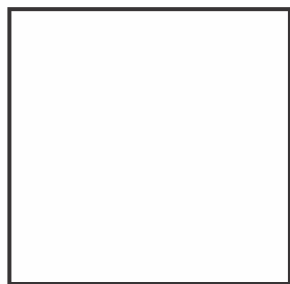


DALI



**GRAĐANI
IMAJU
MOĆ**



1	UVODNI DEO	3
1.1	Uvod i ciljevi	3
1.2	Metodologija	3
1.2.1	Metodologija istraživanja	3
1.2.2	Dubinska analiza - pristup i ograničenja	4
2	NALAZI: IMAJU LI GRAĐANI MOĆ?	5
2.1	Izazovi u zajednici: od praktičnih do suštinskih	5
2.1.1	Šta misle građani, a šta predstavnici lokalnih samouprava?	5
2.1.2	Sličnosti i razlike u percepciji izazova u zajednici	6
2.2	Odgovornost vlasti: ko je odgovoran, a ko poziva na odgovornost?	9
2.2.1	Šta misle građani, a šta predstavnici lokalnih samouprava?	9
2.2.2	Sličnosti i razlike u percepciji odgovornosti vlasti	9
2.3	Učešće građana u odlučivanju: „Oni se politikom ne bave, ali ona se uspešno bavi njima“	10
2.3.1	Šta misle građani?	11
2.3.2	Šta misle predstavnici lokalnih samouprava?	14
2.3.3	Šta pokazuje Indeks dobre uprave?	16
2.3.4	Sličnosti i razlike u percepciji učešća u odlučivanju i objektivna slika	18
2.4	Sprečavanje korupcije: sistem podržava korupciju, korupcija podržava sistem	21
2.4.1	Šta misle građani?	21
2.4.2	Šta pokazuje Indeks dobre uprave?	22
2.4.3	Percepcija građana i objektivna slika	23
3	PREPORUKE	24
3.1	Za jedinice lokalne samouprave	24
3.2	Za organizacije civilnog društva	25
3.3	Za donatore (domaće i strane)	26
3.4	Za NKD i partnere	26
4	PRILOZI	27
4.1	Prilog 1: Opštine kroz prizmu principa dobrog upravljanja	27
4.1.1	Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika	27
4.1.2	Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada	29
4.1.3	Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS	30
4.1.4	Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS	32
4.1.5	Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS	33

1. UVODNI DEO

1.1 UVOD I CILJEVI

Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD), u partnerstvu sa organizacijama CRTA, Beogradski centar za bezbednosnu politiku i Partneri za demokratske promene, implementira program Građani imaju moć. Program podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID) i predviđeno je da traje do 2022. godine.

Cilj programa je da se unapredi okruženje tako što će građani i građanke imati veće učešće u procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika kroz otvoreniji pristup lokalne samouprave, te da se stvore uslovi za odgovorniju i inkluzivniju javnu upravu.

Ovo istraživanje deo je aktivnosti predviđenih programom, a sprovodi se sa idejom da se iz različitih uglova i perspektiva sagledaju izazovi procesa reforme javne uprave i veće učešće građana u procesu odlučivanja.

1.2 METODOLOGIJA

1.2.1 Metodologija istraživanja

Istraživanje je sprovedeno kombinovanom metodologijom u 20 jedinica lokalne samouprave (JLS), gradova i opština, geografski raspoređenih u četiri regiona, i to:

- u regionu zapadne i centralne Srbije, u sedam jedinica lokalne samouprave: Valjevo, Kruševac, Kragujevac, Novi Pazar, Požega, Prijepolje, Kraljevo;
- u regionu jugoistočne Srbije, u pet jedinica lokalne samouprave: Niš, Pirot, Zaječar, Svrlijig, Leskovac;
- u regionu Vojvodine, u šest jedinica lokalne samouprave: Inđija, Novi Sad, Bela Crkva, Sremska Mitrovica, Zrenjanin, Sombor;
- u regionu Beograda, u dve jedinice lokalne samouprave: Novi Beograd i Stari Grad.

Prvi deo istraživanja jeste desk istraživanje koje su sprovele NKD članice na osnovu definisanog upitnika, zasnovanog na metodologiji Indeksa dobre uprave na lokalnom nivou. Ovaj indeks razvijen je u saradnji Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu (MDULS) i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO).

Indeks uključuje pet principa dobre uprave (odgovornost; transparentnost, otvorenost i participacija; ravnopravnost; predvidivost, ekonomičnost i delotvornost; antikorupcija). Za svaki od principa osmišljen je niz indikatora, pitanja i sistem bodovanja koji na realan način mogu da prikažu stanje u svakoj od lokalnih samouprava. NKD je odabrao da prati dva principa – transparentnost, otvorenost i participaciju, i antikorupciju, koristeći neke od postavljenih indikatora.

Drugi deo istraživanja obuhvatio je fokus grupe sa predstavnicima građana kao učesnicima. Učesnike/-ce je odabrao NKD, a svaka fokus grupa imala je 5–7 učesnika/-ca. Pitanja postavljena na fokus grupama obuhvatala su četiri oblasti: izazovi u lokalnoj zajednici, odgovornost vlasti, učešće građana u donošenju odluka i sprečavanje korupcije.

Treći deo istraživanja realizovan je po završetku prva dva dela i obuhvatio je intervjue sa predstavnicima jedinica lokalne samouprave. U ovom delu učestvovalo je 14 predstavnika/-ca JLS, kojima su postavljena pitanja o izazovima u lokalnoj zajednici, mehanizmima komunikacije sa građanima i o prevazilaženju izazova u toj komunikaciji.

1.2.2 Dubinska analiza – pristup i ograničenja

Rezultati istraživanja koji predstavljaju analizu podataka dobijenih na osnovu korišćenja Indeksa dobre uprave na lokalnom nivou predstavljeni su u posebnom izveštaju pod nazivom „Kako postići bolje razumevanje između građana i lokalne samouprave?”. Procena opština na osnovu indikatora dopunjena je rezultatima fokus grupa i dubinskih intervjua.

Ovaj izveštaj je zato zamišljen kao dodatak osnovnom izveštaju, sa idejom da se omogući dublji uvid u mišljenja i stavove građana sa jedne strane, i predstavnika lokalne samouprave sa druge strane. Iako se teme kojima su se bavili građani i teme kojima su se bavili predstavnici JLS ne poklapaju u potpunosti, ipak imaju dodirnih tačaka. Zato je ovaj izveštaj strukturiran po oblastima po kojima je ispitivano mišljenje građana na fokus grupama.

Pristup analizi stoga je primarno uključio analizu odgovora građana; sa tim uvidima kombinovani su uvidi iz intervjua sa predstavnicima lokalne samouprave i, gde je postojao osnov, rezultati procene po indikatorima Indeksa dobre uprave. Takođe, gde god je to bilo moguće, uključena su poređenja percepcije građana i predstavnika JLS kako bi se jasnije izdvojile sličnosti i razlike u mišljenjima i na taj način identifikovale potencijalne tačke delovanja.

Dodatno, detaljnija analiza rezultata Indeksa dobre uprave (desk istraživanja) data je u Prilogu 1 kako bi se opštine mogle, ukoliko se ukaže potreba, analizirati pojedinačno po svakom od indikatora unutar ispitivanih oblasti.

Treba napomenuti da su, dok su građani davali vrlo iscrpne odgovore na pitanja, predstavnici JLS bili malo manje iscrpni. Zajedničko im je, međutim, što su teme na koje su i jedni i drugi davali odgovore veoma povezane, te da građanima nije bilo lako da odvojeno tretiraju izazove u zajednici, odgovornost vlasti ili učešće u odlučivanju. Slično, predstavnicima JLS bilo je teško da izazove u zajednici ne povežu sa komunikacijom sa građanima. Zato nije uvek bilo lako razlučiti šta je odgovor na koju temu, ali je napravljen pokušaj da se odgovori na različite teme na neki način grupišu i sumiraju kako bi se lakše uočile sličnosti i razlike u mišljenjima i percepcijama.

Takođe, iako je jedna od ideja bila da se uporede rezultati ovog ispitivanja Indeksa dobre uprave sa rezultatima ranijih istraživanja, Indeks dobre uprave postavljen je pre svega kao alatka za samoprocenu, te ne postoje rezultati Indeksa po opštinama. Stoga nije moguće utvrditi da li je napravljen pomak od vremena kada je Indeks uspostavljen do danas. Republika Srbija i SKGO su u istraživanju iz 2018. godine („Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja“) dali neke od rezultata na uzorku od 60 opština i gradova, ali su rezultati dati u sumiranom obliku, ne po indikatorima i ne po pojedinačnim gradovima i opštinama, pa nije bilo moguće iskoristiti te rezultate za poređenje.

2. NALAZI: IMAJU LI GRAĐANI MOĆ?

2.1 IZAZOVI U ZAJEDNICI: OD PRAKTIČNIH DO SUŠTINSKIH

2.1.1 Šta misle građani, a šta predstavnici lokalnih samouprava?

Utisak koji se dobija uvidom u odgovore građana dosta je pesimistična slika o znatnom broju problema koji se prenose sa jedne vlasti na drugu, dok za to vreme zajednica polako tone pod pritiskom što problema, što osećaja da se oni nikada neće rešiti.

Ako pokušamo da analiziramo i sumiramo te odgovore, čini se da se mogu izdvojiti tri nivoa izazova/problema: pojedinačni problemi u različitim zajednicama, problemi koji su kompleksniji (strukturni problemi) i koje deli više zajednicâ, i na kraju problemi koji zapravo predstavljaju uzroke nerešavanja svih ostalih problema.

1: Praktični, u različitim zajednicama. Na prvom nivou, građani pominju održavanje čistoće, povremene probleme sa grejanjem, pse lutalice, pristupačnost za osobe sa invaliditetom, nedostatak kulturnih sadržaja, loš javni prevoz, nesređene parkove i/ili igrališta za decu, seču drveća, raskopane ulice itd. Svaka zajednica ima svoje karakteristične izazove/probleme, ali je očigledno da bi ovi, iako veliki i važni za svakodnevni život, mogli da se reše na relativno jednostavan način.

2: Kompleksniji izazovi, zajednički za više zajednica. Na drugom nivou, prepoznaju se problemi/izazovi koje deli više zajednica, ako ne i sve. Tu je reč o kompleksnijim problemima za koje je potrebno dublje razumevanje uzroka i postavljanje dugoročnije strategije za njihovo rešavanje. U toj grupi su se izdvojili: ekonomska situacija, izgradnja pouzdane infrastrukture (vodovod, kanalizacija, elektroenergetski sistem, komunalni sistem), urbanizam – nepostojanje ili nepoštovanje planova, zagađenje (posebno se pominju zagađenje vazduha i vode, ali i deponije), nedovoljan razvoj ruralnih oblasti.

3: Suštinski izazovi, odnosno uzroci problema. Na trećem nivou, građani su zapravo govorili o pitanjima za koja misle da su uzroci problema/izazova, odnosno razlozi što se ti problemi ne rešavaju. U toj grupi odgovora izdvojili su se: nezainteresovanost samouprava za stvarne probleme građana, koja se često povezuje sa stranačkom pripadnošću, odnosno osećajem da su predstavnici JLS odgovorni stranci, a ne zajednici koju vode; nekompetentnost ljudi koji su na pozicijama da rešavaju određene probleme; netransparentnost, neodgovaranje na zahteve građana i nedostatak informacija kao povezani problemi; korupcija; nepostojanje strategije za razvoj zajednice sa kojom je povezano i neprepoznavanje (neiskorišćavanje) potencijala koje imaju pojedine lokalne zajednice; centralizacija.

Svakako se može zaključiti i da se problemi prepliću, te da građani, zbog mnoštva pitanja koja ih „bole“, ponekada imaju i teškoća da razluče šta je uzrok, a šta posledica.

Isto pitanje postavljeno je i predstavnicima lokalne samouprave, i zanimljivo je da su se mogle naći zajedničke tačke u odgovorima. Kao i građani, predstavnici lokalne samouprave prepoznaju sledeće.

1: Praktični, u različitim zajednicama. Ovo je nivo problemâ koji se, kao i kod građana, razlikuju od zajednice do zajednice: neasfaltirane ulice, nedostatak kulturnih sadržaja, neophodno renoviranje škola, domova kulture, problemi koji se javljaju kad se pokuša rešavanje saobraćaja, zone za parkiranje i slično.

2: Kompleksniji izazovi, zajednički za više zajednica. U većoj meri nego građani, predstavnici lokalne samouprave naglašavaju te probleme drugog reda, odnosno kompleksnije, i koji su, čini se, isti za više zajednica. Zanimljivo je da više njih navodi depopulaciju i odlazak ljudi, što građani nisu pomenuli, ali se pominju i ekonomija, odnosno zapošljavanje, komunalni sistem, infrastruktura, urbanizam (teškoće kad se krene sa rešavanjem problema), zagađenje, i teškoće rešavanja izazova u ruralnim oblastima.

3: Suštinski izazovi, odnosno uzroci problema. Kada je reč o trećem nivou, gotovo svi predstavnici JLS ističu teškoće u komunikaciji sa građanima, odnosno navode da se oni trude, ali da građani nisu zainteresovani, ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne znaju šta i koga treba da pitaju, ne znaju da nađu informacije koje su im dostupne. Predstavnici lokalne samouprave govore o građanima koji nisu zainteresovani da se uključe u rešavanje problema, jer često ukazuju na njih, a nisu spremni da ponude eventualna rešenja; takođe napominju i da građani često nisu svesni da je rešavanje nekih problema vrlo kompleksno. Ono što se izdvaja, čak možda i u većoj meri nego kod građana, jeste centralizacija, jer ona podrazumeva nedostatak novca, odnosno budžeta za rešavanje problema u zajednici.

2.1.2 Sličnosti i razlike u percepciji izazova u zajednici

Tabela ispod pokazuje poklapanja, odnosno razlike između mišljenja građana i mišljenja predstavnika JLS.

PERCEPCIJA GRAĐANA	PERCEPCIJA PREDSTAVNIKA LOKALNE SAMOUPRAVE
PRAKTIČNI IZAZOVI/PROBLEMI	
Održavanje čistoće, povremeni problemi sa grejanjem, psi lutalice, pristupačnost za osobe sa invaliditetom, nedostatak kulturnih sadržaja, javni prevoz, parkovi, igrališta za decu, seča drveća, raskopane ulice	Neasfaltirane ulice, nedostatak kulturnih sadržaja, renoviranje škola, domova kulture, azili za pse, problemi koji se javljaju kad se pokuša rešavanje saobraćaja, zone za parkiranje
KOMPLEKSNIJI IZAZOVI/PROBLEMI, OBIČNO ZAJEDNIČKI ZA VIŠE ZAJEDNICA	
<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomska situacija • Izgradnja pouzdane infrastrukture • Urbanizam – nepostojanje ili nepoštovanje planova • Zagađenje – posebno vazduha, vode; deponije • Nedovoljan razvoj ruralnih oblasti 	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomska situacija • Infrastruktura – stara, zahteva velika ulaganja • Urbanizam – problemi kod pokušaja rešavanja • Zagađenje – voda, deponije • Teškoće u razvoju ruralnih oblasti • Depopulacija, odlazak ljudi, bela kuga
UZROCI IZAZOVA/PROBLEMA	
<ul style="list-style-type: none"> • Nezainteresovanost samouprava za stvarne probleme građana • Nekompetentnost ljudi koji su na pozicijama da rešavaju određene probleme • Netransparentnost, neodgovaranje na zahteve građana i nedostatak informacija kao povezani problemi • Korupcija • Nepostojanje strategije za razvoj zajednice (povezano sa neiskorišćavanjem potencijala koje imaju pojedine zajednice) • Stranačka pripadnost, osećaj da su predstavnici JLS odgovorni stranci, a ne zajednici koju vode • Centralizacija 	<ul style="list-style-type: none"> • Nezainteresovanost građana za rešavanje problema • Građani ne razumeju šta sve podrazumeva rešavanje problema (komplikovanije nego što oni misle), i povremeno ukazuju na probleme, ali ne nude rešenja • Građani ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne razumeju koje kanale treba da koriste za šta • Građani nisu svesni da je potrebno vreme da bi se problemi sistemski rešavali • Jednostranačje, nema svesti kod funkcionera da smo servis građana • Centralizacija

Očigledno je da se neslaganje u odgovorima povećava kako se ide na više nivoe. Tako, građani i predstavnici lokalne zajednice su manje-više saglasni oko praktičnih problema.

