

MONITORING RADA
SKUPŠTINA OPŠTINA

2007.

O projektu

Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) se već duži niz godina bavi pitanjima lokalne samouprave i to ne samo u okviru svog programa *Razvoj lokalne samouprave*, već i u okviru drugih aktivnosti, kao što su, na primer, istraživanja javnog mnjenja. Jedan od projekata u okviru pomenutog programa je i projekat *Iskoristi pravo da budeš uključen* koji CeSID realizuje uz pomoć organizacije CIDA (*Canadian International Development Agency*).

Osnovni cilj projekta *Iskoristi pravo da budeš uključen* je da u dužem roku doprinese stvaranju uslova za efikasno **ostvarivanje prava građana** u lokalnim zajednicama. Ostvarivanje ovog cilja je prevashodno zamišljeno kroz saradnju sa civilnim sektorom na angažovanju za efikasniji i transparentniji rad organa lokalne samouprave (na ovom projektu posebna pažnja je posvećena skupštinama opština). U skladu sa tim, po 2 nevladine organizacije iz 10 opština obuhvaćenih projektom (Valjevo, Kraljevo, Zaječar, Paraćin, Jagodina, Čačak, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Pančevo i Sombor) su odabrane da bi radile monitoring rada jedne sednice u njihovim skupštinama opštine.

Da bi bili što bolje obučeni za monitoring rada skupština opštine, predstavnici nevladinih organizacija su prošli jedan četvorodnevni seminar i jedan trodnevni trening. Tom prilikom, oni su stekli neka teorijska znanja o lokalnoj samoupravi (pravnim aktima koji regulišu njen rad, funkcijama svih organa itd.), a imali su priliku i da savladaju konkretne veštine u vezi sa monitoringom koje će im svakako biti korisne i u daljem radu.

Monitoring je realizovan od septembra do decembra 2007. godine (u zavisnosti od toga kada su zakazane sednice Skupština opština). Na žalost, monitoring je u punoj meri bilo moguće realizovati samo u 8 od 10 opština obuhvaćenih projektom. U Valjevu i Zrenjaninu smo (zbog nezakazivanja sednica Skupštine opštine) morali da se koristimo podacima sa prethodno održanih sednica, ali su i oni iskorišćeni kao indikatori stanja Skupština opština.

Izveštaj koji je sada pred vama predstavlja završnu aktivnost na projektu *Iskoristi pravo da budeš uključen* i krajnji rezultat ne samo

napora CeSID-ovog tima za lokalnu samoupravu, već i saradnje sa lokalnim nevladinim organizacijama i njihovim predstavnicima. Koristimo i ovu priliku da im se zahvalimo na velikom trudu koji su uložili na realizaciji ovog projekta i da izrazimo sigurnost da će se naša saradnja nastaviti i nakon realizacije ovog projekta.

Nadamo se da će izveštaj biti od koristi ne samo onima koji žive u opštinama obuhvaćenih projektom, već i svima onima koji u budućnosti imaju nameru da se bave monitoringom rada Skupština opštine.

CeSID-ov tim za razvoj lokalne samouprave

Uvod

Lokalna samouprava predstavlja nivo vlasti koji je najbliži građanima. Zadatak lokalne samouprave je da rešava one probleme koje građane svakodnevno „muče“: kanalizacija, škole, sportski tereni, javni prevoz, grejanje itd. Pa ipak, i pored nesumnjive važnosti ovog nivoa vlasti, u Srbiji i dalje postoji predstava da se na ovom nivou vlasti ništa ne rešava, kao i da se odluke donose na nekom drugom mestu (kao dokaz za ovakav stava većine građana u Srbiji može da posluži činjenica da je izlazak na lokalne izbore uvek značajno manji od izlaska na one na republičkom nivou).

Lokalna samouprava u Srbiji je zagarantovana Ustavom Republike Srbije i to naročito članovima 12, 86, 87, 91, 92, 93, 137, 176-181, 188-196 (ovakvo, ustavom zagarantovano pravo na lokalnu samoupravu je i u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi).

