

2006

ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
СРБИЈА

Марко Савић

# ИСКУСТВА ГРАЂАНА И ПОСТУПАЊЕ ОРГАНА КОЈИ ПРИМАЈУ ЊИХОВЕ ПРИТУЖБЕ

## **ВИРУС**

Једина епидемија која међу људима траје од њиховог настанка је епидемија вируса корупције. Мутирања овог вируса су стална, он се прилагођава свакој новој средини изузетно брзо и ефикасно, никада не мирује. Код заражене особе ствара се изузетно јак осећај зависности који се искорењује искључиво репресивним мерама. Вирус корупције је немогуће потпуно уклонити, али се на краћи или дужи период може ефикасно зауставити његово ширење.

**Терапија је следећа:** Инсистирање на што већој јавности у раду и примени стандарда, као и поштовање стручности. Изузетно добре ефекте даје и стална контрола рада. Ниво захваћености вирусом проверава се и коришћењем утврђених механизма заштите права грађана. За ефикасну примену терапије неопходно је упознати се са правима и обавезама – прописима и институцијама.

**Дозирање и начин примене:** Грађани немају навику да читају делове упутстава која су нејасна, компликована или исписана ситним словима, па им на овај начин излазимо у сусрет. На један краћи и прецизнији начин покушаћемо да им укажемо на путеве остваривања њихових права у органима локалних самоуправа у Србији, као једном од начина за сузбијање корупције или, у најмању руку, отклањања сумње у њену појаву.

## ГРАЂАНИ И ЛОКАЛНА САМОУПРАВА

### ОД НЕЗНАЊА ДО НЕПОВЕРЕЊА И СТРАХА

Сва досадашња истраживања поверења грађана у институције власти и органе управе говоре о значајној дози неповерења које грађани имају према раду органа локалних самоуправа. Као најчешћи узроци неповерења наводе се корупција, нестручност и неажурност. Истраживања такође показују да они који наводе корупцију као разлог неповерења нису имали искуства са њом. Аналогно, они који су имали потребе за корумпирањем службеника и политичара то сигурно неће признати.

Организацију локалне самоуправе, њене надлежности, обавезе и права грађана у предметима које води локална самоуправа зна веома мали број грађана, што ће показати и подаци прикупљени за ову презентацију. Своје незнање и површност у пословима које имају са локалном управом, грађани у изузетно великом броју прикривају неповерењем у институције система. На другој страни и локалне самоуправе немају или не користе инструменте којима би стално информисале грађане о свом раду, и њиховим правима и обавезама. Активности локалних самоуправа се разликују од места до места, од буџета и опредељености власти да свој рад подвргне критици јавности.

**Карактеристике** поступка за пријем притужби су следеће:

- Јединствена законска регулатива - Управни поступак
- Различитост дефинисаних органа за пријем притужби грађана
- Различитост надлежности органа за пријем притужби грађана
- Паралелни канали

Осим утврђеног управног поступка, закони дефинишу и постојање потребних органа, али су њихов положај и надлежности, у хијерархији локалних самоуправа у Србији, веома различити.

Не постоји модел којег су се општине и градови придржавали, а такође ти модели не постоје ни у поступању. Већ је устаљена пракса постојања паралелних канала притисака – тзв. „веза и везица“, које могу значајно утицати на ток одлучивања и саму одлуку.

**Органи** одређени за пријем и поступање по притужбама грађана су дефинисани законима, а то су: Веће града односно општине, Градоначелник, Омбудсман, комисије скупштина градова односно општина. Увођењем Народних канцеларија у живот и њиховим физичким смештањем у објекте локалне управе, оне у већем броју мањих општина преузимају послове пријема притужби грађана и на рад органа локалне самоуправе. Једна од законских могућности је такође да одборници локалних скупштина примају притужбе

грађана које се у том случају претварају у питања одборника и њихове иницијативе. Добијени одговори нису званични део актуелног предмета, већ представљају додатни притисак и мониторинг законодавне власти над извршном.

Број и врста органа одређених за пријем и поступање по притужбама грађана се разликују по местима у Србији, у зависности од материјалних могућности (буџет, простор), али и у значајној мери од политичке воље и интереса. Иако Закон прописује установљење институције грађанског браниоца, то не значи да су све општине у Србије то и учиниле. Такође, не значи ни да су при локалним скупштинама формирана стална радна тела - комисије, које се могу изјашњавати по областима за које су надлежне, али чији закључци немају правне последице. Осим што могу бити формиране по областима, комисије могу бити формиране и наменски, за разматрање притужби и представки грађана.

ГРАДОВИ	ОПШТИНЕ
Градско веће	Општинско веће
Градоначелник	Председник општине
Комисије СГ	Народна канцеларија
Грађански бранилац/омбудсман	Грађански бранилац/омбудсман

**Позиција и надлежности** наведених органа одређене су политичком заинтересованом влашћу да испоштује права грађана, величином локалних управа, њиховим буџетом, али и бројем жалби које грађани подносе. Одлуке органа који одлучују у другостепеном управном поступку су законом обавезујуће, али су извршења њихових одлука веома спора и самим тим ти органи губе део значаја и поверења које би грађани требало да имају у њих. Органи чије одлуке нису правно и законски обавезујуће имају много више ентузијазма и жеље да раде и помогну грађанима, али их недостатак обавезности у њиховим одлукама у великој мери деградира у очима грађана.

**Грађански бранилац** је самосталан, са седиштем у органима локалне Управе Скупштине града односно општине. Веома чест случај је да је то место систематизовано при Народној канцеларији. По Закону о локалној самоуправи његове надлежности су следеће:

*«упозорава управу и јавне службе, упућује им препоруке и критике и о томе подноси извештај скупштини и јавности».*

Још није познато да је неко од упозорења, препорука и критика грађанских бранилаца у Србији довело до преиспитивања рада органа и појединаца локалне самоуправе иако број упућених жалби није мали.

**Градско односно општинско веће**, за које многи са правом мисле да треба да буде «веће мудраца» и најпозваније да одлучује по притужбама грађана, није

довољно искоришћено. Према интерном истраживању најмање притужби иде према овом органу, а многа Већа немају ни пратеће службе које би се тиме бавиле (мали буџети и сл.).

*«решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине»<sup>1</sup>*

**Градоначелник односно Председник општине**, углавном већих градова и општина, уобичајено при свом кабинету систематизује посебно радно место или службу за пријем грађана чији закључци имају снагу препоруке за преиспитивање одлуке и евентуалног упућивања на одлучивање у другостепеном поступку, у Већу града односно општине. Препреку у ефикаснијем поступању представљају ограничена овлашћења градоначелника дефинисана Законом о локалној самоуправи и статутима општина и градова.

**Комисије Скупштине града односно општине** су стална радна тела локалних скупштина са овлашћењима дефинисаним у Статутима градова и општина. Формирају се према областима рада и живота грађана и интересовању одборника, а и наменски, за притужбе грађана. Комисије немају овлашћења да доносе правно обавезујуће одлуке, већ са надлежним органима и институцијама комуницирају закључцима и препорукама које Скупштина не мора да прихвати и подржи.

Као што се види, у локалним самоуправама у Србији постоји начелна воља да се грађанима омогући њихово право заштите у поступцима који се воде у органима управа. Са друге стране, приметно је да се на веома суптилан начин то право ускраћује грађанима. У неким случајевима то се ради смишљено, а у другим се види недовољно познавање струке. Наравно, почетак је у првом контакту грађана са локалном самоуправом. У том тренутку треба упознати грађанина са свим његовим правима и обавезама и у овој ери комуникација то треба радити на разне начине, стално.

Интерно истраживање спроведено за потребе ове конференције даје и податке о броју предмета-притужби у неколико градова односно општина у Србији. Такође се може видети и где су који органи установљени и позиционирани:

- **Параћин 2006.:**
  - Позивни центар (локални проблеми).....**600**
  - Народна канцеларија .....**230**
  
- **Прокупље 2005. и 2006.:**
  - Народна канцеларија (од 7. 6. 2005.)
  - Грађански бранилац (од 25. 10. 2006.).....**2.500** заједно

<sup>1</sup> Закон о локалној самоуправи („Sl. glasnik RS“, br. 9/2002, 33/2004, 135/2004 i 62/2006-dr.zakon)

- **Град Ниш 2006.:**
  - Омбудсман.....**200**
  - Градско веће.....**16**
  - Комисија СГ за представке и притужбе...**30**
  
- **Градска општина Медијана – Ниш:**
  - Народна канцеларија (од 27. 10. 2005.) .....**1.000**
  
- **Градска општина Палилула – Ниш:**
  - Народна канцеларија (од 4. 9. 2006.).....**140**

**Предмет притужби грађана су углавном:**

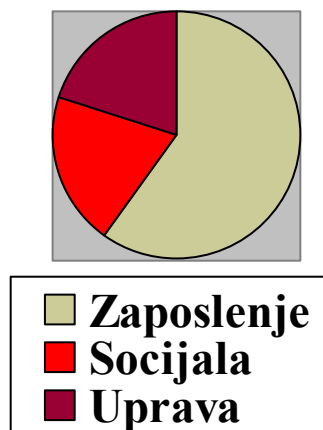
- Решења градских односно општинских Управа за инспекцијске послове
- Решења градских односно општинских Управа за комуналне делатности, планирање и изградњу (легализација објеката, изградња објеката итд.)
- Расподела социјалне помоћи, стипендија итд.
- и др.

**Народна канцеларија** по својој функцији прима другачије притужбе и захтеве грађана. Према заступљености то су:

- проблеми запослења
- стамбени проблеми
- друге социјалне потребе грађана
- притужбе на рад органа локалне самоуправе.

**Структура притужби и молби :**

- Запослење.....**60%**
- Остали социјални проблеми (плаћање рачуна, становање итд.).....**20%**
- Рад органа управа.....**20%**



**Притужбе на корупцију** грађани веома ретко наводе у писаним поднесцима – притужбама, а још ређе наводе имена оних на које сумњају. О корупцији, именима, а најчешће о сумњама, лакше се говори у директним разговорима са службеницима, већницима, омбудсманом, али тек после процене поверљивости те личности од стране грађана.

**Корупција** се најчешће спомиње код:

- **угрожености својине** грађана од стране другог лица (правног или физичког)
- **угрожености «јавног»** (јавни интерес, јавна имовина итд.)
- **неделовања органа управе** (неорганизованост, мањкавост аката, недостатак службеника, *лични интереси* итд.)
- **одсуства јавности** у раду органа управе
- **сукоба интереса**

Реакција грађана на угроженост њихове својине и јавног интереса их директно сукобљава са коруптивним процесима, који могу бити «политички» и «индивидуални».

Основне карактеристике такве поделе су:

«политичка»	«индивидуална»
Интерес организације – странке*	Интерес појединца
Сигурна «мрежа», устаљени канали	Трагање за «везом»
Средство корупције: услуга	Средство корупције: новац и сл.
Осмишљенија, неприметнија	Приметнија
Отпорна на ударце са стране	Подложнија откривању
Велика вредност предмета	Разнолика вредност предмета

\*Интерес организације – странке (*враћање дугова «инвеститорима» или прикупљање средстава за функционисање*)

Види се очигледна надмоћ «политичке» корупције и зато долазимо до појаве да **индивидуална корупција прераста у политичку**. Ово прерастање корупције дешава се када појединац не може да оствари своја права или да сам реализује свој план, већ се уклапа у већ постојећу схему. Најчешћи случај је да је иницијатива «индивидуална», а реализација «политичка».

## **Шта је разлог за такво понашање грађана и локалне самоуправе, НЕЗНАЊЕ ИЛИ НЕПОВЕРЕЊЕ ИЛИ СТРАХ?**

Грађанин се бори са својим незнањем и одсуством жеље локалне самоуправе да га упозна са његовим правима што води узајамном неповерењу. Из таквог односа, а посебно због величине апарата којим располаже локална самоуправа, у грађанину се јавља страх од супротстављања „толикој сили“. А сви заборављају да пажљиво прочитају и протумаче назив „локална самоуправа“.

Разлози за постојање **незнања** су следећи:

- Недовољна информисаност грађана:
  - о постојању институција и органа за пријем притужби и њиховог начина рада - процедура
  - о броју пристиглих притужби и њиховом статусу
- Незаинтересованост грађана за рад органа управе

**Неповерење** у званичне органе и институције постоји из свима знаних разлога:

- Веома ретки примери доказаних пропуста и корупције
- «Лоша искуства»
- Незаинтересованост управе – «шетање од врата до врата»
- Умешаност политичара (градоначелник односно председник, већници, комисије)

**Страх** се јавља због сумње у :

- Освету прозваних лица и служби
- Колегијалност служби и службеника – међусобну заштиту
- и из сличних разлога.

**На крају**

Као што је и на почетку наведено, вирус корупције се не може искоренити, али се може ефикасно лечити редовним дозирањем следећих терапија:

- Давање већих надлежности органима за примедбе
- Боље информисање грађана
- Више јавности у раду управа
- Ефикасније санкционисање
- Публиковање санкција
- Деполитизација стручних служби
- Већа и одређенија заштита приватности грађана у предметима



