

# Lokalna samouprava

*Preпустите Istinu policiji i nama; mi znamo Gospoda; gradimo Savršeni Grad koji vreme nikada neće promeniti; naš Zakon će vas uvek štiti kao kao venac planina...*

V. H. Oden (W. H. Auden)

Kako se svet sve više urbanizuje, i uloga lokalnih vlasti postaje značajnija. U mnogim zemljama u razvoju broj stanovnika gradova je premašio polovinu ukupne populacije. Prema nedavnim procenama UN, broj milionskih gradova u Aziji će se sa 359, koliko ih je bilo u 1990, u 2015. godini povećati na 903. To znači da će se njihov broj utrostručiti za samo 25 godina.

U urbanim sredinama je počelo da raste učešće građana u radu demokratskih institucija i da se razvija svest o građanskim dužnostima. Građanin koji daje svoj glas na opštinskim izborima na neki način utiče na to kako će se upravljati u njegovoj sredini. Organi lokalne samouprave predstavljaju prvu stepenicu na kojoj se građani susreću sa administracijom. Odluke koje se odnose na urbano planiranje, održavanje puteva, školstvo, lokalna javna preduzeća, lokalnu policiju i usluge javnih službi koje izdaju razne vrste dozvola obično spadaju u delokrug rada organa lokalne samouprave. Lokalna samouprava ima mnogo više dodira sa svakodnevnim životom građana nego centralne vlade i ona je umnogome neposredno odgovorna za stanje zdravstvene zaštite, održavanje zgrada, obrazovanje, održavanje čistoće i životne sredine, kao i za obezbeđivanje funkcionisanja osnovnih sistema poput vodovoda i kanalizacije.

Sistem društvenog integriteta deluje na državnom nivou. Sve je primetnije da borba protiv korupcije ponekad može uspešnije da se vodi "odozdo", što je dovelo do toga da su mnogi antikorupcijski programi usmereni na reforme na nivou lokalne samouprave. Na tom nivou građani mogu najbolje da osećaju razarajuće dejstvo korupcije i na tom nivou se najlakše stvaraju savezi zainteresovanih za stvaranje humanijih i održivih uslova za život. Danas se mnogi slažu s tim da gradska uprava može da bude dobra jedino ako postoje visok nivo transparentnosti u procesu donošenja odluka i visok nivo učešća organizacija građanskog društva u tom procesu.

Sve češće se vlade odlučuju da decentralizuju svoje aktivnosti sledeći filozofiju "subsidiariteta", prema kojoj se odluke donose na najnižem odgovarajućem nivou. Ovde nailazimo na paradoks. Što više nadležnosti prelazi na lokalne organe, njih umesto korumpirane birokratije na državnom nivou preuzimaju institucije koje su još manje pouzdane. Lokalnim institucijama često nedostaju i ljudski i materijalni resursi koji su neophodni za obavljanje javnih funkcija koje treba da izvrše.

Kao što je uostalom slučaj i sa centralnim vlastima, postoje mnogi zadaci koje lokalna samouprava može da izvrši samo u saradnji sa privatnim sektorom. Ta činjenica otvara put opasnosti da privatni interes utiče na način donošenja odluka i preusmeri ga u pravcu koji ne odgovara interesima najvećeg dela građana. Određivanje zona za korišćenje gradskog zemljišta je oblast u kojoj postoji konstantna pretnja integritetu. Cena zemlje može da se znatno poveća u zavisnosti od namene koju to zemljište ima. U mnogim zemljama, bez obzira na stepen njihovog razvoja, postoji težnja da se podmiću oni gradski službenici koji mogu da promene namenu određenog zemljišta. Takođe, na lokalnom nivou su veze između ljudi mnogo jače nego što je to u centralnoj državnoj administraciji, što povećava mogućnost da dođe, recimo, do favorizovanja rođaka i prijatelja ili slično.

## Pogledi ruskog autora...

"Potrebna je jaka centralna vlada da ne bi došlo do raspada zemlje. Istovremeno, jednako moćan stub predstavlja lokalna vlast koja izvire iz lokalne zajednice. Ove dve moćne strukture moraju da jedna drugu kontrolišu. Vlada treba da osigura doslednu primenu zakona, a organi lokalne vlasti da proveravaju otvorenost i adekvatnost odluka viših nivoa vlasti. Ukoliko ne bude tako, naša velika zemlja - prostrana, sa mnoštvom naroda koji u njoj žive i sa mnoštvom verskih grupa - neće moći da opstane."

