNAJU SA SISTEMOM RADA, PROBLEMIMA I MOGUĆIM REŠENJIMA. TAKOĐE JE POŽELJNO DA POSTOJI STALNA KOMUNIKACIJA IZMEĐU PREDSTAVNIKA LOKALNIH JAVNIH PREDUZEĆA I ODBORNIKA, KAKO BI SE U KONKRETNIM SLUČAJEVIMA USVOJILA OPTIMALNA REŠENJA. TO ZNAČI DA ODBORNICI, UKOLIKO OSETE POTREBU, MOGU TRAŽITI POJAŠNENJA POJEDINIH STAVKI, DOK JE SA DRUGE STRANE NEOPHODNO UVAŽITI I PRIMEDBE PREDSTAVNIKA JAVNIH PREDUZEĆA NA PONUĐENA REŠENJA. OVAKAV MODEL KOMUNIKACIJE OBEZBEĐUJE DA ODLUKE BUDU SVRSISHODNE I DA SE MOGU SPROVESTI.

Treba imati u vidu da puko prisustvo pojedinih predstavnika lokalne vlasti i lokalne administracije ne znači automatski i plodnu saradnju. Često sednicama skupštine prisustvuju nosioci izvršne vlasti, ali to za svrhu ima kontrolu odborničke većine i usvajanje odluka za koje se izvršna vlast zalaže. Sa druge strane, nije nepoznata ni praksa da prisustvo predstavnika ostalih organa lokalne samouprave služi kao dekor, to jest formalna potvrda demokratičnosti. Tada oni samo prisustvuju sednici: ne traži se njihovo mišljenje, niti uvažavaju komentari i preporuke. Odbornička većina se rukovodi nekim drugim razlozima i argumentima, koji su interesne ili stranačke prirode.

Stoga je neophodno utvrditi nekoliko kriterijuma na osnovu kojih se može reći da li je i u kojoj meri plodotvorna saradnja lokalne skupštine sa ostalim organima. Metodologija monitoringa u ovoj oblasti pokušava da odgovori na tri povezana pitanja:

1. U prvom se koraku konstatuje činjenica **da li je predstavnik nekog organa lokalne samouprave** prisustvovao sednici skupštine. Naravno, neophodno je da oblast koja je u fokusu rasprave ili barem neka od tačaka dnevnog reda bude iz domena delovanja dotičnog organa. Ukoliko se zadovolje oba kriterijuma – pa predstavnik nekog organa prisustvuje sednici na kojoj se raspravlja o temi koja je u njegovoj ingerenciji – možemo reći da je ovaj uslov zadovoljen.
2. Drugi korak monitoringa tiče se samih **aktivnosti predstavnika organa lokalne samouprave**. Najpre se utvrdi da li je organ čiji se predstavnik nalazi na sednici predlagač neke od tačaka dnevnog reda. Ukoliko nije, treba videti da li je neko od predlagača komunicirao s tim organom i da li je dati predlog nastao kao plod njihove saradnje. Ako je ispunjen neki od ova dva kriterijuma, onda možemo govoriti o postojanju elemenata neposredne saradnje organa lokalne samouprave sa lokalnom skupštinom.
3. Nakon toga, monitoring usmeravamo ka samoj **raspravi na sednici**. Potrebno je konstatovati u kojoj meri su prisutni predstavnici lokalne samouprave učestvovali u raspravi i kakav je bio njen tok. Tu se javlja i mogućnost registrovanja izvesnih negativnih pojava. Na primer, u radu pojedinih lokalnih skupština uvek učestvuju predstavnici ostalih organa lokalne samouprave, ali to za cilj ima kontrolu rada skupštine, odnosno odborničke većine. Tako izvršna vlast pokušava da potčini zakonodavno telo, pri čemu nije nepoznata ni praksa da predstavnici drugih organa diskutuju o većem broju tema i vrše pritisak na odbornike. Sa druge strane, moguće je da njihovo prisustvo predstavlja tek formalno zadovoljenje

samog principa. Ima slučajeva da im se ne dozvoljava da diskutuju o temi koja je u njihovoj nadležnosti, a ponekad je i sama rasprava bespredmetna, pošto je odbornička većina unapred donela odluku.

Pri svemu tome, potrebna je i želja obeju strana da sarađuju i uvažavaju argumente. Takva situacija se prepoznaje po plodnim konsultacijama između odbornika i predstavnika drugih organa; nastojanju odbornika da se upoznaju sa materijom; težnji da se sagledaju praktični problemi; pokušaju da se uobličí neko od predloženih rešenja. Ukoliko se ti uslovi ispune, rad lokalnih organa može se visoko vrednovati.

Skupštinska kontrola rada preduzeća, ustanova i organa čiji je osnivač opština

Druga vrsta aktivnosti koja upućuje na odnose između skupštine i ostalih organa lokalne samouprave tiče se kontrole opštinskih preduzeća, ustanova i organa. Ona se najčešće obavlja posredstvom usvajanja izveštaja o njihovom radu. Statutom i internim aktima precizirano je u kojem vremenskom razmaku i u kojoj formi ovi subjekti podnose izveštaje lokalnim skupštinama. Uobičajena procedura sastoji se u tome da se izveštaji predaju minimalno jednom godišnje, a skupština po potrebi može zatražiti da to bude češće. Statutima je utvrđeno da svi organi svoje izveštaje za prethodnu godinu podnose do kraja marta.

MONITORINGOM SE KONSTATUJE DA LI JE I U KOJOJ MERI POŠTOVANA POSTOJEĆA PROCEDURA, DA LI JE BILO ODSUPANJA I, AKO JESTE, U ČEMU SU SE ONA SASTOJALA.

Stalna i privremena radna tela lokalnih skupština

Treća oblast koja definiše odnose skupštine sa ostalim lokalnim organima tiče se funkcionisanja stalnih i privremenih tela pri njoj. Stalna tela se formiraju paralelno sa konstituisanjem same skupštine, a privremena pošto se ustanovi da za njima postoji potreba. Stalna radna tela se sastaju u različitim vre-

menskim intervalima: neka nedeljno, a pojedina samo jednom godišnje. To u velikoj meri zavisi od njihove ingerencije, odnosno obaveza i problema koji postoje. S druge strane, budući da se privremena radna tela stvaraju shodno posebnim potrebama, njihovo su trajanje i učestalost sastajanja različiti od slučaja do slučaja.

Ključno merilo monitoringa ovde je pitanje kako su tela formirana. Postoji nekoliko načina na koji se ona mogu osnovati, pri čemu je svaki od njih moguć i vrednovati.

Nepoželjan model podrazumeva da u sastav ovih tela ulaze isključivo predstavnici onih stranaka koje u opštini čine vladajuću većinu. To je čest način poimanja vlasti u Srbiji, gde se političke pozicije tretiraju kao plen. No, možda je još veći problem to što se pri formiranju ovih tela ne vodi računa o ličnim kvalifikacijama, pa se dešava da nekompetentne osobe odlučuju o vitalnim pitanjima.

Nasuprot tome, uočavamo ***poželjne situacije***. Dobro je kada, protivno konceptu plena, u sastav radnih tela skupštine ulaze predstavnici svih odborničkih grupa. Međutim, pored partijske zastupljenosti, neophodno je da članovi radnog tela raspolazu znanjem i iskustvom. Najpozitivniju ocenu zaslužuje ustrojstvo pri kojem u sastav skupštinskih tela ravnopravno ulaze pripadnici svih odborničkih grupa, predstavnici resornih tela lokalne administracije, nevladinog sektora i relevantne strukovne organizacije. Tako, na primer, u odbor za ravnopravnost polova ulaze odbornici, ali i predstavnici nevladinih organizacija koje se bave ovim pitanjima. Tek ovakav sastav omogućava stručnu i političku reprezentativnost.

Monitoring u trima navedenim područjima može dati vernu sliku odnosa između skupštine i ostalih organa lokalne samouprave. Prikupljeni podaci pokazaće u kojoj meri je praksa blizu ili daleko od one koju smatramo poželjnom. A to je svakako značajan element ocene rada i delovanja lokalnih skupština.

Transparentnost rada skupštine opštine

Poslednji aspekt monitoringa lokalnih skupština tiče se ocene transparentnosti rada. Prisustvo javnosti pri donošenju odluka, njeno učešće u tom procesu i zainteresovanost za njega jesu značajno merilo stvarnog učinka skupštine.

IDEALNO JE KADA POSTOJI BLAGOVREMENO, SVEOBUHVAATNO I SADRŽAJNO OBAVEŠTAVANJE JAVNOSTI O SVIM AKTIVNOSTIMA LOKALNE SKUPŠTINE. POŽELJNO JE DA SE SKORO O SVAKOJ TEMI VODI ŠIROKA JAVNA RASPRAVA, UVIĐAJU PREDNOSTI I MANE POJEDINIH REŠENJA, TRAŽI SAGLASNOST GRAĐANA, TE DA SKORO SVAKA OPŠTINSKA UPRAVA ŠIROKO KOMUNICIRA SA GRAĐANIMA KORISTEĆI MEDIJE SVIH VRSTA, A PRE SVEGA INTERNET.

Ukoliko se želi oceniti da li postoji i koliki je stepen transparentnosti u radu skupštine, neophodno je pri monitoringu pratiti nekoliko sledećih parametara.

- Kada je reč o *načinu na koji se javnost obaveštava o sednicama* skupštine, monitoring mora obuhvatiti barem tri područja.
- Tu je, najpre, pitanje da li se informacija o održavanju sednice blagovremeno dostavlja javnosti. Datum i vreme održavanja treba objaviti u primerenom roku.
- Od velike je važnosti, potom, tu informaciju plasirati putem što većeg broja medija. Ukoliko postoji mogućnost, to bi trebalo činiti putem lokalnih medija (televizije, radija, novina) ili internetom (na web-stranici opštine ili lokalne skupštine). No, ponekad – ukoliko se, recimo, raspravlja o pitanjima koja se tiču bezbednosti – informaciju treba dostaviti samo zainteresovanim akterima, bez obaveštavanja građana.
- Sledeći neophodan korak u obaveštavanju javnosti sastoji se u tome da informacija o održavanju sednice, pored mesta i vremena održavanja, sadrži precizno naveden dnevni red, kao i podatke o predlagućima pojedinih tačaka.

