



#EY
3A TEBE

Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija

VIDIMO SE U EU



Izveštaj o stanju javne uprave

Grad Niš

Niš



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



ZUPORZ
NSAP



Švedska
Sverige



**#EY
ZA TEBE**

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

Grad Niš

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 NIŠU

Niš je grad u južnoj Srbiji, smešten u središnjem delu Niške kotline, administrativno središte Nišavskog upravnog okruga, kulturni, privredni, ekonomski, politički i verski centar podeljen na pet gradskih opština. Grad Niš obuhvata površinu od 596,73 km², sa 250.648 stanovnika, dok je prosečna zarada u 2023. godini iznosila 82.489 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 omogućće. 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, fragmentisana 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.

Istovremeno, aktivnosti su imale jasne reformske dimenzije. Kroz razvoj nove javne politike u oblasti javnih rasprava, Odbor je težio da unapredi standarde rada lokalnih

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

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.

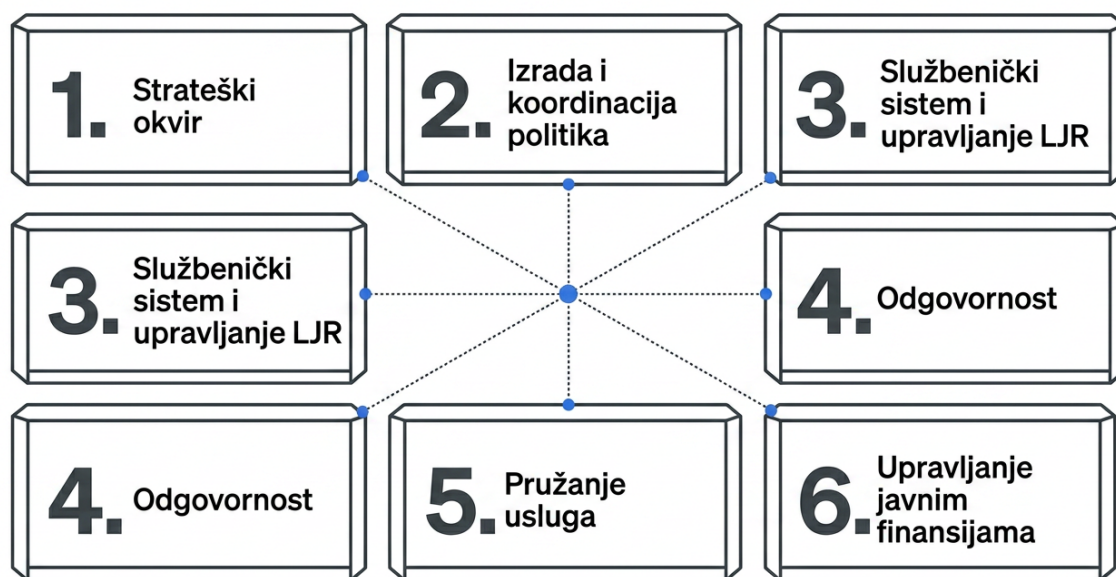
Sastavni deo ove publikacije je i prikaz nekih **mehanizama građanske participacije u zemljama EU**, kao i **predlozi za unapređenje participacije u Srbiji kroz primere iz EU**.

² Metodologija je dostupna na linku: <https://cep.org.rs/publications/metodologija-za-pracenje-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



Grad Niš je, kao i opština Vlasotince, bio obuhvaćen prethodnim monitoringom sprovedenim za period decembar 2021 – avgust 2022. godine, zbog čega je neophodno da se u narativnom delu izveštaja, sažecima, zaključcima i preporukama napravi osvrt na nalaze i preporuke iz prethodne analize. Posebnu pažnju potrebno je posvetiti poređenju identifikovanih trendova, ostvarenog napretka i uočenih izazova u odnosu na aktuelni izveštajni period monitoringa, koji se, kao i u drugim jedinicama lokalne samouprave obuhvaćenim istraživanjem, sprovodio kroz dva monitoring ciklusa. Takođe, važno je naglasiti da je Gradska uprava Grada Niša nakon prvog monitoring ciklusa, koji je obuhvatio period 2023 – jun 2024. godine, krajem 2024 i početkom 2025. godine aktivno učestvovala u procesu konsultacija sa projektnim timom kroz usaglašavanje nalaza i dostavljanje komentara na preliminarne rezultate monitoringa. Međutim, tokom drugog ciklusa monitoringa izostala je komunikacija i saradnja predstavnika gradske uprave, zbog čega su nalazi drugog ciklusa zasnovani prvenstveno na desktop istraživanju, analizi javno dostupnih podataka, kao i rezultatima fokus grupa sprovedenih sa organizacijama civilnog društva iz Niša.

Najslabije ocenjena oblast prvog ciklusa monitoringa bila je **Oblast II – Izrada i koordinacija javnih politika**, naročito indikator 2, koji se odnosi na rad Gradskog veća, kao i indikator 3 – Izrada dokumenata javnih politika. Nasuprot tome, najbolje su ocenjene **Oblast IV – Odgovornost**, odnosno indikator 5 – Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici, kao i **Oblast V – Pružanje usluga**, odnosno indikator 6 – Dostupnost i kvalitet pružanja usluga građanima, izuzev segmenta koji se odnosi na pružanje besplatne pravne pomoći. Pozitivno je ocenjena i dostupnost informacija na sajtu Grada Niša, osim u delu koji se odnosi na dokumenta javnih politika. Iz oblasti javnih finansija u drugom ciklusu monitoringa došlo je do poboljšanja rezultata, posebno u pogledu transparentnosti i dostupnosti budžeta i pratećih dokumenata. Ipak,

komunikacija sa građanima o budžetu i dalje nije na adekvatnom nivou, niti se u potpunosti poštuje zakonski minimum propisanih koraka za uključivanje građana u proces donošenja budžeta.

Takođe je primećena tendencija gradske uprave da na zvaničnoj internet stranici Grada Niša objavljuje veliki broj aktivnosti i informacija. Iako to ukazuje na nastojanje da se rad uprave učini transparentnijim, ovakav pristup može dovesti do nepreglednosti sadržaja, zbunjivanja građana i otežanog pristupa pojedinim informacijama i dokumentima. Uočeno je da su neke sekcije na sajtu duplirane, da se do određenih informacija dolazi otežano, dok pojedini dokumenti uopšte nisu dostupni.

U drugom monitoring ciklusu zabeležena je stagnacija, odnosno smanjenje broja poena u odnosu na prethodni ciklus, naročito u okviru **Oblasti II – Izrada i koordinacija javnih politika**. Kod indikatora 2, koji se odnosi na rad Gradskog veća, razlog za slabiji rezultat jeste **nedostatak informacija sa sednica Gradskog veća**. Kod indikatora 3 – **Izrada dokumenata javnih politika**, zapažen je pad kvaliteta izveštavanja o održanim konsultacijama i javnim raspravama, kao i nedostatak konsultacija u ranoj fazi izrade dokumenata.

Poboljšanje je primećeno kod **indikatora 4 – Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi**, posebno u pogledu transparentnosti Kodeksa službenika i nameštenika. Važno je istaći da je i u monitoringu za period 2021–2022. godine u ovom segmentu bio zabeležen dobar rezultat, dok su negativni nalazi tada zabeleženi u delu koji se odnosi na postojanje i funkcionisanje antikorupcijskih mera, radnih tela i drugih mehanizama za sprečavanje korupcije. Dodatni napredak je zabeležen kod **indikatora 5 – Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici**, kao i kod **indikatora 8 – Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata**, posebno kada je reč o Građanskom vodiču za budžet.