A. Solženjicin u intervjuu za *Guardian* (UK), 18. mart 2000.

## Izbegavanje sukoba interesa u Bosni

Privremena izborna komisija OEBS-a odlučila je da lica koja su na aprilskim izborima postala odbornici lokalnih samouprava ne mogu više da budu direktori ili članovi upravnih odbora preduzeća u kojima državno vlasništvo prelazi 25 posto. Portparol OEBS-a je 21. februara u Sarajevu izjavio da je cilj ove odluke sprečavanje odbornika da zloupotrebljavaju svoje položaje za zaštitu, privilegovanje ili proširenje patronata nad preduzećima u kojima imaju interes. Robert Beri (Barry) iz OEBS-a je primetio da u Bosni nije neuobičajeno da izabrana lica zauzimaju visoke položaje u nekoliko preduzeća istovremeno.

RFE/RL Newsline Vol. 4, No. 37, Part 11, 22. februar 2000.

### Javna rasprava o budžetu

U Južnoj Americi građani na nov način učestvuju u donošenju odluka. Sve je počelo u 1995. u Paragvaju, kada je gradonačelnik prestonice te zemlje, Asunsiona, pozvao građane na raspravu o gradskom budžetu. Od tada se svake godine više od 300 lokalnih organizacija i uticajnih građana okuplja i razmatra budžet. Drugi gradovi su sledili ovaj primer i uključili u raspravu lokalne organizacije koje se bave obrazovanjem, kulturom, sportom, kao i poslovne ljude iz lokalnih sredina. Peticije koje nastaju kao rezultat ovakvih rasprava odnose se na pitanja odlaganja otpada, zdravstvene zaštite, osnovnog obrazovanja i zaštite životne sredine. Mnoge od njih su uticale na izmene budžeta.

Podsticanje transparentnosti i građanskog učešća na ovaj način otvara nove puteve za komunikaciju između gradskih vlasti i javnosti i za istinsko učešće građana u upravljanju zajednicom. Građani su bolje informisani o javnim poslovima i vođenju javnih finansija, oni imaju mogućnost da prošire sopstvene vidike, a i lokalne vlasti imaju priliku da bolje objasne budžetske kategorije. Usled povećanja transparentnosti smanjuje se prostor za korupciju, a građani su ohrabreni time što njihovo mišljenje može da utiče na vlasti. Građani koji imaju uvid u to kako, gde i za šta se troše porezi koje plaćaju mogu da nadgledaju aktivnosti, smanje rasipanje i korupciju i tako pomognu da se postigne veća efikasnost u budžetskoj potrošnji. Ima mišljenja da ovakve rasprave mogu da doprinesu prikupljanju poreza od građana, jer se smatra da će građani manje izbegavati plaćanje poreza ukoliko prepoznaju koje dobiti im to donosi.<sup>2</sup>

kvim radionicama bi bile razmotrene dobre i loše strane postojećeg sistema društvenog integriteta. Kao rezultat diskusije mogao bi da nastane i akcioni plan daljeg delovanja na izgradnji sistema društvenog integriteta lokalne samouprave.

Pitanja koja bi se na takvim radionicama obrađivala mogla bi da budu sledeća:

- stvaranje odgovarajućih kodeksa ponašanja za gradonačelnika, odbornike, službenike višeg i srednjeg ranga;
- uvođenje obaveze objavljivanja imovinskog stanja i prihoda viših službenika u gradskoj upravi;
- osmišljavanje transparentnog postupka javnih nabavki;
- otvaranje svih sastanaka za javnost;
- osmišljavanje transparentnih procedura za zapošljavanje osoblja;
- podsticanje organizacija građanskog društva da učestvuju u izgradnji efikasnog i poštenog sistema javnih službi.

Promene na lokalnom nivou se suočavaju sa sličnim preprekama kao i one na državnom. Dodatnu prepreku predstavlja to što je pravni okvir postavljen izvan lokalne zajednice, na nivou države, što je mnogo manji broj učesnika iz privatnog sektora i što, kada je reč o većini zemalja, nedostaju ljudski i finansijski resursi za rad. Nijednu od tih prepreka ne treba potceniti.

S druge strane, na lokalnom nivou vlasti postoje i mnoge prednosti:

- veća bliskost sa narodom;
- manje ambicije političara;
- veća konkurentnost "čistih" opština u odnosu na korumpirane prilikom dobijanja investicija.

Poštena, transparentna i delotvorna gradska uprava je od ključne važnosti za postizanje najboljih mogućih uslova za život građana, kao i poverenja u način vladanja. Zbog toga je od suštinskog značaja da se borba protiv korupcije i podsticanje transparentnosti i odgovornosti odvija ne samo na nacionalnom nego i na lokalnom nivou. Kao i drugde, i ovde je najbolje rešenje da se korupciji stane na put uspostavljanje široke koalicije koja treba da uključi lokalne vlasti, privatni sektor i predstavnike građanskog društva.