Ukoliko su sva tri navedena elementa zadovoljena, možemo reći da postoji *vremenski, komunikaciono i sadržajno* neophodan nivo obaveštenosti javnosti.

- Drugi korak pri monitoringu sastoji se u utvrđivanju **javnosti rada** skupštine. Pre svega se to odnosi na činjenicu da li se zasedanja prenose ili ne. Prenosi mogu biti direktni, a mogu se emitovati i snimci. Kada je o transparentnosti reč, poželjno je da se, ukoliko postoje tehničke mogućnosti, sednice skupštine opštine prenose direktno, posredstvom lokalnih medija (televizija ili radio). Pozitivno se vrednuju i izveštaji koji se emituju posredstvom tih medija. Nedopustivo je da ne postoji nijedan vid informisanja građana o toku sednice lokalnog parlamenta.
- Sledeća faza monitoringa podrazumeva praćenje **načina na koji građani bivaju obaveštavani o donetim odlukama**. Na svakoj se sednici lokalne skupštine donose odluke koje regulišu život lokalne zajednice; stoga je neophodno da se o njima obavesti što veći broj građana. Obaveštavanje se može vršiti na nekoliko načina: putem (elektronskih ili pisanih) medija, u formi izveštaja, ali i u komunikaciji sa opštinskom administracijom, posredstvom oglasne table u opštinskoj zgradi. Postoji i zakonska obaveza da se odluke objave u službenom glasniku ili opštinskom listu. Teško je reći koji je najbolji način da se građani obaveste o donetim odlukama; možda je najcelishodnije ovaj postupak sprovesti kombinacijom svih sredstava komunikacije koji su predstavnicima opštine na raspolaganju. Tako će o odlukama skupštine biti obavešten najširi krug građana, što je praksa koju možemo smatrati pozitivnom.
- I ako pripada domenu medija, **internet kao vid komunikacije između lokalne vlasti i građana** podrazumeva niz specifičnosti, pa ga stoga izdvajamo. Njegove se osobenosti ogledaju u mogućnosti dvosmerne komunikacije, njenog kontinuiteta, te brzini. Pri tom se u procesu monitoringa pažnja mora usmeriti na dva pitanja: najpre je neophodno utvrditi da li postoji internet-prezentacija opštine; a ukoliko postoji, treba utvrditi da li se na opštinskom sajtu, pored opštih informacija, nalaze i najvažniji dokumenti i odluke organa opštine, kontakti opštinskih službi i najnovije vesti o opštinskim aktivnostima. U cilju ostvarenja što bolje komunikacije i saradnje sa inostranstvom, važno je da deo tih podataka bude i preveden na engleski jezik. U nekim će se slučajevima, usled svih navedenih preduslova, ispostaviti da prezentacija opštine zaslužuje visoku ocenu. To, međutim, nije dovoljno za konačan sud, jer se jedan od parametara vezanih za kvalitet tiče i ažuriranja podataka, odnosno postojanja najnovijih informacija. Idealno gledano, opštinska bi prezentacija trebalo da bude svakodnevno obnavljana i upotpunjavana

novim informacijama koje su od značaja za stanovništvo opštine. Tek tada se može dati i konačna pozitivna ocena prezentacije u celini.

- Poslednji segment monitoringa transparentnosti tiče se ***načina i obima učešća javnosti u procesu donošenja odluka***. Za čitav niz pitanja postoji zakonska obaveza ili preporuka da se – u cilju što svrsishodnijih rešenja – organizuju javne rasprave. One su, u stvari, ključna tačka ovog segmenta. Prvi se korak sastoji u utvrđivanju da li je poštovana procedura organizovanja javnih rasprava, dok sledeći podrazumeva odgovor na pitanje da li je javnih rasprava bilo i u slučaju kada nije postojala zakonska preporuka. Ti podaci govore o opštoj *transparentnosti rada lokalne skupštine i opštinske administracije u celini. Uključivanjem građana u proces odlučivanja o pitanjima koja su bitna za život lokalne zajednice pokazuje se otvorenost, demokratičnost i spremnost lokalnog parlamenta da uvaži mišljenje građana koje predstavlja. Ipak, postojanje javnih rasprava može da bude i puka fasada za nedemokratsko ponašanje lokalnih vlasti. Stoga monitoring mora obuhvatiti i način njihovog izvođenja*. To podrazumeva jasno definisanje teme javne rasprave, te utvrđivanje broja i strukture učesnika. Poželjno je i da, shodno temi javne rasprave, budu pozvani predstavnici strukovnih organizacija, kao i predstavnici civilnog sektora koji se bave tom oblašću. *Način vođenja javne rasprave, tok diskusije i formiranje zaključaka čine okvir na osnovu kojeg može da se dođe do vrednosnog suda.*

Učešće, posredovanje ili prisustvo građana i javnosti u radu lokalnih skupština daje pozitivnu sliku o njenom radu. Ukoliko se bilo šta dešava bez prisustva javnosti, gotovo neminovno se stvara predstava o koruptivnim radnjama ili potenciranju uskih interesa. Da bi se to izbeglo, od presudnog je značaja da svaka od lokalnih skupština, ali i svi sektori lokalne vlasti i administracije, pokušaju da svoje ponašanje i delovanje usklade sa predočenom idealnom praksom.

LOKALNO JAVNO MNJENJE

UKOLIKO SE ŽELI CELOVITA SLIKA O TOME KAKO RADI SKUPŠTINA OPŠTINE, NEOPHODNO JE, OSIM OBJEKTIVNIH POKAZATELJA, UTVRDITI I STAVOVE PREDSTAVNIKA CIVILNOG DRUŠTVA, KRATORA LOKALNOG JAVNOG MNJENJA, ALI I GRAĐANA. DRUGIM REČIMA, POTREBNO JE KONSTATOVATI KAKO JAVNOST REAGUJE NA PORUKE KOJE DOBIJA IZ SKUPŠTINE OPŠTINE I KAKO OCENJUJE NJEN RAD. PRI TOM, METODOLOŠKE TEHNIKE KOJE ĆE BITI PREDOČENE NA STRANICAMA KOJE SLEDE – ANKETE, DUBINSKI INTERVJUI, FOKUS GRUPE I SWOT ANALIZE – MOGU BITI UPOTREBLJENE I PRI ISTRAŽIVANJU STAVOVA O DRUGIM INSTITUCIJAMA I RAZLIČITIM FENOMENIMA UNUTAR LOKALNE ZAJEDNICE.

SREĆKO MIHAILOVIĆ

ISTRAŽIVANJA LOKALNOG JAVNOG MNJENJA – JEDAN OD PREDUSLOVA ZA DEMOKRATIZACIJU LOKALNIH VLASTI

Od čega poći? S kojim hipotezama?

U svrhu *sprovedenja istraživanja* mora se najpre odabrati odgovarajući pristup, uz obavezno utemeljenje datog problema u socijalnoj sredini u kojoj nastaje, ali i u teorijskom konceptu koji otvara mogućnost njegovog proučavanja i rešavanja.

Shodno tome, i *teme istraživanja* u lokalnoj sredini, koje se tiču kapaciteta tog nivoa vlasti, treba utemeljiti u lokalnu stvarnost, ali se istovremeno treba pozvati i na određenu *metodologiju* koja nudi procedure prikupljanja relevantnih podataka.

Tako, na primer, polazimo od hipoteze po kojoj je nemoguće baviti se lokalnom vlašću, a da se istovremeno ne ispituju i kapaciteti lokalnog građanstva (što znači da se mora otići barem korak dalje od onog: „Samo vas gledamo!”). Reč je o tome da su *građani kao pripadnici lokalne zajednice i sama lokalna vlast zapravo dve strane istog procesa*. Drugo, pretpostavljamo da ova dva aktera (vlast i građani) u ogromnoj većini slučajeva nisu dosegli onaj nivo

svesti koji bi omogućio demokratsko i delotvorno funkcinisanje lokalne politike, odnosno organizacije i realizacije javnog interesa u lokalnoj zajednici.

Sedam uslova za uspostavljanje demokratske i delotvorne lokalne vlasti

Da bi lokalna politika bila demokratska – i, u isti mah, efikasna – neophodno je, između ostalog, raditi na podsticanju:

- (1) **motivacija građana za učešće u rešavanju problema lokalne zajednice:** motivacija izostaje ukoliko se ima osećaj nedovoljne moći, pa je svest o potencijalnoj delotvornosti u politici rešavanja lokalnih problema je neophodna.
- (2) **svest o doprinosu zajednici:** sa ciljem da građani osećaj poistovećivanja sa zajednicom je neophodna u specifičnom interesu, ali je isto tako neophodno poznavanje vrednosti i potreba, kako samih građana, tako i onih koji su na vlasti u lokalnoj zajednici.
- (3) **informisanje građana o problemima lokalne zajednice kao i strategijama rešavanja tih problema,** sa ciljem da građani što potpunije budu obavesteni o svim važnim aspektima politike lokalne zajednice.
- (4) **mobilizacija i organizovanje podrške građana,** sa ciljem da politika lokalne zajednice bude podržana od strane većine građana (da lokalna vlast i njene institucije imaju njihovo poverenje);
- (5) **učešće građana u kreiranju politike lokalne zajednice,** sa ciljem da građani aktivno sudeluju u stvaranju lokalne politike;
- (6) **učešće građana u realizaciji politike lokalne zajednice,** sa ciljem da građani, u određenoj meri, učestvuju i u njenom sprovođenju;
- (7) **ocena rada lokalnih vlasti i njenih organizacija i institucija,** sa ciljem da građani vrednuju ono što jeste i sagledaju ono što nije urađeno, kako bi ocenili rad svih nosilaca i organizatora lokalne politike, kao i njihove kadrovske potencijale.

ISTRAŽIVANJA LOKALNOG JAVNOG MNJENJA SU JEDAN OD PREDUSLOVA ZA POČETAK ONIH PROCESA KOJI VODE KA DEMOKRATIZACIJI LOKALNE VLASTI.

