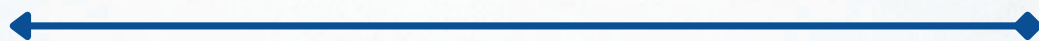




#EY
3A TEBE

Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija

VIDIMO SE U EU



Izveštaj o stanju javne uprave

Opština Vlasotince

Vlasotince



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



ZUROPE
NSAP



Švedska
Sverige



**#EY
ЗА ТЕБЕ**

„Zajedno ka Evropi - Lokalno lice integracija”

IZVEŠTAJ O STANJU LOKALNE UPRAVE

Opština Vlasotince

01.01.2023 - 31.12.2025.

Izdavač

Odbor za ljudska prava Niš

Autori

Dragan Đorđević

Maja Kamenov

Ivan Grujić

Tadija Mitić

Godina

2026.

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



Uvod



NEKOLIKO INFORMACIJA O OPŠTINI VLASOTINCE

Opština Vlasotince je opština na jugoistoku Srbije, leži na reci Vlasini a okolina obiluje prirodnim resursima, plodnim zemljištem, šumama i vodnim bogatstvom. U Vlasotincu po poslednjem popisu živi 25.803 stanovnika a prosečna zarada u 2023 je iznosila 65.776 dinara. 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 omogućće Sa druge strane, građanska participacija je temelj demokratije. Učešće građana u donošenju odluka – kroz javne rasprave, budžetsko planiranje, lokalne inicijative ili izbore – ključno je za legitimnost vlasti. Bez učešća građana, vlast postaje netransparentna, otuđena i često zloupotrebljava ovlašćenja. Iako pravni okvir predviđa učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou u Srbiji, stvarna građanska participacija ostaje ograničena, fragmentisana i nedovoljno efikasna. Takođe, mnoge opštine nemaju jasno definisane procedure kako postupati sa pristiglim predlozima građana: neretko se sugestije primljene na javnoj raspravi jednostavno prime k znanju, bez povratne informacije građanima zašto su prihvaćene ili odbijene. Sve to obeshrabruje građane da sledeći put učestvuju.

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

ljudska prava Niš nije nijednom nije dobio potvrdu i povratnu informaciju o predlozima za izradu budžeta za 2024 i 2025. godinu, a nakon poziva građanima da tokom septembra meseca dostave predloge za izradu budžeta grada za narednu godinu¹. U Vranju predstavnicima civilnog društva nije bilo dozvoljeno da prisustvuju javnoj raspravi o Nacrtu budžeta za 2025. godinu.

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

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

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

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

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

vlasti u skladu sa vrednostima Evropske unije. Na taj način, projekat je postavljen kao direktan odgovor na preporuke iz Izveštaja o vladavini prava za Srbiju, naročito u segmentima koji se odnose na participaciju građana, borbu protiv korupcije i jačanje institucionalne odgovornosti.

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

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

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

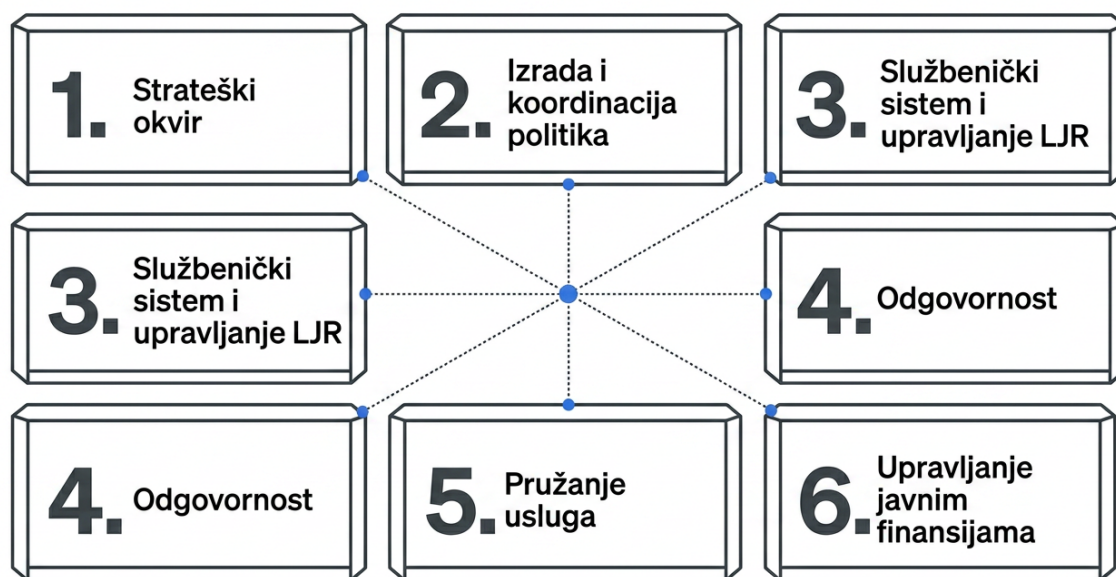
Sastavni deo ove publikacije je i prikaz nekih **mehanizama građanske participacije u zemljama EU**, kao i **predlozi za unapređenje participacije u Srbiji kroz primere iz EU**.

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

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

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

Sažetak



Opština Vlasotince je, kao i grad Niš, bila obuhvaćena istraživanjem u prethodnom ciklusu monitoringa, u periodu 2021–2022. godine, tako da je bilo veoma zanimljivo uporediti prethodne rezultate monitoringa u pojedinim oblastima sa rezultatima iz ovog ciklusa. Ono na šta smo posebno staviti akcenat jeste kakve su uporedne rezultate dali indikatori koji se bave participacijom građana, kao i da li su ispoštovane preporuke i zaključci iz prethodnog ciklusa praćenja stanja javne uprave Vlasotinca **za period 2021–2022. godine**. Zapaženo je da su se neke prakse koje se tiču participacije građana i transparentnosti rada promenile na bolje, kao što su postojanje **Koordinacionog tela za sprečavanje nasilja u školama i Plan aktivnosti za uključivanje građana u proces donošenja odluka**. Takođe, to pokazuje i spremnost lokalne uprave da u izveštajnom periodu saraduje sa projektnim timom na unapređenju lokalnog pravnog okvira, kroz izmene i dopune postojeće Odluke o javnim raspravama.

Prvim ciklusom monitoringa utvrđeno je da je lokalna samouprava Vlasotince najmanje poena dobila u sledećim oblastima: **Oblast I – Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju**, i **Oblast II – Izrada i koordinacija politika, indikator 2 – Transparentnost rada veća i pripreme nacrtu i predloga odluka u lokalnoj upravi**. Najviše poena ostvareno je u **Oblasti II, indikator 3 – Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi**, **Oblasti IV – Odgovornost**, **Oblasti VI – Pružanje usluga, indikator 5 – Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima**, kao i u oblasti **Javne finansije, indikator 7 – Transparentnost i dostupnost budžeta i pratećih dokumenata**.

Kada su ova dva ciklusa monitoringa u pitanju lokalna uprava Vlasotince ostvarila je napredak, što se može videti kroz porast broja poena u drugom monitoringu u odnosu na prvi. Najviše poena ostvareno je u sledećim oblastima: **Oblast IV – Odgovornost**,

indikator 5 – Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici, i Oblast V – Pružanje usluga, indikator 6 – Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima. Značajno je napomenuti da lokalna uprava konstantno ostvaruje dobre rezultate u oblasti javnih finansija i transparentnosti izrade budžeta. Najmanje poena ostvareno je u **Oblasti I – Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave, indikator 1 – Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju**, a razlog je nedostatak mehanizama za praćenje planskog dokumenta i adekvatnog radnog tela. Pored toga, u samom dokumentu nema opštih ili posebnih ciljeva i mera koje se odnose na unapređenje rada opštinske uprave, što se u velikoj meri odrazilo na rezultat bodovanja.

Tabela 1.