Takvoj reformi mora da prethodi kampanja za podizanje nivoa svesti javnosti u vezi sa potrebom da do promena dođe i dobiti koju bi reforme donеле. Poruke treba usmeriti direktno na pitanja koja utiču na živote građana, a korupciju ne treba tretirati isključivo kao pitanje morala. Vlasti treba prethodno da analiziraju ko ostvaruje dobit od korupcije, šta sve podstiče korupciju i kakav je uticaj korupcije na njihove zaposlene. Kada je moral u nekoj instituciji na niskom nivou, rešavanje problema bi, na primer, moglo da počne organizovanjem seminara i rasprava za sve zaposlene, čak i za one koji su umešani u korupciju.

### Sistem integriteta lokalne samouprave

Kada su gradonačelnici nekoliko afričkih gradova zamoljeni da navedu stubove društvenog integriteta u njihovim lokalnim samoupravama, oni su istakli iste one koji su opisani u ovoj knjizi<sup>1</sup>, a kao završni dodavali sam nacionalni sistem društvenog integriteta, koji obezbeđuje funkcionisanje sudstva i policije i koji je najjači partner lokalne vlasti.

### Priručnici i radionice o integritetu lokalne vlasti

Izgleda da postoji potreba za pripremom priručnika koji bi se bavili specifičnostima sistema društvenog integriteta na nivou lokalnih samouprava. Oni bi mogli da nastanu kao rezultat rada radionice na kojoj bi učestvovali svi relevantni faktori određene sredine, recimo gradonačelnici, gradski odbornici, komisija za tendere, finansijsko rukovodstvo, predstavnici nadzornih organa, verske vođe, udruženja građana, udruženja poslodavaca i lokalni mediji. Na ta-

<sup>1</sup> Videti poglavlje 4 ove knjige.

<sup>2</sup> Više informacija o procesu javnog razmatranja budžeta u Paragvaju možete dobiti od CADEP, Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, Oliva 1019, Piso 12, Ofic. 22, Asunción, Paraguay: e-mail cadedp@sce.cnc.una.py.

Za mlade političare je naročito značajan faktor u borbi protiv korupcije šansa da izgrade podršku u svojoj sredini tako što će poboljšati život ljudi, što neće ostati neprimećeno. Kada lokalni političari uključe predstavnike građanskog društva u razvoj njihove sredine i kada opštine izađu sa svojim idejama na "tržište" kako bi privukle privatni sektor da ulaže, nema sumnje da će javnost prepoznati predvodnike reformi i nagraditi ih.

Zbog svih navedenih razloga, kao i zbog toga što je mnogo teže pokrenuti promene na državnom nivou, organizacije građanskog društva sve više se usredsređuju na promene na lokalnom nivou. Ogranci Transparency International u srednjoj i istočnoj Evropi posebno su aktivni u ovoj oblasti i rade na osmišljavanju strategije za organizovanje građanskih grupa oko institucija lokalne samouprave.<sup>3</sup>

Kada se na najnižem nivou vlasti ostvare pozitivne promene, jačaju argumenti i za promene na regionalnom ili centralnom državnom nivou i tada ih je daleko lakše ostvariti.<sup>4</sup>

## **Pokazatelji za ocenu organa lokalne samouprave**

- Da li su organi lokalne samouprave odgovorni kao i druge demokratske institucije?
- Da li rad tih organa podleže oceni nezavisne revizije?
- Da li su sednice organa lokalne samouprave otvorene za javnost (osim kada zakonom propisani razlozi nalažu suprotno)? Ukoliko javnost može da bude isključena na osnovu odluke organa, da li su razlozi za isključenje ograničeni i da li je procedura koja prethodi odluci o isključivanju javnosti otvorena?
- Da li nadzor nad radom organa lokalne samouprave mogu da vrše ombudsman i slična nezavisna tela?
- Da li postoje registri primljenih poklona za one službenike koji se nalaze na "osetljivim" pozicijama? Ukoliko postoje, da li su dostupni javnosti?

<sup>3</sup> Videti: Juliet S. Gole (1999), *The Role of Civil Society in Containing Corruption at the Municipal Level: Proceedings from the Regional Conference of Transparency International Representatives* (Budapest: Open Society Institute and Transparency International).

<sup>4</sup> Transparency International je pokrenula projekat kojim će dokumentovati ove aktivnosti, analizirati šta ih je učinilo uspešnima i ponuditi ih kao korisno iskustvo drugim organizacijama građanskog društva. Rezultati će biti objavljeni na veb-sajtu TI.