Kada je reč o kompleksnijim izazovima, koji su često zajednički za više zajednica, identifikuju se isti problemi, ali se, razumljivo, posmatraju iz različitih uglova. Na primer, dok građani ističu urbanizam, odnosno da nema planova ili se oni ne poštuju, predstavnici JLS govore o problemima sa kojima se susreću kada pokušaju da sistemski reše urbanističko pitanje. Jedina upadljiva razlika jeste što su predstavnici JLS isticali depopulaciju, kojom se građani nisu mnogo bavili. Kod ovog nivoa problema ohrabruje što i jedni i drugi identifikuju ista ili vrlo slična pitanja, iako ih sagledavaju sa svoje tačke gledišta. Ovo **otvara potencijalno polje dijaloga, gde bi se mogao facilitirati razgovor o različitim pogledima na stvari, kako bi se ukazalo na perspektivu „druge strane“**.

Kada je pak reč o uzrocima problema, odgovori građana i odgovori predstavnika JLS su kao slika u ogledalu. Dok građani misle da su JLS nezainteresovane, predstavnici zajednica misle da su građani takvi; dok građani veruju da su JLS netransparentne, nezainteresovane za komunikaciju i da im ne daju pristup informacijama, predstavnici JLS kažu da građani ne koriste postojeće kanale komunikacije i da se ne trude da nađu informacije koje su im potpuno dostupne. Dok građani smatraju da su ljudi zaduženi za određena pitanja nekompetentni, predstavnici JLS veruju da građani ne razumeju prepreke na koje oni nailaze u pokušaju da reše problem. Građani smatraju da ne postoje strategije za sistemsko rešavanje problema, a predstavnici JLS veruju da građani ne razumeju koliko je vremena potrebno da bi se neki problemi sistemski rešavali.

Značajna **razlika je da građani prepoznaju korupciju kao jedan od uzroka problema u zajednici, ali se ona, očekivano, uopšte ne pominje kod predstavnika JLS.**

Važne su **dve oblasti u kojima se pokazalo saglasje**: prvo, građani u većem broju zajednica, kao i neki od predstavnika JLS, označili su **jednostranačje** kao problem, i **nerazumevanje** svih onih koji rade kao državni službenici **da su oni servis građana**. Građani veruju da se o važnim pitanjima odlučuje na drugom mestu, a ne u njihovoj zajednici zato što su na vlasti stranački ljudi, koji služe stranačkim interesima, a ne interesima lokalne zajednice gde su izabrani. Ovo se pitanje znatno ređe pominje među predstavnicima JLS, ali jeste pomenuto: „*Rešavanje mnogih problema često je vezano za neke političke interese pre svega najveće stranke koja vodi grad, ili stranke koja je na čelu resora na koji se odnosi konkretna tema*“.

Drugo važno pitanje, koje se poklopilo u više zajednica, jeste problem **centralizacije**. I građani često ističu da se problemi ne mogu rešavati na lokalnu, jer sve zavisi od vlasti na republičkom nivou, dok više predstavnika JLS ukazuju da, sa budžetom koji im je na raspolaganju (jer veliki deo novca odlazi ne u kasu JLS, već državnu), prosto nije moguće rešavati neka pitanja, naročito ona koja zahtevaju značajna ulaganja, poput infrastrukture, zagađenja itd.

Građani kažu:



NIŠ

„Postoji visok nivo centralizacije, samim tim lokalna vlast nema gotovo nikakav uticaj na rešavanje pojedinih problema.“

SOMBOR

„Skupština može da menja nazive ulica i da raspoređuje manje svote novca, ali dok god ne bude imala veću odgovornost, neće biti ni veće zainteresovanosti.“

ZRENJANIN

„Vlada Srbije je jedina koja se pita, nema lokalne samouprave. Nema regionalnog nivoa, nema Vojvodine, sve ide s vrha. Ako s vrha ne postoji dozvola, džabe sve. Nema ni države, ni pokrajine, ni samouprave.“

STARI GRAD

„Trebalo bi jačati lokalne samouprave, jer svaka samouprava najbolje zna potrebe svoje zajednice. Pogrešno je da grad i država drže sve u svojim rukama.“

Dok predstavnici JLS kažu:



ZRENJANIN

„Naš budžet je oko pet milijardi, činjenica je da 90% javnih finansija ide centralnim vlastima i postavlja se pitanje koliko sa tim preostalim novcem može nešto da se uradi.“

ZAJEČAR

„Potrebni su nam sistemi za prerađivanje otpadnih voda, zatim je nužno renoviranje škola, domova kulture... a samouprava sa ovim budžetom to ne može da reši.“

ZRENJANIN

„Zakonski treba osnažiti lokalne samouprave... Mora se osnaživati kadrovski potencijal... Kod nas je sistem postavljen tako da počiva na autoritetu jednog čoveka... Tek bi pri promeni građani i lokalne samouprave shvatili da se u njima krije snaga.“

Centralizacija zaista tako postaje jedno od ključnih pitanja, jer je u ovom trenutku van domašaja rešavanja i građana i lokalnih samouprava, a istovremeno je jedna od oblasti gde **građani i lokalne samouprave imaju isti i jasno izražen interes.**

Iz odgovora građana i predstavnika lokalnih samouprava mogu se izdvojiti različiti nivoi izazova u lokalnim zajednicama: praktični, kompleksniji i uzroci problema.

Ključne razlike u percepcijama javljaju se kod toga kako se vide **uzroci nerešavanja problema.**

- **Građani:** nezainteresovanost JLS da reše probleme, nekompetentnost, korupcija, netransparentnost, nepostojanje strategije.
- **Predstavnici JLS:** nezainteresovanost građana, nerazumevanje teškoća kod rešavanja kompleksnijih problema, ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne razumeju da je potrebno vreme za sistemsko rešavanje.

Ključna sličnost: centralizacija, kao jedan od glavnih uzroka nemogućnosti da se reše problemi na lokalnu. To je oblast gde građani i lokalne samouprave imaju isti i jasno izražen interes.

2.2.1 Šta misle građani, a šta predstavnici lokalnih samouprava?

Ovo pitanje bilo je postavljeno samo građanima, međutim, kako se u nekim odgovorima predstavnika JLS nalaze mišljenja koja se mogu povezati sa ovom temom, u ovoj sekciji naći će se odgovori i jedne i druge grupe.

Odgovori građana na ovo pitanje vrlo su raznovrsni, i kao što je ranije napomenuto, prepliću se sa odgovorima o ostalim temama kojima se istraživanje bavi. Analizom se izdvajaju dva ključna pitanja građana o odgovornosti vlasti.

1: **Ko je zapravo odgovoran za šta?** U većini zajednica provlači se pitanje nejasne podele odgovornosti. Iako je najlakše posmatrati lokalnu vlast kao monolitnu strukturu, koja je odgovorna za sva pitanja, građani su zapravo svesni da unutar lokalne samouprave postoje različita odeljenja zadužena za različite oblasti, te stoga imaju primarnu odgovornost u određenim oblastima. Problemi nastaju iz više razloga: prvo, nije lako jasno razdvojiti koje je odeljenje unutar lokalne vlasti zaduženo za koja pitanja; drugo, jer su neki od problema složeni, pa nisu odgovornost samo jednog odeljenja. Treće i možda najvažnije, jeste da građani svedoče kontinuiranom rušenju institucija koje su u prethodnom vremenu počele da funkcionišu – možda ne na najbolji način, ali su ipak funkcionisale. Tako, napominju da su ranije imali kancelarije za mlade, službe za rad sa starijim osobama, različite kulturne institucije i sl. Građani su takođe govorili o tome da je često pitanje kome se prvo obratiti: „Kad čovek hoće da se požali, ne zna kome da se požali.“ (Zrenjanin) „Nemamo kontinuitet određenih institucija, stalno nešto menjaju. Evo, najavljuje se da će uskoro biti promenjen statut grada...“ (Niš)

2: **Ko treba da pozove na odgovornost?** Drugo pitanje koje se može izvući analizom odgovora građana jeste da nije sasvim jasno ko je „zadužen“, odnosno čija je obaveza da pozove vlast na odgovornost. U mnogim odgovorima ističu se uloge medija i građana; donekle, u nekim zajednicama pominju se i organizacije civilnog društva. Svaka od ovih opcija, međutim, nosi posebne izazove.

- Kada je reč o građanima, identifikuju se različite prepreke: osećaj nemoći, to jest mali broj ljudi koji želi da se angažuje (ne postoji kritična masa); mnogo ljudi koji pokušaj da pozovu nekoga na odgovornost smatraju „mešanjem u politiku“; razočaranje onih koji su pokušali da se uključe i pozovu na odgovornost, ali to nije dalo nikakve rezultate, te sada nemaju želju da se dalje time bave. Ove prepreke se u velikoj meri prepliću sa faktorima koji utiču na stepen učešća građana u donošenju odluka, pa se više informacija može naći u Sekciji 3.3.
- Kada je reč o medijima, građani pominju nepostojanje nezavisnih medija, odnosno zavisnost medija od sredstava koje im dodeli samouprava, ili da su neki mediji u rukama privatnih vlasnika koji izbegavaju da se „zameraju“ vlastima. I građani i predstavnici medija pominju da kod samih novinara postoji doza straha koja uzrokuje autocenzuru. Predstavnici medija pak ističu da im je teško da dođu do informacija (ranije su koristili Zakon o pristupu informacijama, sada to ne funkcioniše), kao i da je teško i objaviti i dokazati čak i one informacije do kojih uspeju da dođu.
- Organizacije civilnog društva se, čini se, više usputno pominju, i to ne u istoj meri u svim lokalnim zajednicama. Povremeno se ima utisak da građanima nisu zapravo poznate njihove aktivnosti, te da o aktivnostima OCD govore sami aktivisti, koji su takođe bili deo fokus grupa. I sami predstavnici OCD govore o tome da je veoma teško pozvati na odgovornost, izdvajajući pitanja koga pozvati na odgovornost, kao i težinu i dužinu procesa pozivanja na odgovornost. S obzirom da angažovanje u organizacijama civilnog društva takođe spada u učešće građana, i ova tema dodatno se obrađuje u Sekciji 3.3.

Ono što se dodatno pojavljuje u odgovorima građana, a važan je faktor u razumevanju teškoća prilikom pozivanja lokalnih vlasti na odgovornost, jeste **utisak učesnika fokus grupa da je „vlast“ postala vrlo vešta u izbegavanju odgovornosti**. To se ogleda u pružanju nejasnih informacija (kako doći do onih koji su odgovorni), nejasnim odgovorima, odbijanjem komunikacije i/ili odugovlačenju procesa (zakazivanje i otkazivanje sastanaka).

Poseban i vrlo važan aspekt tog izbegavanja jeste **pribegavanje zameni teza**, odnosno tumačenje bilo kakvih pitanja i pokušaja da se utvrdi odgovornost kao rezultata drugačije političke pripadnosti onih koji pitaju, ili tumačenje pitanja kao napada: „[Građani] organizovali su se, blokirali su deonije, protestovali su, ali im je pripisana politička nota i to je ispuhnulo kao balon.“ (Prijepolje) „Čim se ukaže na nečiji propust, to se shvata kao lični atak. Ne shvataju da to nije napad, nego ukazivanje na problem koji treba da se reši.“ (Inđija) „Mi kao novinari kad postavimo pitanje kako će to da koristi građanima, koliko će to da košta, oni misle da ih mi nešto napadamo. Oni ne shvataju da smo mi glasnogovornici građana.“ (Prijepolje)

Drugi važan aspekt jeste **stvaranje atmosfere straha**, odnosno utiska (koji može biti realan u većoj ili manjoj meri, ali nepobitno postoji) da će se nešto loše desiti onima koji pozivaju na odgovornost. „Mislim da se ljudi plaše za svoja radna mesta i čuvaju ih.“ (Valjevo) „Čovek treba imati veliku hrabrost da izađe i da iznese neke stvari javno, za to se glava gubi.“ (Sremska Mitrovica) „Osetio sam korupciju milion puta na svojoj koži, i to uglavnom kad sam radio za lokalne institucije... Ja ne mogu slobodno da pričam šta sam sve video i šta sam sve čuo. Verujte mi da su priče zastrašujuće.“ (Niš) „Građani strahuju da postave neko pitanje jer im se odmah pripreti s neke strane.“ (Leskovac)

Iako ovo pitanje nije bilo tema intervjua, kroz odgovore predstavnika JLS mogu se izvući neke relevantne tačke. Na primer, kroz mnoštvo odgovora na druga pitanja (komunikacija sa građanima) provlači se razumevanje predstavnika JLS da građani nisu sigurni ko je za šta odgovoran i koga treba da pitaju za neki problem. „Građani mi se obraćaju za pitanja kao što su greške oko grešaka, ispravka i slanja dokumenta, ali često pitaju i neka druga pitanja, jer građani često ne znaju ko šta radi“, Piroć. Predstavnici različitih JLS više puta pominju u intervjuima neznanje, „neukost“ ili nizak stepen obrazovanja građana kao faktore koji pojačavaju to nerazumevanje ko je za šta zadužen i kome treba da se obraćaju: „Građanin je nekad neuka stranka, pa se desi da dopis putuje“, Zaječar.

Vrlo retko se kroz odgovore JLS mogla prepoznati neka vrsta prihvatanja i/ili prepoznavanja sopstvene odgovornosti. Tako je npr. predstavnica jedne JLS navela primer da su građani u jednom slučaju svesno pogrešno informisani, pa je to dovelo u problematičnu situaciju i same građane, ali i one koji bi trebalo da građanima pomognu da se snađu u određenim procedurama. Drugi primer je predstavnik JLS koji je govorio o jednostranačju kao problemu, koji između ostalog obuhvata i nepostojanje odgovornosti prema građanima, odnosno nerazumevanje da je JLS servis građana.

2.2.2 Sličnosti i razlike u percepciji odgovornosti vlasti

I građani i predstavnici JLS prepoznali su da **građani često ne znaju ko je za šta odgovoran unutar lokalne vlasti**. Problem je u različitim percepcijama: građani to vide kao nedostatak napora lokalne uprave da im jasno kaže ko šta radi i šta je čija odgovornost, dok predstavnici JLS veruju da je to jasno, ali da građani nisu dovoljno obrazovani da bi razumeli strukturu lokalne vlasti. Drugi deo problema je što, iako građani zaista možda ne znaju ko je za šta odgovoran, lokalne samouprave ne prepoznaju sopstvenu obavezu da ih o tome informišu na način koji će građanima biti razumljiv, jer je to deo njihove dužnosti kao uslužnog servisa građana. U svakom slučaju, i ovo pitanje – **razumevanje strukture lokalne samouprave, nivoa odgovornosti, svakako jeste polje za dijalog, ali i polje otvoreno za edukaciju građana**, u čemu ulogu mogu imati građanske inicijative i OCD.

Upadljiva je razlika da **građani i te kako primećuju urušavanje institucija, dok predstavnici JLS to ne identifikuju kao izazov ili problem**¹. Iako predstavnici JLS to ne prepoznaju, ovo takođe može biti tema za dijalog, ali i za građansko angažovanje, u smislu praćenja rada institucija unutar JLS, i poboljšanje njihovog rada.

