Funkcionisanje jedinice lokalne

piše: Dragan Dobrašinović

1) PROCENA RADA OPŠTINA (ŠTA KAŽU PREDSTAVNICI OPŠTINA)

Zakonodavni okvir

Predstavnici lokalnih vlasti saglasni su u oceni da postojeći zakonodavni okvir ne stvara odgovarajuće preduslove za efikasno funkcionisanje lokalne samouprave u oblastima važnim za razvoj lokalne zajednice. Ovakva ocena zasnovana je na neposrednim iskustvima lokalnih vlasti u opštinama Vračar, Voždovac, Palilula i Prokuplje, koje se bitno razlikuju po veličini, broju stanovnika i ekonomskoj snazi.

Definisanje prioriteta lokalne zajednice

Način definisanja prioriteta lokalne zajednice ukazuje na stepen sistematičnosti lokalnih vlasti u procesu prevladavanja problema i formulisanju pravaca razvoja. Prioriteti se mogu definisati na strateškom, akcionom i projektnom nivou.

Opštine Vračar i Prokuplje prioritete u rešavanju problema zajednice definišu na bazi prethodno obavljenih istraživanja i analiza, dok opštine Voždovac i Palilula ne koriste analitičke metode. Zanimljiv je stav nadležnih u jednoj od opština u kojima je sprovedeno istraživanje, da za rešavanje infrastrukturnih problema, koji su za većinu opština prioritetni, nije potrebna prethodna analiza.

Definisanje prioriteta bez prethodno obavljenih analiza izvor je proizvoljnosti u odlučivanju i nepoštovanja realnih potreba lokalne zajednice. Posledice ovakvog pristupa ogledaju se u zaostajanju ili nedovoljno brzom napretku lokalnih zajednica u različitim oblastima, od infrastrukture do ekonomskog i društvenog razvoja.

Finansiranje lokalnih samouprava

Lokalne vlasti su saglasne u oceni da su budžetska sredstva kojima opština raspolaže nedovoljna za obavljanje tekućih poslova i rešavanje postojećih problema lokalne zajednice. Ovo je, prevashodno, posledica loše ekonomske situacije i načina finansiranja lokalnih samouprava. Opštine u kojima je sprovedeno istraživanje deo sredstava pribavljaju učešćem na konkursima ministarstava i međunarodnih donatorskih kuća.

Spremnost da deo sredstava pribavljaju na nestandardan način ukazuje na spremnost lokalnih vlasti da svoje finansijsko stanje popravljaju kroz učešće u tržišnoj utakmici. Na ovaj način, tržišni mehanizmi se uvode u lokalni javni sektor, što će neminovno uticati na percepciju opštinskih vlasti u sferi javnih finansija.

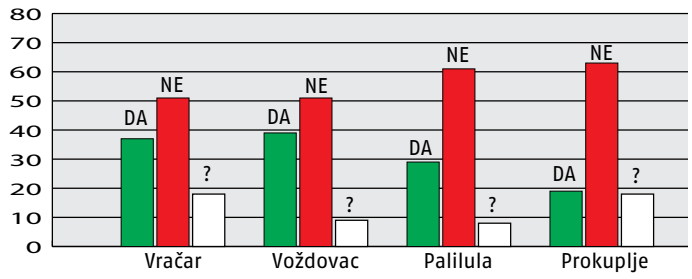
Broj i obrazovna struktura zaposlenih

Politika zapošljavanja, profesionalnog usavršavanja i upravljanja ljudskim resursima elementi su koji ključno utiču na funkcionisanje lokalnih samouprava. Predstavnici lokalnih samouprava smatraju da obrazovna struktura zaposlenih u opštinama, osim u pojedinim oblastima, nije usklađena sa potrebama opštinskih službi. Istovremeno, u opštinama, po pravilu, ne postoji razvijen sistem profesionalne obuke za zaposlene niti razvijen sistem upravljanja ljudskim resursima. Zanimljivo je da ovakav odgovor dobijamo od predstavnika lokalnih vlasti. Ovo ukazuje na prilično jasnu predstavu opštinskih vlasti o problemima u ovim oblastima. Istovremeno, izostaju aktivnosti koje bi doprinele otklanjanju postojećih problema.

Očigledno je da se kroz politiku zapošljavanja prelamaju određeni interesi koji se ne baziraju na profesionalnim, već na političkim potrebama lokalnih političkih elita. Na taj način, umesto profesionalne i efikasne administracije, građani dobijaju glomazan, skup i neefikasan birokratski aparat, koji je kamen oko vrata lokalnih zajednica.

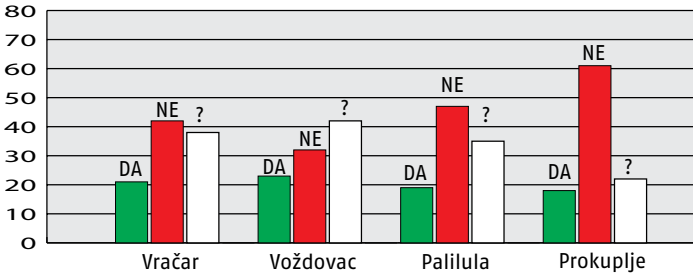
2) PERCEPCIJA GRAĐANA (ŠTA KAŽU GRAĐANI)

1. Da li lokalna vlast u dovoljnoj meri vodi računa o stvarnim potrebama građana?



Građani svih opština u kojima je sprovedeno istraživanje u znatno većoj meri smatraju da lokalna vlast ne vodi računa o stvarnim potrebama građana. Razlika između procenta dobijenih negativnih u odnosu na broj pozitivnih odgovora kreće se od 13% (Voždovac) do čak 47% (Prokuplje). U opštini Vračar ova razlika iznosi 15%, a u opštini Palilula 33%. Percepcija građana je, dakle, negativna i govori o stepenu poverenja koji građani imaju u lokalnu vlast.

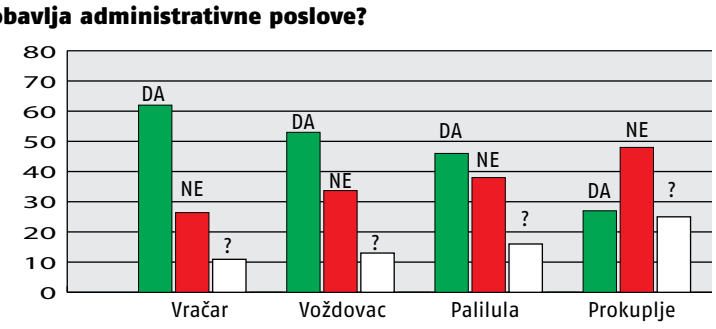
2. Da li lokalna vlast dobro upravlja opštinskim budžetom?



Građani smatraju da lokalna vlast ne upravlja dobro opštinskim budžetom. Razlika između procenta ispitanika koji negiraju ovu tvrdnju u odnosu na procenat onih koji je podržavaju kreće se od 11% u opštini Vozdovac do 45% u opštini Prokuplje. U opštini Vračar ova razlika iznosi 21%, a u opštini Palilula 28%. Zanimljivo je da je na ovo pitanje izuzetno veliki broj ispitanika dao odgovor „neodlučan sam“: u opštini Vračar 36%, Voždovac 41%, Palilula 33%. U Prokuplju je broj ovakvih odgovora znatno niži i iznosi 15%. Ovaj podatak je indikativan, pošto se pitanje odnosi na upravljanje budžetom, koji je najznačajniji lokalni politički dokument i numerički izraz politike lokalnih vlasti. Ako građani nisu sigurni kako lokalne vlasti upravljaju lokalnim budžetom, kojim se izvršava lokalna politika, postavlja se pitanje koliko su oni uopšte upoznati sa funkcionisanjem lokalne samouprave.

3. Da li lokalna vlast dobro obavlja administrativne poslove?

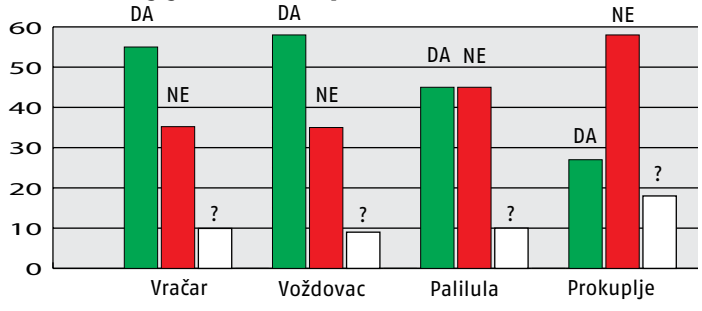
Osim stavova anketiranih građana opštine Prokuplje, koji se i po pitanju ove tvrdnje izjašnjavaju pretežno negativno (20% više negativnih nego pozitivnih tvrdnji) u preostale tri opšine stavovi građana su preovlađujuće pozitivni. Anketirani građani Vračara izražavaju najviše zadovoljstva efikasnošću lokalnih vlasti u obavljanju administrativnih poslova, razlika između pozitivnih i negativnih odgovora je čak 35% u korist pozitivnih rezultata. U



opštini Voždovac ta razlika iznosi 20%, dok je u opštini Palilula broj pozitivnih u odnosu na negativne stavove veći za 8%.

4. Da li lokalna javna preduzeća dobro obavljaju komunalne poslove?

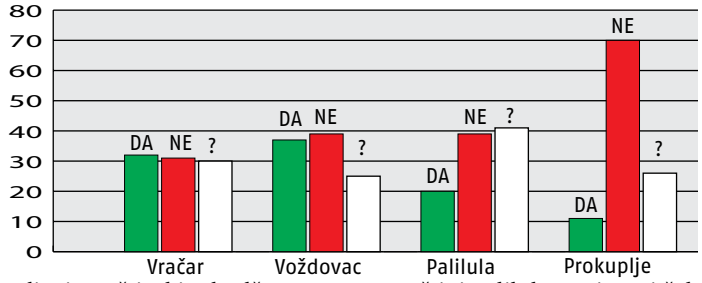
Ovo je jedina tvrdnja na koju dobijamo sve tri moguće vrste odgovora. U opštinama Vračar i Voždovac preovlađuju pozitivni stavovi (20% razlike i u jednoj i u drugoj opštini u korist pozitivnih odgovora), u opštini Palilula je podjednak broj pozitivnih i negativnih mišljenja ispitanika, dok u opštini Prokuplje preovladavaju negativni stavovi (37% više negativnih nego pozitivnih stavova ispitanika). Očigledno je da su iskustva građana četiri opštine



različita i da se stavovi kreću od velikog nezadovoljstva do preovlađujućeg zadovoljstva radom lokalnih javnih preduzeća.

5. Da li je rad lokalne uprave transparentan?

Osim opštine Vračar, u kojoj preovladavaju pozitivni stavovi o transparentnosti rada lokalne samouprave (2% više pozitivnih stavova), u preostale tri opštine preovlađujući su negativni stavovi. U opštini Voždovac ova razlika iznosi 3%, na Paliluli 19%, dok je u Prokuplju percepcija ispitanika ubedljivo negativna (čak 59% ispitanika smatra da rad lokalne samouprave nije transparentan). Ovde se, slično kao i kod pitanja o upra-



vljanju opštinskim budžetom, u svim opštinama pojavljuje veliki broj odgovara „neodlučan sam“. U opštini Palilula, on iznosi čak 40% u odnosu na ukupan broj odgovora.

ЦЕНТАР ЗА РАЗВОЈ СРБИЈЕ

samouprave

3) ŠTA URADITI

Cilju podizanja nivoa efikasnosti i funkcionalnosti jedinica lokalne samouprave, zadovoljenja potreba građana i uspešnog razvoja lokalnih zajednica, potrebno je podići nivo transparentnosti rada opština i nivo uključenosti građana u procese odlučivanja. Na taj način, otvara se prostor za definisanje prioriteta lokalne zajednice u skladu sa realnim potrebama građana i stvara mogućnost za uspostavljanjem lokalnog tržišta ideja i demonopolizaciju javnog sektora u sferi kreiranja lokalnih politika.

Većina lokalnih samouprava u Srbiji opterećena je nesrazmerno velikim brojem zaposlenih u odnosu na finansijske mogućnosti i realne potrebe opština. Na ovaj način lokalne samouprave na sebe preuzimaju neprimerenu socijalnu funkciju i kroz politiku neopravdanog povećanja broja radnih mesta kreiraju politički i ekonomski ambijent kojim se degradira razvojna funkcija opštine. U narednom periodu, neophodno je smanjiti broj zaposlenih i prilagoditi ga mogućnostima a strukturu potrebama opštine. Neophodan je rad na podizanju profesionalnih kapaciteta pripadnika lokalne samouprave i unapređenju sistema upravljanja ljudskim resursima.

O PROJEKTU

„Monitoring rada opština“

Cilj projekta je poboljšanje života građana u lokalnoj zajednici kroz proces procene efikasnosti rada opština i kroz izgradnju partnerstava između medija, nevladinih organizacija i lokalne samouprave.

Glavna aktivnost projekta je bila paralelno ispitivanje predstavnika opštinskih službi i istraživanje percepcije građana, korisnika opštinskih službi, putem upitnika koji je obuhvatio četiri oblasti: (1) procenu funkcionisanja jedinica lokalne samouprave, (2) procenu strateškog planiranja, (3) procenu podsticanja ekonomskog razvoja i (4) procenu zaštite ljudskih prava i transparentnosti.

Predstavnici opština (Vračar, Voždovac, Palilula i Prokuplje) pokazali su zainteresovanost za metodologiju koja će unaprediti njihov rad, kao i spremnost za saradnju građanima i nevladinim organizacijama, dok je u anketiranju učestvovalo 1.732 građana i to 350 sa Vračara, 606 sa Voždovca, 480 sa Palilule i 296 iz Prokuplja.

Objavljivanje rezultata istraživanja i medijsku promociju kao deo projektnih aktivnosti podržale su dnevne novine „24 sata“.

Realizaciju projektnih aktivnosti su pomogli i RTV Studio B, Kanadska agencija za međunarodni razvoj i Balkanski fond za demokratiju („A Project of the German Marshall Fund“). Detaljna analiza, metodologija i upitnici se mogu pogledati na www.razvojsrbije.org.yu.

Strateško planiranje

pišu: mr Lazar Marićević i Milan Aksentijević

1) ŠTA KAŽU PREDSTAVNICI OPŠTINA

Kada govorimo o prioritetetima opštinskog rada, vidimo da postoji dobar osećaj šta treba uraditi u narednom periodu. Na Voždovcu to su: urbanizam, infrastruktura i lokalni ekonomski razvoj (LER). Na Palilulu: infrastruktura i gasifikacija. U Prokuplju: ekonomski razvoj, infrastruktura i zaštita životne sredine. Opština Vračar težište stavlja na socijalnu politiku, obrazovanje i zaštitu životne sredine.

Opštine navode da u proces donošenja odluke uključuju pripadnike oba pola i marginalizovane grupe ljudi preko određenih mehanizama, što je kontradiktorno s obzirom da nemaju usvojene strategije i mehanizme procene ispunjenja strategije. Ovako se ostaje samo na dobroj nameri.

Štaviše, kada pogledamo odgovore nadležnih u opštinama zapažamo da sve četiri opštine shvataju značaj izrađene strategije. Nažalost, samo opština Prokuplje ima usvojenu strategiju. Opština Voždovac ima izrađenu strategiju, dok Vračar i Palilula još nemaju. Ova situacija ukazuje na nedostatak glavnog pravca u razvoju beogradskih opština.

Uzrok ovome može biti nedostatak svesti o potrebi strategije, nedostatak resursa za izradu strategije, ali i odustajanje od postavljanja konkretnih ciljeva kako se ne bi dali argumenti opoziciji u opštinama koji se mogu iskoristiti ukoliko se zacrtani ciljevi ne postave. Štaviše, neizborom konkretne osobe za izradu strateškog dokumenta pokazuje se da ovaj proces još nije ozbiljno shvaćen i postavlja se pitanje da li će se strategija izraditi i usvojiti što je važnije, u dogledno vreme.

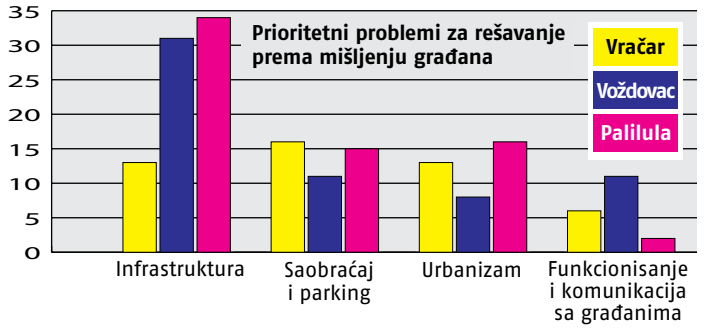
Kada je u pitanju ugrađenost mehanizama procene aktivnosti u sklopu strategije, čak ni Opština Prokuplje nema razrađen plan evaluacije. To daje mogućnost za nalaženje raznih opravdanja za usporen razvoj opština.

Iz navedenog možemo da zaključimo da opštine nisu pretočile viziju svog razvoja u dokument kojim će se rukovoditi i na osnovu čega će se vršiti procena napretka. Na sreću, opštinske vlasti iz uzorka učestvovanjem u ovom procesu iskazuju želju da nešto promene na bolje u svom funkcionisanju.

2) PERCEPCIJA GRAĐANA (ŠTA KAŽU GRAĐANI)

Građani beogradskih opština (84%) u principu nisu upoznati sa prioritetnim ciljevima opštinskih vlasti što je i logično s obzirom da se opštine nisu javno deklarisale nekim strateškim dokumentom. U Prokuplju 54% građana ne zna strateške ciljeve, iako postoji strategija razvoja.

Građani beogradskih opština kao najveće probleme navode infrastrukturu (Vračar 13%, Voždovac 31%, Palilula 34%), saobraćaj i parking (Vračar 16%, Voždovac 11%, Palilula 15%), urbanističku neuređenost (Vračar 13%, Voždovac 8%, Palilula 6%), funkcionisanje opštinskih službi i komunikacija sa građanima (Vračar 6%, Voždovac 11%, Palilula 2%). Ostali problemi koje građani navode su unapređenje socijalnog stanja i problemi korupcije.



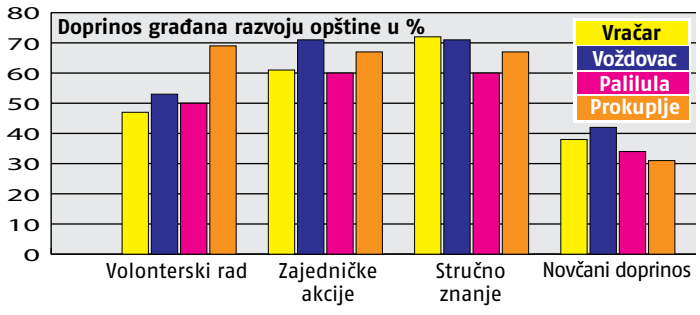
Identifikovani problemi Opštine Prokuplje ukazuju na potrebu za za ekonomskim razvitkom (27%), rešavanjem infrastrukturalnih problema (12%), rešavanjem problema deponije (7%) i problema korupcije (5%).

Kada je u pitanju učešće u procesu donošenja odluke, tj. učešće na javnim tribinama i debatama, u proseku više od tri četvrtine anketiranih građana nikada nije učestvovalo na nekoj tribini ili javnoj debati organizovanim povodom bilo kog pitanja.

Kao glavni razlozi se navode neobaveštenost, nedostatak vremena i nezainteresovanost. Ovi rezultati ukazuju na dve stvari, prva se tiče neobaveštenosti građana i postavlja se pitanje komunikacije opštine sa vlastima koje bi trebalo poboljšati. S druge strane, od građana bi trebalo da se očekuje bar neki stepen zainteresovanosti za pitanja uređenja lokalne zajednice i njenog funkcionisanja.

Sledeća grupa pitanja ukazuje na odnos građana prema pružanju raznih vidova pomoći opštini kako bi se razvijala lokalna zajednica.

Distribucija odgovora iz ovog dela upitnika ukazuje na spremnost građana da učestvuju u zajedničkim akcijama i da pomognu volonterskim radom aktivnosti opštine na opštu dobrobit. Ne tako mali deo građana je spreman da i finansijski pomogne aktivnosti i projekte opštine. Ova spremnost je pozitivna tendencija građana ka lokalnom razvoju koja se može iskoristiti ako se brižljivo i transparentno pripremi skupljanje i trošenje tih sredstava.



3) ŠTA URADITI

Osnovna preporuka je da se što pre izrade strategije budućeg razvoja, a zatim da se usvoje u skupštini opštine. Opštine mogu tražiti pomoć od nevladinih organizacija za taj proces (primer opštine Prokuplje i Topličkog centra za demokratiju i ljudska prava), od konsultanata, ali i od stranih donatora. Kao što smo videli građani su voljni da svojim stručnim znanjem pomognu rad opština.

Neobaveštenost i nezainteresovanost građana za neke teme, kao i eventualna poboljšanja iziskuju promenu tehnika komunikacije sa građanima. Sa druge strane, građani moraju pokazati viši stepen inicijative, pojedinačno ili u okviru formalnih i neformalnih grupa. Neke opštine su započele ovaj proces stvaranjem informativnih službi, ali na tom polju se mora dodatno raditi. U ovom slučaju iskrena partnerstva sa medijima su dobar način promocije aktivnosti opština.