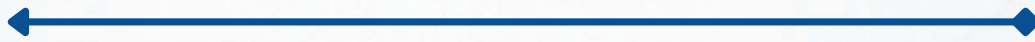




#EY  
3A TEBE

Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija

# VIDIMO SE U EU



Izveštaj o stanju javne uprave

## Grad Pirot

Pirot



BOŠ  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA



ZUROP2  
NSRF



Švedska  
Sverige



**#EY  
ЗА ТЕБЕ**

## **„Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija”**

### **IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE**

**Grad Pirot**

**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



**Grad Pirot** se nalazi na jugoistoku Srbije, na značajnoj međunarodnoj transverzali „Koridor 10“ koji povezuje Evropu sa Bliskim Istokom i Azijom i administrativni je centar najvećeg okruga u Srbiji sa opštinama Babušnica, Bela Palanka i Dimitrovgrad. Broj stanovnika po popisu iz 2022. je 50.091 stanovnik a prosečna zarada u 2023. je iznosila 81.848. dinara.

Proces integracija sa EU donosi velike promene društvu, posebno na nivou funkcionisanja javne uprave, i potrebu za kontinuiranim reformama na lokalnom nivou jer lokalne samouprave treba da implementiraju većinu pravnih tekovina (70%). Usvojene Strategija reforme javne uprave (2021–2030) i Program za reformu lokalne samouprave (2021–2025) trebalo bi da potvrde i ojačaju ulogu lokalne samouprave u procesima reformi i EU integracija, i omoguće. Sa druge strane, građanska participacija je temelj demokratije. Učešće građana u donošenju odluka – kroz javne rasprave, budžetsko planiranje, lokalne inicijative ili izbore – ključno je za legitimnost vlasti. Bez učešća građana, vlast postaje netransparentna, otuđena i često zloupotrebljava ovlašćenja. Iako pravni okvir predviđa učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou u Srbiji, stvarna građanska participacija ostaje ograničena, 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 godinu<sup>1</sup>. 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

---

<sup>1</sup> <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 JA<sup>2</sup>, koja se u velikoj se meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA<sup>3</sup> 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 projekta<sup>4</sup>. 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.

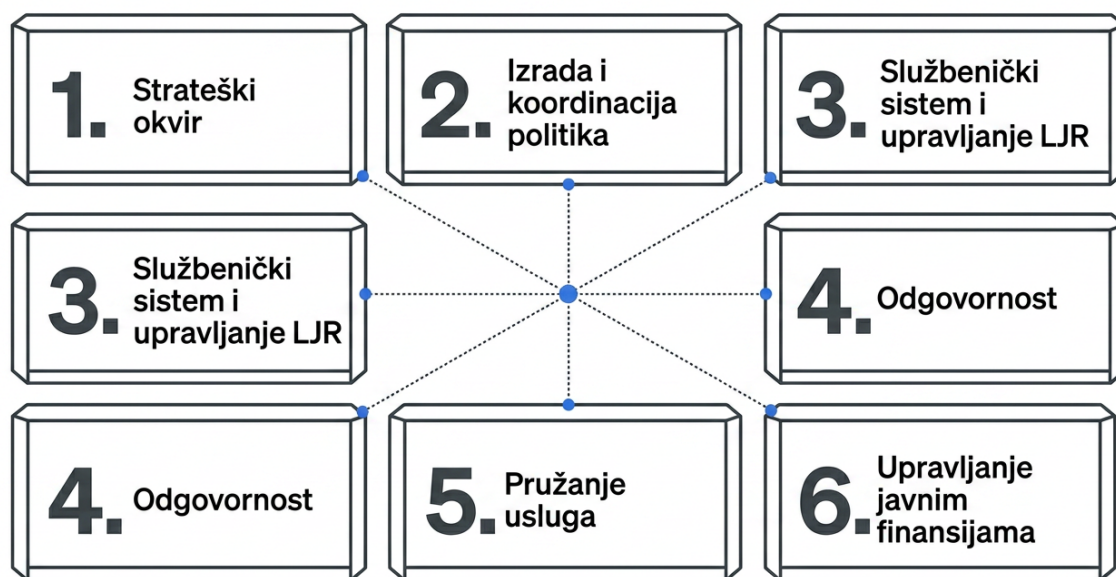
---

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

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

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

## Sažetak



Lokalna uprava u Pirotu je jedna od lokalnih uprava u kojoj ovakve istraživanje sprovodimo prvi put a kako je u uvodu navedeno, istraživanje je realizovano kroz 2 ciklusa. U oba ciklusa monitoringa utvrđeno je da je lokalna samouprava Piroto **najviše poena ostvarila u oblasti IV - Odgovornost, za indikator 5 - Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na internet stranici.** Visok rezultat ostvaren je i u oblasti VI Upravljanje javnim finansijama, kao i u oblasti II - Izrada i koordinacija politika, za indikator 3 - Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika, i u oblasti V - Pružanje usluga, za indikator 6 - Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima i indikator 7 - Pružanje besplatne pravne pomoći građanima.

Najmanji broj poena u oba ciklusa ostvaren je u oblasti II - Izrada i koordinacija politika, za indikator 2 - Transparentnost rada veća i pripreme nacrta i predloga odluka u lokalnoj upravi, dok je nizak rezultat ostvaren i u oblasti III Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima, za indikator 4 - Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi.

U drugom ciklusu monitoringa primećen je **pad rezultata u oblasti II - Izrada i koordinacija politika odnosi se na indikator 2 - Transparentnost rada veća i pripreme nacrta i predloga odluka u lokalnoj upravi,** naročito u delu koji se tiče objavljivanja zapisnika sa sednica Gradskog veća za period u kojem smo istraživali (jun 2024-2025), kao i na **indikator 3 - Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika,** gde je primećen izostanak konsultacija u ranoj fazi i pad kvaliteta izveštavanja sa javnih rasprava i konsultacija.