Ključne dileme građana

- Ko je odgovoran za šta?
- Ko poziva na odgovornost?

Utisak građana: vlast je postala vešta u izbegavanju odgovornosti, kroz:

- **zamenu teza** – tumačenje pozivanja na odgovornost kao rezultat političke pripadnosti ili kao napada,
- **stvaranje atmosfere straha** – pozivanje na odgovornost nosi posledice po one koji to čine.

Slaganje i polje za dijalog: potreba edukacije građana kada je reč o strukturi lokalne samouprave i nivoima odgovornosti.

Ključna razlika: građani prepoznaju urušavanje institucija, a predstavnici lokalnih samouprava ne.

2.3

UČEŠĆE GRAĐANA U ODLUČIVANJU: „ONI SE POLITIKOM NE BAVE, ALI ONA SE USPEŠNO BAVI NJIMA“

2.3.1 Šta misle građani?

Kada je reč o učešću građana u donošenju odluka, analiza njihovih odgovora ukazuje na nekoliko ključnih faktora, koji utiču na (ne)motivisanost i/ili (ne)aktivnost građana.

1: **Nepoznavanje sopstvenih (osnovnih) prava**, uključujući i načine na koje mogu učestvovati i u kojim oblastima. Činjenica da su prava građana definisana u zakonima ili podzakonskim aktima, ne znači da su građani informisani o tome. Građani ne moraju nužno znati koji su zakoni ili akta relevantni, kako da dođu do njih, a svakako je mnogima teško da razumeju zakonska rešenja data komplikovanim pravnim jezikom. U tom smislu, neki od ispitanika su vrlo jasno identifikovali šta je potrebno. „*Trebalo bi da postoji jedno uputstvo gde vi možete da uđete i da pogledate šta možete da uradite i kome da se obratite.*“ „*Ovde treba da se sprovede sistemsko opismenjavanje naroda. Da ljudi znaju koje su im obaveze i prava. Verujem da to postoji negde napisano, ali mene kao građanina to niko nije obavestio. Imam utisak da nikom nije u interesu da to radi jer lakše je kazniti nekog jer u sedamnaestom redu petnaest hiljadite fusnote nešto piše.*“ (Novi Beograd)

2: **Neverovanje da se učešćem uopšte može nešto postići.** Građani često ni ne pokušavaju da učestvuju, jer postoji inherentno verovanje da nemaju uticaj i da njihov angažman neće ništa promeniti. To se nije javilo nedavno, već je stanje dugotrajno i zahteva rešavanje koje će trajati godinama, ako ne i decenijama. Građani prosto nisu naviknuti na to da njihova reč, njihov glas može nešto da znači. „*Ja ne verujem u moć pojedinca, jer sam na sve načine osetio da*

¹Građani su takođe vrlo jasno identifikovali načine na koje vlast izbegava odgovornost. Taj aspekt se, očekivano, nigde ne pominje kod predstavnika JLS, koji su sa druge strane dosta govorili o tome šta sve čine da bi komunicirali sa građanima. Bilo bi zanimljivo, zapravo, da se postavilo direktno pitanje odgovornosti i predstavnicima JLS, jer je sigurno da bi se uočili/ispitali stavovi i razumevanje odgovornosti vlasti.

pojedinaac ne može ništa da promeni." (Kragujevac) „Teško je kada posmatrate iz ugla građana. Građani su malo ili gotovo nimalo uticajni. Ako imate lične veze ili politički uticaj, onda ste u prednosti. U suprotnom, glas vam se ne poštuje i gotovo ste nevidljivi." (Kragujevac) „Građani su potpuno razvlašćeni. Sve je svedeno na nivo moći kišne gliste. Građani su izgubili svaki entuzijazam, društveno su neaktivni, čak su i neefikasni po svoje okruženje, komšiluk, zajednicu... misle da nemaju nikakvu moć." (Požega) To doprinosi i jednom povlačenju, bez pokušaja angažmana: „Ljudi se udaljavaju i gledaju da naprave svoj mikrosvet." „Čak mislim da su mlađe generacije još više apatične i da one pa tek ne rade na tome da doprinesu nekoj promeni." (Novi Beograd) „Problem je što oni nama ne daju priliku da se borimo. Ustanete ujutru i samo vidite vest. Uvek je politička moć jača." (Stari Grad)

3: Dilema kako se angažovati – građanski ili ulaskom u stranke. Građani su zapravo kroz svoje odgovore izneli i važnu dilemu – a to je kako se treba angažovati, odnosno kakvo učešće daje rezultate. Sa jedne strane postoji, moglo bi se reći, „gađenje“ prema direktnom ulasku u politiku, i stav da se angažovanjem kroz stranačko delovanje ili kandidovanje gubi integritet. „Ogadili su nam politiku kroz svakodnevne medijske objave. Marketing je postao prljav, a politika nešto najgore što postoji, zato moralni ljudi sve to izbegavaju." (Kragujevac) Sa druge strane, postoji i mišljenje da se jedino takvim angažovanjem može nešto rešiti, jer se drugačije nema pristup mestima gde se donose odluke. „Kada ljudi vide kako se odluka o prioritetima trošenja novca donosi, oni postaju ljudi koji su u pravu, nema potrebe da se time bave. Dakle prosto je, učlanite se u stranku i zahtevate asfaltiranje puta u vašem selu." (Kraljevo) „Ja mogu zvanično da odem u lokalnu samoupravu i da kažem: uočila sam taj i taj problem, ali ako nisam u stranci, onda neću dobiti podršku." (Svrljig) „Jedini način je da uđeš u neku stranku, da sarađuješ s njima, da kažeš ja sam vaš, samo hoću da rešimo neke probleme." (Novi Pazar) Ima i onih, mada ređe, koji smatraju da je važno angažovati se građanski: „Ja nisam za pripadanje bilo kojoj političkoj stranci, mislim da građani sami svojim inicijativama mogu da učestvuju." (Stari Grad)

4: Zahtevnost i dugotrajnost angažmana, zbog čega može izostati rešenje, ili doći samo do polovičnog rešenja. Postoje primeri da su neki problemi rešeni, ili su makar zaustavljeni pokušaji koji su bili protiv volje građana, ali je to postignuto posle dugotrajne i vrlo uporne borbe, koja podrazumeva kombinovanu upotrebu različitih pristupa: protesta, pisanja dopisa i žalbi, organizovanja sastanaka, rešavanje pravnim putem (tužbe, sudovi i sl.). Sve to zajedno zahteva organizovanost, upornost i poznavanje zakona i prava građana, a ne garantuje rezultat. Mnogi građani jednostavno nemaju vremena ni sredstava da se na takav način uključe, pa im je lakše da ne učestvuju. Druga grupa, oni koji se angažuju, često se obeshrabri jer ne dobija adekvatan odgovor od samouprave: „...Mi radimo na jednom projektu javne nabavke u školama... Kada odete u školu i kažete: mi bismo da vidimo kako je izgledala ta nabavka, oni kažu – jao, pa ne može. Onda traže da vas identifikuju iako to ne smeju da rade, onda kreću mucanja, onda se obratite povereniku i molite Boga da vidi vaš mejl posle tri godine. Prosto rečeno, građanin se oseća kao da je u nekom procesu." (Novi Beograd) „2015. godine je lokalna samouprava donela odluku da zemljište parkovske površine u jednom naselju daju nekom investitoru kako bi tu mogao da gradi. Građani o tome nisu obavesteni. Desilo se da su građani neformalnim putem to saznali i da su pokrenuli određenu akciju. Organizovali su se jer su shvatili da će da dođe do narušavanja mikroklima, parkiranja. Skupili su oko 1800 potpisa koji su predati gradskoj upravi. To je dalo efekte, jer se desilo pred izbore, pa gradska uprava nije htela da se, da kažem, sukobi sa građanima. Građani su angažovali pravnike, inženjere, išli su prema institucijama i došli do Ustavnog suda. Problem je što taj problem i dalje nije pravno rešen." (Leskovac)

5: Dileme o civilnom društvu kao načinu delovanja. Kao što je već pomenuto, civilno društvo i organizacije različito se vide u različitim zajednicama. U nekima se prepoznaju, a u nekima njihovo delovanje nije baš vidljivo. Čak i tamo gde ih prepoznaju, građani imaju sopstveno viđenje njihovog delovanja. Tu se izdvaja sledeće.

- **Retko zajedničko nastupanje.** Utisak nekih od ispitanika je da organizacije civilnog društva ne pokušavaju da zajedno adresiraju probleme. „Generalno, postoji dosta organizacija u Somboru, i kvalitetnih pojedinaca. Povećanje sredstava za nevladin sektor ne bi doprinelo zato što način raspoređivanja sredstava nije ključ realizacije projekata. Postoji problem što se svako bavi svojim temama i što još uvek nije prepoznato [da treba

doći] do pronalaženja zajedničkog jezika kako bi se uticalo na neke suštinske probleme.“ (Sombor) „Moj stav je da ta civilna društva moraju da se udružuju iako su im ugrožena prava, da se udružuju i da svoje ideje sprovede i promovišu. Sve što ostaje na nivou lokalnog brzo se uruši i nestane, nevidljivo je za medije i to je to.“ (Kraljevo) aktorima koji utiču na stepen učešća građana u donošenju odluka, pa se više informacija može naći u Sekciji 3.3.

- **Nedovoljna zainteresovanost za probleme građana.** Takođe, utisak nekih ispitanika je da se OCD bave svojim projektima koji nisu uvek u vezi sa problemima građana. „Čini mi se da je ranije bilo više kvalitetnih organizacija, koje su se borile za interese građana.“ (Svrljig) „Što se problema tiče, dodala bih da se stvaraju ad hoc firme, nevladine organizacije koje dobijaju projekte, a onda se projekti rade po principu copy–paste. Projekti neretko budu kratkoročni i ne odrade se do kraja.“ (Sombor)
- **Nemogućnost saradnje sa lokalnim vlastima.** Neki od ispitanika prepoznaju da lokalne vlasti zapravo nisu otvorene za uključivanje OCD, pa je organizacijama teško da probiju tu blokadu. „U principu, jedna stvar je koliko mi imamo građanskih udruženja i šta ona rade, a druga stvar je koliko lokalna samouprava uopšte želi da uključi civilno društvo i udruženja građana u rešavanje bilo kog pitanja.“ (Sremska Mitrovica)
- **Komunikacija sa građanima.** Čini se da nedostaje komunikacije između organizacija i građana, gde OCD ili ne prezentuju svoje aktivnosti, ili ih ne predstavljaju na način koji dopire do građana. Jedna ispitanica komentarisala je priču o radu jedne OCD: „Evo, ja kao građanka nemam pojma o toj priči o mesnim zajednicama. Mislim da treba da budete glasnjiji sa tom idejom. Ja prvi put sada čujem o tome.“ (Novi Sad)

Aktivisti civilnog društva pak govore o nezainteresovanosti građana, teškoćama da „probiju“ zid koji stvaraju lokalne vlasti, o pojavi GONGO-a, netransparentnosti kada se raspodeljuju sredstva, nemogućnosti saradnje, a ponekad i o dilemama da li zapravo treba saradivati sa vlastima, jer to nije stvarna saradnja, a privid saradnje daje legitimitet vlastima.

Činjenica jeste da se organizacije civilnog društva, posebno na lokalnu, susreću sa mnogim izazovima. Moguće je da, u borbi da prežive, razapeti između donatora, lokalnih vlasti i onoga što oni vide kao probleme, nemaju dovoljno vremena da ulože veliki trud kako bi uspostavili poverenje kod građana, koje bi im onda omogućilo da ih pokrenu, stave na svoju stranu i budu efikasniji u prepoznavanju šta je to što građane stvarno boli, a da je u njihovoj mogućnosti da reše.

Ono što se povremeno provlači kroz odgovore građana, a važno je imati u vidu kada se govori o naporima da se građani angažuju, jeste sledeće.

1: Mešanje (nerazumevanje) termina politika i aktivizam, odnosno građanska inicijativa. Kod jednog broja građana postoji uverenje da je svaka inicijativa, svako pitanje, pokušaj da se problem reši ili vlast pozove na odgovornost „mešanje u politiku“. U tom smislu, politika se shvata kao nešto što nije posao ni obaveza građana, već nekog drugog, i ne postoji svest da su njihovi svakodnevni problemi zapravo deo te „politike“, u koju oni ne žele da se mešaju. „Ja sam se uvek klonila politike.“ (Stari Grad) „Kada pitamo ljude koliko ih interesuje politika, svi misle na stranačku i parlamentarnu politiku, ništa drugo se ne vidi kao politika.“ (Novi Beograd) Reči jednog roditelja su izuzetno upečatljive, a objašnjavaju kako do toga dolazi i da se greška kasno shvata, a skupo plaća: „Kao roditelj mogu da kažem da smo mi roditelji krivi, evo ja sam napravio svoju decu da budu apolitična. I evo, oni se politikom ne bave, ali se ona uspešno bavi njima.“ (Sremska Mitrovica)

2: Podeljenost građana. Zavisno od starosne grupe, ali i ličnih stavova, postoji nešto što se može nazvati „sindromom svaljivanja krivice“, ali ne na one koji su odgovorni, već na druge grupe građana. Za neke je to starija populacija, koja se u svesti jednog broja građana monolitno svodi na glasače koji apriori glasaju za vlast; za druge su

populacija, koja se u svesti jednog broja građana monolitno svodi na glasače koji apriori glasaju za vlast; za druge su to mladi, koji su u njihovoj svesti, opet monolitno, apatični, ništa ih ne interesuje, bave se samo društvenim mrežama. Za treće su to „botovi“ (ko god oni bili), koji su se „prodali“, pa sad glasaju ili rade onako kako im se naredi. To može biti i srednja generacija, ona koja je u očima mladih digla ruke ili smatra da oni nemaju čime da doprinesu. „Ja starijim ljudima ne bih dozvolila da se glasa.“ (Zaječar) „Što se mladih tiče, mislim da se generalno malo interesuju i malo informišu o stvarima koje se dešavaju u njihovom gradu. Jednostavno ih ne interesuje... Kada bi pratili bilo koji portal, mogli bi da saznaju da se nešto dešava. Na kraju krajeva, prolazeći gradom, mogu da vide gomilu stvari koje jesu problem.“ (Sremska Mitrovica) „Za mlade je to tako zato što uvek stoji: 'A, pa ti si mlad, šta ti znaš?'“ „Šta će im građani, oni imaju armiju botova.“ (Požega) Ovde je zajedničko da građani okrivljuju jedni druge, umesto da pozivaju na odgovornost njihove izabrane predstavnike. Ta razjedinjenost, uz smeštanje vrlo različitih ljudi u monolitni blok gde se svi isto ponašaju i misle (svi stari, svi mladi...), slabi moć građana koji su najjači kad deluju zajedno.

Na kraju, građani su dosta pominjali **mesne zajednice kao način za učestvovanje**, ali koji je retko funkcionalan, odnosno prepoznat kao mehanizam za učešće.