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: Step en 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 nacrtu 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. Nacrti 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. 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

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

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 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:

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

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

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

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 nacrtu 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:

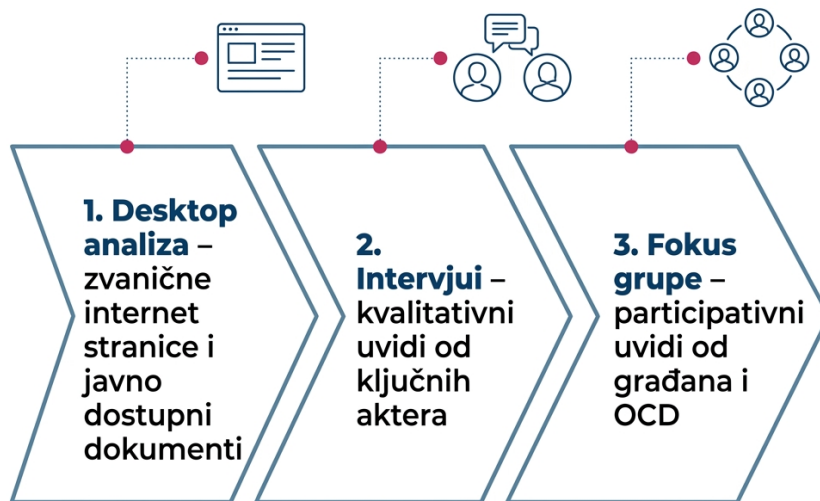
Ukupno je definisano 17 programa i to:

- 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 taksu – 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 zbora 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 uključe 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, nalogi 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** – online 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 online 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 online 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 referendumima 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**.

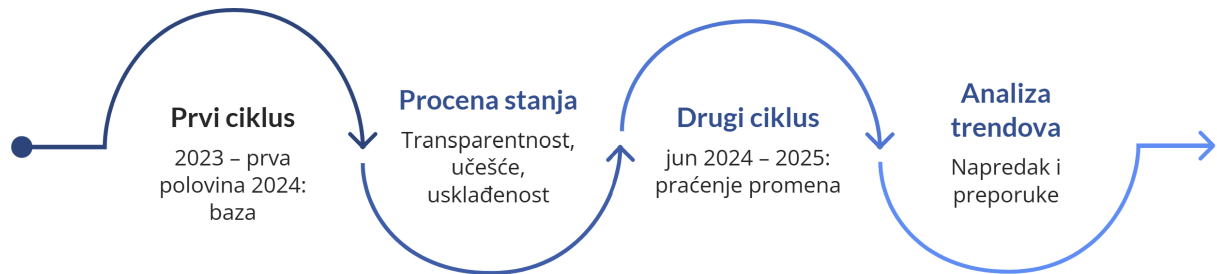
Srbija se, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, nalazi pred zadatkom da ojača svoju lokalnu demokratiju. Normativno, dosta toga je učinjeno – zakoni garantuju osnovna prava na učešće i uvedeni su neki moderni instituti. Ipak, pravi izazov je kulturne prirode: treba prevazići nasleđeno nepoverenje i 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

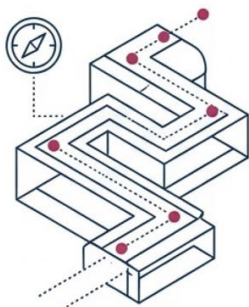
institucije i biće spremniji da doprinese zajednici. U današnje vreme, kada mnoge demokratije trpe zbog apatije i populizma, **odelotvoriti načelo participacije** na lokalnom nivou može biti najbolji način da se demokratija obnovi iz baze – “na najbližem nivou građanima”, kako to ističe i Evropska povelja o lokalnoj samoupravi. Na kraju, valja naglasiti da participacija nije jednokratan 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.

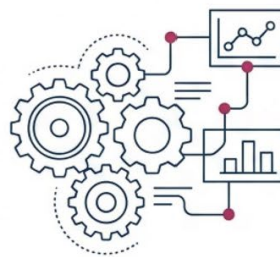
Rezultati procene stanja lokalnih samouprava



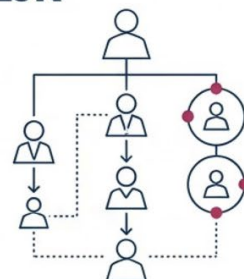
Strateški okvir



Izrada i koordinacija politika



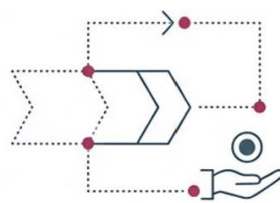
Službenički sistem i upravljanje LJR



Odgovornost



Pružanje usluga



Upravljanje javnim finansijama

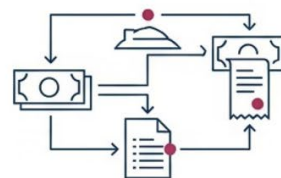


Tabela 2:

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	9	9
Izrada i koordinacija politika				
2	Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	8	4
3	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	10	6
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima				
4	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	10	12
Odgovornost				
5	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	28	28
Pružanje usluga				
6	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	18	20
7	Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima	12	2	2
Upravljanje javnim finansijama				
8	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžetskih pratećih dokumenata			
		18	13	14
Ukupno poena		168	98	95

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	4	4
E.2	Konsultacije sa civilnim društvom i zainteresovanim stranama su sprovedene prilikom izrade planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave	4	2	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	0	0
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	1	1
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	9	9

U analizi ovog indikatora, unapređenje rada gradske uprave prepoznato je kao cilj, odnosno mera, najpre na nivou opšteg cilja (strana 344 Plana razvoja grada), a zatim i kao prioritetni cilj – **unapređenje efikasnosti i delotvornosti javne uprave** (strana 146 Plana razvoja grada). U samom dokumentu prikazana je SWOT analiza stanja javne uprave, dok se date mere odnose na unapređenje dosadašnjeg rada lokalne samouprave, uz deo koji se odnosi na viziju koja se očekuje do 2027. godine.

U prvom monitoringu, koji je završen 2022. godine, došlo se do informacija da su u proces izrade **Plana razvoja grada Niša** bile uključene organizacije civilnog društva. Nakon upitnika koje su popunile, odabrane su i mejlom obaveštene da su uključene i raspoređene u radne grupe. Ceo proces je u ovoj fazi izrade dokumenta bio poveren „DA“ timu Privredne komore. Zbog epidemiološke situacije, konsultacije sa organizacijama civilnog društva bile su organizovane putem mejla.

Na fokus grupi koju smo organizovali sa organizacijama civilnog društva koje su učestvovala u izradi Plana razvoja grada Niša došli smo do informacija da nisu sve tematske radne grupe radile istim tempom, niti su na isti način uključivale organizacije. Pojedine organizacije bile su u stalnoj komunikaciji sa voditeljima timova, dok su neke organizacije samo dobile Nacrt dokumenta, bez prethodnih faza konsultacija. Te organizacije su potom izašle iz procesa rada na Planu razvoja. Analizom dokumenta i kroz fokus grupu sa predstavnicima organizacija civilnog društva došlo se do zaključka da je bilo više tematskih grupa koje su, shodno tadašnjoj epidemiološkoj situaciji, ipak ispoštovale postupak pozivanja i komunikacije sa organizacijama civilnog društva u procesu izrade planskog dokumenta.

Što se tiče predloga na Nacrt Plana razvoja, analizom internet stranice Grada Niša utvrđeno je da na starom sajtu, u sekciji „**Akti Gradskog veća**“, postoje amandmani na **Nacrt predloga Plana razvoja grada Niša**, ali je oba amandmana na Nacrt dalo **Gradsko veće**. Napominjemo da je u trenutku monitoringa za period decembar 2021 – avgust 2022. godine, novi sajt Grada bio u izradi, pa se dobar deo materijala nalazio i na novom i na starom sajtu¹⁰.

Planski dokument predviđa okvir za sprovođenje, praćenje sprovođenja, izveštavanje i vrednovanje Plana razvoja grada Niša, navodeći da će se u taj proces uključiti svi akteri predviđeni za praćenje sprovođenja. Međutim, nije precizirano koji su to akteri, u kom obliku je predviđeno njihovo uključivanje, koje je radno telo određeno za sprovođenje procesa i da li će u njemu biti predstavnika organizacija civilnog društva. Proces praćenja primene trebalo je da počne 15. marta 2021. godine, ali do sada nije poznato da li je i na koji način započeo.

Na fokus grupi sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Niša, održanoj u septembru 2024.¹¹ godine, došli smo do informacije da ih, iako su bili uključeni u proces donošenja planskog dokumenta i imali korektnu saradnju sa voditeljima tematskih radnih grupa, niko nije kontaktirao povodom uključivanja u radna tela za praćenje sprovođenja planskog dokumenta. Takođe smo saznali da nisu upoznati sa tim da je lokalni mehanizam počeo sa radom, niti da se sastanci održavaju redovno. Ove organizacije su učestvovala i u prvom sprovedenom monitoringu.

Poslednja tri elementa nisu pokazala napredak u odnosu na prvi monitoring, a odnose se na sastanke lokalnog mehanizma za praćenje, izveštavanje i merenje učinka primene **Plana razvoja**. U razgovoru sa predstavnicima gradske uprave rečeno nam je da od 1. januara 2025. godine **Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj postaje Uprava za lokalni ekonomski razvoj** i da se očekuje da će, između ostalog, praćenje primene, evaluacija, radno telo i aktivnosti koje prate izveštavanje o primeni Plana razvoja grada biti bolje koordinisani.

II Oblast: Izrada i koordinacija politika

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

Ova oblast se bavi analizom dva indikatora koji se odnose na transparentnost rada gradskih veća u pripremi nacrt 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 nacrt.

¹⁰ <https://www.gu.ni.rs/2021/04/22/62-sednica-gradskog-veca-20-04-2021/>

¹¹ <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-nisu-kako-gradani-uticu-na-odluke-u-svojim-lokalnim-zajednicama/>

Tabela 4. Indikator 2: Transparentnost rada veća i pripreme nacrti 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	0
E.2	Zapisnici sa sednica gradskog, odnosno opštinskog veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni	4	0	2
E.3	Nacrti i predlozi odluka sa sednica veća se objavljuju na internet stranici JLS	2	2	2
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	2	0
UKUPNO		12	8	4

Analizom internet stranice Grada Niša utvrđeno je da se informacije o **sednicama Gradskog veća**, zajedno sa dnevnim redom, objavljuju. Informacije koje se tiču ovog indikatora nalaze se na novom sajtu, u odeljku „**Arhiva**“, gde klik na bilo koje dugme iz padajućeg menija vodi na stari sajt, na kojem se nalazi ikonica „**Akti Gradskog veća**“.

Uvidom u taj odeljak utvrđeno je da se, osim rešenja, zaključaka i izveštaja o poslovanju, koji predstavljaju dnevni red, dnevni red sednica Gradskog veća ne najavljuje unapred. **Što se tiče zapisnika sa sednica Gradskog veća**, oni se ne objavljuju, dok se nacrti i predlozi akata blagovremeno objavljuju na internet stranici Grada Niša. U prvom ciklusu monitoringa ovaj element dobio je pozitivnu ocenu, dok je u drugom ciklusu ocena umanjena, jer je utvrđeno da se nacrti i predlozi više ne nalaze na istom mestu kao što je bilo konstatovano u prethodnom ciklusu.

Takođe je uočena praksa da se u odeljcima u kojima se nalaze informacije o sednicama Gradskog veća objavljuju odluke koje su, u većini slučajeva, date samo kao tekst odluke, bez obrazloženja, dok se nacrti odluka i predlozi objavljuju u posebnim delovima sajta.

Uz materijale sa sednica Gradskog veća nema objavljenih sažetaka koji bi bili razumljivi građanima.

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	4	4
E.2	Proaktivnost opštinske/gradske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	4	2
E.3	Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija	2	2	0
E.4	Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika	2	0	0
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	0	0
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	0	0
UKUPNO		18	10	6

U prvom monitoringu iz 2021. godine utvrđeno je da su na internet stranici Grada Niša ove informacije dostupne u sekciji glavnog menija „**Javna obaveštenja**“. Klikom na padajući meni i odabirom opcije „**Javni pozivi**“ utvrđeno je da na toj stranici tada nisu bile dostupne sve informacije, pa se pokušalo da se potrebne informacije pronađu preko starog sajta, u sekciji „**Arhiva**“, klikom na „**Javne pozive**“.

Pristupom preko starog sajta moglo se doći do tih informacija, a javni uvidi sprovedeni su u više od 90% analiziranih slučajeva, i to za planove detaljne regulacije, Generalni urbanistički plan grada i budžet grada.

Što se tiče proaktivnosti JLS u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama, analizom internet stranice Grada Niša, informacija dobijenih na fokus grupi sa predstavnicima civilnog društva iz Niša, kao i naloga na društvenim mrežama, utvrđeno je da lokalna uprava Niša koristi tri kanala komunikacije u informisanju zainteresovanih strana. Kanali komunikacije nisu uvek bili istovetni za sve tipove konsultacija u vezi sa donošenjem planskih dokumenata, već su uglavnom bila prisutna

dva kanala komunikacije: mejling liste i pozivi za javne rasprave, odnosno javne uvide za planove detaljne regulacije. Kada je reč o Generalnom urbanističkom planu, poziv je objavljen u dnevnom listu „Srpski telegraf“, putem poziva na javna slušanja i preko stranice sajta na kojoj se objavljuju vesti.¹²

U razgovoru sa predstavnicima gradske uprave došli smo do informacije da se sada koriste dva Fejsbuk naloga i dva Instagram naloga u komunikaciji sa građanima, kao i da se sadržaji objavljuju jednom dnevno na stranicama gradonačelnika i Grada.

Informacije se ne objavljuju na jednom mestu, već su pomešane sa drugim obaveštenjima, javnim pozivima i konkursima, što otežava pronalaženje same informacije i detaljne dokumentacije u vezi sa konsultacijama. Informacije su često nekategorisane, što otežava detaljniju pretragu, a klikom na „Arhivu“ korisnik se preusmerava na stari sajt.

Monitoring za period od 2023. do juna 2024. godine pokazao je da se konsultacije u ranoj fazi sprovode kada je u pitanju javni uvid u procesu donošenja pojedinih dokumenata, kao što su **planovi detaljne regulacije i Generalni urbanistički plan**, a ta praksa je nastavljena i u drugom ciklusu monitoringa.

Predstavnici organizacija civilnog društva koji su učestvovali na fokus grupi istakli su da prilikom donošenja pojedinih strategija i lokalnih akcionih planova nema konsultacija u ranoj fazi. Takođe, izveštaji o sprovedenim konsultacijama nisu javno dostupni, pa nema ni povratnih informacija o komentarima pristiglim na nacрте javnih politika.

Ono što se primećuje jeste da je glavni kanal komunikacije sa građanima i dalje sajt Grada, ali da nisu svi izveštaji o javnim konsultacijama i raspravama dostupni, zbog čega je u tim elementima zabeležen manji broj poena u odnosu na prethodni monitoring ciklus. U međuvremenu su pojedine javne politike prestale da važe, dok su neke bile u procesu izrade i usvajanja, kao što su Nacrt urbanističkog plana grada i Strategija razvoja kulture grada za period 2026–2030. godine, sa posebnim sekcijama na sajtu Grada, što u odnosu na stanje zatečeno tokom monitoringa predstavlja pomak nabolje.

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.

¹² <https://www.ni.rs/>

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	2	4
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	4	4
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	0	0
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	0	0
UKUPNO		22	10	12

Pregledom internet stranice Grada Niša nismo uspjeli da pronađemo **Kodeks ponašanja službenika i nameštenika**, ali smo internet pretragom došli do informacije da je Kodeks usvojen 2017. godine. Pretragom Službenog lista Grada Niša došli smo do detaljnije informacije da je Kodeks objavljen u „**Službenom listu Grada Niša**“, br. 75/2017. Kao napomenu navodimo da su informacija, kao i sam Kodeks, javno dostupni i u članku „Južnih vesti“ od 4. avgusta 2020. godine.

U samom tekstu Kodeksa navodi se obaveza objavljivanja izveštaja o njegovoj primeni, ali na internet stranici Grada Niša nema dostupnih izveštaja o praćenju njegove primene. Do ove informacije došli smo preko Službenog lista („Sl. list“, br. 85/2021)¹³.

Tekst Kodeksa pronađen je internet pretragom, dok je daljom pretragom internet stranice Grada Niša, u sekciji koja je na starom sajtu označena kao „**Komisije i saveti**“, pronađen deo posvećen **Žalbenoj komisiji**. U tom delu nalaze se **Rešenje o obrazovanju**

¹³ <https://www.paragraf.rs/glasila/gradska-glasila/nis/sluzbeni-list-grad-nisa-85-2021.html>

Žalbene komisije, Poslovnik o radu, Rešenje o dopunama Rešenja o obrazovanju Žalbene komisije i izveštaji o radu Žalbene komisije za period 2017–2020.

Analizom izveštaja o radu Žalbene komisije utvrđeno je da se Žalbena komisija sastoji od tri člana – diplomiranih pravnika sa više od pet godina radnog iskustva, odnosno rukovodilaca sektora za poslove Skupštine grada, Gradskog veća i Gradske uprave.

Kada je reč o postojanju **lokalnog antikorupcijskog plana**, u Nišu je bio na snazi stari antikorupcijski plan i postojao je **Antikorupcijski forum**, ali je rasformiran i do danas nije formiran novi. Danas ne postoji praćenje primene lokalnog antikorupcijskog plana u Gradu Nišu.

Ističemo da je oblast „Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima“ u prethodnom monitoringu bila obuhvaćena analizom kroz četiri indikatora kojima su praćeni: institucionalizacija poslova upravljanja ljudskim resursima u lokalnoj upravi, otvorenost i transparentnost zapošljavanja u lokalnoj upravi, zaštita službenika na položaju od neželjenog političkog mešanja, kao i efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi. Upravo je ova oblast istovremeno ostvarila i najbolji i najlošiji plasman.

Prvi monitoring ciklus, sproveden u periodu od 2023. do juna 2024. godine, bavio se samo postojanjem antikorupcijskih mera, sa akcentom na učešće organizacija civilnog društva u mehanizmu kojim se prati primena tih mera. **Lokalna uprava Niša nije donela antikorupcijske mere, nije usvojila odgovarajući dokument niti mehanizam za praćenje njihove primene, niti je predvidela učešće organizacija civilnog društva u tom mehanizmu.** Međutim, pomak u odnosu na prethodno stanje predstavlja to što je primena Kodeksa transparentnija.

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	4	4	4

	gradske/opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS			
E.2	Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
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	4	4
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	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	0	2
E.8	Dokumenti u vezi pripreme i realizacije budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	2
UKUPNO		32	28	28

Na internet stranici Grada Niša, u gornjem meniju, u odeljku „**O nama**“ postoji posebna sekcija „**Gradske uprave**“. Klikom na nju, u padajućem meniju otvaraju se sve gradske uprave, sa slikama lokacija, kontakt adresama, telefonima i mejlovima. Izborom određene uprave dolazi se do podataka o opisu uprave, odnosno do informacija o zaposlenima, njihovim mejlovima i kontakt telefonima.

Takođe, u okviru određene gradske uprave nalaze se informatori o radu uprave, dokumenta, spiskovi, linkovi i druge informacije važne za njen rad. **Informacije o organizacionoj šemi i propisanim nadležnostima svih službi Grada Niša** lako su razumljive i dostupne građanima¹⁴.

Kao što je objašnjeno za prethodni element, klikom na svaku upravu dolazi se do postojećih informacija koje sadrže osnovne kontakt podatke, a klikom na dugme koje vodi ka opširnijim informacijama o upravi nalaze se kontakt podaci zaposlenih u svakoj upravi. **Gradska uprava u Nišu nije objedinjena, već je podeljena na više gradskih uprava**, pa ne postoji **jedinstveni informator o radu gradske uprave**, već informatori o radu svake gradske uprave posebno. Podaci iz ovih informatora ažuriraju se u zavisnosti od toga da li se, i koliko često, menjaju podaci o radu svake uprave. Lako su

¹⁴ <https://www.ni.rs/gradske-uprave-grada-nisa/>

dostupni i prate strukturu propisanu Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁵.

Takođe je utvrđeno da se Statut nalazi na staroj internet stranici, u delu glavnog menija, pod ikonicom „Grad Niš“. Klikom na nju otvara se padajući meni i pojavljuje posebna ikonica „**Statut Grada Niša** “. Na toj stranici nalaze se stari **Statut Grada iz 2008.** godine i **Odluka o promeni Statuta Grada Niša** iz 2016. godine¹⁶.

Na internet stranici postoji i **Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta**, do kojeg se dolazi pretraživanjem akata Gradskog veća, odnosno sednice Gradskog veća od 22. marta 2021. godine. Pravilnik sadrži sve elemente: organizacione jedinice, nazive radnih mesta, uslove rada, broj izvršilaca i broj radnih mesta¹⁷.

Analizom internet stranice Grada Niša utvrđeno je da u glavnom meniju, u odeljku „E-servisi“, postoji ikonica „**Javne nabavke**“, kao i „**Portal Uprave za javne nabavke**“. Klikom na „Javne nabavke“ otvara se plan javnih nabavki, koji je lako dostupan i u skladu sa zakonom. **Napomena:** Građane može da zbuni „Portal Uprave za javne nabavke“, pa je **preporuka da se ove dve sekcije razdvoje**.

Strateška dokumenta nalaze se na staroj internet stranici. U trenutku sprovođenja ovog monitoringa, od važećih javnih politika bila je izrađena jedino **Strategija za mlade Grada Niša**, kao i pojedini dokumenti prostornog planiranja, koji imaju svoje oznake na levoj strani sajta.

Arhiva se nalazi u glavnom meniju, a klikom na bilo koju ikonicu u padajućem meniju dolazi se na staru internet stranicu. Sa desne strane nalazi se ikonica pod nazivom „Strateška dokumenta“, a klikom na nju otvara se spisak važećih i nevažećih strateških dokumenata Grada Niša¹⁸. Ovaj element u proteklom periodu nije imao pozitivnu ocenu jer su, kako je već navedeno, pojedini dokumenti prestali da važe, pa su premešteni u arhivu. Sada se primećuje pozitivan pomak, jer se strateški dokumenti koji se u ovom periodu donose ili su na snazi već nalaze na stranici, u glavnom meniju sajta.

Budžet je dostupan u glavnom meniju stranice, klikom na ikonicu „**Budžet Grada**“, pri čemu se otvaraju dokumenta, odnosno odluke o budžetu, nacrti odluka o budžetu, obaveštenja o javnim raspravama i druga dokumenta koja prate budžetski proces. Analiza obuhvata budžetska dokumenta iz 2020. godine, a navedeni uzorak sadrži Odluku o budžetu i Odluku o završnom računu. **Građanski budžet ne postoji**, već postoji opisni deo izveštaja, zbog čega smatramo da informacije o građanskom budžetu nisu lako razumljive građanima. Dostupna budžetska dokumenta za 2020. godinu su Odluka o

¹⁵ <https://www.ni.rs/informatorio-radu/>

¹⁶ <https://www.gu.ni.rs/gradska-uprava/statut-grada/>

¹⁷ <https://www.gu.ni.rs/2021/04/08/51-sednica-gradskog-veca-22-03-2021/>

¹⁸ <https://www.gu.ni.rs/strateska-dokumenta/>

budžetu i Odluka o završnom računu, dok građanskog budžeta nema, već postoji opisni deo izveštaja o ostvarenim prihodima i rashodima¹⁹.

Što se tiče ovog ciklusa monitoringa, konstatuje se da se stanje promenilo nabolje, jer su od 2022. do 2024. godine dodata dokumenta koja se tiču **budžeta za 2021, 2022, 2023. i 2024. godinu**. Takođe, u drugom ciklusu monitoringa dodata su dokumenta koja se tiču budžeta za **2025. i 2026. godinu**. O ovim dokumentima će u nastavku teksta biti detaljnije reči.

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	4
E.2	Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan	4	4	4
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	0	0
E.6	Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima	2	2	2

¹⁹ <https://www.ni.rs/budzet-grada/>

	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	18	20

Knjiga utisaka postoji kao način da građani iskažu svoje mišljenje o radu javne uprave, osim kada je reč o gradskim upravama. Jedinstveno upravno mesto omogućava zainteresovanim građanima i udruženjima da se informišu o pozivima koje raspisuje Grad, kao i da ostvare administrativne usluge.

Značajno je pomenuti da je u prethodnom ciklusu monitoringa, za period 2021–2022. godina, u ovoj oblasti takođe ostvaren dobar rezultat, što je bilo očekivano s obzirom na to da je, prema Lokalnom indeksu e-uprave ²⁰, za period merenja koji se poklapao sa našim, utvrđeno da je Grad Niš na prvom mestu²¹.

Mereći ovim indikatorom da li u Gradu postoji dokument javne politike koji za cilj ima unapređenje kvaliteta javnih usluga prema građanima, ili se mere za unapređenje nalaze u sklopu nekog drugog, opširnijeg dokumenta, **utvrdili smo da Plan razvoja grada Niša sadrži ciljeve i mere koje se odnose na unapređenje kvaliteta javnih usluga građanima** i to: u delu dokumenta „4. Razvojni pravac – Upravljanje“, pod ciljem 4.1.2. „Povećanje dostupnosti elektronske uprave građanima i privredi“, predviđene su mere koje se odnose na unapređenje dobara i pružanje usluga građanima od strane svih aktera u planskom sistemu; mera 4.1.3, koja se odnosi na uspostavljanje GIS-a – geografsko-informacionog sistema za razmenu podataka; mera 4.1.5. „Razvoj poslovnog ekosistema Grada i rad sa građanima na otvorenim podacima“; kao i mera 4.2.3. „Standardizacija administrativnih postupaka“.

U Gradu Nišu nije u službenoj upotrebi nijedno drugo pismo niti jezik osim srpskog, tako da se svi akti objavljuju na srpskom jeziku. Daljom analizom planskog dokumenta utvrđeno je da se mere ne odnose posebno na osobe sa invaliditetom.

Jedinstveno upravno mesto je uspostavljeno, ali informacija o njemu nije odmah dostupna na sajtu Grada Niša, već se nalazi u delu u kojem su predstavljene usluge. Klikom na odgovarajuću ikonicu otvara se stranica na kojoj se nalaze informacije o

²⁰ <https://lei.rs/opstina/361?godina=2022>

²¹ <https://lei.rs/opstina/361?godina=2022>

Jedinstvenom upravnom mestu, kao i mogućnost onlajn zakazivanja termina za JUM. Na stranici postoje i adresa veb-portala Jedinstvenog upravnog mesta i QR kod preko kojeg se, putem aplikacije, može zakazati termin za JUM.

Na Jedinstvenom upravnom mestu u gradskoj upravi nema Knjige utisaka niti dostupnih komentara građana. S obzirom na to da je Jedinstveno upravno mesto otvoreno 6. aprila 2022. godine, u trenutku sprovođenja te faze istraživanja nije se moglo očekivati da se već prati njegov rad i da postoje dostupne informacije o zadovoljstvu građana. **Međutim, dve godine nakon otvaranja i dalje nemamo tu informaciju, iako je usluga koju pruža JUM postala poznata građanima.**

Tokom drugog ciklusa monitoringa utvrdili smo da je lokalna uprava na sajtu **postavila oznaku koja vodi ka anketi** koja bi trebalo da izmeri stepen zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava. **Međutim, anketa nije u funkciji**, tako da nema dodatnih informacija o njenim rezultatima. Ovo je početkom 2026. godine primećeno i kod drugih lokalnih uprava.

Klikom na sekciju „Usluge“ na glavnoj strani internet prezentacije Grada Niša otvara se registar administrativnih postupaka i veb-portal²². Klikom na ikonicu otvara se elektronski registar, a u padajućem meniju vrste postupaka podeljene su prema organima koji ih sprovode, delatnostima, organizacionim jedinicama i ključnim rečima.

Od navedenih usluga dostupna je jedna – podnošenje zahteva za izdavanje izvoda iz matične knjige rođenih, dok je usluga upisa deteta u predškolsku ustanovu, kao i kod većine JLS, uređena preko portala eUprava, gde se bira lokalna samouprava i obavlja procedura.

Nema informacije o tome gde se podnosi zahtev za informaciju o lokaciji. Kao što je navedeno u prethodnim elementima, postoje određene usluge Gradske uprave Niš koje se mogu dobiti bez ličnog zakazivanja, ali kada je reč o osobama sa invaliditetom koje moraju fizički da pristupe zgradi uprave, situacija je drugačija. Samo donji sprat zgrade gradske uprave pristupačan je i dostupan u fizičkom smislu. Postoji rampa kojom se pristupa zgradi uprave i Jedinstvenom upravnom mestu, ali ukoliko građani imaju potrebu da neku uslugu obave u službi koja se nalazi na spratu, ne mogu doći do nje, jer lift ili platforma i dalje ne postoje. Napominjemo da je, **kada su osobe sa invaliditetom u pitanju, diskutabilan kvalitet pristupačnih usluga kroz JUM, jer su pojedini šalteri JUM izmešteni iz pristupačnog i dostupnog dela zgrade gradske uprave poput lokalne poreske administracije.**

Informacije vezane za:

1. opis usluga;
2. kontakt informacije – broj telefona i elektronsku adresu službenika, odnosno organizacionih jedinica nadležnih za pružanje korisnih informacija građanima;
3. informacije o mestu na kojem se usluga pruža – adresu, radno vreme, odnosno, ukoliko je reč o uslugama koje se delimično ili u potpunosti pružaju onlajn,

²² www.regap.ni.rs.

informacije o koracima koje je potrebno preduzeti, poput kreiranja naloga ili instaliranja programa/aplikacije.

Analiza se vrši na uzorku od tri javne usluge, i to:

- izdavanje građevinskih dozvola za izgradnju objekata;
- postupak upisa dece u predškolske ustanove;
- izdavanje izvoda iz matične knjige venčanih.

Internet stranica sadrži sve navedene informacije, ali se do njih može doći tek kroz četiri klika²³.

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 pomoći²⁴ 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 pomoći, 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	0	0
E.3	Da li je služba bpl pristupačna i dostupna za osobe sa invaliditetom	4	0	0

²³ <https://regap.ni.rs/mng.php?izb=aps>

²⁴ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

E.4	Izveštaji o radu službe bpp se redovno objavljuju i javno su dostupni	2	0	0
UKUPNO		12	2	2

Kao što je već navedeno, Grad Niš od 2019. godine, kao jedinica lokalne samouprave, ima obavezu osnivanja službe besplatne pravne pomoći na nivou grada. Do 2019. godine gradske opštine imale su, a i dalje imaju, službe besplatne pravne pomoći za najugroženije građanke i građane. Međutim, kako opštine nisu jedinice lokalne samouprave, stupanjem na snagu ovog zakona postalo je nejasno da li se nastavlja sa pružanjem besplatne pravne pomoći građanima na nivou gradskih opština ili tu ulogu preuzima gradska uprava. Iako je formirana gradska služba besplatne pravne pomoći, ona ne poseduje dovoljno kapaciteta za pružanje ove vrste pomoći svim građanima.

U razgovoru sa zaposlenim u službi saznali smo da je na samom početku bilo problema. Sama služba nije pristupačna ni dostupna osobama sa invaliditetom, a uvidom u Registar Ministarstva pravde utvrđeno je da gradska služba ne dostavlja redovne izveštaje o pružanju besplatne pravne pomoći, dok pojedine gradske opštine, iako im to nije obaveza, to redovno čine.

U proteklim godinama gradska uprava nije mnogo činila kada je reč o ovoj temi, ali, prema rečima predstavnika nove gradske uprave, postoji prostor za unapređenje rada službe besplatne pravne pomoći.

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 Srbije²⁵ mnoge lokalne samouprave ne poštuju u potpunosti propise i ne uključuju građane na pravi način.

²⁵ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

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	Utvrdjivanje 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	1	0
E.5	Dokumenta koja se tiču budžeta su dostupna na zvaničnom sajtu opštine/grada	4	2	4
E.6	Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)	2	0	0
UKUPNO		18	13	14

Budžetski proces je u Gradu Nišu već dugi niz godina predmet interesovanja građana i organizacija civilnog društva, pa nam je kroz monitoring za period 2021–2022. godinu, kao i monitoring cikluse na koje se odnosi ovaj izveštaj, veoma važno da pratimo način uključivanja građana.

Na internet stranici Grada Niša nalazi se ikonica „Budžet Grada“. Klikom na nju otvara se posebna stranica na kojoj se nalaze odluke o budžetu od 2013. do 2026. godine, zajedno sa pratećim budžetskim dokumentima²⁶. U prethodnom monitoringu, za period 2021–2022, nalazi su pokazivali da Gradska uprava nije blagovremeno objavljivala prateća budžetska dokumenta. Međutim, nalazi za ovaj monitoring period pokazali su da postoje određena poboljšanja, posebno kada je reč o objavljivanju budžetskih dokumenata na sajtu Grada.

Uključivanje građana u proces donošenja budžeta i dalje je slaba tačka lokalne uprave, što se može videti po javnim raspravama koje traju u proseku od tri do pet dana, umesto predviđenih 15 dana. Podsećanja radi, Lokalna uprava Niš je za budžet za 2022. godinu, na dan javne rasprave, organizovala televizijsku emisiju u kojoj su članovi Gradskog veća građanima objašnjavali budžet, dok su građani mogli da se javljaju, predlažu i

²⁶ <https://www.ni.rs/budzet-grada/>

komentarišu. Međutim, ovo nije primer dobre prakse, jer je Nacrt već bio izrađen, a javna rasprava završena.

Kada je reč o sveobuhvatnom monitoringu za period 2023–2025. godine, odnosno o oba monitoring ciklusa, važno je napomenuti da sa Lokalnom upravom Niš nije bilo komunikacije kao u prethodno opisanom periodu. Zbog toga su nalazi oba ciklusa monitoringa bazirani isključivo na podacima dobijenim pretragom javno dostupnih informacija i dokumenata na sajtu Grada Niša. Kada govorimo o uključivanju građana u budžetski proces za ovaj period, primetili smo da je nepovoljna praksa nepoštovanja vremenskog okvira predviđenog za javnu raspravu bila prisutna u 2023. i 2024. godini. Gradska uprava je proteklih godina zakazivala javne rasprave u vezi sa usvajanjem budžeta dan pre njegovog usvajanja, bez prethodno obavljenih konsultacija o pripremi budžeta i bez jasne komunikacije sa građanima i organizacijama civilnog društva o tome da je proces donošenja budžeta uopšte počeo.

Za donošenje budžeta za **2023., 2024. i 2025.** ²⁷ godinu građanima i organizacijama civilnog društva bila je data mogućnost da šalju predloge za budžet i da na taj način učestvuju u procesu. Neke od organizacija koje su učestvovala u fokus grupi navele su da su tu mogućnost iskoristile, ali da nikada nisu dobile povratnu informaciju o tome šta se dogodilo sa njihovim predlogom, odnosno da li je usvojen ili odbijen i iz kojih razloga.

Ovakva praksa je mapirana kao nešto što odvrća građane od učešća, jer nemaju utisak da je Gradska uprava zaista zainteresovana za njihove predloge. Ovo je važno iz aspekta učešća građana i organizacija civilnog društva koje predstavljaju društveno ugrožene kategorije stanovništva, poput osoba sa invaliditetom, žena žrtava nasilja i drugih manjinskih grupa. One javnu raspravu vide kao mogućnost institucionalnog rešavanja svakodnevnih problema, pa je njihovo uključivanje u konsultacije važno zbog rodno odgovornog budžetiranja i rodno odgovornih ciljeva u budžetu, **koji jeste urađen kao programski, ali bez ijednog takvog cilja.**

Nešto bolja situacija zapažena je kada je reč o donošenju budžeta za 2025. godinu, u smislu da je Gradska uprava bila proaktivnija u objavljivanju informacija o budžetu na sajtu grada.²⁸

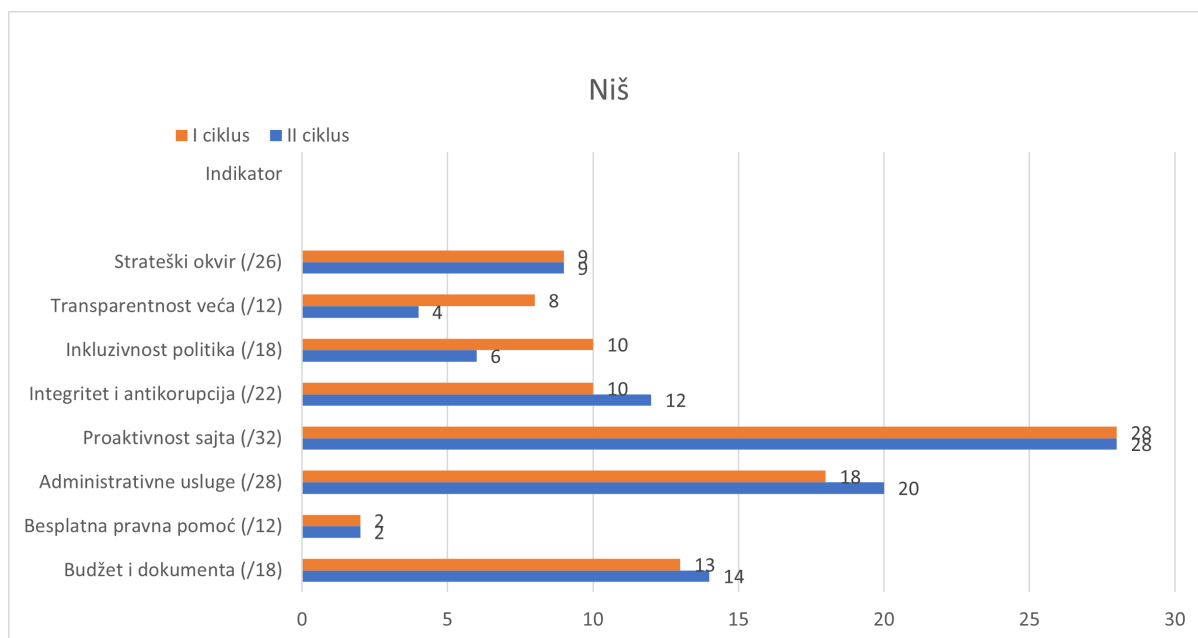
Napredak je primećen u objavljivanju pratećih budžetskih dokumenata na sajtu, kao što su **Građanski vodiči kroz budžet**²⁹. Međutim, takođe je uočeno da se budžetska dokumenta objavljuju naknadno, pa se tokom pretrage dešavalo da pojedina dokumenta nisu bila dostupna. Mašinski čitljive podatke o budžetu moguće je pronaći samo za budžet za 2026. godinu.

²⁷ <https://www.ni.rs/poziv-gradjanima-za-ucesce-u-pripremi-budzeta-za-2025-godinu/>

²⁸ <https://www.ni.rs/budzet-grada/>

²⁹ <https://shorturl.at/dP0pG>

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 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. U odnosu na monitoring za period 2021–2022. godinu, kada smo nalaze u izveštaju bazirali i na komunikaciji sa predstavnicima Gradske uprave Niš, ovog puta je u ovoj fazi monitoringa taj segment izostavljen nakon prvog monitoring ciklusa početkom 2025 godine, pa su zaključci sastavljeni isključivo na osnovu javno dostupnih podataka.

Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Ako uporedimo monitoring ciklus za period 2021–2022. u ovoj oblasti sa aktuelnim, možemo videti da se situacija nije značajno promenila i da su zaključci ostali isti kao i u prethodnom ciklusu. Treba naglasiti da je u međuvremenu Niš dobio Savet za saradnju sa civilnim društvom, ali da do održavanja konstitutivne sednice nikada nije došlo.

Takođe je važno napomenuti da nije došlo do praćenja ovog dokumenta, niti je civilno društvo moglo da učestvuje kao deo mehanizma za praćenje (Broj rešenja 3091/2023-01)³⁰.

Izrada i koordinacija politika

Analizom sajta Grada utvrđeno je da postoji sekcija u kojoj se nalaze akti novog saziva, dok se stari akti nalaze u arhivi. Iako su dostupni na sajtu, prema metodologiji koju koristimo, lako dostupnim dokumentom smatra se dokument, odnosno informacija, do koje se dolazi sa tri ili manje klikova od početne stranice. Što se tiče dostupnih podataka za dokumente javnih politika, nema dokumenata koji su trenutno na snazi. Kao što je već navedeno, važeći su prostorni planovi i Strategija za mlade Grada Niša.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Ovog puta monitoringom je obuhvaćen deo ove oblasti, ali napredak u odnosu na monitoring za period 2021–2022 nije zabeležen. I dalje nedostaju antikorupcijski plan, mehanizam za praćenje njegove primene, kao i učešće organizacija civilnog društva u tom mehanizmu.

Odgovornost

Oblast odgovornosti je pokazala napredak u odnosu na monitoring za period 2021–2022. godinu.

Pružanje usluga

Ova oblast je takođe ocenjena bolje, pre svega zbog toga što je formirana Kancelarija za brze odgovore. Međutim, nema povratnih informacija o komentarima građana, načinu rada Kancelarije, niti o vrstama tema zbog kojih se građani obraćaju. Dosta se radilo na unapređenju e-usluga, što je svakako pozitivno. Ipak, kada je reč o uslugama za koje građani žele ili moraju lično da pristupe javnoj upravi, situacija je nepromenjena. Zgrada uprave je pristupačna samo u prizemlju, dok se pojedine službe i odeljenja nalaze u drugim zgradama.

Upravljanje javnim finansijama

Ova oblast je uglavnom dobro ocenjena, ali je potrebno unaprediti transparentnost u informisanju građana o budžetskom procesu. Grad bi trebalo da objavljuje potpune izveštaje sa javnih rasprava o budžetu, jasne informacije o tome koji su predlozi građana prihvaćeni i uvršteni u budžet, a koji nisu, uz obrazloženje, kao i sva dokumenta u mašinski čitljivom formatu.

³⁰ <https://mediareform.rs/formiran-savet-za-saradnju-i-razvoj-civilnog-drustva-grada-nisa/>

5. Preporuke po oblastima

Generalno, moramo konstatovati da preporuke iz monitoringa za period 2021–2022. godinu nisu uvažene, što se može videti nalazima monitoringa za **oblasti I, II i VI**.

Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Konstatujemo da preporuke iz monitoringa za period 2021–2022. godinu nisu usvojene. To se, pre svega, odnosi na omogućavanje praćenja primene Plana razvoja, javnu dostupnost dokumenata vezanih za njegovu primenu, uspostavljanje mehanizma za praćenje, uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u taj mehanizam, redovno održavanje sastanaka i izradu izveštaja, kao i obezbeđivanje javnosti procesa izveštavanja.

Izrada i koordinacija politika

Što se tiče indikatora III, sve javne politike moraju biti objedinjene u jednoj sekciji, a ne dostupne preko arhive. Predloženo je da dokumenti koji više nisu na snazi ostanu u arhivi, dok bi proces donošenja i izrade javnih politika trebalo objediniti u jednom folderu radi veće preglednosti.