Pored toga brojni zakoni uređuju pitanje lokalne samouprave u našoj državi¹: Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o lokalnim izborima.

¹ Krajem 2007. godine Narodna Skupština Republike Srbije je donela Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu, Zakon o lokalnim izborima, kao i Zakon o lokalnoj samoupravi. Obzirom da je monitoring rađen pre nego što su ovi zakoni doneti, nova rešenja nisu uzeta u obzir prilikom ove analize.

Organi opštine su: skupština opštine, predsednik opštine, opštinsko veće i opštinska uprava. Skupština opštine predstavlja najvažniji organ lokalne samouprave koji je nadležan za gotovo sve oblasti koje se potpadaju pod nadležnost lokalnih vlasti. Zakonom o lokalnoj samoupravi nadležnost skupštine opštine, između ostalog, podrazumeva: donošenje statuta opštine i poslovnika o radu skupštine opštine, donosi budžet i završni račun opštine, donosi program razvoja opštine, osniva službe i javna preduzeća, imenuje i razrešava direktore javnih preduzeća, utvrđuje opštinske takse i druge lokalne prihode, utvrđuje naknadu za uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta, itd.

Sa druge strane, građani kao da ne primećuju pomenutu činjenicu i mnogo veći deo i medijske i pažnje samih građana je do sada bio usmeren ka inokosnim organima vlasti na lokalnom nivou (naročito ka predsedniku opštine).

Posledica ovakvog stanja je relativno niska obaveštenost građana o nadležnosti i radu Skupština opština u njihovim mestima.

Kako popraviti opisano stanje? Postoji nekoliko načina. Jedan od njih je da se radi na stalnoj edukaciji građana o značaju lokalne samouprave, njenim nadležnostima, organima i načinu funkcionisanja;² Drugi je da se u saradnji sa opštinama radi na njihovom transparentnijem radu, odnosno približavanju njihovog rada samim građanima; treći je da se udruženja građana (naročito ona koja se bave zaštitom prava i unapređenjem položaja marginalizovanih grupa) obuče za **kontinuirano** praćenje rada sednica Skupština opština.³ Izveštajima sa tih sednica javnost bi bila upoznata sa načinom rada ovog organa na lokalnom nivou, odlukama koje se u okviru njega donete, ali i ponašanjem predstavnika građana (odbornika) na tim sednicama. Upravo ovaj treći pristup je primenjen prilikom realizacije ovog projekta.

Pre nego što pređemo na analizu konkretnih nalaza sa monitoringa sednica Skupština opština u opštinama obuhvaćenih projektom, potrebno je dati nekoliko uvodnih napomena.

2 Brojni su projekti ove vrste koje je CeSID do sada realizovao. Neki od njih su bili ograničeni na mlade (učenike završnih razreda srednjih škola), neki na marginalizovane grupe (invalide, Rome...) dok su neki od njih obuhvatali opštu populaciju. Više o tome videti na sajtu CeSID-a: www.cesid.org

3 U ovom trenutku je bilo nemoguće obezbediti kontinuirano praćenje rada sednica Skupštine opštine, već smo se odlučili za jedan monitoring po opštini. Kontinuirano praćenje je, ipak, jedini način da se „uhvate“ i pozitivne i negativne tendencije u radu Skupština opština u Srbiji.

Monitoringom su bile obuhvaćene sledeće oblasti:

- 1) Pripremne aktivnosti za održavanje sednice i proces donošenja odluka
- 2) Primena Etičkog kodeksa
- 3) Odnos Skupštine opštine sa drugim organima lokalne samouprave
- 4) Transparentnost u radu Skupštine opštine⁴

Obzirom da je monitoring rada Skupština opština relativno nova pojava u Srbiji, ovoga puta smo se bavili isključivo ispunjenošću nekih formalnih i proceduralnih pravila koji su u vezi sa poželjnim radom Skupština opština. Na nekim budućim monitorinzima ostaje da utvrde svrsishodnost i kvalitet odluka koje se donose u ovom najvažnijem organu na nivou lokalne samouprave.