**Tabela 1.**

| <b>Oblast javne uprave</b>                          | <b>Indikator</b>   |
|---|--|
| 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 SIGMA<sup>5</sup> a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u

<sup>5</sup> 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>

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 projekta<sup>6</sup>, ona može biti veoma korisna i za donosiocima 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 objavljenog važećeg planskog dokumenta na sajtu opštine/grada i pratećih dokumenata

---

<sup>6</sup> [https://weber-cep.s3.amazonaws.com/data/attachment\\_622/par\\_monitor\\_methodology\\_final\\_draft\\_august\\_2018.pdf](https://weber-cep.s3.amazonaws.com/data/attachment_622/par_monitor_methodology_final_draft_august_2018.pdf)

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 nacрта i predloga odluka u JLS**

Ovaj indikator se fokusira na rad gradskog, odnosno opštinskog veća i prati praksu informisanja javnosti o zakazanim sednicama, izveštavanja sa održanih sednica i informisanja javnosti o donetim odlukama. Istraživanje na ovom indikatoru se pretežno bazira na analizi internet stranica JLS i materijala sa sednica veća. Elementi transparentnosti mereni ovim indikatorom uključuju sledeće:

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

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

**E3. 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.<sup>7</sup>

**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

---

<sup>7</sup> [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_sluzbenoj\\_upotrebi\\_jezika\\_i\\_pisama.html](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 Mesta<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

Ono što se kod ovog indikatora prati su sledeći elementi:

**E1. Postojanje akta JLS da je oformljena služba besplatne pravne pomoći u gradu/opštini,** odnosno da li je JLS postupila po pomenutom Zakonu i donela odluku o

<sup>8</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_10/SG\\_093\\_2023\\_004.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_10/SG_093_2023_004.htm)

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

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.

**Princip 1: 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 nacrt a 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. Stepen 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:

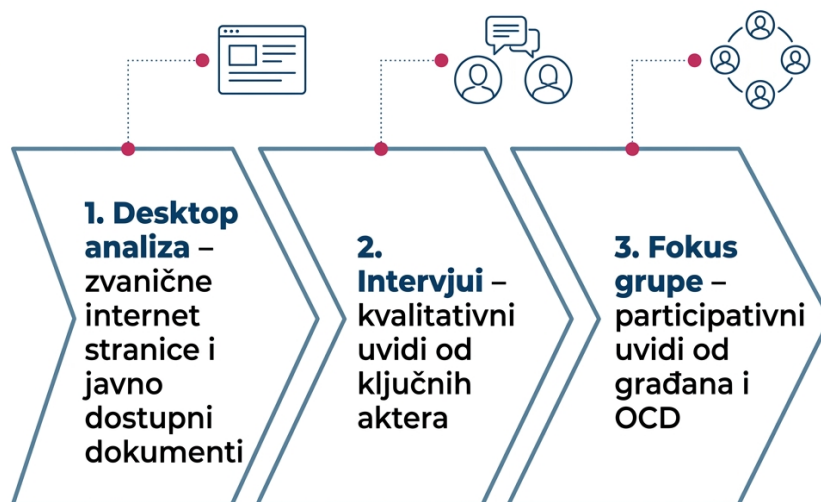
Ukupno je definisano 17 programa i to:

- 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 nacrti 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 sugeriše 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 zbora 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 uključuje značajno rastu.

**Digitalizacija** je u velikoj meri olakšala primenu principa transparentnosti. U Srbiji danas gotovo sve opštine imaju zvanične internet prezentacije, a mnoge koriste i društvene mreže (Facebook stranice opštine, Twitter naloge gradonačelnika itd.) za komunikaciju sa građanima. Iako zakoni nisu izričito regulisali elektronsku komunikaciju sa građanima kao obavezu, **elektronski kanali su postali važan instrument za obezbeđivanje participacije**. Na zvaničnim opštinskim veb-sajtovima građani mogu pronaći informacije o radu organa, preuzeti dokumenta (npr. nacрте odluka na javnoj raspravi) i ponekad popuniti ankete ili poslati pitanja. Neke opštine su uvele i posebne aplikacije – na primer, aplikacija “Pitajte predsednika opštine” omogućava građanima da elektronski postavе pitanje ili predlog čelnicima lokalne samouprave. Takođe, 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 referenduma i inicijativa koje daju pravno obavezujuće odluke, preko participativnog budžetiranja i savetodavnih procesa, do novih digitalnih metoda e-demokratije. Iako putevi mogu biti različiti, cilj je zajednički: približiti vlast građanima i povećati poverenje i legitimnost kroz **partnerstvo javnosti i vlasti**.

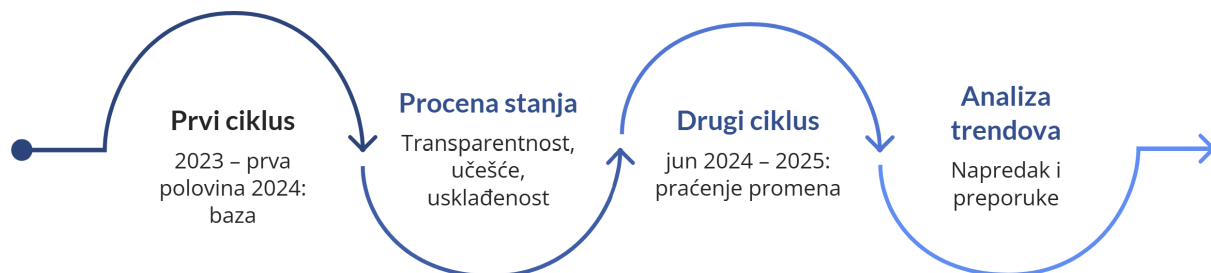
Srbija se, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, nalazi pred zadatkom da ojača svoju lokalnu demokratiju. Normativno, dosta toga je učinjeno – zakoni garantuju osnovna prava na učešće i uvedeni su neki moderni instituti. Ipak, pravi izazov je kulturne prirode: treba prevazići nasleđeno nepoverenje i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

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

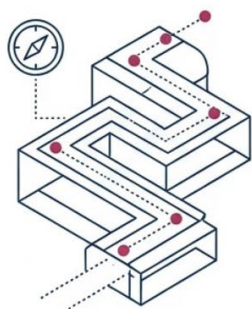
institucije i biće spremniji da doprinese zajednici. U današnje vreme, kada mnoge demokratije trpe zbog apatije i populizma, **odelotvoriti načelo participacije** na lokalnom nivou može biti najbolji način da se demokratija obnovi iz baze – “na najbližem nivou građanima”, kako to ističe i Evropska povelja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

Na kraju, valja naglasiti da participacija nije jednokratni 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.

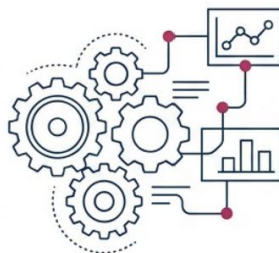
# Rezultati procene stanja lokalnih samouprava



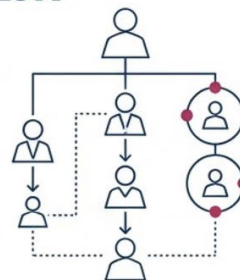
## Strateški okvir



## Izrada i koordinacija politika



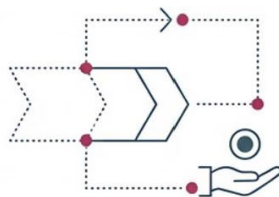
## Službenički sistem i upravljanje LJR



## Odgovornost



## Pružanje usluga



## Upravljanje javnim finansijama

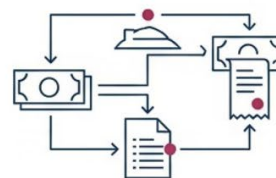


Tabela 2:

| Broj  | Oblast/indikator   | Maksimalano 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                | 14                                    | 15                                    |
| Izrada i koordinacija politika                      |  |                   |                                       |                                       |
| 2   | Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi  | 12                | 7                                     | 5                                     |
| 3   | Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi   | 18                | 16                                    | 12                                    |
| Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima |  |                   |                                       |                                       |
| 4   | Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi   | 22                | 8                                     | 8                                     |
| Odgovornost   |  |                   |                                       |                                       |
| 5   | Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici   | 32                | 26                                    | 26                                    |
| Pružanje usluga                                     |  |                   |                                       |                                       |
| 6   | Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima   | 28                | 20                                    | 22                                    |
| 7   | Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima   | 12                | 10                                    | 10                                    |
| Upravljanje javnim finansijama                      |  |                   |                                       |                                       |
| 8   | Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžetskih pratećih dokumenata         |                   |                                       |                                       |
|   |  | 18                | 18                                    | 18                                    |
| Ukupno  |  | 168               | 119                                   | 116                                   |

## 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                | 2                                    | 2                                     |
| E.5                 | Komentare i predloge dobijene u procesu konsultacija razmatraju lokalna tela zadužena za izradu ključnih strateških dokumenata  | 2                | 2                                    | 2                                     |
| E.6                 | Lokalna uprava javno objavljuje povratne informacije o postupanju sa primljenim komentarima i predlozima tokom konsultacija   | 1                | 0                                    | 1                                     |
| E.7                 | Lokalni mehanizmi za sprovođenje i praćenje planskog dokumenta za unapređenje rada gradske/opštinske uprave predviđaju učešće organizacija civilnog društva   | 2                | 2                                    | 2                                     |
| 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 | 14 | 15 |

Uvidom u zvaničnu internet stranicu grada Pirota utvrđeno je da se informacije o Planu razvoja grada Pirota 2021-2028 nalaze na glavnoj stranici, sa leve strane na posebnim markicama<sup>10</sup>. Pored Plana razvoja postoje i Srednjoročni planovi koji se isto nalaze na odvojenim sekcijama.

Analizom Plana razvoja utvrđeno je da strateške prioritete i razvojne pravce javne uprave imamo u delu:

- I- Unapređenje javne uprave
- II- Takođe kao podciljeve 16.5; 16.6; 16.7; koji su usklađeni sa Agendom 2030.
- III- Kao prioritetni cilj 1.1. Efikasna lokalna administracija
- IV- p1.1.1. Razvoj elektronskih usluga koje se pružaju građanima.

**Mere 1.1.4.** Rekonstrukcija opreme mesnih kancelarija što moramo pohvaliti jer predstavlja vid decentralizacije. Zbog svega navedenog, dodelili smo 2 poena.

Uvidom u Rešenja o sprovedenim konsultacijama i formiranju Koordinacionog tima<sup>11</sup> koji je radio na Planu razvoja, došli smo do informacije da su organizacije civilnog društva učestvovala u tematskim radnim grupama, u svakoj najmanje 1 predstavnik organizacije civilnog društva dok je član udruženja "Osveženje" učestvovao u Koordinacionom timu. Takođe, uvidom na glavnu stranicu zvanične internet prezentacije utvrđeno je da u okviru markice koja je posvećena Planu razvoja postoji obaveštenje o pristupanju izradi plana i poziv građanima da daju predloge. Uvidom u zvaničnu internet prezentaciju grada Pirota utvrđeno je da su zainteresovane strane kao i OCD uključivani preko javnih poziva i obrasca za davanje predloga. Na zvaničnoj stranici grada Pirota u okviru markice postoje informacije o izradi Planova razvoja grada kao srednjoročnih planova ali su osnovne i samo nabrajaju korake u izradi. U okviru iste markice postoje dokumenta koja daju dodatnu SWOT analizu svake tematske oblasti. Na fokus grupi koja je organizovana sa

<sup>10</sup> <https://www.pirota.rs/index.php/8-cirilica/4927-izrada-plana-razvoja-grada-pirota-za-period-2021-2028-godine-2>

<sup>11</sup> <https://www.pirota.rs/index.php/8-cirilica/4927-izrada-plana-razvoja-grada-pirota-za-period-2021-2028-godine-2>

organizacijama civilnog društva iz Pirota došli smo do informacija da je od prisutnih organizacija samo jedna učestvovala u izradi Plana razvoja grada Pirota ali da su njeni predlozi ostali bez adekvatnog odgovora, u razgovoru sa predstavnicima organizacija tokom drugog monitoring ciklusa za period jun 2024-2025. došli smo do informacija da je praksa da se analize dokumenata rade kroz ex post analize sa organizacijama civilnog društva. Analizom izveštaja o održanoj javnoj raspravi utvrdili smo da izveštaj postoji, ali da ne sadrži ponaosob informacije ko je šta predlagao i da li je i kako odlučeno o nekom predlogu. Takođe smo utvrdili da u prvom monitoring ciklusu lokalna uprava nije pružala dodatne informacije o postupanju sa komentarima, sugestijama i predlozima, dok je u drugom ciklusu uočen ograničen pomak u tom delu izveštavanja.

Elementi koji se tiču praćenja primene Plana razvoja, učešća organizacija civilnog društva i građana u njemu, radu tela za praćenje i izveštavanja o njegovom radu su ocenjeni sa 0, jer nema adekvatnog uzorka, a učesnici fokus grupe naveli su da javna uprava ne poseduje razvijen mehanizam evaluacije niti da su bili pozivani da u njemu učestvuju. Takođe, navode da nemaju kapaciteta da se bave mnoštvom tema i da bi monitoring primene Planskog dokumenta trebalo raditi u partnerstvu sa gradskom upravom. U razgovoru sa predstavnicima javne uprave Pirot saznali smo da bi monitoring primene trebalo da prati Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj. U toku drugog monitoring ciklusa utvrđeno je da na sajtu postoji javno dostupno Rešenje o imenovanju članova tima za praćenje izvršenja planskog dokumenta i da je jedan od zadataka tima da izradi Izveštaj koji se šalje Gradskom veću, ali pomenuti izveštaj nije nađen javno dostupan. Važno je napomenuti da je grad Pirot izradio srednjoročne planove razvoja, za ovaj ciklus monitoringa je bitno pomenuti plan za period 2023-2025 i 2024-2026<sup>12</sup>.

Na linku je dostupna sekcija sa potrebnim pratećim dokumentima i izveštajem iz 2023. godine o primeni srednjoročnog plana, ali u formi tabelarnog prikaza ostvarenih projekata.

## II Oblast: Izrada i koordinacija politika

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

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

---

<sup>12</sup> <https://www.pirotr.rs/index.php/dokumenta/strateska-doc/8-cirilica/6589-sr-dnj-r-cni-pl-n-gr-d-pir-z-p-ri-d-2023-2025-g-din>

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                                    | 4                                    |
| E.2                 | Zapisnici sa sednica gradskog, odnosno opštinskog veća se objavljuju na internet stranici JLS i lako su dostupni  | 4                | 0                                    | 0                                    |
| E.3                 | Nacrti i predlozi odluka sa sednica veća se objavljuju na internet stranici JLS   | 2                | 2                                    | 0                                    |
| E.4                 | Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti   | 2                | 1                                    | 1                                    |
| UKUPNO              |   | 12               | 7                                    | 5                                    |

U toku monitoringa za ovaj indikator zaključeno je da se na glavnoj stranici zvanične internet prezentacije grada Pirot, na glavnom meniju, klikom na sekciju Lokalna samouprava otvara se padajući meni na kojem se nalazi struktura gradske uprave. Posebno mesto zauzima podsekcija Gradsko veće, a klikom na tu ikonicu otvara se sekcija koja sadrži informacije o dnevnim redovima Gradskog veća<sup>13</sup>, akte Gradskog veća, informacije o objavljivanju akata Gradskog veća odnosno Službeni list grada Niša. U prošlom monitoring ciklusu primećeno je da se zapisnici sa sednica ne objavljuju, dok su informacije o održavanju sednica i dnevni redovi bili javno dostupni. Akti odnosno odluke Gradskog veća su lako dostupni, dok je u prvom monitoring ciklusu bilo elemenata objavljivanja nacrti i predloga odluka, a u drugom monitoring ciklusu takva praksa nije zabeležena. Podsekcija Akti Gradskog veća sadrži samo Rešenje o formiranju Žalbene komisije. Ovo može zbuniti građane pa je zato u odnosu na prošli monitoring ciklus dat manji broj poena.

U razgovoru sa predstavnicima GU Pirot došlo se do predloga da ima prostora za unapređenje stanja iz ove oblasti u vidu sižea i snimaka i priloga sa sednica. U ovom monitoring ciklusu smo primetili pad kvaliteta izveštavanja sa sednica Gradskog veća, jer se nacrti i predlozi ne objavljuju za dati period kao i zapisnici sa sednica.

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

<sup>13</sup> <https://www.pirots.rs/index.php/loksamouprava/o-ov>

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                | 2                                    | 2                                    |
| E.3                 | Uniformnost i predvidivost objavljivanja informacija o održavanju konsultacija                              | 2                | 2                                    | 2                                    |
| E.4                 | Zastupljenost konsultacija u ranoj fazi izrade lokalnih propisa i politika                                  | 2                | 2                                    | 1                                    |
| E.5                 | Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika | 4                | 4                                    | 2                                    |
| E.6                 | Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama   | 2                | 2                                    | 1                                    |
| UKUPNO              |   | 18               | 16                                   | 12                                   |

Pri uvidu u tabelu učinka koja se tiče ovog indikatora možemo zaključiti da je inkluzivnost i otvorenost pri kreiranju javnih politika visoko na lestvici prioriteta javne uprave Pirot. Što se tiče ovog indikatora, na internet prezentaciji grada Pirota utvrđeno je da na početnoj stranici, sa leve strane stoje nabrojana planska dokumenta<sup>14</sup>, tačnije, za prvi monitoring ciklus **Strategija za mlade, Strategije razvoja urbanog područja, Lokalna politika zapošljavanja i Nacrt strategije o bezbednosti saobraćaja, LAP za rodnu ravnopravnost a za drugi monitoring ciklus Regionalni plan upravljanja otpadom** a klikom na markice važećih strateških dokumenata otvaraju se posebne stranice na kojima se nalaze dokumenta, pozivi, izveštaji sa sprovedenih konsultacija i javnih rasprava za donošenje ovih dokumenata.

Kada je reč o **budžetu**, na desnoj strani početne strane sajta postoje dve markice obe posvećene budžetskom procesu, jedna koja objašnjava kako funkcioniše participativno budžetiranje<sup>15</sup> a druga koja pojašnjava javni budžetski portal<sup>16</sup>. Takođe, u sekciji

<sup>14</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/dokumenta/strateska-doc>

<sup>15</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/pb-2>

<sup>16</sup> <http://jbp.pirot.rs/client/dashboard>

obaveštenja se nalaze obaveštenja o svim nabrojanim dokumentima. Ovaj element je ocenjen sa 2 poena zbog lake dostupnosti i potpunosti. Uvidom u zvaničan sajt grada Pirot utvrđeno je da se informacije objavljuju na jednom mestu, a to su markice koje klikom sadrže informacije vezane za konkretne javne politike. Takođe, sa desne strane postoji sekcija javne rasprave ali je vezana za Srednjoročni plan razvoja i za budžet. Analizom dostupnih dokumenata smo došli do zaključka da gradska uprava Pirot ne izrađuje izveštaje sa uključivanja organizacija civilnog društva i građana u rane faze izrade strateških dokumenata već da je kroz ex ante (ređe kroz ex post) analize razgovarala sa predstavnicima organizacija civilnog društva. Kako je prethodno navedeno, svaka javna politika ima svoju sekciju na internet prezentaciji pa su sva dokumenta dostupna na 2 klika.

Za prethodni monitoring ciklus je utvrđeno da je ispoštovana zadata forma izveštavanja, da je navedeno ime predlagača, predlog, razlozi za i protiv usvajanja i obrazloženje te da smo na osnovu ispunjenih kriterijuma dali 2 poena. Zapaženo je da je u ovom periodu opao kvalitet izveštavanja sa održanih konsultacija kao i održavanje konsultacija u ranoj fazi što se može opravdati činjenicom da su neka strateška dokumenta prestala da važe a da gradska uprava još nije krenula u izradu novih pa su konsultacije izostale.

U razgovoru sa predstavnicima organizacija civilnog društva smo došli do podataka da iako transparentnost postoji, potrebno je neke kategorije građana dodatno informisati i da konsultacije (koje nisu u ranoj fazi) treba da traju duži period. Predstavnici organizacija civilnog društva su nam rekli da su više puta tražili dopisima (ne i zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja) tražili nedostajuće informacije i da su ih dobili kao i da su u periodu 2024-2025. bile organizovane javne konsultacije koje su imale za cilj da afirmišu veći broj građana, posebno mladih na učešće (primer je javna rasprava o prenameni prostora za potrebe novog sajamskog prostora). Ono što je mapirano kao mogućnost za unapređenje i od strane našeg projektnog tima a i predstavnika GU jeste sadržaji na društvenim mrežama GU Pirot prilagođeni određenim ciljnim grupama, npr. mladima, ljudima iz prigradskih mesta.

Što se tiče ovog indikatora, moramo napomenuti da grad Pirot ima lokalni pravni okvir koji predviđa participaciju građana u donošenju odluka i javnih politika kroz Odluku o javnim raspravama po modelu SKGO-a (Stalne konferencije gradova i opština) a pokazana je spremnost da dodatno lokalizuje i unapredi postojeću Odluku tako što će zajedno sa projektnim timom razmatrati predlog novog Modela Odluke o javnim konsultacijama i raspravama.

### **III Oblast: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**

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

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

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

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

Uvidom u internet stranicu grada Pirot sa desne strane utvrđeno je da postoji markica na koju se klikom otvara dokument Kodeks iz 2018. godine<sup>17</sup>. Uvidom u internet stranicu smo utvrdili da se poseban izveštaj ne objavljuje već da je postoji izveštaj o radu odeljenja za opštu upravu u sklopu koje je odeljenje za ljudske resurse<sup>18</sup>. Žalbena komisija postoji, ali nema Poslovnika o radu. Informacije o žalbenoj komisiji su teško dostupne i nalaze se na više od 3 klika, Sporovi pred žalbenom komisijom nisu stigli do upravnog spora, pa je automatski dodeljeno 0 poena. Predstavnici GU su nas informisali da postoje Pravilnik o sprečavanju sukoba interesa i Pravilnik o zaštiti uzbunjivača. Ono što je u odnosu na prethodni monitoring ciklus stagnacija jeste da u trenutku sprovođenja istraživanja nije bilo javno dostupnih informacija o praćenju primene Kodeksa.

<sup>17</sup> <https://www.pirots.rs/index.php>

## IV Oblast: Odgovornost

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

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

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

| Redni broj elementa | Naziv elementa  | Maksimalno poena | Ostvaren broj poena 2023-jun 2024. | Ostvaren broj poena jun 2024-2025. |
|---------------------|---|------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| E.1                 | Organizaciona šema i informacije o propisanim nadležnostima svih organizacionih jedinica u okviru gradske/opštinske uprave nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS | 4                | 4                                  | 4                                  |
| E.2                 | Kontakt informacije organizacionih jedinica se nalaze na zvaničnoj internet stranici JLS  | 4                | 4                                  | 4                                  |
| E.3                 | Informator o radu gradske/opštinske uprave nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS   | 4                | 2                                  | 2                                  |
| E.4                 | Statut opštine/grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS   | 4                | 0                                  | 0                                  |
| E.5                 | Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS  | 4                | 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                | 4                                  | 4                                  |
| E.8                 | Dokumenti u vezi pripreme i realizacije budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS  | 4                | 4                                  | 4                                  |
| UKUPNO              |   | 32               | 26                                 | 26                                 |

Pretragom internet stranice grada Pirota utvrđeno je da se informacije objavljuju na internet stranici, lako su dostupne. U gradu nije na snazi službena upotreba jezika nacionalnih manjina ali se i pored toga neka dokumenta matične službe na e-servisima objavljuju na bugarskom jeziku što se smatra primerom dobre prakse GU Pirota. Na

glavnoj internet strani pod sekcijom **Lokalna Samouprava**, postoji padajući meni i klikom na **Organizacione jedinice** se pojavljuju informacije o službama i odeljenjima<sup>19</sup>. Informacije organizacionih jedinica su potpune, sa imenima načelnika/ca odeljenja, kontakt telefonima i mejl adresama ispod kontakt podataka je opis organizacionih jedinica unutar odeljenja. Na glavnoj internet stranici se nalazi sekcija **Dokumenta**, klikom na to otvara se padajući meni koji daje opciju **Informator o radu**. Klikom na ikonicu otvara se dokument koji je podnet Povereniku za informacije od javnog značaja<sup>20</sup> a postoji opcija da se dokument preuzme. Statut grada se takođe nalazi na sekciji Dokumenta, ali klikom na to otvara nam se Statut iz 2019. godine, dodeljujemo 0 poena jer je neažuriran. Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta je dostupan na zvaničnoj internet stranici JLS i za ovaj element su u oba monitoring ciklusa dodeljena 4 poena.

Sa desne strane zvanične internet prezentacije može se videti posebna markica **Javne nabavke**<sup>21</sup>. Klikom na to otvara se Plan javnih nabavki kao i dostupni podaci o konkursima i tenderima. Dokumenta se nalaze na stranici glavnoj na sekciji Dokumenta u padajućem meniju Strateška dokumenta<sup>22</sup>. Klikom na to otvara se spisak važećih strateških dokumenata. Na glavnoj stranici sa desne strane postoji posebna markica **Budžetski portal** i **Participativno budžetiranje** koji na transparentan način daju priliku građanima da se uključe u kreiranje budžeta. Posebno ih treba pohvaliti za ovu oblast jer su podaci ažurirani.

## 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.

---

<sup>19</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/loksamouprava/2014-07-10-11-35-01/odeljenja>

<sup>20</sup> <https://informator.poverenik.rs/informator?org=cDNSHJaLqyx8pnPmh>

<sup>21</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/loksamouprava/2014-07-10-11-35-01/2014-07-11-10-51-13>

<sup>22</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/dokumenta/strateska-doc>

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

| Redni broj elementa | Naziv elementa   | Maksimalno poena | Ostvaren broj poena 2023-jun 2024. | Ostvaren broj poena jun 2024-2025. |
|---------------------|--|------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| E.1                 | U gradu/opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava   | 4                | 2                                  | 2                                  |
| E.2                 | Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan  | 4                | 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 e-Uprava   | 4                | 2                                  | 4                                  |
| E.6                 | Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima nacionalnih manjina je omogućen pristup uslugama na jezicima nacionalnih manjina (za one JLS u kojima je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine) | 2                | 2                                  | 2                                  |
| E.7                 | Osobama sa invaliditetom je omogućen pristup objektima u kojima se pružaju administrativne usluge  | 4                | 4                                  | 4                                  |
| E.8                 | Internet stranica JLS sadrži sve neophodne i lako dostupne podatke o uslugama i načinu ostvarivanja usluga za građane  | 4                | 4                                  | 4                                  |
| UKUPNO              |  | 28               | 20                                 | 22                                 |

Ako posmatramo oba monitoring ciklusa, ukupan rezultat za ovaj indikator ostao je na istom nivou, ali je napredak ostvaren kod usluga koje lokalna uprava pruža na portalu e-Uprava.

U okviru već pomenutog Plana razvoja grada postoje mere koje se odnose na unapređenje javne uprave, prethodno objašnjene u indikatoru 1. Ono što je primećeno kao praksa i kod drugih lokalnih samouprava a koje svakako treba precizirati i dodatno razviti je da se kroz unapređenje usluga često podrazumeva i tako sa građanima komunicira, razvoj usluga socijalne zaštite koje razvija lokalna samouprava.

Prethodni ciklus monitoringa je pokazao da je u Pirotu uspostavljeno Jedinstveno upravno mesto a što se tiče ostalih usluga klikom na sekciju **E-servisi**<sup>23</sup> na glavnom

<sup>23</sup> <https://www.pirotr.rs/index.php/2014-07-10-11-35-49>

meniju, otvara se padajući meni na kojem su nabrojane usluge. Klikom na svaku uslugu slede informacije o taksama, načinu podnošenja dokumenata itd. Na desnoj strani glavne internet strane postoji markica o anketi o zadovoljstvu građana radom gradske uprave, a klikom na to se otvara Google form upitnik međutim, po rečima predstavnika javne uprave Pirota, u trenutku sprovođenja istraživanja rezultati ankete su bili u fazi prikupljanja i obrade te da je za kraj godine predviđeno da se rezultati objave. Napredak je postignut u uslugama koje pruža lokalna uprava a dostupne su na portalu E-uprava

Lokalna uprava koristi GIS<sup>24</sup> za naručivanje dokumenata a klikom na padajući meni na matične poslove i druge ponuđene sekcije otvaraju se detaljnije informacije o procedurama. Obuhvaćene su sve tri usluge koje je metodologija predvidela samo što se, po rečima predstavnika GU Pirot nalaze na istoj sekciji ali na različitim mestima jer su sistematizovana po oblastima kojima pripadaju a ne po vrsti usluge. Ovo je slučaj sa informacijom o lokaciji i dokumentima matične službe. Ono što je za posebnu pohvalu, što smo već istakli je činjenica da iako grad Pirot ima manje od 15% zastupljenosti nacionalnih manjina po zadnjem popisu, postoji mogućnost upisa ličnog imena na jeziku i pismu nacionalnih manjina kao deo usluge e-servisa u sklopu Matične službe. Koristi se portal E-uprava na kojoj postoje usluge kroz sekcije na sajtu koje obuhvataju pomenute životne događaje. Jedinstveno upravno mesto (JUM) je u prizemlju zgrade gradske uprave tako da je osobama sa invaliditetom olakšan pristup nekim od usluga.

## **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 pomoći<sup>25</sup> u Republici Srbiji jedinice lokalne samouprave pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima, formiranjem službe besplatne pravne pomoći. Ovaj Zakon takođe predviđa da u slučaju nedostatka kapaciteta, da susednom/susednim opštinama mogu formirati zajedničku službu. Elementi unutar ovog indikatora prate postojanje akta jedinice lokalne samouprave o formiranju službe besplatne pravne pomoću, pristupačnost i dostupnost za osobe sa invaliditetom, postojanje kontakt informacija na sajtu grada/opštine, izradu i objavljivanje izveštaja o radu službe besplatne pravne pomoći.

---

<sup>24</sup> <https://www.esalter.pirot.rs/>

<sup>25</sup> <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.html>

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                | 4                                     | 4                                     |
| E.2                 | Informacije o službi BPP su javno dostupne i lako se do njih dolazi, sadrže potrebne kontakt informacije | 2                | 2                                     | 2                                     |
| E.3                 | Da li je služba bpl pristupačna i dostupna za osobe sa invaliditetom                                     | 4                | 4                                     | 4                                     |
| E.4                 | Izveštaji o radu službe BPP se redovno objavljuju i javno su dostupni                                    | 2                | 0                                     | 0                                     |
| UKUPNO              |  | 12               | 10                                    | 10                                    |

Analizom internet stranice utvrđeno je da postoji odluka kojom se uspostavlja služba besplatne pravne pomoći na nivou grada ali ono što zbunjuje je to što je to povereno Kancelariji gradskog Pravobranioca a što je direktno u sukobu interesa po Zakonu o besplatnoj pravnoj pomoći koji ne predviđa Pravobranilaštvo kao jednog od pružalaca. Detaljnijom analizom se utvrdilo da je osoba koja je zvanično raspoređena u pravobranilaštvu je pružalac besplatne pravne pomoći ali se vodi kao da radi u gradskoj upravi.<sup>26</sup> Služba besplatne pravne pomoći se nalazi u okviru Odeljenja za opštu upravu i predviđeno je da jedan zaposleni ima ovlašćenje za donošenje odluke po rešenjima. Takođe, građani koji ne mogu zbog invaliditeta da pristupe službi, mogu zahtev predati preko uslužnog centra gde mogu, ukoliko im je potrebno, dobiti primarnu pravnu pomoć.

U registru izveštaja o sprovođenju besplatne pravne pomoći na sajtu Ministarstva pravde Republike Srbije nema izveštaja iz grada Pirot što znači da lokalna uprava ne podnosi izveštaj<sup>27</sup>. Ono što je zapaženo je da gradsko javno Pravobranilaštvo Pirot u svom izveštaju o radu ima navedenu statistiku o slučajevima pružanja pravne pomoći.

<sup>26</sup> <https://www.pirot.rs/index.php/loksamouprava/javnop>

<sup>27</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/29776/izvestaj-o-sprovođenju-zakona-o-besplatnoj-pravnoj-pomoci.php>

## 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 Srbije<sup>28</sup>, mnoge lokalne samouprave ne poštuju u potpunosti propise i ne uključuju građane na pravi način.

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

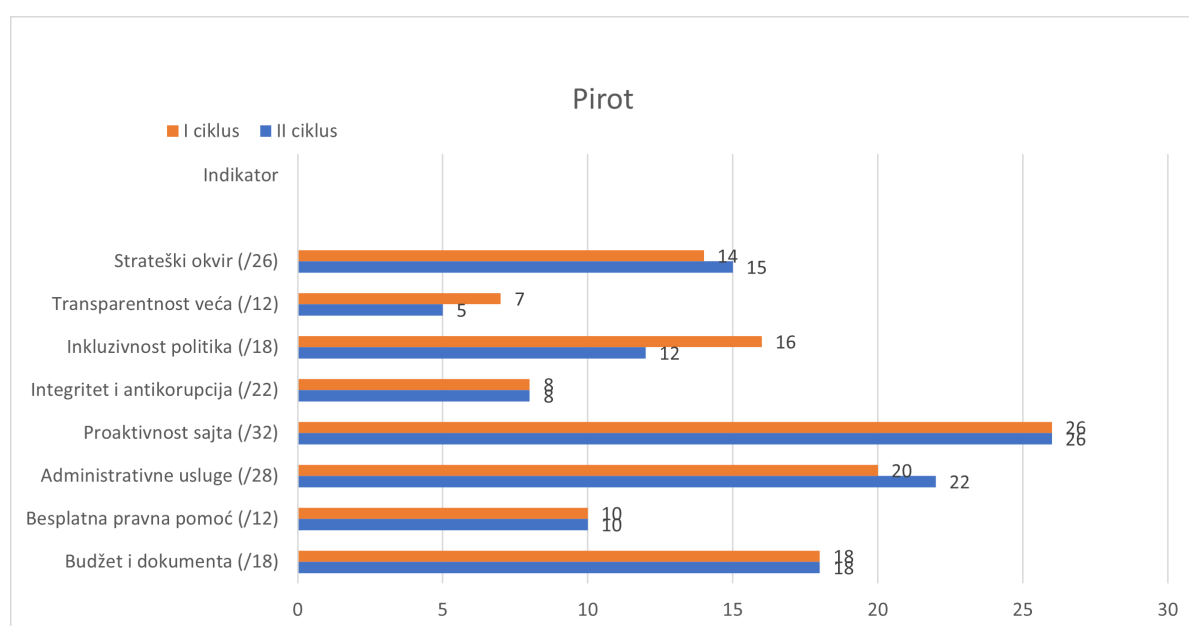
| Redni broj elementa | Naziv elementa  | Maksimalno poena | Ostvaren broj poena 2023 - jun 2024. | Ostvaren broj poena jun 2024. - 2025. |
|---------------------|---|------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| E.1                 | Priprema budžeta u skladu sa budžetskim kalendarom                          | 4                | 4                                    | 4                                     |
| E.2                 | 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                | 2                                    | 2                                     |
| E.5                 | Dokumenta koja se tiču budžeta su dostupna na zvaničnom sajtu opštine/grada | 4                | 4                                    | 4                                     |
| E.6                 | Podaci o budžetu se objavljuju u otvorenom formatu (otvoreni podaci)        | 2                | 2                                    | 2                                     |
| UKUPNO              |   | 18               | 18                                   | 18                                    |

Što se tiče ovog indikatora, sve koje se tiču pripreme budžeta su sprovedene u skladu sa budžetskim kalendarom, kao i utvrđivanje predloga budžeta. Takođe je ispoštovan i usvajanje budžeta u skladu sa kalendarom kao i sveobuhvatnost odnosno Građanski budžet. Dokumenta koja se tiču budžeta su dostupna na sajtu na posebnoj markici kao i

<sup>28</sup> <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

mogućnost građanima da imaju uvid u budžetski portal preko posebne markice na desnoj strani glavne strane sajta i objašnjenje šta je to participativno budžetiranje, kao što smo i u prethodnim elementima i indikatorima naveli. Iskustvo u inkluzivnosti budžetskog procesa su sa nama na fokus grupi podelili i predstavnici organizacija civilnog društva i pohvalili dosadašnji transparentan budžetski proces od strane gradske uprave Pirot.

## 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.

## **Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave**

Generalno gledajući dostupnost dokumenata koja se tiču Strateškog okvira odnosno postojanja strateškog dokumenta koji predviđa razvoj javne uprave, možemo zaključiti da je lokalnoj samoupravi Pirot veoma bilo važno da izradi Planskog dokumenta (u daljem tekstu Plana razvoja) pristupi sistemski, jer su se izrađivali i srednjoročni planovi razvoja i uključili građane i OCD u izradu Plana razvoja. Najbolje ocenjeni elementi su upravo bili oni koji se tiču uključivanja građana i OCD u izradu samog dokumenta, konsultacije sa svim akterima ovog procesa dok su dobre ocene izostale u elementima koji se tiču izveštavanja o praćenu primene Plana razvoja kao i srednjoročnih planova u pogledu konkretnih sugestija i zapažanja organizacija civilnog društva.

## **Izrada i koordinacija politika**

Ova oblast je jedna od bolje ocenjenih oblasti koja je pratila transparentnost rada Gradskog veća i uključivanje građana u izrade javnih politika. Ono što je u okviru indikatora i elemenata bilo dobro je spremnost lokalne samouprave da uključuje građane i bude proaktivna u objavljivanju rada gradskih veća a ono što je nedostajalo su nedostatak proaktivnosti u objavljivanju komentara , predloga i zaključaka sa javnih rasprava i zapisnika sa sednica gradskog veća.

## **Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**

Ovo je jedna od slabije ocenjenih oblasti koja je ocenjena sa 8 od ukupno 22 poena. Ono što se izdvojilo kao element na kojem treba raditi je transparentnost javno dostupnih informacija o Žalbenoj komisiji i antikorupcijskim merama i dokumentima.

## **Odgovornost**

Odgovornost je jedna od bolje ocenjenih oblasti. Ono što je posebno za pohvalu je transparentnost i trud vezan za uključivanje građana i pojašnjenje šta je budžetski proces, kako učestvovati u davanju predloga, transparentnost u informisanju građana o samom procesu.

## **Pružanje usluga**

Ovo je oblast koja je dobro ocenjena ali postoje propusti. Ono što je dobro ocenjeno je broj usluga koje postoje, objašnjenje kako postati E-građanin, za pohvalu to što se izvodi matične službe mogu naručiti na bugarskom jeziku iako nema zakonske obaveze o službenoj upotrebi jezika. Ono što nije dobro je knjiga utisaka koja ne postoji, građani ne mogu neposredno da komuniciraju sa lokalnom upravom. Postoji anketa ali se ne zna rezultat ankete. Iz razgovora sa predstavnicom gradske uprave dobili smo informaciju da se anketa o zadovoljstvu i sugestijama građana prikuplja tokom cele godine a da se tek na kraju godine rezultati obrađuju što u trenutku usaglašavanja izveštaja nije bio slučaj.

Jedan od indikatora koji smo merili je postojanje službe besplatne pravne pomoći u gradu Pirotu i tu se može videti da ima propusta u samom shvatanju službe i načinu organizovanja, netransparentnosti rada. Analizom javno dostupnih informacija utvrđeno je da je javna uprava zajedno sa nekim udruženjima radila na pružanju besplatne pravne

pomoći kroz projekte ali nedostatak dobro organizovane službe besplatne pravne pomoći za grad kojim gravitiraju manje okolne opštine se oseća i po rečima predstavnika gradske uprave je neophodna.

## **Upravljanje javnim finansijama**

Jedna od najbolje ocenjenih oblasti je ova oblast u kojoj je lokalna uprava Pirot osvojila takođe maksimalan broj poena. Posebno moramo pohvaliti Vodič kroz građanski budžet i objašnjenje javne uprave Pirot građanima kako da daju predloge za budžet.

## **5. Preporuke po oblastima**

### **Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave**

Od preporuka značajnih za unapređenje ove oblasti izdvojilo se da treba predvideti osnivanje Mehanizama za praćenje planskog dokumenta, učešće organizacija civilnog društva u Mehanizmima i radnim telima za praćenje primene Planskog dokumenta, glavnog i srednjoročnih (kod srednjoročnih na neki način narativno predstaviti preporuke OCD)

Takođe potrebno je održavati redovne sastanke Mehanizama za praćenje primene, Izveštavati i objavljivati redovne izveštaje o praćenju primene Plana razvoja (narativno i srednjoročnih planova).

### **Izrada i koordinacija politika**

Ono što je zapaženo da nedostaje u ovoj oblasti su objavljeni i zapisnici sa sednica Gradskog veća a što se tiče indikatora 3, objavljivati informacije o uključivanju građana u izrade javnih politika.

### **Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima**

U ovoj oblasti potrebno je potpuniti dokumenta koja se tiču antikorupcijskih mera i učiniti transparentnim dokumenta koja se tiču Žalbene komisije.

### **Pružanje usluga**

Iako ocenjena veoma zadovoljavajuće, u cilju postizanja boljih rezultata iz ove oblasti neophodno je uvesti knjigu utisaka i učiniti javnim podatke ankete o zadovoljstvu građana radom javne uprave, uz mogućnost davanja predloga i sugestija građana.

## Preporuke organizacija civilnog društva za povećanje transparentnosti i participacije

Tokom realizacije monitoringa stanja javne uprave u gradu Pirotu organizovane su dve fokus grupe sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Pirotu. Prva fokus na temu „Kako građani utiču na odluke u svojim lokalnim zajednicama?“, i razgovor sa predstavnicima civilnog društva u Pirotu, o praksama i iskustvima uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na nivou grada Pirotu održana je 15. oktobra 2024. godine.<sup>29</sup>

Druga fokus grupa pod nazivom "Odluka o javnim raspravama po meri građana", organizovana je 23 januara 2026. godine, a sastavni deo razgovora sa predstavnicima civilnog društva u Pirotu bilo je i predstavljanje nacrta Odluke o Javnim raspravama i konsultacijama, koji je pripremio projektni tim Odbora za ljudska prava Niš.<sup>30</sup>

Tokom navedenih fokus grupa, predstavnici organizacija civilnog društva izneli su sledeća iskustva, mišljenja i preporuke:

„Prilikom usvajanja/sprovođenja neke odluke lokalnoj samoupravi potrebno je animirati neutralne i građane koji ne vide sebe kao aktivne. Javne rasprave trebale bi da pomognu u tom procesu.

„Kako građani utiču na odluke u svojim lokalnim zajednicama?“, i razgovor sa predstavnicima civilnog društva u Pirotu, o praksama i iskustvima uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka

Gradska uprava grada Pirotu puno obraća pažnju na rad sa mladima. Preko Kancelarije za mlade animirati mlade da uzmu učešće u javnim raspravama. Na taj način će se pokazati da se uvažavaju mišljenja mladih ljudi.

### **Poboljšanje informisanja građana**

Kroz medije i druge kanale komunikacije obavestavati građane o javnim raspravama na vreme.

„*Treba kroz medije više zainteresovati građane da učestvuju,*“ predložio je jedan učesnik. Obezbediti da se primedbe građana ozbiljno razmatraju i da se daju povratne informacije.

### **Saradnja sa organizacijama civilnog društva**

Uključiti nezavisne organizacije u proces kako bi se osigurala objektivnost i veća uključenost građana. *„Možda bi organizacije mogle da se uključe i pomognu u organizaciji javnih rasprava,*“ naveo je jedan učesnik.

### **Edukacija i podizanje svesti**

<sup>29</sup> Prva fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-pirotu-kako-gradani-uticu-na-odluke-u-svojim-lokalnim-zajednicama/>

<sup>30</sup> Druga fokus grupa: <https://chrin.org.rs/vladavina-prava/fokus-grupa-u-pirotu-odluka-o-javnim-raspravama-po-meri-gradana/>

Raditi na edukaciji građana o njihovim pravima i načinima na koje mogu da učestvuju u donošenju odluka.

## Preporuke za unapređenje javnih konsultacija i rasprava

1. **Poboljšanje informisanja i transparentnosti:** Koristiti medije i digitalne platforme za blagovremeno obaveštavanje građana.
2. **Uključiti OCD i profesionalno vođenje javnih rasprava:** Obezbediti podršku i resurse za organizacije koje mogu da pomognu u uključivanju građana. Kada su na projektu uključeni konsultanti bolje su organizovane javne rasprave.
3. **Obezbeđivanje povratnih informacija:** Institucije treba da odgovaraju na primedbe i predloge građana, čime se gradi poverenje.
4. **Edukacija građana:** Organizovati radionice i kampanje za podizanje svesti o važnosti učešća u javnim raspravama.
5. **Politička volja i angažovanost:** Lokalne vlasti treba da pokažu stvarnu volju za uključivanje građana u procese odlučivanja.

## 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 Pirot u pitanju, projektni tim Odbora je na osnovu potpisanog Memoranduma o saradnji organizovao više konsultativnih sastanaka sa predstavnicima gradske uprave Pirot u cilju izrade nacrtu Odluke o javnim raspravama i konsultacijama, a gradska uprava je tokom februara i marta 2026. godine intenzivirala rad na izradi Odluke koju planira da usvoji tokom 2026. godine.

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

## 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., & Kleinhaus, 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](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](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.instagram.com/chrin_nis/)



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



[https://x.com/chrin\\_nis](https://x.com/chrin_nis)

**Pirot**