„Problem je strukturne prirode, konkretno u Zakonu o lokalnoj samoupravi koja ne prepoznaje mesnu zajednicu kao entitet koji može nešto da uradi i koji ima neke ingerencije. Zbog toga su mesne zajednice zamrle.“ Sombor

„Mesne zajednice su izgubile svoju ulogu, svaki vid upravljanja. Svi pričaju o decentralizaciji, a godinama se radi na centralizaciji. Mesne zajednice treba da budu produžena ruka vlasti. Prekinut je kontakt između građana i predstavnika vlasti. Vi ste ranije imali obavezu da na savet mesne zajednice pozovete odbornika, a u periodu kad sam ja bila odbornik, ja sam njih terala da oni mene zovu.“ Sombor

„Imamo problem da ljudi misle da su mesne zajednice nebitne, to nije tačno. Da je tačno, ne bi se stranke utrkivale da ih zauzmu. Ljudi kažu: mesne zajednice su nebitne, one nemaju ni budžet.“ Novi Sad

„Gradski većnici su među sobom podelili mesne zajednice, imaju svoj resor, svoj delokrug, slušaju probleme, izlaze na lice mesta i koliko vidim, to funkcioniše.“ Piroć

„Ja sam potpredsednik mesne zajednice, ako me pitate da li me je neko pitao za nešto, odgovoriću vam sa niko.“ Zaječar

2.3.2 Šta misle predstavnici lokalnih samouprava?

Iako pitanje o učešću građana u donošenju odluka nije bila tema u intervjuima sa predstavnicima lokalne samouprave, oni su se toga dotakli govoreći o izazovima u lokalnoj zajednici, komunikaciji sa građanima i načinima da se prevaziđu prepreke u toj komunikaciji. Analizom njihovih odgovora mogu se izdvojiti sledeći faktori, koji utiču na nizak stepen učešća građana.

1: Građani ne znaju da mogu/treba da učestvuju. U jednoj JLS zabeležen je vrlo zanimljiv komentar – da građani zapravo ne shvataju da su deo sistema, odnosno da imaju mogućnost učestvovanja. „*Problem se javlja u tome što građani ne shvataju da su oni deo odlučivanja. Vrlo retko se desilo da sâm građanin otvori sajt, vidi obaveštenje i dođe da pogleda projekat. Građani nisu dovoljno osvešćeni... Kada dođe red na javnu prezentaciju, ista je priča, vrlo malo građana dođe da vidi o čemu se radi. Mislim da građani nisu dovoljno obavešteni o tome da su oni učesnici u donošenju odluka.*“ Leskovic

2: Građani ne znaju kako mogu da učestvuju, ne koriste postojeće kanale komunikacije, ne razumeju sistem. U više JLS predstavnici su konstatovali da građani ne poznaju dovoljno sistem, odnosno da kanali komunikacije i/ili učešća postoje, ali da građani ne znaju kako da ih koriste. „*Građanima je budžetski sistem dalek. Imate jedan broj ljudi*

koji prati neka dešavanja, uglavnom stranački. Činjenica je da imamo polupismeno stanovništvo... Drugo, sve i da stignu neke inicijative, one su često nepismeno napisane." (Novi Sad) „Ljudi ne znaju šta je budžet." (Novi Pazar) „Komunikacija je otežana zbog siromaštva i nepismenosti." (Kragujevac) „Postavljali smo kutije u kojima su građani mogli da postave pitanja, ali ljudi ne znaju šta da pitaju." (Kruševac)

3: **Građani nisu zainteresovani za učešće.** U dosta JLS predstavnici pominju nezainteresovanost građana da učestvuju i to vide kao jedan od osnovnih razloga za nisku participaciju. „Mehanizmi postoje, ali se malo koriste. Pitanje je koliko ljudi prate oglašavanje lokalnih vlasti vezano za različite predloge... Mislim da je krivica obostrana, krivi su malo i građani jer nemaju neki interes za učešćem." (Zrenjanin) „Postoje mesne zajednice koje su aktivne i one koje nisu. One koje su aktivne, dosadne, oni dobiju to što traže." (Zaječar) „Na kraju, neznatan broj građana učestvuje u javnoj raspravi. Većina postupaka završava se bez građana. Ja sam za tek nekoliko objekata čula da su građani masovno došli na raspravu." (Pirot) „Ljudi prate medije i društvene mreže, ali i dalje vole lično da zovu i da pitaju. Što se tiče javnih rasprava, ljudi se ne odazivaju." (Novi Pazar) „Lokalni antikorupcijski plan je jedan bitan dokument i podrazumeva učešće građana pri izradi. Građani su uredno pozivani, uredno su se prijavljivali, uredno obaveštavani, ali se isto tako uredno nisu ni pojavljivali. Ljudi su posvećeni samo oko onog oko čega imaju direktan interes, recimo da im se asfaltira ulica u kojoj žive." (Požega)

Sa druge strane, u nekoliko lokalnih samouprava, predstavnici su prihvatili deo odgovornosti za neučestvovanje građana. Između ostalog, pominjali su da nemaju sredstava da angažuju ljude koji bi adekvatno obaveštavali građane: „Postoji težnja građana da ostvare participaciju, postoji zakonska obaveza obaveštavanja, ali ono sa čime se mi susrećemo jeste problem ljudskih resursa za to... Po sistematizaciji ne postoji osoba koja je određena za taj posao, pa se onda time bavi osoba koje je voljna za to. Nivo participacije građana biće ovakav kakav jeste dok se to ne promeni." (Požega)

Takođe su se pominjale pogrešne informacije date građanima: „Ljudi koji su imali štete od poplava čuli su putem lokalne televizije od zamenika gradonačelnika da građani mogu da se obrate uslužnom centru da bi komisija utvrdila štetu. Nama je potpredsednica rekla da se to što piše na sajtu ne odnosi na privatnu svojinu i da građani ne očekuju uopšte nadoknadu, ali da, eto, ipak uzmemo, primamo zahteve. Zaista, u takvoj konfuziji mi ne znamo kako da informišemo građane. To je nepošten odnos. Ako putem medija pošaljete poruku da će komisija izaći na teren da proceni štetu, a onda se ništa ne dešava, to je nefer... Znači građani su prosto dovedeni u zabludu." (Pirot)

I predstavnici JLS pominjali su **mesne zajednice**, vrlo slično kao i građani:

„Svaka inicijativa kreće iz mesne zajednice, uglavnom. Onda mesna zajednica traži od grada neke stvari, a onda se grad bavi tom stvari." Novi Sad

„Mi često šaljemo informacije mesnoj zajednici i očekujemo da oni obaveste ljude o tome i da bar predstavnici mesne zajednice dođu i zainteresuju se za projekat." Leskovac

„Mi smo pokušavali da kroz mesne zajednice razgovaramo o problemima, to je funkcionisalo, ali je mali broj ljudi koji prisustvuju." Zrenjanin

„Mesne kancelarije nam nisu žive. Nismo dobili neke inicijative od njih. Kada radimo nešto po selima, mi ih kontaktiramo. Postoje mesne zajednice koje su aktivne i one koje nisu. One koje su aktivne, dosadne, one dobiju to što traže." Zaječar

„Građani najčešće zaobilaze mesnu zajednicu jer ona najčešće ne funkcionise. Oni često ni ne znaju ko im je predsednik mesne zajednice." Požega

2.3.3 Šta pokazuje Indeks dobre uprave?

Učešće građana obuhvata tri oblasti u okviru principa transparentnost, otvorenost i participacija:

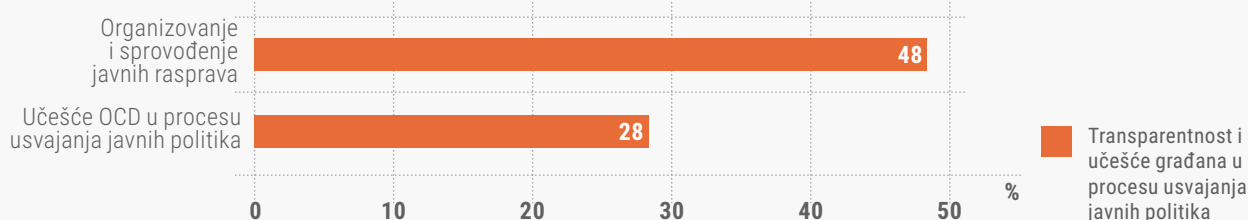
- transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou,
- transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta,
- unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća.

Kod prve oblasti, **usvajanje javnih politika**, dubljim uvidom u pokazatelje uočava se sledeće.

- Većina opština objavljuje nacрте predloga na internet prezentacijama, organizuje javne rasprave i omogućava dostavljanje predloga i komentara. Sa druge strane, manji broj dostavlja predloge dovoljno unapred, koristi više foruma za održavanje rasprava, a sasvim mali broj zaista i odgovara na dostavljene predloge i komentare.
- Iako oko polovine opština uključuju OCD u proces izrade strateških dokumenata, vrlo mali broj ima usvojene propise koji regulišu uključivanje OCD u proces izrade bilo strateških, bilo nestrategičkih dokumenata.

U praksi, to znači da iako deo opština formalno poštuje procedure o javnim raspravama, postoji prostor za unapređenje izvođenja javnih rasprava i odgovora na predloge građana. Takođe, postoji značajan prostor za unapređenje učešća OCD: uključivanje OCD mahom nije propisno regulisano, što znači da je ostavljeno na volju opštini da ih uključi ili ne, te da ne postoje kriterijumi za odabir OCD koje će biti uključene, niti formirani mehanizmi za način uključivanja.

TRANSPARENTNOST I UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU USVAJANJA JAVNIH POLITIKA (SREDNJA OCENA SVIH JLS U %)

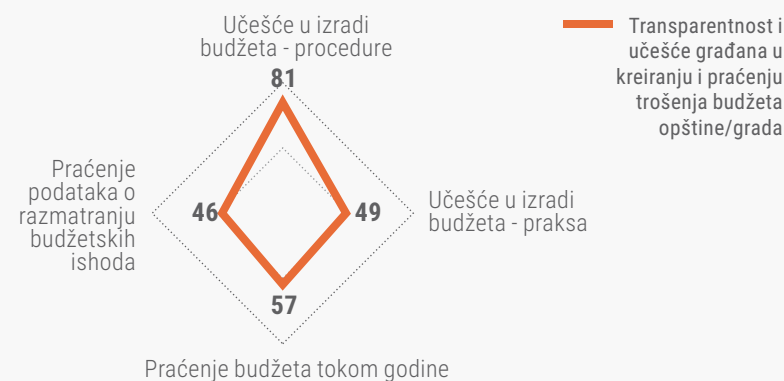


Ako pogledamo drugu oblast, o uključenju u budžetska pitanja, dublja analiza indikatora ukazuje nam na sledeće.

- Procedure učešća u izradi budžeta su u velikom broju opština regulisane (srednja ocena u procentima je čak 81).
- Značajno je niža srednja ocena JLS kada je reč o praktičnom uključivanju javnosti u izradu budžeta – samo 49%; iako većina JLS organizuje javnu raspravu i poštuje osnovna pravila (dostupan nacrt, čeka se kraj rasprave pre upućivanja na odluku), malo njih ulaže dodatne napore da bi prikupili mišljenja ili dali odgovore na dostavljene komentare i predloge.
- Srednja ocena svih JLS, kada se govori o omogućavanju praćenja budžeta tokom godine, jeste 57 i rezultat je pristupa JLS: one su prilično transparentne u objavljivanju budžeta, izmena i obrazloženja budžeta, ali nisu ažurne u objavljivanju građanskog budžeta, a mali broj njih zaista omogućava detaljno praćenje budžeta (postoji nedostatak sistema za praćenje budžeta i rashoda).

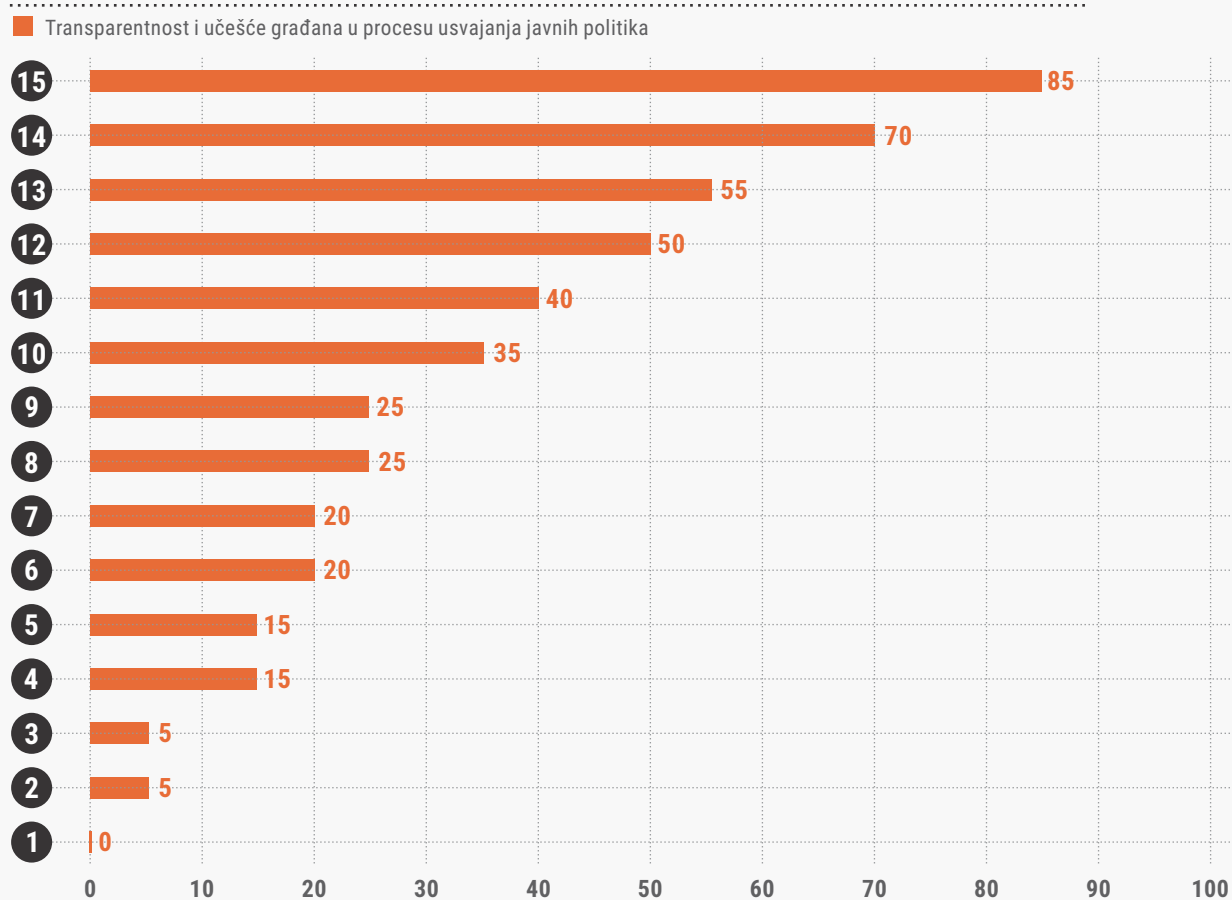
- Najniža srednja ocena JLS je o praćenju podataka o razmatranju budžetskih rashoda (46%), jer iako su JLS transparentne kada se govori o završnom računu, mnogo je niži nivo transparentnosti u obrazloženju odstupanja od budžeta, nezavisnoj proceni ili raspravi o završnom računu.

TRANSPARENTNOST I UČEŠĆE GRAĐANA U KREIRANJU I PRAĆENJU TROŠENJA BUDŽETA OPŠTINE/GRADA (SREDNJA OCENA SVIH JLS U %)



Na kraju, ako pogledamo treću oblast, **unapređenje direktne participacije**, iz grafikona se jasno vidi da je pasivan način uključanja (prisustvo na društvenim mrežama, informacije na internet prezentaciji o načinima na koje građani mogu učestvovati) i da zapravo nema aktivnog pristupa uključanju građana: na primer, tek četvrtina ima uspostavljen efikasan mehanizam da odgovori na predloge građana sa obrazloženjem, petina ima formalizovano radno mesto ili jedinicu koja se bavi podsticanjem učešća građana, a tek 15% je u poslednjih pet godina aktivno pozvalo građane da organizuju zborove građana i dostave predloge.