I ako ne postoji saglasnost oko definicije javnog mnjenja, na opštem planu se ono obično shvata kao ***u javnosti izraženo, u manjoj ili većoj meri dominantno, mišljenje o pojavama koje su od opšteg društvenog interesa***. U svakom slučaju, treba razlikovati četiri aspekta javnog mnjenja:

- (1) samu društvenu pojavu, tj. pitanje ko je objekt javnog mnjenja;
- (2) građane, tj. subjekt javnog mnjenja;
- (3) komunikacijske procese među građanima, a povodom datog pitanja;
- (4) mnjenje građana ili rezultat komunikacijskih procesa.

U kontekstu teme koja nas ovde interesuje, treba razlikovati sledeća četiri tipa mnjenja (pa, shodno tome, i četiri tipa istraživanja):

1. javno mnjenje građana,
2. ekspertsko mnjenje,
3. mnjenje uglednika (tj. onih koji stvaraju lokalno javno mnjenje), i
4. mnjenje odlučioaca.

Kada je pak reč o ***procedurama za prikupljanje podataka***, ovde ćemo se usredsrediti na anketu, dubinski intervju, fokus grupe i SWOT analizu.

Anketa

Anketa je jedan od najboljih načina za ispitivanje lokalnog javnog mnjenja, a istovremeno i najučestaliji, te utoliko i najvažniji. U mnogim razvijenim zemljama, anketa je stalno i nezamenjivo sredstvo za koncipiranje lokalne politike i evaluaciju njenih rezultata.

Naizgled se radi o krajnje jednostavnoj proceduri prikupljanja podataka, iako je u pitanju veoma rafinirana metoda. Ankete, po pravilu, korektno obavljaju samo dobri poznavaoци te metode; ostalima je neophodna pomoć stručnjaka. Naime, pri planiranju i vršenju ankete, obradi podataka i njihovoj interpretaciji, postoje brojni načini da se naprave nepopravljivi propusti, i samo jedan da se čitav proces izvede korektno.

Važno je reći da se u anketama istraživači ne bave uzrocima pojava koje ispituju, odnosno da građane ne pitaju o tome. Uzročna analiza je posao istraživača, a ne ispitanika. Da bi se došlo do uzroka neke pojave ili razloga za neko ponašanje, da bi se objasnilo zadovoljstvo ili nezadovoljstvo građana, treba koristiti neke druge (dopunske) metode ispitivanja – one o kojima ćemo govoriti u nastavku – ili novu, preciznije osmišljenu anketu.

Naznake o proceduri

Realizacija ankete teče po sledećim fazama:

- **Ispunjavanje svih preduslova** za izvođenje ankete. U pitanju su izrada plana kadrova i dinamike, finansijskog plana, pribavljanje saglasnosti onih koji će koristiti rezultate ankete i sl.
- **Određivanje teme** istraživanja i tipa ankete, obavljanje potrebnih konsultacija oko sadržaja ankete, konsultovanje eksperata za istraživačku metodu, razmišljanje o angažovanju mentora itd.
- **Priprema upitnika**¹⁸ i odluka o tipu pitanja (otvorena, zatvorena, poluzatvorena). Ne treba preterivati sa pitanjima, pošto nije dobro da anketa traje duže od 15-20 minuta. Pitanja treba da budu jednostavna, jasna, nedvosmislena, te pristupačna znanju i iskustvu ispitanika.
- **Selekcija anketara** (intervjuera) i njihova obuka. Ukoliko već raspoložu iskustvom, obuka se svodi na pružanje osnovnih informacija o anketi.
- **Sprovođenje pilot-ankete** da bi se proverio upitnik (tj. da bi se videlo kako „rade“ pitanja), kao i da bi anketari stekli određeno iskustvo.
- **Definisanje uzorka** i njegov odabir. Za ovaj tip istraživanja se preporučuje kombinacija stratifikovanog i slučajnog (reprezentativan uzorak), a pogodan je i kvotni uzorak.

18 Šta pitati pri istraživanju lokalnog javnog mnjenja? Evo jednog mogućeg popisa tema koje se tiču opštine i mesne zajednice: identifikacija glavnih problema i intenziteta lične i porodične ugroženosti; budžetski prioriteti (vodovod, grejanje, životna sredina, zdravstvo, javni prevoz, kanalizacija, kultura, poljoprivreda, privrede, putevi i ulice, socijalna politika, turizam, školstvo); ocena rada institucija vlasti, osnovnih delatnosti (zdravstvo, školstvo, socijalna politika), javnih preduzeća i servisa; razlozi nezadovoljstva; poverenje u organizacije, institucije, funkcije; spremnost na učešće u rešavanju problema; osnovni sociodemografski podaci (pol, starost, školska sprema, zanimanje/radni status, prosečna primanja, broj nezaposlenih, dece, lica na školovanju, bolesnih).

- **Terenska faza** anketiranja. Preporučuje se intervjuu face to face, koji ne bi trebalo da traje dugo; najbolje je anketu provesti tokom „produženog” vikenda (četvtak, petak, subota, nedelja).
- **Statistička obrada podataka** u nekom od odgovarajućih programskih paketa (npr. SPSS), koja podrazumeva i logičku kontrolu upitnika i odgovora, šifrovanje odgovora, formiranje i unos datoteke, tabeliranje podataka, ukrštanje, te izradu statističkih i grafičkih pokazatelja.
- **Analiza podataka** iz ankete, uz eventualno konsultovanje eksperata ili mentora i predlog konkretnih mera koje proizlaze iz nje.
- **Obaveštavanje** nosilaca vlasti u lokalnoj zajednici o rezultatima ankete i proizašlim predlozima. Treba obavestiti i sve relevantne organizacije i institucije u lokalnoj zajednici.
- **Objavljivanje izveštaja** o rezultatima ankete. Potrebno je upoznati lokalnu javnost sa rezultatima ankete, što se čini na konferenciji za štampu ili direktnom prezentacijom u relevantnim lokalnim medijima.

Dubinski intervju (In Depth Interview, IDI)

Dubinski intervju je istraživačka metoda po kojoj se podaci (stavovi, mišljenja, ocene, izjave, ideje, predlozi) **prikupljaju putem neposredne lične komunikacije između ispitivača i ispitanika**. Reč je o detaljnom intervjuu u kojem ispitivač nastoji da dođe do što većeg broja podataka od svakog ispitanika. Od ispitanika se, dakle, traži iscrpno izjašnjavaње, što znači da odgovori na postavljena pitanja treba da budu opširni, precizni i detaljni. Za razliku od većine drugih instrumenata za prikupljanje podataka, **ovde se ulazi i u uzroke nekih pojava, motive određenih ponašanja, objašnjenja i integralne interpretacije problema koji se ispituje**.

Razgovor se vodi u što prijatnijim uslovima. On ne bi trebalo da traje duže od dva, a ukoliko je kraći od jednog sata smatra se pukim rasipanjem vremena i sredstava. Intervju treba snimiti (tonski), ali istovremeno i voditi beleške o njegovom toku. Podrazumeva se da je intervjuer dobro pripremljen, da dobro poznaje temu razgovora, kao i da vlada tehnikom prikupljanja podataka.

Odgovori respondentata ne smeju biti ignorisani. Iskusni intervjueri tvrde da dve trećine pitanja treba unapred uobličiti (imati ih pribeležena), dok trećina biva

formulisana tokom samog razgovora, radi eventualnih razjašnjenja. Nije dozvoljena rasprava, a kamoli sporenje sa respondentom.

Transkript intervjuja i sređivanje radnih beleški treba uraditi u što kraćem vremenskom roku. Iskusni istraživači sugerišu pravljenje skice izveštaja nakon svakog intervjuja, pri čemu se sa novim intervjuom skica dopunjava i ispravlja. Prethodni intervjui i saznanja iz njih treba da posluže kao osnova za što bolje oblikovanje pitanja.

Ispitanik je po pravilu anoniman, s tim da – zavisno od teme istraživanja i postignutog dogovora – nivo njegove anonimnosti može biti različit. Na primer, moguće je (ali, isključivo uz dozvolu ispitanika!) da pojedini delovi intervjuja ne budu anonimni.

Naznake o proceduri

- Polazište predstavlja **izbor teme**. Nije svaka tema pogodna za dubinski intervju, pa odgovarajuću proceduru istraživanja treba odabrati shodno njenom karakteru. Dubinski intervju je, recimo, najpogodniji za ispitivanje strukture uticaja u vrhu vlasti neke lokalne zajednice: on je u tom pogledu bolji i od ankete (pošto građani ne poznaju samu problematiku, premda imaju izvesnu predstavu o njoj), i od fokus grupe (jer je teško održati normalnu raspravu među nosiocima vlasti o tome ko je najuticajniji), i od SWOT analize. Ukratko, dubinski intervjui sa nekoliko nosilaca lokalne moći puno toga mogu da otkriju.
- Sledi **izbor osoba koje se intervjuišu**. Treba imati na umu da je respondent u stvari izvor informacija. Svakom respondentu treba pristupiti kao osobi koja ima odgovore na sva pitanja (samo takve i treba uzimati u uzorak za dubinske intervjuje). On bi trebalo da poseduje znanje i iskustvo, ili da se nalazi na takvoj funkciji da bi morao da ih poseduje.
- Dubinski intervju je **komunikacija** između dve osobe, što znači da za njegov uspeh nije dovoljna puka želja jednog od aktera. Sagovornika je potrebno upoznati sa namerama; naznačiti mu temu, kontekst i svrhu razgovora; obavestiti ga da će biti sniman; dogovoriti se sa njim o tome da li je intervju anoniman ili nije, kao i o vremenu i mestu održavanja.
- Osoba koja sprovodi intervju mora znati šta ne zna i šta hoće da sazna. Mora unapred **odrediti svoja očekivanja** od intervjuja i respondenta. Za vreme samog razgovora moguća su tek potpitanja i pojašnjenja.

- Osoba koja sprovodi intervju treba da bude **osposobljena za posao** koji će obavljati, pri čemu se podučavanje prepušta stručnjacima. Najbolje je (ali nije uvek moguće) da razgovor vode sami istraživači, odnosno članovi istraživačkog tima. Osoba koja sprovodi intervju mora da poznaje temu; on pita ono što istraživač ne zna, ali se istraživač pri tom ne sme pokazati ni kao potpuna neznalica.
- Poželjno je i **angažovanje eksperta kao savetnika ili mentora**. Procedura dubinskog intervjuja je samo naizgled laka i jednostavna: njena je primena – kao i u slučaju ostalih vidova prikupljanja podataka – prilično složena i iziskuje znanje i iskustvo.
- Dubinski intervju predstavlja proceduru za prikupljanje podataka, a može biti i način da se dođe i do informacija neophodnih za dalje istraživanje. Utoliko je broj osoba sa kojima se on obavlja relativno mali. Retke su teme zbog kojih u lokalnoj zajednici treba obaviti više od desetak dubinskih intervjuja.
- **Izveštaj o istraživanju treba dostaviti** naručiocima, organizacijama i institucijama koje su zainteresovane za datu temu, kao i lokalnoj javnosti.

Fokus grupa

Obično se pod fokus grupom podrazumeva vođenje **fokus-grupne diskusije (FGD), koja se organizuje sa ciljem prikupljanja podataka** (stavova, mišljenja, ocena, predloga) **od 6-10 građana koji imaju saznanja i/ili iskustva o nekoj specifičnoj temi**. Ona po pravilu podrazumeva debatu, ali može da se svede i na puko iznošenje mišljenja o nečemu (grupni intervju u kojem moderator postavlja pitanja, a učesnici odgovaraju).

Fokus grupa je kao metodska procedura pogodna za:

- **prikupljanje informacija**, a pogotovo mišljenja pojedinih društvenih grupa unutar lokalne zajednice (npr. ekspertsko mnjenje ili mnjenje lokalnih uglednika o pitanjima koja su relevantna za datu zajednicu);
- **reakcije na neki fenomen**, ocene rada javnih servisa i svih organizacija koje se unutar lokalne zajednice bave osnovnim delatnostima;
- **interpretaciju podataka** koji su prikupljeni drugim istraživačkim tehnikama, tj. produblјivanje zaključaka iz istraživanja javnog mnjenja u lokalnoj zajednici.

- Potrebno je najpre **definisati cilj diskusije**, odrediti šta se namerava postići, do kojih podataka se želi doći – drugim rečima, zašto se radi ono što se radi.
- Treba zatim **izabrati temu diskusije**. Diskusija se po pravilu vodi o jednoj temi, pošto bi nefokusiran razgovor predugo trajao i bio zamoran. Podrazumeva se i to da tema treba da bude takva da za nju postoji veliki interes u datoj zajednici. Poželjno je izbegavati najopštije teme (tipa „Kako živimo u našoj opštini?“), ali i one koje su previše konkretne i usko stručne (npr. „Kako napraviti jelovnik za predškolsku ustanovu?“).
- Po pravilu, o jednoj temi treba održati **više fokus grupa**. Istraživači obično preporučuju da ih bude najmanje tri. U svakom slučaju, mora se voditi računa o sastavu svih grupa kako bi se izbegla unisonost mišljenja i ocena, ali i potpuna suprotstavljenost, koja bi tokom diskusije mogla da dovede do nekontrolisanih sukoba.
- O **broju učesnika** fokus grupe postoje različita mišljenja (npr. 10-15, 6-12 ili 8-12 osoba). Iskustvo potpisnika ovog teksta govori da se najoptimalniji broj učesnika kreće između 6 i 10.
- Kada je reč o **izboru učesnika** fokus grupe, oni se mogu birati nasumice (slučajno), ali je bolje da izbor bude primeren temi rasprave, uz nastojanje da se kroz sastav grupe što bolje predstavje različiti pogledi na temu, ali i različite društvene grupe (po kriterijumima pola, uzrasta, obrazovanja, zanimanja, mesta stanovanja, socio-klasnog statusa). Podrazumeva se da se odabir sprovodi samo među onima za koje unapred možemo pouzdano da kažemo kako imaju saznanja i/ili iskustva o temi rasprave.
- Učesnike treba **unapred obavestiti** o temi rasprave (i njenim pojedinim aspektima), cilju i načinu njenog vođenja (tj. onome što se očekuje od aktera), anonimnosti, kao i vremenu, mestu i dužini trajanja.
- Što se tiče **okruženja u kojem se organizuje** rad fokus grupe, diskusiju treba održati u prostoru koji je lako dostupan svim učesnicima i ne predstavlja prepreku normalnoj komunikaciji. Podrazumeva se da svi mogu komotno da sede za stolom koji omogućava snimanje i gde se svi učesnici uzajamno gledaju u oči. Potrebno je pripremiti i posluženje (voda, sokovi, kafa), te planirati i pauzu za pušače. Radi eventualnog vođenja zabeleški, učesnicima treba obezbediti papir i olovku.

- Fokus-grupnu raspravu **vodi i usmerava moderator**, koji podstiče ćutljive, ali i prekida preopširne učesnike. Njegov posao nije nimalo lak; štaviše, upravo je vođenje rasprave kritična tačka ove metode, pošto neiskusni moderator može ispustiti nit, nakon čega razgovor često postane haotičan. Moderator svakako mora dobro poznavati samu metodu prikupljanja podataka, temu o kojoj se raspravlja, te biti dobro pripremljen.
- Temu treba **strukturirati i segmentirati** u određene celine, kako bi se rasprava što bolje moderirala. Moderator mora imati prethodno pripremljena pitanja, sa čijim sažetkom unapred upoznaje aktere rasprave (koji moraju znati o čemu se raspravlja da bi odlučili o svom učešću). Shodno strukturi teme, moderator treba da isplanira i trajanje rasprave o pojedinim celinama. Čitavu raspravu treba ograničiti na dva, odnosno – maksimalno – dva i po sata.
- Iskustvo mi kazuje da samoj **raspravi treba da prethodi grupni intervju**, u kojem se od svakog učesnika traži da se predstavi i u 3-4 minuta izloži svoje viđenje teme. Takođe, na osnovu dosadašnjeg rada tvrdim da je koncept SWOT analize načelno veoma pogodan za strukturiranje fokus-grupne rasprave.
- Neohodno je da se **tok diskusije snimi** (tonski), a da se potom napravi i njen transkript. Ukoliko to nije previše opterećujuće, moguće je i pravljenje video-zapisa. No, bez obzira na vrstu snimanja, potrebno je voditi i radne beleške (npr. o neverbalnoj komunikaciji). To se čini zbog lakšeg snalaženja, ali i da bi se što pre pripremio materijal o diskusiji i mogućim zaključcima. Učesnike diskusije unapred treba upozoriti da će biti snimani (jer i to može da utiče na njihovu odluku o učešću). Ne preporučuje se da snimanje obavlja sam moderator, već taj posao treba prepustiti njegovom asistentu, koji se ujedno brine i o čitavom ambijentu u kojem se odvija rasprava.
- **Izveštaj o radu** fokus grupe treba načiniti što pre, a isto važi i za izveštaj o svim diskusijama na zadatu temu. I u izveštaju se mora voditi računa o zagarantovanoj anonimnosti učesnika, koji mogu biti predstavljeni nadimcima koje sami izaberu, zanimanjem ili posredstvom neke slične odrednice. U izveštaju treba navesti i podatke koji se često zaboravljaju: tačan naziv teme, broj i strukturu učesnika, datum i mesto održavanja, dužinu rasprave i osnovne karakteristike njenog toka, ime i prezime moderatora. Sažet prikaz sadržaja rasprave se podrazumeva.

- Sve relevantne organizacije i institucije u lokalnoj zajednici, a posebno one koje su neposredno povezane sa temom o kojoj je vođena fokus-grupna rasprava, treba **obavestiti o rezultatima** primene ove istraživačke tehnike.
- O rezultatima fokus-grupne diskusije potrebno je **informisati i lokalnu javnost**, što se čini na konferenciji za štampu ili direktnom prezentacijom istraživačkih nalaza u svim relevantnim lokalnim medijima.
- Svim učesnicima u radu fokus grupe **treba poslati potpun izveštaj**, kako o raspravi u kojoj su sudelovali, tako i o ostalim raspravama na zadatu temu. Uz izveštaj im treba poslati i izraze zahvalnosti za pruženu pomoć.

SWOT analiza

Oznaka SWOT zapravo je akronim engleskih reči: **Strengths** (snage, prednosti), **Weakneses** (slabosti, ograničenja), **Opportunities** (šanse, prilike, mogućnosti) i **Threats** (pretnje, opasnosti, nedostaci). Reč je o modelu u kojem se sve relevantne informacije o stanju i perspektivama u internom i eksternom okruženju klasifikuju u okviru četiri kategorije: snage, slabosti, šanse i opasnosti. (Vidi shemu koja služi kao osnova za pravljenje tzv. SWOT matrice ili matrice šansi/rizika.)

SWOT analiza	UNUTRAŠNJI ČINIOCI	SPOLJAŠNJI ČINIOCI
„POZITIVNI“ ČINIOCI	Strengths (snage, prednosti)	Opportunities (šanse, prilike, mogućnosti)
“NEGATIVNI“ ČINIOCI	Weakneses (slabosti, ograničenja)	Threats (pretnje, opasnosti, nedostaci)

SWOT analiza je kvalitativna metoda koja služi za utvrđivanje i ocenjivanje stanja i strategije organizacije ili institucije. Ona podrazumeva praćenje pomenuta četiri činioca da bi se procenile jake i slabe strane, odnosno pogodnosti i problemi date organizacije, institucije, ili neke društvene pojave. Snage i slabosti predstavljaju ključne unutrašnje karakteristike date organizacije ili institucije (**interni činioci**), a šanse i pretnje predstavljaju glavne karakteristike koje dolaze iz okruženja (**eksterni činioci**). Cilj SWOT analize je da se

smanje slabosti uz istovremeno povećanje snaga, te što bolje iskoriste šanse uz istovremeno smanjenje pretnji iz okruženja.

Praktično gledano, da bi se započela SWOT analiza potrebno je:

- **utvrditi snage (prednosti) i šanse (prilike, mogućnosti)** koje mogu da pomognu u ostvarivanju ciljeva i politike date organizacije ili institucije (npr. opštine, preduzeća, nevladine organizacije);
- **utvrditi slabosti (ograničenja) i nedostatke (pretnje, opasnosti)**, koji mogu da otežaju ostvarenje ciljeva i politike date organizacije ili institucije;
- podeliti činioce koji pogoduju razvoju (tj. snage i prilike) na **unutrašnje i spoljašnje uslove** za ostvarenje ciljeva i politike date organizacije ili institucije, te odgovoriti na pitanje da li dati činioci potiču iz neposrednog, potencijalno kontrolisanog okruženja, ili iz sredine na koju se teško može uticati.

