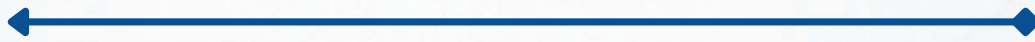




#EY
3A TEBE

Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija

VIDIMO SE U EU



Izveštaj o stanju javne uprave

Grad Leskovac

Leskovac



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



ZUROP2
NSRF



Švedska
Sverige



**#EY
ZA TEBE**

„Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija” IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

Grad Leskovac

01.01.2023 - 31.12.2025.

Izdavač

Odbor za ljudska prava Niš

Autori

Dragan Đorđević

Maja Kamenov

Ivan Grujić

Tadija Mitić

Godina

2026.

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji - Europe ASAP“, koji Odbor za ljudska prava Niš realizuje u partnerstvu sa Beogradskom otvorenom školom i uz podršku Švedske, kao i projekta „Vidimo se u EU“ koji finansira Delegacija Evropske Unije u Republici Srbiji. Stavovi i mišljenja autora izneta u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove i mišljenja partnera i donatora.



Uvod



NEKOLIKO INFORMACIJA O GRADU LESKOVCU

Leskovac je grad u Jablaničkom okrugu, administrativni centar Jablaničkog okruga u kojem živi 58.338 stanovnika. Poznat je po petorečju, pojavi retkoj u svetu, koja se nalazi u Leskovačkoj kotlini, a po broju naselja, leskovačka opština je najrazuđenija u Srbiji, jer na svakom kvadratnom kilometru živi 158 stanovnika. Prosečna zarada je 70.598 dinara.

Proces integracija sa EU donosi velike promene društvu, posebno na nivou funkcionisanja javne uprave, i potrebu za kontinuiranim reformama na lokalnom nivou jer lokalne samouprave treba da implementiraju većinu pravnih tekovina (70%). Usvojene Strategija reforme javne uprave (2021–2030) i Program za reformu lokalne samouprave (2021–2025) trebalo bi da potvrde i ojačaju ulogu lokalne samouprave u procesima reformi i EU integracija, i omoguće. Sa druge strane, građanska participacija je temelj demokratije. Učešće građana u donošenju odluka – kroz javne rasprave, budžetsko planiranje, lokalne inicijative ili izbore – ključno je za legitimnost vlasti. Bez učešća građana, vlast postaje netransparentna, otuđena i često zloupotrebljava ovlašćenja. Iako pravni okvir predviđa učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou u Srbiji, stvarna građanska participacija ostaje ograničena, fragmentirana i nedovoljno efikasna. Takođe, mnoge opštine nemaju jasno definisane procedure kako postupati sa pristiglim predlozima građana: neretko se sugestije primljene na javnoj raspravi jednostavno prime k znanju, bez povratne informacije građanima zašto su prihvaćene ili odbijene. Sve to obeshrabruje građane da sledeći put učestvuju.

Niska participacija i slaba vladavina prava na lokalnom nivou nisu samo tehnički problemi upravljanja – **oni su strateška prepreka za demokratski razvoj, vladavinu prava i evropsku budućnost Srbije**. Mnoge lokalne uprave ne prave razliku između javnih konsultacija i javnih rasprava, i ne uključuju građane u rane faze izrade nekog dokumenta. Što se tiče budžeta proces je unapređen jer većina lokalnih samouprava poziva građane da daju predloge budžeta ali taj proces ne sprovedu do kraja jer ne daju povratne informacije šta je sa učinjenim predlozima, nema organizovanja javnih rasprava na vreme u zakonom predviđenom trajanju niti izveštaja sa javne rasprave. Takođe, praksa nije ujednačena za sva dokumenta javnih politika, pa tako u Nišu Planovi detaljne regulacije zadovoljavaju osnovne parametre transparentnosti i inkluzivnosti, dok postojeća praksa organizovanja javnih rasprava u procesima kreiranja i donošenja budžeta gotovo svake godine izgleda drugačije pa se dešavalo da se javna rasprava

zakazuje danas za sutra, da se u danu rasprave menja mesto održavanja i sl. Odbor za ljudska prava Niš nije nijednom nije dobio potvrdu i povratnu informaciju o predlozima za izradu budžeta za 2024 i 2025. godinu, a nakon poziva građanima da tokom septembra meseca dostave predloge za izradu budžeta grada za narednu godinu¹. U Vranju predstavnicima civilnog društva nije bilo dozvoljeno da prisustvuju javnoj raspravi o Nacrtu budžeta za 2025. godinu.

Delimično pozitivan primer je grad Leskovac, koji ima dobru praksu, ali ona samo funkcioniše za budžetski proces a izostaje za ostale odluke. Vlasotince i Pirot imaju lokalne javne politike za uključivanje građana u vidu odluka o Javnim raspravama po modelu odluke SKGO iz 2018. godine, ali koju nisu primenjivali. Sve navedeno onemogućava građane i organizacije civilnog društva da sadržajno i efektivno budu uključeni u procese donošenja odluka. Ovakvo stanje otežava razvoj lokalne demokratije, smanjuje odgovornost vlasti, povećava distancu između građana i donosioca odluka i doprinosi generalnom osećaju nemoći kod građana. Pored toga, **nedovoljna participacija direktno utiče na kvalitet javnih politika i budžetskih prioriteta, jer oni često ne odražavaju stvarne potrebe lokalne zajednice.** Niska transparentnost rada lokalnih vlasti i ograničen uticaj građana na donošenje odluka **predstavljaju suštinske prepreke za implementaciju reformi u Poglavljima 23 i 24.** Takođe, za posledice imamo rast nepoverenja u institucije, zloupotrebu javnih sredstava i korupciju, neefikasnu implementaciju javnih politika, pasivizaciju zajednice a posebno mladih i zastoj u procesu EU integracija. **Problem je jasno identifikovan u četiri ključne oblasti Rule of Law Report-a za Srbiju za 2025. godinu i nalazi se u središtu reformskih obaveza u okviru Poglavlja 23 i 24.** Njegovo rešavanje je uslov za: jačanje institucija, izgradnju poverenja u pravosuđe, efikasniju borbu protiv korupcije i kvalitetniji dijalog između vlasti i građana.

Izveštaji o stanju javne uprave u Nišu, Pirotu, Leskovcu, Vlasotincu i Vranju su deo aktivnosti u okviru dva međusobno povezana projekta: „**Zajedno ka Evropi – Lokalno lice integracija**“, čiju realizaciju je podržala **Švedska** u okviru programa Beogradske otvorene škole „*Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji – Europe ASAP*“ „**Vidimo se u EU**“, koji predvodi Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD) u saradnji sa lokalnim partnerima Proaktiv i Odbor za Ljudska Prava Niš, čiju realizaciju finansira **Delegacija Evropske Unije u Republici Srbiji.**

Realizacija aktivnosti Odbora za ljudska prava Niš u okviru ova dva projekta bila je usmerena na stvaranje konkretnih institucionalnih mehanizama koji omogućavaju građanima da budu aktivni učesnici u donošenju odluka, a ne pasivni posmatrači. Kroz izradu nacrtu odluka o javnim raspravama u pet gradova, nastojali smo da postavimo formalne okvire za participaciju građana, čime se direktno odgovara na dugogodišnji problem nedovoljne uključenosti javnosti u lokalne politike. Ovaj pristup nije bio samo tehnički – njegova suština je bila u promeni prakse: od zatvorenog i administrativnog odlučivanja ka inkluzivnim, transparentnim i odgovornim procesima.

¹ <https://www.ni.rs/poziv-gradjanima-za-ucesce-u-pripremi-budzeta-za-2025-godinu/>

Istovremeno, aktivnosti su imale jasne reformske dimenzije. Kroz razvoj nove javne politike u oblasti javnih rasprava, Odbor je težio da unapredi standarde rada lokalnih vlasti u skladu sa vrednostima Evropske unije. Na taj način, projekat je postavljen kao direktan odgovor na preporuke iz Izveštaja o vladavini prava za Srbiju, naročito u segmentima koji se odnose na participaciju građana, borbu protiv korupcije i jačanje institucionalne odgovornosti.

Posebno značajan element oba projekta jeste uvođenje sistematskog monitoringa i evaluacije rada lokalnih samouprava. Kroz dva ciklusa praćenja (2024–2025), Odbor je želeo da obezbedi empirijsku osnovu za procenu napretka – ne samo da identifikuje probleme, već i da meri promene kroz vreme. Uporedni podaci omogućavaju uvid u to da li reforme zaista daju rezultate, čime se dodatno jača odgovornost institucija.

Za praćenje i evaluaciju stanja lokalne uprave istraživači su koristili Metodologiju za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou, koja je razvijena u okviru projekta Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA², koja se u velikoj se meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA³ a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u oblasti javne uprave u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Takođe, sprovedeno istraživanje se oslanja na Metodologiju za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana koja je razvijena u okviru WeBER projekta⁴. Sastavni deo nalaza monitoringa bili su i intervjui sa predstavnicima javne uprave u pet gradova, kao i stavovi i mišljenja predstavnika civilnog društva, prikupljeni organizacijom po dve fokus grupe u svakom gradu u periodu monitoringa.

U konačnom, oba projekta zajedno teže istom ishodu: promeni postojećih praksi lokalnih vlasti; uspostavljanju inkluzivnih i participativnih procesa donošenja odluka; osnaživanju građana da aktivno učestvuju u demokratskom životu; izgradnji partnerskog odnosa između građana, organizacija civilnog društva i lokalne uprave, zasnovanog na poverenju, dijalogu i zajedničkom radu na lokalnim prioritetima. Na ovaj način, ne unapređuju se pojedinačne politike, već se postavljaju temelji za dugoročnu demokratizaciju lokalnog upravljanja u Srbiji, u skladu sa evropskim standardima.

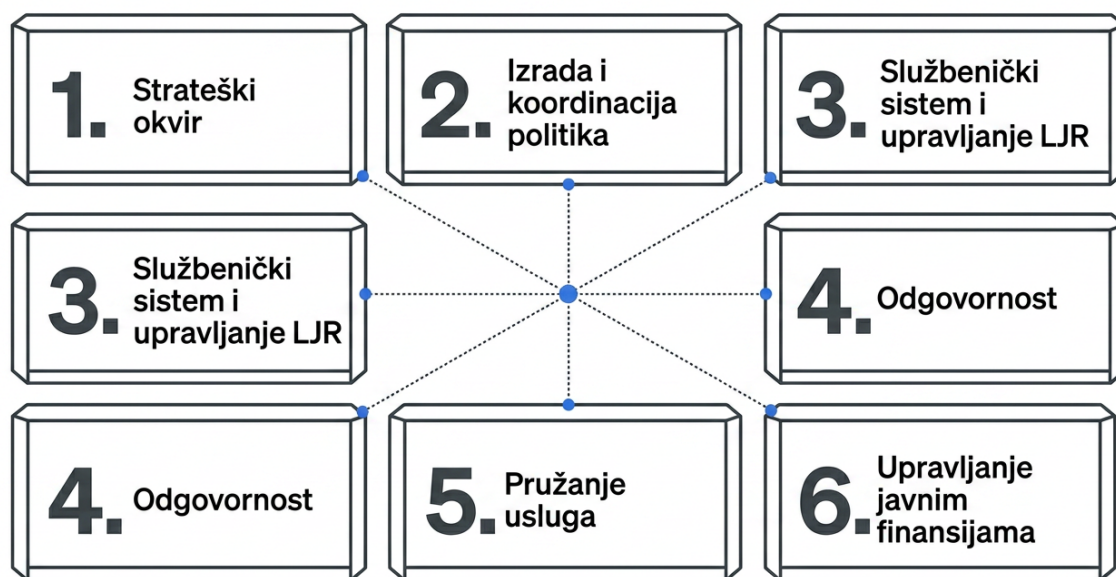
Sastavni deo ove publikacije je i prikaz nekih **mehanizama građanske participacije u zemljama EU**, kao i **predlozi za unapređenje participacije u Srbiji kroz primere iz EU**.

² Metodologija je dostupna na linku: <https://cep.org.rs/publications/metodologija-za-precenije-reforme-javne-uprave-na-lokalnom-nivou-vlasti/>

³ Detaljnije o SIGMA/OECD videti na linku: <http://www.sigmaweb.org/>

⁴ Detaljnije o WeBER projektu videti na linku: <https://www.par-monitor.org/>

Sažetak



Prvim ciklusom monitoringa utvrđeno je da je lokalna samouprava Leskovac najmanje poena ostvario u sledećim oblastima: **I – Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave**, odnosno **indikator I**, koji se tiče postojanja planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave, uključenosti civilnog društva u proces izrade i postojanja struktura za praćenje tog dokumenta; **III – Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, indikator IV**, posebno u delu koji se odnosi na primenu **Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika** i učešće građana u mehanizmu za praćenje primene antikorupcijskog plana. Najbolje rezultate grad Leskovac ostvario je u sledećim oblastima: **VI – Pružanje usluga, indikator VIII**, koji se tiče pružanja besplatne pravne pomoći i organizacije službe; **V – Javne finansije i uključivanje građana u predlaganje budžeta**, kao i transparentnost dokumenata koja se tiču izrade budžeta.

U drugom ciklusu monitoringa grad Leskovac najviše poena ostvario je u sledećim oblastima: **IV – Odgovornost, indikator 5 – Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici**; **V – Pružanje usluga, indikator 6 – Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima, indikator 7-Pružanje besplatne pravne pomoći građanima i oblast V-Javne finansije** gde treba posebno pohvaliti višegodišnju dobru praksu uključivanja građana u donošenje budžeta. Najmanje poena ostvareno je u sledećim oblastima: **I – Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, indikator 1 – Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave** i uključenost civilnog društva u proces izrade i strukture za praćenje i koordinaciju. Negativan broj poena ostvaren je zbog nepostojanja mehanizma za praćenje primene planskog dokumenta u vidu radnog tela, saveta ili komisije, sastanaka, izveštaja sa tih sastanaka i učešća OCD u tom telu; **III – Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, indikator 3 – Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi**. Negativan broj poena odnosi se na nepostojanje mehanizma, antikorupcijskih mera, radnog tela, učešća OCD u tom telu i transparentnosti rada tog tela.

Tabela 1.

Oblast javne uprave	Indikator
Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave	Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju
Izrada i koordinacija politika	Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi
	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi
Odgovornost	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici
Pružanje usluga	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima
	Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima
Upravljanje javnim finansijama	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

METODOLOGIJA ZA PRAĆENJE STANJA UKLJUČENOSTI GRAĐANA U DONOŠENJE ODLUKA I IZRADE JAVNIH POLITIKA NA LOKALNOM NIVOU

Metodologija predstavlja jedan od glavnih dugoročnih rezultata projekta, čija je svrha da omogući organizacijama civilnog društva na lokalnom da prate i ocenjuju stanje u oblasti javne uprave na osnovu činjenica i stručnih analiza. Istovremeno, s obzirom da se Metodologija za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou, koja je razvijena u okviru projekta Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA u velikoj se meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je

razvila SIGMA⁵ a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u oblasti javne uprave u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, kao i na Metodologiji za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana koja je razvijena u okviru WeBER projekta⁶, ona može biti veoma korisna i za donosiocce odluka i zaposlene u jedinicama lokalne samouprave koje sprovode preko 70% zakonodavstva EU.

Principi javne uprave obuhvataju šest ključnih oblasti prema kojima se meri stanje javne uprave i progres napretka, prema kojima je koncipirana i Metodologija za praćenje stanja lokalne administracije. To su:

- strateški okvir za reformu uprave
- razvoj i koordinacija politika
- službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima
- odgovornost
- pružanje usluga
- upravljanje javnim finansijama

Opis metodologije

Osnovni metodološki pristup na kom se zasniva istraživanje su podaci i činjenice. Indikatori koji se koriste za procenu stanja lokalne uprave se po pravilu zasnivaju na zvaničnim dokumentima koji čine pravni i strateški okvir i izveštajima o realnom stanju u praksi, a u manjoj meri i na intervjuima i fokus grupama koji su, pre svega, značajni sa aspekta kvalitativne analize.

[Metodologija za praćenje stanja uključenosti građana u donošenje odluka i izrade javnih politika na lokalnom nivou](#)

OPIS INDIKATORA PO OBLASTIMA

I Oblast: Strateški okvir

Pod strateškim okvirom se smatra postojanje planskog dokumenta koji se bavi unapređenjem rada lokalne, gradske ili opštinske uprave. Ukoliko takav dokument ne postoji, ne dodeljuje se automatski 0 poena, već se analizira da li u nekom drugom planskom dokumentu postoji poseban cilj ili mera koji se fokusira na ovo pitanje (Najčešće se pod takvim dokumentom smatra Plan razvoja grada/opštine ili neki drugi dokument u kojem je planiran razvoj ili unapređenje opštinske/gradske uprave). Metodologija predviđa analizu važećih planskih dokumenata opštine/grada, a predmet analize su isključivo važeći dokumenti u trenutku njenog sprovođenja koje je usvojila Skupština grada/opštine. Elementi ovog indikatora se odnose na postojanje planskog dokumenta, kvalitet konsultativnog procesa, transparentnost, uključivanje građana, praćenje primene, izveštavanje itd. Osnovni pokazatelj transparentnosti je postojanje

⁵ SIGMA/OECD Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates, dostupno na: <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>

⁶ https://weber-cep.s3.amazonaws.com/data/attachment_622/par_monitor_methodology_final_draft_august_2018.pdf

objavljenog važećeg planskog dokumenta na sajtu opštine/grada i pratećih dokumenata koji se tiču njegovog donošenja (pozivi drugim akterima da se uključe u izradu i donošenje, praćenje primene,).

Važan pokazatelj transparentnosti, otvorenosti u uključivanju drugih aktera u izradu planskog dokumenta su rezultati fokus grupa sa organizacijama civilnog društva iz opština/gradova u kojima se vrši monitoring. Zato je značajno da u fokus grupama trebaju učestvovati organizacije koje deluju na lokalnom nivou i koje su bile uključene u proces izrade i donošenja i praćenja primene planskog dokumenta.

Princip 1: JLS je izradila i donela strateški dokument za unapređenje rada gradske/opštinske uprave

Princip 2: Strateški dokument za unapređenje rada uprave se sprovodi svrsishodno; ciljevi reforme su utvrđeni i redovno se prate

Indikator: Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju

Indikator 1: prati da li u jedinici lokalne samouprave postoji planski dokument u čijem fokusu se nalazi unapređenje rada gradske/opštinske uprave. Takođe prati kakav je kvalitet konsultativnog procesa prilikom izrade planskog dokumenta i u kojoj meri su organizacije civilnog društva uključene u mehanizme za sprovođenje i praćenje sprovođenja planskog dokumenta i kvalitet izveštavanja o sprovođenju.

Elementi koji se obrađuju u okviru ovog indikatora su:

E1. Unapređenje rada gradske/opštinske uprave je prepoznato kao opšti/poseban cilj u planskim dokumentima JLS: Dokument koji se ovde analizira je obično Plan razvoja grada/opštine ili neki sličan dokument koji predviđa unapređenje rada javne uprave. Istraživači analiziraju da li se u dokumentu u okviru opštih/posebnih ciljeva i mera nalaze oni koji se direktno odnose na unapređenje rada javne uprave.

E2. Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su sprovedene prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave: Da je postojao plan izrade planskog dokumenta koji je predviđao učešće OCD i drugih zainteresovanih strana u izradi dokumenta.

E3. Otvorenost/javnost poziva za uključivanje zainteresovanih strana u konsultacije prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave (kako bi se omogućio što širi obuhvat zainteresovanih strana): Način na koji je lokalna uprava uključivala OCD i druge zainteresovane strane, kanali komunikacije koje je pritom koristila.

E4. Civilnom društvu se pružaju potpune informacije kao priprema za učešće u konsultacijama: Stepen deljenja informacija sa civilnim društvom vezanih za nacрте, dodatne dokumente potrebne za izradu planskog dokumenta.

E5. Komentare i predloge dobijene u procesu konsultacija razmatraju lokalna tela zadužena za izradu ključnih strateških dokumenata: Postupanje sa predlozima i

komentarima u toku konsultacija pri izradi planskog dokumenta, odnosno da li se na njih odgovaralo, na koji način, da li su jasno navedeni predlagači, komentar, predlog i odgovor ili je zbirno navođeno. Takođe, da li postoji neko radno lokalno telo, npr. komisija koja razmatra predloge.

E6. Lokalna uprava javno objavljuje povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija: Da li postoje javno dostupni izveštaji o konsultacijama sa civilnim društvom u toku izrade planskog dokumenta.

E7. Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva: Postojanje lokalnih mehanizama, komisija za praćenje primene planskog dokumenta i predviđeno učešće organizacija civilnog društva.

E8. Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka: Poštovanje procesa odabira za ulazak organizacija civilnog društva u mehanizme praćenja.

E9. Sastanci lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave održavaju se redovno uz učešće predstavnika organizacija civilnog društva: Poštovanje odredaba planskog dokumenta o sprovođenju, koordinaciji i praćenju planskog dokumenta (pod uslovom da u planskom dokumentu stoje odredbe koje podrazumevaju da se praćenje primene organizuje putem mehanizma).

E10. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave se pripremaju najmanje na godišnjem nivou: Poštovanje rokova koji se odnose na praćenje primene i objavljivanje izveštaja (rokovi koji se poštuju su predviđeni planskim dokumentom).

E11. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave omogućavaju uvid u vrednovanje učinka: Izveštaji imaju odgovarajuću formu iz koje može da se vidi učinak primene planskog dokumenta.

II Oblast: Izrada i koordinacija politika

Princip 1: Odluke lokalnih vlasti se pripremaju na transparentan način

Princip 2: Politike i akti JLS se izrađuju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva

Indikator 2: Transparentnost rada veća i pripreme nacрта i predloga odluka u JLS

Ovaj indikator se fokusira na rad gradskog, odnosno opštinskog veća i prati praksu informisanja javnosti o zakazanim sednicama, izveštavanja sa održanih sednica i informisanja javnosti o donetim odlukama. Istraživanje na ovom indikatoru se pretežno

bazira na analizi internet stranica JLS i materijala sa sednica veća. Elementi transparentnosti mereni ovim indikatorom uključuju sledeće:

E1. Informacije o održavanju sednica gradskog, odnosno opštinskog veća, uključujući i dnevni red, se unapred objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni: Pretraživanjem zvanične internet stranice JLS utvrđuje se da li se javno objavljuju informacije o održavanju sednica veća, kao i njihov dnevni red, te da li su te informacije lako dostupne. Za bodovanje indikatora se analiziraju sve sednice gradskog/opštinskog veća za dati period istraživanja.

E2. Zapisnici sa sednica gradskog, odnosno opštinskog veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni: Pregledanjem zvaničnih internet stranica JLS utvrđuje se da li se zapisnici sa sednica opštinskih/gradskih veća objavljuju i da li su lako dostupni. Pod "lako dostupnim dokumentom" podrazumeva se dokument do kojeg dolazimo sa najviše 3 klika od početne internet prezentacije (home page).

E3. Nacrta i predlozi odluka sa sednica veća se objavljuju na internet stranici JLS: Objavljivanje nacrti i predloga predstavlja deo procesa donošenja nekog dokumenta i kako veće predlaže odluke koje usvaja Skupština opštine/grada, važno je da budu javno dostupne radi upoznavanja i informisanja građana o njima.

E4. Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti: Ovaj element utvrđuje da li JLS prilikom objavljivanja nacrti i predloga objavljuje i neke sažetke koji sadrže manje birokratski jezik i lako su razumljivi za građane i na taj način informišu građane o sadržajima o kojima se na sednici raspravljalo.

Moramo napomenuti da je kroz neke prethodne cikluse monitoringa koji su sprovedeni primećeno da se u nedostatku resursa lokalne samouprave odlučuju na pravljenje sadržaja koji u sebi sadrže prepričane zaključke sa sednica opštinskih/gradskih veća u vidu vesti koje objavljuju na zvaničnim sajtovima što nije metodološki parametar ali se ipak mora oceniti kao dobar primer pa će u nedostatku informacija za element 3 ili 4 ovakav sadržaj imati pozitivan poen.

Indikator 3: Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika na lokalnu

Praćenje ovog principa stavlja akcenat na javne konsultacije, gde istraživači pristupaju arhivskom istraživanju i analizi prikupljenih podataka (izveštaji o održanim konsultacijama, izveštaji sa javnih rasprava, zvanične prezentacije JLS, medijski izveštaji i sl.) a s druge strane na percepciji i stavovima predstavnika lokalnih OCD prisutnih na fokus grupama o uključenosti u donošenje dokumenata javnih politika. Predmet monitoringa su javne konsultacije koje su opštinske/gradske uprave sprovele u datom periodu i odnose se na **sledeće dokumente javnih politika:**

1. Odluke o budžetu (uključujući rebalanse budžeta);
2. Strateške planske dokumente;
3. Prostorne i urbanističke planove.

Elementi koji se obrađuju u ovom indikatoru su:

E1. Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa: Ovaj element prati da li je JLS sprovela konsultacije sa svim zainteresovanim stranama u procesu donošenja neke lokalne javne politike. Pod javnim konsultacijama se podrazumevaju sve vrste konsultacija koje se obično koriste u praksi, i posmatraju se šire od samih javnih rasprava.

E2. Proaktivnost opštinske/gradske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama: Prati na koji način je JLS informisala građane i druge zainteresovane strane za proces javnih konsultacija, koje je komunikacione kanale koristila. Pod kanalom komunikacije smatramo mejl adrese, mejling liste, zvanične naloge opštine/grada na društvenim mrežama, medije (štampane, onlajn, tv, radio...)

E3. Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija: Da li se sve informacije o sprovedenim konsultacijama nalaze na jednom mestu na zvaničnoj internet prezentaciji (poseban folder, ikonica, sekcija na glavnom meniju).

E4. Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika: Zakonom o planskom sistemu predviđeno je da se u procesu donošenja javnih politika javnost uključi u ranoj fazi, odnosno, obavesti da se planira izrada/izmena neke javne politike, sprovedu sastanci sa akterima i onda pristupi izradi nacrtu javne politike.

E5. Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika: U ovom elementu se analizira koliko je izveštaja o javnim konsultacijama sprovedeno uzimajući u obzir broj donetih važećih dokumenata javnih politika.

E6. Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama: Izveštavanje o sprovedenim javnim konsultacijama treba da bude urađeno na način koji će biti razumljiv za građane i druge aktere pa ovim elementom se meri na koji način se u izveštajima predstavljaju predlozi, sugestije, da li su samo navedeni zbirno, navedeni da li se neki predlog usvaja ili ne ili svaki predlagač, predlog i odgovor posebno.

Veoma važan način verifikacije za ovaj indikator su rezultati dobijeni sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz opština/gradova u kojima se sprovodio monitoring, kako bi se stekla što potpunija slika o uključivanju građana u donošenje javnih politika a koja nekada ne može da se stekne pregledom zvaničnih internet stranica.

Ukoliko je u nekoj opštini/gradu prilikom donošenja neke javne politike bilo više javnih konsultacija ili konsultacija u ranoj fazi, ili na bilo koji način uspostavljena praksa da se građani i organizacije civilnog društva informišu i uključe u izradu dokumenta, to će se smatrati primerom dobre prakse.

III Oblast: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Fokus ovog indikatora je na merama za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi i to kroz praćenje Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi i praćenje rada Žalbene komisije. Članom 196. Zakona o zaposlenima u

autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava propisano je da jedinica lokalne samouprave treba da donese Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u roku od godinu dana od početka primene zakona.

Istraživači analiziraju institucionalne i normativne mehanizme koji se uređuju i štite prava i dužnosti službenika, unapređenje integriteta službenika, i propisuju pravila. Osnovni izvor podataka su Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, izveštaj o njegovoj primeni, poslovnik o radu žalbene komisije.

Princip: Postoje mere za promovisanje integriteta i sprečavanje korupcije i za obezbeđivanje discipline u lokalnoj upravi

Indikator 4: Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi

Elementi koji se u ovom indikatoru prate su:

E1. Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi: Prvi element prati da li je u JLS usvojen Kodeks ponašanja službenika i nameštenika. Naime, članom 196. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalnih samouprava propisano je da jedinica lokalne samouprave treba da donese Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u roku od godinu dana od početka primene zakona. U skladu sa ovom odredbom sve JLS imale su obavezu da do 01. decembra 2017. godine usvoje ovaj akt. Kodeksom ponašanja se uređuju opšta pravila ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi i konkretizuju ustavne i zakonske norme koje utvrđuju demokratska načela i pravila rada službenika i nameštenika, te se na taj način daje osnov za unapređenje rada organa, službi i organizacija i njihovih zaposlenih kada vrše poslove iz nadležnosti lokalne samouprave i poslove od značaja za ostvarivanje prava i sloboda građana. Istraživači pretragom internet stranice i službenog lista proveravaju da li je Kodeks ponašanja usvojen. Ukoliko informacija nije javno dostupna dodeljuje se 0 poena.

E2. Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost: Ovaj element prati da li se redovno prati primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika, odnosno da li se pripremaju izveštaji. Istraživači pretragom internet stranice proveravaju da li je dostupan godišnji izveštaj o primeni Kodeksa ponašanja. Za uzorak za analizu se uzima izveštaj o primeni Kodeksa za poslednju kalendarsku godinu. Ukoliko se istraživanje sprovodi u periodu godine dok još uvek nije dostupan izveštaj za prethodnu godinu, za uzorak se uzima izveštaj za godinu koja prethodi poslednjoj godini. Ukoliko Kodeks ponašanja nije usvojen, automatski se dodeljuje 0 poena.

E3. Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen: Treći element ispituje rad i transparentnost Žalbene komisije. Prema članu 173. Zakona o zaposlenima u AP i JLS, žalbenu komisiju koja u drugom stepenu odlučuje o pravima i dužnostima službenika. Istraživač analizira institucionalne i normativne mehanizme koji se uređuju i štite prava i dužnosti službenika, unapređenje integriteta službenika, i

propisuju pravila. Osnovni izvor podataka su Kodeks ponašanja službenika i nameštenika, izveštaj o njegovoj primeni, poslovnik o radu Žalbene komisije.

E4. Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom:

Ovaj element prati ko su članovi žalbene komisije, da li su njihovi podaci, biografije javni, da li imaju stručnu spremu koja se zakonom propisuje (visoko stečeno zvanje iz oblasti pravne nauke, na osnovnim akademskim studijama u obimu od najmanje 240 ESPB bodova, master akademskim studijama, master strukovnim studijama, specijalističkim akademskim studijama, specijalističkim strukovnim studijama, odnosno na osnovnim studijama u trajanju od najmanje četiri godine ili specijalističkim studijama na fakultetu, sa najmanje pet godina radnog iskustva u struci).

E5. Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravnom sporu: Ovaj element prati kvalitet odluka koje donosi Žalbena komisija i to preko podataka o pokrenutim upravnim sporovima koji su rezultirali poništenjem odluke.

E6. Usvojen lokalni antikorupcijski plan: Da li u JLS postoji usvojen antikorupcijski plan kao deo zaštite integriteta zaposlenih. Antikorupcijsko zakonodavstvo je važan deo procesa usaglašavanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU pa je i u Poglavlju 23 naglašeno kao posebno osetljiva tema. Antikorupcijskim planovima se predviđaju nadležnosti, procedure, oblasti u kojima postoji poseban rizik za nastanak korupcije.

E7. Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana: Da li u JLS postoji Antikorupcijski forum, savet ili neko telo koje će biti nadležno za sprovođenje antikorupcijskog plana, na koji način je uređeno, da li ima javnost rada, odnosno da li se redovno sastaje i da li se izrađuju izveštaji o radu.

Napominjemo da u nekim JLS nema antikorupcijskih planova, ali da u primeni metodologije treba pogledati da li antikorupcijske mere nisu deo nekog drugog opštijeg dokumenta npr. Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika, Plana integriteta ili nekih drugih planova za upravljanje rizicima.

Takođe je važno naglasiti da je pri analizi antikorupcijskih dokumenata značajno istražiti da li je u mehanizmu za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana predviđeno učešće organizacija civilnog društva. Ukoliko jeste, onda se ovo može smatrati primerom dobre prakse.

IV Oblast: Odgovornost

Oblast Odgovornost meri koliko organi lokalne uprave samoinicijativno objavljuju informacije od javnog značaja (proaktivna transparentnost), odnosno koliko idu u susret javnosti, umesto da čekaju da im se javnost obrati sa zahtevom za pristup informacijama.

Princip: Pravo na pristup informacijama od javnog značaja se dosledno primenjuje

Indikator 5: Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnom sajtu jedinice lokalne samouprave

Dokumenti čija se dostupnost ovim putem analizira su oni koji su od važnosti za građane, a odnose se na rad javne uprave i to su: **Organizacija gradske/opštinske uprave (kroz Statut); Nadležnosti organizacionih jedinica (Informator o radu, kontakti službi i odeljenja); Rukovodstvo grada/opštine (Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta); Javne nabavke (Plan javnih nabavki, Portal javnih nabavki); Budžet, dokumenta javnih politika (Budžetska dokumenta, budžetski portal)**

Elementi koji se u ovom indikatoru prate su:

E1. Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske/opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS: Istraživači proveravaju da li su na sajtu JLS dostupne informacije o organizacionoj šemi unutar javne uprave (uprave, sekretarijati, odeljenja), da li postoji opis nadležnosti, da li su ažurirane, važeće i da li su razumljive za građane.

E2. Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS: Proverava se da li su kontakt informacije dostupne i koje tačno. Pod kontakt informacijama se podrazumevaju nazivi službi, odeljenja, organizacionih jedinica, kontakt telefoni, mejlovi, imena i prezimena lica koja rade u tim službama, posebno rukovodilaca tih službi.

E3. Informator o radu gradske/opštinske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS: Istraživači proveravaju da li se na sajtu nalazi informator o radu opštine/grada. U skladu sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (član 39), državni organ najmanje jednom godišnje izrađuje informator sa osnovnim podacima o svom radu, koji treba da sadrži propisane elemente. Informator o radu mora da bude ažuriran, lako dostupan, a ukoliko je u opštini/gradu na snazi službena upotreba jezika i pisma neke nacionalne manjine, onda da bude objavljen na tom jeziku.

E4. Statut opštine/grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS: Istraživači takođe proveravaju da li je važeći Statut opštine/grada javno dostupan. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 11), najviši pravni akt JLS je Statut. Statutom se uređuju prava i dužnosti JLS i način njihovog ostvarivanja. JLS uglavnom objavljuju Statut na svom zvaničnom sajtu, ali ukoliko istraživači ne mogu da ga nađu, onda se pregledava Službeni list. Za Statut važi isto što i za Informator, ažuriran, dostupan na jeziku nac. manjina ukoliko je na snazi Zakon.⁷

E5. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS: U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (član 59) i Zakonom o zaposlenima u AP i JLS, opštinsko/gradsko veće usvaja akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske/gradske uprave, službi i organizacija, radnih mesta. Načelnik uprave priprema objedinjen predlog Pravilnika, koji dostavlja Veću na usvajanje.

⁷ https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sluzbenoj_upotrebi_jezika_i_pisama.html

Istraživači proveravaju da li je Pravilnik objavljen na internet stranici. Zatim se proverava da li je ažuriran, odnosno da li se radi o važećem Pravilniku.

E6. Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave: Lokalna samouprava dužna je da donese godišnji plan javnih nabavki i objavi ga na Portalu javnih nabavki, kao i na svojoj internet stranici u roku od 10 dana od dana donošenja takođe, ukoliko je bilo izmena planova javnih nabavki, izmenjeni plan se takođe traži na internet stranici JLS.

E7. Spisak važećih strateških dokumenata, akcionih planova, programa i izveštaja o njihovom ostvarivanju nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS: Istraživači pregledaju zvaničnu internet stranicu u potrazi za svim javno dostupnim važećim strateškim dokumentima. U strateška dokumenta spadaju planovi razvoja, strategije, programi, a za njihovo objavljivanje važi isto što i za prethodna dokumenta. Poželjno je da sva strateška dokumenta koja važe budu objedinjena na jednom mestu, stranici, sekciji radi lakše dostupnosti.

E8. Dokumenti u vezi pripreme i realizacije budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS: U veoma važna dokumenta spadaju i budžetska pa je takođe važno da se i na njih odnosi sve ono što i za prethodno pomenuta dokumenta. Dokumenta koja se ovom prilikom analiziraju su: Odluka o budžetu i Odluka o završnom računu, a posebna pažnja će se posvetiti Građanskom vodiču kroz budžet i završni račun.

Ovde moramo napomenuti da neke JLS imaju praksu da preko Budžetskog portala informišu građane kao i preko video sadržaja koji pojednostavljaju budžetski proces pa će se ovakvi primeri smatrati dobrom praksom.

V Oblast: Pružanje usluga

U ovoj oblasti pratimo dve stvari, najpre, u kojoj meri su uspostavljeni mehanizmi kroz strateški i institucionalni okvir za pružanje administrativnih usluga u lokalnoj upravi, odnosno da li u lokalnoj upravi postoji dokument koji kao opšti ili poseban cilj ima unapređenje kvaliteta javnih usluga ka građanima, zatim stepen razvijenosti mehanizama koji komuniciraju prema građanima odnosno uspostavljanje jedinstvenog upravnog mesta, olakšavanje pristupa uslugama osobama sa invaliditetom i omogućavanje pristupa digitalnim uslugama i dostupnost usluga na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi, unapređenje kvaliteta javnih usluga, a ostali elementi ispituju i stepen zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava, kao i pristupačnost osoba sa invaliditetom javnim uslugama. Poseban aspekt koji se prati u okviru indikatora je i dostupnost usluga na portalu E-uprava.

Princip 1: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga

Princip 2: Obezbeđena dostupnost javnih usluga u praksi

Indikator 6: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Za potrebe ovog indikatora merimo sledeće elemente:

E1. U gradu/opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava-Pod dokumentom javne politike u ovoj oblasti smatra se obično Plan razvoja javnih usluga, Plan razvoja javne uprave ili Plan razvoja grada/opštine koji u sebi sadrži deo posvećen razvoju javne uprave.

E2. Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan-Obuhvata što veći segment razvoja javne uprave

E3. Uspostavljeno je jedinstveno upravno mesto u lokalnoj upravi-Poštujući Uredbu Vlade Republike Srbije o formiranju Jedinstvenog Upravnog Mesta⁸ lokalne samouprave obrazuju Jedinstveno Upravno Mesto kao jedinstvene kontakt tačke, za saradnju nadležnih organa u vezi sa postupanjem i obavljanjem poslova na jedinstvenom upravnom mestu.

E4. Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi- Knjiga utisaka ili mogućnost da podele iskustva, kritike, sugestije u lokalnoj samoupravi

E5. Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu e-Uprava - Usluge su prisutne na portalu e-Uprava i odnose se na: » izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata; » postupak upisa dece u predškolske ustanove; » izdavanje Izvoda iz matične knjige venčanih.

E6. Pripadnicima nacionalnih manjina je omogućen pristup uslugama na jezicima nacionalnih manjina (za one JLS u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine)-Poštovanje Uredbe i redovno objavljivanje dokumenata, Odluka itd. na jezicima nacionalnih manjina.

E7. Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge-Dostupnost i pristupačnost objektima, postojanje taktilnih staza oko zgrade javne uprave, rampi i liftova unutar objekta, toaleta za osobe sa invaliditetom, ikonice za povećanje stranice za slepe i slabovide građane.

E8. Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane-Na najviše 3 klika dostupne informacije o uslugama za građane.

Indikator 7: Pružanje besplatne pravne pomoći građanima

U indikatoru 7 posebnu pažnju smo posvetili pružanju besplatne pravne pomoći građanima koja spada u obavezu lokalne samouprave, jer moramo reći da ova inicijativa nije samo merenje učinka lokalnih uprava sa akcentom na proaktivnost i transparentnost i uključivanje građana u procese donošenja odluka, već sagledavanje realnih mogućnosti lokalnih uprava i potreba koje imaju građani. Zato smo kao jedan od indikatora predvideli

⁸ http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_10/SG_093_2023_004.htm

i koliko se i kako građanima pruža besplatna pravna pomoć koja kao obaveza lokalnih samouprava postoji stupanjem na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2019.⁹

Ono što se kod ovog indikatora prati su sledeći elementi:

E1. Postojanje akta JLS da je oformljena služba besplatne pravne pomoći u gradu/opštini, odnosno da li je JLS postupila po pomenutom Zakonu i donela odluku o formiranju službe, zatim kako je organizovana služba, koliko ima članova, da li je nekim drugim dokumentom npr. Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta dodeljen zadatak pružanja besplatne pravne pomoći građanima.

E2. Informacije o službi besplatne pravne pomoći su javno dostupne i lako se do njih dolazi, sadrže potrebne kontakt informacije - informacije se objavljuju na sajtu u posebnoj sekciji ili na sajtu gde su lako vidljive ili se do njih dolazi na manje od 3 klika. Takođe se prati i to da li su informacije ažurirane, da li je objavljeno koja je osoba zadužena za pružanje, kontakt mejl i telefon.

E3. Da li je služba besplatne pravne pomoći pristupačna i dostupna za osobe sa invaliditetom tj. da li mogu da pristupe fizički, da li se nalazi na prizemlju, ili na spratu, da li ima lifta ili rampe, kao i da li je sajt prilagođen za slabovide koji mogu na taj način da pročitaju informacije o službi.

E4. Izveštaji o radu službe besplatne pravne pomoći se redovno objavljuju i javno su dostupni odnosno da li su objavljeni na sajtu Ministarstva pravde Republike Srbije. Naime, iako Ministarstvo pravde u evidenciji na sajtu mora da objavljuje izveštaje i svaku izmenu u Registru pružalaca besplatne pravne pomoći od predstavnika lokalnih samouprava, to često ostane neuradeno jer lokalne samouprave ne daju povratne informacije uniformno odnosno, ne rade detaljnije izveštaje o pružanju besplatne pravne pomoći i izmene u službi koja pruža besplatnu pravnu pomoć.

VI Oblast: Upravljanje javnim finansijama

Ova oblast prati usvajanje lokalnih budžeta u zakonski predviđenim rokovima i pravnim okvirima, i da li je donošenje budžeta urađeno na transparentan i inkluzivan način. Istraživači analiziraju zvanične internet stranice lokalnih samouprava i analiziraju javno dostupne odluke o usvajanju budžeta, Izveštaje o realizaciji budžeta i završnog računa, utvrđuju da li su javno dostupni Građanski vodič za budžet i završni račun i da li se budžetska dokumenta objavljuju u mašinski čitljivom formatu.

Princip1: Budžet JLS se utvrđuje u skladu sa pravnim okvirom

Princip 2: Obezbeđeni su transparentnost budžeta JLS i nadzor nad njim

Indikator 8: Step en poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata

⁹ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

Elementi koji su obuhvaćeni ovim indikatorom su:

E1. Priprema budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom- Ovaj element prati da li i u kojoj meri se prilikom pripreme budžeta poštuju rokovi iz Zakona o budžetskom sistemu - budžetski kalendar. U skladu sa članom 31 Zakona o budžetskom sistemu krajnji rokovi za pripremu budžeta su:

- 1) 01. avgust - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacрта budžeta lokalne vlasti;
- 2) 01. septembar - direktni korisnici sredstava budžeta lokalne vlasti dostavljaju predlog finansijskog plana, lokalnom organu uprave nadležnom za finansije, za budžetsku i naredne dve fiskalne godine, koji sadrži izveštaj o učinku programa za prvih šest meseci tekuće godine;
- 3) 15. oktobar - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti.

E2. Utvrđivanje predloga budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom- Ovaj element prati da li i u kojoj meri se prilikom utvrđivanja predloga budžeta poštuju rokovi iz Zakona o budžetskom sistemu - budžetski kalendar. U skladu sa članom 31. Zakona o budžetskom sistemu krajnji rok za utvrđivanje predloga budžeta je 1. novembar - nadležni izvršni organ lokalne vlasti dostavlja predlog odluke o budžetu skupštini lokalne vlasti.

E3. Usvajanje budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom- Ovaj element prati da li i u kojoj meri se prilikom usvajanja budžeta poštuju rokovi iz Zakona o budžetskom sistemu - budžetski kalendar. U skladu sa članom 31 Zakona o budžetskom sistemu krajnji rokovi za usvajanje budžeta su:

- 1) 20. decembar - skupština lokalne vlasti donosi odluku o budžetu lokalne vlasti;
- 2) 25. decembar - lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja ministru odluku o budžetu lokalne vlasti.

E4. Step en sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta- Analizom budžetske odluke se prati uniformnost budžetske odluke odnosno da li postoji programski budžet urađen po Uputstvu za izradu programskog budžeta Ministarstva finansija Republike Srbije. Istraživači pregledom budžetske odluke proveravaju da li je budžet podeljen na sledeće programe:

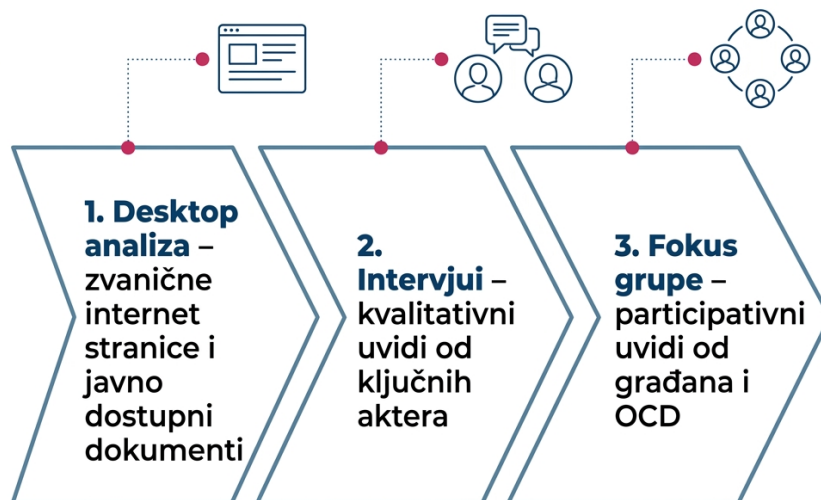
Ukupno je definisano 17 programa i to:

- Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje
- Komunalne delatnosti
- Lokalni ekonomski razvoj
- Razvoj turizma
- Poljoprivreda i ruralni razvoj
- Zaštita životne sredine
- Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura
- Predškolsko vaspitanje

- Osnovno obrazovanje
- Srednje obrazovanje
- Socijalna i dečija zaštita
- Zdravstvena zaštita
- Razvoj kulture i informisanja
- Razvoj sporta i omladine
- Opšte usluge lokalne samouprave
- Politički sistem lokalne samouprave
- Energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije.

E5. Dokumenta koja se tiču budžeta su dostupna na zvaničnom sajtu opštine/grada-Odluke o budžetu, završnom računu, izveštaji o izvršenju budžeta, budžetske rezerve i građanski vodiči o budžetu i završnom računu su transparentna i lako dostupna na zvaničnoj internet stranici zato je veoma važno da budu objedinjena na jednom mestu, folderu, sekciji ili stranici.

E6. Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)- Mašinski čitljivi dokumenti znače da su dostupni u CSV, XML i JSON ili EXCELL format koji se takođe naziva i otvoreni podatak. Objavljivanje budžetskih podataka u otvorenom formatu podrazumeva da su dostupni skupovi podataka koji su: - mašinski čitljivi (CSV, XLS, XML, JSON, RDF, TXT itd.); - dostupni za preuzimanje od strane različitih korisnika i više puta; - besplatni;



Građanska participacija

kao temelj demokratije na lokalnom nivou

Uvod

Demokratija se ne iscrpljuje samo u periodičnim izborima – njen kvalitet zavisi i od kontinuirane uključenosti građana u procese odlučivanja. Učešće građana u javnim poslovima predstavlja samu suštinu demokratije, jer osigurava da vlast zaista bude „vladavina građana“. Aktivnim uključivanjem građana u kreiranje lokalnih politika jača se legitimitet donetih odluka i poverenje zajednice u institucije. Savremene lokalne samouprave suočene su sa nezadovoljstvom građana i padom poverenja u političke procese, te je upravo veće neposredno učešće stanovništva jedan od načina da se osećanje isključenosti prevaziđe. Građanska participacija na nivou lokalne vlasti istovremeno doprinosi osnaživanju zajednice – **građani se osećaju kao deo procesa**, a ne samo kao posmatrači, što podstiče njihovu odgovornost i aktivno građanstvo. U takvom ambijentu, odluke lokalnih vlasti postaju kvalitetnije, uravnoteženije i više prilagođene stvarnim potrebama društva.

U ovoj publikaciji ćemo analizirati ulogu građanske participacije u lokalnom upravljanju, mehanizme koji postoje u zemljama Evropske unije i stanje u Srbiji, uz uporedni osvrt na primere iz Češke, Bugarske, Mađarske, Slovačke, Rumunije i Hrvatske. Razmotrićemo normativne okvire i prakse, ističući značaj transparentnosti, digitalizacije i uloge civilnog društva. Na kraju, ponudićemo predloge za unapređenje participacije građana u Srbiji na osnovu evropskih iskustava.

Građanska participacija kao stub demokratije

Učešće građana u javnom životu od ključnog je značaja za funkcionisanje demokratskog društva. Efikasna lokalna demokratija je nezamisliva bez uključenosti građana koji su **direktni nosioci javnih poslova u svojoj zajednici**. Još je Maks Veber isticao da savremena demokratija počiva na uverenju da građani moraju imati mogućnost da izraze svoje volje i interese u procesu odlučivanja. Takva participacija omogućava da se čuje glas onih na koje se odluke neposredno odnose, što vodi legitimnijim i održivijim politikama.

Pored predstavničke demokratije (izbora odbornika i funkcionera), moderne evropske demokratije razvile su čitav spektar **instituta neposredne demokratije i savremenih oblika konsultativne participacije** građana. Suština je da se građanima omogući da van izbora utiču na odluke – bilo formalno putem referendumu, narodnih inicijativa i zborova građana, ili neformalno kroz javne rasprave, peticije, partnerstva sa civilnim sektorom i slično. Time se obezbeđuje da interesi i mišljenja građana budu uzeti u obzir u kreiranju politika, što je i jedno od fundamentalnih prava u demokratskom društvu.

Uloga ovakve participacije dvostruka je: s jedne strane, građani dobijaju priliku da artikulišu potrebe zajednice, predlože rešenja i kontrolišu vlast, a sa druge strane, **vlast postaje efikasnija i odgovornija**. Kada lokalne vlasti aktivno konsultuju građane, one šire bazu znanja za odluke i obezbeđuju da politike budu inovativnije, informisanije i bolje prilagođene realnosti. Istovremeno, građani razvijaju osećaj pripadnosti zajednici i veće

poverenje u institucije. Upravo zato mnogi autori naglašavaju da participativnost predstavlja *condicio sine qua non* svakog demokratskog upravljanja. Drugim rečima, **bez aktivnih građana nema ni prave demokratije**.

Naravno, obim i oblici participacije mogu se razlikovati u zavisnosti od lokalnih okolnosti i političke kulture. Ne postoji univerzalni model – **“jedna mera za sve”** – jer kulturni i lokalni faktori utiču na delotvornost različitih inicijativa. Ključno je obezbediti pravni i politički okvir koji podstiče građane da se uključe, ali i da vlast takve inicijative zaista uvažava. U nastavku razmatramo kako je ovo pitanje rešeno u praksama Evropske unije i u Srbiji.

Mehanizmi građanske participacije u zemljama EU

Evropska unija nema jedinstven propis koji direktno uređuje lokalnu participaciju građana u svim državama članicama, ali kroz različite inicijative i preporuke podstiče razvoj demokratskih inovacija na lokalnom nivou. Takođe, **Savet Evrope** je usvojio dodatni protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu građana da učestvuju u poslovima lokalne vlasti (ETS br. 207). Ovaj protokol utvrđuje načela uključenosti građana i poziva države da ih unesu u svoje zakonodavstvo. Iako protokol još uvek nisu ratifikovale sve zemlje (u punu snagu je stupio tek 2012. godine kada je ratifikovan dovoljan broj država), mnoge članice EU su i nezavisno razvile bogatu praksu neposredne demokratije na lokalnom nivou.

Lokalni referendum su jedan od najstarijih oblika neposrednog odlučivanja i prisutni su u gotovo svim državama EU, makar kao mogućnost. Građani tako mogu da odlučuju o važnim pitanjima za svoju opštinu – od urbanističkih planova do lokalnih taksi – pod uslovima propisanim zakonom. Na primer, Ustav Mađarske garantuje građanima pravo da učestvuju na lokalnim referendumima, a slične odredbe postoje i u ustavima drugih zemalja centralne Evrope. Međutim, stvarna upotreba referenduma zavisi od političke klime. U Mađarskoj, uprkos postojanju mehanizama, stručnjaci primećuju da je **direktna demokratija „kolonizovana“ od strane vladajućih struktura**, gde se referendum više koriste kao instrument vlasti nego kao autentična inicijativa odozdo. Nasuprot tome, u nekim drugim zemljama regiona lokalni referendum su sprovedeni na građansku inicijativu – npr. u Češkoj Republici građani su uspešno pokretali referendume o zaštiti životne sredine i drugim komunalnim pitanjima, iako uz promenljiv odziv birača.

Građanske inicijative (narodne peticije sa dovoljno potpisa koje obavezuju lokalnu skupštinu da razmatra određeno pitanje ili raspisivanje referenduma) takođe su uobičajene. U mnogim novim državama članicama EU uspostavljene su procedure da određeni broj građana može predložiti lokalni propis ili odluku. Na primer, u Sloveniji 2007. uvedena je mogućnost da 5% stanovnika zatraži referendum na lokalnom nivou, dok u Hrvatskoj postoji pravo građana da prikupe potpise za lokalni referendum ili za smenu gradonačelnika (iako je praksa takvih inicijativa retka). **Hrvatsko zakonodavstvo** predviđa čitav niz instrumenata učešća građana – od zborova građana, preko lokalnih referenduma, konsultacija, do instituta *prava na predlog* i *prava na prigovor* u lokalnoj samoupravi. Ipak, ti instrumenti su propisani razučeno u više zakona i nisu objedinjeni u jednom aktu. Upravo stoga, stručnjaci ocenjuju da Hrvatska tek treba sistematski da uredi participativne prakse – na primer, još nije ratifikovala pomenuti

Dodatni protokol Saveta Evrope, što bi zahtevalo izmene temeljnih zakona o lokalnoj samoupravi kako bi se učvrstila participacija građana.

Osim formalnih instituta direktne demokratije, u EU su široko rasprostranjeni **konsultativni mehanizmi** i partnerstva sa građanima. Jedan od najznačajnijih savremenih alata je **participativno budžetiranje** (PB) – proces u kome građani neposredno odlučuju o trošenju dela javnog budžeta. Participativno budžetiranje je globalno poznato još od pionirskog slučaja u Porto Alegreu u Brazilu 1980-ih, a u Evropi je doživelo ekspanziju poslednjih petnaestak godina. U državama centralne i istočne Evrope, PB je relativno nov ali rastući fenomen. **Češka Republika** je, primera radi, prvu participativnu podelu budžeta sprovela tek 2015. godine u gradu Ričanima, nadomak Praga. Od tada, međutim, desetine čeških opština uvele su ovaj proces – grad Brno je 2017. pokrenuo gradski PB program, a i same **Prag** i druge veće opštine pridružile su se trendu, posvećujući deo budžeta projektima po izboru građana. **Slovačka** ima sličan razvoj: participativni budžet se prvi put pojavio 2011. u glavnom gradu Bratislavi, da bi se potom postepeno proširio i na druge gradove i čak na neke regionalne vlasti. Do danas je više od 65 opština u Slovačkoj isprobalo participativno budžetiranje u nekom obliku. Važno je istaći da je PB u ovim zemljama uglavnom dobrovoljna inicijativa lokalnih samouprava – nacionalni zakoni obično ne obavezuju opštine da ga sprovode. Ipak, **Evropska komisija i Savet Evrope podstiču** širenje participativnog budžetiranja kao načina da se poveća poverenje građana u demokratiju i osnaži društvena kohezija na lokalnom nivou. U tom duhu, Kongres lokalnih vlasti SE preporučio je da države članice, gde god je to moguće, omoguće lokalnim vlastima uvođenje participativnog budžetiranja i drugih oblika neposrednog učešća građana.

Pored budžetiranja, **digitalne platforme** za konsultacije postaju sve značajniji mehanizam participacije u EU. Mnoge zemlje razvile su onlajn portale gde građani mogu da komentarišu nacрте zakona i odluka, podnesu peticije ili glasaju o prioritetima. Na primer, **Rumunija i Hrvatska** imaju nacionalne portale za e-konsultacije na kojima se objavljuju nacрти propisa radi komentara javnosti. Gradovi takođe inoviraju: **Cluj-Napoca** u Rumuniji uveo je 2015. prvo potpuno onlajn participativno budžetiranje za mlade, dok u Estoniji i **Slovačkoj** neke opštine koriste aplikacije kojima građani prijavljuju komunalne probleme ili glasaju za projekte uređenja naselja. Ovi digitalni alati značajni su jer **olakšavaju učešće** – građani mogu od kuće da se informišu i izjasne, što posebno privlači mlađu populaciju vičnu internetu. Evropske institucije ističu da nove informacione tehnologije, udružene sa politikom transparentnosti, mogu direktno pojačati učešće građana i unaprediti usluge na lokalnom nivou. Zato se državama preporučuje da uvedu podsticaje lokalnim vlastima da koriste **IKT i društvene mreže** radi veće participacije i bolje komunikacije sa građanima.

Važno je naglasiti da svaka zemlja kombinuje ove mehanizme na svoj način. **Bugarska** je, na primer, još od 2000-ih razvijala partnerstva opština sa nevladinim organizacijama i lokalnim poslovnim udruženjima. Istraživanja pokazuju da je u Bugarskoj uključenost raznih društvenih aktera (NGO sektora, privrede, građanskih grupa) u lokalno kreiranje politika dovela do veće **efikasnosti lokalne uprave** – opštine su uz pomoć profesionalizovanog civilnog sektora poboljšale kvalitet i sprovođenje svojih politika. Drugim rečima, bugarsko iskustvo sugerise da jak civilni sektor može nadomestiti nedostatak formalnih participativnih kanala, jer stručnost i inicijative lokalnih OCD doprinose inovativnim rešenjima u zajednici. S druge strane, **Mađarska** ilustruje

suprotan trend: posle 2010. došlo je do jake centralizacije, smanjivanja ovlašćenja lokalnih samouprava i partijskog uticaja na lokalni nivo, što je suzilo prostor za suštinsko građansko učešće.

Iako mađarski zakoni i dalje predviđaju instrumente poput lokalnih referenduma i zбора građana, u praksi je njihov domet ograničen, a vlasti koriste referendume više kao politički instrument (npr. nacionalne referendumske kampanje) nego kao sredstvo za spontanu građansku deliberaciju. **Slovačka** i **Češka** su, nasuprot tome, uprkos sličnom komunističkom nasleđu, zadržale decentralizovane lokalne vlasti i otvorile više prostora za direktnu demokratiju – npr. u Češkoj je zakonom uređeno održavanje lokalnih referenduma na inicijativu građana (potrebno je prikupiti određeni procenat potpisa birača), dok su u Slovačkoj građani kroz neobavezujuće javne rasprave i forume uključeni u izradu strateških planova opština. **Rumunija** i **Hrvatska** nalaze se negde na sredini – formalni okvir za građanske inicijative i konsultacije postoji, ali je participativna kultura još u razvoju. U Rumuniji su protesti i pritisak javnosti doveli do usvajanja Zakona o transparentnosti 2003. godine, koji obavezuje opštine da javno raspravljaju o nacrtima odluka i budžeta; međutim, odziv građana na javne rasprave i dalje je relativno nizak zbog nepoverenja i nasleđa autoritarne prošlosti. Hrvatska, kako je pomenuto, ima mnoštvo zakonskih mogućnosti za uključivanje građana, ali tek treba da ih objedini i učini delotvornijim – lokalne vlasti često vide participaciju kao formalnost, pa je nivo uključenosti građana neujednačen od sredine do sredine.

Iz navedenog se vidi da **mehanizmi participacije u EU** obuhvataju: klasične instrumente neposredne demokratije (referendum, narodnu inicijativu, zbor građana), zatim savremene prakse poput participativnog budžetiranja, tematskih javnih rasprava i savetodavnih tela građana, kao i upotrebu digitalnih platformi i otvorenih podataka za komunikaciju sa javnošću. Svi ovi modeli teže istom cilju – da približe upravljanje građanima i podstaknu ih na saradnju sa lokalnom vlašću radi zajedničkog dobra. Evropske institucije podupiru takve napore kroz preporuke i programe razmene dobrih praksi. **Ne postoji univerzalni recept**, ali uspešne priče iz gradova širom Evrope pokazuju da inovacije u participaciji – bilo kroz budžetska glasanja, onlajn platforme ili partnerstva sa NVO – mogu ojačati lokalnu demokratiju i život građana učiniti boljim.

Participacija građana u lokalnom upravljanju u Srbiji – stanje i izazovi

Srbija ima zakonski okvir koji formalno prepoznaje pravo građana na učešće u poslovima lokalne samouprave. Ustav Republike Srbije garantuje svakome pravo da peticijama i predlozima (samostalno ili sa drugima) obraća organima javne vlasti i da dobije odgovor. Pored toga, u Zakonu o lokalnoj samoupravi predviđeni su osnovni oblici neposrednog učešća na lokalnu: **građanska inicijativa**, **zbor građana** i **lokalni referendum**. Građanska inicijativa omogućava građanima da podnesu skupštini opštine predlog propisa, odluke ili drugog akta, ili inicijativu za promenu statuta i opštih akata, ako skupe propisan broj potpisa (najčešće 5–10% birača). Zbor građana okuplja stanovnike mesne zajednice ili opštine radi rasprave o lokalnim problemima, pri čemu zaključci zбора imaju savetodavni karakter za lokalne organe. Lokalni referendum daje građanima pravo da neposredno odluče o nekom pitanju iz nadležnosti opštine – referendum može raspisati skupština opštine, a obavezan je ako to zatraži određeni procenat građana u skladu sa statutom opštine. Ovi mehanizmi postoje u zakonima već duži niz godina, ali su do skoro bili retko korišćeni u praksi.

Poslednjih godina, međutim, učinjeni su koraci da se **ojača participacija građana kroz preciznije procedure i nove institute**. Značajne su izmene Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine, koje su uvele obavezu lokalnih vlasti da sprovode javne rasprave (javna slušanja) prilikom donošenja najvažnijih odluka, ali i ustanovile neke potpuno nove mehanizme na inicijativu građana. Jedna od važnih novina je tzv. **inicijativa za javnu raspravu** – poseban vid građanske inicijative kojim grupa građana može zahtevati od lokalne vlasti da organizuje javnu raspravu o nekom pitanju od lokalnog značaja. Za pokretanje takve inicijative dovoljno je 100 potpisa građana sa biračkim pravom u datoj opštini, što je relativno nizak prag i time dostupno široj grupi stanovništva. Propisana je i detaljna procedura: građani formiraju inicijativni odbor od najmanje 3 člana, podnose pisani predlog uz prikupljene potpise (uz overu), a lokalna skupština je dužna da se o tome izjasni u roku od 15 dana. Ovaj instrument uveden je upravo radi jačanja uticaja građana između izbora – građani mogu *zatražiti glas* po konkretnom pitanju pre nego što ono bude odlučeno. Pored toga, Zakon o lokalnoj samoupravi i povezani propisi (poput Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi) precizirali su i olakšali korišćenje klasičnih instituta. Na primer, ukinut je raniji visok cenzus izlaznosti za lokalne referendume, pa je sada odluka na referendumu važeća bez obzira na procenat izašlih, što uklanja prepreku koja je ranije činila mnoge referendume neuspešnim. Takođe, **peticija** je eksplicitno potvrđena Ustavom kao pravo svakog građanina, a iako sam zakonski postupak za peticije nije detaljno uređen, one funkcionišu kao važan kanal da građani skrenu pažnju na neki problem ili upute inicijativu lokalnoj vlasti. Peticije su često prvi korak ka formalnijim oblicima – ako prikupe veći broj potpisa, mogu prerasti u građansku inicijativu pred lokalnom skupštinom. U suštini, peticija je **instrument koji "budi" nosioce vlasti i nalaže im da se pozabave određenim problemom od interesa za stanovništvo**.

Nakon 2018. primećuju se pozitivni pomaci: pojedine opštine u Srbiji počele su redovnije da sprovode **javne rasprave** o budžetu i važnim odlukama, uključujući objavu nacрта dokumenata na svojim sajtovima i pozivanje građana da dostave komentare. Takođe, građani su koristili nove mogućnosti – primera radi, u opštinama gde su bili aktivni lokalni civilni pokreti podnošene su inicijative za javne rasprave o spornim investicionim projektima, što je vlast morala da uzme u proceduru. Čak je organizovano i nekoliko **lokalnih referenduma** na zahtev građana – npr. u pojedinim seoskim mestima građani su referendumom odlučivali o uvođenju samodoprinosu (posebnog lokalnog nameta za komunalne potrebe), što je oblik neposrednog finansijskog učešća građana u razvoju zajednice koji ima dugu tradiciju još iz socijalističkog perioda, a sada dobija novo pravno uokvirenje.

No, uprkos poboljšanom normativnom okviru, **u praksi participacija građana u Srbiji i dalje se suočava sa brojnim preprekama**. Istraživanja pokazuju da su glavni razlozi niskog nivoa učešća **nedovoljno znanje građana o mehanizmima, slab interes** za politička dešavanja na lokalnu, ali i **nedostatak političke volje** lokalnih elita da podstaknu učešće. U anketi od 421 građanina Srbije, statistički su potvrđena upravo prva dva faktora – manjak informisanosti i apatija – kao bitni prediktori opšteg nepoverenja u politiku i društvo. Ova apatija ima i istorijske i kulturološke uzroke: decenije centralizovane vlasti i autoritarnog nasleđa stvorile su kod dela građana **naviku da „ćute, budu poslušni i drže se po strani” umesto da aktivno postavljaju pitanja vlastima**. Takav stav dovodi do začaranog kruga – građani ne veruju da mogu nešto promeniti, pa se ne uključuju, a vlast onda nema pritisak da se otvori prema njima.

S druge strane, ni organi vlasti ne pokazuju uvek spremnost da istinski uključe javnost. Često se participativni postupci obavljaju pro forma. Na primer, analizom sprovođenja obaveznih javnih rasprava u opštinama uočeno je da neke lokalne uprave formalno objave nacrt i održe raspravu, ali u praksi ograniče obaveštavanje ili rokove. Dešavalo se i da **lokalne vlasti proglase javnu raspravu "hitnim postupkom"** – čime skrate trajanje i izbegnu širu najavu – **bez jasnog opravdanja za takvu hitnost**, što praktično onemogućava građane da se uključe. Takođe, mnoge opštine nemaju jasno definisane procedure kako postupati sa pristiglim predlozima građana: neretko se sugestije primljene na javnoj raspravi jednostavno prime k znanju, bez povratne informacije građanima zašto su prihvaćene ili odbijene. Sve to obeshrabruje građane da sledeći put učestvuju.

Uz proceduralne prepreke, **problem predstavlja i nedostatak kapaciteta** – i građana i uprave. Građanima često nedostaju veštine javnog zagovaranja, poznavanje propisa i samopouzdanje da pokrenu inicijativu, dok lokalne administracije ponekad nemaju obučene kadrove za upravljanje participativnim procesima (moderiranje javnih skupova, online platforme za konsultacije, analizu predloga građana). Tu značajnu ulogu može da ima **civilno društvo**: u sredinama gde su aktivne nevladine organizacije i udruženja, one često služe kao posrednici – edukuju građane o njihovim pravima, pomažu im da organizuju inicijative, a istovremeno vrše pritisak na vlast da otvori kanale komunikacije. U Srbiji postoji mreža lokalnih NGO i udruženja građana (npr. Lokalni antikorupcijski forumi, udruženja za održivi razvoj, omladinske organizacije) koje su sprovele brojne projekte **jačanja učešća građana**. Zahvaljujući takvim inicijativama, u nekim gradovima su pokrenuti *budžetski forumi* na kojima građani diskutuju o prioritetima trošenja javnog novca, ili *gradski saveti* sastavljeni od građana i stručnjaka koji savetuju opštinu o određenim politikama. Ipak, ovi primeri su još sporadični i zavise od spoljašnje podrške (često donatora ili programa međunarodne saradnje).

Na normativnom planu, Srbija je napravila i neke iskorake koje tek treba u potpunosti sprovesti. Recimo, Srbija je među retkim državama regiona koja je ratifikovala Dodatni protokol Saveta Evrope o pravu građana na lokalnu participaciju (ETS 207) – učinila je to 2018. godine, nakon što je domaćim zakonodavstvom već unela predviđene mehanizme. Time se formalno obavezala da stalno unapređuje mogućnosti za učešće javnosti na lokalnu. Takođe, zakoni o planskom sistemu i o referendumu (novi Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi usvojen 2021) dodatno su osavremenili pravila u skladu s evropskim standardima. Primera radi, **Zakon o planskom sistemu** propisuje obavezno uključivanje zainteresovane javnosti u **ranu fazu izrade strateških dokumenata** (tzv. *rani javni uvid*), što je inspirisano Arhuskom konvencijom o pristupu informacijama i učešću javnosti u odlučivanju o životnoj sredini. Još 2012. godine Bogdanović je pisao da je primena Arhuske konvencije u Srbiji dovela do toga da se u oblastima kao što je prostorno i urbanističko planiranje uvede obaveza ranog obaveštavanja i uvida javnosti – danas je to deo sistemskih zakona. Dakle, postoje pozitivni propisi, ali njihovo **sprovođenje i dalje mora da zaživi** u punom obimu.

Iz perspektive građana, može se reći da je u Srbiji **pravni okvir neophodan za participaciju uglavnom postavljen**, ali je izazov izgraditi poverenje i kulturu dijaloga između građana i lokalnih vlasti. Neophodno je i vreme da se navike promene – i da građani shvate da mogu i treba da se uključe, i da vlasti počnu da vide građane kao

partnere, a ne kao smetnju. Upravo tu važnu ulogu ima transparentnost i digitalizacija, o čemu će biti reči u narednom delu.

Transparentnost i digitalizacija kao alati participacije

Transparentno i otvoreno upravljanje preduslov je za uspešnu participaciju građana. Građani ne mogu učestvovati u donošenju odluka ako nemaju informacije o problemu ili planu koji je na stolu. Stoga je obaveza lokalnih vlasti da javnosti pruže jasne, sveobuhvatne i lako dostupne informacije o svojim politikama, planovima i budžetu. Objavljivanje informacija (posebno u pristupačnom obliku, npr. kao otvoreni podaci) jača aktivno građanstvo i kod ljudi stvara osećaj zajedništva i odgovornosti za lokalnu zajednicu. Kada opština, recimo, objavi detaljan predlog budžeta na svom veb-sajtu i pozove građane da predlože izmene, time šalje poruku da su mišljenja građana dobrodošla. Ako uz to pruži i alate (obrasce za komentare, javne skupove, onlajn forume), šanse da se građani uključuje značajno rastu.

Digitalizacija je u velikoj meri olakšala primenu principa transparentnosti. U Srbiji danas gotovo sve opštine imaju zvanične internet prezentacije, a mnoge koriste i društvene mreže (Facebook stranice opštine, Twitter naloge gradonačelnika itd.) za komunikaciju sa građanima. Iako zakoni nisu izričito regulisali elektronsku komunikaciju sa građanima kao obavezu, **elektronski kanali su postali važan instrument za obezbeđivanje participacije**. Na zvaničnim opštinskim veb-sajtovima građani mogu pronaći informacije o radu organa, preuzeti dokumenta (npr. nacрте odluka na javnoj raspravi) i ponekad popuniti ankete ili poslati pitanja. Neke opštine su uvele i posebne aplikacije – na primer, aplikacija “Pitajte predsednika opštine” omogućava građanima da elektronski postavе pitanje ili predlog čelnicima lokalne samouprave. Takođe, nalozi opština na **Facebook-u i Instagram-u** često služe ne samo za obaveštavanje već i za interakciju – građani mogu u komentarima izneti primedbe, a lokalni zvaničnici time dobijaju dragocen uvid u probleme i stavove zajednice. Ovakvi kanali su se pokazali posebno korisnim za uključivanje **mladih**, koji su inače često manje zastupljeni u klasičnim vidovima učešća.

Pored jednostranog objavljivanja informacija, digitalne tehnologije omogućavaju i **dvosmernu komunikaciju** – on line platforme za konsultacije, forumi, aplikacije za participativno budžetiranje i slično. U Srbiji je portal e-Uprava pokrenuo modul “eKonsultacije” gde se građani mogu registrovati i davati komentare na nacрте propisa ministarstava; sve više se razmišlja da se sličan pristup spusti i na lokalni nivo. Već sada neke gradove (poput Šapca do 2020. ili Novog Sada) krase primeri dobre prakse: organizovane su **onlajn ankete** u kojima su građani glasali za projekte mesnog samodoprinosu ili su putem interneta postavljali pitanja tokom prenosa skupštinskih zasedanja. Digitalne inovacije ovog tipa mogu značajno povećati broj učesnika – npr. iskustva u svetu pokazuju da on line participativno budžetiranje privuče višestruko više predlagača i glasača nego javna tribina u opštinskoj sali.

Naravno, digitalizacija nosi i izazove: ne koristi celokupno stanovništvo internet podjednako (stariji i ruralno stanovništvo mogu biti isključeni), a i prikupljene on line sugestije treba neko da analizira ozbiljno. Zato digitalne alate treba shvatiti kao **dopunu, ne zamenu** za tradicionalne vidove učešća. Idealno, lokalne vlasti treba da primene **“multikanalni” pristup** – kombinaciju javnih skupova, štampanih obaveštenja i formulara, te elektronskih platformi – kako bi obuhvatile što širi krug građana. Primer

malog češkog grada Ričana pokazuje vrednost takvog pristupa: lokalna uprava je spojila klasične ankete, periodične zborove građana i modernu D21 digitalnu platformu, stvarajući „laboratoriju višekanalne participacije“ koja je postepeno povećala odaziv građana tokom par godina. Po sličnom principu, i u Srbiji bi svaka opština mogla da kombinuje **objavljivanje otvorenih podataka** (npr. budžetske potrošnje) sa **onlajn aplikacijama** (za predloge i prijave problema) i sa **redovnim sastancima sa građanima** uživo. Savet Evrope preporučuje državama da slede primere onih koje objavljuju javne podatke i koriste open data portale, jer je otvorenost podataka dragocen element dijaloga sa građanima na lokalnom nivou.

Transparentnost je tesno povezana i sa **odgovornošću vlasti**. Kada su informacije javne, vlast zna da je pod lupom i ima podsticaj da opravda svoje odluke. U Srbiji postoji Zakon o slobodnom pristupu informacijama koji građanima daje pravo da traže bilo koji dokument od lokalnih organa. Iako to nije direktan mehanizam participacije, bitno je oruđe – novinari, NVO i zainteresovani građani koriste ga da otkriju podatke (npr. troškove budžeta, ugovore) koje kasnije mogu staviti u fokus javnih rasprava. Povećanje transparentnosti lokalnih finansija (npr. objavljivanjem detaljnih budžetskih biltena na sajtu opštine) uočen je kao jedan od preduslova da bi participativno budžetiranje ili konsultacije uopšte imale smisla. Opštine u Srbiji su na različitim nivoima po tom pitanju – dok neke (poput Niša ili Kragujevca) objavljuju čitave budžete u mašinski čitljivom formatu, druge još daju samo osnovne izvode. Uvođenje jedinstvenih standarda otvorenosti (npr. po uzoru na **Britaniju** gde su razvijeni portali poput *OpenlyLocal* i *SpotlightOnSpend* za pregled potrošnje) moglo bi unaprediti i participaciju – kada građani vide gde novac ide, lakše će se uključiti da predlože drugačije prioritete.

Ukratko, **transparentnost obezbeđuje informisanu bazu za učešće**, dok **digitalni alati pružaju nove puteve za interakciju** građana i vlasti. Kombinacija jednog i drugog uvećava šanse da participacija zaživi i da u praksi doprinese boljem lokalnom upravljanju.

Uloga civilnog društva u participaciji

Civilno društvo, odnosno nevladine organizacije, udruženja građana, profesionalna udruženja i inicijative, igraju nezamenljivu ulogu u posredovanju između građana i vlasti. Često su upravo organizovane grupe građana te koje pokreću participativne procese i drže vlast odgovornom. Iskustva evropskih zemalja to jasno pokazuju. Već spomenuti primer Bugarske iznela je Tsveta Petrova (2011) u komparativnoj studiji – opštine koje su uspešno uključile lokalne NVO i stručna udruženja u izradu politika beleže bolje rezultate upravljanja, jer **treći sektor svojim znanjem i organizovanošću pomaže vlastima da osmisle i sprovedu kvalitetnije odluke**. Slični zaključci mogu se izvesti i za druge postsocijalističke zemlje: gde god postoji jaka mreža civilnog društva, lokalna participacija je vitalnija. Na primer, Poljska i Hrvatska su razvile savete za partnerstvo sa građanima u opštinama u kojima sede predstavnici udruga i lokalnih zajednica; u Češkoj i Slovačkoj su nezavisne inicijative (poput udruženja *Budžet za građane* ili *Udruženja gradova i opština*) promovisale participativne procese i pomagale u njihovoj primeni.

U Srbiji je civilno društvo takođe ključni akter participacije, iako često radi u otežanim uslovima. Još od 2000-ih, mnoge reforme lokalne samouprave sprovedene su uz podršku i zagovaranje organizacija civilnog društva. **Stalna konferencija gradova i opština (SKGO)** – iako nije klasična NVO nego udruženje lokalnih vlasti – uz pomoć

međunarodnih partnera izrađivala je priručnike i obuke za principe dobrog upravljanja na lokalnom nivou, gde je jedan od ključnih principa upravo participacija građana. Takvi priručnici (jedan od njih su izradili Jerinić, Vučetić i Stanković 2020. godine) ističu da “*participacija građana leži u srži dobrog upravljanja i da lokalne vlasti moraju težiti uključenju građana u donošenje odluka*”. Takođe, nevladine organizacije poput **Transparentnost Srbija, Narodni parlament** u Leskovcu, centri za građanski aktivizam i mnoge druge, sprovodile su projekte kojima su edukovale i građane i opštinske službenike o participativnim procesima. One često organizuju **javne debate, okrugle stolove i treninge** na teme učešća građana, simuliraju budžetske rasprave ili pomažu formiranje građanskih nadzornih odbora. Pored toga, organizacije civilnog društva služe i kao “**psi čuvari**” (engl. *watchdogs*): prate rad lokalne vlasti i ukazuju na propuste, što indirektno podstiče vlast da bude otvorenija. Na primer, lokalne antikorupcijske organizacije su insistirale da opštine objavljuju informacije o trošenju novca i uključuju građane u planiranje, kako bi se smanjio prostor za zloupotrebe.

Važan segment civilnog društva su i **neformalne građanske inicijative** – komšijski pokreti i ad-hoc grupe. One često nastaju oko konkretnog problema (recimo, inicijativa za očuvanje parka, protiv izgradnje mini-hidroelektrane, za poboljšanje lokalnog prevoza) i mobilizuju građane tamo gde formalni mehanizmi zataje. U Srbiji smo u prethodnim godinama videli više takvih slučajeva: od lokalnih ekoloških inicijativa koje su prerasle u nacionalni pokret, do mesnih grupa koje su naterale opštine da organizuju zborove građana o pitanjima komunalnih usluga. Iako ne deluju u okviru institucionalnih kanala, ovi pokreti su deo participativnog mozaika – često svojim pritiskom izbore mogućnost da se njihov glas čuje na nekoj javnoj sednici ili da predstavnici građana uđu u radne grupe za rešavanje problema.

Ukratko, **civilno društvo je katalizator** participacije. Ono gradi kapacitete građana, nudi platformu za artikulisanje zajedničkih interesa i održava temu građanskog učešća visoko na agendi javnosti. Za uspeh participativnih praksi, neophodno je partnerstvo lokalne vlasti sa civilnim sektorom. U zemljama EU postoje institucionalizovani oblici takvog partnerstva (poput savetodavnih tela za civilni dijalog, sufinansiranje OCD projekata koji animiraju građane itd.). U Srbiji bi veće uključivanje civilnog društva u kreiranje i praćenje lokalnih javnih politika doprinelo da se premosti jaz između građana i opštinskih struktura. Kako stoji i u preporukama Saveta Evrope, evropske države treba da promovišu **uključenje organizacija civilnog društva (OCD)** u lokalno upravljanje kao jedan od ključnih standarda participacije. Civilni sektor može da predstavlja glas onih koji se pojedinačno teže čuju – žena, mladih, nacionalnih manjina, osoba sa invaliditetom – i da obezbedi da participacija bude **inkluzivna** i raznovrsna.

Predlozi za unapređenje participacije u Srbiji kroz primere iz EU

Na osnovu prethodne analize, jasno je da Srbija ima postavljen osnovni okvir i određena pozitivna iskustva participacije građana, ali da može mnogo naučiti iz praksi drugih evropskih zemalja kako bi unapredila i proširila građansko učešće u lokalnom upravljanju. Evo nekoliko konkretnih predloga proisteklih iz upoređivanja sa EU primerima:

1. Jačanje sprovođenja postojećih mehanizama i uklanjanje prepreka. Potrebno je obezbediti da zakonom predviđene forme učešća (javne rasprave, inicijative,

referendumi, zborovi) zaista funkcionišu u praksi. To zahteva doslednu primenu propisa: opštine moraju prestati sa praksom izbegavanja javnih rasprava putem fiktivnih "hitnih procedura"; rokovi za konsultacije treba da budu dovoljno dugi i najave javnosti pravovremene. Vlada i nadležna ministarstva mogli bi uputstvima i nadzorom obavezati lokalne samouprave da poštuju minimalne standarde participacije (npr. trajanje javne rasprave najmanje 15 dana, aktivno informisanje putem lokalnih medija, javni odgovori na sve pristigle predloge). Takođe, treba **smanjiti birokratske barijere** – ako je negde proceduralno suviše komplikovano podneti građansku inicijativu (npr. zahtev preterane formalnosti ili troškovi overe potpisa), te prepreke treba ukloniti ili pojednostaviti. Iskustva gradova poput **Ričana u Češkoj** i **Bratislave u Slovačkoj** pokazuju da je za uspeh participacije važno da vlast bude otvorena i da ne postavlja nepotrebne uslove građanima koji žele da se uključe. Ukratko, Srbija treba da obezbedi da *ono što piše u zakonu zaživi na terenu* – kroz kontrolu, edukaciju lokalnih službenika i sankcionisanje nepoštovanja obaveza transparentnosti.

2. Institucionalizacija konsultativnih procesa. Pored ad-hoc javnih rasprava, korisno je uspostaviti stalna tela ili forume za dijalog sa građanima. Primer za to su **saveti građana** ili **forumi mesnih zajednica** kakvi postoje u nekim državama. Hrvatska, recimo, ima **Vijeća za komunalnu prevenciju** u nekim gradovima gde građani redovno diskutuju o bezbednosnim problemima sa policijom i vlastima; Slovenija ima **savete korisnika javnih usluga** koji okupljaju građane i pružaoce usluga. Srbija bi mogla uvesti da svaka opština formira savet za saradnju sa građanima (konsultativno telo u kome sede predstavnici civilnog društva, privrede, stručnjaci i građani) koji bi redovno razmatrao pitanja od javnog interesa i davao neobavezujuće preporuke lokalnoj vlasti. Time bi se stvorio kanal za kontinuiran dijalog, a ne samo povremen. Takođe, **institucionalizacija participativnog budžetiranja** je važna preporuka: Savet Evrope sugeriše da države koje još nisu, treba da omoguće opštinama uvođenje participativnog budžetiranja i da pruže podsticaje za to. Srbija može razmisliti o izmenama zakona o budžetskom sistemu ili lokalnoj samoupravi da *eksplicitno* pomene participativno budžetiranje kao dobrovoljnu mogućnost, uz razvoj metodologije i obuka. Iskustva **Poljske** i **Portugalije** pokazuju da kada centralna vlast podrži participativno budžetiranje (bilo finansijski bilo kroz smernice), mnogo više opština se odvaži da ga sprovede. Trenutno je u Srbiji participativno budžetiranje primenjeno pilot-projektno u tek nekoliko opština uz podršku donatora; sistemska podrška bi mogla da to pretvori u uobičajenu praksu.

3. Unapređenje transparentnosti i otvorenih podataka. Kao što je istaknuto, transparentnost je preduslov – zato svaka lokalna samouprava treba da *proaktivno* objavljuje što više informacija. Preporuka Kongresa lokalnih vlasti Evrope je da države članice slede primer onih koje objavljuju javne podatke na internetu i stvaraju **otvorene baze podataka** pristupačne građanima. Za Srbiju to znači da bi trebalo standardizovati i obavezati objavljivanje ključnih dokumenata: budžeta (sa svim stavkama), završnih računa, izveštaja o izvršenju budžeta tokom godine, planova razvoja, odluka skupštine opštine, ugovora o javnim nabavkama, itd. Kroz inicijativu Partnerstva za otvorenu upravu (OGP) već su preduzeti neki koraci na nacionalnom nivou, ali na lokalnom nivou ima prostora za napredak. Otvaranje podataka omogućava i nezavisnim analitičarima, novinarima i OCD da prave platforme poput onih u Velikoj Britaniji (npr. *FixMyStreet* za prijavu komunalnih problema ili *OpenlyLocal* za praćenje budžeta) koje mogu angažovati građane. Dakle, ulaganje u **IT infrastrukturu i portale otvorenih podataka** na lokalnom nivou direktno doprinosi participaciji.

4. Razvoj i promocija digitalnih platformi za učešće. Srbija može iskoristiti visoku penetraciju interneta i društvenih mreža u populaciji tako što će razviti jedinstvene digitalne alate za građansko učešće. Jedan predlog je nacionalna platforma (ili više njih) koju bi mogle koristiti sve opštine za onlajn konsultacije. Na primer, **Estonija** ima centralnu platformu za e-peticije, **Francuska** je razvila portal *Decider ensemble* za online debate, a **Italija** koristi platformu *Bilancio Partecipativo* koju gradovi mogu preuzeti za participativni budžet. Srbija bi, kroz Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, mogla ponuditi opštinama besplatan softver za sprovođenje anketa i konsultacija među građanima. To bi značajno pomoglo manjim opštinama koje same nemaju resurse da razviju tako nešto. Uz to, treba snažno promovisati korišćenje tih platformi – putem medija, društvenih mreža, edukativnih kampanja – kako bi građani bili svesni mogućnosti i motivisani da se uključe. **Mlađe generacije** su ključna ciljna grupa: njima treba približiti lokalnu demokratiju kroz alate koje svakodnevno koriste (mobilne aplikacije, društvene mreže). Recimo, moglo bi se organizovati takmičenje među školama ili omladinskim organizacijama ko će dati bolje predloge na opštinskoj e-platformi, čime se spaja građansko vaspitanje i praktična participacija.

5. Edukacija i podizanje svesti građana. Bez informisanih i osnaženih građana, najbolji mehanizmi ostaju neiskorišćeni. Zato su potrebne kontinuirane edukativne aktivnosti: od uvođenja više sadržaja o građanskim pravima i lokalnoj samoupravi u škole, do organizovanja javnih tribina i medijskih kampanja koje promovišu primere uspešne participacije. **Iskustva u EU** pokazuju da građani često nisu svesni alata koji im stoje na raspolaganju. U Hrvatskoj je 2015. sprovedeno istraživanje koje je pokazalo da preko 80% građana nije znalo da može inicirati lokalni referendum, iako je to pravo postojalo. Slično, i u Srbiji bi istraživanja verovatno otkrila nisku svest. Stoga, državne institucije i civilno društvo zajedno treba da rade na **popularizaciji koncepta aktivnog građanstva**. Treba isticati pozitivne primere: npr. kako je jedna grupa građana u nekoj opštini uspela da promeni odluku o izgledu trga kroz učešće na javnoj raspravi, ili kako su građani određene mesne zajednice kroz samodoprinos izgradili vodovod i sad imaju vlasništvo nad tom odlukom. Takve priče motivišu i druge zajednice.

6. Jačanje uloge mesnih zajednica i neposrednih oblika komunikacije. Mnoge evropske zemlje imaju uspešne priče sa savetima kvartova ili distriktnih foruma. Srbija ima institucionalni okvir mesnih zajednica koji bi mogao biti revitalizovan kao platforma za građane. U ruralnim sredinama i manjim gradovima, zborovi građana su tradicionalan način razmatranja lokalnih pitanja – to treba podstaći umesto izbegavati. Zakonom je omogućeno da zbor građana može donositi odluke o pitanjima iz nadležnosti opštine koje se tiču te mesne zajednice, koje onda opština razmatra. Međutim, mesne zajednice danas često nisu aktivne ili su pod stranačkom kontrolom. Predlog je dati im više autonomije i resursa da organizuju sastanke i konsultacije, kao i uključiti lokalne aktiviste u njihovo vođenje. **Slovačka** je npr. uvela tzv. *gradske četvrti-partnere* gde odbornici redovno posećuju mesne skupove građana i izveštavaju o preduzetim merama, što je vratilo život u kvartovske forume. Slično bi moglo i u Srbiji – da se uvede obaveza za odbornike da određeni broj puta godišnje prisustvuju sastancima građana u svojim izbornim jedinicama i odgovaraju na pitanja.

7. Saradnja sa civilnim društvom i partnerstva. Kao što je istaknuto, civilni sektor je saveznik participacije, stoga lokalne vlasti treba da ga uključe, a ne da ga vide kao opoziciju. Jedan predlog je da opštine usvoje lokalne strategije saradnje sa civilnim

društvom, gde će definisati načine uključivanja OCD u procese donošenja odluka (kroz radne grupe, javne rasprave, zajedničke projekte). Takođe, mogu se obezbediti mala sredstva u budžetu za finansiranje projekata OCD koji promovišu učešće (npr. radionice za građane, “budžetske škole”, istraživanja javnog mnjenja o potrebama zajednice). **Bugarska i Rumunija** su još 2000-ih donele vodiče dobre prakse za učešće građana (uz pomoć Saveta Evrope) koji su distribuirani opštinama, a koji su nastali upravo kroz dijalog vlasti i OCD. Srbija bi mogla obnoviti slične napore – recimo, izraditi savremeni **“Priručnik za participativnu demokratiju na lokalnom nivou”** sa pregledom svih mehanizama i praktičnih saveta, i promovisati ga uz obuke za lokalne službenike i NVO aktiviste.

Sumirajući, **unapređenje participacije u Srbiji** zahteva kombinaciju dosledne primene postojećih zakona, uvođenja novih inovativnih praksi inspirisanih uspešnim modelima iz EU, te kontinuiranog rada na edukaciji i poverenju. Primeri gradova srednje Evrope pokazuju da i post-socijalistička društva mogu negovati kulturu učešća ako postoji politička volja i podrška građanskim inicijativama. Uz relativno male intervencije – poput bolje komunikacije, digitalnih alata, otvorenih podataka – može se postići znatan pomak. **Participativna lokalna samouprava** nije cilj sam za sebe, već sredstvo da se kvalitet života građana poboljša i da se izgradi demokratsko građanstvo koje oseća lokalnu zajednicu kao *svoju*.

Zaključak

Građanska participacija u lokalnom upravljanju predstavlja kamen temeljac demokratije – ona je istovremeno i vrednost i instrument za bolje odlučivanje. U demokratski razvijenim društvima građani nisu puki posmatrači već aktivni sudionici političkog života između izbornih ciklusa. Evropska unija i Savet Evrope prepoznaju važnost tog principa i kroz standarde i primere dobre prakse podstiču države da unapređuju mehanizme neposrednog uključivanja građana. U zemljama EU videli smo raznolike pristupe – od referenduma i inicijativa koje daju pravno obavezujuće odluke, preko participativnog budžetiranja i savetodavnih procesa, do novih digitalnih metoda e-demokratije. Iako putevi mogu biti različiti, cilj je zajednički: približiti vlast građanima i povećati poverenje i legitimnost kroz **partnerstvo javnosti i vlasti**.

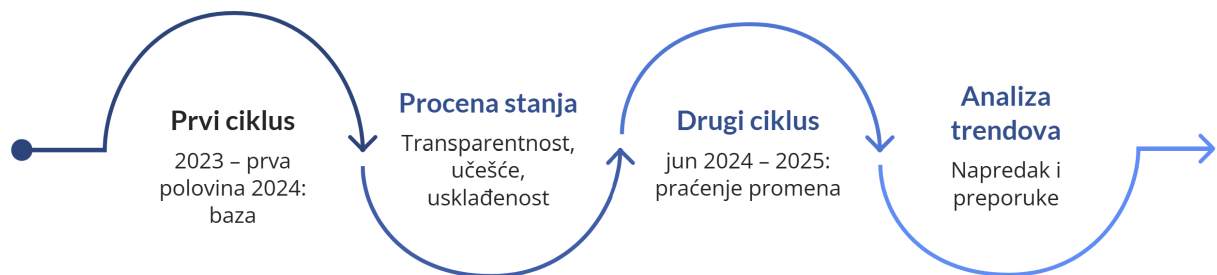
Srbija se, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, nalazi pred zadatkom da ojača svoju lokalnu demokratiju. Normativno, dosta toga je učinjeno – zakoni garantuju osnovna prava na učešće i uvedeni su neki moderni instituti. Ipak, pravi izazov je kulturne prirode: treba prevazići nasleđeno nepoverenje i pasivnost, kako građana tako i birokratije, te stvoriti okruženje u kome je participacija prirodan deo procesa upravljanja. Iskustva Češke, Bugarske, Mađarske, Slovačke, Rumunije i Hrvatske pružaju korisne lekcije – od toga kako snažan civilni sektor može pogurati lokalne vlasti na akciju, do upozorenja kako preterana centralizacija može ugušiti lokalnu inicijativu. Srbija svakako treba da izbegne potonje, a da podstakne prvo.

Konkretnim merama poput većeg uključivanja građana u kreiranje budžeta, korišćenja onlajn platformi za konsultacije, jačanja mesnih zajednica i transparentnosti, vlasti u Srbiji mogu osnažiti građane da postanu **partneri u odlučivanju**, a ne samo korisnici usluga ili kritičari sa strane. Time će lokalne politike biti kvalitetnije, a demokratija sadržajnije. Uključen građanin koji vidi da se njegov glas čuje imaće veće poverenje u

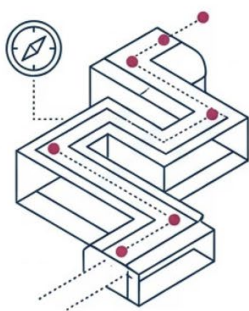
institucije i biće spremniji da doprinese zajednici. U današnje vreme, kada mnoge demokratije trpe zbog apatije i populizma, **odelotvoriti načelo participacije** na lokalnom nivou može biti najbolji način da se demokratija obnovi iz baze – “na najbližem nivou građanima”, kako to ističe i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Na kraju, valja naglasiti da participacija nije jednokratna događaj već **proces i odnos** između građana i vlasti koji se gradi stalno. Potrebno je strpljenje i istrajnost da bi se videle koristi. Ali svaka uspešno održana javna rasprava, svaki usvojeni građanski predlog, svaki partnerski projekat lokalne vlasti i NVO – korak su ka tome da participacija postane sastavni deo naše političke kulture. Demokratija u pravom smislu reči znači *vladavina naroda*, a to se može ostvariti samo ako građani dobiju šansu i podsticaj da u vladavini učestvuju svakodnevno, naročito tamo gde im je život neposredno pogođen – u njihovoj lokalnoj zajednici.

Zato je imperativ da nastavimo da jačamo kanale komunikacije i učešća, sledeći najbolje evropske prakse i učeći na sopstvenim iskustvima, kako bi lokalne zajednice u Srbiji postale **žive škole demokratije** u kojima građani i vlast zajedno rade na ostvarivanju zajedničkog dobra.

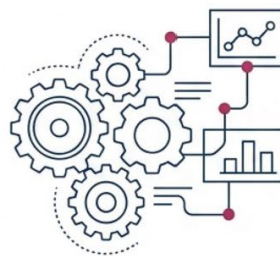
Rezultati procene stanja lokalnih samouprava



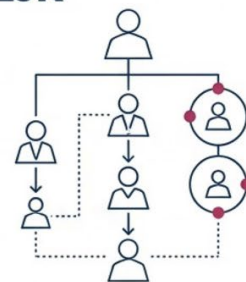
Strateški okvir



Izrada i koordinacija politika



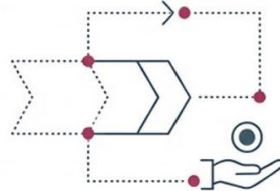
Službenički sistem i upravljanje LJR



Odgovornost



Pružanje usluga



Upravljanje javnim finansijama

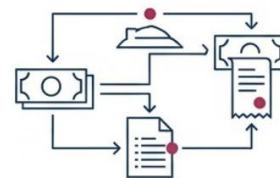


Tabela 2:

Broj	Oblast/indikator	Maksimalan broj poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024 -2025.
Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave				
1	Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju	26	6	8
Izrada i koordinacija politika				
2	Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	9	9
3	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	11	11
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima				
4	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	8	8
Odgovornost				
5	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	24	28
Pružanje usluga				
6	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	20	20
7	Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima	12	10	10
Upravljanje javnim finansijama				
8	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžetskih pratećih dokumenata			
		18	18	18
Ukupno poena		168	106	112

I Oblast : Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Indikator I: Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada javne uprave iz oblasti participacije građana i uključenost civilnog društva u njegovo donošenje

Ovaj strateški okvir kao i indikator prate da li u jedinici lokalne samouprave postoji planski dokument koji predviđa razvoj gradske/opštinske uprave u pravcu participacije građana i otvorenosti prema građanima kao i da li je civilno društvo učestvovalo u donošenju ovog dokumenta. Razvoj gradske/opštinske uprave može biti deo planskog dokumenta kao šireg dokumenta ili može biti poseban dokument. U izradi izveštaja akcenat se stavlja na konsultacije sa civilnim društvom, mehanizme praćenja implementacije plana razvoja i učešće civilnog društva i građana u tim mehanizmima.

Tabela 3: Postojanje planskog dokumenta koji predviđa unapređenje lokalne uprave

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Unapređenje rada gradske/opštinske uprave je prepoznato kao opšti/poseban cilj u planskim dokumentima JLS	4	2	2
E.2	Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su sprovedene prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave	4	0	2
E.3	Otvorenost/javnost poziva za uključivanje zainteresovanih strana u konsultacije prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave (kako bi se omogućio što širi obuhvat zainteresovanih strana)	2	2	2
E.4	Civilnom društvu se pružaju potpune informacije kao priprema za učešće u konsultacijama	2	2	2
E.5	Komentare i predloge dobijene u procesu konsultacija razmatraju lokalna tela zadužena za izradu ključnih strateških dokumenata	2	0	0
E.6	Lokalna uprava javno objavljuje povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija	1	0	0
E.7	Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada	2	0	0

	gradske/opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva			
E.8	Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme postiže se na osnovu otvorenog konkurentskog postupka	2	0	0
E.9	Sastanci lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave održavaju se redovno uz učešće predstavnika organizacija civilnog društva	2	0	0
E.10	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave se pripremaju najmanje na godišnjem nivou	4	0	0
E.11	Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave omogućavaju uvid u vrednovanje učinka	1	0	0
UKUPNO		26	6	8

Pretragom zvanične internet stranice grada Leskovca utvrđeno je da grad poseduje **Plan razvoja grada Leskovca 2022–2029**¹⁰. Međutim, razvoj gradske uprave u Planu razvoja nije među prioritarnim ciljevima, već se nalazi u **razvojnem pravcu 2 – Društveni razvoj**, kroz predviđeno učešće svih građana u životu grada, ali bez navođenja konkretnih mera i aktivnosti. Zbog toga smo za ovaj element dodelili 1 poen. Detaljnijom pretragom sekcije „Lokalna samouprava” u padajućem meniju i sekcije „Plan razvoja grada”, gde se nalaze sve javno dostupne informacije o procesu izrade Plana razvoja grada, utvrđeno je da postoji poziv za učešće u radnim grupama. Međutim, ono što zbunjuje jeste to što se u istoj sekciji nalazi poziv organizacijama civilnog društva da se kandiduju za radne grupe za izradu **Plana razvoja 2021–2027**.

Postavlja se pitanje da li je reč o srednjoročnom planu i da li je isti postupak ispoštovan i kod **Plana razvoja 2022–2029**, jer je na fokus grupi sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Leskovca zaključeno da lokalna samouprava to nije dodatno razjasnila.

U prethodnom periodu utvrđeno je da nije bilo najjasnije na koji se plan razvoja tačno odnosi poziv upućen organizacijama civilnog društva, pa je za taj element dodeljeno 0 poena. Međutim, u ovom monitoring ciklusu utvrđeno je da je lokalna samouprava sprovodila konsultacije, pa su dodeljena 2 poena. Na sajtu nismo pronašli dostupnu informaciju o telima koja treba da prate implementaciju Plana razvoja, kao ni informaciju o tome da li su organizacije civilnog društva uključene u rad tog tela, da li se ono sastaje na svakih šest meseci i da li su izveštaji javno dostupni.

¹⁰ <https://novi.gradleskovac.org/en/plan-razvoja-grada/>

Od učesnika fokus grupe nismo dobili informacije o tome da li ih je neko kontaktirao u vezi sa formiranjem mehanizma za praćenje implementacije Plana razvoja, niti u vezi sa učešćem u tom mehanizmu.

Ono što je zanimljivo jeste da je ova oblast, u odnosu na druge oblasti, ostvarila mali broj poena, ali je u drugom monitoring ciklusu ipak zabeležen napredak u uključivanju građana i organizacija civilnog društva, kao i u njihovom informisanju o planskom dokumentu, što se vidi i po broju poena. Takođe je značajno istaći da je, uz lokalnu upravu Vranje, Leskovac ostvario napredak u ovoj oblasti i indikatoru.

II Oblast: Izrada i koordinacija politika

Indikator II: Transparentnost rada gradskih/opštinskih veća u pripremi nacрта, predloga i odluka u lokalnoj upravi

Ova oblast se bavi analizom dva indikatora koji se odnose na transparentnost rada gradskih veća u pripremi nacрта i predloga i odluka u lokalnoj upravi, konkretnije na koji način su i u kojoj meri javne i dostupne informacije o tome, dok se drugi indikator bavi transparentnošću donošenja akata javnih politika i učešća civilnog društva u njihovom donošenju, počev od priprema i informacija o izradi dokumenta javne politike, rane faze konsultacija do usvajanja nacрта.

Tabela 4. Indikator 2: Transparentnost rada veća i pripreme nacрта i predloga odluka u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Informacije o održavanju sednica gradskog, odnosno opštinskog veća, uključujući i dnevni red, se unapred objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	4	4
E.2	Zapisnici sa sednica gradskog, odnosno opštinskog veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	2	2
E.3	Nacrti i predlozi odluka sa sednica veća se objavljuju na internet stranici JLS	2	1	2
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	2	1
UKUPNO		12	9	9

Na glavnoj stranici zvanične internet prezentacije grada Leskovca, u delu „**Lokalna samouprava**”, nalazi se sekcija „**Gradsko veće**”. Klikom na tu sekciju otvara se spisak

sednica Gradskog veća¹¹, podeljenih prema trajanju mandata Gradskog veća, odnosno na period od četiri godine. Klikom na neku od sednica otvaraju se dnevni red i odluke Gradskog veća, ali bez unapred objavljenog poziva za sednicu. Do ovih informacija dolazi se lako, u dva klika, pa su dodeljena 2 poena. Analizom internet stranice grada Leskovca utvrdili smo da klasičnih zapisnika sa sednica Gradskog veća nema, već je sve objedinjeno u jedan dokument, koji je takođe lako dostupan. Iako se to ne uklapa u propisanu metodologiju dodele poena, dodeljen je 1 poen, jer su informacije dostupne makar i na ovaj način, u objedinjenom obliku.

U javno dostupnim sekcijama moguće je pronaći odluke Gradskog veća grada Leskovca. Reč je o odlukama i rešenjima, bez nacрта i predloga, ali informacije ipak postoje, pa je dodeljen 1 poen. Uz odluke se ne objavljuju sažeci, ali se čitanjem nekih od dostupnih odluka došlo do zaključka da su materijali lako razumljivi. Zbog toga je, čak i u nedostatku sažetaka, moguće razumeti o čemu se na sednici govorilo, pa je dodeljen 1 poen.

Na osnovu dodeljenih poena možemo zaključiti da je situacija u vezi sa ovim indikatorom ostala nepromenjena.

Indikator III: Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi

Ova oblast prati da li se građani i organizacije civilnog društva uključuju i na koji način, da li dovoljno transparentno u donošenje dokumenata javnih politika.

Tabela 5. Indikator 3: Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	2	2
E.2	Proaktivnost opštinske/gradske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	2	2
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	2	2
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	1	1
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	2	2

¹¹ <https://novi.gradleskovac.org/en/sednice-gradskog-veca/>

E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	2	2
UKUPNO		18	11	11

Pregledom zvanične internet stranice grada Leskovca utvrđeno je da se javno dostupne informacije o održanim konsultacijama nalaze u donjem delu glavne stranice, gde su postavljene oznake koje sadrže informacije o sprovedenim konsultacijama u vezi sa donošenjem dokumenata javnih politika.

Gradska uprava Leskovac koristila je tri kanala komunikacije: **internet stranicu, mejling listu i poziv upućen preko lokalnog medija**. Takođe, u upotrebi su **posebni baneri** u okviru kojih se objavljuju informacije o konsultativnim procesima sa OCD i građanima. Iz dostupnih dokumenata, kao i iz razgovora sa predstavnicima organizacija civilnog društva, nismo utvrdili da su konsultacije sprovedene u ranoj fazi izrade dokumenata, pa je dodeljen 1 poen.

Izveštaji su lako dostupni i do njih se dolazi u tri klika od glavne strane, ali pošto nisu objavljeni svi dokumenti za sve javne konsultacije, dodeljen je 1 poen. Izveštaji sa održanih javnih rasprava sadrže sve predviđene elemente koji se odnose na sadržinu predloga, podnosioca, obrazloženje, informaciju o tome da li je predlog prihvaćen ili ne, kao i razloge za takvu odluku.

Što se tiče uključivanja građana u donošenje odluka generalno, od predstavnika organizacija civilnog društva čuli smo da nema konsultacija u ranoj fazi, kao i da se građani ustručavaju da učestvuju u javnim raspravama jer ne postoji dvosmerna komunikacija između njih i gradske uprave. Takođe, smatraju da nemaju dovoljno informacija o odlukama koje se donose i strateškim dokumentima, a često su izostajale i povratne informacije o predlozima koje su slali nadležnoj upravi.

Ipak, istakli su i pozitivne primere, a to su **Odluka o mesnim zajednicama**, usvajanje većeg broja predloga koje su podneli predstavnici OCD iz Leskovca, kao i usvajanje **Odluke o budžetu grada za 2024. godinu i budžeta za 2025. i 2026. godinu**.

Neki učesnici istakli su da je za participaciju značajna forma uključivanja građana prilikom donošenja budžeta, odnosno mogućnost da građani popune obrazac i predlože konkretno rešenje, projekat i slično. Međutim, to zahteva određeni nivo informatičke pismenosti, pa se dešava da građani koji nemaju pristup tehničkim resursima, kao što su kompjuter, štampač i internet, ili pripadaju starijoj populaciji, odnosno nisu informatički pismeni, nisu u mogućnosti da ravnopravno učestvuju.

Važno je pomenuti da je na završetku drugog monitoringa sprovedena javna rasprava o Modelu odluke o javnim konsultacijama i javnim raspravama, koja dodatno unapređuje lokalni pravni okvir u vezi sa participacijom građana. **U obrazloženju se poziva upravo na principe SIGMA, koji su korišćeni u ovom istraživanju, a tiču se dobrog upravljanja.**

Ovaj proces pokrenula je narodna inicijativa koju su podnele lokalne organizacije, a na javnoj raspravi predstavljen je Model odluke o javnim konsultacijama i javnim raspravama, unapređen u odnosu na predlog lokalne uprave. Ovakav potez lokalne

uprave treba pohvaliti kao proaktivan, jer predstavlja unapređenje pravnog okvira za participaciju građana.

III Oblast: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Indikator IV: Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi

Ova oblast i indikator nam bliže pojašnjavaju postojanje mera za unapređenje integriteta zaposlenih u javnoj upravi kroz praćenje da li je u lokalnoj upravi usvojen Kodeks službenika i nameštenika, da li se javnost redovno izveštava o tome. Takođe je kao važan deo i antikorupcijski plan i izveštaj o radu antikorupcijskih tela u lokalnim samoupravama.

Tabela 6. Indikator 4: Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0	0
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	2	2
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom	2	2	2
E.5	Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravom sporu	4	0	0
E.6	Usvojen lokalni antikorupcijski plan	2	2	2
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	0	0
UKUPNO		22	8	8

Uvidom u internet prezentaciju grada Leskovca utvrđeno je da u sekciji „Lokalna samouprava“, u padajućem meniju, postoji podsekcija koja se odnosi na **Plan**

integriteta¹². Klikom na nju otvara se spisak dokumenata: **Kodeks poslovnog ponašanja i poslovne etike zaposlenih, Etički kodeks ponašanja funkcionera grada Leskovca i Deklaracija o ulozi funkcije upravljanja ljudskim resursima grada Leskovca**.

Klikom na već opisanu sekciju „Plan integriteta” može se videti da postoji i Žalbena komisija, formirana rešenjem 2017. godine. Javno je dostupno samo rešenje, ali ne i Poslovnik o radu, pa dodeljujemo 1 poen. Uvidom u rešenje o formiranju Komisije utvrđeno je da su predsednik i dva člana ispunili zakonom propisane uslove za predsedavanje i članstvo u Komisiji. U sekciji „Lokalna samouprava”, u padajućem meniju, postoji zasebna sekcija „**Lokalni antikorupcijski plan**”¹³. Međutim, u samom dokumentu nije predviđeno učešće OCD u nekom od kontrolnih mehanizama, već samo saradnja sa OCD u smislu rada sa ranjivim grupama, raspodele pomoći i slično.

Tokom 2025. godine došli smo do informacija o procesu formiranja Antikorupcijskog tela od strane grada Leskovca, kao i o činjenici **da javni poziv za izbor članova nije raspisivan godinama unazad**.

IV Oblast: Odgovornost

Indikator V: Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici

Ovaj indikator se bavi time kako je lokalna uprava organizovana u smislu podele poslova na resore, službe, odeljenja i na koji način su te informacije dostupne građanima sa akcentom na građane sa invaliditetom kao i na obavezu službene upotrebe jezika i pisma u sredinama gde je određen procenat pripadnika/ca nacionalnih manjina.

Tabela 7 Indikator 5: Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske/opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4

¹² <https://novi.gradleskovac.org/en/plan-integriteta/>

¹³ <https://novi.gradleskovac.org/en/lokalni-antikorupcijski-plan/>

E.3	Informator o radu gradske/opštinske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
E.4	Statut opštine/grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0	0
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	0	4
E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave	4	4	4
E.7	Spisak važećih planskih dokumenta (strateških dokumenata, akcionih planova, programa) nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
E.8	Dokumenti u vezi pripreme i realizacije budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
UKUPNO		32	24	28

Na glavnoj stranici, u sekciji „**Lokalna samouprava**”, u padajućem meniju nalazi se **šema organizacije javne uprave**¹⁴, koja je dostupna jednim klikom. Informacije su potpune. U pomenutom padajućem meniju, u sekciji „**Gradska uprava**”, otvara se još jedan padajući meni u kojem su nabrojana odeljenja. Klikom na neko od navedenih odeljenja otvara se stranica za svako odeljenje posebno, sa adresom, mejl adresom i kontakt telefonom, ali ne i imenima lica koja su zaposlena u tom odeljenju. Na toj stranici postoje i obaveštenja aktuelna za to odeljenje.

U sekciji „Lokalna samouprava”, u padajućem meniju, postoji odeljak o **Informatoru o radu**¹⁵, a klikom na njega otvara se stranica koja sadrži Informator o radu organa grada Leskovca i poseban informator o radu mesnih kancelarija.

Statut se nalazi u istoj sekciji, ali se klikom na njega otvara PDF verzija za koju se, prema datumu iz 2018. godine, vidi da nije ažurirana.

Što se tiče **Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta**, u drugom monitoring ciklusu naknadno je pronađena informacija da se u „Službenom glasniku grada Leskovca” iz 2024. godine nalazi Odluka o izmenama i dopunama Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta u Gradskoj upravi Leskovac.

Godišnji plan javnih nabavki¹⁶ nalazi se kao posebna oznaka, dok se i spisak važećih planskih dokumenata nalazi u posebnim oznakama. Deo strateških dokumenata koji se odnose na ulaganja i privredno-ekonomski razvoj nalazi se u posebnoj sekciji „Privreda”,

¹⁴ <https://novi.gradleskovac.org/en/struktura-gradske-vlasti/>

¹⁵ <https://novi.gradleskovac.org/en/informatori-o-radu/>

¹⁶ <https://novi.gradleskovac.org/en/javne-nabavke/>

dok se dokumenti važni za budžet nalaze u zasebnoj sekciji. Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta nalazi se u sekciji „Gradska uprava” i lako je dostupan.

Kada upoređujemo stanje u lokalnoj upravi sa prethodnim monitoring ciklusom, možemo zaključiti da je transparentnost dokumenata dobro ocenjena i unapređena, bez obzira na isti broj poena. Tokom izrade izveštaja na sajtu su postali dostupni dokumenti u vezi sa **Javnom raspravom**¹⁷ o Modelu odluke o javnim konsultacijama i raspravama, a sam proces sproveden je u zakonom predviđenim okvirima.

V Oblast: Pružanje usluga

Indikator VI: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Ovaj indikator meri na koji način su razvijene usluge građanima sa akcentom na e-usluge i na koji način i meri su dostupne građanima. Kao i kod prethodno opisanog indikatora koji se bavio odgovornošću i ovde se poseban akcenat stavlja na razvoj usluga za građane sa invaliditetom i zakonsku obavezu upotrebe jezika i pisma neke od nacionalnih manjina.

Tabela 8. Indikator 6: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024 - 2025.
E.1	U gradu/opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava	4	2	2
E.2	Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan	4	2	2
E.3	Uspostavljeno je jedinstveno upravno mesto u lokalnoj upravi	2	2	2
E.4	Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi	4	0	0
E.5	Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu eUprava	4	4	4
E.6	Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima	2	2	2

¹⁷ <https://novi.gradleskovac.org/en/javna-rasprava-o-nacrtu-odluke-o-javnim-raspravama/>

	nacionalnih manjina je omogućen pristup uslugama na jezicima nacionalnih manjina (za one JLS u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine)			
E.7	Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge	4	4	4
E.8	Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane	4	4	4
UKUPNO		28	20	20

Uvidom u internet stranicu i dostupna dokumenta javnih politika utvrđeno je da ne postoji mera, cilj ili strateški pravac koji se odnosi na povećanje obima usluga za građane. Međutim, analizom **Plana razvoja grada Leskovca**¹⁸, posebno mera koje se odnose na osobe sa invaliditetom, utvrđeno je da ipak postoji određeni plan razvoja usluga, sa akcentom na građane sa invaliditetom.

Iako nema jasno navedenih mera koje se odnose na javne usluge građanima, isticanje ciljeva održivog razvoja i Agende 2030 u planiranju, posebno kada je reč o marginalizovanim grupama, Romima i osobama sa invaliditetom, mora se pozitivno bodovati i oceniti kao dobar primer lokalne samouprave koja razvija usluge prema potrebama građana. Zato ovaj element ocenjujemo pozitivno, iako nije sveobuhvatan.

U Leskovcu je 2023. godine otvoreno Jedinствeno upravno mesto. Ne postoji Knjiga utisaka u kojoj bi građani mogli da izraze svoje mišljenje o radu javne uprave, a nikakve dodatne informacije o tome nismo dobili od predstavnika javne uprave Leskovca.

Zanimljiv je pristup komunikaciji javne uprave sa građanima putem oznake „**Gradonačelnik**”. Klikom na ovu oznaku otvara se podsekcija u kojoj građani mogu postaviti **pitanje gradonačelniku**¹⁹.

Na glavnoj internet stranici grada Leskovca postoji sekcija „**E-uprava**”, a klikom na nju otvara se padajući meni u kojem se nalaze tri predviđene usluge. U gradu Leskovcu nije u službenoj upotrebi nijedan jezik nacionalnih manjina u Republici Srbiji, pa smo po metodologiji dodelili 2 poena.

Otvaranjem Jedinствenog upravnog mesta i uvođenjem pojedinih internet servisa građanima sa invaliditetom pružaju se određene usluge, a obe zgrade u kojima se pružaju administrativne usluge dostupne su osobama sa invaliditetom.

¹⁸ <https://novi.gradleskovac.org/en/plan-razvoja-grada/>

¹⁹ <https://novi.gradleskovac.org/en/pitajte-gradonacelnika/>

Analizom internet stranice grada Leskovca utvrđeno je da su usluge dostupne građanima **u najviše tri klika**. Primećeno je da su negativni poeni dobijeni kada je u pitanju stepen zadovoljstva građana. Ipak, pozitivno je to što je na sajtu dodata sekcija **u vidu ankete** koja ispituje zadovoljstvo građana uslugama javne uprave, ali rezultati nisu dostupni. Sekcija se nalazi u donjem delu glavne stranice.

Indikator VII: Dostupnost i kvalitet pružanja besplatne pravne pomoći građanima

U okviru strateške oblasti Pružanje usluga, kao poseban indikator smo izdvojili i obradili Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima. Naime, Zakonom o besplatnoj pravnoj pomoći²⁰ u Republici Srbiji jedinice lokalne samouprave pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima, formiranjem službe besplatne pravne pomoći. Ovaj Zakon takođe predviđa da u slučaju nedostatka kapaciteta, da susednom/susednim opštinama mogu formirati zajedničku službu. Elementi unutar ovog indikatora prate postojanje akta jedinice lokalne samouprave o formiranju službe besplatne pravne pomoću, pristupačnost i dostupnost za osobe sa invaliditetom, postojanje kontakt informacija na sajtu grada/opštine, izradu i objavljivanje izveštaja o radu službe besplatne pravne pomoći.

Tabela 9. Indikator 7: Dostupnost pravne pomoći građanima

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Postojanje akta JLS da je oformljena služba besplatne pravne pomoći u gradu/opštini	4	2	2
E.2	Informacije o službi bpp su javno dostupne i lako se do njih dolazi, sadrže potrebne kontakt informacije	2	2	2
E.3	Da li je služba bpl pristupačna i dostupna za osobe sa invaliditetom	4	4	4
E.4	Izveštaji o radu službe bpp se redovno objavljuju i javno su dostupni	2	2	2
UKUPNO		12	10	10

Na glavnoj strani postoji markica koja je predstavljena kao vodič za građane sa informacijama o pružaocu, kontakt mejl, telefon i adresa, mogućnost preuzimanja

²⁰ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

Zahteva za besplatnu pravnu pomoć kao i informacije koje su kategorije lica su Zakonom predviđene za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć. U opisu javne uprave ima informacija o službi a u regap sistemu ima informacija o besplatnu pravnu pomoć kao vidu usluge koju pruža Lokalna uprava.

Služba se nalazi u ugradi gradse uprave , pristupačna je i dostupna za osobe sa invaliditetom. Uvidom u Registar pružalaca na sajtu Ministarstva pravde ima podataka koji mogu poslužiti kao izveštaj dok na sajtu grada nema posebnog izveštaja o radu službe²¹.

VI Oblast: Upravljanje javnim finansijama

Indikator VIII: **Stepen poštovanja budžetskog kalendara i transparentnost budžetskih dokumenata**

Ovaj indikator je kombinacija dva indikatora, efikasnosti javnih finansija, stepen poštovanja budžetskog kalendara i transparentnost dokumenata kao što su izveštaj o realizaciji budžeta i završni račun, kao i građanski vodič kroz budžet i završni račun. Ova dva indikatora su su u kontekstu uključivanja građana važni jer pored zakonske obaveze uključivanja građana u donošenje budžeta, drugih planskih dokumenata, predviđenih Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije²² mnoge lokalne samouprave ne poštuju u potpunosti propise i ne uključuju građane na pravi način.

Tabela 10. Indikator 8: Stepen poštovanja budžetskog kalendara i transparentnost pratećih budžetskih dokumenata

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024 - 2025.
E.1	Priprema budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	4	4
E.2	Utvrđivanje predloga budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	2	2	2
E.3	Usvajanje budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom	4	4	4
E.4	Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta	2	2	2

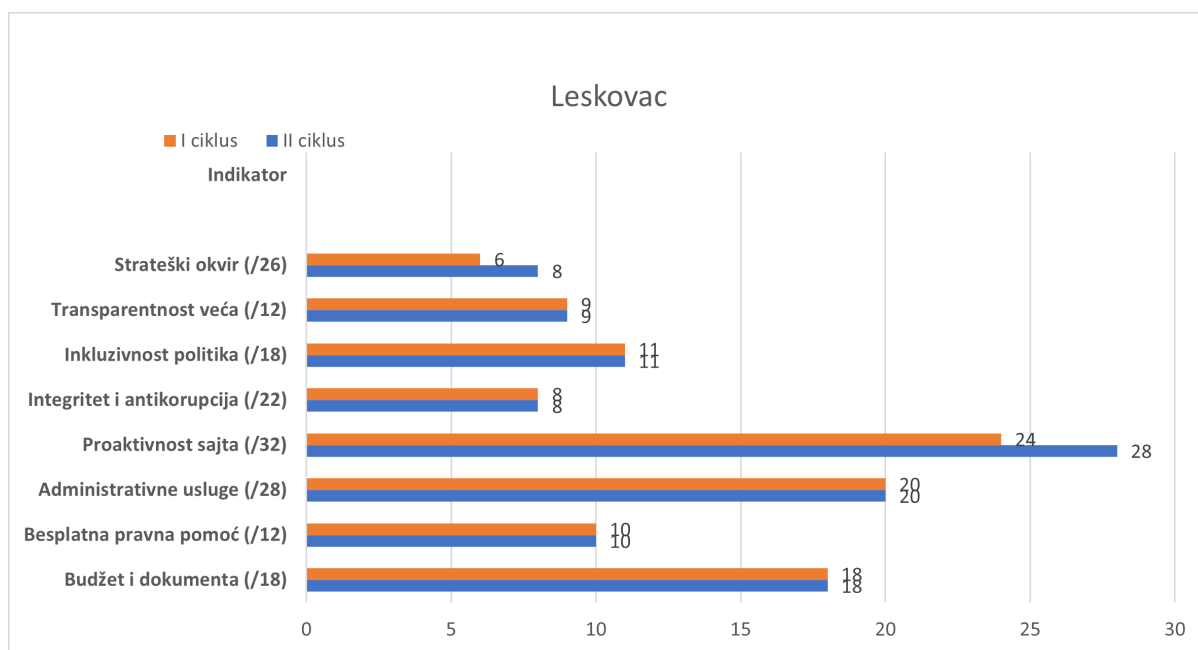
²¹ https://novi.gradleskovac.org/wp-content/uploads/2022/12/Besplatna_pravna_pomoc-vodic.pdf

²² <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

E.5	Dokumenta koja se tiču budžeta su dostupna na zvaničnom sajtu opštine/grada	4	4	4
E.6	Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)	2	2	2
UKUPNO		18	18	18

Uvidom u budžetska dokumenta na posebnoj **markici Budžet u okviru sekcije Dokumenti** utvrđeno je da postoje dokumenta koja se tiču budžeta 2023²³. i uputstvo za pripremu odluke o budžetu na vreme pa su i koraci koji su usledili bili na vreme. Predlog odluke o budžetu je predat na vreme 1. avgusta korisnicima. Analizom odluke se utvrdilo da je ispoštovan zakonski rok a postoji i programski budžet u svim stavkama. Na glavnoj strani pod Dokumenta, klikom na markicu Budžet, dostupna Odluka o budžetu gde se može videti i u **exelu pa se smatraju mašinski čitljivim**.

4. Zaključci po oblastima



Izveštaj koji smo izradili sadrži opšte informacije o metodologiji, cilju istraživanja, lokalnoj samoupravi u kojoj smo radili i opšti osvrt na prakse u regionu ipak bilo je neophodno da se dodatno, nakon pregleda rezultata koji je postigla javna uprava sa

²³ <https://novi.gradleskovac.org/en/javna-rasprava-o-budzetu/>

kojom smo radili, lokalizuju i izlistaju zaključci i preporuke u svrhu unapređenja rada. Preporuke za unapređenje su predstavljene za one oblasti u kojima je uočena potreba za unapređenjem i za koje je data konkretna preporuka od strane istraživača, učesnika u fokus grupi ili predstavnika javne uprave. Od posebnog su značaja preporuke koje smo dobili od predstavnika organizacija civilnog društva kao i razmišljanja kako unaprediti uključivanje građana od strane predstavnika javnih uprava sa kojima smo imali prilike da razgovaramo.

Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Iako je proces donošenja planskog dokumenta bio proces koji je imao određeno trajanje, postoje zaključci koji se odnose na korake koji su trebali biti ispoštovani. Planu razvoja grada Leskovca nedostaju konkretne mere koje se odnose na razvoj javne uprave posebno u pogledu usluga za građane a takođe nedostaju Mehanizmi za praćenje primene Plana razvoja, postupak primene, izveštaji, sastanci i transparentnost kao i učešće organizacija civilnog društva u Mehanizmu za praćenje primene.

Izrada i koordinacija politika

Ova oblast je dobro ocenjena ali joj nedostaju neki elementi, kao što je objavljivanje sažetaka, proaktivnost u radu, konsultacije u ranoj fazi kao i korišćenje društvenih mreža za informisanje građana.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Nedostaci opisani u ovoj oblasti se odnose na nepostojanje Mehanizama za praćenje primene anti korupcijskog plana, a takođe nije predviđeno da se organizacije civilnog društva uključe u praćenje i sprovođenje Plana integriteta već se kao što je spomenuto samo uključuju kada je reč o donacijama i socijalnim davanjima.

Odgovornost

Za razliku od ostalih lokalnih samouprava obuhvaćenih ovim istraživanjem, lokalna samouprava Leskovac je u ovoj oblasti dobila nešto manje poena, jer Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta nije lako javno dostupan, a Statut iako lako dostupan nije ažuriran.

Pružanje usluga

Ova oblast je ocenjena veoma dobro ali što se tiče elemenata koji se odnose na komunikaciju sa građanima, predviđeno je da se pitanja, sugestije, predlozi itd. idu preko markice „Pitajte gradonačelnika“ i putem ankete ali pitanja, odgovori, rezultati ankete nisu javno dostupni. Što se tiče besplatne pravne pomoći, tu je lokalna uprava u boljoj organizaciji nego druge lokalne uprave sa juga Srbije.

Upravljanje javnim finansijama

Oblast koja je ocenjena najvećim ocenama ali uvek ima mogućnosti za unapređenje posebno oko informisanja građana o budžetskom procesu, predlozima, načinima uključivanja.

5. Preporuke po oblastima

Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Neophodno je odrediti Mehanizam za praćenje primene Plana razvoja grada, imati redovne sastanke Mehanizma, objavljivati izveštaje i zapisnike sa sastanaka i uključiti organizacije civilnog društva u Mehanizam za praćenje primene planskog dokumenta kao i u srednjoročne planove (2024-2026 i 2025-2027).

Izrada i koordinacija politika

Jedna od preporuka koja se pojavila i u razgovoru sa predstavnicima organizacija civilnog društva jeste da lokalna uprava u većem obimu koristi društvene mreže kao kanal komunikacije sa građanima, posebno mladima i onima koji nemaju mogućnost da fizički dođu do uprave.

Takođe je navedeno da je neophodno objavljivati zapisnike, predloge i nacрте akata sa sednica Gradskog veća i učiniti ih dostupnim u posebnoj sekciji, radi veće preglednosti.

Organizacije civilnog društva predložile su sprovođenje konsultacija u ranoj fazi donošenja javnih politika ili barem obezbeđivanje načina da građani i OCD učestvuju u ranoj fazi pripreme tih dokumenata.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Preporuka za unapređenje ove oblasti jeste da gradska uprava izradi antikorupcijski plan ili da u postojeći Plan integriteta unese konkretnije antikorupcijske mere, kao i da uključi civilno društvo u mehanizam praćenja sprovođenja tih mera.

Odgovornost

Unapređenje ove oblasti moguće je kroz redovno ažuriranje Statuta grada i kroz obezbeđivanje lake dostupnosti Pravilnika o sistematizaciji radnih mesta.

Pružanje usluga

Iako je ova oblast ocenjena visokom ocenom, radi daljeg unapređenja neophodno je uvesti Knjigu utisaka ili, na neki drugi način - putem ankete ili kancelarije za brze odgovore - omogućiti građanima da izražavaju mišljenje o radu gradske uprave, kao i učiniti javno dostupnim rezultate ankete o zadovoljstvu građana. Takođe je moguće konsultovati građane o tome kako bi i na koje načine želeli da izražavaju mišljenje o radu gradske uprave.

Preporuke organizacija civilnog društva za povećanje transparentnosti i participacije

Tokom realizacije monitoringa stanja javne uprave u gradu Leskovcu organizovane su dve fokus grupe sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Leskovca. Prva fokus na temu „Kako građani utiču na odluke u svojim lokalnim zajednicama?“, i razgovor sa

predstavnicima civilnog društva u Leskovcu, o praksama i iskustvima uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na nivou grada Leskovca održana je 26. septembra 2024. godine.²⁴

Druga fokus grupa pod nazivom "Odluka o javnim raspravama po meri građana", organizovana je 27. januara 2026. godine, a sastavni deo razgovora sa predstavnicima civilnog društva u Leskovcu bilo je i predstavljanje nacrta **Odluke o Javnim raspravama i konsultacijama**, koji je pripremio projektni tim Odbora za ljudska prava Niš.²⁵ Tokom navedenih fokus grupa, predstavnici organizacija civilnog društva izneli su sledeće stavove i preporuke:

Ne postoji lokalna odluka o javnim raspravama u Leskovcu

Učesnici nisu upoznati sa postojanjem lokalne odluke koja bliže uređuje organizaciju javnih konsultacija i javnih rasprava. Jedan učesnik je naveo: *"Nisam čula da postoji odluka koja bliže opisuje zakazivanje i način sprovođenja javnih konsultacija." "Ako mislite na dokument koji reguliše proceduru, to ne postoji. Ali odluka o organizovanju javnih rasprava postoji, zato što to donosi Gradsko veće."*

Nedostatak informacija

Građani često nisu obavešteni o održavanju javnih rasprava. Informacije se uglavnom objavljuju na sajtu grada ili na oglasnim tablama, što nije dovoljno za širu informisanost. Učesnik je istakao: *"Ako ne pratite sajt grada, ne možete da dobijete informacije."*

Najbolja transparentnost zabeležena je kod javne rasprave o odluci o mesnim zajednicama, a najlošija kod usvajanja urbanističkih planova. Zaključak je da lokalna samouprava ako želi zna da organizuje dobro javne rasprave.

Kratki rokovi

Pozivi za javne rasprave se objavljuju sa kratkim vremenskim okvirima, što onemogućava građanima da se adekvatno pripreme i učestvuju. *"Vremenski je prekratko da se građani pozovu, animiraju, da poziv zaživi među ljudima."* Jedan učesnik je rekao: *"Ne poštuje se rok od 20 dana za javnu raspravu."*

Nedostatak građanskog vodiča za budžet

Budžetski i drugi složeni dokumenti nisu predstavljeni na razumljiv način za građane. Jedan učesnik je napomenuo: *"Budžet se ne razume, nema građanskog vodiča za budžet."*

Nedovoljna inkluzivnost

Građani se ne osećaju pozvanim da učestvuju u javnim raspravama. Atmosfera na samim događajima često nije podsticajna. *"Običan građanin nema pristup i ne može da da"*

²⁴ Prva fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-leskovcu-kako-gradani-uticu-na-odluke-u-svojim-lokalnim-zajednicama/>

²⁵ Druga fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-leskovcu-odluka-o-javnim-raspravama-po-meri-gradana/>

predloge o svim aktuelnim stvarima." „Na javnoj raspravi o budžetu grada Leskovca za 2024. usvojeno je 28% predloga građana.“

Tehničke prepreke

Procedura za podnošenje predloga je komplikovana, posebno za građane koji nisu informatički pismeni. *"Poziv je napisan 'pravnički', obrazac morate da skinete, popunite, skenirate i pošaljete – za nekoga ko je informatički nepismen to je zaista teško." „Kada dođete na javnu raspravu, sala je puna sa ljudima iz lokalne administracije i nema mesta za veće učešće građana“.*

Nema javnih konsultacija

Građani nisu uključeni u rane faze izrade dokumenata, već se suočavaju sa gotovim nacrtima na samim javnim raspravama. *"Često ljudi vide dokument prvi put na javnoj raspravi." "Sve vreme pričamo o javnim raspravama jer konsultacija nema."*

Nedostatak povratnih informacija

Građani retko dobijaju odgovore na svoje predloge ili komentare. Kada odgovori i stignu, često su nepotpuni ili generički. *"Nismo dobili konkretan odgovor, nije nam jasno šta se desilo sa našim predlogom." "Kada smo tražili podatke o broju divljih deponija, nismo dobili konkretne informacije. Kako da damo predloge bez tačnih podataka?"*

Nedostatak lokalnog pravnog okvira

Ne postoje lokalne odluke ili pravilnici koji jasno definišu procedure za javne konsultacije i rasprave. *"Ne postoji lokalna odluka koja bliže opisuje zakazivanje i način da se rade javne rasprave."*

Preporuke za unapređenje javnih konsultacija i rasprava:

1. **Izrada lokalne odluke** koja jasno definiše procedure za organizaciju javnih konsultacija i rasprava, u skladu sa zakonskim okvirima.
2. **Proaktivno informisanje građana** putem različitih kanala komunikacije, uključujući lokalne medije, društvene mreže i direktne kontakte (npr. email liste na kojima se građani prijavljuju).
3. **Povećanje inkluzivnosti** kroz saradnju sa organizacijama civilnog društva, koje mogu pomoći u mobilizaciji i edukaciji građana.
4. **Pojednostavljenje procedura** za podnošenje predloga, uključujući uklanjanje nepotrebnih administrativnih koraka i omogućavanje različitih načina dostavljanja predloga (on line, poštom, lično).
5. **Obezbeđivanje povratnih informacija** građanima o sudbini njihovih predloga, uz jasno obrazloženje ukoliko predlog nije prihvaćen.
6. **Edukacija službenika** u lokalnoj samoupravi o značaju participativne demokratije i učešća građana u procesima donošenja odluka.

7. **Uvođenje mehanizama odgovornosti** koji bi uključivali i sankcije za nepoštovanje procedura javnih konsultacija i rasprava.

6. Model odluke o javnim raspravama i konsultacijama

Navedene aktivnosti bile su usmerene na stvaranje konkretnih institucionalnih mehanizama koji omogućavaju građanima da budu aktivni učesnici u donošenju odluka, a ne pasivni posmatrači. Kroz izradu nacrtu Odluka o javnim raspravama i konsultacijama u pet gradova, nastojali smo da postavimo formalne okvire za participaciju građana, čime se direktno odgovara na dugogodišnji problem nedovoljne uključenosti javnosti u lokalne politike. Ovaj pristup nije bio samo tehnički – njegova suština je bila u promeni prakse: od zatvorenog i administrativnog odlučivanja ka inkluzivnim, transparentnim i odgovornim procesima. Kad je grad Leskovac u pitanju, projektni tim Odbora je nije uspeo da organizuje konsultativne sastanke sa predstavnicima gradske uprave Leskovac u cilju predstavljanja nacrtu Odluke o javnim raspravama i konsultacijama i saradnji na izradi finalnog teksta. U saradnji sa predstavnicima OCD iz Leskovca, 12. februara 2026. godine na osnovu člana 68. Zakona o lokalnoj samoupravi, člana 58. i 59. Zakona o referendumu i narodnoj inicijativi i člana 114. Statuta grada Leskovca formiran je Inicijativni odbor za podnošenje predloga za organizovanje javne rasprave o Modelu odluke o konsultacijama i javnim raspravama, i pokrenuta narodna inicijativa. Nakon toga je grad Leskovac pokrenuo **Javnu raspravu o Nacrtu odluke o javnim raspravama**²⁶ u okviru koje je 12. marta 2026. godine grad Leskovac je organizovao otvoreni sastanak, na kojem je predstavljen Model odluke o javnim raspravama i konsultacijama, koji možete preuzeti sa sledećeg linka:

[Model Odluke o javnim raspravama i konsultacijama Leskovac](#)

Literatura za deo o Građanskoj participaciji:

- **Amosun, T., Chu, J., Rufai, O., Muhideen, S., Shahani, R., & Gonlepa, M. (2021).** Does e-government help shape citizens' engagement during the COVID-19 crisis? A study of mediational effects of how citizens perceive the government. *Online Information Review*, 46(5), 846–866.
Link: <https://doi.org/10.1108/oir-10-2020-0478>
- **Berg, A., Giest, S., Groeneveld, S., & Kraaij, W. (2020).** Inclusivity in online platforms: recruitment strategies for improving participation of diverse sociodemographic groups. *Public Administration Review*, 80(6), 989–1000.
Link: <https://doi.org/10.1111/puar.13215>
- **Chapman, K., Dixon, A., Cocks, K., Ehrlich, C., & Kendall, E. (2022).** The dignity project framework: an extreme citizen science framework in occupational therapy and

²⁶ <https://novi.gradleskovac.org/javna-rasprava-o-nacrtu-odluke-o-javnim-raspravama/>

rehabilitation research. *Australian Occupational Therapy Journal*, 69(6), 742–752.

Link: <https://doi.org/10.1111/1440-1630.12847>

• **Choo, M., Choi, Y., Yoon, H., Bae, S., & Yoon, D. (2023).** Citizen engagement in smart city planning: the case of living labs in South Korea. *Urban Planning*, 8(2).

Link: <https://doi.org/10.17645/up.v8i2.6416>

• **Coleman, S., & Firmstone, J. (2014).** Contested meanings of public engagement: exploring discourse and practice within a British city council. *Media Culture & Society*, 36(6), 826–844.

Link: <https://doi.org/10.1177/0163443714536074>

• **Cooper, C., Hawn, C., Larson, L., Parrish, J., Bowser, G., Cavalier, D., ... & Wilson, S. (2021).** Inclusion in citizen science: the conundrum of rebranding. *Science*, 372(6549), 1386–1388.

Link: <https://doi.org/10.1126/science.abi6487>

• **Dascalu, S. (2020).** The successes and failures of the initial covid-19 pandemic response in Romania. *Frontiers in Public Health*, 8.

Link: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00344>

• **Falco, E., & Kleinhans, R. (2018).** Beyond technology: identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement. *International Journal of Information Management*, 40, 17–20.

Link: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2018.01.007>

• **Firmstone, J., & Coleman, S. (2014).** Public engagement in local government: the voice and influence of citizens in online communicative spaces. *Information Communication & Society*, 18(6), 680–695.

Link: <https://doi.org/10.1080/1369118x.2014.986180>

• **Gálvez-Rodríguez, M., Rosario, A., & Pérez, M. (2019).** The Syrian refugee crisis: how local governments and NGOs manage their image via social media. *Disasters*, 43(3), 509–533.

Link: <https://doi.org/10.1111/disa.12351>

• **Golan, G. (2013).** An integrated approach to public diplomacy. *American Behavioral Scientist*, 57(9), 1251–1255.

Link: <https://doi.org/10.1177/0002764213487711>

• **Gupta, A. (2021).** Local development planning in Nepal: does it actually reflect citizen participation?. *Journal of Management and Development Studies*, 30(1), 1–13.

Link: <https://doi.org/10.3126/jmds.v30i1.36345>

• **Hartanti, F., Abawajy, J., Chowdhury, M., & Shalannanda, W. (2021).** Citizens' trust measurement in smart government services. *IEEE Access*, 9, 150663–150676.

Link: <https://doi.org/10.1109/access.2021.3124206>

- **Hong, S. (2015).** Citizen participation in budgeting: a trade-off between knowledge and inclusiveness?. *Public Administration Review*, 75(4), 572–582.
Link: <https://doi.org/10.1111/puar.12377>
- **Hospers, G. (2012).** Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *Urban Design International*, 18(1), 78–89.
Link: <https://doi.org/10.1057/udi.2012.29>
- **Hugg, V., & LeRoux, K. (2019).** Personality traits as predictors of citizen engagement with local government. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2).
Link: <https://doi.org/10.30636/jbpa.22.65>
- **Khan, A., Krishnan, S., & Islam, A. (2019).** Governments' perspective on engaging citizens in the co-creation of e-government services: a meta-synthesis of qualitative case studies. U M. Gasco-Hernandez (ur.), *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives* (str. 451–463).
Link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-29374-1_37
- **Kumagai, S., & Iorio, F. (2020).** Building trust in government through citizen engagement. *World Bank Group*.
Link: <https://doi.org/10.1596/33346>
- **McLean, A. (2011).** Ethical frontiers of ict and older users: cultural, pragmatic and ethical issues. *Ethics and Information Technology*, 13(4), 313–326.
Link: <https://doi.org/10.1007/s10676-011-9276-4>
- **Michels, A. (2011).** Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.
Link: <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>
- **Oh, Y., Seong-Ho, J., & Shin, H. (2019).** A strategy for a sustainable local government: are participatory governments more efficient, effective, and equitable in the budget process?. *Sustainability*, 11(19), 5312.
Link: <https://doi.org/10.3390/su11195312>
- **Paleco, C., Peter, S., Seoane, N., Kaufmann, J., & Argyri, P. (2021).** Inclusiveness and diversity in citizen science. U Land-Zandstra, A. M., Wetzer, I. M., & Vohland, K. (ur.), *Integrating Citizen Science into Research and Policy* (str. 261–281).
Link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4_14
- **Ponte, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2016).** Facebook practices in Western European municipalities. *Administration & Society*, 49(3), 320–347.
Link: <https://doi.org/10.1177/0095399714544945>
- **Purwanto, A., Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2020).** Citizen engagement with open government data. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(1), 1–30.
Link: <https://doi.org/10.1108/tg-06-2019-0051>

• **Rosario, A., Sáez-Martín, A., & Pérez, M. (2016).** Using social media to enhance citizen engagement with local government: twitter or facebook?. *New Media & Society*, 20(1), 29–49.

Link: <https://doi.org/10.1177/1461444816645652>

• **Sarantis, D., Soares, D., Susar, D., & Aquaro, V. (2022).** Local e-government development: results of an international survey. U *13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2020)*, 391–396.

Link: <https://doi.org/10.1145/3560107.3560167>

• **Stringer, L., & Paavola, J. (2013).** Participation in environmental conservation and protected area management in Romania: a review of three case studies. *Environmental Conservation*, 40(2), 138–146.

Link: <https://doi.org/10.1017/s0376892913000039>



<https://www.facebook.com/Odbor>



https://www.instagram.com/chrin_nis/



<https://www.youtube.com/user/ChrinNis>



https://x.com/chrin_nis

Leskovac