Takođe, potrebno je sprovoditi konsultacije u ranoj fazi izrade ili obezbediti neki drugi vid uključivanja javnosti.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

Napredak u ovoj oblasti vezan je i za preporuke koje smo dali nakon monitoringa sprovedenog 2021-2022. godine, a koje se odnose na uvođenje antikorupcijskih mera i mehanizama, praćenje njihove primene, izveštavanje, održavanje sastanaka i učešće organizacija civilnog društva u tim mehanizmima.

Odgovornost

Sva dokumenta i informacije vezane za kontakte sa gradskim upravama potrebno je objediniti u jednoj sekciji na internet prezentaciji Grada, radi lakšeg snalaženja građana.

Pružanje usluga

Neophodno je obezbediti punu dostupnost i pristupačnost javne uprave osobama sa invaliditetom, uključujući fizičku, komunikacionu i digitalnu pristupačnost svih usluga, kao i unaprediti rad službe besplatne pravne pomoći.

Preporuke organizacija civilnog društva za povećanje transparentnosti i participacije

Tokom realizacije monitoringa stanja javne uprave u gradu Nišu organizovane su dve fokus grupe sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Niša. Prva fokus na temu „Kako građani utiču na odluke u svojim lokalnim zajednicama?“, i razgovor sa predstavnicima civilnog društva u Nišu, o praksama i iskustvima uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na nivou opštine Vranje održana je 25. septembra 2024. godine.³¹

Druga fokus grupa pod nazivom "Odluka o javnim raspravama po meri građana", organizovana je 26. januara 2026. godine, a sastavni deo razgovora sa predstavnicima civilnog društva u Vranju bilo je i predstavljanje nacrta Odluke o Javnim raspravama i konsultacijama, koji je pripremio projektni tim Odbora za ljudska prava Niš.³² Tokom navedenih fokus grupa, predstavnici organizacija civilnog društva izneli su sledeća iskustva, mišljenja i preporuke:

Veoma loša transparentnost

Učesnici su izrazili nezadovoljstvo trenutnim nivoom transparentnosti: „Informacije o održavanju javnih rasprava često nisu dostupne široj javnosti ili su teško dostupne.“; „Nekada je na sajtu teško naći informacije jer je nepregledan“; „Neka vest često bude nekategorisana, pa nije vidljiva i ne može se pronaći“.

„Informacije se i dalje objavljuju na oglasnoj tabli, što je prevaziđeno, ali se ni nakon apela OCD da se takva praksa promeni nije došlo do dogovora.“

Nizak nivo učešća građana

"Odziv zavisi od transparentnosti; samo mi iz OCD znamo za neke procese, građani ne znaju."

Nizak nivo učešća građana pripisuje se nedostatku informacija i apatiji. Isti ljudi često učestvuju u javnim raspravama, uglavnom iz organizacija civilnog društva. Postoji nedostatak motivacije među građanima da učestvuju zbog osećaja da njihovo mišljenje neće biti uvaženo.

Nema javnih konsultacija

Učesnici fokus grupe u Nišu naveli su da im nije poznat nijedan slučaj lokalnih javnih konsultacija.

Ne postoji dvosmerna komunikacija

³¹ Prva fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-nisu-kako-gradani-uticu-na-odluke-u-svojim-lokalnim-zajednicama/>

³² Druga fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-nisu-odluka-o-javnim-raspravama-po-meri-gradana/>

„Donosioci odluka nemaju volju da pričaju sa građanima. To nije deo ni pravne, ni građanske, ni političke kulture.“; „Nema komunikacije osim na demonstracijama i vaninstitucionalnim načinima borbe.“

Učesnici su nezadovoljni izveštajima sa javnih rasprava: „I kad postoji izveštaj, to je često samo formalnost – da bi se ispunila obaveza, ali ne sadrži suštinu diskusije.“ „Nekada objave nešto što građani ne mogu da pronađu, a onda kasnije kažu da je sve bilo dostupno na sajtu.“

Komunikacija je često formalna i inscenirana

„Na javnim raspravama atmosfera je inscenirana, kao maska za građane koji nisu upoznati sa problemima.“ Javna rasprava je kao nužnost, bez stvarnih efekata.

Političke prepreke

„Lokalne vlasti često oponašaju nacionalni nivo i izbegavaju javne rasprave.“ Nema volje da se priča sa građanima, to nije deo ni političke, ni pravne, ni građanske kulture“; "Dešava se da donosioci odluka ne žele da čuju pravo stanje stvari, a i javno im zameramo."

Nedostatak kadrova

"Donosioci odluka nemaju kvalitetne kadrove i ne mogu da se bave problemima na profesionalan način"; „Nedostatak koordinacije – moderator javne rasprave često ne postoji.“

Administrativne poteškoće

Postoje teškoće u pronalaganju informacija, nejasni ili nepostojeći protokoli.

Nedostatak informisanosti i nepostojanje lokalne odluke o javnim raspravama

Ne samo da građani nisu informisani o svojim pravima i mogućnostima učešća, već i predstavnici vlasti često ne poznaju ili ignorišu procedure.

Preporuke za unapređenje javnih konsultacija i rasprava

1. Povećati transparentnost i dostupnost informacija

„Informacije o javnim raspravama treba da budu jasno i pravovremeno objavljene na vidljivim mestima, ne samo na oglasnim tablama.“; „Sajtovi lokalnih vlasti moraju biti pregledni, sa kategorizovanim i lako dostupnim informacijama.“

2. Jačanje političke volje za učešće građana

„Vlast mora biti spremna da sluša građane na javnim raspravama, pre nego što nezadovoljstvo eskalira na ulici.“ „Političke elite treba motivisati da shvate korist od participacije građana.“

3. Uvođenje profesionalnih moderatora

„Potrebno je angažovati kompetentne moderatora kako bi rasprave bile konstruktivne i dobro vođene.“

4. Bolja organizacija i koordinacija sa civilnim sektorom

„OCD mogu igrati ključnu ulogu ako dobiju aktivniju ulogu u pripremi i vođenju javnih rasprava.“ „Savetodavna tela između vlasti i OCD trebalo bi da postanu funkcionalna u praksi.“

5. Neutralni posrednici u raspravama

„Akademska zajednica može delovati kao neutralan posrednik u javnim raspravama.“

6. Motivisanje građana za učešće

„Trebalo organizovati kampanje za podizanje svesti i ohrabrivanje građana da učestvuju bez straha.“

7. Poboljšanje pravnog okvira i sprovođenja

„Lokalne odluke o javnim raspravama treba da detaljno definišu procedure i odgovornosti kako bi se smanjila mogućnost zloupotreba.“ „Neophodno je uvesti jasne sankcije za nepoštovanje pravila.“

8. Edukacija mladih o javnim raspravama

Uvesti edukaciju, odnosno simulacije javnih rasprava, za članove školskih parlamenata.

9. Razmotriti korišćenje Saveta za saradnju i razvoj civilnog društva Grada Niša

„Savet je dobra stvar u teoriji, ali bi bilo dobro da zaživi u praksi.“ „Savet je zamišljen da poveća participaciju, ali bez političke volje neće doneti promene.“

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 Niš u pitanju, važno je naglasiti da je Gradska uprava nakon prvog monitoring ciklusa, koji je obuhvatio period 2023 – jun 2024. godine, krajem 2024 i početkom 2025. godine aktivno učestvovala u procesu konsultacija sa projektnim timom kroz usaglašavanje nalaza i dostavljanje komentara na preliminarne rezultate monitoringa. Nakon toga nisu održane konsultacije i početak zajedničkog rada na izradi nacrtu Odluke o javnim raspravama i konsultacijama za grad Niš.

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

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 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

Niš