Očito je, dakle, da se radi o strukturiranju podataka u dve dimenzije: pozitivno/negativno i unutrašnje/spoljašnje.

Sve u svemu, SWOT analiza – taj svojevrсни dijagnostički i prognostički instrument – predstavlja subjektivnu metodu, koju treba shvatiti kao neku vrstu pomoći pri započinjanju ozbiljnog utvrđivanja stanja u kojem se našla određena organizacija ili institucija, ali i utvrđivanja strategije razvoja. Osim toga, SWOT analizu treba tretirati i kao pomoćnu metodu, ili jednu od metoda koje služe za prikupljanje i organizaciju podataka o stanju i stavovima. Jednostavnost primene ove metode i njena relativna učestalost i popularnost (pa i comodnost) ponekad više otežavaju, nego što olakšavaju poslove analize.

INFORMISANJE JAVNOSTI

PREMDA POSEŽU ZA METODAMA I TEHNIKAMA PRIKUPLJANJA PODATAKA KOJE SU NARASPOLAGANJU I OSTALIM ZAINTERESOVANIM PREDSTAVNICIMA CIVILNOG SEKTORA, MEDIJI SU – PO PRIRODI STVARI – U PRILICI DA TE PODATKE MNOGO LAKŠE PLASIRAJU U JAVNOST. POSREDSTVOM MEDIJA ZAJEDNICA STIČE NEOPHODNA SAZNAJNA O ODLUKAMA SKUPŠTINE OPŠTINE, NAČINU NJIHOVOG DONOŠENJA I O TOME KOJI SU RAZLOZI PRI TOM BILI PRESUDNI. OTUDA JE SLEDEĆI PRILOG NAMENJEN UPRAVO NOVINARIMA KOJI SE BAVE RADOM ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE – ŠTO, NARAVNO, NE ISKULJUČUJE NI MOGUĆNOST DA OVE SMERNICE KORISTE PREDSTAVNICI NEVLADINOG SEKTORA, KAO I ONIH MEDIJA ČIJA OBLAST INTERESOVANJA NISU PRIMARNO ZBIVANJA NA LOKALNOM NIVOU.

ĐORĐE VLAJIĆ

IZVEŠTAVANJE JAVNOSTI O RADU ORGANA LOKALNE SAMOUPRAVE

Skupština opštine iz ugla medija

Postoji jedna reč koja u osnovi određuje novinarsku profesiju. Ta reč je *istina* –kao pojam koji označava suštinu novinarstva, bilo koje vrste i u bilo kom mediju. Ne postoji nijedan novinarski etički kodeks kojem to nije polazna premisa. Naprotiv, svi važniji dokumenti – počev od Deklaracije Međunarodne federacije novinara, preko Minhenske deklaracije Evropske Unije, pa do etičkih kodeksa pojedinačnih udruženja ili velikih medijskih kuća – insistiraju na tome da se novinari u svom radu rukovode istinom.

S druge strane, u bazične odrednice novinarske profesije spada i sloboda medija da govore o svemu što je od javnog interesa. Rečju, *javni interes* jeste krajnja mera postojanja medija.

Imajući u vidu da je ovaj priručnik prevashodno namenjen novinarima i predstavnicima nevladinih organizacija, ovde donosimo tek osnovna etička i profesionalna uputstva, odnosno praktične savete. Iskustvo zemalja u tranziciji pokazalo je da su mediji i nevladin sektor prirodni partneri i ozbiljan korektiv vlasti na svim nivoima.

Etičke norme

Nastojanja da se uspostavi etički osnov novinarstva traju već decenijama. Postoji niz preporuka, deklaracija i kodeksa, koje su sačinile profesionalne, pa i međunarodne organizacije. Elemente etičkih načela sadrže i dokumenti poput Opšte deklaracije o pravima čoveka (UN), Međunarodna načela profesionalne etike u novinarstvu (UNESCO), preporuke za izveštavanje o deci (UNICEF), Evropska konvencija o ljudskim pravima (Član 10), te niz preporuka i deklaracija Komiteta ministara i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope... Naravno, i profesionalna udruženja i organizacije nastoje da preciziraju svoja etička pravila. Već i samo nabranje oduzelo bi previše prostora: otuda su za ovu priliku izdvojeni pojedini segmenti Kodeksa novinara Srbije, koji su usvojila sva tri profesionalna udruženja (NUNS, UNS i NDV).

U odeljku ***Istinitost izveštavanja*** Kodeks novinara Srbije navodi niz obaveza i prava čije poštovanje treba da obezbedi najviše profesionalne standarde.

Citiramo:

- Obaveza je novinara da tačno, objektivno, potpuno i blagovremeno izvesti o događajima od interesa za javnost, poštujući pravo javnosti da sazna istinu i držeći se osnovnih standarda novinarske profesije.
- Pravo je medija da imaju različite uređivačke koncepte, ali je obaveza novinara i urednika da prave jasnu razliku između činjenica koje prenose, komentara, pretpostavki i nagađanja.
- Novinar je dužan da naznači izvor informacije koju prenosi. Ukoliko izvor ne želi da bude otkriven, novinari i urednici postupaju sa dužnom profesionalnom pažnjom i svojim profesionalnim autoritetom staju iza informacije i odgovaraju za njenu tačnost.
- Novinar je dužan, kada je to neophodno, da konsultuje što više izvora i da im omogući da iznesu svoj stav.
- Sa novinarstvom nespojivi su objavljivanje neosnovanih optužbi, kleveta, glasila, kao i izmišljenih pisama ili pisama čiji autor nije poznat ili njegov identitet nije proverljiv.
- U slučajevima kada novinar proceni da je u interesu javnosti da objavi nepotvrđenu informaciju ili nagađanje dužan je da izričito navede da informacija nije potvrđena.

U Kodeksu novinara Srbije insistira se i na tome da novinari treba da se suprotstave svakom pritisku na slobodu profesije, kao i svakom vidu cenzure. To znači da se novinar ne može prisiliti na izražavanje stavova koji su protivni njegovoj savesti.

Kada je reč o **odgovornosti novinara**, Kodeks ističe sledeće momente:

- Novinar je, pre svega, odgovoran svojim čitaocima, slušaocima i gledaocima. Tu odgovornost ne sme da podredi interesima drugih, a posebno interesima izdavača, vlade i drugih državnih organa. Novinar se mora suprotstaviti svima koji krše ljudska prava ili se zalažu za bilo koju vrstu diskriminacije, govor mržnje i podsticanje nasilja.
- Falsifikovanje dokumenata i plagijat nedopustivi su i smatraju se teškim prekršajem standarda profesionalnog postupanja novinara.
- Novinar je dužan da poštuje pravilo pretpostavke nevinosti i ne sme nikoga proglasiti krivim do izricanja sudske presude.
- Novinaru je zabranjeno da koristi neprimerene, uznemiravajuće, pornografske i sve druge sadržaje koji mogu imati štetan uticaj na decu.
- Novinar je dužan da poštuje i štiti prava i dostojanstvo dece, žrtava zločina, osoba sa hendikepom i drugih ugroženih grupa.
- Novinar neguje kulturu i etiku javne reči, poštuje pravo na odgovor, izvinjenje i ispravku i dužan je da blagovremeno objavi odgovarajuću ispravku.
- Svaki vid komercijalnog oglašavanja kao i politička propaganda, koje nisu jasno označene, smatraju se teškim prekršajem standarda profesionalnog postupanja novinara.

U Kodeksu novinara Srbije navodi se još čitav niz važnih profesionalnih etičkih normi, poput novinarske pažnje, odnosa prema izvorima, poštovanja privatnosti, korišćenja časnih sredstava, poštovanja autorstva i zaštite novinara. Svim novinarima i medijskim poslenicima preporučuje se da pažljivo prouče tekst Kodeksa.

Profesionalna uporišta

Ono što sledi jesu osnovne profesionalne vrednosti sagledane kroz prizmu iskustva nekih od najvećih svetskih redakcija (BBC, AP, Tajms, Vašington Post).

Objektivnost

Objektivnost bi za medije trebalo da bude presudna. To je esencijalna vrednost i nijedna oblast medijskog rada ne može biti izuzeta od nje. Objektivnost od svih koji rade u medijima iziskuje poštenje, slobodoumnost i poštovanje istine. Mediji treba da se čuvaju netačnosti, nemara, pristrasnosti ili iskrivljanja uz pomoć naglašavanja, izostavljanja ili tehnološke manipulacije.

Preciznost

Novinari, bez obzira na to kojom temom se bave, moraju biti precizni. Stoga je nužno da budu pripravnici na višestruke provere podataka kojima raspolažu i traženje saveta radi očuvanja vlastitog ugleda i nepristrasnosti.

Naravno, nije lako biti precizan. U tom smislu, važno je praviti razliku između neposrednih i posrednih izvora informacija. Ako se tu načini greška, ona će se provlačiti kroz čitav rad. Pouzdanost može biti ozbiljno dovedena u pitanje ukoliko se novinar oslanja samo na jedan izvor informacija. Preciznost je više od poznavanja tačnog stanja stvari: ona podrazumeva pažljivo odmeravanje značaja pojedinih podataka za dolaženje do istine, pogotovo ako je reč o kontroverznim temama, povodom kojih treba ukrstiti sve relevantne činjenice i mišljenja.

Integritet

Budući da mediji treba da nastoje da se svim temama bave objektivno, poželjna je stalozhenost u pristupu „vrućim“ temama. U takvim slučajevima, potrebno je da mediji omoguće razmenu mišljenja i komentara. A to naročito važi za situacije u kojima su dotična mišljenja i komentari drugačiji od vrednosne orijentacije uređivačke politike. Tada uvodnici i lični komentari novinara i urednika moraju biti vrlo jasno naznačeni. Mediji i o pitanjima koja se tiču njih samih ili članova vlastite redakcije treba da izveštavaju jednako odlučno i otvoreno kao kada se bave drugim ustanovama, institucijama ili pojedincima. Interes redakcije, vlasnika ili pojedinačnih novinara ne sme da bude razlog za izvrtanje ili pogrešno tumačenje činjenica.

Nezavisnost

Mediji i novinari ne bi trebalo da imaju nikakve obaveze prema izvorima, niti prema onima o kojima pišu. Treba izbegavati čak i privid obaveze ili sukoba interesa. Novinari ne smeju primati dragocenosti, bilo da se radi o darovima koji potiču od izvora ili nekoga ko je izvan profesije. Ne smeju se primati pokloni, besplatne ili jeftinije putne karte... niti prihvatati odmori, zabava, smeštaj; troškove izveštavanja treba da plaća sama redakcija. Novinari mogu da budu aktivni u svojoj zajednici samo u meri u kojoj to ne dovodi do sukoba interesa. Treba se kloniti političkog rada, demonstracija i javnih akcija koje mogu da izazovu stvaran ili prividan sukob interesa. Osim toga, poželjno je da novinari ne rade za ljude ili ustanove o kojima pišu.

Izvori

Izvori informacija, ukoliko nisu jasno naznačeni, mogu biti ozbiljna pretnja verodostojnosti medija. Čini se da su u srpskim medijima sve češća pozivanja na tzv. „dobro obavestene“ ili izvore „bliske“ nekome ili nečemu (ličnosti ili instituciji). Po pravilu su najmanje sporni zvanični izvori, koje otuda treba i koristiti.

Kada izvor predočava podatke uz naznaku da su oni namenjeni „za vašu informaciju“, njegova se izjava može pripisati ličnosti čije ime se ne mora navesti. Sa onim ko daje važne informacije može se dogovoriti da bude predstavljen kao zvaničnik neke institucije. U ovakvim prilikama novinari treba da insistiraju na tome da o svojim izvorima mogu da objave što više podataka. Informacije kojima se ne zna izvor po pravilu ne bi trebalo koristiti ni kao povod za istraživanje. Novinari imaju pravo i da namerno izostave izvor informacije, uz napomenu da je on poznat, ali da se ne navodi iz nekog jakog razloga (npr. lična bezbednost). Međutim, tome treba pribegavati samo kao krajnjem sredstvu. Ako se pokaže da navodno skrivanje izvora služi kao maska za njegovo nepostojanje, verodostojnost dotičnih novina, radija ili televizijske stanice, kao i samog autora, biće ozbiljno narušeni. U tom pogledu ne treba računati na tzv. „pileće“ pamćenje auditorijuma. Osim toga, time se – naravno – ozbiljno narušavaju etička i profesionalna pravila.

Praktični saveti

U Srbiji je novinarska profesija suočena sa nizom izazova. Tranzicija je otvorila i medijski prostor, koji iz krajnje haotičnog prelazi u stanje kakve-takve

uređenosti. No, profesija još uvek nije oslobođena svakovrsnih pritisaka, a pojavljuju se i nove simbioze medija, politike i biznisa. Kada je reč o medijima koji rade na lokalnom nivou, oni su u znatno težoj situaciji nego tzv. presto-nički. Novinari i redakcije su izloženi ozbiljnim pritiscima. Posebnu teškoću predstavlja nedovršena privatizacija lokalnih medija, koji su uglavnom pod potpunom kontrolom lokalne vlasti. S druge strane, zbog ovako nejasne situacije privatni mediji veoma teško opstaju na tržištu. Još teže je – pri svakodnevnoj borbi za preživljavanje, tiraže, slušanost i gledanost – očuvati visok nivo profesionalnosti. Zbog svega toga, nakon naznačenih etičkih i profesionalnih standarda, sada slede i neki praktični saveti:

- ***Vest je osnovna profesionalna forma*** i po pravilu bi trebalo da bude polazište svake prodornije analize ili obrade teme. Vest u osnovi obezbeđuje aktuelnost priloga. Štampa i elektronski mediji plasiraju vesti u različitoj formi. Obično se barata agencijskim vestima, koje u elektronskim medijima treba prilagoditi govornom jeziku. U radijskom programu je korisno da vesti budu ilustrovane tonskim klipom, odlomkom nečije izjave i sl., dok je za televiziju važno da se, kada je god to moguće, pokrivaju slikom. Za lokalne medije je vrlo značajno da redakcije same „proizvode“ vesti, naročito o onome što se zbiva u njihovoj sredini – pri čemu se ne misli samo na servisne i komunalne informacije. Poseban problem za te medije predstavljaju uprave i političke partije, pošto po pravilu insistiraju na tome da im se saopštenja objavljuju u celini ili što opširnije. Redakcije ne bi trebalo da pristanu na to: one moraju štiti pravo da, u skladu sa vlastitim uređivačkim kriterijumima, saopštenja objavljuju u sažetoj formi – odnosno, da prenose samo one stavove koji su za javnost najvažniji.
- Treba pažljivo ***čitati zakone, propise, odluke i pravila rada*** koji se tiču lokalne skupštine, gradonačelnika i opštinske vlade. Reč je o preduslovu za kvalitetno izveštavanje o aktivnostima lokalne uprave. Novinare se tada ne može diskvalifikovati tvdnjom da zbog nepoznavanja materije pogrešno tumače neke odluke lokalnih vlasti.

Kao primer nam može poslužiti pokrajinski, gradski ili opštinski budžet. Važno je znati po kojoj se proceduri on kreira i kakvu ulogu u tome imaju pojedini lokalni organi. Uz to je potrebno i znanje o tome kako se sastavlja (puni) njegova prihodna strana – tj. šta su direktni izvori finansiranja, a šta dolazi iz republičke kase. Istovremeno, pažljivo treba proučiti i rashodnu stranu budžeta. To je, u stvari, svojevrsna lista prioriteta lokalne vlasti, na osnovu koje se

može proceniti koliko su osnovni interesi dotične zajednice doista u središtu pažnje vlasti, a koliko će mandat lokalne vlasti prevashodno biti usmeren na to da se ojača pozicija lokalnih političkih lidera i stranaka. Osim toga, može se proceniti i da li se iz budžeta manje ili više posredno namiruju neki lični ili stranački interesi. Na sličan način je moguće analizirati svaku odluku lokalnih vlasti ili njenih organa.

- **„Prati tokove novca“** – tako glasi poznata, univerzalna dosetka, primenljiva i u lokalnim sredinama. Tokovi novca će jasno ukazati na bilo koji tip protekcije. Za razliku od velikih gradova ili države, u manjim mestima sve stvari brzo postaju vidljive, pa i to da se neki funkcioner, političar ili biznismen naglo obogatio. Doduše, nije svaki novac sumnjiv, pa novinari moraju biti veoma pažljivi i temeljiti, kako bi izbegli greške na račun onih koji rade legalno.
- Ponekad je u manjim sredinama teško doći do **relevantne ekspertize**, pošto nije moguće naći nezavisne stručnjake, jer ih jednostavno nema. Novinari iz lokalnih medija se po pravilu ustručavaju da eksperte potraže u većim centrima. Istina, to zahteva nešto više truda i vremena, ali čak i najpoznatiji stručnjaci retko odbijaju saradnju. Dakle, ako se pri obradi onih tema koje su važne za lokalnu zajednicu dobiju i procene nekog nezavisnog eksperta, nema sumnje da će čitavo istraživanje biti uverljivije. Danas je posredstvom interneta dostupan veliki broj domaćih fakulteta, instituta i naučnih institucija, pa kontakti sa ekspertima koji u njima rade i pribavljanje stručne analize nije preterano komplikovano. Istovremeno, ono je više nego korisno – tim pre što će za lokalni auditorijum ili javnost verodostojnije biti priče koje se ne zasnivaju na analizama samih novinara ili lokalnih stručnjaka, kojima se mogu pripisati povezanost ili sukob sa mesnim akterima.
- **Anketa** je vrlo atraktivan „začin“ novinarskog posla, koji prilogu obezbeđuje dodatnu aktulenost i autentičnost. To važi u svim oblastima, počev od cena na pijaci, pa do najstroženijih političkih, ekonomskih ili tema iz, recimo, kulture. Međutim, često se autorima potkrade greška usled koje sasvim slučajni stavovi žitelja nekog grada mogu biti shvaćeni kao reprezentativno, većinsko raspoloženje. Zbog toga je veoma važno da se uvek napomene kako je reč o slučajno odabranim sagovornicima. Reprezentativni presek raspoloženja građana može dobiti samo kvalitetnim istraživanjem javnog mnjenja.

- Poseban senzibilitet i mnogo obzira iziskuju – *deca*. U tom pogledu, treba strogo poštovati zasebna uputstva i preporuke za izveštavanje o deci i medijski rad sa njima. Osim toga, najmanje je poželjno da se novinari prema deci sa kojom rade ponašaju nadmoćno ili da se na neprimeren (karikaturalan) način „spuštaju“ na dečji nivo. Deca su ličnosti koje se bezuslovno moraju poštovati. Stoga je neophodno da imaju dostojan tretman i u novinama, na radiju i televiziji.
- Često se kao problem ispostavlja *korišćenje dokumentarnog materijala* pri ilustrovanju aktuelne teme, jer ga mnoge redakcije ne naznačuju. Koliko god da dokumentacija (delovi ranijih novinskih tekstova ili radijskih i TV emisija) može biti dragocena, neophodno je da jasno bude naznačeno da to nije aktuelan materijal, kako bi se izbegla moguća konfuzija.
- *Usavršavanje i specijalizacija* bi trebalo da postanu uobičajeni u svakoj redakciji. Poslednjih godina mnoge međunarodne organizacije vrše medijsku obuku, počev od osnovnih kurseva do treniga za specijalističko ili istraživačko novinarstvo. Permanentno usavršavanje jeste praksa u svim ozbiljnim medijskim kućama u svetu, od kojih neke (npr. BBC) imaju posebna odeljenja i službe koje se time bave. Tako se, zavisno od nivoa i kvaliteta profesionalnog iskustva, svi novinari povremeno upućuju na kurseve ili se organizuju specijalni, tematski seminari. U Srbiji se u lokalnim medijima sve više javlja interes za dodatnu obuku i usavršavanje novinara i urednika. Takve prilike ne bi trebalo propuštati, jer se time značajno podiže kvalitet profesije.

Kako ocenjivati lokalnu upravu?

