

Šumadijski centar za građanski aktivizam
Res Publika

**Uslovi za učešće građana
u radu javne uprave
i proaktivna transparentnost:
Slučaj Kragujevac**

**Autorke:
Marija Milošević
Bojana Vlajović Savić**

Kragujevac, maj 2022. godine

Ovaj projekat finansira
Evropska unija



Ova publikacija je pripremljena uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za njenu sadržinu isključivo je odgovorno udruženje Res Publica i ona nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Ova publikacija je pripremljena u okviru projekta “Uslovi za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave i dostupnost informacija o radu javne uprave i javnim finansijama: slučaj Kragujevac”, podržanog u okviru programa malih grantova za organizacije civilnog društva za praćenje RJU na lokalnom nivou u okviru Projekta osnaživanja civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu – WeBER 2.0, koji finansira Evropska unija, a sprovodi Centar za evropske politike – CEP(Srbija), u svojstvu vodećeg partnera na projektu, sa partnerskim organizacijama: Institut za demokratiju i posredovanje (Albanija), Vanjskopolitička inicijativa BH (Bosna i Hercegovina), Grupa za pravne i političke studije (Kosovo), Institut alternativa (Crna Gora), Institut za evropske politike (Severna Makedonija) i Centar za evropske politike – EPC (Belgija).



Sadržaj:

I	<i>Uvod</i>	
II	<i>Transparentnost</i>	
1.	<i>Pravni okvir i metodološke napomene</i>	2
2.	<i>Informacije na Zvaničnoj internet prezentaciji grada Kragujevca</i>	4
2.1.	Budžet i prateća dokumentacija	5
2.2.	Odluke Skupštine grada i Gradskog veća	7
2.3.	Informatori o radu organa grada	8
2.4.	Javne rasprave	11
3.	<i>Slobodan pristup informacijama od javnog značaja</i>	12
4.	<i>Stavovi predstavnika medija</i>	13
5.	<i>Zaključci i preporuke za unapređenje transparentnosti</i>	15
III	<i>Participativnost</i>	
3.1.	<i>Pravni okvir i metodološke napomene</i>	16
3.2.	<i>Javne rasprave</i>	18
3.2.1.	Javne rasprave o određivanju prioritetnih oblasti/ tema za projekte kojima se štiti javni interes u različitim sektorima	20
3.2.2.	Javne rasprave pri usvajanju strateških i planskih dokumenata	25
3.2.3.	Javna rasprava o budžetu grada Kragujevca za 2022. godinu	28
3.3.	<i>Konsultovanje građana koje je sprovela Res Publika</i>	31
3.3.1.	Online anketa	31
3.3.2.	Kragujevački građanski kafe	33
3.4.	<i>Zaključci i preporuke za unapređenje participativnosti</i>	34

I. Uvod

Kao organizacija koja pokreće građane Kragujevca da ostvare pravo na informisanje i uključivanje u donošenje odluka u lokalnoj zajednici, Res Publika se zalaže da svako, u skladu sa svojim znanjem, mogućnostima i interesovanjima, pruži doprinos pozitivnim promenama u zajednici. Transparentnost, odgovornost i participativnost neke su od ključnih vrednosti koje promovišemo i zalažemo se da ti principi budu trajno integrisani u rad javne uprave, kako bi ona postala istinski servis građana.

Tokom prethodnih godina često smo ukazivali da se u Kragujevcu, četvrtom po veličini gradu u Srbiji, odluke važne za funkcionisanje lokalne samouprave donose u uskom krugu mahom stranačkih funkcionera, bez ikakvog upliva javnosti ili građanske participacije. Apelovali smo da se prekine sa lošom praksom organizovanja „vikend javnih rasprava“, zahtevali da se ne uskraćuju prilike da se građani izjasne o važnim pitanjima i nastojali da ih motivišemo i ohrabrimo da svojim predlozima utiču na proces odlučivanja.

Od prošle godine, kao jedna od članica WeBER2.0 Nacionalne radne grupe za praćenje reforme javne uprave u Srbiji, dodatno smo posvećeni nadzoru nad primenom principa koji treba da unaprede rad državnih organa, a građanima omoguće da suštinski doprinesu kreiranju javnih politika. Zbog tog zalaganja, ali i zbog brojnih izazova sa kojima smo se susretali u prethodnom periodu, u pokušaju da se uključimo u konsultativni proces ili da od gradske uprave dobijemo informacije i podatke, odlučili smo da ustanovimo koliko je u gradu Kragujevcu bilo prilika za učešće građana u odlučivanju tokom 2021. godine, jesu li oni o tome bili adekvatno informisani i da li je lokalna samouprava proaktivna u objavljivanju informaciju o svom radu. U tu svrhu obavili smo monitoring zvanične internet prezentacije grada Kragujevca, analizirali informacije koje gradska uprava čini dostupnim javnosti, konsultovali građane, predstavnike civilnog sektora i medija i na osnovu svih dobijenih nalaza, sačinili preporuke za unapređenje postojećeg stanja.

Publikacija koja je pred vama nastala je kao deo projekta „Uslovi za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave i dostupnost informacija o radu javne uprave i javnim finansijama: slučaj Kragujevac“, koji predstavlja deo Programa malih grantova za organizacije civilnog društva za praćenje RJU na lokalnom nivou u okviru Projekta osnaživanja civilnog društva Zapadnog Balkana za reformisanu javnu upravu – WeBER 2.0, koji finansira Evropska unija. WeBER 2.0 projekat sprovodi Centar za evropske politike – CEP (Srbija), u svojstvu vodećeg partnera na projektu, sa partnerskim organizacijama: Institut za demokratiju i posredovanje (Albanija), Vanjskopolićka inicijativa BH (Bosna i Hercegovina), Grupa za pravne i političke studije (Kosovo), Institut alternativa (Crna Gora), Institut za evropske politike (Severna Makedonija) i Centar za evropske politike – EPC (Belgija).

II. Transparentnost

1. *Pravni okvir i metodološke napomene*

Transparentnost podrazumeva javnost u radu i jedna je od osnovnih odlika dobre i odgovorne gradske uprave. Kako bi građani mogli da budu upoznati i da razumeju kako rade javne službe, odnosno kako izgleda proces donošenja odluka i koji su rezultati sprovođenja različitih javnih politika, neophodno je da vlast stavi na uvid javnosti informacije, podatke i dokumenta koja se odnose na trošenje javnih sredstava, razne ugovore, odluke i druga akta nastala u radu lokalne samouprave.

Transparentnost javne uprave ima dve glavne funkcije – participativnu i kontrolnu. Sa jedne strane, otvorenost i transparentnost doprinose značajnijem uključivanju građana u proces kreiranja, usvajanja i sprovođenja odluka, a sa druge strane, omogućavaju nadzornu i kontrolnu ulogu i praćenje rada i učinka gradske uprave. To utiče na veću odgovornost predstavnika vlasti i doprinosi jačanju poverenja građana u organe lokalne samouprave.

U Republici Srbiji se princip transparentnosti gradske uprave sprovodi primenom nekoliko zakona. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa dužnost organa i službi gradskih i opštinskih uprava da obaveštavaju javnost o svom radu i da građanima, u ostvarivanju njihovih prava i obaveza, daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja¹. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja osnov je za uspostavljanje otvorenosti lokalnih samouprava ka javnosti. Propisuje da radi ostvarenja interesa javnosti da zna, svi organi vlasti treba da javno objavljuju i time učine dostupnim sve informacije o svom radu koje se, u skladu sa odredbama ovog zakona, smatraju informacijama od javnog značaja². U statutima gradova i opština takođe su zastupljene odredbe o javnosti rada, odnosno garantovanog pristupa javnosti u funkcionisanje lokalne samouprave. Tako je i Statutom Grada Kragujevca predviđeno da se javnost rada obezbeđuje izdavanjem biltena, informatora, preko sredstava javnog informisanja, objavljivanjem odluka i drugih akata na internet portalu Grada, organizovanjem javnih rasprava ili na drugi način propisan zakonom, ovim statutom i drugim aktima³. Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine odgovornost i transparentnost definiše kao jedan od pet ključnih ciljeva reforme, koji treba da poveća učešće građana u radu javne uprave. Jedna od mera koje je neophodno preduzeti kako bi taj cilj bio ostvaren je unapređenje proaktivnog objavljivanja podataka u posedu organa javne uprave⁴.

¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2007/129/2/reg>
(Zakon o lokalnoj samoupravi, član 71)

² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7/reg>
(Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, član 1)

³ <https://www.kragujevac.rs/pruzmi/statu-grada-kragujevca/?wpdmdl=2806&refresh=62a358ea6e1881654872298>
(Statut Grada Kragujevca, član 17)

⁴ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2021/42/1/reg>
(Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021. do 2030. godine, VI Odgovornost i transparentnost)

Proaktivna transparentnost predstavlja najefikasniji mehanizam za ostvarivanja prava javnosti da zna. To podrazumeva da se informacije objavljuju pre nego što ih javnost zatraži. Za razliku od tog modela, reaktivna transparentnost je objavljivanje informacija na zahtev zainteresovane javnosti. Prema principima proaktivne transparentnosti, informacije od javnog značaja treba da su svima dostupne, lako pretražive, pouzdane i relevantne, redovno ažurirane, jasne, razumljive i besplatne. Najvažniji kanali i metode koje se u praksi koriste za aktivno informisanje jesu internet prezentacije lokalnih samouprava, izveštavanje putem medija, informatora o radu, objavljivanje propisa i drugih akata u lokalnim službenim listovima.

U nameri da utvrdi u kojoj meri je princip transparentnosti integrisan u rad Gradske uprave Grada Kragujevca i da li je lokalna samouprava proaktivna u objavljivanju informacija na zvaničnom sajtu, istraživački tim Res Publike je koristio indikatore utvrđene Metodologijom za praćenje reforme javne uprave na lokalnom nivou vlasti⁵ (nastale u okviru projekta „Praćenjem javne uprave ka boljem upravljanju na lokalnu“, Centra za evropske politike i partnerskih organizacija) u kombinaciji sa indikatorima definisanim za potrebe projekta „Uslovi za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave i dostupnost informacija o radu javne uprave i javnim finansijama: slučaj Kragujevac“. Istraživački tim je beležio kvalitativne ocene i zapažanja, koji omogućavaju dublju i sadržajnu analizu, a time i mogućnost da se izrade svrsishodnije preporuke za unapređenje postojećeg nivoa transparentnosti i građanske participacije.

Odgovori na indikatorska pitanja prikupljeni su monitoringom sadržaja zvanične internet prezentacije Grada Kragujevca, u oblastima koje su od naročitog značaja za funkcionisanje lokalne samouprave i obično su predmet najvećeg interesovanja javnosti. Istraživači su pretraživali i prikupljali dokumenta o budžetu, odluke Skupštine grada i Gradskog veća, informatore o radu gradskih uprava, informacije o javnim raspravama. Sem putem objava na zvaničnom sajtu, istraživački tim je podatke prikupljao i na osnovu zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, koji su upućeni svim gradskim upravama i službama Grada Kragujevca. Uz informacije koje su dobijene na taj način, važan nalaz omogućio je i uvid u praksu koju različite gradske uprave i službe imaju kada je reč o postupanju po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. S obzirom na to da su mediji jedan od najvažnijih kanala za aktivno informisanje građana, treća grupa podataka dobijena je ispitivanjem stavova urednika i novinara najznačajnijih lokalnih informativnih glasila, kao i dopisnika nacionalnih medija koji izveštavaju iz Kragujevca.

⁵ <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2021/12/Metodologija-za-pracenje-RJU-na-lokalnom-nivou-vlasti.pdf>

2. Informacije na Zvaničnoj internet prezentaciji grada Kragujevca

Internet prezentacija predstavlja glavni alat za obezbeđivanje transparentnosti rada gradske uprave. Pružanjem jasnih, tačnih i aktuelnih informacija povećava se poverenje građana u lokalnu samoupravu, a veb prezentacija je najjednostavniji i najefikasniji način da se zainteresovanoj javnosti omogući uvid u dokumenta i podatke od javnog značaja.

Izrada, održavanje i ažuriranje zvaničnih sajtova obavlja se u skladu sa Smernicama za izradu veb prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave⁶, kojima se definišu sadržaj, pristupačnost i drugi elementi koji treba da garantuju pružanje aktuelnih, jasnih i potpunih informacija. Smernice sadrže praktična uputstva, koja su „preduslov za ostvarenje primarnog cilja veb sajta organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave – izvor informacija i mesto pružanja usluga potpuno su prilagođeni građanima i svim ostalim korisnicima“. U skladu sa Smernicama, minimum relevantnog sadržaja postavljenog na internet prezentaciji, pored ostalog, obuhvata budžet, odluke Skupštine grada i Gradskog veća, informatore o radu i javne rasprave.

Zbog toga su za potrebe ovog istraživanja članovi istraživačkog tima pretraživali Zvaničnu internet prezentaciju grada Kragujevca <https://www.kragujevac.rs/> kako bi stekli uvid u to da li su neophodne informacije i podaci lako dostupni, potpuni, redovno ažurirani i prilagođeni građanima. Istraživači su pretraživali i prikupljali sledeće:

- odluke o budžetu, izveštaje o izvršenju budžeta, odluke o završnom računu, građanski vodiči kroz budžet (za prethodne dve godine)
- odluke Skupštine grada i Gradskog veća (u 2021. godini)
- informatore o radu svih gradskih uprava i službi (u 2021. godini)
- informacije o javnim raspravama koje organizuje lokalna samouprava (u 2021. godini)

Istraživački tim pratio je i beležio da li su informacije lako dostupne- do dokumenata se dolazi sa najviše „tri klika“ od početne stranice internet prezentacije; potpuno sadrže sve neophodne informacije; ažurirane - dokumenti su važeći i aktuelni; prilagođene građanima - napisane su razumljivim i jasnim jezikom i stilom.