UNAPREĐENJE PARTICIPACIJE GRAĐANA KROZ NEPOSREDNO UČEŠĆE (BROJ JLS U %)



LEGENDA

- 15 JLS ima profil na socijalnom servisu koji omogućava da građani ostavljaju svoje komentare i predloge
- 14 Statutom JLS propisano da se prilikom formiranja, promene granica, ili ukidanja mesnih zajednica ili drugih oblika mesne autonomije pribavlja mišljenje građana
- 13 Na internet prezentaciji postoje informacije o načinima na koje građani mogu neposredno učestvovati u radu JLS
- 12 Definisala je krug pitanja u kojima će obavezno konsultovati građane putem mehanizama neposrednog učešća
- 11 U poslednjih pet godina aktivno pozivala građane da dostave predloge kroz građanske inicijative
- 10 Ima uspostavljen efikasan mehanizam da razmatra predloge građana
- 9 Ima uspostavljen efikasan mehanizam da odgovori na predloge građana sa obrazloženjem o razlozima odbijanja.
- 8 Ima klauzulu u Statutu vezano za dobijanje mišljenja građana prilikom menjanja oblika mesne autonomije
- 7 Ima usvojen dokument kojim iskazuje svoju posvećenost jačanju učešća građana
- 6 Ima formalizovano radno mesto koje se bavi podsticanjem učešća građana
- 5 Vodi evidenciju do sada korišćenih mehanizama sa ishodima mehanizama
- 4 U poslednjih 5 godina aktivno pozivala građane da organizuju zborove građana i dostave predloge
- 3 Rezultati glasanja na referendumu su uzeti u obzir
- 2 U prethodnih 5 godina organizovala najmanje jedan referendum
- 1 Evidencija do sada korišćenih mehanizama javno dostupna

2.3.4 Sličnosti i razlike u percepciji učešća u odlučivanju i objektivna slika

Ako uporedimo mišljenja građana i predstavnika JLS, jasno je da dele stav da je učešće građana na niskom nivou, ali da postoje razlike u percepciji zašto do toga dolazi.

Dok i jedni i drugi smatraju da građani ne poznaju dovoljno svoja prava, pa čak ni pravo da učestvuju u donošenju odluka, da nisu sigurni kako da učestvuju, te da nisu zainteresovani za učešće, kada je reč o percepcijama razloga zbog kojih građani nisu zainteresovani, građani veruju da je odgovornost na sistemu, a JLS da je odgovornost na građanima.

UČEŠĆE GRAĐANA – KAKO VIDE GRAĐANI

Građani ne poznaju dovoljno svoja prava, i nema dobrih kanala komunikacije, odnosno načina da nađu informacije; ako su i dostupne, suviše su komplikovano predstavljene.

UČEŠĆE GRAĐANA – KAKO VIDE PREDSTAVNICI JLS

Građani ne poznaju dovoljno svoja prava, ne umeju da koriste postojeće kanale komunikacije i da nađu potrebne informacije koje su transparentne, a dodatno postoji pitanje stepena obrazovanja građana, navika i sl.

GRAĐANI NISU ZAINTERESOVANI ZA UČEŠĆE JER:

- ne veruju da nešto mogu da postignu,
- imaju dilemu da li je bolje da se angažuju kroz stranke (efikasno) ili građanski,
- angažovanje je dugotrajan, iscrpljujuć proces, zahteva mnogo specifičnih znanja i strpljenja i ne garantuje rezultate.
- ne interesuje ih,
- nisu dovoljno uporni,
- retko, JLS prihvataju odgovornost (nema dovoljno ljudi koji mogu da pomognu građanima da razumeju, građani ponekada dobijaju pogrešne informacije).

Da bi se uvidelo koliko se percepcije razlikuju, zanimljivo je pogledati kako u jednoj lokalnoj zajednici isti proces sasvim drugačije opisuju građani i predstavnici JLS:

Portali ne funkcionišu, pet puta sam probao da se javim vezano za ove predloge šta da se radi, ali to ne funkcioniše, to samo deluje da funkcioniše.

Može da se izabere, ali su predlozi toliko banalni, recimo da imamo javni WC, pa zar to već nismo trebali da imamo? Da li treba da imamo wi-fi drvo u gradu, koje inače već postoji, ali nije u funkciji... znači, u suštini oni predlažu samo popravke. Od tih predloga, šta god mi da izglasamo, od toga neće biti ništa.

Prošle godine se preko hiljadu građana potpisalo za kanalizaciju koja do dana današnjeg nije izgrađena. Pitaju čisto da pitaju, a do realizacije ne dolazi. Jedini način koji vam preostaje je lični kontakt.

Mi smo prilikom spremanja budžeta za 2021. godinu omogućili participativno učešće na taj način što smo kandidovali 5 projekata koje su nam građani sami predlagali kao prioritetne u svojim zajednicama. Oni su projekte predlagali na različite načine, jedan od načina je putem našeg sajta i aplikacije PRIJAVI PROBLEM. Uz to, pisali su dopise, zvali telefonom. Mi smo od mnogo predloga izabrali pet koji se najviše ponavljaju. Jedan je wi-fi mreža na gradskom trgu (to je mlađa populacija predlagala), potom javni toalet u centru grada (to je nešto što našem gradu zaista treba), dečija igrališta u gradu i selima, digitalizacija zagađenosti vazduha (na ovome su insistirali građani koji žive u industrijskim zonama) i biciklistička staza u industrijskoj zoni.

Čini se da ovaj primer definitivno pokazuje da je potreban dijalog između vlasti i građana kako bi se makar otvorio prostor za razumevanje razlika.

Objektivni pokazatelji, dobijeni kroz indikatore Indeksa dobre uprave, ukazuju ipak da veliki deo odgovornosti leži na lokalnim samoupravama, koje u ovom trenutku imaju, moglo bi se reći, pasivan pristup – uglavnom rešene procedure i pravila, poštovanje osnovnih propisa, ali retko sistemsko i sistematično aktivno podsticanje ili pomoć građanima da se snađu u sistemu i povećaju svoje učešće u donošenju odluka.

Ohrabruje ipak što i jedni i drugi imaju relativno slične ideje za povećanje angažmana, u koje spadaju:

- uključivanje medija, kako za skretanje pažnje, tako i za edukaciju, informisanje;
- edukacija i informisanje građana o pravima i načinima za uključivanje;
- direktni kontakti, susreti na terenu;
- okupljanje oko građanskih inicijativa, upućivanje inicijativa;
- oživljavanje uloge mesnih zajednica.

Na fokus grupama ispitanici pominju i uspešnije primere građanskog angažovanja, gde se ili postiglo rešenje, ili se barem uključio veći broj ljudi. Između ostalog, navode se Stara planina, aerodrom u Nišu, ranije pomenuto sprečavanje izgradnje na površini parka u Leskovcu, predsednik opštine koji je završio u zatvoru u Prijepolju, sprečavanje izmene namene Francuske ulice u Beogradu i slično.

Zajednički faktor ovim inicijativama najpre je to što je **reč o pitanjima do kojih je građanima veoma stalo**, dovoljno da ulože vreme i trud, a potom, **učešće onih koji poznaju sistem**, to jest što su se među građanima našli ljudi koji poznaju procedure, zakone, puteve kojima se može ići da bi se neko pitanje rešavalo – dakle, oni koji imaju informacije, znanje, i neretko neko ranije iskustvo sa građanskim aktivizmom

FAKTORI NISKOG UČEŠĆA GRAĐANA – PERCEPCIJE

GRAĐANI:

- nepoznavanje sopstvenih prava, načina na koje se mogu uključiti i u kojim oblastima,
- nepoverenje da se učešćem može nešto postići,
- dilema o vrsti uključivanja koje daje rezultate – stranačko ili građansko,
- teškoće da se dođe do rezultata, čak i kada se aktivno uključe kroz građanske inicijative,
- dileme o efikasnosti civilnog društva kao načina za učestvovanje – retko zajedničko nastupanje, bavljenje projektima, a ne problemima građana, nemogućnost da se sarađuje sa lokalnim vlastima, komunikacija sa građanima.

PREDSTAVNICI LOKALNIH SAMOUPRAVA:

- nepoznavanje sopstvenih prava, ili čak da imaju pravo da učestvuju,
- ne znaju kako da učestvuju, ne koriste postojeće kanale – ne razumeju sistem,
- nisu zainteresovani za učešće.

INDEKS DOBRE UPRAVE:

- ukazuje da veliki deo odgovornosti leži na lokalnim samoupravama, koje imaju pasivan pristup (rešene procedure i pravila, poštovanje osnovnih propisa), ali retko sistemsko i sistematično aktivno podsticanje i/ili pomoć građanima da povećaju svoje učešće u donošenju odluka.

FAKTORI USPEŠNOG ANGAŽOVANJA GRAĐANA:

- pitanja do kojih je građanima veoma stalo i
- učešće onih koji poznaju sistem.

NAČINI ZA VEĆE UKLJUČENJE GRAĐANA ULOGA JLS I OCD:

- uključivanje medija, kako za skretanje pažnje, tako i za edukaciju, informisanje,
- edukacija i informisanje građana o pravima i načinima za uključivanje,
- direktni kontakti, susreti na terenu,
- okupljanje oko građanskih inicijativa, upućivanje inicijativa,
- oživljavanje uloge mesnih zajednica.

- **Posebno, polje slaganja, dijaloga i mogućeg većeg učešća građana kroz mesne zajednice.**

2.4.1 Šta misle građani?

Ako pogledamo rezultate fokus grupa, kada se govori o korupciji, opšti je utisak da je to problem koga su svi svesni i za koji niko ne vidi rešenje. Provejava pomirenost sa postojanjem korupcije, i prihvatanje da bez nje ne može. Korupcija je, po mišljenju građana, prosto prožela sve životne sfere, od one „male“ korupcije, gde građani daju nešto da bi dobili uslugu koja im po pravu pripada (lečenje, obrazovanje, posao...), ili izbegli manje kazne (policija), preko srednje (lokalne javne nabavke, na primer), do velike – na centralnom, državnom nivou.

Čini se da su građani izvukli nekoliko ključnih faktora koji pospešuju korupciju.

1: Nema kazne. Retko se može videti da je neko kažnjen za korupciju, a čak i kada jeste, to su ili „manji igrači“ ili neko za koga se pretpostavlja da se zapravo kažnjava za nešto drugo. *„Naš zakon ne sankcioniše ljude za koje se sumnja da su počinili neko krivično delo. Evo, šef za javne nabavke je uhapšen kod nas i pušten posle nekog vremena, čak je i unapređen u pomoćnika gradonačelnika upravo za te javne nabavke. Takvih je primera koliko želite. Što bi ta osoba imala potrebu da prestane da se tako ponaša, zašto nekim drugima ne bi palo na pamet da isto to rade?“* Zaječar

2: Nema podrške za one koji su izloženi korupciji, ili ukažu na korupciju. Nema osećaja da bi oni koji su izloženi korupciji, ili žele da je razotkriju i spreče, dobili podršku bilo građana, bilo institucija. Bez podrške, osoba ostaje izložena, i ona i njena porodica snosiće posledice koje mogu biti vrlo ozbiljne. *„Niko ne gleda čoveka kao biće, da ga zaštititi kao individuu, svi gledaju svoje interese. Čak i kada opozicija stane na vašu stranu, to je iz nekog interesa. To odbija ljude da se bore, pogotovo kad vide takva iskustva, znaju kako sve funkcioniše na višem nivou. Čak i u slučaju čoveka iz Krušika ne sećam se da su građani stali u njegovu zaštitu i na njegovu stranu.“* Valjevo

3: Sistem: nema efikasnih kontrolnih mehanizama. Građani nam govore kako činjenica da je sistem postavljen bez kontrolnih mehanizama olakšava i ohrabruje korupciju. Zapravo je ovde istina da su neki kontrolni mehanizmi postavljeni (npr. državna revizija, Agencija za borbu protiv korupcije itd.), samo što se ne implementiraju, ili se rezultati njihovog rada ne vide, pa za građane oni, de facto, ne postoje. Kada je reč o lokalnu, kao što su rezultati indikatora Indeksa dobre uprave pokazali, lokalni planovi nisu svuda usvojeni, a i tamo gde jesu, ne primenjuju se. *„Sistem je tako napravljen i tako funkcioniše da vi ne možete postaviti stvari na svoje mesto ako ne uđete u neki koruptivni mehanizam... Mi nemamo jasno definisana pravila, sve može, ali ništa ne može. Za nosioce javnih funkcija nema nikakvog vida kontrole koji postoji u drugim zemljama, a odnosi se na to koliko pojedinac ima pre funkcije, a koliko posle nje. Zato je moguće da ljudi dođu kao puka sirotinja na vlast, a da posle ne znaju šta imaju. Korupcija podržava sistem, sistem podržava korupciju i to je dvosmerna ulica.“* (Kraljevo) Građani takođe ističu da se mora krenuti od vrha kako bi se efikasnije borilo protiv korupcije. *„Na lokalnu nije moguće baviti se time učinkovito, to mora da pođe 'odozgo'. Mi smo podneli jednu krivičnu prijavu vezano za javne nabavke u jednom javnom preduzeću. Iako smo imali sve dokaze, tužilaštvo nije moglo ništa da radi. Evo posle tri godine nema nikakvih odgovora niti posledica. To je sistemska stvar.“* (Sombor)

4: Svi učestvujemo u korupciji, svi snosimo odgovornost. Treba ceniti otvorenost građana o ovom pitanju – odnosno priznanju da svi na neki način pre ili kasnije pristanemo da učestvujemo u nekom obliku korupcije. *„Svi koji živimo u Srbiji već smo na neki način uvedeni u korupciju, garantujem da niko nije prošao kroz život, a da ga korupcija nije okrnula. Svako od nas je bar jednom tražio da uđe preko reda da izvadi krv.“* (Kraljevo) *„Većini je tako okej da završavaju stvari.“* (Sombor) Takođe, na nekom nivou je ohrabrujuće što građani razumeju da svi snosimo odgovornost. *„Mi kao društvo negujemo korupciju umesto da negujemo osudu prema korupciji. Nažalost, negujemo je*

jer je ona u velikoj meri način da se ovde preživi.“ (Kraljevo) „Mi stalno pričamo o sistemu, a zaboravljamo da sistem čine ljudi.“ (Sremska Mitrovica)

Kao tačke gde se javlja korupcija, građani najčešće pominju tendere, ali i konkurse za dodelu sredstava, zapošljavanje itd.

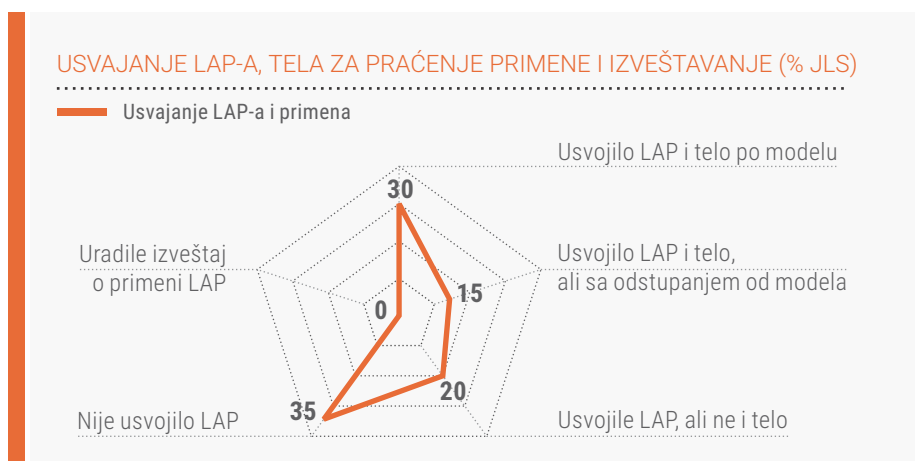
Dodatno, ono na šta treba obratiti pažnju, a odnosi se posebno na organizacije civilnog društva, jeste da građani u većini zajednica na pitanje da li znaju nekoga ko se time bavi, odgovaraju da ne znaju. U Pirotu je pomenuto da se organizacija Pirgos time bavila: „Oni su pokušali da iniciraju izradu lokalnog antikorupcijskog plana, međutim, projekat se završio i tu je sve stalo.“ Dakle, OCD se ne vide kao akteri u borbi protiv korupcije. Ovo naravno ne znači da se OCD time ne bave, postoje OCD i nezavisni mediji posvećeni korupciji, ali na lokalnom nivou – ako se time bave – onda to ne prenose jasno građanima i građani ne vide rezultate.