Ovo pitanje je veoma važno, naročito ako mediji i nevladine organizacije žele da sačuvaju objektivnost i izbegnu bilo kakvu mogućnost diskvalifikacije. Lokalna vlast gotovo neprekidno odlučuje o stvarima koje direktno utiču na svakodnevni život zajednice (npr. usmeravanje novca u razvoj nekih delatnosti, komunalnu infrastrukturu i sl.). Takve bi odluke – iskustvo govori – najlakše bilo procenjivati ako se analiza postavi prema kriterijumu **da od odluka najveću korist ima najveći broj ljudi na najduži rok**. Ako je odlukom lokalne uprave favorizovana mala grupa ljudi, onda je teško govoriti o javnom interesu. Naravno, ovo je opšti obrazac i potrebno je mnogo takta u proceni odluka lokalne vlasti. Posebna osetljivost je neophodna kada se rešavaju neki od

najtežih socijalnih problema, kojima bi mogla biti pogođena tek mala grupa ljudi, porodica ili pojedinac. Tada se obično pribegava interventnim merama, iza kojih bi moralo da usledi sistemsko rešavanje problema. Ako to izostane, pogotovo u nekim karakterističnim trenucima (recimo, uoči izbora), postoji razlog za sumnju da se radi o nekoj vrsti grubog političkog marketinga. Takođe, favorizovanje stranačkih ljudi – kao i biznisa povezanog sa partijskim interesima – izaziva podozrenje javnosti, medija i nevladinog sektora.

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA DANAS PREDSTAVLJA EFIKASNO SREDSTVO U BORBI KOJU JAVNOST I GRAĐANI VODE PROTIV UZURPACIJE VLASTI I KORUPCIJE. DELOTVORNA KONTROLA RADA DRŽAVNIH ORGANA MOGUĆA JE SAMO UZ DOSTUPNOST INFORMACIJA KOJIMA ONI RASPOLAŽU. MEĐUTIM, DA BI GRAĐANI – KAO I PREDSTAVNICI MEDIJA I NEVLADINOG SEKTORA – USPEŠNO KORISTILI OVAJ MEHANIZAM, NEOPHODNO JE DA SE UPOZNAJU SA TIME NA KOJI NAČIN, KOJE VRSTE PODATAKA I OD KOGA MOGU TRAŽITI, ALI I KAKO DA ZAŠTITE OVO SVOJE PRAVO. TEKST KOJI SLEDI DAJE ODGOVORE UPRAVO NA TA PITANJA.

RODOLJUB ŠABIĆ

PRAVO NA SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

Pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja, dakle podacima koji su u posedu organa vlasti, ušlo je u pravni sistem Srbije usvajanjem *Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*, te njegovim stupanjem na snagu 13. novembra 2004. godine. Na taj način se i Srbija pridružila velikom broju zemalja koje svojim ustavima i zakonima jamče prava na pristup informacijama od javnog značaja.

Ovo (za naše uslove relativno nepoznato) pravo u demokratskom svetu ne predstavlja ništa novo. Poput mnogih drugih demokratskih institucija, i ono je prvi put ozakonjeno u Skandinaviji – tačnije, u Švedskoj, pre gotovo dva i po veka. Kasnije se, najpre sporo – a potom, naročito u drugoj polovini 20. veka, sve brže – širi, da bi danas bilo prisutno u pravnim porecima stotinjak zemalja širom sveta.

VAŽNO JE NAPOMENUTI I DA SU O OVOM PRAVU, OSIM DRŽAVA, POČELE DA VODE RAČUNA I MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE. OSNIVAČKI UGOVOR EVROPSKE UNIJE EKSPlicitNO GOVORI O DOSTUPNOSTI PODATAKA KOJI SU U POSEDU NJENOG PARLAMENTA, KOMISIJE I SAVETA MINISTARA, A POVELJA O OSNOVNIM PRAVIMA GRAĐANIMA UNIJE TAKOĐE GARANTUJE SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA.

Postoje bar četiri razloga za donošenje ovakvih propisa:

- Savremena demokratska društva zasnivaju se na **aktivnom učešću** građana u političkom životu. To, pored ostalog, podrazumeva i mogućnost da građani bez posrednika deluju u javnom životu, utiču na sadržaj i kvalitet relevantnih odluka, učestvuju u vršenju javnih poslova, kao i da vrše kontrolu organa vlasti. Da bi se to ostvarilo, informacije kojima raspoložu organi vlasti moraju biti svima dostupne. Garantovanje i realizacija ovog prava je nužan preduslov za postizanje jednog od fundamentalnih ciljeva savremenog demokratskog društva – da „princip vladanja” bude zamenjen „principom dobrog upravljanja”.
- U demokratskom društvu, **mediji i novinari** imaju posebnu ulogu. Oni su „oči i uši” javnosti, važan kontrolor rada državnih organa. Da bi mogli da vrše tu ulogu, neophodno je da na raspolaganju imaju relevantne i dokumentovane informacije. Zakonska garancija dostupnosti informacija od javnog značaja obezbeđuje im uslove za to.
- Istinski demokratska društva se prepoznaju ne samo po tome da li su donela propise o slobodnom pristupu informacijama, već i po tome da li ih efikasno primenjuju. Usvajanje regulative je samo pretpostavka za ostvarivanje proklamovanog cilja. Aktivnim traženjem pristupa informacijama i insistiranjem na poštovanju tog prava, građani, novinari, mediji, nevladine organizacije i ostali moraju i mogu dati doprinos **osvajanju demokratije**.
- Savet Evrope je u februaru 2002. godine doneo Preporuku državama članicama o pristupu javnim dokumentima i time ih pozvao da svojim propisima zaštite interes pojedinca i omoguće mu da delotvorno kontroliše rad državnih organa. Naš Zakon se u velikoj meri podudara sa pravnim standardima iz tog dokumenta. Razume se, njegove je kvalitete moguće afirmisati samo primenom, pri čemu će se i eventualni nedostaci uočiti, a potom i otkloniti. Zato je veoma važno da ga građani i mediji prepoznaju kao važno sredstvo za **kontrolu vlasti**, a da ga demokratska vlast ne doživljava kao skup nametnutih obaveza, već kao jednu od komponenti odnosa vlasti i javnosti.

Osnovna pravila o slobodi pristupa informacijama

1. Informacija od javnog značaja

Pod informacijom od javnog značaja Zakon podrazumeva svaku informaciju koja je nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, a sadržana je u određenom dokumentu i odnosi se na ono o čemu javnost ima prava da se obavesti.

Shodno tome, bitno svojstvo informacije od javnog značaja jeste činjenica da je ona opredmećena, odnosno da se nalazi u nekom dokumentu. Pri tom, nije važno o kakvom se dokumentu ili nosaču informacija radi – da li je reč o papiru, filmu, traci, elektronskom ili nekom drugom mediju. S druge strane, informacije koje mogu biti veoma interesantne za javnost, ali nisu opredmećene, nego predstavljaju psihičke sadržaje (ideje, planovi i sl.), prema odredbama Zakona ne predstavljaju informaciju od javnog značaja.

2. Organ javne vlasti

Zakon omogućava pristup informacijama koje su u posedu onih subjekata koji su označeni kao organi javne vlasti. **Pod tim pojmom se podrazumeva veliki broj pravnih lica**, uključujući i mnoga koja u konvencionalnim prilikama to nisu. Organ javne vlasti u smislu ovog zakona jeste:

- državni organ, organ teritorijalne autonomije, organ lokalne samouprave, kao i organizacija kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja;
- pravno lice koje zasniva ili (u potpunosti ili pretežno) finansira državni organ.

3. Zakonska pretpostavka postojanja opravdanog interesa

Prema Zakonu, postoji pretpostavka opravdanog interesa javnosti da bude upoznata sa svim informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti. **Onaj ko traži informaciju ne mora i ne treba da dokazuje vlastiti odnos spram**

nje, a pogotovu ne da dokazuje da je njegov interes opravdan. Ni organ javne vlasti ne sme da traži nikakvo objašnjenje za podnošenje zahteva.

Pretpostavka postojanja opravdanog interesa javnosti je apsolutna kada se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje i zaštitu života i zdravlja ljudi i životne sredine. Organ javne vlasti nikada ne sme da uskrati pristup ovim informacijama.

Ista pretpostavka javlja se – ali kao relativna – i u odnosu na sve druge informacije koje su u posedu organa javne vlasti. To znači da organ javne vlasti može, pod Zakonom predviđenim uslovima, ograničiti pristup ovim informacijama.

4. Korisnici i sadržina prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Svako i pod jednakim uslovima ima pravo na slobodan pristup informacijama. Nije važno da li je onaj koji traži informacije domaći ili strani državljanin, strano ili domaće pravno lice. Nije važno ni prebivalište, boravište ili sedište, niti je dozvoljena diskriminacija po osnovu bilo kog ličnog svojstva (npr. nacionalna ili etnička pripadnost, veroispovest, rasa, pol, invaliditet).

Sadržina prava na slobodan pristup informacijama je kompleksna. U tom se pravu, naime, sustiču **četiri osnovna elementa:**

- pravo tražioca da mu bude saopšteno da li organ javne vlasti poseduje određenu informaciju, odnosno da li mu je ona dostupna;
- pravo tražioca da mu se informacija od javnog značaja učini dostupnom, tako što će mu se omogućiti uvid u dokument koji tu informaciju sadrži;
- pravo tražioca da uz plaćanje naknade dobije kopiju dokumenta koji sadrži traženu informaciju;
- pravo tražioca da mu se kopija dokumenta uz plaćanje naknade pošalje poštom ili na drugi način.

Tražilac informacije slobodno odlučuje koje će od ovih prava iskoristiti, a organ vlasti ga u tom pogledu ne sme sputavati.

Postupak za ostvarivanje prava

1. Zahtev za pokretanje postupka

Postupak za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama pokreće se **podnošenjem zahteva organu javne vlasti koji raspolaže informacijom**. Zahtev se može podneti u pismenom ili usmenom obliku. Iz praktičnih je razloga bolje da zahtev bude u pismenoj formi, ali organ vlasti ne sme odbiti usmeni zahtev i mora ga uvesti u zapisnik.

Zahtev, pored naznake organa vlasti i imena, prezimena i adrese ili sedišta onoga ko traži informaciju, treba da sadrži i opis dotične informacije, napomenu o načinu na koji se pravo želi ostvariti, a eventualno i druge podatke koji olakšavaju pronalaženje informacije. Ako zahtev ne sadrži sve neophodne podatke, organ vlasti je dužan da pouči tražioca kako da otkloni nedostatke i za to mu ostavi primeren rok. Tek ako tražilac ni nakon toga ne otkloni pomenute nedostatke, organ vlasti će zahtev odbaciti kao neuređan.

2. Postupanje organa vlasti po zahtevu za pristup informacijama

Organ vlasti je dužan da bez odlaganja, a najdocije **u roku od 15 dana** nakon primitka, ispuni zahtev. To znači da će u tom intervalu obavestiti tražioca da li poseduje informaciju, omogućiti mu uvid u dokument koji tu informaciju sadrži i – ukoliko je i to zatraženo – izdati mu kopiju.

Ukoliko organ vlasti iz opravdanih razloga nije u mogućnosti da u pomenutom roku postupi po zahtevu, on će tražioca odmah obavestiti o tome i odrediti naknadni rok, koji može trajati do 40 dana (od primitka zahteva).

Ako su predmet zahteva informacije koje se tiču zaštite života i slobode pojedinca, ugrožavanja ili zaštite životne sredine ili zdravlja stanovništva, organ vlasti je dužan da po zahtevu postupi u roku od 48 sati.

Kada organ vlasti iz zakonom predviđenih razloga u celini ili delimično odbije zahtev, dužan je da o tome donese posebno rešenje. Protivno je zakonu svako faktičko uskraćivanje pristupa informacijama, odnosno odbijanje zahteva neformalnim saopštenjima (usmenim ili pismenim), a pogotovo ignorisanje zahteva. U postupku za ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja tzv. „ćutanje administracije“ nije dopušteno. Shodno tome,

u slučaju odbijanja zahteva organ javne vlasti dužan je da donese pojedinačan upravni akt, sa obrazloženjem i poukom o pravnom leku.

3. Troškovi pristupa informacijama

Obaveštenje o tome da li organ vlasti poseduje traženu informaciju, kao i **uvid u dokument** u kojem je ta informacija sadržana, **besplatni su**.

Ukoliko tražilac zahteva da mu se dostavi kopija dokumenta, dužan je da plati naknadu nužnih troškova njene izrade i dostavljanja.

Plaćanja naknade za kopiju oslobođeni su novinari (ako je zahtevaju iz profesionalnih razloga) i udruženja za zaštitu ljudskih prava (ako je traže radi ostvarenja svojih ciljeva).

Ukoliko se tražena informacija odnosi na ugrožavanje, odnosno zaštitu životne sredine i zdravlja stanovništva, sva lica koja je traže, bez obzira na status, oslobođena su plaćanja naknade troškova kopije.

Postupak za zaštitu prava

1. Postupak pred Poverenikom za informacije od javnog značaja

Ako organ javne vlasti u celini ili delimično odbija zahtev tražioca informacije, ili po tom zahtevu ne postupa u predviđenom roku, ili uslovljava izdavanje kopije dokumenta uplatom naknade koja prevazilazi iznos nužnih troškova, ili ne stavlja na uvid dokument, ili ne obezbeđuje njegovu kopiju na jeziku na kojem je zahtev podnet (iako raspolaže dokumentom na tom jeziku) – tražilac informacije može izjaviti žalbu Povereniku za informacije od javnog značaja.

Žalbu Povereniku tražilac može izjaviti u roku od 15 dana od dana dostavljanja rešenja o odbijanju zahteva, odnosno od dana kada mu je onemogućeno da, u skladu sa Zakonom, ostvari pravo na pristup informacijama.

Poverenik za informacije, nakon što omogući organu javne vlasti da se izjasni, proveri i utvrdi činjenice za donošenje rešenja, **po žalbi odlučuje bez odlaganja, a najdocnije u roku od 30 dana od izjavljivanja žalbe**.

Rešenje Poverenika je obavezujuće. Organ javne vlasti kojem je naloženo da pruži traženu informaciju, omogućiti uvid u dokument ili dostavi njegovu kopiju, dužan je da postupi po rešenju Poverenika. U slučaju potrebe, o izvršenju rešenja Poverenika stara se Vlada Republike Srbije.

2. Postupak pred Vrhovnim sudom

Povereniku za informacije od javnog značaja tražilac se ne može žaliti – pošto Zakon to izričito ne dozvoljava – u slučajevima kada mu je ostvarivanje prava na pristup informacijama onemogućeno od strane šest državnih organa:

- Narodne Skupštine Republike Srbije,
- Predsednika Republike Srbije,
- Vlade Republike Srbije,
- Ustavnog suda Srbije,
- Vrhovnog suda Srbije,
- Republičkog javnog tužioca.

Činjenicu da se za šest navedenih organa isključuje mogućnost žalbe ***Povereniku ne treba tumačiti kao izuzimanje ovih organa od obaveza utvrđenih Zakonom.*** Sve obaveze propisane za organe javne vlasti važe i za ove organe; jedina je razlika u tome što je u ovim slučajevima zaštita prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja drugačija.

Protiv rešenja, odnosno postupaka navedenih organa, zaštita se ostvaruje u upravnom sporu koji se pokreće tužbom kod Vrhovnog suda Srbije.

Zakon je mogućnost pokretanja upravnog spora pred Vrhovnim sudom Srbije predvideo i kao pravni lek protiv rešenja Poverenika.

U dosadašnjoj praksi, neki organi javne vlasti su – pozivajući se na ovu mogućnost – već podnosili tužbe Vrhovnom sudu Srbije protiv rešenja Poverenika. U svim ovakvim (do sada okončanim) slučajevima, Vrhovni sud Srbije je tužbe odbacio kao nedopuštene. Shodno tome, mogućnost pokretanja upravnog spora protiv rešenja Poverenika stoji na raspolaganju samo nezadovoljnim tražiocima informacije. Dakle, jedino oni, a ne i prvostepeni organ javne vlasti, mogu – zbog toga što su nezadovoljni rešenjem Poverenika ili zato što Poverenik nije doneo rešenje o njihovoj žalbi u propisanom roku – pokrenuti upravni spor.

Već na prvi pogled je jasno da Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja dovodi u pitanje brojne interese pojedinaca ili grupa. Ti interesi su različiti, ali im je zajedničko da u demokratskom društvu ne mogu biti legitimni. Zakon pretpostavlja nove obaveze za one koji rade u organima vlasti, ali im pruža i novu šansu za afirmaciju pozitivnih rezultata (ukoliko ih ima). Uostalom, pomenuti akt je u oštrom sukobu sa snažnom inercijom tradicionalnog, konzervativnog društva, sa atmosferom u kojoj monopol nad informacijama, tajne i „tajne“, uključujući i različite mistifikacije, predstavljaju značajne poluge kontrole nad važnim društvenim procesima. Otuda je njegova dosledna primena u interesu ogromne većine, koja želi da živi u demokratskom i prosperitetnom društvu.

Jedan od glavnih protivnika ovog zakona je od samog početka bilo neznanje.

Građani i mediji nisu – ni približno – bili upoznati, niti sa sadržinom novih prava, niti sa načinom njihovog ostvarivanja, odnosno procedurom. Ni zaposleni u organima vlasti nisu o tome imali potrebne informacije, usled čega – u ogromnoj većini – nisu bili spremni da odgovore na novoustanovljene obaveze.

Otkako je usvojen Zakon, stvari su se, i to ne malo, promenile. Brzinom promena ne moramo i ne možemo biti zadovoljni, ali su one ipak evidentne.

U tom kontekstu, veoma je važno konstatovati da je – doduše, teško i sporo – započela afirmacija shvatanja po kojem pravo na slobodan pristup informacijama ima i svoju aktivnu i svoju pasivnu komponentu, pri čemu su obe podjednako legitimne.

Prva, aktivna podrazumeva pravo svakoga da traži i dobije informaciju od javnog značaja, te obavezu organa javne vlasti da se prema tom pravu odnosi na odgovoran način.

Druga, pasivna podrazumeva obavezu organa javne vlasti da sama neprekidno širi krug dokumentovanih informacija nastalih u radu ili u vezi sa radom vlasti, koje su javnosti dostupne i pre no što ih neko zatraži.

Ostvarivanje obeju komponenti bitan je uslov da bi Zakonom (a odskora i Ustavom) zajamčeno pravo na slobodan pristup informacijama od javnog značaja moglo postati glavna pretpostavka kvalitetnog učešća javnosti – odnosno, samih građana – u procesu donošenja relevantnih odluka. A time se ovo pravo pretvara u realan mehanizam kontrole vlasti i moćno sredstvo u borbi protiv zloupotrebe i korupcije.

KORISNE INTERNET-ADRESE

OEBS Misija u Srbiji	www.osce.org
Savet Evrope	www.coe.int
Stalna konferencija gradova i opština	www.skgo.org
Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu	www.mpalsg.sr.gov.yu
Narodna skupština Republike Srbije	www.parlament.sr.gov.yu
Vlada Republike Srbije	www.srbija.sr.gov.yu
Republički odbor za rešavanje o sukobu interesa	www.sukobinteresa.sr.gov.yu
Nezavisno udruženje novinara Srbije	www.nuns.org.yu
Udruženje novinara Srbije	www.unsonline.org

**Propisi koji se odnose na oblast lokalne
samouprave mogu se naći na adresi:**

<http://www.drzavnauprava.sr.gov.yu/pages/documents.php?id=21>

CIP – Каталогизacija y publikaciji
Народна библиотека Србије, Београд

352.07 (497.11) (035)

342.25 (497.11) (035)

**PRIRUČNIK za praćenje rada lokalne
samouprave** / [autori Marijana Simić...et
al.]. - Beograd : Misija Organizacije za
evropsku bezbednost i saradnju u Srbiji, 2008
(Beograd : Original). - 112 str. : tabele :
21 cm -

Tiraž 1.000. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst

ISBN 978-86-85207-28-0

1. Симић, Маријана [аутор]

а) Локална самоуправа - Мониторинг - Србија

COBISS.SR-ID 150494732