Pripremna faza za održavanje sednice i proces donošenja odluka

Monitoring rada Skupština opština nije isključivo bio rezultat prisustva predstavnika lokalnih nevladinih organizacija na sednicama. On je podrazumevao i rad na prikupljanju podataka vezanih za održavanje te sednice još pre nego što su se same sednice i održale. Naime, na kvalitet rada Skupština opština ponekad presudno utiču sve one aktivnosti koje čine pripremnu fazu za održavanje sednice.

Prva aktivnost koju smo sprovodili u posmatranju pripremne faze za održavanje sednice je provera da li se pre sednica održavaju sastanci pojedinačnih odborničkih grupa. Ovo pitanje nam je bilo veoma važno jer pokazuje, sa jedne strane, koliko se odbornici (preko svojih odborničkih grupa) pripremaju za sednice. Sa druge strane, sastanci pojedinačnih odborničkih grupa služe i da bi se napravio zajednički stav u vezi sa pitanjima koja su na dnevnom redu. Pored svega toga, na ovim sastancima se raspravlja i o najboljim rešenjima za pojedine tačke dnevnog reda što bi na kraju trebalo da dovede i do najboljih rešenja za građane.

⁴ Izveštaj je i koncipiran prema ovim oblastima

U svim opštinama u kojima je ovoga puta urađen monitoring su se obavili sastanci pojedinačnih odborničkih grupa. Ovo predstavlja nesumnjivo pozitivan signal, iako ne možemo sa sigurnošću da tvrdimo kako su ti sastanci izgledali. Direktni intervjui sa predstavnicima odborničkih grupa bi u ovom smislu mogli mnogo da pomognu, ali je to, u ovom trenutku, prevazilazilo mogućnosti ovog projekta.

Ono što je u ovoj, pripremnoj, fazi još važnije za kvalitet rada na sednici je održavanje sastanaka predsednika skupštine opštine sa predstavnicima odborničkih grupa. Na njima se razgovara o svim predviđenim tačkama dnevnog reda, a uz to bi i trebalo da se traži mogućnost postizanja kompromisa između predstavnika pozicije i opozicije u skupštini opštine. Još jedan cilj ovakvih sastanaka bi trebalo da bude i stvaranje uslova za međusobno poštovanje odbornika bez obzira na njihove političke razlike. Iako je u većini opština ova praksa već zaživela (Pančevo, Sombor, Zaječar, Zrenjanin, Jagodina, Kraljevo) prisutna je, ipak, i jedna zabrinjavajuća pojava. Naime, u pojedinim opštinama (Čačak, Sremska Mitrovica, Paraćin) sve stranke, osim jedne koja je u opoziciji, su prisustvovali ovakvoj vrsti sastanaka. Koliko smo uspeli da saznamo, ovakva praksa je trajala već duži vremenski period, što svedoči o trajno poremećenim odnosima u skupštini opštine. Pokazalo se kroz dalji monitoring da ovakva praksa ima posledice po celokupno ponašanje tih odborničkih grupa. Bez obzira na razloge za ovakvo delovanje odborničkih grupa (odnosno bez obzira šta je uzrok opisane situacije – „antisistemska“ ponašanje predstavnika opozicije ili nedovoljno tolerantno ponašanje pozicije) to najviše pogađa sam ugled Skupštine opštine u tim mestima.⁵

Monitoring procesa odlučivanja

Proces odlučivanja u skupštinama opštine se sastoji od nekoliko faza:

- 1) Usvajanje zapisnika sa prethodne sednice
- 2) Utvrđivanje tačaka dnevnog reda
- 3) Glasanje po tačkama dnevnog reda

⁵ Pogledati, na primer CeSID-ovu brošuru *Efikasan opštinski menadžer i aktivni i informisani građani*, dostupnu na internet adresi: www.cesid.org

Usvajanje zapisnika

Usvajanje zapisnika sa prethodne sednice se obično smatra strogo proceduralnim pitanjem koje ne utiče mnogo na kvalitet rada skupština opština. Ponekad, međutim, **brojni prigovori na zapisnik** (naročito ako se ponavljaju iz sednice u sednicu, što mi, naravno, ovom prilikom nismo mogli da ustanovimo) **govore o poremećenim odnosima unutar skupštine, odnosno nedostatku elementarnog poverenja između odborničkih grupa**. U gotovo svim opštinama koje su bile obuhvaćene monitoringom (sa izuzetkom Pančeva) zapisnik je usvojen na početku sednice. Međutim, u nekim opštinama je bilo primedbi na preciznost u vođenju zapisnika (Sombor, Zaječar, Kraljevo). Iako ovaj posao obavljaju stručne službe, ilustrativan je podatak da su isključivo stranke opozicije bile nezadovoljne načinom kako se vode zapisnici.

Utvrđivanje tačaka dnevnog reda

Utvrđivanje tačaka dnevnog reda je u našem monitoringu bilo praćeno kroz nekoliko pitanja. Zanimalo nas je, pre svega, **koje su se to odluke našle na dnevnom redu i ko su sve bili predlagači**.

U većini opština je Predsednik opštine bio taj koji je predlagao sve ili gotovo sve tačke dnevnog reda (Paraćin, Sremska Mitrovica, Čačak, Zaječar). To je još jedan od pokazatelja uticaja ovog organa lokalne samouprave.⁶

Kao predlagač tačaka dnevnog reda se u određenom broju situacija javlja i Opštinsko. I građanima je, takođe, ostavljena mogućnost da putem građanske inicijative uvrste neka pitanja u dnevni red sednica skupštine opštine. Na žalost, neka naša ranija iskustva vezana za korišćenje građanske inicijative su se potvrdila i ovog puta – ni u jednoj od opština mogućnost nije iskorišćena! Ovaj podatak predstavlja novu potvrdu da se na planu korišćenja građanske inicijative mora mnogo raditi u budućnosti. Jedna od ideja bi mogla da bude edukacija građana; druga, promena zakonske regulative u vezi sa ovim pitanjem u smislu uspostavljanja manje strogih uslova neophodnih za pokretanje građanske inicijative; treća, osmišljavanje novih mehanizama za efikasnije direktno učešće građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou.

⁶ Biće zanimljivo videti kako će to izgledati nakon usvajanja novog Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je izmenjen način biranja predsednika opštine u većini opština u Srbiji.

U nekom budućem monitoringu bi bilo veoma zanimljivo ispratiti ceo proces utvrđivanja tačaka dnevnog reda - od određivanja prioriteta opština, neformalnih i formalnih dogovora oko njihovih formulisanja, pa sve do samog procesa predlaganja.

Što se tiče sadržine tačaka dnevnog reda, praksa je bila toliko različita da je zaista teško formirati opšte zaključke.

U nekim opštinama je bilo svega nekoliko tačaka dnevnog reda, dok se u nekim ta cifra pela i na preko 25!

Mnoge od njih su se ticale finansiranja opštine, ali i pitanja kao što su cene usluga predškolskih ustanova, zaštita životne sredine, izveštaji o radu komunalnih službi itd. **Veoma je zanimljiva činjenica da predlozi opozicije gotovo nigde nisu uvršteni u dnevni red**, ali će ovakva praksa biti još zanimljivija kada u analizi pređemo na glasanje odborničkih grupa.

Glasanje po tačkama dnevnog reda

Pre nego što se pređe na odlučivanje o tačkama dnevnog reda utvrđuje se broj odbornika koji prisustvuje sednici. Na ovaj način se utvrđuje i da li postoji neophodan kvorum za odlučivanje.

U opštinama koje su bile obuhvaćene monitoringom na sednicama je u proseku bilo prisutno preko 85% odbornika. Takav podatak je, naročito u poređenju sa praksom u republičkom parlamentu, za svaku pohvalu.