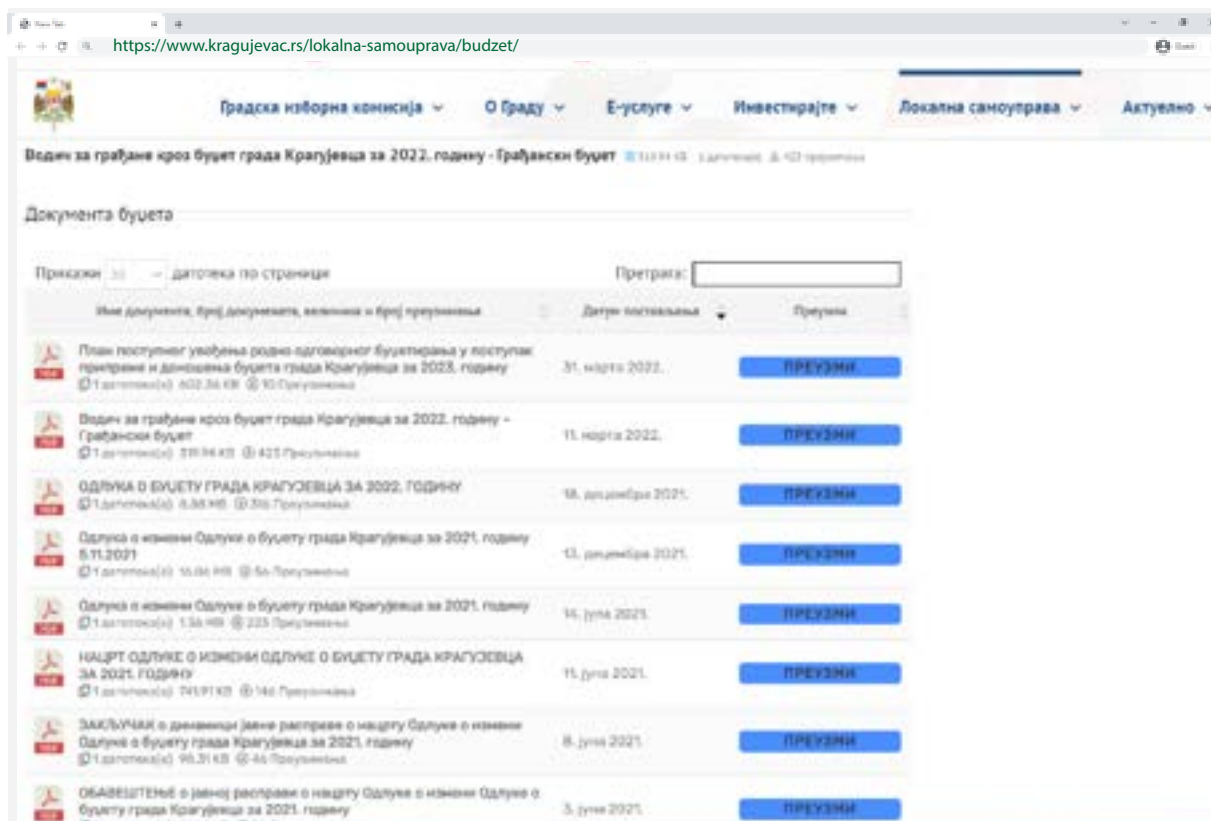
⁶ https://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

2.1. Budžet i prateća dokumentacija

Dostupnost budžetskih dokumenata i redovno informisanje građana o potrošnji javnog novca osnovni su principi odgovorne i transparentne javne uprave i jedan od važnih preduslova za uključivanje građana u proces donošenja odluka. U skladu sa preporukama sadržanim u Smernicama za izradu veb prezentacija, sadržaj sajta lokalne samouprave, pored ostalog, treba da obuhvati budžet, odnosno sve podatke o prihodima i rashodima, planiranom i odobrenom budžetu, realizaciji budžeta u toku budžetske godine, reviziji budžeta, dodatnim izvorima finansiranja. Preporučeno je da se ove informacije grupišu u celinu ili prikažu na posebnoj strani pod nazivom „Budžet“.

Cilj istraživačkog tima bio je da utvrdi da li je obezbeđena transparentnost budžeta grada Kragujevca i mogućnost nadzora nad njim. Proveravano je da li se na sajtu grada Kragujevca nalaze najvažnija budžetska dokumenta: odluke o budžetu, izveštaji o izvršenju budžeta i odluke o završnom računu, kao i građanski vodič kroz budžet, za najmanje dve poslednje godine (2021. i 2020. godinu), da li su ta dokumenta lako dostupna, potpuna i prilagođena građanima. Istraživački tim je tokom rada došao do sledećih nalaza:

Na naslovnoj stranici Zvaničnog sajta grada Kragujevca nalazi se baner koji je lako uočljiv i samo jednim „klikom“ vodi do stranice „Budžet“ na kojoj su objavljena finansijska dokumenta. Na vrhu te strane je Vodič za građane kroz budžet grada Kragujevca za 2022. godinu - Građanski budžet, koji je jasno istaknut i veoma lako dostupan. Prezentacija odluke o budžetu prilagođena je građanima i na jednostavan i razumljiv način objašnjava planirane prihode i način trošenja javnog novca.



Snimak ekrana: Internet strana budžeta lokalne samouprave, mart 2022.

U nastavku stranice prikazano je 20 dokumenata, a moguće je otvoriti tri stranice, što znači da je na sajtu dostupno ukupno 60 finansijskih dokumenata. Stranica je kreirana tako da se sadržaj prikazuje prema datumu postavljanja na internet, što donekle otežava pretragu, pošto su jedna za drugom poređane odluke koje se odnose na različite godine. Primera radi, redom su „izlistana“ obrazloženja odluke o rebalansu/ II rebalansu za 2019. 2018. 2017. i 2016. godinu, pa izveštaji o izvršenju budžeta za 2020. 2018. i 2015. godinu. Struktura i organizacija veb prezentacije koja podrazumeva da više budžetskih dokumenata koji se odnose na istu godinu budu objavljeni na različitim stranicama, ne omogućava pregledan i jasan uvid u budžet i otežava nadzor i praćenje celokupnog budžetskog procesa.

Kada je reč o ključnim budžetskim dokumentima, može se reći da na zvaničnom sajtu grada Kragujevca nije moguće pronaći sve informacije. Pretragom sajta istraživački tim je utvrdio da izveštavanje o budžetu nije potpuno, niti se sadržaj redovno ažurira. Na sajtu su dostupne odluke o budžetu grada Kragujevca za 2021. i 2020. godinu. Za pohvalu je što su objavljene u otvorenom, mašinski čitljivom formatu, koji je lako pretraživ i omogućava dalje korišćenje podataka. Kada je reč o ostalim dokumentima, na sajtu grada Kragujevca moguće je pronaći Izveštaj o izvršenju Budžeta grada Kragujevca u periodu 01.01- 30.06.2020. kao i Izveštaj o izvršenju Budžeta grada Kragujevca u periodu 01.01- 30.09.2020. koji su, takođe, u mašinski čitljivom formatu. Izveštaji koji se odnose na preostali period 2020, kao i na budžetsku 2021. godinu, nisu objavljeni među finansijskim dokumentima na stranici „Budžet“. Odluka o završnom računu za 2021. u posmatranom periodu još uvek nije bila usvojena, što je i skladu sa rokovima za izradu i usvajanje završnog računa budžeta lokalne samouprave, dok odluku o završnom računu za 2020. godinu pretragom sajta nije moguće pronaći. I pored dobrog utiska koji ostavlja Građanski budžet za 2022, dostupan na samo jedan klik od naslovne strane, pretraga za vodičem kroz budžet za 2021. i 2020. godinu ne daje rezultat.

2.2. Odluke Skupštine grada i Gradskog veća

Skupština grada i Gradsko veće dužni su da se u svom radu rukovode principom transparentnosti. Zbog toga bi trebalo da učine dostupnim javnosti sve odluke, rešenja i druga akta i da redovno i potpuno informišu građane o svom radu. Javnost u radu kragujevačke gradske skupštine regulisana je odredbama Poslovnika Skupštine grada Kragujevca⁷, kojim je predviđeno da se u cilju obaveštavanja javnosti o radu Skupštine grada Kragujevca i njenih radnih tela, na zvaničnoj internet prezentaciji Grada, pored ostalog, objavljuju informatori o radu Skupštine, obaveštenja o vremenu i mestu održavanja sednica sa predlogom dnevnog reda, odluke i druga akta doneta na sednici, kao i ostalo čime se garantuje transparentan rad gradskog parlamenta. Javnost u radu Gradskog veća obezbeđena je Poslovníkom o radu⁸, kojim je utvrđena obaveza da se javnost rada obezbeđuje pozivanjem predstavnika sredstava javnog informisanja na sednice Veća, izdavanjem saopštenja za javnost sa održanih sednica, održavanjem konferencija za štampu ili na drugi način kojim se obezbeđuje da rad Veća bude dostupan javnosti. Veće može dati službeno saopštenje za štampu i druga sredstva javnog informisanja sa održanih sednica ili povodom pitanja vezanih za rad i odlučivanje Veća koja se odnose na konkretne slučajeve, odnosno situacije.

Za potrebe ovog istraživanja, istraživački tim nastojao je da utvrdi da li se poštuju odredbe poslovnika i može li zainteresovana javnost putem zvanične internet prezentacije grada Kragujevca da dođe do svih neophodnih informacija o radu Skupštine i Gradskog veća. Elementi transparentnosti u ovoj oblasti uključuju objavljivanje informacija o sednicama gradske skupštine sa predlogom dnevnog reda i odluka i drugih akata usvojenih na sednicama održanim tokom 2021, kao i izveštaja o sednicama gradskog veća i odlukama donetim iste godine. Istraživači su imali zadatak da procene da li su ove informacije lako dostupne, da li se redovno ažuriraju i jesu li razumljive i prilagođene građanima.

Na sajtu grada Kragujevca, klikom na odeljak „Lokalna samouprava“ prikazuje se sadržaj, na čijem je vrhu Skupština grada. Klikom na tu opciju otvara se stranica na kojoj se nalaze informacije i dokumenti nastali u radu Skupštine grada Kragujevca. Da bi se došlo do podataka o sednicama i razmatranom dnevnom redu, neophodno je kliknuti na opciju u gornjem desnom uglom „Organi grada“, nakon čega će se prikazati meni u kom su dostupne i „Sednice skupštine grada“. Klik na taj odeljak vodi ka stranici na kojoj su objavljeni dnevni red i materijali sa odlukama koje je razmatrao kragujevački parlament. Na sajtu su dostupni podaci o svim sednicama Skupštine grada Kragujevca održanim tokom 2021. godine. Sadržaj se redovno ažurira, a stranica je jednostavna za pretragu, pošto je logički organizovana i sednice se izlistavaju prema redosledu održavanja.

⁷<https://www.kragujevac.rs/pruzmi/poslovník-skupštine-grada-kragujevca/?wpdmdl=6659&refresh=62a91287ac5c31655247495&ind=1627544012291&filename=Poslovník-Skupštine-grada-Kragujevca.pdf>

⁸http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2021_09/KG_023_2021_002.htm

Kada je reč o Gradskom veću grada Kragujevca, put do izveštaja o sednicama, odlukama i akatima nastalim u radu tog organa, gotovo je istovetan kao i u prethodnom slučaju. Jedino se nakon klika na opciju „Organi grada“, iz menija bira „Gradsko veće“, odakle se dalje dostupne „Sednice Gradskog veća“ i „Odluke Gradskog veća“. Klikom na opciju „Sednice Gradskog veća“ otvara se stranica na kojoj su objavljeni izveštaji sa održanih sednica, koji sadrže informacije o najvažnijim odlukama koje je veće usvojilo, a napisani su jednostavnim i razumljivim stilom. Na stranici je moguće pronaći izveštaje o sednicama Gradskog veća grada Kragujevca održanim tokom 2021. godine. Sadržaj je lako pretraživ, pregledan i organizovan prema datumu postavljanja, tako da se na vrhu strane prikazuju izveštaji sa poslednje održanih sednica. Klik na opciju „Odluke Gradskog veća“ vodi do stranice na kojoj se nalaze sva akta nastala u radu Gradskog veća. Prikazuje se 20 dokumenata po stranici, a postoji mogućnost uvida i pretrage ukupno 335 datoteka. Tu se mogu pronaći sve odluke koje je Gradsko veće grada Kragujevca usvojilo tokom 2021. godine.

Iako je građanima omogućeno da preko Zvanične internet prezentacije grada Kragujevca ostvare uvid u odluke i akta Skupštine grada i Gradskog veća, da u kontinuitetu prate njihov rad i budu blagovremeno obavešteni o odlukama koje se razmatraju i usvajaju, istraživački tim nije mogao da oceni da su tražene informacije i podaci lako dostupni, pošto ni do jedne od opcija nije moguće doći sa najviše tri klika.

2.3. Informatori o radu organa grada

Jedan od mehanizama kojima se zainteresovanoj javnosti omogućava pristup važnim informacijama o radu organa grada jeste informator o radu. Reč je o jedinstvenom dokumentu koji sadrži kontakt podatke organa grada, opis nadležnosti, obaveza i ovlašćenja, usluga koje se pružaju građanima, organizacionu strukturu, imena, podatke za kontakt i opis funkcija rukovodilaca organizacionih jedinica, podatke o planiranim prihodima i rashodima, isplaćenim platama, javnim nabavkama i druge informacije od javnog značaja. Informator o radu predstavlja važan mehanizam pomoću kog organi gradske uprave mogu da deluju proaktivno.

Obaveza izrade i objavljivanja informatora o radu utvrđena je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, kao i obaveza Poverenika za informacije od javnog značaja da izdaje uputstvo i pruža savete za izradu i objavljivanje informatora.

Uputstvom za izradu i objavljivanje informatra o radu državnog organa⁹ propisano je da državni organ koji poseduje veb-prezentaciju na njoj objavi informator i to tako da bude uočljiv na početnoj strani ili na prvoj strani nakon strane dobrodošlice, kao deo osnovne ponude (menija) ili u vidu posebne oznake (banera). Državni organ je obavezan da redovno vrši proveru, tako da svako može da se pouzda u tačnost i potpunost informatora, sa danom poslednjeg ažuriranja ili drugim datumom koji je u informatoru naznačen. Uputstvom je dat detaljan opis svih neophodnih delova koje treba da sadrži informator o radu.

Za potrebe ovog istraživanja istraživači su proveravali da li je na sajtu grada Kragujevca moguće pronaći informatore o radu svih organa grada, da li su oni lako dostupni i da li se stranica redovno ažurira. Kada je reč o sadržaju informatora, analiziran je samo odeljak "Spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja", koji lokalnoj samoupravi omogućava da objavljuje informacije koje se često potražuju, kao i odgovore na pitanja za koja javnost pokazuje interesovanje. Sem pretragom zvaničnog sajta, istraživači su neophodna dokumenata prikupljali i putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja.

Na naslovnoj stranici Zvaničnog sajta grada Kragujevca nalazi se baner sa oznakom "Informator" koji je lako uočljiv i samo jednim „klikom“ vodi do stranice na kojoj se objavljuju informatori o radu. U periodu kada su članovi istraživačkog tima analizirali dostupnost informatora (decembar 2021. godine) ta stranica na sajtu bila je koncipirana tako da prikazuje ukupno 10 datoteka. Kako je lokalna samouprava u Kragujevcu organizovana kroz rad 10 gradskih uprava, a obavezu da redovno izrađuju i objavljuju informatore o radu imaju još četiri organa grada, na veb prezentaciji nije bilo moguće pronaći bar po jedan informator koji izdaje svaki od njih. Zbog toga su upućeni zahtevi za slobodan pristup informacijama od javnog značaja na elektronske adrese lica nadležnih za postupanje po Zakonu, u okviru sledećih organa i službi grada Kragujevca:

1. Skupština grada Kragujevca
2. Gradsko veće grada Kragujevca
3. Gradska uprava za društvene delatnosti
4. Gradska uprava za finansije i javne nabavke
5. Gradska uprava za imovinske poslove, urbanizam, izgradnju i ozakonjenje
6. Gradska uprava za inspekcijske poslove i komunalnu miliciju
7. Gradska uprava za komunalne poslove
8. Gradska uprava za ljudske resurse i zajedničke poslove
9. Gradska uprava za poslove organa Grada
10. Gradska uprava za propise
11. Gradska uprava za razvoj i investicije
12. Gradska poreska uprava
13. Služba za internu reviziju grada Kragujevca
14. Služba za budžetsku inspekciju grada Kragujevca

⁹ <https://www.poverenik.rs/sr-yu/podzakonski-akti/947-uputstvo-za-izradu-i-objavljivanje-informatora-o-radu-dravnog-organa.html>

Istraživački tim tražio je od svih organa da udruženju Res Publika dostave sve informatore o radu koje su objavili tokom 2021. godine. Elektronskom poštom, kako je i bilo naznačeno, u zakonskom roku sve gradske uprave i drugi organi grada odgovorili su na zahtev i poslali tražena dokumenta. Ispostavilo se da postoji vrlo neujednačena praksa kada je reč o dinamici kojom se objavljuju informatori o radu, pošto su neke gradske uprave dostavile samo jedan, a pojedini organi grada 11 informatora. Treba napomenuti i da su zbog reorganizacije unutar lokalne samouprave, polovinom 2021. formirane nove gradske uprave, što znači da su informatore izdavale samo u periodu od jula do decembra te godine. Prikupljajući odgovore pristigle po zahtevu za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, istraživački tim je utvrdio da je Skupština grada Kragujevca u 2021. objavila 1 informator o radu, Gradsko veće 11, Gradska uprava za društvene delatnosti 1; Gradska uprava za finansije i javne nabavke 5; Gradska uprava za imovinske poslove, urbanizam, izgradnju i ozakonjenje 5 informatora; Gradska uprava za inspekcijske poslove i komunalnu miliciju 7; Gradska uprava za komunalne poslove 2; Gradska uprava za ljudske resurse i zajedničke poslove 4; Gradska uprava za poslove organa Grada 5; Gradska uprava za propise 4; Gradska uprava za razvoj i investicije 1 informator; Gradska poreska uprava 1; Služba za internu reviziju grada Kragujevca 6 informatora, a Služba za budžetsku inspekciju grada 11 informatora.

Iako Smernice za izradu veb prezentacija sadrže preporuku da se formira posebna celina namenjena arhiviranju sadržaja, koja bi, pored ostalog, trebalo da sadrži i arhivu informatora o radu, na Zvaničnom sajtu grada Kragujevca to nije slučaj. Zanimljivo je da je istraživački tim ponovnom pretragom sajta, obavljenom u maju 2022. godine, utvrdio da se na stranici na kojoj se objavljuju informatori o radu, umesto 10, prikazuje 14 datoteka, što znači da sada na sajtu ima mesta za aktuelne informatore svih 14 organa grada koji su dužni da ih objavljuju. Međutim, i dalje nije omogućeno pretraživanje i preuzimanje informatora o radu objavljenih u prethodnom periodu, što su u svojim odgovorima na zahtev za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, potvrdili i nadležni u pojedinim gradskim upravama.

Na web portalu grada Kragujevca u delu: Lokalna samouprava, u padajućem meniju postoji opcija: informator o radu. Klikom na isti možete izabrati i preuzeti ažurirane informatore svih gradskih uprava. Nažalost, ne postoji arhiva istih.

Istraživači su tokom analize informatora pažnju posvetili delu obaveznog sadržaja, koji podrazumeva objavljivanje najčešće traženih informacija od javnog značaja. Kako je navedeno u Uputstvu za izradu i objavljivanje informatora o radu, **u informator se unosi spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja, odnosno informacija koje su od istog državnog organa tražene više puta, bilo da je to obavljeno zahtevom za pristup informacijama ili na drugi način. Ukoliko se radi o informacijama za koje bi se, s obzirom na njihovu aktuelnost, moglo očekivati da mogu biti tražene i nakon objavljivanja informatora, u informator će, pored opisa zahteva ili upita, biti uneta i sama informacija**, bez podataka koji bi identifikovali tražioca ili drugo lice, bez njihovog pristanka. Ukoliko državni organ i inače objavljuje odgovore na često postavljana ili očekivana pitanja u vezi sa nekom temom, u ovom delu informatora se unosi link koji vodi ka tim odgovorima.

Iako ove odredbe jasno ukazuju na potrebu da se izbegne ponavljanje istih pitanja i slanje istih odgovora, a time i da se smanji obim informacija koje se potražuju putem Zakona, u praksi kragujevačka lokalna samouprava ne koristi tu mogućnost. U najvećem broju informatora koje objavljuju organi grada Kragujevca, u odeljku „Spisak najčešće traženih informacija od javnog značaja“, navedena je obaveza postupanja po Zakonu o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, uz pojašnjenje o rokovima za odgovor i nadležnostima Poverenika. U jednom broju informatora u tom odeljku navodi se da u periodu za koji se izdaje informator nije bilo zahteva za slobodan pristup informacija od javnog značaja. Ima i drugačijih primera, poput Informatora Gradske uprave za investicije i razvoj iz novembra 2021. godine, koji sadrži spisak svih zahteva za pristup informacijama od javnog značaja koji su primljeni u tom periodu, naziv podnosioca, broj pod kojim su predmeti zavedeni, datum podnošenja, sadržinu zahteva i datum odgovora. Za ovo istraživanje naročito je indikativan primer postupanja Gradske uprave za društvene delatnosti, koja u informatoru objavljenom u avgustu 2021. navodi da su „najčešće tražene informacije od javnog značaja koje je do sada u praksi pružala ova Gradska uprava kopije dokumentacije koja se odnosi na finansiranje sportkih organizacija, medija, javnih ustanova iz oblasti obrazovanja, socijalne zaštite“. Umesto odgovora, odnosno objavljivanja podataka i dokumenata koje Gradska uprava za društvene delatnosti, prema sopstvenom svedočenju, najčešće dostavlja zainteresovanim stranama, u Informatoru o radu iz januara ove godine samo je prekopiran isti tekst.

2.4. Javne rasprave

Javne rasprave predstavljaju važan mehanizam za uključivanja građana u proces pripreme, usvajanja i sprovođenja različitih javnih politika. Organizovanje javnih rasprava i davanje prostora da zainteresovane strane dostave svoje sugestije i komentare o predloženim rešenjima, u značajnoj meri doprinosi unapređenju transparentnosti lokalne samouprave i jačanju poverenja građana u predstavnike vlasti.

Obaveza organizovanja javnih rasprava, kao i način njihovog sprovođenja definisani su Odlukom o javnim raspravama grada Kragujevca¹⁰. Tim dokumentom propisana je obaveza Gradskog veća da u slučaju organizovanja i sprovođenja javne rasprave o nacrtu opšteg akta, uputi javni poziv građanima, udruženjima i stručnjacima na veb prezentaciji i na drugi prigodan način. Smernice za izradu veb prezentacija državnih organa, takođe, sugerišu da se javni poziv za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave objavljuje na internet stranici predlagača, kao i izveštaji o sprovedenim javnim raspravama.

Kako je proces organizovanja, sprovođenja i izveštavanja o održanim javnim raspravama detaljno obrađen u drugom delu ovog istraživanja, u ovoj fazi istraživači su imali zadatak da utvrde samo da li se najave javnih rasprava, koje je lokalna samouprava organizovala tokom 2021. godine, mogu pronaći na zvaničnom sajtu grada Kragujevca, da li su lako dostupne i redovno ažurirane.

Pretragom veb prezentacije utvrđeno je da nakon klika na opciju „E usluge“ iz padajućeg menija treba odabrati odeljak „Javne rasprave“. Klikom na tu opciju otvara se stranica na kojoj se nalaze pozivi za sve javne rasprave održane tokom 2021. zajedno sa pratećom dokumentacijom. Stranica je pregleda, sadržaj organizovan prema datumu postavljanja, tako da najaktuelniji pozivi uvek budu u vrhu. Istraživači su ocenili da su informacija o javnim raspravama lako dostupne, pošto je do tog odeljka na sajtu moguće doći sa samo dva klika sa početne strane.

Detaljan prikaz organizovanih javnih rasprava, analiza dostupne dokumentacije, učesnika, načina sprovođenja i izveštavanja dostupna je u odeljku III Participativnost 3.2. Javne rasprave.

3. Slobodan pristup informacijama od javnog značaja

Radi ostvarenja i zaštite prava javnosti da zna građanima je omogućen pristup informacijama od javnog značaja kojima raspolažu organi javne vlasti. To pravo utvrđeno je Zakonom o slobodnom pristupu informacija od javnog značaja, kojim je definisano da se svaka informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, nastala u radu ili u vezi sa radom organa javne vlasti, sadržana u određenom dokumentu, a odnosi se na sve ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna, može smatrati informacijom od javnog značaja.

Domaćim propisima nije utvrđena obaveza da se javnosti stave na uvid informacije pre nego što ih bilo ko zatraži, a u praksi se često dešava da se odgovori ne dostavljaju građanima ni po zahtevu za pristup informacijama od javnog značaja, koji je garantovan zakonom.

¹⁰ "Službeni list grada Kragujevca " broj: 7/21 i 34/21

Za potrebe ovog istraživanja, Res Publika je na različite adrese u lokalnoj samoupravi uputila ukupno 28 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Prvom grupom zahteva tražene su informacije o svim javnim raspravama održanim u 2021. godini, zapisnicima, dostavljnim predlozima i izveštajima o sprovedenim javnim raspravama. Druga grupa zahteva upućena je svim gradskim upravama i organima grada koji izdaju informatore o svom radu. U elektronskoj komunikaciji, nadležni su zamoljeni da potvrde prijem mejla, kao i da svoje odgovore dostave u elektronskoj formi. Za istraživački tim bilo je važno da proveru kako u praksi različite gradske uprave i službe postupaju kada prime zahtev za pristup informacijama od javnog značaja i da li odgovaraju u skladu sa zakonskim propisima i molbama tražilaca informacija.

Od ukupno 14 upućenih mejlova, sa šest adresa je istog dana, u vrlo kratkom roku, potvrđen prijem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Par dana kasnije, potvrda da je zahtev primljen stigla je sa još tri adrese. Preostalih 5 gradskih uprava i službi nije odgovorilo na molbu da potvrde prijem mejla, s tim što je iz jedne već sutradan stigao kompletan odgovor. Dakle, najbžoj gradskoj upravi bio je potreban samo jedan dan da na adresu Res Publike dostavi tražnu dokumentaciju, dok je najsporija iskoristila zakonski rok od 14 dana, koliko je maksimalno predviđeno za odgovor na zahtev. Sve gradske uprave i službe prosledile su potpune informacije, u elektronskom obliku. Izvesna neusaglašenost postoji kada je reč o formatu u kom se dokumenta dostavljaju. U najvećem broju slučajeva informatori su u pdf i word formatu, ali ima i skeniranih štampanih izdanja, koja nisu pretraživa, niti omogućavaju dalje manipulisanje podacima.

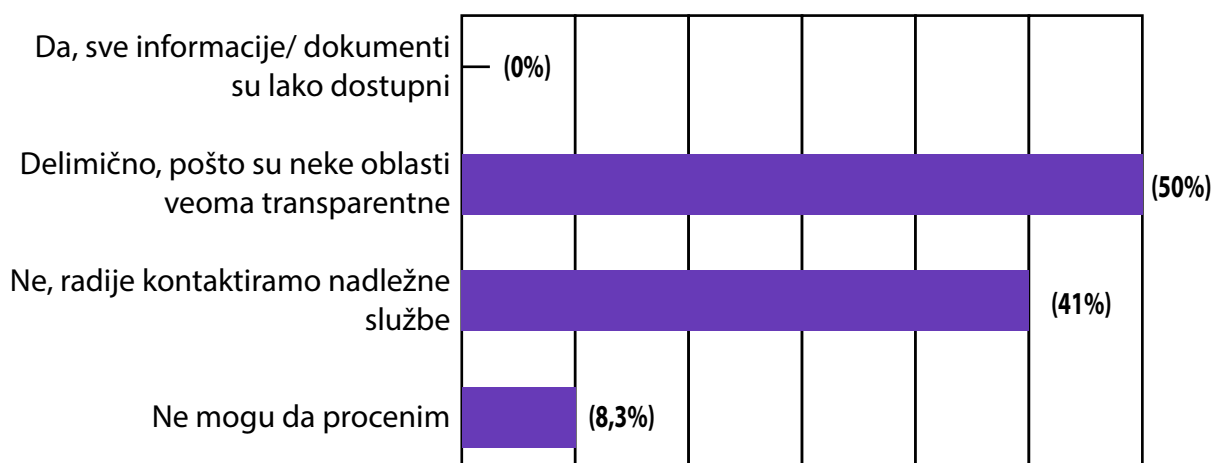
4. Stavovi predstavnika medija

S obzirom na to da je informisanje putem medija jedan od načina da se obezbedi transparentnost u radu gradske uprave, istraživanje sprovedeno u okviru projekta „Uslovi za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave i dostupnost informacija o radu javne uprave i javnim finansijama: slučaj Kragujevac“ uključilo je i ispitivanje stavova urednika i novinara najznačajnijih lokalnih informativnih glasila, kao i dopisnika nacionalnih medija koji izveštavaju iz Kragujevca. U tu svrhu, Res Publika je kreirala online uputnik sa 11 pitanja. U konsultacijama je učestvovalo 12 ispitanika iz 6 lokalnih i 2 medija sa nacionalnom pokrivenošću.

Na pitanje da li su u prethodnih godinu dana izveštavali o temama koje se tiču učešća građana u donošenju odluka u Kragujevcu, pozitivno je odgovorilo 8 ispitanika, odnosno 66,7%, dok ostali nisu izveštavali ili su to činili veoma retko. Da mediji u kom rade redovno najavljuju javne rasprave o budžetu, izradi planskih i strateških dokumenata i slične događaje, izjasnilo se 75% učesnika. Većina, odnosno 58% anketiranih kaže da je izveštavanje o tim temama najčešće inicirano uredničkom inicijativom,

dok ostali odgovaraju da ih na to podstiču saopštenja gradske uprave. U visokom procentu od čak 83,3% urednici i novinari (ukupno 10 ispitanika) smatraju da medijska kuća koju predstavljaju svojim izveštavanjem podstiče učešće građana u odlučivanju. Isti broj veruje da je uloga medija u podsticanju / promovisanju učešća građana u odlučivanju veoma značajna, dok dvoje (16, 7%) ocenjuje da je važna, ali ne i presudna.

Da li smatrate da na sajtu grada Kragujevca ima dovoljno informacija i dostupnih dokumenata o svim aspektima rada lokalne samouprave?



Grafikon- Proaktivnost informisanja iz ugla novinara

Značajne nalaze istraživačkom timu omogućio je uvid u stavove urednika i novinara, kada je reč o njihovom iskustvu sa korišćenjem zvaničnog sajta grada Kragujevca, kao izvora informacija, kao i Zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Naime, 53,8% anketiranih svakodnevno ulazi na sajt grada Kragujevca tragajući za informacijama, podacima i dokumentima o radu lokalne samouprave. Međutim, isti broj urednika i novinara koji su konsultovani u okviru ovog istraživanja smatra da sajt nije dobro organizovan, niti lak za korišćenje, dok suprotno mišljenje ima 25% anketiranih. Na pitanje da li smatrate da na sajtu grada Kragujevca ima dovoljno informacija i dostupnih dokumenata o svim aspektima rada lokalne samouprave, ni jedan ispitanik nije odgovorio pozitivno. Da su informacije delimično dostupne, pošto su neke oblasti veoma transparentne, izjasnilo se 50% ispitanika, dok je 41,7 % odgovorilo negativno i navelo da radije kontaktira nadležne službe. Podatke iz informatora o radu gradskih uprava koristilo je 58,3% urednika i novinara koji su učestvovali u konsultacijama. Zahteve za dostupnost informacija od javnog značaja gradskoj upravi povremeno, tj. nekoliko puta godišnje upućuje 50% anketiranih, to čini retko, odnosno nikada

33,3%, dok zahteve često tj. bar jednom mesečno šalje 16,7% ispitanika. Većina ili 58,3% samo je delimično zadovoljna kvalitetom i potpunosti odgovora, dok je 33% anketiranih urednika i medija nezadovoljno.

"Zahtev koji se odnosi na status RTK slala sam više od pet, možda čak i deset puta, tokom poslednjih godina. Odgovor sam dobila samo jednom od načelnika nadležne gradske uprave, ali to je bilo samo navođenje članova zakona i nekih pravnih odredbi, bukvalno čisto da se kaže da su nešto odgovorili." Iskustvo kragujevačke novinarka

5. Zaključci i preporuke za unapređenje transparentnosti

Opšti zaključak je da Zvanična internet prezentacija grada Kragujevca nije transparentna u dovoljnoj meri, pošto građanima nisu dostupne sve informacije, podaci i dokumenta od javnog značaja. Najveći nedostaci uočeni su u oblasti budžeta, koji predstavlja najvažniju odluku za funkcionisanje lokalne samouprave, a javnosti nije omogućen uvid u sva ključna budžetska dokumenta. Gradska uprava ne pokazuje tendenciju da bude proaktivna u objavljivanju informacija na zvaničnoj internet stranici i ne sledi prakse dobre i otvorene uprave, niti nastoji da ide u „susret javnosti“.

Preporuke za unapređenje transparentnosti rada lokalne samouprave su:

- ▶ U sekciji „Budžet“ treba da budu dostupna sva ključna budžetska dokumenta, uključujući periodične izvještaje o izvršenju budžeta, kao i odluke o završnom računu budžeta grada Kragujevca, za najmanje dve poslednje godine.
- ▶ Preporuka je da se ključna budžetska dokumenta objavljuju u formi prilagođenoj građanima, poput vodiča kroz odluku o budžetu.
- ▶ Potrebno je olakšati pretragu finansijskih dokumenata objavljenih na zvaničnom sajtu grada u sekciji „Budžet“ i datoteke sortirati prema godinama na koje se odnose, a ne prema datumu postavljanja na internet, kao što je sada slučaj.
- ▶ Omogućiti da odluke Skupštine grada Kragujevca i Gradskog veća budu lako dostupne, tj. da im se pristupa sa najviše tri „klika“ sa naslovne strane
- ▶ Poziv za javnu raspravu/anketu o nacrtu odluke o budžetu zbog naročitog značaja i radi većeg interesovanja građana treba izdvojiti od ostalih poziva za javne rasprave i istaći na naslovnoj strani sajta, kako bi se povećala vidljivosti, a time i mogućnost da veći broj građana uzme učešće
- ▶ Informatore o radu gradskih organa treba koristiti u svrhu proaktivne transparentnosti. Redovno objavljivati odgovore na najčešće upućivane zahteve za pristup informacijama od javnog značaja, ali i na druge načine
- ▶ Potrebno je unaprediti komunikaciju sa medijima i proaktivnim informisanjem doprineti da se smanji broj zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ali i da se poboljša kvalitet i potpunost odgovora gradske uprave

III Participativnost

3.1. Pravni okvir i metodološke napomene

Pravo građana na učešće u javnim poslovima garantovano je Ustavom Republike Srbije¹¹, obaveze uključivanja javnosti u planiranje, izradi i praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika i propisa bliže su uređene nizom zakonskih i podzakonskih akata. Tako je Zakonom o državnoj upravi¹² propisano informisanje i konsultovanje zainteresovane javnosti i sprovođenje javne rasprave u pripremi nacrtu zakona i podzakonskih akata. Zakonom o planskom sistemu¹³ (ZPS) utvrđena je obaveza da se sprovedu konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama u svim fazama izrade i sprovođenja dokumenta javne politike i propisa, naročito u procesu sprovođenja analize efekata, dok Uredba¹⁴ bliže utvrđuje proces i metode konsultacija, način informisanja i izveštavanja o konsultacijama i druge elemente konsultativnog procesa i javne rasprave. Pravilnik¹⁵ o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata dodatno utvrđuje postupak sprovođenja konsultacija, uključujući izradu polaznih osnova i metode konsultacija pri izradi propisa. Osim ovih propisa, važan dokument su i Smernice¹⁶ za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa, koji je zasnovan na odredbama ZPS i Uredbe, a svrha mu je da uredi i podstakne uključivanje zainteresovanih strana i ciljnih grupa, pre svega, organizacija civilnog društva, u radne grupe koje formiraju organi državne uprave i time obezbedi njihovo učešće u što ranijoj fazi procesa odlučivanja. Istovremeno, tim dokumentom se nastoji usmeriti rad organa državne uprave u pravcu daljeg unapređenja uključivanja civilnog društva u postupke izrade dokumenata javnih politika i propisa.

Učešće javnosti odnosi se na sve faze upravljanja sistemom javnih politika: na planiranje, izradu i praćenje sprovođenja dokumenta i propisa. Zato se i pravi razlika između konsultacija u ranoj fazi i javnih rasprava, kako zbog trenutka u kom se sprovede, tako i zbog metoda njihovog sprovođenja, ciljeva i učesnika. Tokom početnih faza rada na dokumentu javne politike ili propisu, prevashodni cilj konsultacija jeste da se prikupe informacije o trenutnom stanju u oblasti i problemima koji postoje i viđenju promene koju treba postići. Kasnije, u fazi oblikovanja opcija javnih politika i mera čije se sprovođenje predlaže, odnosno rešenja u propisima, cilj konsultacija jeste da se utvrde mišljenja i stavovi prema predloženim opcijama, merama i rešenjima, kao i da se prikupe dodatni predlozi o mogućim pravcima akcije. Kada je akt u fazi usvajanja i kada postoji njegov konačni tekst, cilj konsultacija jeste da se taj tekst poboljša.

¹¹ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

¹² <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

¹³ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

¹⁴ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/9/reg>

¹⁵ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/reg>

¹⁶ <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2014/90/1/reg>

Predmet ovog istraživanja jesu javne rasprave koje je grad Kragujevac raspisivao tokom 2021. godine, kao način da uključi javnost u završnim fazama usvajanja različitih dokumenata, strategija, planova i odluka o budžetu. Ovaj proces ima uporište u nekoliko važnih lokalnih propisa. U članu 102. stav Statuta grada Kragujevca¹⁷, propisano je da javna rasprava predstavlja skup različitih aktivnosti, preduzetih u unapred predviđenom vremenskom okviru, u cilju pribavljanja predloga i stavova građana o nacrtu nekog akta, da javnu raspravu sprovodi Gradsko veće na predlog Uprave, odnosno organa nadležnog za pripremu i utvrđivanje nacrta akta, kao i da Gradsko veće organizuje javnu raspravu, određuje način sprovođenja, mesto i vreme trajanja obavezne javne rasprave. Članom 2. stav 1. tačka 26) i članom 32. Odluke o Gradskom veću¹⁸ propisano je da Gradsko veće sprovodi javnu raspravu, na predlog uprave, odnosno organa nadležnog za pripremu i utvrđivanje nacrta akta kao i da u vršenju poslova iz svoje nadležnosti donosi i zaključke. Posebno važan je dokument usvojen marta 2021. godine -Odluka o javnim raspravama¹⁹ kojim se bliže uređuju način i postupak organizovanja i sprovođenja javne rasprave u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata, odnosno planskih dokumenata iz nadležnosti grada Kragujevca. Od značaja za ovo istraživanje je i Pravilnik²⁰ o načinu, postupku i kriterijumima za ostvarivanje prava za dodelu sredstava za podsticanje programa/projekata ili nedostajućeg dela sredstava iz budžeta grada Kragujevca za realizaciju programa/projekata od javnog interesa koje realizuju udruženja.

Kako bi došao do što boljeg uvida u to koliko je principa participativnosti integrisan u rad lokalne samouprave u Kragujevcu, nakon analize propisa istraživački tim Res Publike se odlučio je da u uzorak ispitivanja uključi javne rasprave održane tokom 2021. godine u tri važne oblasti: određivanje prioriteta za sufinansiranje/ finansiranje projekata od javnog interesa, priprema strateških/ planskih dokumenata, kao i najvažnijeg finansijskog dokumenta – budžeta grada Kragujevca za 2022. godinu. U istraživanju je kombinovano više metoda i tehnika kako bi bilo prikupljeno što više podataka. Istraživački tim je najpre napravio popis svih javnih rasprava koje je lokalna samouprava organizovala tokom prethodne godine, a zatim o njima prikupljao javno dostupne podatke, objavljene na sajtu grada Kragujevca. Dokumenta koja su nedostajala pribavljena su na osnovu zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja. Osim ovih, istraživački tim se poslužio i tehnikom «tajnog kupca» i tako došao do značajnih uvida u to kako se gradska uprava odnosi prema građanima zainteresovanim za učešće u donošenju odluka i to pri usvajanju dva dokumenta Plana razvoja Kragujevca od 2021. do 2031. godine i Odluke o budžetu za 2022. godinu.

Pod pretpostavkom da se otvoreno i demokratsko društvo zasniva se na stalnom dijalogu između građana, različitih društvenih grupa i javnih vlasti u cilju poboljšanja kvaliteta života i jačanja socijalne kohezije, Res Publika je u istraživanje uključila građane i građanke Kragujevca. Iako se učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju

¹⁷ „Službeni list grada Kragujevca“, broj 8/19; <https://www.kragujevac.rs/lokalna-samouprava/statut-grada-kragujevca/>

¹⁸ „Službeni list grada Kragujevca“ broj: 25/15- prečišćen tekst i 12/19

¹⁹ „Službeni list grada Kragujevca“ broj: 7/21 i 34/21

²⁰ „Sl. list grada Kragujevca“, br. 4/2020 - prečišćen tekst i 35/2020;

http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_11/KG_035_2020_007.htm

sprovedenja dokumenata javnih politika i propisa, najčešće se vezuje za udruženja građana kao „organizovanih građana“, odnosno „organizovane javnosti“, Res Publika nije učešće javnosti ograničila samo na aktivnosti organizacija civilnog društva, već je priliku da iskažu svoje stavove, potrebe i očekivanja pružila i pojedincima. Tokom ovog procesa konsultovano je osam organizacija čije je sedište u Kragujevcu i koje deluju u različitim društvenim oblastima – zaštita životne sredine, unapređenje položaja ranjivih i marginalizovanih grupa, kultura i kulturne politike, demokratija i ljudska prava. Građani i građanke Kragujevca su o dostupnim prilikama za učešće u donošenju odluka konsultovani na dva načina: kroz online anketu koju je popunilo 120 građana i još 30 njih kroz direktan razgovor tokom «Kragujevačkog građanskog kafea». Reč je o neformalnom događaju koji je istraživački tim oblikovao kombinujući tehnike grupnog intervjua (fokus grupe) i «svetski kafe» (world caffe), kreirajući tako priliku za promovisanje razmene znanja i ideja između učesnika, i tako dovodeći istraživački tim do novih uvida i polazišta za formulisanje preporuka za unapređenje postojećeg stanja.

3.2. Javne rasprave

Javna rasprava je jedan od važnih mehanizama za obezbeđivanje transparentnosti rada organa javne uprave i predstavlja jedan od ključnih oblika učešća građana, organizacija, organa, stručne i ostale zainteresovane javnosti u procesu pripreme propisa, odnosno dokumenata javnih politika. Ovaj postupak se sprovodi o nacrtu, odnosno predlogu akta koji je predmet javne rasprave da bi se u dijalogu između predlagača i informisane zainteresovane javnosti (ciljne grupe i druge zainteresovane strane) ili prikupljanjem pisanih komentara poboljšao tekst nacrta, odnosno predloga akta, kako u pogledu materijalnih, tako i u pogledu nomotehničkih rešenja²¹. Definicija javne rasprave data je i u Odluci o javnim raspravama (u daljem tekstu: Odluka) grada Kragujevca, prema kojoj «javna rasprava predstavlja predstavlja skup različitih aktivnosti, preduzetih u unapred predviđenom vremenskom okviru, u cilju pribavljanja predloga i stavova građana u postupku pripreme određenog akta.»²² U istom dokumentu se navodi da ona obavezno podrazumeva pribavljanje mišljenja i sugestija u pisanoj ili elektronskoj formi, kao i organizovanje najmanje jednog otvorenog sastanka predstavnika nadležnih organa grada, odnosno javnih službi **sa zainteresovanim građanima, predstavnicima udruženja i medija**. Takođe, propisano je i obaveza da se građanima iz svih delova Kragujevca obezbedi učešće u javnoj raspravi, odnosno da se o pitanjima od značaja za celu zajednicu ona organizuje za celu teritoriju grada. Utvrđeno je i da javna rasprava traje najmanje sedam dana, kao i da je gradska uprava koja priprema propis dužna da na zvaničnoj veb prezentaciji i drugi primeren način obavesti javnost da je otpočela rad i to u roku od pet dana od početka pripreme propisa, odnosno da za najviše sedam dana objavi i informacije i povezana dokumenta od značaja za proces.

²¹ <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Final-Public-Consultation-Manual-16-07-2020-for-publication-v3.pdf>

²² "Službeni list grada Kragujevca " broj: 7/21 i 34/21, str. 34, čl. 2

Javna rasprava, kako je propisano gradskom Odlukom, može biti obavezna i po zahtevu, odnosno fakultativna javna rasprava. Lokalna samouprava tako se obavezala da ovaj vid konsultovanja javnosti obavezno sprovodi u postupku pripreme Statuta, budžeta, Plana razvoja i dokumenata javnih politika, utvrđivanja stopa izvornih prihoda Grada, kao i drugim slučajevima predviđenim zakonom i Statutom²³. Za njihovo organizovanje i sprovođenje nadležno je Gradsko veće. Pravila za obavezne javne rasprave relevantne za predmet ovog istraživanja biće predstavljena u nastavku publikacije.

Istim dokumentom predviđeno je i održavanje fakultativnih javnih rasprava i to u postupku donošenja drugih opštih akata iz nadležnosti Skupštine grada, na osnovu zahteva predlagača opšteg akta, jedne trećine odbornika ili predloga 100 građana²⁴ sa biračkim pravom na teritoriji Kragujevca. Da bi javne vlasti razmatrale predlog, on mora biti u obrazložen i u pisanoj formi, a ako je potkrepljen potpisima građana, oni moraju biti prikupljeni u skladu sa propisima koji uređuju građansku inicijativu. O zahtevu za održavanje javne rasprave lokalna samouprava mora da se izjasni za najviše 15 dana.

U slučaju organizovanja i sprovođenja javne rasprave o nacrtu opšteg akta, propisana je obaveza Gradskog veća da uputi javni poziv građanima, udruženjima i stručnjacima na veb prezentaciji i «drugi pogodan način». Takođe, javna uprava je dužna da objavi i program sprovođenja javne rasprave, nacrt akta koji je njen predmet sa obrazloženjima i priložima. Ostavljena je i mogućnost da se određenim pojedincima i udruženjima dostavi poseban poziv ukoliko se proceni da su posebno zainteresovani za akt koji se razmatra. U dokumentu se izričito navodi da od objavljivanja javnog poziva do početka održavanja rasprave ne može proći manje od pet dana. Istim aktom utvrđene su i obaveze obaveštavanja javnosti u toku javne rasprave. Propisano je da je «uprava nadležna za pripremu opšteg akta koji je predmet javne rasprave, dužna je da u toku trajanja javne rasprave na veb prezentaciji Grada objavljuje sve komentare, predloge i sugestije date na javnoj raspravi²⁵». Takođe, nadležne službe su dužne da sačine izveštaj o ovom postupku i objave ga na gradskom sajtu i «drugi pogodan način» najkasnije za 15 dana od završetka.

Ova važna gradska odluka kojom se uređuju javne rasprave u objavljena je u Službenom glasniku grada Kragujevca 26. marta 2021. godine i nakon osam dana je stupila na snagu. Postupci koji su tada već započeti na osnovu starih propisa trebalo je da budu dovršeni u skladu sa novim, uz izuzetke definisane u prelaznim i završnim odredbama. «Odredbe ove odluke koje se odnose na javnu raspravu o nacrtu plana javnih investicija, primenjivaće se počev od pripreme odluke o budžetu za 2022. godinu. Odredbe ove odluke koje se odnose na javnu raspravu u postupku pripreme dokumenata javne politike primenjivaće se prilikom donošenja Plana razvoja i prvih izmena i dopuna dokumenata javnih politika.»

²³ Do novembra 2021. kada je Odluka izmenjena («Službeni list grada Kragujevca» broj 34/21), obaveza sprovođenje javne rasprave važila je i za pripremu prostornih i urbanističkih planova.

²⁴ ²⁵ «Službeni list grada Kragujevca " broj: 7/21 i 34/21

3.2.1. Javne rasprave o određivanju prioritetnih oblasti/ tema za projekte kojima se štiti javni interes u različitim sektorima

Ovaj vid učešća građana u donošenju odluka lokalna samouprava propisala je Pravilnikom²⁶ iz 2020. godine. Dokumentom je propisana obaveza nadležne gradske uprave, odnosno korisnika sredstava budžeta Grada na čijem razdelu su obezbeđena sredstva, da kroz javnu raspravu definiše prioritetne oblasti od javnog interesa za koje će se raspisivati javni konkurs u skladu sa razvojnim ciljevima i strategijama grada Kragujevca. Detaljnije uređivanje načina i postupka sprovođenja javne rasprave, prepušteno je gradskoj upravi²⁷. Istim Pravilnikom određeno je da jednog člana komisije koja sprovodi konkurs za sufinansiranje/ finansiranje projekata i programa od javnog interesa biraju i predlažu predstavnici udruženja prisutnih na javnoj raspravi, kao predstavnika stručne javnosti. Ovaj član ima i zamenika koji se bira na isti način, a sukob interesa gradska uprava je pokušala da izbegne propisivanjem obaveze da oni ne mogu vršiti evaluaciju svog predloga projekata / programa.

Mehanizam uključivanja javnosti u definisanje prioritetnih tema u različitim društvenim oblastima funkcioniše tako što Gradska uprava za društvene delatnosti i poslove sa građanima raspisuje javni poziv za učešće u javnoj raspravi, odnosno javnosti predstavlja dokument sa formulisanim prioritetima i poziva je da se o njemu izjasni pisanim putem u roku od nekoliko dana. Proces se okončava održavanjem javne tribine tokom koje se analiziraju pristigli predlozi i odlučuje o tome da li će neki od njih biti dodat postojećoj listi prioriteta. Istog dana prisutni predstavnici zainteresovane javnosti, odnosno organizacija civilnog društva biraju svog predstavnika u komisiji koja će odlučivati o tome koji projekti i programi zaslužuju javni novac, a koji ne.

a) Javna rasprava o određivanju prioritetnih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje projekata kojima se doprinosi zaštiti i unapređenju životne sredine u 2021. godini

Poziv za ovaj vid konsultacija zainteresovane javnosti objavljen je na sajtu grada Kragujevca, kao i predlog nacrtu prioriteta o kojima udruženja i građani treba da se izjasne. Javna rasprava trajala je od 22. do 24. februara 2021. godine, kada je održana javna tribina. Iz izveštaja i pratećih materijala na gradskoj veb prezentaciji može se saznati da su prilikom, običnom ili elektronskom poštom, pošaljku svoje predloge iskoristila dva udruženja – Prvi prvi na skali i Klub akcijaša i volontera. Oni su svoje predloge obrazložili i usmeno tokom sastanka koji je vodio Dragan Marinković, načelnik Odeljenja za razvoj poljoprivrede i zaštitu životne sredine. U izveštaju je navedeno i da je događaju prisustvovalo 7 udruženja i 9 građana. Zapisnik sa javne tribine, do kog su istraživači došli putem zahteva za dostupnosti informacija od javnog značaja, pruža bolji uvid u to ko su udruženja i pojedinci zainteresovani za temu.

^{26 27} Pravilnik o načinu, postupku i kriterijumima za ostvarivanje prava za dodelu sredstava za podsticanje programa/projekata ili nedostajućeg dela sredstava iz budžeta grada Kragujevca za realizaciju programa/projekata od javnog interesa koje realizuju udruženja, "Sl. list grada Kragujevca", br. 4/2020 - prečišćen tekst i 35/2020, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_11/KG_035_2020_007.htm

To su **Centar za ekološko obrazovanje i održivi razvoj, Zeleni mir Srbije, Ekološko udruženje fanova kampova, Prvi prvi na skali, EKOMAR, Klub akcijaša i volontera**, a devetoro građana pomenutih u izveštaju zapravo su predstavnici ovih organizacija koji su došli u prostorije Gradske uprave za društvene delatnosti u zakazanom terminu. Kako nalaže Pravilnik o sufinansiranju projekata iz gradskog budžeta²⁸, predstavnici civilnog društva izabrali su člana komisije koji će ocenjivati predloge koji pristignu na konkursu, kao i njegovog zamenika/ zamenicu.

b) Javne rasprave o određivanju prioriteta u oblasti za koje će biti raspisan Javni konkurs za raspodelu sredstava za finansiranje/sufinansiranje projekata i programa udruženja/organizacija kojima se doprinosi unapređenju socijalne zaštite u 2021. godini

Gradska uprava za društvene delatnosti poslove sa građanima sprovela je od 03. do 08. marta 2021 godine javne rasprave o prioritetima u oblasti unapređenja socijalne zaštite i to za projekte koji će biti sprovedeni u 2021. i programe, odnosno institucionalnu pomoć udruženjima koja se ovim pitanjima bave, u 2022. godini. Zvanično reč je o dva konsultativna procesa, ali pošto su sprovedeni u istom vremenskom periodu sa identičnim učesnicima, u ovom istraživanju predstavljani su zajedno.

Obe javne rasprave završene su tribinom održanom 08. marta, kojom je rukovodila članica Gradskog veća za socijalnu i zdravstvenu zaštitu Gordana Damjanović. Prilikom da u pisanoj formi dostavi predloge i sugestije iskoristilo je samo Udruženje za pomoć osobama sa autizmom, čiji predlozi nisu prihvaćeni. Pošto su prihvatili predlog prioriteta koje je ranije predložila gradska uprava, predstavnici udruženja iz svojih redova izabrali su dva člana buduće konkursne komisije. Ovoj tribini su prisustvovali predstavnici 10 organizacija: **Društvo za cerebralnu i dečju paralizu «Ana Antonjević»**, **Organizacija za zaštitu prava i podršku osobama sa invaliditetom «Iz kruga»**, **Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom**, **Udruženje za pomoć osobama sa autizmom**, **Udruženje boraca Šumadije**, **Udruženje studenata sa hendikepom**, **Udruženje paraplegičara i kvadriplegičara Šumadije**, **Okružna organizacija Saveza slepih Srbije Kragujevac**, **Udruženje paraplegičara i kvadriplegičara Kraguj**, **Udruženje distrofičara Šumadijskog okruga**. Kako izveštaji o javni raspravama ni zapisnici nisu javno objavljeni, istraživači su do podataka došli upućivanjem zahteva za pristup informacijama nadležnoj gradskoj upravi.

²⁸ Pravilnik o načinu, postupku i kriterijumima za ostvarivanje prava za dodelu sredstava za podsticanje programa/projekata ili nedostajućeg dela sredstava iz budžeta grada Kragujevca za realizaciju programa/projekata od javnog interesa koje realizuju udruženja, "Sl. list grada Kragujevca", br. 4/2020 - prečišćen tekst i 35/2020, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_11/KG_035_2020_007.htm

c) Javna rasprava o određivanju prioriternih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje projekata kojima se doprinosi poboljšanju i unapređenju društvenog položaja i životnih prilika mladih u 2021. godini

Ova javna rasprava trajala je veoma kratko, od 10. marta kada su zainteresovani građani pozvani da uzmu učešće do 12. marta kada je održana javna tribina. Gradska uprava za društvene delatnosti nije dobila sugestije ni predloge u pisanoj formi. Zapisnik ni izveštaj o ovim konsultacijama nisu objavljeni na sajtu grada Kragujevca, već samo poziv zainteresovanima i Nacrt zaključka o određivanju prioriteta. Javnoj tribini su, uz predstavnike grada, prisustvovala tri osobe, među kojima je jedna predstavljala dva udruženja. O prioriternim temama koje se tiču unapređenja položaja mladih tako su zvanično konsultovane četiri organizacije: **Omladina JZAS-a i Business Inovation Programs, Udruženje Vibe, Razvojni biznis centar**. Kako Pravilnik²⁹ nalaže, oni su izabrali dva člana komisije koja je kasnije odlučivala o predloženim projektima.

d) Javna rasprava o određivanju prioriternih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje projekata i programa kojima se doprinosi unapređenju zdravstvene zaštite u 2021. i 2022. godini

Zbog identičnog trajanja i učesnika javne rasprave o prioritetima u finansiranju projekata u oblasti zdravstva u 2021. i programa udruženja u 2022. godini, predstavljene su zajedno. Zainteresovani građani, odnosno udruženja, imali su priliku da se od 17. do 25. marta 2021. isključivo pisanim putem izjasne o prioritetima koje je resorna gradska uprava formulisala. Dopis su mogli da donesu u službene prostorije ili pošalju elektronskom poštom. To su učinile dve organizacije - Udruženje za pomoć osobama sa autizmom Kragujevac i Aktiv grada Kragujevca. Poslednjeg dana javne rasprave održana je i tribina u kojoj su učestvovali predstavnici Društva za borbu protiv šećerne bolesti, udruženja **Međunarodna radnička solidarnost, Udruženja za pomoć osobama sa autizmom Kragujevac**, organizacije **Aktiv grada Kragujevca i udruženje DDK "Čika Jaza"**. Oni su, kako se navodi u zapisniku sa ovog događaja, diskutovali o pristiglim predlozima, a odlučeno je i da se ranije propisanim prioritetima doda još jedan. Ovom prilikom su predstavnici dve organizacije - Borko Marniković iz Društva za borbu protiv šećerne bolesti i Rajko Blagojević iz Međunarodne radničke solidarnosti izabrani za člana i zamenika člana komisije koja će ocenjivati projekte na konkursu koji će biti raspisan. Sa istim učesnicima i u istom terminu sprovedena je i javna rasprava o programima udruženja za 2022. godinu.

²⁹ Pravilnik o načinu, postupku i kriterijumima za ostvarivanje prava za dodelu sredstava za podsticanje programa/projekata ili nedostajućeg dela sredstava iz budžeta grada Kragujevca za realizaciju programa/projekata od javnog interesa koje realizuju udruženja, "Sl. list grada Kragujevca", br. 4/2020 - prečišćen tekst i 35/2020, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_11/KG_035_2020_007.htm

e) Javna rasprava o određivanju prioriternih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje projekata kojima se doprinosi razvoju poljoprivrede

Prioritetne oblasti za finansiranje iz gradskog budžeta u 2021. u oblasti poljoprivrede utvrđene su tako što je resorna uprava, u skladu sa odredbama Pravilnika, formulisala svoj predlog i stavila ga na javnu raspravu koja je trajala pet dana. Zainteresovana javnost je od 22. do 26. marta mogla da doprinese ovom procesu slanjem komentara i sugestija, ali tu mogućnost nije iskoristilo nijedno udruženje ili pojedinac. Kao i u drugim sektorima, okončana je javnom tribinom koja je priređena 26. marta, kojoj je prema izveštaju prisustvovalo 7 predstavnika organizacija civilnog društva. Pošto udruženju Res Publika nije dostavljen zapisnik sa ove tribine nije poznato o kojim organizacijama je reč. Iz materijala koje smo dobili mogu se ustanoviti nazivi samo dve - **Udruženje proizvođača povrća, cveća i rasada "OSAONICA" i Društvo pčelara iz Stragara**, čiji su predstavnici izabrani za članove komisije koja će odlučivati o raspodeli sredstava na konkursu.

f) Javna rasprava o određivanju prioriternih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje programa kojima se doprinosi razvoju privrede u 2022. godini

Od 25. do 30. juna 2021. trajala je javna rasprava za utvrđivanje prioriternih oblasti u sektoru privrede za koje će biti raspisan konkurs za programe koja će udruženja sprovesti tokom 2022. godine. Tokom ovog perioda nisu pristigle primedbe, predlozi ni sugestije, što je na tribini održanoj poslednjeg dana juna konstatovao i član Gradskog veća za privredu Radomir Erić. On je bio predsedavajući na skupu, u kojem je uz službenicu Gradske uprave za društvene delatnosti, prisustvovao predstavnik samo jednog udruženja – **Organizacija potrošača Kragujevac**. Prisutni su se saglasili da će javni konkurs biti raspisan na osnovu prioriteta koje je ranije predložila gradska uprava, a jedini predstavnik zainteresovane javnosti, Zoran Nikolić iz Organizacije potrošača, imenovan je za člana komisije koja će ocenjivati koji programi zaslužuju finansiranje iz gradskog budžeta.

g) Javna rasprava o određivanju prioriternih oblasti za finansiranje/ sufinansiranje projekata kojima se doprinosi razvoju privrede u 2021. godini

Veoma neobičan vremenski okvir imao je proces raspodele novca za sprovođenje projekata u 2021. godini u oblasti privrede. Javna rasprava kojom se utvrđuju prioriteti za finansiranje trajala je od 3. do 6. decembra 2021. godine, a do 21. decembra kada je doneto rešenje o raspodeli novca, sprovedena je cela konkursna procedura³⁰. U javnoj raspravi, koja je okončana tribinom, učestvovala su dva udruženja: **Organizacija potrošača Kragujevac i Business Innovation Programs**. Kako predloga i sugestija nije bilo, učesnici su se saglasili da prihvate prioritete koje je ranije predložila resorna gradska uprava i da za člana konkursne komisije izaberu Zorana Nikolića iz Organizacije potrošača.

³⁰ Raspodela novca putem javnih konkursa biće predmet analize udruženja Res Publika u narednom periodu

Praksa kragujevačke lokalne samouprave u ovom segmentu je ujednačena i mehanizam uključivanja javnosti je isti. Istovremeno sa raspisivanjem poziva za učešće u javnoj raspravi resorna gradska uprava objavljuje i nacrt prioriteta u konkretnoj oblasti o kojima bi građani trebalo da se izjasne i to u veoma kratkom roku. Ova «ograničena agenda» se među stručnjacima za građansku participaciju ne smatra dobrom praksom uključivanja javnosti zbog toga što joj se već «serviraju» gotova rešenja koja treba da prihvatili ili odbije, odnosno ne dobijaju se autentični i kvalitetni predlozi.

Ove javne rasprave bile su jedna od tema o kojima je Res Publika konsultovala predstavnike osam udruženja građana. Većina njih je istakla da u ovom procesu ne učestvuje zbog toga što nisu obavešteni, pošto se poziv objavljuje na gradskom sajtu, i često ga uoče kada već bude kasno da kvalitetno i argumentovano doprinesu raspravi. Na osnovu informacija dobijenih od udruženja koja su aktivna u ovom procesu, nešto bolji sistem informisanja ima Odeljenje za poljoprivredu i zaštitu životne sredine, odnosno da su ekološka udruženja najbolje informisana o održavanjima javnih rasprava, javnim uvidima, tribinama i sl. Naime, ova služba ima «mejling listu», odnosno spisak adresa elektronske pošte određenog broja organizacija i grupa na koje šalje informacije o aktuelnostima u svom resoru. Tokom konsultativnog procesa istraživači su saznali i da pojedine organizacije pokušavale da, osim prioriteta za finansiranje, tokom tribine predlože obaveznu evaluaciju ili prezentaciju rezultata projekata koji su dobili podršku iz budžeta Grada, ali da oni nisu usvojeni, a organizacijama sugerisano da se kroz projekte bave «nečim što se vidi». Predstavnici pojedinih konsultovanih organizacija smatraju da gradska uprava na ove događaje poziva udruženja koja su «kooperativna» i iz godine u godinu učestvuju u svim fazama konkursne procedure (od određivanja prioriteta do raspodele sredstava) i redovno dobijaju novac iz budžeta.

Analiza Res Publike ukazuje i na to da je u 14 analiziranih javnih rasprava učestvovalo od 1 do 10 udruženja, a da pisanih predloga najčešće nema, odnosno da tokom ostavljenog perioda pristignu sugestije najviše dve organizacije. Slaba informisanost, unapred propisani prioriteti i veoma kratak rok za dostavljanje predloga i sugestija, od samo tri do najviše devet dana, su prepreka za veće učešće zainteresovanih, odnosno organizacija i grupa koje štite javni interes u različitim oblastima. Iako ove javne rasprave ne podrazumevaju učešće široke javnosti, kragujevačka lokalna samouprava bi trebalo da uloži više napora da informiše i uključi što više organizacija civilnog društva i održi funkcionalne javne rasprave koje dovode do kvalitativnih promena i unapređenja procesa zaštite javnog interesa u različitim oblastima. Ovaj vid uključivanja javnosti je posebno važan imajući u vidu da je reč o početku procesa koji se završava raspodelom novca iz gradskog budžeta udruženjima i organizacijama. Za to je u oblastima socijalne i zdravstvene zaštite, omladinske politike, privrede, poljoprivrede i ekologije u 2021. godini bilo izdvojeno 18.507.000,00 dinara.

3.2.2. Javne rasprave pri usvajanju strateških i planskih dokumenata

Prema propisima kragujevačke lokalne samouprave javna rasprava obavezno se sprovodi u postupku pripreme Plana razvoja Grada i dokumenata javne politike, kao što su strategije, programi, akcioni planovi i koncepti politike. Nadležna uprava dužna je da na veb sajtu i «drugi primeren način» obavesti javnost da je počeo rad na pripremi dokumenta u roku od sedam dana, kao i da uključi zainteresovane strane u konsultacije tokom sprovođenja ex-ante analize efekata³¹ (konsultacije u ranoj fazi). Kada je nacrt dokumenta javne politike pripremljen, pre nego što ga uputi Skupštini grada na razmatranje, Gradsko veća pak ima obavezu da organizuje javnu raspravu. Postupak započinje objavljivanjem javnog poziva na gradskom veb sajtu, koji ima propisane obavezne elemente. Javna rasprava traje najmanje 10 dana, tokom kojih zainteresovani mogu dostavljati predloge i sugestije u pisanoj formi. Važno je i to što je propisano da se uz javni poziv «obavezno se objavljuje i informacija o rezultatima konsultacija ... sprovedenih do početka javne rasprave»³². Takođe je utvrđeno da je Gradsko veće dužno da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na veb prezentaciji Grada, najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja skupštini na razmatranje i usvajanje dokumenta javne politike.

a) Strategija razvoja socijalne zaštite grada Kragujevca za period 2021 -2025. godine

Usvajanju ovog dokumenta prethodio je konsultativni proces pre i nakon izrade nacrtu, a sve informacije i dokumenta bila su dostupna na sajtu grada Kragujevca. U fazi pripreme nacrtu Strategije Gradska uprava za društvene delatnosti zainteresovane strane konsultovala je pisanim putem zbog nepovoljne epidemiološke situacije. Prema objavljenim dokumentima, u ovim konsultacijama su učestvovali kao predstavnici civilnog sektora: Udruženje za pomoć osobama sa autizmom, Međuopštinska organizacija «Savez slepih i slabovidih Republike Srbije – Kragujevac», Udruženje gluvih i nagluvih Šumadijskog okruga i Centar za samostalni život osoba sa invaliditetom.

Javna rasprava o Nacrtu Strategije sprovedena je od 25. novembra do 06. decembra 2021., pošto su na gradskom sajtu objavljeni Zaključak o sprovođenju javne rasprave i tekst nacrtu. Predloge i sugestije građani su mogli da dostave običnom ili elektronskom poštom, a tu priliku iskoristilo je samo Udruženje gluvih i nagluvih Šumadijskog okruga. Tokom javne rasprave organizovana su i dva sastanka – okrugli sto održan 29. novembra 2021. (imena/ nazivi organizacija učesnika nisu objavljeni), i javna tribina 06. decembra. Kako je u izveštaju o javnoj raspravi navedeno, ovom događaju prisustvovali su predstavnici javnog i nevladinog sektora – **Okružna organizacija Savez slepih i slabovidih Republike Srbije – Kragujevac, Udruženje gluvih i nagluvih Šumadijskog okruga i Udruženje za pomoć osobama sa autizmom.**

³¹ Identifikovanje potencijalnih pozitivnih i negativnih, direktnih i indirektnih efekata koji mogu da proizvedu mere sadržane u dokumentu javne politike, odnosno propisu, kako bi dokument javne politike, odnosno propis bio formulisan na takav način da se potencijalni negativni efekti svedu na najmanju moguću meru, a i ostvari željena promena.

³² "Službeni list grada Kragujevca " broj: 7/21 i 34/21, čl. 18

b) Plan razvoja kulture grada Kragujevca za period 2021 -2025. godine

Gradsko veće je u prvoj polovini decembra 2021. pozvalo zainteresovanu javnost da učestvuje u javnoj raspravi o nacrtu Plana razvoja kulture grada Kragujevca za period 2021 -2025. godine. Ovaj poziv sadržao je i informaciju da je za potrebe izrade ovog dokumenta Gradsko veće decembra 2020. godine, odnosno februara 2021.godine, obrazovalo Radni tim u čijem sastavu su pored predstavnika relevantnih ustanova kulture i predstavnici nauke, umetnosti i medija, ali imana članova tima ili nazivi institucija i organizacije koje predstavljaju nisu saopšteni.

Javna rasprava o nacrtu Plana trajala je od 10. do 20. decembra 2021. godine, ali interesovanja za slanje predloga u pisanoj formi, poštom ili mejlom, nije bilo. Okrugli sto istim povodom održan je 17. decembra, a prema navodima iz izveštaja o održanoj javnoj raspravi (koji nije objavljen na sajtu, već su ga istraživači dobili putem zahteva o pristupu informacijama od javnog značaja) tom događaju su prisustvovali samo predstavnici javnog sektora - ustanova kulture i Regionalne agencije za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja. Javna tribina održana je tri dana kasnije, 20. decembra 2021. Ovom skupu su, osim Radnog tima sa 11 predstavnika javnog sektora, prisustvovali i predstavnici udruženja **Art kvart i Udruženja književnika Srbije – književna zajednica Kragujevac.**

c) Plan razvoja grada Kragujevca od 2021 – 2031. godine

U skladu sa članom 14. Odluke javna rasprava u pripremi Plana razvoja grada sprovodi se po se po postupku propisanom posebnom odlukom Skupštine grada kojom se bliže određuje sadržina i postupak donošenja Plana razvoja u skladu sa propisom Vlade Republike Srbije kojim se utvrđuju obavezni elementi plana razvoja. Javno objavljenih podataka i dokumenata o sprovedenim konsultacijama u ranoj fazi formulisanja nacrtu Strategije nema, a do podataka o javnoj raspravi o nacrtu Res Publica je došla neposrednim učešćem u procesu, konsultovanjem sa organizacijama civilnog društva i putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Rezime Plana, Nacrt Plana i obrazac za dostavljanje sugestija javno su objavljeni 27. septembra 2021. godine, istog dana kada je, prema podacima iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi koji je Res Publici dostavila Gradska uprava za razvoj, počela javna rasprava. Zainteresovane strane imale su priliku da u pisanoj formi do 12. oktobra dostave svoje predloge i sugestije. Na jedno prepodne (30. septembra od 9 do 12 časova) dokument je bio na javnom uvidu uz mogućnost da pojedincima koji se zanimaju za nacrt službenici Gradske uprave za razvoj pruže dodatna pojašnjenja.

Tokom javne rasprave organizovane su i tri prezentacije: za obrazovnu zajednicu 01. oktobra, za poslovnu pet dana kasnije i za civilno društvo 07. oktobra. Zanimljivo je osim na gradskom sajtu najava da će skupovi biti održani objavljena i u nekoliko lokalnih medija, ali ne i podatak o tome gde i u koliko sati će se to dogoditi.

Iako je Res Publika organizacija koja pokreće građane i građanke Kragujevca da ostvare svoje pravo na informisanje i učesće u donošenju odluka u lokalnoj zajednici i koja godinama ukazuje lokalnoj samoupravi na probleme u ovim oblastima, udruženje nije dobilo direktan poziv elektronskom poštom kakav je dobio određen broj drugih organizacija. Zbog namere da tokom javne prezentacije saznamo više o nacrtu najvažnijeg strateškog/ planskog dokumenta koji treba da važi narednih 10 godina i u želji da doprinesemo njegovom uobličavanju, Res Publika se obratila informativnoj službi grada Kragujevca. U telefonskom razgovoru nam je rečeno da ne znaju kada i gde se skup održava i da «pozivi idu iz kabineta», uz obećanje da će se raspitati i naknadno nas obavestiti, što se do nije dogodilo. Do ove informacije smo došli zahvaljujući kolegama iz organizacije Praksis iz Kraljeva, koje su ranije, drugim povodom uspostavile kontakt sa članicom Gradskog veća za lokalnu samoupravu.

Konsultacije o Planu razvoja Kragujevca lokalna samouprava sproveda je u saradnji sa Regionalnom agencijom za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja (REDASP).



Ilustracija- Plan razvoja Kragujevca
izvor: kragujevac.rs

Prilikom da na javnoj prezentaciji podele svoje stavove o nacrtu dokumenta iskoristili su predstavnici udruženja **Romanipen, Kluba za decu sa smetnjama u razvoju, Udruženja dece sa smetnjama u razvoju.** Uz usmene, dodatno obrazložene pisane predloge dostavili su **Udruženje za pomoć osobama sa autizmom, Forum mladih sa invaliditetom, Prvi prvi na skali i Res Publika.** Da je lokalna uprava prihvatila njihov doprinos i uvažila sugestije ili ih pak odbacila predlagači nikada nisu zvanično obavesteni, već su ishod mogli da saznaju tek kada se Nacrt Plana razvoja Kragujevca našao pred odbornicima Skupštine grada, odnosno kada je usvojen i objavljen u Službenom listu grada Kragujevca.

Predstavnici udruženja Res Publika su tokom javne prezentacije lokalnoj upravi i REDASP-u ukazali na to da u Aneksu 1 dokumenta, koji čini analiza postojećeg stanja u različitim društvenim oblastima, nedostaje sektor javnog informisanja³³. Da je reč o važnom segmentu ukazuje i to što se u mnogim drugim oblastima poput zaštite životne sredine i kulture ukazuje na teškoće i izazove uzrokovane nedovoljno kvalitetnim informisanjem građana i građanki Kragujevca. Iako je prvobitno objašnjeno da je tehnička greška razlog što nema poglavlja Informisanje, Res Publika je kasnije dobila poziv da dopuni dokument i doprinese njegovom uobličavanju kreiranjem analize kragujevačke medijske scene³⁴. Takođe, usvojen je naš i predlog da se u Plan razvoja grada do 2031. godine doda kao prioritetni cilj unapređenje okruženja za rad medija i informisanje građana u javnom interesu, kao i indikatori za njegovo praćenje. Smatrali smo da zbog svih problema koji su opterećivali kragujevačku medijsku scenu i značajno uticali na pad kvaliteta informisanja građana, lokalna samouprava ima obavezu da ovu društvenu delatnost u narednom periodu tretira kao jedan od prioriteta. Uspostavljanje održivog sistema finansiranja proizvodnje medijskih sadržaja u skladu sa profesionalnim standardima, unapređenje i efikasnija primena relevantnih medijskih propisa, povećana transparentnost i pokretanje javnog dijaloga o prioritetnim temama, treba da doprinesu kvalitetnom javnom informisanju građana i građanki Kragujevca. Pokazatelj da se u praksi to zaista i dešava biće veća budžetska izdvajanja za medije, raspisivanje bar jednog konkursa godišnje, povećanje indeksa transparentnosti i uključivanje građana u definisanje tema od javnog interesa.

3.2.3. Javna rasprava o budžetu grada Kragujevca za 2022. godinu

Prema gradskoj Odluci o javnim raspravama u postupku pripreme budžeta javnost se mora konsultovati o nacrtima plana javnih investicija i odluke o budžetu. U dokumentu se izričito navodi: «Direktni korisnik budžeta, kao ovlašćeni predlagač kapitalnog projekta u smislu zakona i drugog propisa kojim se uređuje postupak pripreme budžeta, može odlučiti da o predlozima ideja za kapitalne projekte iz svoje nadležnosti, konsultuje građane putem javne ankete, odnosno drugog oblika konsultovanja. Uz poziv za sprovođenje javne rasprave, pored obrazloženog nacrta plana objavljuju se i informacije o rezultatima konsultacija ukoliko su prethodno sprovedene u skladu sa stavom 1. ovog člana. Prilikom utvrđivanja predloga kapitalnih projekata za uključivanje u predlog finansijskog plana i revidirani plan javnih investicija, direktni korisnik budžeta, odnosno organ nadležan za finansije i Gradsko veće, vodiće računa o predlozima i sugestijama datim u javnoj raspravi.»³⁵

³³ <https://www.respublica034.rs/vesti/informisanje-greskom-ispalo-iz-vizije-razvoja-kragujevca>

³⁴ <https://www.respublica034.rs/vesti/vratili-smo-informisanje-u-plan-razvoja-kragujevca>

³⁵ "Službeni list grada Kragujevca " broj: 7/21 i 34/21; čl. 11

Poziv za javnu raspravu o nacrtu odluke o budžetu Grada, Gradsko veće mora da objavi najmanje sedam dana pre dana njenog održavanja. Prema javno dostupnoj dokumentaciji, načelnik Gradske uprave za finansije i javne nabavke 15. oktobra obavestila je javnost, odnosno sve zainteresovane institucije, organizacije, i pojedince «da u periodu od 15. oktobra do 25. oktobra do 12 časova mogu da uzmu učešće u javnoj raspravi o nacrtu Odluke o budžetu grada Kragujevca za 2022. godinu». Dokument je bio objavljen na gradskom sajtu i na oglasnim tablama u prostorijama gradske uprave i mesnih zajednica. Primedbe i predloge moguće je bilo dostaviti elektronskom poštom, ubacivanjem u kutiju u holu gradske uprave i poštom (ukoliko pismo stigne do 25. oktobra u podne). Dodatno, zainteresovanim građanima bilo je omogućeno da 22. oktobra 2021. godine u periodu od 9 do 12 časova, u u zgradi Gradske uprave grada lično da izvrše uvid u dokument, gde su im službenici bili na raspolaganju za dodatna objašnjenja.

Još jedna novina tokom javne rasprave o budžetu Kragujevca za 2022. godinu bilo je konsultovanje građana kroz online anketu³⁶. Iako je reč o dobroj ideji, ova inicijativa nije adekvatno sprovedena u praksi. Upitnik je bio dug, imao je dvadesetak polja koje je trebalo popuniti, pri čemu su anketirani građani mogli da izaberu samo jednu prioritarnu oblast iz svakog segmenta programskog budžeta – 1) stanovanje, urbanizam, prostorno planiranje; 2) komunalne delatnosti; 3) lokalni ekonomski razvoj; 4) razvoj turizma; 5) poljoprivreda i ruralni razvoj; 6) zaštita životne sredine; 7) organizacija saobraćaja i saobraćajne infrastrukture; 8) predškolsko vaspitanje; 9) osnovno obrazovanje; 10) socijalna i dečija zaštita; 11) zdravstvena zaštita; 12) razvoj kulture i informisanja; 13) razvoj sporta i omladine i 14) energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije. Upitnik nije posebno promovisan, niti su ga pratila pojašnjenja o tome zašto je ponuđen i čemu će služiti, kao ni uputstva o popunjavanju. Takođe, anketirani su morali da biraju između vrlo uopštenih prioriteta o kojima nemaju dodatne informacije i pojedinosti, čime su praktično prinuđeni da donose odluku na osnovu emocija ili ličnih afiniteta. Tako na primer u oblasti zdravstvene zaštite moraju da odluče da li prednost daju funkcionisanju primarne zdravstvene zaštite ili sufinansiranju vantelesne oplodnje ili «aktivnostima društvene brige za javno zdravlje», iako je odlukom o budžetu predviđeno javno finansiranje svih navedenih tema. Rezultati kompletne ankete nikada nisu sistematizovani i javno objavljeni, čak ni u materijalu koji je istraživački tim dobio od gradske uprave na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Na jednoj od fotografija koje su nam dostavljene (pretpostavljamo kao deo iz Izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi) vidi se samo odgovor na pitanje za šta bi iz gradskog budžeta prema mišljenju anketiranih trebalo ubuduće izdvajati više novca. Ostaje nepoznato kako su učesnici ankete ocenili transparentnost trošenja novca i iskustvo učešća u javnim raspravama.

³⁶ <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfcPkyFYyVvescYly5nStFu2TIAz6GFxYrCLOeFTDDNnFgwx/viewform>

Javna rasprava u trajanju od 10 dana, elektronska anketa i mogućnost javnog uvida predstavljali su značajan pomak u odnosu na praksu «vikend javnih rasprava» koji je kragujevačka lokalna samouprava negovala nekoliko prethodnih godina. Naime, ranije su nacrti odluke o budžetu objavljivani na sajtu i izlagani u zaključanim oglasnim ormanima u zgradi grada i mesnim zajednicama u petak pred kraj radnog vremena, a uklanjani već u ponedjeljak prepodne. Udruženje Res Publika, kao i pojedini aktivisti negodovali su zbog ovakvog odnosa prema građanima, izigravanja obaveze sprovođenja javne rasprave i nedostatka transparentnosti, ali je lokalna samouprava ignorisala ove apele.

Kao što građani nisu dobili povratne informacije o rezultatima ankete o budžetskim prioritetima, tako ni oni koji su uložili trud da obrazlože i pošalju svoje predloge nikada nisu dobili odgovor ili obaveštenje gradske uprave, iako ima obavezu da informiše predlagače o ishodu. Slično je i sa rezimeom cele javne rasprave, čije publikovanje je predviđeno Zaključkom Gradskog veća³⁷ u kojem je navedeno «Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi će biti objavljen na veb prezentaciji Grada, pre podnošenja Odluke o budžetu grada Kragujevca za 2022. godinu, Skupštini grada na razmatranje i usvajanje». Na osnovu Zaključka o usvajanju izveštaja o javnoj raspravi i isečaka/ fotografija, koji su Res Publici poslali kao odgovor na zahtev za dostavljanje izveštaja ili zapisnika o sprovedenoj javnoj raspravi, može se rekonstruisati da je gradskoj upravi dostavljeno 14 predloga, a da je anketu popunilo 36 ispitanika. U glasačku kutiju u holu gradske zgrade svoje sugestije ubacili su **Mesna zajednica Prvi maj, građani Gučevske ulice u Maršiću, stanovnici Mlavske ulice, kao i žitelji Sušice**. Svi oni tražili su da se u 2022. iz budžeta finansiraju infrastrukturni radovi, slično kao što su predložile i **mesne zajednice Čumić i Gornje Jarušice**. Elektronskim putem predloge su poslali kragujevački **Crveni krst, MZ 21. oktobar i udruženje Res Publika**, a na isti način su stigla i dva predloga građana / pojedinaca. Na javnoj tribini sugestije su uputili **udruženje Ekomar i grupe građana iz Vlakče i Beloševca**.

Udruženje građana Res Publika³⁸ uputilo je zvaničan predlog na Nacrt odluke o budžetu Grada Kragujevca za 2022. godinu, koji podrazumeva veća izdvajanja za oblast javnog informisanja. Kako je lokalna samouprava u okviru Programa 13- Razvoj kulture i informisanja, za usluge emitovanja i štampanja, odnosno za subvencije privatnim preduzećima, planirala da izdvoji 10.000.000 dinara, predložili smo da se ta suma uveća tri puta, to jest da budžet za medije u 2022. iznosi 30.000.000. Argumentacija za obrazloženje ovog predloga zasnivala se na iskustvu raspodele sredstava na konkursu za sufinansiranje medijskih sadržaja od javnog interesa u 2021. godini, praksi koju primenjuju gradovi slični Kragujevcu, kao i očekivanoj privatizaciji Radio televizije Kragujevac.

³⁷ Gradsko veće, Broj: 400-1317/21-V, 15. oktobar 2021. godine

³⁸ <https://www.respublica034.rs/medijsko-skloniste/res-publika-predlaze-uvecanje-gradskog-budzeta-za-informisanje>

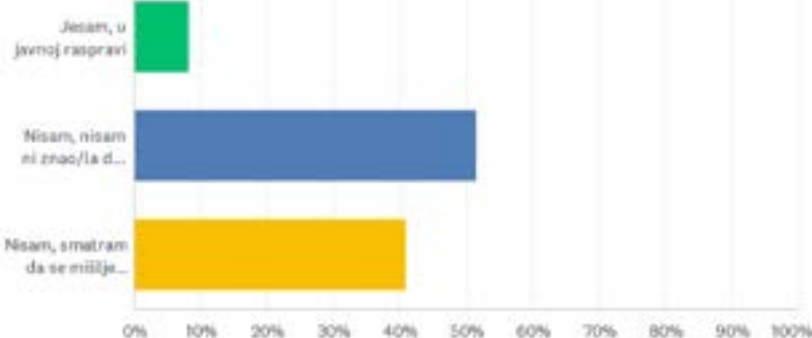
3.3. Konsultovanje građana koje je sprovela Res Publika

3.3.1. Online anketa

Sa namerom da saznamo više o iskustvu i spremnosti građana i građanki Kragujevca da učestvuju u javnim raspravama, kao prilikama da utiču na oblikovanje gradskih odluka i propisa, Res Publika je kreirala i objavila anketu sa samo tri ključna pitanja. U ovom vidu konsultacija učestvovalo je 120 Kragujevčana i Kragujevčanki koji koriste internet, među kojima su četvrtinu činili mladi od 18 do 35 godina.

Na pitanje «Da li ste do sada na bilo koji način učestvovali u donošenju ili oblikovanju neke odluke lokalne samouprave u Kragujevcu (npr. Odluka o budžetu za 2021. godinu, urbanistički planovi, strategije, procene uticaja na životnu sredinu i slično)?» samo 8,3% ispitanika odgovorilo je potvrdno. Skoro 52% njih označilo je da nije znalo, odnosno nije bilo informisano o tome sa može da učestvuje, a 40,8% učesnika ne učestvuje zato što smatra da se mišljenje građana ne uvažava.

Da li ste do sada na bilo koji način učestvovali u donošenju ili oblikovanju neke odluke lokalne samouprave u Kragujevcu (npr. Odluka o budžetu za 2021. godinu, urbanistički planovi, strategije, procene uticaja na životnu sredinu i slično)?(možete izabrati samo jedan ponuđeni odgovor)



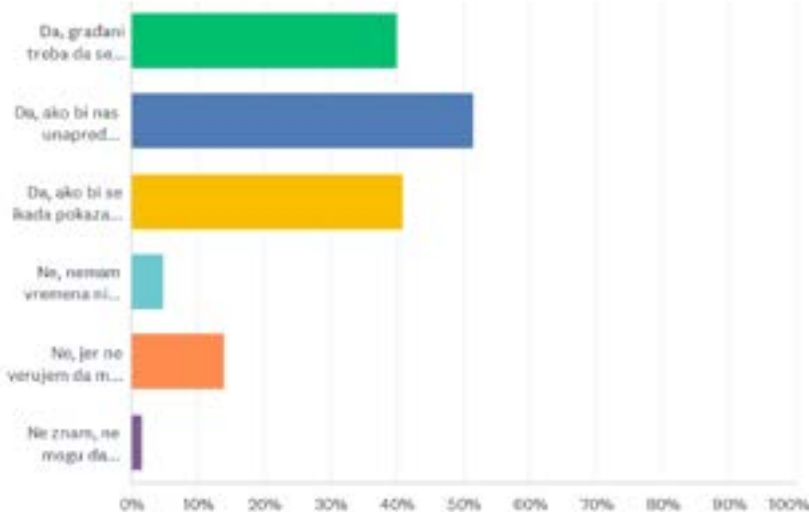
Pitanja	Odgovori
Jesam, u javnoj raspravi	8.33%
Nisam, nisam ni znao/la da mogu (nisam informisan/a o tome)	51.67%
Nisam, smatram da se mišljenje građana ne uvažava zaista	40.83%

Ilustracija Grafikon 1- Učešće građana i građanki Kragujevca u javnim raspravama – prethodno iskustvo

Visok nivo neinformisanosti i nepoverenja potvrđen je i u odgovoru na drugo pitanje «Da li ste učestvovali u anketi o prioritetima za finansiranje iz budžeta grada Kragujevca koja je objavljena na sajtu www.kragujevac.rs ili ste dostavili svoj predlog lično, elektronskom ili običnom poštom?». Nešto manje od 60 odsto anketiranih nije znalo da postoje ove prilike, a skoro 40 procenata tvrdi da ne učestvuje u javnoj raspravi zbog toga što smatra da lokalnoj samoupravi nije zaista stalo do mišljenja građana i da ih pita o tome «pro forme».

Uprkos odgovorima na prva dva, povratne informacije koje su građani ostavili kod trećeg pitanja «Da li biste i pod kojim uslovima učestvovali u javnoj raspravi, anketama ili drugim formama konsultacija građana o trošenju budžetskog novca, planiranju i izgradnji, investicijama i slično?» deluju ohrabrujuće. Ispitanici su mogli da izaberu više ponuđenih opcija. Građani su tako potvrdili da interesovanje za participaciju postoji, odnosno da treba da se pitaju i učestvuju kada im se pruži prilika. Uslovi za to su da budu unapred pravovremeno, jasno i jednostavno o svemu informisani, kao i da im lokalna samouprava demonstrira da zaista uvažava njihove predloge.

Da li biste i pod kojim uslovima učestvovali u javnoj raspravi, anketama ili drugim formama konsultacija građana o trošenju budžetskog novca, planiranju i izgradnji, investicijama i slično? (možete izabrati najviše tri ponuđena odgovora)



Pitanja	Odgovori
Da, građani treba da se pitaju i učestvuju uvek kada im se pruži prilika	40,00%
Da, ako bi nas unapred informisali pravovremeno, jasno i jednostavno o svemu	51,67%
Da, ako bi se ikada pokazalo da lokalna uprava uvažava predloge građana	40,83%
Ne, nemam vremena ni volje da se time bavim	5,00%
Ne, jer ne verujem da mogu bilo šta da promenim (političari se ionako pitaju o svemu)	14,17%
Ne znam, ne mogu da procenim	1,67%

Ilustracija Grafikon 2- Učešće građana i građanki Kragujevca u javnim raspravama – preduslovi

3.3.2. Kragujevački građanski kafe

Kako bi došao do do boljeg uvida u stavove i očekivanja Kragujevačana i Kragujevčanki o temi demokratske participacije i dobije dodatno tumačenje rezultata online ankete istraživački tim osmislio je događaj poz nazivom Kragujevački građanski kafe. To je bila specifična forma neposrednih konsultacija građana i građanki Kragujevca o njihovom učešću o donošenju odluka u lokalnoj zajednici, odnosno traganja za odgovorom na pitanje «Šta je potrebno promeniti da bi građani i građanke Kragujevca bili aktivniji u donošenju odluka u lokalnoj zajednici, posebno godišnjeg budžeta grada?». Gosti Res Publike bili su Kragujevčanke i Kragujevčani koji se interesuju za društvena zbivanja u lokalnoj zajednici, redovno koriste internet i/ili informišu se pristupajući medijima putem društvenih mreža. Uslov je bio da su zainteresovani za građanski aktivizam, aktivni u svojim naseljima ili savetima mesnih zajednica ili da imaju bar neka iskustva u društvenom angažovanju (humanitarne, volonterske, ekološke akcije i sl.).



Ilustracija- Kragujevački građanski kafe (fotografija Res Publike)

Kroz Kragujevački građanski kafe istraživački tim je od «iskusnijih aktivista» saznao dosta o problemima u funkcionisanju i finansiranju saveta mesnih zajednica, kao i da lokalna samouprava ignoriše inicijative građana upućene institucionalnim putem, te da je za njen uspeh važan «neformalni, politički kontakt» ili masovnost i jak pritisak putem medija i na društvenim mrežama.

«Do avgusta pišem želje, pa ako neko uvaži, možda dobijem to što sam tražio za dve godine»

Član saveta seoske mesne zajednice

«Mi dajemo predloge i van zvaničnih prilika, ali nas ignorišu, nema komunikacije sa gradskim vlastima. Takav odnos obeshrabruje ljude da se angažuju»
Građanin, 45 godina

Kragujevački građanski kafe istraživačima je još jednom potvrdio visok nivo nepoverenja građana u institucije, kao i njihovu nedovoljnu obaveštenost o prilikama za učešće u donošenju odluka. Ignorisanje, nečinjenje, ćutanje ili loše, pa i protiv zakonite prakse javnih vlasti koje građani primećuju, deluju na njih odvrćajuće i demotivišuće, iako prepoznaju teme od javnog interesa i dugoročni uticaj javnih politika.

«Digla sam ruke od svega. Ne verujem da bi neko stvarno uvažio ako pošaljem (predlog). Ništa me ne bi uverilo da promenim mišljenje u ovom trenutku, izgubila sam veru u društvo, u javne službe. Svuda su korupcija i nepotizam. Teško ćemo to promeniti.»

Građanka, 62 godine

«Ne učestvujem jer nisam informisan o tome. Čak i da imam volju, ne znam kada i kome da se obratim. Plus, nemam ni veru u sistem, ni da će moje mišljenje neko da uvaži, bilo ono ispravno ili ne. Sve je besmisleno, mada bih se možda uključio u teme od životnog značaja, nešto što utiče na živote budućih generacija, kao što je ekologija»

Građanin, 34 godine

3.4. Zaključci i preporuke za unapređenje participativnosti

Kvalitetno informisanje o prilikama za učešće u procesu donošenja odluka u lokalnoj zajednici i jačanje poverenja građana u institucije ključni su preduslovi za veću njihovu participaciju u odlučivanju i istinski doprinos demokratskim procesima. To podrazumeva važne promene politika i praksi koje bi lokalna samouprava u Kragujevcu što pre morala da počne da primenjuje u saradnji sa civilnim društvom i medijima.

Preporuke za unapređenje informisanja građana:

- ▶ Potrebno je da gradske uprave, organi i službe prošire svoje «mejling liste» i kontaktiraju što više udruženja kako bi ih pozvali na konsultacije u ranim fazama ili obavestili o održavanju javne rasprave o nacrtima već pripremljenih dokumenata;
- ▶ Građani moraju biti bolje informisani o prilikama za učešće u odlučivanju i važnosti građanske participacije putem lokalnih medija, a ne samo putem objava na sajtu grada Kragujevca i oglasnim tablama mesnih zajednica;
- ▶ Lokalna samouprava mora da unapredi svoju komunikaciju sa građanima putem društvenih mreža, da učini da ona bude dvosmerna, odnosno da građani ne budu samo primaoci obaveštenja već ohrabreni da postavljaju pitanja, daju sugestije, iznose predloge i sl. To se posebno odnosi na kanale na najpopularnijim mrežama kao što su Fejsbuk i Instagram, koje koristi veliki broj građana i građanki Kragujevca koji pripadaju grupi aktivnih i zainteresovanih za društvena zbivanja;
- ▶ Gradski funkcioneri i službenici moraju biti dostupni za intervju, izjavu ili komentar svim medijima bez diskriminacije, a u javnim nastupima koristiti jednostavan jezik, bez stručnih i birokratskih termina, koji razume najveći broj građana.

Preporuke za unapređenje poverenja građana:

- ▶ Nužno je da lokalna samouprava odgovara svim građanima, neformalnim grupama ili organizacijama koje upute predlog tokom procesa konsultacija ili joj se obrate na sopstvenu inicijativu;
- ▶ Neophodno je da lokalna samouprava bude otvorena za saradnju sa svim organizacijama civilnog društva i ceni doprinos udruženja koja imaju kontrolnu i nadzornu ulogu u zajednici i kritički su nastrojena prema postupanju javnih vlasti;
- ▶ Potrebno je da period trajanja javnih rasprava bude produžen kako bi zainteresovani građani i organizacije imali dovoljno vremena da pripreme, obrazlože i dostave svoje predloge i sugestije;
- ▶ Trebalo bi kreirati dodatne prilike za direktnu komunikaciju predstavnika lokalne samouprave sa građanima kroz organizovanje tematskih tribina i javnih diskusija van prostorija gradske uprave (na terenu), kao i neformalnih događaja poput «građanskog kafea» na gradskom i seoskom području;
- ▶ Neophodno je prihvatiti principe i dobre prakse konsultovanja građana u svim fazama kreiranja i usvajanja javnih politika, kao i participativnog budžetiranja i koristiti resurse i podršku koje na raspolaganje stavljaju partneri iz Srbije i inostranstva (npr. Savet Evrope, ALDA, naučni instituti i dr.)



WeBER

Western Balkan Civil Society
Empowerment for a
Reformed Public Administration

2.0