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

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

Metodologija predstavlja jedan od glavnih dugoročnih rezultata projekta, čija je svrha da omogući organizacijama civilnog društva na lokalnom da prate i ocenjuju stanje u oblasti javne uprave na osnovu činjenica i stručnih analiza. Istovremeno, s obzirom da se Metodologija za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou, koja je razvijena u okviru projekta Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu – pratim JA u velikoj se meri zasniva na metodološkom okviru za praćenje Principa javne uprave koji je razvila SIGMA⁵ a koji Evropska komisija uzima u obzir prilikom ocenjivanja stanja u oblasti javne uprave u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji, kao i na Metodologiji za praćenje javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana koja je razvijena u okviru WeBER projekta⁶, ona može biti veoma korisna i za 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](#)

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

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

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 dodjeljuje 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 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: Stepent 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 nacrti 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 nacрта 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 nacionalnih manjina ukoliko je na snazi Zakon.⁷

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

E6. Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave: Lokalna samouprava dužna je da donese godišnji plan javnih nabavki i objavi ga na Portalu javnih nabavki, kao i na svojoj internet stranici u roku od 10 dana od 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

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

službenoj upotrebi, unapređenje kvaliteta javnih usluga, a ostali elementi ispituju i stepen zadovoljstva građana uslugama koje pruža lokalna uprava, kao i pristupačnost osoba sa invaliditetom javnim uslugama. Poseban aspekt koji se prati u okviru indikatora je i dostupnost usluga na portalu E-uprava.

Princip 1: Postoje mehanizmi koji obezbeđuju kvalitet javnih usluga

Princip 2: Obezbeđena dostupnost javnih usluga u praksi

Indikator 6: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

Za potrebe ovog indikatora merimo sledeće elemente:

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

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

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

E4. Stepem 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.

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

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

Indikator 7: Pružanje besplatne pravne pomoći građanima

U indikatoru 7 posebnu pažnju smo posvetili pružanju besplatne pravne pomoći građanima koja spada u obavezu lokalne samouprave, jer moramo reći da ova inicijativa nije samo merenje učinka lokalnih uprava sa akcentom na proaktivnost i transparentnost i uključivanje građana u procese donošenja odluka, već sagledavanje realnih mogućnosti lokalnih uprava i potreba koje imaju građani. Zato smo kao jedan od indikatora predvideli i koliko se i kako građanima pruža besplatna pravna pomoć koja kao obaveza lokalnih samouprava postoji stupanjem na snagu Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći 2019.⁹

Ono što se kod ovog indikatora prati su sledeći elementi:

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

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

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

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

VI Oblast: Upravljanje javnim finansijama

Ova oblast prati usvajanje lokalnih budžeta u zakonski predviđenim rokovima i pravnim okvirima, i da li je donošenje budžeta urađeno na transparentan i inkluzivan način.

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

Istraživači analiziraju zvanične internet stranice lokalnih samouprava i analiziraju javno dostupne odluke o usvajanju budžeta, Izveštaje o realizaciji budžeta i završnog računa, utvrđuju da li su javno dostupni Građanski vodič za budžet i završni račun i da li se budžetska dokumenta objavljuju u mašinski čitljivom formatu.

Princip1: Budžet JLS se utvrđuje u skladu sa pravnim okvirom

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

Indikator 8: Stepen 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 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.

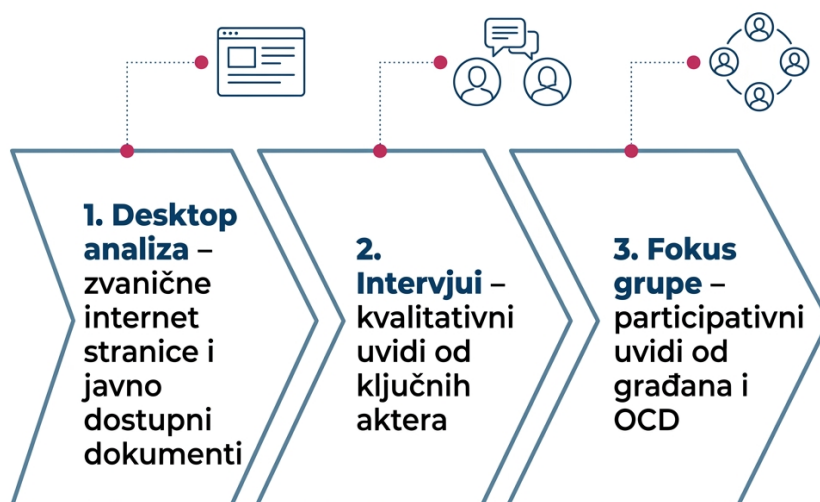
E4. Stepen sveobuhvatnosti budžeta prema programskoj strukturi budžeta- Analizom budžetske odluke se prati uniformnost budžetske odluke odnosno da li postoji programski budžet urađen po Uputstvu za izradu programskog budžeta Ministarstva finansija Republike Srbije. Istraživači pregledom budžetske odluke 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 taksi – pod uslovima propisanim zakonom. Na primer, Ustav Mađarske garantuje građanima pravo da učestvuju na lokalnim referendumima, a slične odredbe postoje i u ustavima drugih zemalja centralne Evrope. Međutim, stvarna upotreba referenduma zavisi od političke klime. U Mađarskoj, uprkos postojanju mehanizama, stručnjaci primećuju da je **direktna demokratija „kolonizovana“ od strane vladajućih struktura**, gde se referendumima više koriste kao instrument vlasti nego kao autentična inicijativa odozdo. Nasuprot tome, u nekim drugim zemljama regiona lokalni referendumi 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 sugerise da jak civilni sektor može nadomestiti nedostatak formalnih participativnih kanala, jer stručnost i inicijative lokalnih OCD doprinose inovativnim rešenjima u zajednici. S druge strane, **Mađarska** ilustruje

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

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

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

Participacija građana u lokalnom upravljanju u Srbiji – stanje i izazovi

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Transparentnost i digitalizacija kao alati participacije

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

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

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

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

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

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

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

Uloga civilnog društva u participaciji

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

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

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

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

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

Predlozi za unapređenje participacije u Srbiji kroz primere iz EU

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zaključak

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

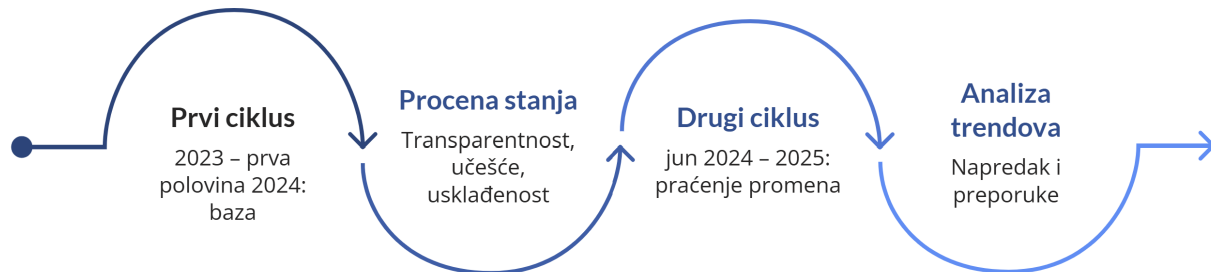
Srbija se, kao zemlja kandidat za članstvo u EU, nalazi pred zadatkom da ojača svoju lokalnu demokratiju. Normativno, dosta toga je učinjeno – zakoni garantuju osnovna prava na učešće i uvedeni su neki moderni instituti. Ipak, pravi izazov je kulturne prirode: treba prevazići nasleđeno nepoverenje i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

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

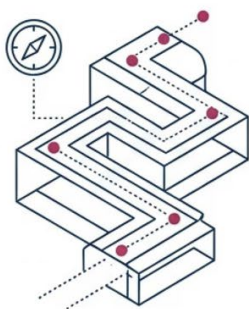
institucije i biće spremniji da doprinese zajednici. U današnje vreme, kada mnoge demokratije trpe zbog apatije i populizma, **odelotvoriti načelo participacije** na lokalnom nivou može biti najbolji način da se demokratija obnovi iz baze – “na najbližem nivou građanima”, kako to ističe i Evropska povelja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

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

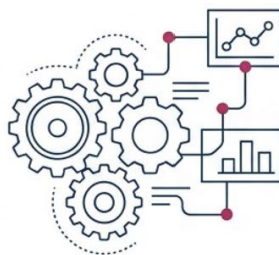
Rezultati procene stanja lokalnih samouprava



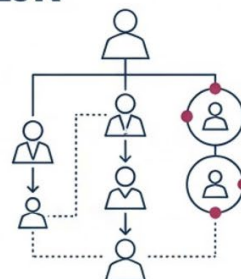
Strateški okvir



Izrada i koordinacija politika



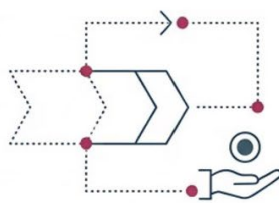
Službenički sistem i upravljanje LJR



Odgovornost



Pružanje usluga



Upravljanje javnim finansijama

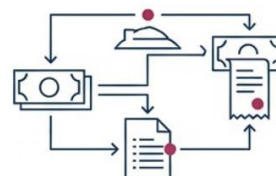


Tabela 2:

Broj	Oblast/indikator	Maksimalan broj poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024 -2025.
Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave				
1	Postojanje planskog dokumenta za unapređenje rada lokalne uprave i uključenost civilnog društva u proces izrade i struktura za praćenje i koordinaciju	26	6	6
Izrada i koordinacija politika				
2	Transparentnost rada veća i pripreme nacrti i predloga odluka u lokalnoj upravi	12	3	3
3	Inkluzivnost i otvorenost u kreiranju dokumenata javnih politika u lokalnoj upravi	18	8	10
Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima				
4	Efikasnost mera za unapređenje integriteta i sprečavanje korupcije u lokalnoj upravi	22	10	12
Odgovornost				
5	Proaktivnost lokalne uprave u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici	32	32	28
Pružanje usluga				
6	Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima	28	22	20
7	Dostupnost besplatne pravne pomoći građanima	12	4	4
Upravljanje javnim finansijama				
8	Stepen poštovanja budžetskog kalendara i uspešnosti planiranja prihoda i rashoda i transparentnost i dostupnost budžetskih pratećih dokumenata			
		18	15	16
Ukupno poena		168	100	99

I Oblast : Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

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

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

Tabela 3: Postojanje planskog dokumenta koji predviđa unapređenje lokalne uprave

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

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

Prethodni ciklus monitoringa već je konstatovao da u lokalnoj upravi Vlasotince već postoji planski dokument, tako da ćemo se u ovom delu više osvrnuti na to da li su ispoštovane preporuke iz prošlog ciklusa monitoringa, odnosno da li su usvojeni mehanizmi za praćenje primene Plana razvoja opštine Vlasotince. Kao što je u prethodnom pasusu navedeno, opština Vlasotince ima izrađen **Plan razvoja opštine Vlasotince 2022–2029.** godine. Međutim, sam dokument ne sadrži opšte ili posebne ciljeve i mere koje se odnose na unapređenje rada opštinske uprave, što se u velikoj meri odrazilo na rezultat bodovanja. Takođe, ne postoji ni drugi, poseban strateški dokument koji kao opšti cilj i meru, ili kao poseban cilj i meru, predviđa unapređenje rada opštinske uprave.

U ovom ciklusu monitoringa imali smo priliku da o planskom dokumentu razgovaramo sa predstavnikom opštine Vlasotince, koji je razjasnio da se u samom planskom dokumentu, u prioritetnom cilju 5, pominje poboljšanje kvaliteta života stanovništva kroz unapređenje postojećih i razvoj novih usluga. Daljom analizom teksta utvrđeno je da se misli na unapređenje socijalnih usluga, obrazovanja, životne sredine i kulture. Daljim razgovorom sa predstavnikom opštine Vlasotince razjašnjeno je da se mislilo i na unapređenje rada uprave kroz razvoj pomenutih servisa, pa je stoga ova oblast ocenjena pozitivno. Nacrt ovog planskog dokumenta izrađen je u fazama: priprema i organizacija procesa, pregled i analiza postojećeg stanja, definisanje vizije, odnosno željenog stanja, definisanje prioritetnih ciljeva, mera, okvira za sprovođenje i praćenje sprovođenja i vrednovanja, usvajanje i objavljivanje. Uključivanje organizacija civilnog društva postojalo je kroz javni poziv i javnu raspravu, ali smo na fokus grupi sa organizacijama civilnog društva došli do podatka da se nisu uključivale, iako su zainteresovane da se na neki način uključe u praćenje primene ovog dokumenta. Nacrt Plana razvoja opštine

Vlasotince usvojen je i objavljen kao dokument na zvaničnoj internet prezentaciji Opštine ¹⁰.

Kada je reč o otvorenosti poziva za konsultacije pri izradi planskog dokumenta i uključivanju zainteresovanih strana, posebno organizacija civilnog društva, lokalna samouprava Vlasotince objavila je javni poziv za zainteresovane strane da učestvuju u javnoj raspravi o Nacrtu plana razvoja opštine Vlasotince. Iz razgovora sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Vlasotince, koji je vođen u okviru prvobitnog monitoringa, kao i uvidom u sajt opštine Vlasotince, utvrđeno je da nisu učestvovali u izradi ovog dokumenta. Iako je u Planu razvoja opštine Vlasotince navedeno da je bilo konsultacija sa civilnim društvom, konkretnih dokaza u vidu javno dostupnih zapisnika za ovaj proces nije bilo. Kada je reč o predlozima na Nacrt plana razvoja i odgovorima na te predloge, ne posedujemo informaciju o tome da li se na komentare i predloge zainteresovanih strana odgovaralo grupno ili pojedinačno.

Uključivanje organizacija civilnog društva u lokalne mehanizme, kao i održavanje sastanaka lokalnih mehanizama za sprovođenje, koordinaciju i praćenje sprovođenja planskog dokumenta uz prisustvo organizacija civilnog društva, povereno je Kancelariji za lokalni ekonomski razvoj (KLER). Nije poznato kako će KLER organizovati proces monitoringa, koliko često će se održavati sastanci i da li će biti predviđeno prisustvo predstavnika organizacija civilnog društva. Izveštaji o sprovođenju planskog dokumenta i vrednovanje učinka predviđeni su za objavljivanje, ali pregledom zvanične internet stranice nismo utvrdili da su izrađivani, a tu informaciju nam je potvrdio i predstavnik opštinske uprave sa kojim smo razgovarali. U fokus grupi koju smo sprovedeli u ovom ciklusu monitoringa učesnici su naveli da im nije poznato da imaju mogućnost da učestvuju u procesu praćenja primene planskog dokumenta, ali da bi se rado uključili.

U toku drugog ciklusa monitoringa lokalna uprava Vlasotince donela je Plan aktivnosti za uključivanje građana u proces donošenja odluka 2022–2025.¹¹ u kojem je predviđeno donošenje lokalnih dokumenata za unapređenje participacije građana.

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.

¹⁰ <https://vlasotince.rs/strategije-i-akcioni-planovi/>

¹¹ https://vlasotince.rs/wp-content/uploads/2023/03/Vlasotince_Akcioni-plan-za-ukljucivanje-gradjana-Finalno.pdf

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	0	0
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	2
E.4	Informacije o nacrtima i predlozima odluka sa sednica veća su prilagođene građanima i lako su dostupne javnosti	2	1	1
UKUPNO		12	3	3

Vlasotince je lokalna uprava koja je već bila deo monitoringa javne uprave u periodu decembar 2020 – oktobar 2021. godine, te se posebna pažnja tokom ova dva monitoring ciklusa pridavala utvrđivanju napretka u pojedinim oblastima, kao i identifikovanju novih praksi koje mogu biti pozitivno ocenjene, iako nisu predviđene metodologijom. U oba monitoring ciklusa utvrđeno je da se od podataka o sednicama objavljuju rešenja i odluke, ali ne i dnevni red sednica. Podaci se nalaze u sekciji „**Lokalna samouprava**”, u glavnom meniju sajta¹², u sekciji „**Dokumenta**”, dok se u donjem delu stranice nalazi odeljak „**Sednice – dokumenta**”. Kao što je u prethodnom elementu navedeno, informacije i podaci o sednicama Opštinskog veća Vlasotinca nisu potpuni, odnosno ne objavljuju se svi podaci na internet stranici, a nema ni objavljenih zapisnika sa sednica Veća. Međutim, kada se ode na sekciju „**Lokalna samouprava**” i klikne na „**Opštinsko veće**”, otvara se stranica sa podacima o članovima i radu Veća. Klikom na ikonicu „**Dokumenta**” otvaraju se podaci o radu Veća u vidu vesti sa sajta. Tu se mogu naći prepričani sadržaji sednica Opštinskog veća, ali ne u formi zapisnika.

Uzimajući u obzir nacрте i predloge odluka koji se objavljuju, njihovu blagovremenost, dostupnost i prilagođenost nestručnoj javnosti, analizom internet stranice Opštine Vlasotince utvrđeno je da se odluke Opštinskog veća objavljuju i da se do njih može doći sa tri klika od početne stranice. Klikom na sekciju „**Sednice – dokumenta**” otvaraju se sednice i sve odluke, rešenja i zaključci sa svake sednice. Pretragom internet stranice Opštine Vlasotince utvrdili smo da su informacije o sednicama skupštine opštine dostupne u tri klika, u formi vesti, da sadrže sažetke samih sednica i da su razumljive

¹² <https://vlasotince.rs/dokumenta/>

građanima. Ove informacije nalaze se u donjem delu početne stranice, gde se smenjuju aktuelnosti uz fotografije sa sednica Opštinskog veća. Iako se dodatni sažeci ne objavljuju u formi dokumenata, već u formi vesti, JLS je ipak pokazala da, na određeni način, informiše građane o sadržaju sednica Opštinskog veća.

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

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

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Javne konsultacije se sprovode prilikom izrade lokalnih javnih politika i propisa	4	4	4
E.2	Proaktivnost opštinske/gradske uprave u informisanju zainteresovanih strana o javnim konsultacijama	4	0	0
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	0	1
E.5	Dostupnost izveštaja o javnim konsultacijama koje su sprovedene prilikom izrade lokalnih propisa i politika	4	2	2
E.6	Kvalitet izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama	2	0	1
UKUPNO		18	8	10

U odnosu na prethodni period monitoringa primećen je izvestan napredak u rezultatima za ovaj indikator.

Na internet stranici opštine Vlasotince postoji dugme pod nazivom „E-usluge”, u okviru kojeg se nalazi sekcija „Javne rasprave”¹³, u kojoj se objavljuju nacrti, pozivi za javnu raspravu, kao i mogućnost da zainteresovani građani onlajn daju predloge i komentare na same nacрте. Takođe, na internet stranici se nalaze i izveštaji o sprovedenim javnim raspravama u vezi sa donošenjem sledećih dokumenata: **budžet opštine za 2022, 2023. i 2024. godinu, Plan razvoja opštine, Nacrt odluke za LPA, javna rasprava u vezi sa**

¹³ <https://vlasotince.rs/category/javne-rasprave/>

studijom o proceni uticaja na životnu sredinu MHE Besko i javna rasprava o nacrtu dokumenta za socijalno uključivanje Roma 2021–2023.

U toku monitoring perioda jun 2024–2025. godine u analizu su ušli: **budžeti za 2025. i 2026. godinu**, kao i **Program unapređenja položaja mladih u Vlasotincu**.

Opštinska uprava kao primarni način obaveštavanja građana koristi sajt, posebno kada su u pitanju informacije o javnim raspravama i javnim pozivima, ali poseduje i naloge na društvenim mrežama. Zapaženo je da su informacije o javnim konsultacijama objedinjene na jednom mestu – u odvojenoj sekciji „**Javne rasprave**”, gde se mogu dobiti informacije o konsultacijama i javnim raspravama. Smatramo da su lako dostupne, odnosno da se do njih dolazi u dva klika od naslovne strane.

Pretragom internet stranice opštine Vlasotince nismo naišli na informacije da se konsultacije obavljaju u ranoj fazi izrade i usvajanja dokumenata, a to su nam potvrdili i predstavnici organizacija civilnog društva iz Vlasotince. Oni su naveli da ih lokalna samouprava ponekad pozove, tek kada je nacrt nekog dokumenta već izrađen, iako smatraju da je komunikacija sa njima poboljšana u odnosu na prethodni period.

Kao praksa je primećeno da se na jednom mestu često nalaze izveštaji sa sprovedenih konsultacija i javnih uvida u različita planska dokumenta, pa je preporuka da se u okviru ove sekcije formira poseban folder za izveštaje, kako bi bili lakše dostupni. Analizom internet stranice opštine Vlasotince utvrđeno je da su izveštaji sa održanih konsultacija lako dostupni u više od 50%, a manje od 90% analiziranih slučajeva. Unapređenje u odnosu na prethodni monitoring ciklus postoji kada je reč o konsultacijama u ranoj fazi izrade dokumenata i kvalitetu izveštavanja o sprovedenim javnim konsultacijama i raspravama.

Iako je komunikacija sa lokalnom upravom poboljšana, i dalje treba raditi na njenom unapređenju, posebno kada je reč o uključivanju građana iz prigradskih i seoskih sredina. Predstavnici organizacija civilnog društva smatraju da bi održavanje konsultacija, pa čak i u ranoj fazi, po mesnim zajednicama bilo efikasno.

Pomak u pozitivnim praksama u odnosu na prošli ciklus monitoringa predstavlja usvajanje Plana za uključivanje građana u proces donošenja odluka 2022–2025, kao i Odluke o javnim konsultacijama i raspravama, donete u martu 2026. godine. Time je dodatno unapređen lokalni pravni okvir za uključivanje građana, što predstavlja primer dobre prakse u odnosu na mnoge veće lokalne uprave koje ovakvu praksu još uvek nemaju.

III Oblast: Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

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

Ova oblast i indikator nam bliže pojašnjavaju postojanje mera za unapređenje integriteta zaposlenih u javnoj upravi kroz praćenje da li je u lokalnoj upravi usvojen Kodeks

službenika i nameštenika, da li se javnost redovno izveštava o tome. Takođe je kao važan deo i antikorupcijski plan i izveštaj o radu antikorupcijskih tela u lokalnim samoupravama.

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Usvojen je Kodeks ponašanja službenika i nameštenika u lokalnoj upravi	2	2	2
E.2	Primena Kodeksa ponašanja službenika i nameštenika se redovno prati i izveštava se javnost	4	0	0
E.3	Formirana je Žalbena komisija u lokalnoj upravi i njen rad je precizno uređen	4	4	4
E.4	Članovi Žalbene komisije su kompetentni i postavljeni su u skladu sa propisom	2	2	2
E.5	Udeo odluka Žalbene komisije koje su poništene na upravom sporu	4	2	2
E.6	Usvojen lokalni antikorupcijski plan	2	0	2
E.7	Uspostavljeni mehanizmi za praćenje i izveštavanje o primeni lokalnog antikorupcijskog plana	4	0	0
UKUPNO		22	10	12

Kada govorimo o ovom indikatoru, moramo istaći da je, u odnosu na prethodni proces monitoringa, situacija ostala nepromenjena u elementima koji se odnose na Žalbenu komisiju, što ukazuje na to da nije došlo do napretka. **Kodeks ponašanja službenika i nameštenika** je usvojen, ali nema javno dostupnih izveštaja o njegovoj primeni. Kao jedno od mogućih rešenja, u prošlom ciklusu monitoringa predložili smo da se u postojeći Kodeks ponašanja službenika i nameštenika unesu norme koje se odnose na antikorupcijske mere, kao i da se uvede telo, komisija ili odbor za praćenje primene tih mera.

Pred kraj drugog monitoring ciklusa od predstavnika opštinske uprave Vlasotince dobili smo informaciju da je usvojen Plan integriteta, što predstavlja određeni pomak u ovoj oblasti.

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	4	4
E.4	Statut opštine/grada nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
E.5	Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta objavljuje se na zvaničnoj internet stranici JLS	4	4	4
E.6	Godišnji plan javnih nabavki objavljuje se na zvaničnoj internet stranici lokalne samouprave	4	4	0
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	32	28

Analizom internet stranice Opštine Vlasotince utvrđeno je da na glavnoj stranici sajta postoji sekcija „**Lokalna samouprava**”. Klikom na ikonicu u padajućem meniju pojavljuje se „**Opštinska uprava**”, a klikom na tu ikonicu otvara se odeljak „**Odeljenja**”. Klikom na

neko od odeljenja dobijaju se informacije o delokrugu poslova svakog odeljenja, kao i kontakt podaci šefova odeljenja¹⁴. Kao što je objašnjeno u prethodnom elementu, na internet stranici opštine Vlasotince dostupni su kontakt podaci o organizacionim jedinicama i odeljenjima, sa kontaktima osoba koje su šefovi odeljenja, njihovim mejlovima i brojevima telefona (primer Odeljenja za opštu upravu¹⁵).

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. Pretragom internet stranice Opštine Vlasotince utvrđeno je da postoji **Informator o radu**, ali da nije lako dostupan i da nije ažuriran, budući da je poslednji put ažuriran 2021. godine¹⁶. Takođe, analizom internet stranice opštine Vlasotince utvrđeno je da postoji važeći **Statut opštine Vlasotince** iz 2019. godine, koji takođe nije ažuriran. Pošto u opštini Vlasotince nije na snazi službena upotreba jezika neke od nacionalnih manjina, ovaj kriterijum nije uzet u obzir pri ocenjivanju.

Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u opštinskoj upravi Vlasotince je iz 2020. godine, važeći je i objavljen u „Službenom listu grada Leskovca” br. 14/20. Pravilnik je lako dostupan: klikom na sekciju sa desne strane pod nazivom „Dokumenti”, na glavnoj stranici sajta otvara se deo u kojem se nalazi Pravilnik¹⁷.

Što se objavljivanja godišnjih planova javnih nabavki tiče, na internet stranici Opštine Vlasotince postoji posebna sekcija „**Javne nabavke**”, u okviru koje su dostupni planovi javnih nabavki do 2024. godine. Takođe, postoji i sekcija koja vodi do Portala javnih nabavki, na kojem se nalazi plan javnih nabavki¹⁸. U poslednjem ciklusu monitoringa kod ovog elementa zabeležena je stagnacija, jer ne postoji plan javnih nabavki za 2025. godinu. Spisak važećih planskih dokumenata, odnosno strateških dokumenata, akcionih planova i programa, nalazi se na zvaničnoj internet stranici JLS¹⁹. Do njih se lako dolazi, jer postoji posebna sekcija „**Strateški planovi**”, koja vodi do spiska dokumenata. Napomena: i ovde postoji praksa da se na jednom mestu čuvaju sva strateška dokumenta, važeća i nevažeća, što može dovesti do nesnalaženja. Dokumenti u vezi sa pripremom i realizacijom budžeta JLS nalaze se na zvaničnoj internet stranici JLS. Analizom internet stranice došlo se do linka koji vodi na budžetski portal sa budžetskim aktima, izveštajima i pravnim okvirom, odnosno do neke vrste podsajta²⁰.

Na naslovnoj strani, sa desne strane, nalaze se: **Građanski vodič kroz budžet, Građanski vodič kroz završni račun, periodična i mesečna izvršenja budžeta**. Ono

¹⁴ <https://vlasotince.rs/odeljenja/>

¹⁵ <https://vlasotince.rs/odeljenje-za-opstu-upravu>

¹⁶ <https://vlasotince.rs/wp-content/uploads/2021/05/Informator-2020.pdf>

¹⁷ <https://drive.google.com/file/d/1WtDTFAMHawGkFLBBrRS02U5jwHiBQjB/>

¹⁸ <https://vlasotince.rs/javnenabavke/>

¹⁹ <https://vlasotince.rs/strategije-i-akcioni-planovi/>

²⁰ <http://91.150.93.148/client/>

što može donekle da zbuni jesu vesti na naslovnoj strani koje se odnose na dešavanja u Opštini Vlasotince, ali smatramo da je ovo primer dobre prakse.

V Oblast: Pružanje usluga

Indikator VI: Dostupnost i kvalitet pružanja administrativnih usluga građanima

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

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

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024 - 2025.
E.1	U gradu/opštini postoji dokument javne politike koji se bavi obezbeđivanjem i povećanjem kvaliteta javnih usluga koje građanima pruža lokalna uprava	4	2	2
E.2	Dokument javne politike koji se bavi unapređenjem kvaliteta javnih usluga građanima je sveobuhvatan	4	4	2
E.3	Uspostavljeno je jedinstveno upravno mesto u lokalnoj upravi	2	2	2
E.4	Stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru jedinstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi	4	0	0
E.5	Usluge koje pruža lokalna uprava su dostupne na portalu eUprava	4	4	4
E.6	Lokalna uprava pruža usluge građanima na svim jezicima u službenoj upotrebi i pripadnicima 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	22	20

Ovaj indikator se bavi dostupnošću i kvalitetom javnih usluga koje lokalne samouprave pružaju građanima, a ciljevi i mere razvoja usluga predviđeni su u okviru Plana razvoja opštine Vlasotince, ali ne i posebnim planskim dokumentom²¹. Naime, reč je o delu koji se odnosi na prioritetni cilj 5 – Društveni razvoj i infrastruktura – poboljšanje kvaliteta života stanovništva putem unapređenja postojećih usluga i servisa. Daljom analizom Plana razvoja opštine Vlasotince utvrđeno je da ciljevi, odnosno mere, ne sadrže otvaranje JUM-a, odnosno Jedininstvenog upravnog mesta, koje je u međuvremenu otvoreno. Nije predviđena ni službena upotreba nekog od jezika nacionalnih manjina. Pominje se unapređenje usluga za socijalno ugrožene grupe stanovništva i rad na tehničkoj modernizaciji, ali se iz toga ne vidi na koji način bi se mogla pokriti teritorijalna razućenost.

Jedininstveno upravno mesto otvoreno je 2020. godine. Iako u dokumentu nedostaju navedeni parametri unapređenja usluga, postoji veliki broj usluga i servisa. Na internet prezentaciji opštine do JUM-a se dolazi klikom na sekciju „Opštinska uprava”, nakon čega se pojavljuje slika Jedininstvenog upravnog mesta. Takođe, kao veoma značajan standard treba navesti i mogućnost da slabovidni građani na sajtu opštine, u gornjem desnom uglu, koriste opciju povećanja slova, čime im se omogućava lakši pristup uslugama opštine Vlasotince²².

Nismo mogli da dođemo do podataka, odnosno do Knjige utisaka, koji se odnose na stepen zadovoljstva građana uslugama koje su ostvarili u okviru Jedininstvenog upravnog mesta u lokalnoj upravi. Pošto je JUM otvoren 2020. godine, u godini pandemije i epidemioloških mera, smatramo da je, na određeni način, razumljivo što Knjiga utisaka nije bila prioritet u izmenjenom režimu rada sa građanima. Ono što je prisutno, a što je zapaženo i kod drugih lokalnih samouprava u kojima se sprovodi monitoring, jeste da na sajtu opštine, u okviru sekcije „Kontakti”, u padajućem meniju postoji opcija „Pitajte predsednika”²³, gde građani mogu podneti primedbu ili sugestiju predsedniku opštine. Detaljnije informacije o tome koliko često se građani obraćaju i o kojim temama nema javno dostupnih podataka.

Novina je da na sajtu, kao i kod gradova Leskovca i Niša, postoji anketa, ali o zadovoljstvu građana socijalnim uslugama. Za razliku od pomenutih gradova, kod kojih upitnik ni rezultati ankete nisu dostupni, klikom na anketu otvara se Google upitnik. Nema informacija o tome da li je ista anketa dostupna i u papirnoj formi za građane koji ne koriste računar, kao ni do kada traje i kada se mogu očekivati rezultati. Na internet prezentaciji Opštine Vlasotince dostupne su usluge e-Uprave. Klikom na ikonicu „e-

²¹ <https://vlasotince.rs/wp-content/uploads/2022/02/Plan-Razvoja-opstine-Vlasotince-2022-2029.pdf>

²² <https://vlasotince.rs/opstinska-uprava/>

²³ <https://vlasotince.rs/pitajte-predsednika-opstine/>

Uprava” otvara se podsajt eUprava.gov.rs, a odabirom grada/opštine i klikom na sekciju „Životni događaji” u padajućem meniju pojavljuje se spisak usluga, među kojima je i upis deteta u predškolsku ustanovu. Pored te ikonice, postoje i „Usluge”, koje u okviru sekcije „Dokumenta” daju opciju za izvode iz matičnih knjiga, dok se na glavnom meniju ove strane nalazi izdavanje informacije o lokaciji. Kako opština poseduje sve tri usluge, dodeljujemo 2 poena za ovaj element.

Za element koji se odnosi na službenu upotrebu jezika neke od nacionalnih manjina, u opštini Vlasotince nije na snazi službena upotreba jezika nijedne nacionalne manjine. Prema poslednjem popisu, 95% stanovništva čine Srbi, Romi čine 2,31%, Makedonci 0,07%, a preostalog stanovništva, odnosno Muslimana, Bugara i Rumuna, ima 1,91%, što je ispod zakonskog minimuma koji zahteva obaveznu upotrebu jezika nacionalnih manjina.

Bez pristupne rampe i taktilne staze, zgrada opštinske uprave je nepristupačna osobama sa invaliditetom, a unutrašnjost zgrade nema lift, što onemogućava pristup službama u JLS.

Lokalna samouprava Vlasotince poseduje sve usluge koje su navedene u metodologiji, a to su:

1. opis usluga;
2. kontakt informacije – broj telefona i elektronska adresa službenika, odnosno organizacionih jedinica nadležnih za pružanje korisnih informacija građanima;
3. informacije o mestu gde se usluga pruža – adresa, radno vreme, odnosno, ukoliko se radi o uslugama koje se delimično ili u potpunosti pružaju onlajn, informacije o neophodnim koracima koje bi trebalo preduzeti, poput kreiranja naloga ili instaliranja programa/aplikacije.

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

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

Lako dostupni podaci su oni do kojih se može doći sa najviše tri klika od početne stranice JLS. Na internet prezentaciji opštine Vlasotince postoji ikonica „Moj predmet”, ali nije u funkciji. Na glavnoj stranici postoji sekcija „E-usluge” i klikom na nju otvara se spisak e-usluga²⁴.

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

²⁴ <https://vlasotince.rs/>

pomoći²⁵ u Republici Srbiji jedinice lokalne samouprave pružaju besplatnu pravnu pomoć građanima, formiranjem službe besplatne pravne pomoći. Ovaj Zakon takođe predviđa da u slučaju nedostatka kapaciteta, da susednom/susednim opštinama mogu formirati zajedničku službu. Elementi unutar ovog indikatora prate postojanje akta jedinice lokalne samouprave o formiranju službe besplatne pravne pomoću, pristupačnost i dostupnost za osobe sa invaliditetom, postojanje kontakt informacija na sajtu grada/opštine, izradu i objavljivanje izveštaja o radu službe besplatne pravne pomoći.

Tabela 9. Indikator 7: Dostupnost pravne pomoći građanima

Redni broj elementa	Naziv elementa	Maksimalno poena	Ostvaren broj poena 2023-jun 2024.	Ostvaren broj poena jun 2024-2025.
E.1	Postojanje akta JLS da je oformljena služba besplatne pravne pomoći u gradu/opštini	4	0	0
E.2	Informacije o službi bpp su javno dostupne i lako se do njih dolazi, sadrže potrebne kontakt informacije	2	0	0
E.3	Da li je služba bpl pristupačna i dostupna za osobe sa invaliditetom	4	4	4
E.4	Izveštaji o radu službe bpp se redovno objavljuju i javno su dostupni	2	0	0
UKUPNO		12	4	4

Informacije o službi i pružanju besplatne pravne pomoći u opštini Vlasotince nisu odmah javno dostupne, pa smo informaciju potražili u Pravilniku o sistematizaciji radnih mesta. Informacija o tome postoji u sekciji „Lokalna samouprava”. Skrolovanjem nadole dolazi se do odeljka „Odeljenja”, gde se nalazi detaljan opis odeljenja i službi, sa kontaktima lica koja su zaposlena u tim službama.

Utvrđeno je da na poslovima pružanja pravne pomoći radi lice zaposleno u službi za normativno-pravne poslove za potrebe Opštinskog veća – samostalni savetnik koji odlučuje po zahtevima za besplatnu pravnu pomoć. U samom aktu nije navedeno da li to lice izrađuje izveštaje o radu koje šalje Ministarstvu pravde, ali uvidom u registar pružalaca besplatne pravne pomoći vidimo da izveštaja nema²⁶.

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

²⁶ <https://vlasotince.rs/odeljenje-za-opstu-upravu/>

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 Srbije²⁷ 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	0	0
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	1	2
UKUPNO		18	15	16

U prethodnom periodu monitoringa, koji je obuhvatao decembar 2020. i celu 2021. godinu, kao što je rečeno, korišćeni su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja i odgovori opštinske uprave. Imajući u vidu veoma dobru praksu opštinske uprave

²⁷ <https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-planskom-sistemu-republike-srbije.html>

Vlasotince u blagovremenom i potpunom odgovaranju na zahteve, ovog puta je samo konstatovano pređašnje stanje, sa namerom da se nakon komunikacije sa predstavnicima Opštine Vlasotince eventualni rezultati monitoringa vezani za ovu oblast promene.

Prethodno stanje u ovoj oblasti pokazivalo je sledeće:

1. avgust – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja uputstvo za pripremu nacrtu budžeta lokalne vlasti;
2. 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. oktobar – lokalni organ uprave nadležan za finansije dostavlja nacrt odluke o budžetu nadležnom izvršnom organu lokalne vlasti.

U odgovoru koji je dostavila opštinska uprava Vlasotince stoji da nadležni organ, u ovom slučaju Opštinsko veće, nije Skupštini opštine dostavio Predlog odluke o budžetu do 1. novembra, već je to učinio u decembru. U odgovoru se, takođe, navodi da je rok ispoštovan, pa je do 20. decembra Skupština donela Odluku o budžetu, tako da to nije uticalo na tok budžetskog procesa.

Postojala je dilema koliko poena dodeliti, bez ulaženja u dalje parametre za kvalitativnu ocenu ovog dokumenta. Pretpostavljamo da je uzrok kašnjenja u dostavljanju Predloga odluke o budžetu to što Nacrt republičkog budžeta, kao i neophodne elemente za promptno kreiranje svog budžeta, nisu dobili na vreme. Što se odgovora opštinske uprave Vlasotince na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja tiče, navedeno je da je do 20. decembra Skupština opštine usvojila Odluku o budžetu i da ju je do 25. decembra prosledila ministru finansija.

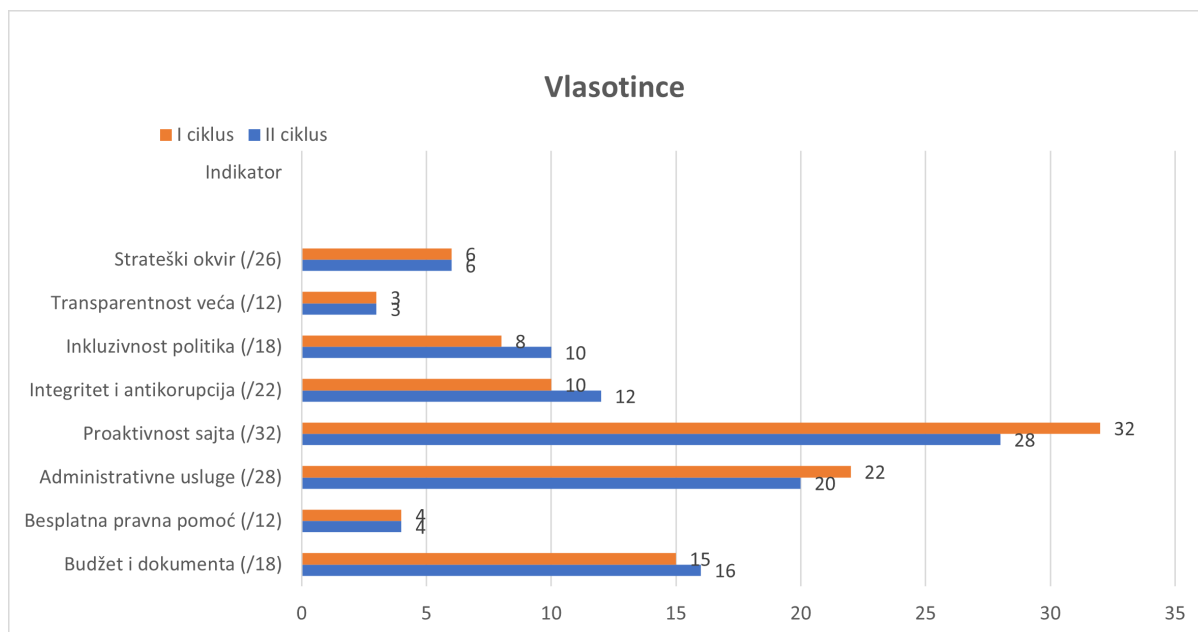
Ovim monitoringom obuhvaćeni su periodi od 2023. do juna 2024. godine i od juna 2024. do 2025. godine. Analiza je pokazala da su rashodi i izdaci iskazani po programskoj šemi, ali da nema nijednog rodno odgovornog cilja. Građanski vodič kroz Odluku o budžetu nalazi se u odeljku „**Odluka o budžetu**” i dostupan je za ovu, prethodnu i svaku narednu godinu. Podaci dostupni na internet stranici Opštine Vlasotince jesu mašinski čitljivi, jer su predstavljeni u Excel formatu, dok za druge fiskalne godine nisu.

Takođe je konstatovano da od 2022. godine opštinska uprava posvećuje veliku pažnju učešću građana u kreiranju budžeta, što se može videti po oznaci „Kreirajmo budžet zajedno!”, koja je dostupna na stranici posvećenoj budžetu opštine²⁸.

Što se tiče usvajanja budžeta za 2024. godinu, ispoštovana je transparentnost procesa donošenja budžeta. Konsultacije sa građanima započete su u oktobru 2023. godine, dok je javna rasprava o Nacrtu sprovedena u prvoj polovini novembra 2023. godine. Transparentnost i uključivanje građana nastavljeni su i kroz poziv građanima da se uključe u izradu i predlaganje budžeta za 2025. i 2026. godinu, tako da ovo možemo navesti kao primer dobre prakse.

²⁸ <https://vlasotince.rs/sve-o-budzetu-opstine/>

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

U odnosu na monitoring realizovan 2021-2022. godine, što se tiče ove oblasti nije se ništa promenilo na nivou planskog dokumenta, iako preporuke postoje.

Izrada i koordinacija politika

U ovoj oblasti je postignut napredak jer je Opština Vlasotince primenila mehanizme za učešće građana, posebno mladih, za donošenje odluka i javnih politika.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

U odnosu na monitoring realizovan 2021-2022. godine, što se tiče ove oblasti nije se ništa promenilo

Odgovornost

Ovo je oblast u kojoj je osvojila veliki broj poena, u odnosu na rezultate monitoringa sprovedenog 2021-2022. godine, kada se još nije radilo sa građanima zbog pandemije. Informacije su dostupne na sajtu.

Pružanje usluga

Što se tiče pružanja usluga građanima, zaključak je da vidljivih pomaka ima, što su nam potvrdili i učesnici fokus grupe u Vlasotincu. Izuzetak je nepostojanje Knjige utisaka, pa građani svoje utiske, sugestije i zamerke mogu da ostavljaju putem sajta, odnosno sekcije „Pitajte predsednika”.

Jedno od zapažanja koje se izdvojilo jeste da se u manjim lokalnim samoupravama neguje neposredan i neformalan oblik komunikacije građana sa predstavnicima javne uprave, usled različitih faktora, na primer ličnih i porodičnih veza, ali i činjenice da su aktivniji građani često zaposleni u javnim institucijama i istovremeno aktivni u udruženjima.

Upravljanje javnim finansijama

Ovo je oblast koja je među najbolje ocenjenima, kako u ovom, tako i tokom monitoringa realizovanog 2021-2022. godine. Dodatna vrednost ogleda se u tome što se lokalna samouprava posebno angažovala da budžetski proces približi građanima i dodatno ih podstakne da se uključe u kreiranje budžeta.

5. Preporuke po oblastima

Strateški okvir za unapređenje rada lokalne uprave

Ovo je oblast u kojoj nije bilo napretka u odnosu na monitoring sproveden 2021-2022. godine, pa su preporuke koje se tiču ove oblasti i indikatora ostale iste:

- U Plan razvoja uneti mere i ciljeve koji se tiču unapređenja rada javne uprave;
- Uvesti mehanizam/telo koje prati implementaciju Plana razvoja;
- Predvideti da OCD budu obavezan deo praćenja primene Plana razvoja kroz ovaj mehanizam;
- Sprovoditi obavezne sastanke mehanizma za praćenje i sačinjavati i objavljivati izveštaje o sastancima.

Izrada i koordinacija politika

Preporuke za unapređenje ove oblasti prvenstveno se odnose na potrebu unapređenja izveštavanja sa sednica Opštinskog veća.

Što se tiče učešća građana u kreiranju dokumenata javnih politika, napredak postoji, pa je preporuka da se mladi, putem naloga opštine na društvenim mrežama, više animiraju za aktivno učešće, kao i da se promoviše javna politika koja predviđa uključivanje građana.

Opšti zaključak je da se mnoge lokalne samouprave u Srbiji suočavaju sa nedostatkom kapaciteta i ljudskih resursa, pa iako nekada imaju zakonsku obavezu da sprovede konsultacije u ranoj fazi, što je jedan od elemenata predviđenih ovom metodologijom, to ne čine.

Službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima

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

Odgovornost

Statut opštine ažurirati, za razliku od prošlog puta, objavljen je na lako dostupnom mestu.

Pružanje usluga

Ono što je neophodno uraditi jeste da se građanima omogući da putem neke vrste kancelarije ili linije za brze odgovore dobiju potrebne informacije, kao i mogućnost da ostave primedbe ili sugestije na rad javne uprave.

Upravljanje javnim finansijama

U odnosu na monitoring sproveden 2021–2022. godine, u budžetima postoje rodno odgovorni ciljevi koji se tiču socijalne zaštite i razvoja socijalnih usluga, ali ne postoji eksplicitno naveden cilj ili mera koja se odnosi na unapređenje položaja žena.

Preporuke organizacija civilnog društva za povećanje transparentnosti i participacije

Tokom realizacije monitoringa stanja javne uprave u gradu Vlasotincu organizovane su dve fokus grupe sa predstavnicima organizacija civilnog društva iz Vlasotinca. Prva fokus na temu „Kako građani utiču na odluke u svojim lokalnim zajednicama?“, i razgovor sa predstavnicima civilnog društva u Vlasotincu, o praksama i iskustvima uključivanja građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na nivou opštine Vlasotinca održana je 04. oktobra 2024. godine.²⁹

Druga fokus grupa pod nazivom "Odluka o javnim raspravama po meri građana", organizovana je 21 januara 2026. godine, a sastavni deo razgovora sa predstavnicima civilnog društva u Vlasotincu bilo je i predstavljanje nacrta Odluke o Javnim raspravama i konsultacijama, koji je pripremio projektni tim Odbora za ljudska prava Niš.³⁰ Tokom

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

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

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

Povećati transparent u donošenju odluka i finansiranju projekata: "Želimo informaciju od javnog značaja da vidimo koje su aktivnosti tih udruženja bliskih vlastima," istakao je učesnik.

Smanjiti politizaciju događaja: "Građanima smeta kada opština izdvaja sredstva za vinski bal i pevače, a nema para za prostorije udruženja. Vinski bal je nekada bio smislen, sa ukusom, sada je obesmišljeno," rekao je jedan učesnik.

Poboljšati komunikaciju: "Način komunikacije koji imaju sa nama nas odvraća od uključivanja jer nas gledaju sa visine (predstavnici opštine). Komunikacija privatno i zvanično je jako različita," istakao je učesnik.

Uključiti mesne zajednice u javne rasprave: "Mesne zajednice treba uključiti jer bi se kanalisali razgovori sa predstavnicima mesnih zajednica i informacije bi obostrano dolazile," predložio je učesnik.

Podsticati učešće građana kroz edukaciju: "Ljudi nemaju znanja o tome, potrebno je edukovati građane o važnosti učešća u javnim raspravama," rekao je jedan učesnik.

Uvesti standarde za javne rasprave: „Ne znamo šta je kvalitet standarda za javnu raspravu“. Šta sve treba da bude ispunjeno da može da se kaže da je održana javna rasprava u punom značenju tog termina.

Informisanje građana: kroz nove kanale komunikacije, posebno mladih, meštana sa udaljenih mesta u okolini Vlasotinca.

Uvesti mehanizme kontrole participacije građana.

Bolja komunikacija sa predstavnicima javne uprave radi uprošćavanja procedura za participaciju.

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.

Projektni tim Odbora je na osnovu potpisanog Memoranduma o saradnji organizovao više konsultativnih sastanaka sa predstavnicima javne uprave Vlasotinca u cilju izrade nacrtu Odluke o javnim raspravama i konsultacijama. Opština Vlasotinca je prva od pet lokalnih samouprava koja je predloženi tekst Odluke o javnim raspravama i konsultacijama pretvorila svoju novu javnu politiku usvojivši Odluku o konsultacijama i

raspravama na sednici **Skupštine Opštine Vlasotince** održanoj **27.03.2026.** Odluka je stupila na snagu objavljivanjem u **Službenom glasniku grada Leskovca** br.6 **28.marta 2026. godine.**³¹

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

[Odluka o konsultacijama i javnim raspravama Opštine Vlasotince](#)

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>

³¹<https://novi.gradleskovac.org/wp-content/uploads/2026/04/6.-Sluzbeni-glasnik-grada-Leskovca-broj-6-od-28.3.2026.pdf>

- **Dascalu, S. (2020).** The successes and failures of the initial covid-19 pandemic response in Romania. *Frontiers in Public Health*, 8.
Link: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00344>
- **Falco, E., & Kleinhans, R. (2018).** Beyond technology: identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement. *International Journal of Information Management*, 40, 17–20.
Link: <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2018.01.007>
- **Firmstone, J., & Coleman, S. (2014).** Public engagement in local government: the voice and influence of citizens in online communicative spaces. *Information Communication & Society*, 18(6), 680–695.
Link: <https://doi.org/10.1080/1369118x.2014.986180>
- **Gálvez-Rodríguez, M., Rosario, A., & Pérez, M. (2019).** The Syrian refugee crisis: how local governments and NGOs manage their image via social media. *Disasters*, 43(3), 509–533.
Link: <https://doi.org/10.1111/disa.12351>
- **Golan, G. (2013).** An integrated approach to public diplomacy. *American Behavioral Scientist*, 57(9), 1251–1255.
Link: <https://doi.org/10.1177/0002764213487711>
- **Gupta, A. (2021).** Local development planning in Nepal: does it actually reflect citizen participation?. *Journal of Management and Development Studies*, 30(1), 1–13.
Link: <https://doi.org/10.3126/jmds.v30i1.36345>
- **Hartanti, F., Abawajy, J., Chowdhury, M., & Shalannanda, W. (2021).** Citizens' trust measurement in smart government services. *IEEE Access*, 9, 150663–150676.
Link: <https://doi.org/10.1109/access.2021.3124206>
- **Hong, S. (2015).** Citizen participation in budgeting: a trade-off between knowledge and inclusiveness?. *Public Administration Review*, 75(4), 572–582.
Link: <https://doi.org/10.1111/puar.12377>
- **Hospers, G. (2012).** Coping with shrinkage in Europe's cities and towns. *Urban Design International*, 18(1), 78–89.
Link: <https://doi.org/10.1057/udi.2012.29>
- **Hugg, V., & LeRoux, K. (2019).** Personality traits as predictors of citizen engagement with local government. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2(2).
Link: <https://doi.org/10.30636/jbpa.22.65>
- **Khan, A., Krishnan, S., & Islam, A. (2019).** Governments' perspective on engaging citizens in the co-creation of e-government services: a meta-synthesis of qualitative case studies. U M. Gasco-Hernandez (ur.), *Governance Models for Creating Public Value in Open Data Initiatives* (str. 451–463).
Link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-29374-1_37

- **Kumagai, S., & Iorio, F. (2020).** Building trust in government through citizen engagement. *World Bank Group*.
Link: <https://doi.org/10.1596/33346>
- **McLean, A. (2011).** Ethical frontiers of ict and older users: cultural, pragmatic and ethical issues. *Ethics and Information Technology*, 13(4), 313–326.
Link: <https://doi.org/10.1007/s10676-011-9276-4>
- **Michels, A. (2011).** Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 275–293.
Link: <https://doi.org/10.1177/0020852311399851>
- **Oh, Y., Seong-Ho, J., & Shin, H. (2019).** A strategy for a sustainable local government: are participatory governments more efficient, effective, and equitable in the budget process?. *Sustainability*, 11(19), 5312.
Link: <https://doi.org/10.3390/su11195312>
- **Paleco, C., Peter, S., Seoane, N., Kaufmann, J., & Argyri, P. (2021).** Inclusiveness and diversity in citizen science. U *Land-Zandstra, A. M., Wetzer, I. M., & Vohland, K. (ur.), Integrating Citizen Science into Research and Policy* (str. 261–281).
Link: https://doi.org/10.1007/978-3-030-58278-4_14
- **Ponte, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2016).** Facebook practices in Western European municipalities. *Administration & Society*, 49(3), 320–347.
Link: <https://doi.org/10.1177/0095399714544945>
- **Purwanto, A., Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2020).** Citizen engagement with open government data. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 14(1), 1–30.
Link: <https://doi.org/10.1108/tg-06-2019-0051>
- **Rosario, A., Sáez-Martín, A., & Pérez, M. (2016).** Using social media to enhance citizen engagement with local government: twitter or facebook?. *New Media & Society*, 20(1), 29–49.
Link: <https://doi.org/10.1177/1461444816645652>
- **Sarantis, D., Soares, D., Susar, D., & Aquaro, V. (2022).** Local e-government development: results of an international survey. U *13th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2020)*, 391–396.
Link: <https://doi.org/10.1145/3560107.3560167>
- **Stringer, L., & Paavola, J. (2013).** Participation in environmental conservation and protected area management in Romania: a review of three case studies. *Environmental Conservation*, 40(2), 138–146.
Link: <https://doi.org/10.1017/s0376892913000039>



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



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



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



https://x.com/chrin_nis

Vlasotince