Ovako visok procenat prisutnih odbornika⁷ je delimično posledica činjenice da se sednice skupština opština ne održavaju tako često, ali predstavlja i indikator da odbornici prisustvo na sednicama doživljavaju veoma ozbiljno. Iako smo mi u većini opština dobili i podatke o prisustvu na sednicama pojedinih stranaka, odnosno odborničkih grupa, nismo među njima primetili značajna odstupanja po pitanju (ne)dolaska na sednice. Podatak koji u tom smislu možemo da izdvojimo je da su **svi predstavnici grupa građana bili prisutni na svim sednicama na kojima je rađen monitoring!**

⁷ U ovom smislu, nije bilo ogromnih razlika među opštinama i procenat se kretao od oko 75% (na primer u Paraćinu) do preko 95% (na primer u Pančevu).

Učestvovanje u raspravi odbornika i njihova argumentacija u vezi sa pitanjima koja su se našla na dnevnom redu su od ključne važnosti za građane. Oni na taj način mogu da vide (naročito ako se sednice Skupštine opštine prenose direktno ili odloženo na lokalnoj televiziji) da li stranke ispunjavaju svoja predizborna obećanja, tj. da li sprovode politiku zbog kojih su ih građani birali. Pored toga, kroz razmenu argumenata, odbornici i svoju politiku i odluke koje donose čine jasnijom. **Na žalost, u polovini opština u kojima je rađen monitoring, stranke pozicije uopšte nisu učestvovalе u raspravi.** Naša pretpostavka je da je osnovni uzrok ove pojave stav stranaka pozicije da je bolje „ne gubiti vreme“ obrazlažući svoje stavove, već da je bolje iskoristiti ga tako što će se što veći broj odluka doneti u što kraćem roku.

Još jedan od elemenata koje smo istraživali u okviru procesa odlučivanja na sednicama je i da li se odbornici prilikom izlaganja drže tačaka dnevnog reda. **U svim opštinama u kojima se radio monitoring govornici su se (uglavnom ili u potpunosti) držali tema dnevnog reda!** Ovaj podatak govori o velikom napretku koji je na ovom polju zabeležen od 2000. godine do danas. Tome u prilog ide i podatak da su se (sa izuzetkom Sombora i Paraćina) govornici držali tema koje su u nadležnosti lokalne samouprave.

Iako bi bilo idealno rešenje da na sednicama ne postoji ograničenje u pogledu dužine izlaganja odbornika, vremenom se ispostavilo da je ova vrsta ograničenja najčešće nužno zlo. U polovini opština u kojima je rađen monitoring je postojalo ograničenje izlaganja (Pančevo, Paraćin, Zaječar, Jagodina, Sombor) i to u trajanju od 3 do 5 minuta.

Izbacivanje sa sednice je u većini poslovnika predviđeno kao krajnja mera, a najčešće se primenjuje zbog vređanja drugih odbornika. U monitoringu je zabeležen samo jedan slučaj udaljavanja odbornika sa sednice. Slučaj se odigrao u opštini Kraljevo, a odbornik je izbačen jer je vređao predsednika Skupštine opštine. Odborničke grupe, sa druge strane, kao krajnju meru primenjuju izlazak sa sednice.

U čak 5 opština (Kraljevo, Sombor, Pančevo, Čačak i Zrenjanin) su se odbornici odlučivali za izlazak sa sednice i to zbog različitih razloga - od neslaganja sa dnevnim redom i ishodom glasanja do oduzimanja mandata odbornicima.

Za razliku od nekih drugih elemenata koje smo posmatrali, ovakva praksa bi trebalo da zabrine, jer govori o trajno poremećenim odnosima u okviru skupština opštine. Drugim rečima, odbornici, na žalost, ne uspeavaju da svoje različite stavove rešavaju u okviru skupština opština, već se ta rasprava premešta van ove institucije što nesumnjivo nepovoljno utiče na njen ugled.

Zakon o lokalnim izborima iz 2002. godine je uveo neke novine po pitanju značajnije uloge žena u skupštinama opštine. Mi smo ovoga puta pokušali da ustanovimo da li je veći broj žena odbornika praćen i njihovim većim učešćem u radu na sednicama (naročito učešćem u raspravi). U svim opštinama (sa izuzetkom Zaječara) su odbornice učestvovala u raspravi. U tom smislu, najaktivnije su bile odbornice Srpske radikalne stranke, Demokratske stranke, G17 plus i Socijalističke partije Srbije.

Primena Etičkog kodeksa o ponašanju funkcionera lokalne samouprave

Velika većina opština u Srbiji je usvojila Etički kodeks o ponašanju funkcionera lokalne samouprave koji je pripremila Stalna konferencija gradova i opština. U samo jednoj opštini koja je bila obuhvaćena monitoringom Etički kodeks nije usvojen (Zaječar). Osnovni problem koji se javio u praksi opština koje su usvojile Etički kodeks je pitanje kontrolisanja njegove primene. Upravo zbog toga, poslednji deo kodeksa nudi mogućnost (dakle ne i obavezu) opštinama da formiraju telo za primenu Etičkog kodeksa. Samo dve opština uključene u projekat su ovo telo i formirale (Sombor i Zrenjanin). Rezultati koji se budu ostvarili u ovim opštinama mogu da budu veoma značajni za opštine koje planiraju njihovo osnivanje u budućnosti.

Mnogo je diskusije bilo o tome da li mandati (bilo da su u pitanju odbornici ili poslanici) pripadaju strankama ili odbornicima. Jedna od odredbi u Etičkom kodeksu govori o tome da bi odbornici trebalo da izbegavaju prebacivanje iz jedne u drugu odborničku grupu. Međutim, samo u jednoj opštini nije bilo prelaska odbornika iz jedne stranke u drugu (Čačak). U nekim opštinama je dolazilo do malog broja prelazaka (Zrenjanin, Jagodina), a u nekima od njih su prelasci bili redovna pojava (Pančevo, Sremska Mitrovica).

Jedna od obaveza koje postoje u Zakonu o sprečavanju sukoba interesa je da svi odbornici predaju podatke o imovini Republičkom odboru za sprečavanje sukoba interesa. Ovakva odredba postoji i u Etičkom kodeksu, ali se, na žalost, pokazalo da su **samo u Zrenjaninu i Čačku svi odbornici predali pomenute izveštaje. Sa druge strane, u Somboru i Jagodini niko od odbornika nije predao izveštaje!**

Imajući u vidu činjenicu da odredbe Etičkog kodeksa nisu pravno obavezujuće za odbornike, namera Stalne konferencije gradova i opština je bila da se na njih, u slučaju prekršaja njegovih odredbi, izvrši pritisak javnog mnjenja. Da bi se, međutim, ovo ostvarilo, neophodno je da javno mnjenje bude upoznato sa sadržinom Etičkog kodeksa. Upravo smo zbog toga pokušali da monitoringom ustanovimo mere koje su opštine preduzele u promovisanju Etičkog kodeksa. U Sremskoj Mitrovici je Kodeks objavljen na medijima, dok u Somboru postoje plakati na kojima se Kodeks promovise. Ovo se u svakom slučaju može oceniti kao nedovoljno, ali u drugim opštinama čak ni ovakva praksa nije zabeležena.

Kontrola primene Etičkog kodeksa nije zaživela onako kako je prilikom njegovog donošenja zamišljeno. Iako ga prihvata veliki broj opština, izgleda da predstavnici lokalne samouprave ne shvataju previše ozbiljno njegove odredbe. Tome kao dokaz može da posluži i činjenica da se gotovo nikakve aktivnosti ne sprovode na njegovoj promociji.

Odnos skupština opština sa drugim organima na nivou lokalne samouprave

Bez obzira na to što je fokus našeg istraživanja bio usmeren ka skupštini opštine, lokalni nivo vlasti ne može funkcionisati bez koordinacije i saradnje svih organa lokalne samouprave. Pored toga, učešće što većeg broja aktera u procesu donošenja odluka garantuje i bolje zastupanje interesa građana. Odnos skupštine opštine sa drugim organima je tokom ovog monitoringa praćen preko 2 osnovna indikatora: prisustvo predstavnika tih organa na sednicama skupštine opštine i njihovo učešće u raspravi.

U svim opštinama u kojima se radio monitoring predstavnici drugih organa su prisustvovali sednicama. Među njima se najčešće javlja Predsednik opštine (Čačak, Pančevo, Zaječar, Paraćin), ali i predstavnici opštinskih veća i načelnici opštinskih uprava. Ovo prisustvo, naravno, zavisi i od tema koje su se našle na dnevnom redu na samim sednicama.

U opštini Zaječar je sednici Skupštini opštine prisustvovalo najviše predstavnika drugih organa i pojedinih opštinskih službi (pored pomenutih Predsednika opštine i predstavnika opštinskog veća, sednici skupštine opštine su prisustvovali i zamenik predsednika opštine, opštinski menadžer, načelnik opštinske uprave, gradski arhitekta, službenik zadužen za davanje informacija od javnog značaja, kao i direktor i menadžer javnog preduzeća o kome se raspravljalo na sednici).

U Čačku, Paraćinu, Sremskoj Mitrovici i Zaječaru predsednik opštine je bio jedan od predlagača tačaka dnevnog reda što još jednom govori o uticaju ovog inokosnog organa na skupštinu opštine.

Jedan od rezultata rasprava na sednicama Skupštine opštine bi trebalo da bude i unapređivanje predloga koji su se našli na dnevnom redu. Učešće načelnika opštinskih uprava i predstavnika javnih preduzeća je važno kako bi se otklonile eventualne nelogičnosti u vezi sa primenom tih odluka nakon njihovog donošenja. U gotovo svim opštinama su se predstavnici

drugih organa javljali za učešće u raspravi, ali samo ukoliko su oni bili predlagači te tačke dnevnog reda.

Skupština opštine osniva stalna i privremena radna tela kako bi poboljšala svoj rad. Među opštinama su primećene velike razlike u prirodi i strukturi tih tela što je i bilo očekivano obzirom na njihove različite potrebe i prioritete. Idealna situacija bi bila ako bi predstavnici svih zainteresovanih odborničkih grupa bili zastupljeni u radnim telima, bez obzira da li pripadaju poziciji ili opoziciji.

Ocena transparentnosti rada Skupštine opštine

Da bi građani mogli da ocene rad Skupštine opštine na adekvatan način, neophodno je da oni budu dobro obavešteni o tom radu. Postoji nekoliko načina na koji je to moguće uraditi – od direktnog obaveštavanja zainteresovanih, štampe, televizije, interneta do javnih tribina. U više istraživanja koje je CeSID realizovao⁸ je potvrđen nalaz da se građani najčešće informišu putem televizije, a tek zatim putem štampe, interneta itd. Ovde bi, ipak, trebalo napomenuti da je internet izuzetno važan način dolaženja do informacija za one koji ne žive na teritoriji te opštine, te samim tim nemaju priliku da se informišu putem lokalnih medija. U ovom smislu bi trebalo napomenuti da sve opštine u kojima je rađen monitoring imaju svoj opštinski sajt (sa izuzetkom Kraljeva) što predstavlja veliki napredak ako situaciju uporedimo sa onom od pre par godina. Ipak, ono što u nekim opštinama i dalje predstavlja problem je ažuriranost opštinskih sajtova (Pančevo, Sremska Mitrovica).

Monitoringom smo pokušali da ustanovimo i da li Skupština opštine preduzima određene korake kako bi informisala javnost o svom radu. U tom smislu, praksa većine opština se može oceniti kao zadovoljavajuća. Sve Skupštine opština su koristile barem lokalnu televiziju i štampu da bi informisale građane o svom radu, dok su pojedine od njih (Zaječar i Zrenjanin) građane informisali i putem interneta, radija, oglasnih tabli itd.

⁸ Istraživanje javnog mnjenja *Civilno društvo i političke promene jul 2005. godine*, dostupno na internet adresi: www.cesid.org

Obaveštenje o održavanju sednice Skupštine opštine je u svim opštinama prosleđeno građanima od 5 do 10 dana pre održavanja sednice, što predstavlja dobru praksu. Sa druge strane, u Čačku, Pančevu i Zaječaru se građani pre sednice ne obaveštavaju o predviđenim tačkama dnevnog reda. Samim tim, građani ne mogu znati da li se na sednici odlučuje o pitanjima koje za njih mogu biti od velikog značaja.

Obzirom da se građani, kao što smo već napomenuli, najčešće obaveštavaju putem televizije od presudnog značaja može biti činjenica da li se sednice prenose na lokalnoj televiziji. U svim opštinama u kojima je monitoring rađen sednice Skupštine opštine se prenose na lokalnoj televiziji (bilo direktno, bilo putem snimka). Za one građane koji nisu u mogućnosti da prate sednicu putem televizijskih prenosa može biti veoma značajno da li se objavljuju zapisnici sa sednice. U Pančevu, Somboru i Jagodini se zapisnici objavljuju na internetu, dok se u Paraćinu do njih može doći putem medija. U ostalim opštinama, na žalost, ne postoji mogućnost da građani vide zapisnik sa sednice.

U svim opštinama postoje lica koja su zadužena za obaveštavanje građana, odnosno drugih subjekata zainteresovanih za rad Skupštine opštine. U nekima od njih su to skupštinske službe za odnose sa javnošću (Pančevo, Sombor, Zrenjanin) dok je kod nekih to zaduženje palo na predsednika Skupštine opštine. Čini nam se da je prvo rešenje mnogo bolje (naravno, ukoliko to dozvolje finansijske mogućnosti opštine).

Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa da su javne rasprave pre donošenja budžeta obavezne. Pored toga Skupština opštine može organizovati javne rasprave i za neka druga pitanja. U svim opštinama (osim u Zaječaru) je ova zakonska obaveza ispoštovana, ali je retka praksa da opštine organizuju javne rasprave koje Zakon ne propisuje.

Zaključak

Rad na sednicama skupština opština može da bude odličan pokazatelj rada lokalne samouprave. U tom smislu bi mogli da

kažemo da lokalna samouprava u Srbiji funkcioniše veoma dobro i pored nekih negativnih pokazatelja kao što su izlasci sa sednica ili neučešće u raspravi odborničkih grupa koje su na vlasti na lokalnom nivou.

Ovaj opšti pozitivni nalaz svedoči o napretku kroz koji je nivo lokalne samouprave prošao u poslednjih desetak godina. Pa ipak, takav nalaz zahteva i nekoliko dodatnih napomena. Neko bi, za početak, mogao da kaže da su se odbornici ponašali bolje nego inače jer su znali da je njihov rad ocenjivan (ova tvrdnja bi mogla da se proveriti jedino kontinuiranim praćenjem rada skupština opština). No, čak i da je tako, standardi kojih smo se prilikom monitoringa čvrsto držali su na ovaj način još jednom predloženi odbornicima i realno je očekivati da će ostaviti trag na njihovo ponašanje u budućnosti.

Druga napomena je u vezi sa činjenicom da mi u ovom monitoringu nismo proveravali kvalitet i svrsishodnost odluka koje se donose u Skupštini opštine. Iako je ovo sasvim tačno, izgleda da su se tek sada, kada je većina „proceduralnih“ kriterijuma zadovoljena, stekli uslovi za ovaj „unapređeni“ nivo analize. Teško je, naime, bilo očekivati analizu kvaliteta odluka dok god se ne ispune osnovni proceduralni uslovi za „normalan“ rad skupštine opštine.

Upravo zbog toga, CeSID će svoje buduće napore u vezi sa unapređenjem rada skupština opština usmeriti u ova dva pravca: kontinuirano praćenje rada skupština opština, kao i procena kvaliteta donetih odluka (u ovom smislu je naročito važno donošenje budžeta u skupštinama opština).