Na kraju, gotovo jedini pozitivan komentar o tome šta može uticati da se korupcija smanji došao je iz Novog Pazara: „Vezano za korupciju, razlika je između Pazara i drugih gradova. Ovde imamo tri partije koje funkcionišu u tom sistemu. U gradovima gde je samo jedna partija, tu nemate kontrolu nikakvu, ovde kad ih je više, oni su bar u nekom strahu, kao da imaju konkurenciju.“ Ovaj komentar lako se može povezati sa pitanjima jednostranačja i centralizacije, identifikovanim u izazovima sa kojima se suočavaju lokalne zajednice.

2.4.2! Šta pokazuje Indeks dobre uprave?

Kod sprečavanja korupcije primarno se posmatra princip antikorupcije, gde je NKD „testirala“ jedan indikator: usvajanje i sprovođenje lokalnog antikorupcijskog plana (LAP). Prosečna ocena u procentima (aritmetička sredina) kod ovog indikatora je 41%.

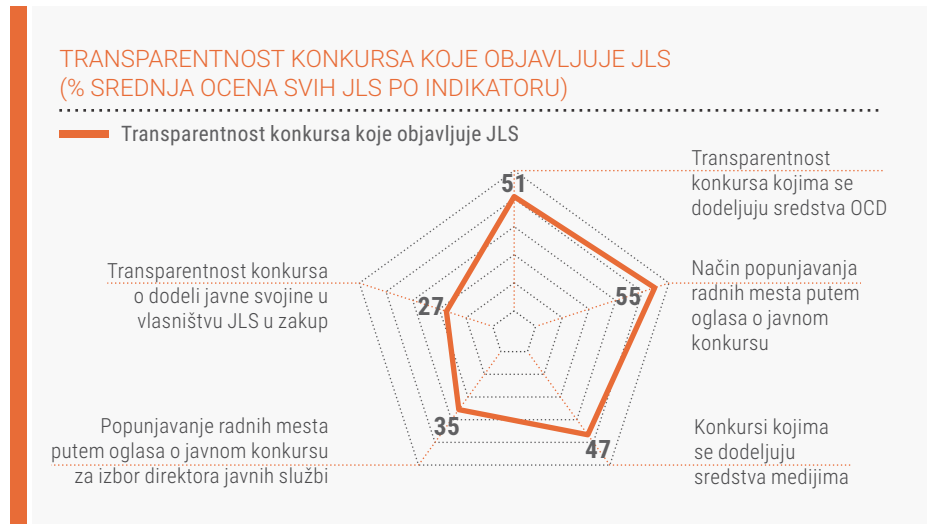
Grafikon pokazuje rezultate o različitim pitanjima, koja se postavljaju kod ovog indikatora: samo 30% usvojilo je LAP i telo nadležno za praćenje po modelu; dodatnih 15% usvojilo je LAP i telo, ali ne prateći razvijen i preporučen model. Zabrinjavajuće je, međutim, da čak 35% nije usvojilo LAP, a da nijedna JLS nije objavila izveštaj o primeni LAP-a.



Iako oblast transparentnosti konkursa koje objavljuje JLS nisu deo procene borbe protiv korupcije, već se odnose na procenu principa transparentnosti, indikativno je pogledati i te sumirane rezultate, s obzirom da se čini kako su konkursi JLS potencijalno „neuralgične tačke“ moguće korupcije. Ovde se testiralo pet indikatora kroz desk istraživanje:

- transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva;
- konkursi kojima se dodeljuju sredstva medijima za ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja;
- način popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu;
- popunjavanje radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu za izbor direktora javnih službi;
- transparentnost konkursa o dodeli javne svojine u vlasništvu JLS u zakup

Grafikon prikazuje srednju ocenu (aritmetičku sredinu) ocena svih opština datih u procentima. Iz grafikona se vidi da su najviše srednje ocene svih JLS kod objavljivanja konkursa za sredstva koja se dodeljuju medijima (55%) i OCD (51%), ali da čak ni te ocene nisu izuzetno visoke, jer u oba slučaja nema transparentnosti prilikom obrazloženja za donete odluke, kao ni transparentnosti rezultata, odnosno efekata potrošenih sredstava.



Nešto su niži procenti u oceni o popunjavanju radnih mesta (47%), ali su najniži kod izbora direktora javnih službi (35%), i posebno, kod dodele zakupa javne svojine koja je u vlasništvu JLS – samo 27%. Kada je reč o zakupu, problem je slabo objavljivanje poziva, transparentnost imovine koja je na raspolaganju za zakup, dodela imovine u zakup, ili evidencija dobara koja su data u zakup.

Percepcija građana o tome šta pospešuje korupciju:

- nema kazne za počinioce
- nema podrške za one koji su izloženi korupciji ili ukazuju na nju
- nema efikasnih kontrolnih mehanizama
- svi učestvujemo u korupciji, voljno ili nevoljno

Indeks dobre uprave:

- samo 30% je usvojilo LAP i telo nadležno za praćenje po modelu, dodatnih 15% je usvojilo LAP i telo, ali ne po modelu
- čak 35% JLS nije usvojilo LAP
- nijedna JLS nije objavila izveštaj o primeni LAP-a

Potencijalna polja korupcije za praćenje: konkursi koje objavljuje JLS, posebno za radna mesta direktora javnih preduzeća i za davanje dobara u zakup, ali i tenderi i konkursi.

Korupcija sveprožimajuća, postala način života.

2.4.3 Percepcija građana i objektivna slika

Pitanja u vezi sa borbom protiv korupcije nisu bila postavljana predstavnicima JLS, pa nije bilo moguće uporediti njihovo mišljenje sa mišljenjima građana. Oni sami nisu, očekivano, uopšte pominjali ovo pitanje.

Sa druge strane, objektivna slika dobijena kroz indikator usvajanja lokalnog antikorupcijskog plana pokazuje da je mali broj JLS preuzeo korake za sprečavanje korupcije, te da su građani u pravu kad kažu da na lokalnom nivou ne postoje kontrolni mehanizmi. S obzirom da je kreiranje LAP-a tek prvi korak u borbi protiv korupcije, očito je da u ovoj oblasti predstoji dug put do rešavanja problema.

3. PREPORUKE

3.1 ZA JEDINICE LOKALNE SAMOUPRAVE

- Raditi na edukaciji i povećanju razumevanja službenika i organa lokalne samouprave da su oni servis građana, i na kreiranju i usvajanju kodeksa ponašanja prema građanima
- Kreirati jasne, jednostavne i lako dostupne informacije o strukturi, nadležnostima i odgovornosti organa lokalne samouprave, uz jasna uputstva kome se obraćati i na koji način, u zavisnosti od vrste problema/inicijative
- Sprovoditi kampanje za informisanje građana o strukturi, nadležnostima i odgovornostima organa lokalne samouprave
- Kreirati jasne, jednostavne i dostupne informacije o tome koja su prava građana i kako mogu učestvovati u donošenju odluka
- Uspostaviti radno mesto ili radnu jedinicu čija je odgovornost informisanje građana o načinima za učešće u donošenju odluka, aktivno promovisanje učešća u donošenju odluka, pomoć građanima da se uključe u proces donošenja odluka
- Koristiti mesne zajednice kao prostor gde se građani mogu uključivati i posećivati ih, a predlozima koji iz njih dolaze daće se na značaju
- Što češće otvarati prostor za direktnu i redovnu komunikaciju između građana i donosilaca odluka, i to ne samo onlajn već i izlaskom na teren i „lice u lice“
- Otvoriti prostor za redovne susrete sa građanima i medijima, gde bi se odgovaralo na pitanja koja zanimaju građane; otvarati dijalog sa građanima i OCD o važnim pitanjima za zajednicu; takvi susreti mogli bi se emitovati na lokalnim televizijama
- Uspostavljati i kontrolisati primenu mehanizama za proveru koliko jedinice lokalne samouprave zaista odgovaraju na potrebe i probleme građana
- Primeniti samoprocenu kroz Indeks dobre uprave barem jednom u dve godine kako bi se pratio napredak JLS u primeni principa dobre uprave na lokalnom nivou. Objaviti rezultate javno i organizovati javne debate ili medijske nastupe gde bi se moglo diskutovati o tome da li je i u kojoj meri napravljen napredak
- Posebno:
 - unaprediti organizovanje javnih rasprava tako što će se dovoljno rano dostavljati predlozi, organizovati različiti forumi za prikupljanje mišljenja građana i održavanje rasprava, odgovarati sa obrazloženjima na sve dostavljene predloge i komentare
 - propisima regulisati uključivanje OCD u proces usvajanja javnih politika (strateških i nestrateških), tako što će se definisati mehanizmi za njihovo uključivanje i kriterijumi po kojima se biraju OCD
 - prikupiti mišljenja o nacrtu budžeta i dati odgovore na dostavljene komentare i predloge
 - omogućiti mehanizam za redovno praćenje budžeta i rashoda na mesečnom nivou

- raditi na unapređivanju načina za neposrednu participaciju, a posebno: definisati pitanja za koja je obavezno konsultovati se s građanima, uspostaviti efikasan mehanizam za razmatranje predloga građana, formalizovati radno mesto za podsticanje učešća građana itd.
- unaprediti transparentnost svih konkursa koje objavljuje JLS, a posebno popunjavanja radnih mesta, konkursa za direktore javnih službi, i naročito konkursa o dodeli javne svojine JLS koja se daje u zakup
- usvojiti lokalne antikorupcijske planove uz učešće građana i OCD, formirati tela nadležna za njegovo praćenje onako kako je predviđeno Modelom
- izraditi i objaviti izveštaj o primeni LAP-a

3.2 ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

- Uključiti u svoje programe kreiranje lako razumljivih i dostupnih informacija o strukturi, nadležnostima i odgovornosti organa lokalne samouprave
- Uključiti u svoje programe kreiranje lako razumljivih i dostupnih informacija o tome koja su prava građana, koji su kanali komunikacije i koji su načini učešća u donošenju odluka
- Sprovoditi kampanje za informisanje građana o strukturi, nadležnostima i odgovornostima organa lokalne samouprave, kao i kampanje informisanja o pravima građana i načinima učešća u donošenju odluka
- Reagovati javno pred donošenje važnih strateških i nestrateških dokumenata, budžeta i sl. pozivajući građane da se uključe sa jasnim informacijama o čemu se odlučuje, koje su opcije i kako se građani mogu uključiti
- Unaprediti komunikaciju sa građanima i vidljivost rada OCD, i to posebno:
 - direktnim kontaktom, izlaskom na teren, razgovorima sa građanima
 - osmisliti/kreirati mehanizme za procenu stvarnih potreba građana i problema koji ih muče
 - promocijom postignutih rezultata i pozitivnih slučajeva u kojima su građanske inicijative postigle uspeh potpuno ili delimično
 - u komunikaciji, razdvajati građanske inicijative od „politike“, odnosno objašnjavati kako su konkretno problemi građana u vezi sa politikom
 - izbegavati jezik kojim se građani dele (na stare, mlade itd.), umesto toga podsticati jedinstveno nastupanje građana kada je reč o zajedničkim problemima u lokalnoj sredini
- Pratiti dešavanja u lokalnoj zajednici kako bi se identifikovali problemi koji su građanima važni
- Ponuditi pomoć građanima – dati im informacije, uputstva i drugu podršku kako bi građanske inicijative koje se tiču konkretnih problema imale veće mogućnosti da postignu uspeh
- U slučajevima građanskih inicijativa, zastupanja ili otvaranja dijaloga sa lokalnim vlastima pokušati zajednički pristup više organizacija uz prethodne dogovore
- Pozivati lokalne vlasti na javne/medijske dijaloge i diskusije o važnim pitanjima u zajednici, bilo da je reč o konkretnim problemima/pokrenutim građanskim inicijativama, ili o rešavanju dugoročnih pitanja/izazova (poput centralizacije i sl.)
- Ako njihove aktivnosti obuhvataju borbu protiv korupcije, da ih predstave građanima na način koji im je razumljiv

- Da prate usvajanje i primenu LAP-a i pozivaju lokalne vlasti na odgovornost, ali da prate i konkurse, dodelu tendera i slične procese, koji su najčešće tačke gde je moguća korupcija
- Da se povežu sa nacionalnim organizacijama i nezavisnim medijima koji prate i/ili se bore protiv korupcije, i ukažu na primere korupcije u svojoj lokalnoj zajednici, kako bi te priče postale vidljivije i time možda podstakle neku akciju vlasti

3.3 ZA DONATORE (DOMAĆE I STRANE)

- Ponuditi opcije dugoročnijeg finansiranja lokalnih organizacija koje se bave povećanjem učešća građana i sprečavanjem korupcije
- Ponuditi opcije dobijanja „urgentnih“ sredstava u manjim iznosima kako bi se finansirale akcije koje proističu iz neposrednih potreba građana (ad hoc građanskih inicijativa)
- Ponuditi opcije finansiranja dijaloga OCD, građana i lokalnih vlasti o važnim pitanjima u zajednici
- Prilikom finansiranja lokalnih vlasti za projekte koji se tiču uključivanja građana, uključivati zahtev o nezavisnoj proceni uspešnosti uključivanja i reakcija građana

3.4 ZA NKD I PARTNERE

- Implementirati novo istraživanje na slučajnom uzorku, kao i da se istraživanja sa upotpunjenom metodologijom primenjuju svake dve godine kako bi se merio progres

4 PRILOZI

4.1

PRILOG 1: OPŠTINE KROZ PRIZMU PRINCIPA DOBROG UPRAVLJANJA

NKD je u svom istraživanju koristio neke od već definisanih indikatora za određene oblasti koje su bile u fokusu desk istraživanja. Ovaj deo istraživanja uključio je sledeće oblasti:

- transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou (oba pokazatelja);
- transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada (sva četiri pokazatelja);
- transparentnost konkursa koje objavljuje jedinica lokalne samouprave (pet od sedam pokazatelja);
- unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS (jedan pokazatelj);
- postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS (jedan od dva pokazatelja).

NKD je zapravo izabrao da, prateći već razvijenu metodologiju, pronađe odgovore na pitanja koja su najvažnija za pokazivanje odnosa u trouglu lokalne samouprave – organizacije civilnog društva – građani, kako bi ukazala na dobre prakse i izazove, i na taj način doprinela uspešnijem radu lokalnih samouprava i većem učešću građana.

U ovom delu prikazaće se detaljna analiza rezultata istraživanja po oblastima i indikatorima.

4.1.1 Transparentnost i učešće građana u procesu usvajanja javnih politika

Ovde su ispitivana dva osnovna pokazatelja:

- učešće OCD u procesu usvajanja javnih politika na lokalnom nivou (maksimalan broj poena – 8);
- organizovanje i sprovođenje javnih rasprava (maksimalan broj poena – 11).

Ukupan maksimalan broj poena koje su opštine mogle dobiti u ovoj oblasti jeste 19.

Učešće OCD u procesu usvajanja javnih politika

Najzanimljiviji rezultati koji se tiču ovog pokazatelja ukazuju da

- samo dve opštine objavljuju plan propisâ koje nameravaju da donesu u toku kalendarske godine;
- mali broj opština ima usvojene propise koji regulišu uključivanje OCD u procese izrade strateških (5 od 20) i nestrateških (1 od 20) dokumenata;
- polovina opština u praksi uključuje OCD u proces izrade strateških dokumenata (10 od 20), dok manje od polovine uključuje OCD za dokumente koje nisu strateški (7 od 20) kroz radne grupe i konsultacije.

Dakle, uključivanje OCD mahom nije propisno regulisano, što znači da je ostavljeno na volju opštini da ih uključi ili ne. Takođe govori da ne postoje kriterijumi za odabir OCD koje će biti uključene, niti formirani mehanizmi za način uključivanja. U praksi se čini da oko polovine ispitivanih opština ipak uključuje OCD na neki način, mada ostaje pitanje koje i kako.

Organizovanje i sprovođenje javnih rasprava

Rezultati koji privlače pažnju pokazuju da:

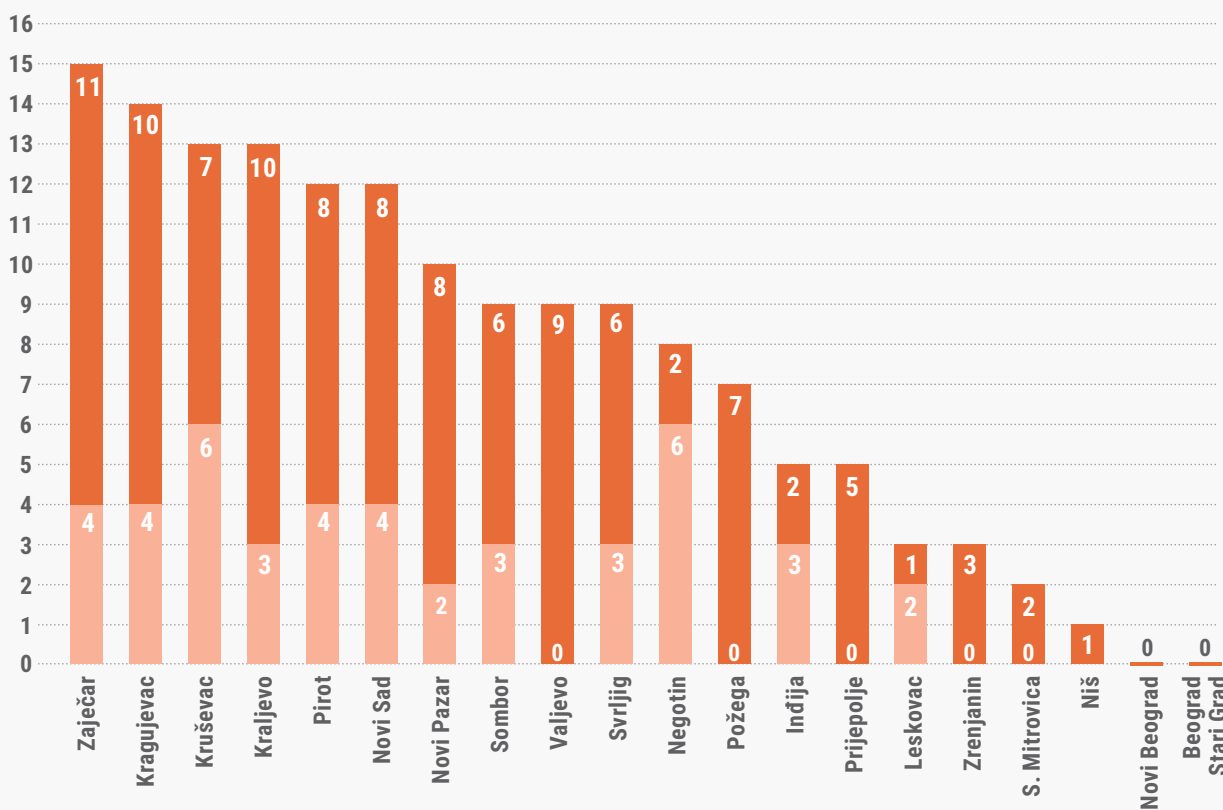
- JLS uglavnom objavljuju nacрте predloga na svojoj Internet prezentaciji (16 od 20); blizu tri četvrtine zaista organizuje javne rasprave (13 od 20) i omogućava dostavljanje predloga i komentara (12 od 20);
- skoro polovina ispitanih JLS (9 od 20) dostavlja te predloge zainteresovanim stranama dovoljno unapred i koristi više foruma za održavanje javnih rasprava (8 od 20);
- mali broj (5 od 20) zaista odgovara na dostavljene predloge/komentare, i isti broj omogućava 20 dana javne rasprave.

Čini se da se pristup većeg broja opština ovde može okarakterisati pre kao pasivan nego aktivan – odnosno one objavljuju predloge propisa, omogućavaju da se dostave komentari, ali zapravo ne odgovaraju na dostavljene predloge i komentare, i ne pružaju dovoljno vremena za javnu raspravu. Dodatno, određen broj (8) nema propise koji regulišu organizovanje javnih rasprava.

Grafikon br. 1 pokazuje opštine rangirane po ukupnom broju poena u ovoj oblasti, gde vidimo da su gradovi na začelju, a da prednjače opštine srednje veličine, poput Sombora, Negotina, Zaječara. Kada je reč o uključivanju OCD, tema za razmišljanje svakako je što nijedna opština nema maksimalan broj poena, a čak osam opština ima 0 poena.

UČEŠĆE U PROCESU USVAJANJA JAVNIH POLITIKA

■ Uključivanje OCD ■ Javne rasprave



Prilog – Grafikon br. 1: Učešće u procesu usvajanja javnih politika, broj poena po opštinama po indikatoru

4.1.2 | Transparentnost i učešće građana u kreiranju i praćenju trošenja budžeta opštine/grada

- Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – procedura (maksimalan broj poena – 5)
- Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – praksa (maksimalan broj poena – 7)
- Omogućavanje praćenja budžeta tokom godine (maksimalan broj poena – 9)
- Omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda (maksimalan broj poena – 4)
- Ukupan maksimalan broj poena koje su opštine mogle dobiti u ovoj oblasti je 25.

Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – procedura

Rezultati nam pokazuju da je u skoro tri četvrtine ispitivanih opština organizovanje javne rasprave o budžetu predviđeno statutom JLS, dok je u tri slučaja predviđeno poslovnikom o radu, u jednom slučaju je propisano posebnim aktom, dok u samo dva slučaja nije predviđeno nijednim aktom. Dakle, JLS u velikom broju imaju uređenu regulativu o organizovanju javne rasprave o budžetu.

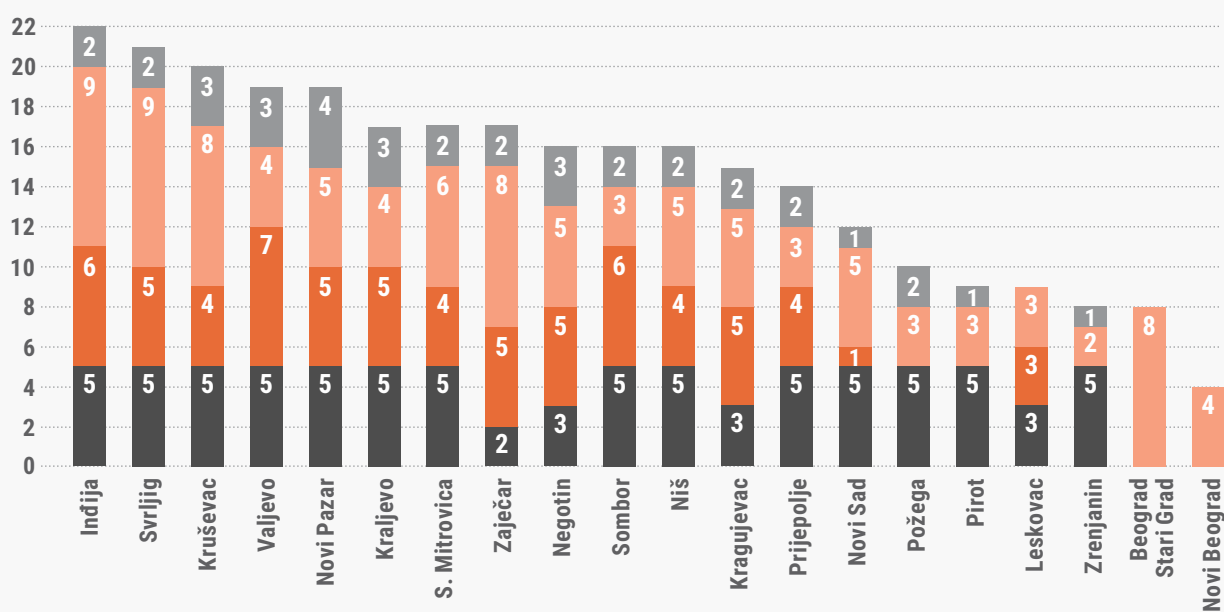
Omogućavanje učešća javnosti u izradi budžeta – praksa

Odgovori ispitivanih JLS pokazuju:

- blizu tri četvrtine obezbeđuje dostupan nacrt odluke o budžetu sa obrazloženjem pre javne rasprave (13), organizuje javnu raspravu o budžetu (14) i čeka kraj javne rasprave pre upućivanja budžeta na usvajanje u skupštinu (11)
- nešto manje od polovine (8) organizuje barem jedan događaj pre rasprave da bi se prikupila mišljenja,
- sasvim mali broj, pet JLS, daje obrazložene odgovore na dobijene komentare i predloge, a četiri omogućava 20 dana za javnu raspravu.

UČEŠĆE U PROCESU USVAJANJA JAVNIH POLITIKA

■ Učešće u izradi budžeta - procedure ■ Učešće u izradi budžeta - praksa ■ Praćenje budžeta tokom godine
 ■ Praćenje podataka o razmatranju budžetskih rashoda



Prilog – Grafikon br. 2: Transparentnost i učešće u kreiranju i praćenju trošenja budžeta, broj poena po opštinama po indikatoru

Dakle, u praksi iako veći broj organizuje javnu raspravu i poštuje osnovna pravila (dostupan nacrt, čeka se kraj rasprave pre upućivanja na odluku), trajanje javne rasprave je uglavnom kraće od 20 dana, i pristup je pasivan – manje od pola organizuje još neki događaj, a samo četiri dostavlja obrazložene odgovore na dobijene predloge

Omogućavanje praćenja budžeta tokom godine

- Sve JLS objavljuju usvojene budžete i izmene budžeta u službenom glasilu i na svojoj internet prezentaciji, a samo jedna nema obrazloženje budžeta dostupno na prezentaciji dok se ne usvoji novi budžet.
- Polovina ispitanih JLS (10) objavljuje „građanski budžet“ u roku od dva meseca nakon usvajanja.
- Manje od polovine ima podatke o korišćenju budžetske rezerve dostupne na internet prezentaciji (6), sistem putem koga odbornici mogu da prate budžet tokom godine (6), dostupne podatke o budžetskim rashodima ažurirane na mesečnom nivou (5).

Ovi nam rezultati ukazuju na to da su JLS dosta transparentne kada je reč o budžetu, izmenama i obrazloženju budžeta. Sa druge strane, nisu tako ažurne u objavljivanju građanskog budžeta, a manji broj njih zaista omogućava detaljno praćenje budžeta, odnosno trošenja novca poreskih obveznika.

Omogućavanje praćenja podataka o razmatranju budžetskih rashoda

- Većina (16) objavljuje predlog odluke o završnom računu na internet prezentaciji, ali samo nešto više od polovine (12) objavljuje obrazloženja za odstupanja o ostvarivanju budžeta.
- Samo četvrtina (5) objavljuje nalaze i preporuke nezavisne revizije, a samo četiri objavljuju snimak sednice skupštine na kojoj se raspravlja o završnom računu.

Iako JLS transparentno prikazuju završni račun, znatno je niži nivo transparentnosti obrazloženja odstupanja od budžeta, nezavisna procena ili rasprava o završnom računu. Dakle, JLS nisu transparentne kada je reč o „polaganju računa“ građanima.

Grafikon br. 2 pokazuje kako su opštine rangirane u ovoj oblasti; kao i u prethodnoj oblasti, beogradske opštine su na samom začelju.

4.1.3 | Transparentnost konkursa koje objavljuje JLS

- Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva organizacijama civilnog društva
- Konkursi kojima se dodeljuju sredstva medijima za ostvarivanje javnog interesa u oblasti informisanja
- Način popunjavanja radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu
- Popunjavanje radnih mesta putem oglasa o javnom konkursu za izbor direktora javnih službi
- Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine u vlasništvu JLS u zakup

Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva OCD

- Većina ispitivanih JLS transparentna je prilikom objavljivanja konkursa na internet prezentaciji i e-upravi (19), zatim odluke o dodeli sredstava OCD (16) i visini dodeljenih sredstava (17)
- Više od polovine javnih poziva sadrži sve elemente uredbe (12), dok 13 opština objavljuje listu projekata pristiglih na konkurs; nešto manje od polovine objavljuje sastav komisije koja je donosila odluku (9)
- Znatno manji broj objavljuje plan raspisivanja konkursa (6). Takođe, značajno je da mali broj JLS objavljuje obrazloženja za donesene odluke (6), a još manje njih obrazloženje odbijanja projekata (4). Na kraju, nijedna ne objavljuje izveštaj o realizovanim projektima i efektima koji su postignuti korišćenjem lokalnih sredstava.

Iako se sami konkursi i pristigli projekti objavljuju transparentno, i uglavnom prema pravilima (Uredba), transparentnost je značajno manja u davanju obrazloženja za donesene odluke, a najmanja za rezultate finansiranih projekata, odnosno da li su utrošena sredstva imala efekat i kakav.

Transparentnost konkursa kojima se dodeljuju sredstva medijima

- Većina JLS objavljuje konkurse na internet prezentaciji (19), kao i u lokalnim medijima (18). Isti broj objavljuje konačnu odluku o dodeli sredstava (18) i drži obaveštenje o konkursu vidljivim sve vreme trajanja konkursa, i solidan broj objavljuje podatke o visini dodeljenih sredstava (17).
- Manje od polovine (9) poziva medijska udruženja da predlože svoje predstavnike u komisijama, a osam objavljuje odluku o imenovanju članova komisije. Samo šest objavljuje opis projekata kojima su dodeljena sredstva, dok informaciju za one koji su dobili manji iznos sredstava od traženog da dostave novu specifikaciju budžeta objavljuje sedam JLS.
- Samo jedna JLS objavljuje izveštaj o realizaciji i efektima finansiranih projekata, odnosno informaciju o korisnicima koji nisu dostavili izveštaje ili izvršili povraćaj sredstava.

Kao i kod OCD, i kod medija je transparentnost visoka kada je reč o objavljivanju informacija o konkursu, prijavama i visini dodeljenih sredstava; nešto manja kada se objavljuju konkursi van internet prezentacije, i o članstvu u komisiji. Zanimljivo je, međutim, da manje od polovine objavljuje opis projekata kojima su dodeljena sredstva, i da sasvim mali broj objavljuje rezultate, odnosno podatke o efektima utrošenih sredstava.

Transparentnost popunjavanja radnih mesta

U 14 opština ispitanici su videli objavljen konkurs na internet prezentaciji ili u lokalnim medijima; u 11 JLS čulo se za objavljen konkurs. Međutim, u samo tri JLS utisak je da se proces zapošljavanja obavio transparentno.

Transparentnost konkursa za izbor direktora javnih službi

U devet JLS može se videti konkurs objavljen na sajtu ili lokalnim medijima, u 11 se čuje da je konkurs objavljen, ali u samo jednoj ima se utisak da je proces zapošljavanja transparentan.

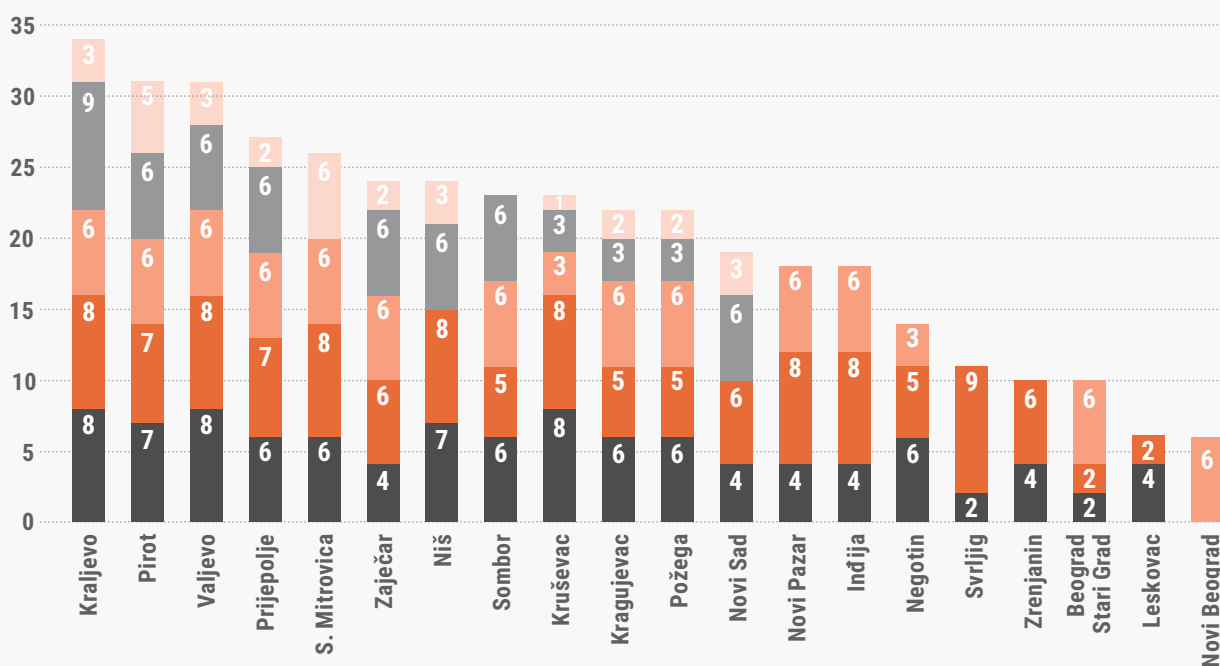
Transparentnost konkursa o dodeli javne svojine u vlasništvu JLS u zakup

Kod ovog kriterijuma stiče se utisak da je transparentnost znatno manja: u 11 JLS pozivi za zakup imovine objavljeni su na prezentaciji, a u manje od polovine poziv se objavljuje u lokalnim medijima (9). Samo četiri JLS objavljuju evidenciju dobara u sopstvenom vlasništvu koja sadrži podatke o zakupcima, ceni i trajanju zakupa. U tri JLS može se na prezentaciji naći evidencija komercijalne imovine JLS koja je na raspolaganju za zakup, isti broj objavljuje izveštaje o dodeli imovine sa obrazloženjem odluke, dok dve JLS imaju objavlvenu evidenciju dobara koja su data u zakup.

Grafikon br. 3 pokazuje kako su rangirane opštine po ovom kriterijumu. Čak sedam opština ima rezultat 0 kada je reč o transparentnosti zapošljavanja direktora javnih službi i davanju dobara u zakup.

UČEŠĆE U PROCESU USVAJANJA JAVNIH POLITIKA

■ Konkursii za OCD ■ Konkursi za medije ■ Radna mesta
■ Radna mesta direktora JS ■ Dobra u zakupu



Prilog – Grafikon br. 3: Transparentnost konkursa JLS, broj poena po opštinama po indikatoru

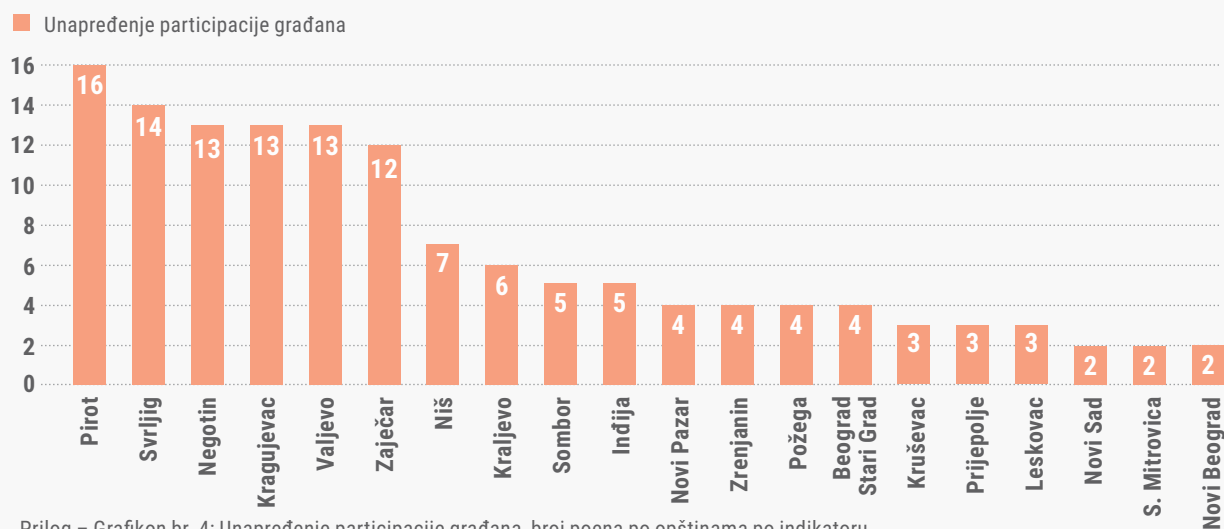
4.1.4 Unapređenje participacije građana kroz organizovanje i podsticanje formi neposrednog učešća u radu JLS

Ovde je posmatran jedan indikator, a maksimalan broj poena koji su opštine mogle da osvoje je 22.

- Većina JLS (17) prisutna je na društvenim mrežama, putem kojih građani mogu da komentarišu i predlažu.
- Nešto manje od polovine (14) ima u statutu klauzulu kojom je propisano da se prilikom menjanja oblika mesne autonomije pribavlja mišljenje građana, kao i način pribavljanja tog mišljenja. Oko polovine JLS (11) na svojoj internet prezentaciji objavljuje detaljne informacije o načinima na koje građani mogu učestvovati u radu JLS, a tačno polovina ima definisana pitanja u kojima će se obavezno konsultovati sa građanima putem mehanizama neposrednog učešća.
- Nešto manje od polovine (8) JLS je u poslednjih pet godina aktivno pozivalo građane da dostave predloge kroz građanske inicijative, dok sedam JLS ima uspostavljene efikasne mehanizme da razmatra i odgovori na predloge građana koji stignu u formi građanske inicijative, a pet ima mehanizme sa obrazloženjem o razlozima odbijanja. Nešto manje JLS (5) ima lice u čijem je opisu posla da pruža pomoć građanima oko formalno-pravne organizacije korišćenja mehanizama neposrednog učešća građana u poslovima JLS.
- Vrlo mali broj JLS je u poslednjih pet godina aktivno pozivao građane da organizuju zborove i dostave predloge, i ima evidenciju do sada korišćenih mehanizama neposrednog učešća građana (3). Takođe, samo četiri ima formalizovano radno mesto ili organizacionu jedinicu koja se bavi podsticanjem učešća građana u radu JLS. Četiri JLS imaju usvojen dokument (kodeks ili povelju) kojim iskazuje svoju posvećenost jačanju učešća građana u radu JLS, a samo jedna je u poslednjih pet godina organizovala najmanje jedan opštinski/gradski referendum i uzela u obzir rezultate glasanja. Nijedna JLS nema evidenciju do sada korišćenih mehanizama neposrednog učešća građana objavljenu, odnosno javno dostupnu.

Grafikon br. 4 pokazuje rangiranje opština po ovom principu.

UNAPREĐENJE PARTICIPACIJE GRAĐANA



Prilog – Grafikon br. 4: Unapređenje participacije građana, broj poena po opštinama po indikatoru

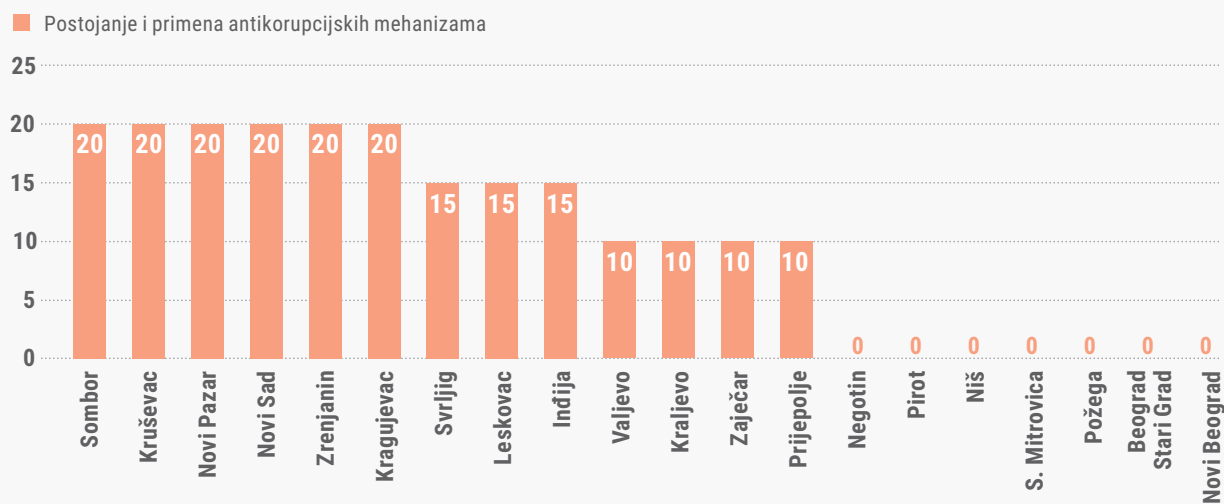
4.1.5 Postojanje i primena antikorupcijskih mehanizama i javnih politika na nivou JLS

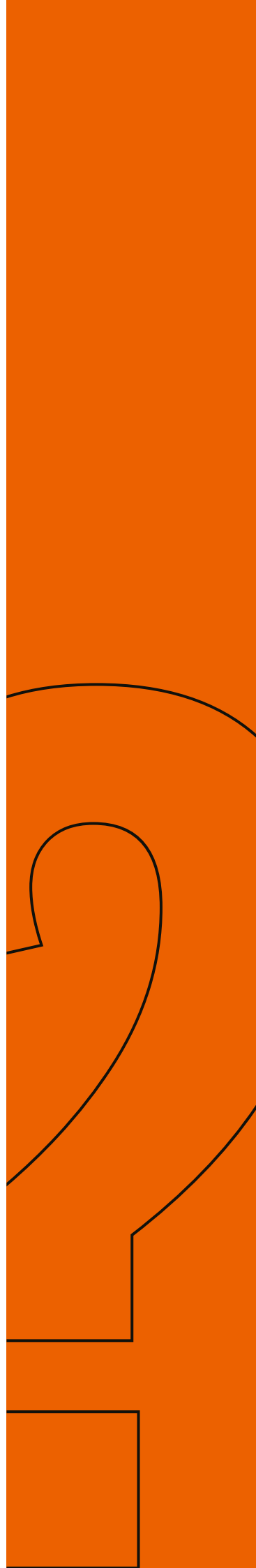
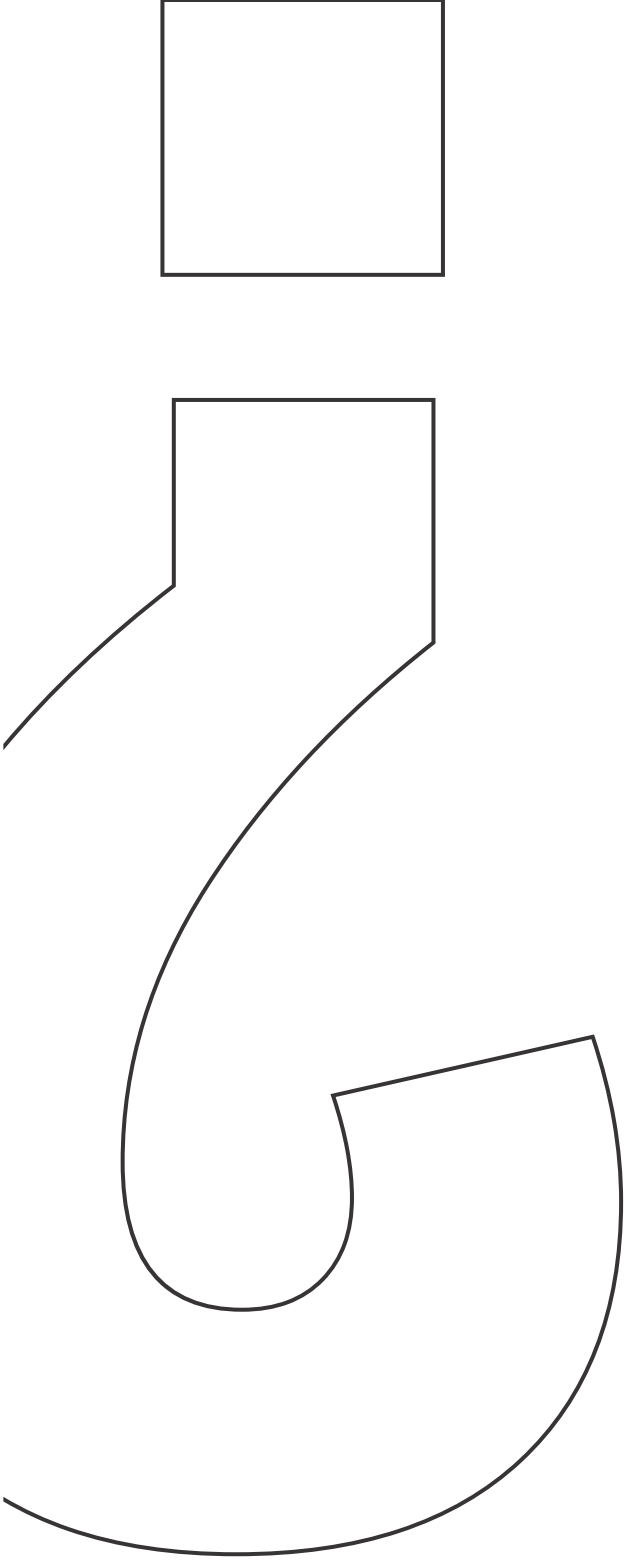
I ovde je posmatran jedan indikator, a maksimalan broj poena koji su opštine mogle da osvoje je 25.

- Nijedna JLS nije uradila izveštaj o primeni LAP-a.
- Samo šest JLS usvojilo je LAP i formiralo telo nadležno za praćenje njegove primene onako kako je to predviđeno Modelom.
- Samo tri JLS usvojile su LAP i formirale telo nadležno za praćenje njegove primene, ali je u formiranju tela bilo odstupanja od preporuka datih Modelom.
- Četiri JLS usvojile su LAP, ali još uvek nisu formirale telo nadležno za praćenje njegove primene.
- Čak sedam JLS nije ni usvojilo LAP.

Grafikon br. 5 pokazuje rangiranje opština po ovom indikatoru.

POSTOJANJE I PRIMENA ANTIKORUPCIJSKIH MECHANIZAMA





**GRAĐANI
IMAJU
MOĆ**



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU