



Priručnik o  
odgovornom

i transparentnom

pružanju usluga

na lokalnom nivou

O participatornim mehanizmima i  
intervencijama građanskog društva





## Sadržaj

### Poglavlje 1

#### **Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori – Demokratski izazov**

Unaprijeđenje lokalne demokratije znači povećanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou. Ovo poglavlje daje uvod u ovu izazovnu temu

6

### Poglavlje 2

#### **Standardi javne etike**

U cilju pružanja pomoći lokalnim samoupravama da postignu veće standarde javne etike u svom radu, Savjet Evrope i Zajednica opština Crne Gore su razvili šest standarda koji se mogu implementirati kako bi se postigla transparentna, odgovorna i efikasna lokalna samouprava

10

### Poglavlje 3

#### **Lekcije naučene iz pilot projekata**

U okviru projekta „Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori“, pet pilot projekata je implementirano u Bijelom Polju, Nikšiću, Pljevljima, Podgorici i Tivtu u periodu od oktobra 2010. do jula 2011. Ovo poglavlje daje pregled naučenih lekcija kao instrumenata za buduće projekte. Rezime pilot projekta se može naći u dodatku ovog Priručnika

18

### Poglavlje 4

#### **Stanje svijesti građana i lokalne samouprave u odnosu na odgovornost i transparentnost**

Aktivnosti na planu reforme lokalne samouprave uticale su na formiranje svijesti u lokalnoj samoupravi i kod građana u pogledu njihovih uloga, zadataka i odgovornosti. Šta je postignuto do sada i šta je ostalo još da se uradi

24

### Poglavlje 5

#### **Najbolje prakse u oblasti transparentnosti i odgovornosti**

Transparentnost i odgovornost su prepoznati od strane lokalnih samouprava u Evropi kao ključni principi za stvaranje transparentnog okruženja na lokalnom nivou. Kako bi inspirisali čitaoce, dali smo neke primjere najboljih praksi iz cijele Evrope

28

### Poglavlje 6

#### **Zaključci i preporuke**

Zaključci i preporuke su dati kako bi se zapamtili najvažniji nalazi u oblasti odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou

50





Dragi čitaоче,

Zajednica opština Crne Gore (ZOCG) i Agencija za međunarodnu saradnju Zajednice opština Holandije (VNG International) sa ponosom Vam predstavljaju ovaj Priručnik o odgovornom i transparentnom pružanju usluga na lokalnom nivou. Priručnik je nastao kao rezultat saradnje između Zajednice opština i VNG International u okviru projekta „Podizanje odgovornosti i transparentnosti na opštinskom nivou u Crnoj Gori“. Ovaj projekat je finansiran iz Programa za socijalne transformacije centralne i istočne Evrope (Matra) holandskog Ministarstva spoljnih poslova. Izradom ovog priručnika realizuje se više mjera i aktivnosti iz Modela Programa borbe protiv korupcije i Akcionog plana za 2008-2011.

Kao što sama riječ „Priručnik“ i podnaslov „o participatornim mehanizmima i intervencijama građanskog društva“ govore, ova publikacija pruža čitaocima praktične primjere i korisne instrumente i savjete za korišćenje participatornih mehanizama u svakodnevnom radu lokalnih uprava i organizacija građanskog društva. Cilj ovog Priručnika je da pruži teoretski okvir za jačanje načela odgovornost, transparentnost i javnu etiku i praktične primjere kako lokalna samouprava, građani i organizacije građanskog društva zapadne i jugoistočne Evrope koriste participatorne mehanizme za poboljšanje u pružanju svojih usluga.

Nadamo se da će sadržaj ovog Priručnika inspirisati mnoge lokalne samouprave i organizacije građanskog društva da primijene participativni pristup u svakodnevnom radu i da će na taj način doći do jačanja principa odgovornosti i transparentnosti u lokalnoj samoupravi.



Rajko Golubović  
Generalni sekretar ZO



Peter Knip  
Direktor VNG International

## Jačanje odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou u Crnoj Gori

# Demokratski izazov

Rad na poboljšanju odgovornosti i transparentnosti javne uprave predstavlja snažan doprinos kvalitetu demokratije (lokalne) uprave. Ovo je naročito važan izazov na lokalnom nivou.

### DOBRA LOKALNA UPRAVA

Svodi korupciju na najmanju mjeru, uzima u obzir stavove manjina i obezbijeduje da se glas najvulnerabilnijih društvenih grupa čuje prilikom donošenja odluka:

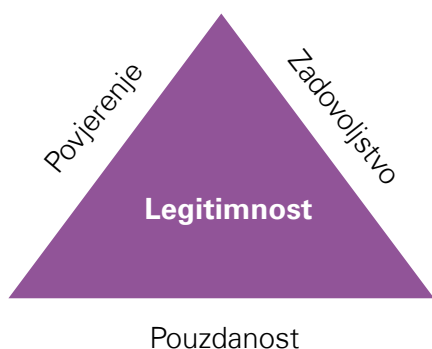
#### Odgovara na sadašnje i buduće potrebe društva

Lokalna samouprava je prolaz do vlade u cjelini, tako da će rezultati jačanja odgovornosti i transparentnosti na lokalnom nivou biti doprinos kredibilitetu javne administracije u cjelini.

U jednom demokratskom društvu, **zastupanje interesa građana je najvažniji princip**. Građani periodično daju mandat svojim izabranim predstavnicima. Oni delegiraju dio svojih ovlašćenja ljudima, kandidatima kojima vjeruju. To je osnova demokratije. Na različitim nivoima političke scene ovaj akt predstavlja suštinski dio odnosa između birača i njihovih izabranih predstavnika. To je jedan od tri osnovna elementa u trouglu legitimnosti<sup>1</sup>. Prvi element legitimnosti izabranih predstavnika – **povjerenje** – najvažnija je odgovornost izabrane Skupštine (svi članovi parlamenta zajedno). Drugi element je odnos između Skupštine i izvršne vlasti (odbor, predsjednik opštine (gradonačelnik i lokalna uprava). Ovaj odnos se zasniva na **pouzdanosti**, koju možemo posmatrati kao institucionalnu legitimnost, odnosno kao odgovornost legitimno izabranih organa lokalne samouprave u vršenju vlasti. Treći element se odnosi na **zadovoljstvo** i veže se za dobre javne usluge. Zadovoljavanje javnih potreba, generalno, je osnovna odgovornost lokalne samouprave kao organizacije (predstavničkog organa, izvršnog organa i lokalne uprave), i svakog javnog službenika, pojedinačno.

Ovaj matematički prikaz (*Ilustracija 1*) znači interes za brigu o legitimnosti. Povjerenje, pouzdanost i zadovoljstvo su elementi koji se prožimaju i održavaju sistem kao krov. **Transparentnost i odgovornost predstavljaju važne stubove**. Oni su važni za organizacionu kulturu kako bi se javna uprava i politički vrh spriječili u korupciji i prevari u različitim dimenzijama i odnosima između građana i uprave.

*U jednom demokratskom društvu, zastupanje interesa građana je najvažniji princip*



Ilustracija 1 - Trougao legitimnosti

<sup>1</sup> Preuzeto od prof. Theo Toonen, profesora javne uprave na Univerzitetu Leiden

## Dimenzije građanstva

Građani i uprava su povezani na različitim dimenzijama<sup>2</sup>. Građanin je klijent koji postavlja visoke zahtjeve u smislu pružanja usluga. Građanin je takođe i birač koji, posredstvom svog glasa, ulaže u odnos povjerenja sa izabranim predstavnicima. Dalje, građanin takođe učestvuje u kreiranju i donošenju javne politike. Lokalna uprava redovno poziva građane da zajedno razvijaju politiku na participativan način. Konačno, građanin je dio građanske zajednice u kojoj lokalni organi vrše vlast, a građanin je aktivni subjekat. Tabela dolje daje pregled ove četiri dimenzije.

4 dimenzije odnosa između građana i (lokalne) uprave	
Građanin	Lokalna uprava
Klijent	←→ Pružalac usluge
Glasič	←→ Izabrani predstavnik
Učesnik u izradi politike	←→ Donosilac politike
Subjektat	←→ Nadležni organ

Ove dimenzije su najkonkretnije na lokalnom nivou, dok su lokalna vlada i lokalna javna uprava najbliži nivo vlade. Na taj način se odnos između građanina i (lokalnog) nadležnog organa može posmatrati kao izvor moći i vlasti koja je relevantna za demokratski sistem generalno.

### Vidljiva i vulnerabilna

Blizinu lokalne uprave određuju dva aspekta: **vidljivost i vulnerabilnost**. Ovi aspekti su naročito važni u smislu odgovornosti i transparentnosti. Odgovornost se veže za osobe koje možete sresti na pijaci, u kafiću i u lokalnim medijima.

**Vidljivost** čini vladu otvorenijom i može se posmatrati kao mogućnost: ono što vidiš, to i dobijaš. Rezultati su mjerljivi a građani i privredni subjekti ih mogu direktno koristiti: od građevinske dozvole do čiste ulice nakon formiranja javne službe za sakupljanje otpada.

Blizina stvara **vulnerabilnost** i može predstavljati prijetnju. Svaki korak koji napravi lokalna uprava može se smatrati javnim gestom osoba ili djelova organizacije. To znači da ljudi mogu očekivati objašnjenje svakog koraka koji naprave javni službenici ili politički predstavnici, čak i kad za to nema (formalnog) razloga. Ovo ponekad komplikuje djelovanje vlade, naročito u trenucima političkog pritiska. Blizina u smislu susjeda (ponekad bukvalno) dodatno ga komplikuje. Lični razlozi, stare veze, porodične obaveze mogu dovesti do očekivanja posebnog tretmana koji se ne može pružiti shodno pravilima koja nameće zakon. Prema tome, blizina na lokalnom nivou predstavlja i prednost u odnosima između građana i javne uprave, a može biti i nedostatak.

*Vidljivost čini vladu otvorenijom i može se posmatrati kao mogućnost: ono što vidiš, to i dobijaš*

<sup>2</sup> Za šire objašnjenje konsultujte „Pružanje usluga, izazov za lokalnu vladu“, VNG International, program LOGO East [www.vng-international.nl](http://www.vng-international.nl)

## Legitimnost traži naporan rad

Dužnost je da se aktivno radi na izbjegavanju prevelikog broja rizika kako se ne bi ugrozila legitimnost demokratskog sistema. To je posao ljudi, a ne mašina. Intezivni i složeni odnosi sa građanima zahtijevaju stalan razvoj kadrova, unapređivanje znanja i kompetencija javnih službenika kao i političkih organa. Svaka mala greška u smislu integriteta osobe znači nanošenje štete cjelini. Ovim nije lako upravljati, ali sa druge strane: to je pitanje za sve vlade širom svijeta. Dakle, dobre i loše prakse se mogu naći svuda.

Zbog toga je važno da se donesu odgovarajuća akta, kao na primjer: **poslovnici, odluke i pravilnici, kojima se propisuju procedure, način rada i odlučivanja**, pravilno i transparentno upravljane i vršenje javnih poslova od strane odbornika, rukvooodilaca i lokalnih javnih službenika. Da pojasnimo, ovo je ulaganje u povjerenje. Dakle, budite otvoreni u smislu korišćenja poslovnika, jer se može posmatrati kao vrsta javne zaštite. To je izjava o pravičnosti i posvećenosti **integritetu**. Naglašava potrebu za moralnim standardima javnog sektora, čak i šire, može biti signal i privatnom sektoru, znak kredibiliteta i pozitivnog podsticaja za poreske obveznike u smislu: „U javnom sektoru se možemo dobro brinuti o vašem novcu. **Potrošili smo ga na javna dobra. Ova vlada je zbog toga vrijedna povjerenja**“.

*Lokalne vlasti  
treba da budu  
otvorene za ideje  
građana*

## Partneri u kredibilitetu i povjerenju

Političari, javni službenici i drugi akteri, poput privrednih subjekata, NVO-a i građana kao pojedinca, su partneri vladi vrijednoj povjerenja. Ovo zahtijeva konstantnu praktičnu obuku, svijest o značaju pouzdanosti, kredibiliteta i povjerenja.

To znači stalan razvoj transparentnosti u odnosu između građana i (lokalne) javne uprave. **Integritet i učešće** su potrebni jedan drugom, što na prvom mjestu znači da lokalna vlada i lokalni javni službenici treba da budu **otvoreni za informativne potrebe** građana, privrednih subjekata, organizacija civilnog društva, zainteresovanih grupa i itd. To znači da oni treba da budu dobro informisani o donošenju odluka generalno, ali i o procedurama i uslovima za pružanje konkretnih usluga (naprimjer: dobijanje građevinske dozvole, izdavanje licence za prodaju robe na pijaci, itd.)

Drugo, lokalna vlada treba da bude **otvorena za ideje građana**. Kad god skupština opštine donosi odluku o značajnim i složenim pitanjima, kao na primjer o godišnjem budžetu, treba da razmisli o tome da li su i kako su konsultovani građani. Lokalna vlada treba da nastoji da izgradi pravičnu i snažnu društvenu osnovu za teške odluke i mudro da iskoristi moć mišljenja zajednice. Lokalna uprava mora uvijek **biti spremna za uključivanje** građana iz različitih motiva. To nije uvijek lako i traži **ravnotežu između distance i obaveze** nadležnih organa. Ali, to je način za upoznavanje sa mogućnostima koje pruža aktivna interakcija sa vašim stanovništvom i u smislu zadržavanja povjerenja i pouzdanosti kao pokretača demokratskog sistema.



Na kraju, mora se razumjeti da **integritet predstavlja rizik** kada niste upoznati sa nekoliko razloga **za i protiv**. Transparentnost na individualnom nivou javnog službenika, a naročito političara koji je član ili koji vrši funkciju javnog organa, ovo je od presudnog značaja jer to znači da postoje jasna pravila vezana za dobijanje poklona, službena putovanja, posjete. Zbog toga je važno da se razviju i sprovedu transparentne procedure u vršenju javnih poslova, ostvarivanju odnosa i da se razdvoji pitanje individualne od kolektivne odgovornosti što je više moguće. Pravična vlada je zasnovana na principima koji podrazumijevaju da se izabranim i imenovanim službenicima može vjerovati kao akterima koji rade i vrše funkcije u javnom interesu i obezbijedivanju javnih dobara za sve građane.

### Na kraju

**Responsivnost**, na različite načine, predstavlja suštinu rada javne uprave. Ona stvara osnovu otvorenog i demokratskog društva sa dobrom ravnotežom između građana i javne uprave. Samim tim što su predstavnici građana, izabrani predstavnici-političari treba da budu svjesni svog počasnog mjesta u srcu javne uprave i da održavanje povjerenja treba da bude njihov primarni cilj. Na taj način se stvara osnova za djelotvornu upravu i efikasno pružanje usluga na svim nivoima društva.



# Standardi javne etike

„Standardi javne etike u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori“ predstavljaju dokumenat kojim se utvrđuju standardi za ostvarivanje transparentne, odgovorne i efikasne lokalne samouprave. Standardi javne etike u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori urađeni su u okviru Programa „Jačanje lokalne samouprave u Crnoj Gori 2009–2011–Faza II“ koji je finansirala EU a implementirao Savjet Evrope. Standardi javne etike za Crnu Goru su zajednički pripremili eksperti Savjeta Evrope i Zajednice opština Crne Gore. Za primjenu utvrđenih standarda i za uspostavljanje i njegovanje etičkog javnog života i etičke sredine, što je uslov za transparentnu, odgovornu i efikasnu lokalnu samoupravu, odgovorna je, prije svih rukovodeća i politička elita u lokalnoj samoupravi. Oni treba da svojim ličnim primjerima, promovisanjem odgovornosti, profesionalizma i ponašanjem u skladu sa etičkim pravilima i standardima uvode nove vrijednosti i iniciraju promjene unutar lokalne samouprave.

Standardi javne etike koji važe za našu lokalnu samoupravu zasnovani su i odgovaraju „Standardima javne etike za efektivnu i demokratsku lokalnu samoupravu Savjeta Evrope“ ali su istovremeno prilagođeni našim uslovima i pravnom sistemu. Svrha utvrđivanja i donošenja dokumenta „Standardi javne etike u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori“ je da pomognu lokalnoj samoupravi da postigne visok nivo javne etike u svom radu. Ovaj dokumenat po svojoj suštini predstavlja dokumenat za ostvarivanje transparentne, odgovorne i efikasne lokalne samouprave. Standardi se koriste i kao instrument u lokalnoj samoupravi za sprovođenje organizacionih promjena i za stvaranje organizacione kulture, kao sistema vrijednosti i normi ponašanja u lokalnoj samoupravi.

*Da bi društvo bilo demokratsko, svaki član treba da učestvuje u javnom životu*

## SPROVOĐENJE ORGANIZACIONIH PROMJENA

Sprovođenje organizacionih promjena uvijek podrazumijeva promijenu načina rada i ponašanja. Organizacione promjene nije, međutim, moguće sprovesti ukoliko ne dođe do promjene shvatanja i ponašanja pojedinca i grupa u zajednici, što je uslov za unapređenje ključnih kompetencija lokalne samouprave. Sprovođenje organizacionih promjena zahtijeva da se:

- Poveća transparentnost u radu organa;
- Obezbijedi da korisnicima usluga predhodne informacije i akti budu dostupni, uz poštovanje ograničenja koja postoje samo onda kada su ista utvrđena zakonom;
- Utvrde mehanizmi za primjenu procedura i redovno sprovodi postupak za njihovu reviziju;
- Obezbijedi učešće građana u proces planiranja i oblikovanja usluga prema njihovim potrebama;
- Grade jaka partnerstva sa civilnim i privatnim sektorom;
- Rukovodstvo, izabrani predstavnici i zaposleni u lokalnoj samoupravi ponašaju odgovorno i u skladu sa etičkim pravilima i standardima ponašanja.

Proces organizacionih promjena treba da dovode do razvoja liderstva i do organizacionog učenja. Organizaciono učenje kao rezultat preduzetih organizacionih promjena dovodi do unapređenja ključnih kompetencija jedne organizacije. U našem slučaju, proces organizacionih promjena i organizacionog učenja dovedu do transparentnije, odgovornije i efikasnije lokalne samouprave. Ona postaje sposobna da odgovori zahtjevima i potrebama svojih građana, različitih grupa u zajednici i privrednih subjekata koji posluju u lokalnoj zajednici. Rukovodstvo i izabrani predstavnici u lokalnoj samoupravi treba da iniciraju promjene i pokreću proces organizacionog učenja u lokalnoj samoupravi. Zbog toga i kažemo da su oni, prije svih drugih, odgovorni za stvaranje kulture, kao sistema vrijednosti načina rada i ponašanja u unutar lokalne samouprave i za ostvarivanje ključnih principa na kojima se temelji lokalna samouprava: ostvarivanje javnog interesa, transparentnosti i odgovornosti radu organa kao i svih pojedinaca koji vrše javnu funkciju ili obavljaju poslove javne službe.

Opština je kao svaka druga organizacija. Ono što važi za odgovorno i efikasno djelovanje svake organizacije važi i za opštinu: postojanje jasne podjele uloga i odgovornosti, utvrđene procedure rada, planiranje i oblikovanje usluga prema potrebama i zahtjevima korisnika, odgovorno upravljanje finansijskim sredstvima, javnost rada, razvoj kadrova, dobra komunikacija, ispitavanje zadovoljstva korisnika pruženim uslugama i drugo.

*Proces  
organizacionih  
promjena treba  
da dovede do  
razvoja liderstva i  
do organizacionog  
učenja*

## ULOGA STANDARDA

Standardi omogućavaju jedinicama lokalne samouprave da procijene svoju efikasnost u šest ključnih oblasti javne etike:

1. Transparentno pružanje usluga;
2. Odgovornost;
3. Učešće građana;
4. Profesionalizam;
5. Transparentno donošenje odluka;
6. Liderstvo.

Standardi ne služe samo za vrednovanje rada lokalne samouprave, već otvaraju i prostor za promišljanje o bitnim elementima toga rada. Oni su i pomoćno sredstvo učenja i doprinose unapređenju rada lokalne samouprave. U opštini kao i u svakoj drugoj organizaciji postoji nešto što zovemo organizaciono znanje. To su vještine znanja i sposobnosti koje dijele zaposleni u lokalnoj samoupravi. U okviru svakog standarda dati su nivoi sa aspekta rada i postignutih rezultata. Takođe, za svaki od standarda dati su pozitivni i negativni pokazatelji koji pružaju dokaz o tome na kojem se nivou nalazi određena lokalna samouprava. U svih šest oblasti javne etike, ključna pitanja koja se dopunski koriste za određivanje nivoa.

Standardi služe da bi ih lokalne samouprave koristile: za samoprocjenjivanje, za procjenu uspješnosti rada lokalne samouprave od strane konsultanata, ili od strane „tima kolega“ koji čine 3-4 člana iz drugih lokalnih samouprava. Bilo koji od navedenih metoda procjene da se sprovodi, krajnji cilj je donošenje preporuka na osnovu kojih lokalna samouprava treba da pripremi Plan unapređenja. Plan unapređenja sadrži mjere, aktivnosti i rokove koje lokalna samouprava, njeni organi i službe, treba da preduzmu u cilju unapređivanja rezultata rada i povećanja efikasnosti u dostizanju najvećeg nivoa u okviru od svakog utvrđenog standarda.

### STANDARD 1 – Transparentno pružanje usluga

**U okviru Standarda 1 „Transparentno pružanje usluga“ data je definicija koja u svom određenju sadrži sljedeće: otvorenost za javnost odluka i aktivnosti koje lokalne vlasti žele preduzeti ili preduzimaju, postojanje akata o vrstama usluga, opisom usluga, procedurama za ocjenjivanje relevantnosti informacija, zadovoljstva korisnika u pružanju usluga, informisanosti zaposlenih i građana o lokalnim politikama i aktivnostima koje sprovodi opština i drugo.**

Za dostizanje navedenog standarda u lokalnoj samoupravi treba da:

- Postoje informacije za korisnike o vrstama usluga; procedurama za pružanja usluga; podnošenju zahtjeva/prijava; rokovima za odlučivanje; kriterijumima za odlučivanje; žalbenom postupku i troškovima za pružanje usluga;
- Zadovoljstvo korisnika usluga obezbijeđeno je kroz uspostavljenu praksu za dobijanje povratnih informacija od strane korisnika i uvažavanje istih;
- Lokalni službenici i namještenici i lokalno stanovništvo su dobro informisani o lokalnim politikama i radu i konsultuju se o planovima.

### STANDARD 2 – Odgovornost

**U okviru Standarda 2 „Odgovornost“ određen je njegov sadržaj na način da isti obuhvata razvijanje i sprovođenje kvalitetnih procedura za borbu protiv korupcije i neetičkih ponašanja u lokalnoj samoupravi kao i njihovu reviziju radi unapređenja etičkog ponašanja u opštini i osiguranja povjerenja javnosti.**

Za dostizanje navedenog standarda u lokalnoj samoupravi treba da su:

- Uspostavljene jasne smjernice za postupanje lokalnih službenika koji su uključeni u proces donošenja odluka i sprovedene obuke za iste;
- Uspostavljeni jasni mehanizmi za reviziju i unutrašnju kontrolu primjene procedura;
- Obezbijeđeno je da sukobi interesa budu objavljeni i preduzimaju se koraci kojima se osigurava da oni ne utiču na donošenje odluka;

- Obezbijeđeno je nezavisno rešavanje po žalbama, predstavkama i pritužbama, pri čemu se oni koji ih podnose ne dovode u nepovoljan položaj;
- Upravlja se javnim nabavkama efikasno i efektivno, na način koji obezbijuje da za novac opština i njeni građani dobiju odgovarajuću vrijednost, odnosno uslugu;
- Razmatraju se procedure i ostvareni rezultati kako bi se mogućnosti nedozvoljenih radnji i postupanja svele na minimum i postupak javne nabavke sprovodio u skladu sa najboljom praksom;
- Vršiti se efektivna unutrašnja komunikacija i obezbijeđeno da su svi lokalni službenici i namještenici dobro upoznati sa razvojem usluga i procedura.

### **STANDARD 3 – Učešće građana/konsultovanje u donošenju odluka**

**U okviru Standarda 3 „Učešće građana – Konsultovanje u donošenju odluka“ definiše se postojanje jasno utvrđenog okvira u pogledu načina i postupka za konsultovanje građana i svih zainteresovanih grupa u zajednici, pristup informacijama, odlukama i aktivnostima koje se preduzimaju u opštini, kao i otvorenosti i ograničenjima koje važe za lokalne službenike.**

Za dostizanje navedenog standarda lokalna samouprava treba da:

- Konsultuje građane u procesu odlučivanja;
- Vodi računa da su građani dobro informisani; traži, sluša i odgovara na njihova mišljenja i pozdravlja povratne informacije o iskustvu korisnika usluga;
- Stvara mogućnosti za učešće građana u planiranju i oblikovanju opštinskih usluga;
- Koristi različite mehanizme za podsticanje i uključivanje građana u proces odlučivanja;
- Jača ulogu mjesnih zajednica kako bi se obezbijedilo njihov veći uticaj i učešće u odlučivanju na lokalnom nivou;
- Izabrani predstavnici, funkcioneri i zaposleni konsultuju građane u procesu odlučivanja;
- Gradi jaka partnerstva sa lokalnim organizacijama (NVO i privatnim sektorom), kao i sa drugim nivoima vlasti radi efikasnijeg pružanja usluga;
- Uvažava mišljenja lokalnih organizacija u donošenju odluka i prilikom utvrđivanja lokalnih politika;
- Ima unaprijed izrađen Plan uključivanja zainteresovanih strana.

*Potrebno je kreirati mogućnosti kako bi se obezbijedilo učešće građana u procesu planiranja i oblikovanja usluga prema njihovim potrebama*



*Svi zaposleni i novozaposleni su upoznati sa pravilima ponašanja u pogledu zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja*

## STANDARD 4 – Profesionalizam

**U okviru Standarda 4 „Profesionalizam“ data su određenja u pogledu postojanja standarda i smjernica za zaposlene o tome kako treba da rade i obavljaju svoje uloge i odgovornosti, načinu zapošljavanja, kriterijumima za nagrađivanje i napredovanje u službi, kao i obukama i stručnom osposobljavanju zaposlenih.**

Za dostizanje navedenog standarda treba da:

- Postoje jasne procedure za zapošljavanje i izbor kandidata;
- Su kriterijumi izbora su definisani za svako radno mjesto i sa njima su upoznati svi koji se prijave;
- Postoji jasan opis svih radnih mjesta i precizan opis posla svakog zaposlenog i smjernice za obavljanje poslova;
- Se obezbeđuju stalne obuke za lokalne službenike i namještenike kako bi se osiguralo da su kompetentni i upoznati sa njihovim ulogama i odgovornostima, uključujući i programe javne etike;
- Su svi zaposleni i novozaposleni upoznati sa pravilima ponašanja u pogledu zapošljavanja, napredovanja i nagrađivanja;
- Se razmatra implementacija i rezultati procesa zapošljavanja, obuka i unapređivanja, i na osnovu toga preduzima poboljšanja;
- Se implementira jasan i transparentan proces izrade planova za unaprjeđivanje koji su isključivo zasnovani na ocjeni rezultata rada.

## STANDARD 5 – Transparentno donošenje odluka

**U okviru Standarda 5 „Transparentno donošenje odluka“ definisana je uloga opštine za pružanje informacija građanima i drugim zainteresovanim subjektima u zajednici, prihodima i rashodima, programima, planovima i aktivnostima od značaja za lokalno stanovništvo, kao i odlukama o raspodjeli sredstava koje treba da su predmet nezavisnog nadzora.**

Za dostizanje navedenog standarda lokalna samouprava treba da:

- Obezbijeđuje informisanost građana, NVO i privatnog sektora o opštinskim prihodima/izvorima i visini prihoda – kao i rashodima na način koji je lako razumljiv i prisupačan;
- Obezbijeđuje da sve odluke mogu biti opravdane sa stanovišta vrijednosti, vrijednost za novac i/ili od interesa za opštinu i njene građane i druge zainteresovane strane;
- Obezbijeđuje da su procedure prigovora i žalbi poznate javnosti, kao i nesmetan pristup informacijama o istima;
- Izabrani predstavnici, funkcioneri i službenici i namještenici moraju prijaviti postojanje sukoba interesa i povući se iz procesa odlučivanja;
- Dnevni red koji sadrži vrijeme, dan i mjesto održavanja sjednice skupštine opštine, zapisnik i usvojene odluke objavljuju se na internet stranici opštine, posredstvom medija ili na drugi odgovarajući način;

- Proces donošenja odluka o finansijskim sredstvima, utvrđivanju prihoda obavezama građana i drugih subjekata po osnovu istih kao i cijenama pružanja usluga je otvoren, a razlozi za odluke mogu se utvrditi od strane građana i drugih subjekata;
- Unaprijed su utvrđeni kriterijumi koji se koriste u donošenju odluka i alokaciji sredstava;
- Obezbjediće da odluke podliježu strogim procedurama: spoljašnjim (revizije) i unutrašnje kontrole.

## STANDARD 6 – Liderstvo

**U okviru Standarda 6 „Liderstvo“ definiše se postojanje jasnih odgovornosti izabranih predstavnika, funkcionera i zaposlenih u lokalnoj samoupravi koje su utvrđene etičkim kodeksima. Bez razvoja liderstva nema organizacionog učenja jer se kroz liderstvo obezbijeduju sve ostale komponente koje čine kontekst organizacionog učenja: organizacionu strukturu, kulturu, promjene, komunikaciju i drugo.**

Za dostizanje navedenog standarda lokalna samouprava treba da:

- Donosi i razvija plan za promovisanje utvrđenih etičkih standarda i etičkog ponašanja u opštini;
- Postavlja ciljeve za unapređenje u oblasti javne etike i razmatra u kojoj mjeri su ti ciljevi postignuti;
- Obezbjediće odgovornost za davanje savjeta o etičkom ponašanju, sprovođenju programa obuka i vrši se monitoring;
- Upoređuje procedure i aktivnosti koje se odnose na poštovanje etičkih standarda sa drugim jedinicama lokalne samouprave i drugim organizacijama;
- Ugrađuje standarde javne etike u aktivnosti, planove i odluke koje donosi lokalna samouprava;
- Promoviše standarde javne etike u procedurama javnih nabavki;
- Sprovodi obuku zaposlenih, vrši procjenu rizika i sprovodi rotacije zaposlenih kako bi se smanjila mogućnost za nedozvoljenje radnje i postupanja.

*Bez razvoja  
liderstva nema  
organizacionog  
učenja*

## GDJE JE NAŠA LOKALNA SAMOUPRAVA U ODNOSU NA UTVRĐENE STANDARDE

U okviru Programa „Jačanje lokalne samouprave u Crnoj Gori 2009–2011. godine Faza II“ koji se odnosio na Javnu etiku u lokalnoj samoupravi. Program je finansiran od strane Evropske unije, a koji je sprovodio Savjet Evrope uz učešće Zajednice opština izvršene su dvije posjete i procjena u odnosu na Standarde javne etike. Procjena je urađena u opštini Nikšić i Prijestonici Cetinje od strane dva konsultanta Konsultanti su prilikom posjete i kod procjene postupali sa zadatkom da, na osnovu utvrđenih pozitivnih i negativnih indikatora, objektivno sagledaju i daju ocjenu o radu u ovim jedinicama lokalne samouprave u odnosu na dostignute standarde, kao i da međusobno uporede procjene rezultata u ove dvije jedinice lokalne samouprave.

Izveštaji konsultanata u pisanoj formi o procjeni rada opštine Nikšić i Prijestonice Cetinje u odnosu na „Standarde javne etike u lokalnoj samoupravi u Crnoj Gori” sadrže prednosti i preporuke u oblastima u kojima je moguće unaprijediti rad lokalne samouprave, u okviru svake od prethodno navedenih standarda. Važno je ukazati da je izvršena procjena u odnosu na dostignute rezultate po svakom od standarda i da su date preporuke za preduzimanje aktivnosti i mjera, odnosno smjernice za izradu Plana unapređenja, i to po svakom utvrđenom standardu. U opštini Nikšić konsultanti su utvrdili slijedeće dostignute rezultate:

- Ustanovljen građanski biro i informativni centar;
- Donijet Priručnik za građane o mehanizmima učešća u procesu donošenja odluka;
- Donijeta je Strategija komunikacije;
- Vodič kroz lokalnu samoupravu;
- Vodič za slobodan pristup informacijama;
- Svi ovi dokumenti su dostupni na web sajtu opštine;
- Uspostavljene su procedure za prijavljivanje sukoba interesa;
- Procedure o javnim nabavkama se upravlja efikasno i efektivno i postignuta;
- Efikasnost u izdavanju građevinskih dozvola.

Takođe, definisan je način konsultovanja građana i prikupljanja potreba građana. Zaposleni pohađaju obuke koje se sprovode u oblastima transparentnosti, opština razvija partnerske odnose sa nevladinim organizacijama i privatnim sektorom. Postoje jasne procedure za zapošljavanje lokalnih službenika i namještenika, za novozaposlene uvedena je obavezna obuka na planu javne etike a postoji jasan opis poslova za svako radno mjesto. Proces donošenja odluka o finansijskim sredstvima je otvoren i transparentan, postoji spoljašnja i unutrašnja kontrola. Dnevni red sjednica, vrijeme i mjesto održavanja i donijete odluke dostupne su svim zainteresovanim građanima na web sajtu. Opština je definisala viziju etičkog ponašanja u borbi protiv korupcije, usvojeni su Etički kodeksi koji su dostupni svima i osnovane su etičke komisije koje obavljaju niz funkcija predviđenih za iste.

Kad je u pitanju Prijestonica Cetinje konsultanti su utvrdili da postoji jasna vizija i spremnost za preduzimanje aktivnosti od strane novog rukovodstva za organizacionim promjenama, za ustanovljavanjem novog načina rada, jačanje efikasnosti i transparentnosti. Iskazana je namjera da se urade odgovarajući priručnici i vodiči. Postoji prijemna kancelarija, koja ima funkciju građanskog biroa. Ustanovljen je novi web sajt, i donijet Vodič za slobodan pristup informacijama. Zaposleni učestvuju u obukama, seminarima i na raznovrsnim radionicama. O prihodima i rashodima upoznata je šira javnost, definisan je način konsultovanja građana, prikupljaju se potrebe građana. Lokalna samouprava ima jasan stav o potrebi inteziviranja i razvijanja partnerskih odnosa sa nevladinim organizacijama i privatnim sektorom. O važnijim aktima sprovodi se javna rasprava po unapred urađenom Planu. Utvrđene su procedure za zapošljavanje lokalnih službenika i namještenika. Proces donošenja odluka o prihodima i rashodima je otvoren i transparentan.

Lokalna samouprava konkuriše sa projektima prema donatorima. donijeti su Etički kodeks za izabrane predstavnike i funkcionere i Etički kodeks za lokalne službenike i namještenike. Donijete su odluke o etičkim komisijama.

## PREPORUKE

Generalna ocjena konsultanata za obadvije jedinice lokalne samouprave je da rukovodstvo, izabrani predstavnici i zaposleni u lokalnoj samoupravi iskazuju jasno opredjeljenje i spremnost za unaprijeđenje rada i za postizanje što većeg nivoa u pogledu transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u radu.





# Lekcije naučene iz pilot projekata



U okviru projekta „Podizanje odgovornosti i transparentnosti na opštinskom nivou u Crnoj Gori“, u periodu od oktobra 2010. do jula 2011. godine, realizovano je pet pilot projekata u opštinama: Pljevlja, Nikšić, Tivat i Bijelo Polje i Glavnom gradu Podgorica.

U ovom poglavlju su predstavljeni rezultati pet pilot projekata koji su bili dio projekta.

## PILOT PROJEKTI

### Projekat 1

#### GRADANSKI BIRO

**Partneri na projektu:** Opština Bijelo Polje i NVO Modus Acquirendi

**Cilj projekta:** Povećanje efikasnosti i međusobnih odnosa između lokalne samouprave i građana, uz jačanje uloge i aktivnog učešća građana u donošenju odluka. Građani će preko Građanskog biroa biti u stanju da ostvaruju svoja prava i obaveze.

**Postignuti rezultati:** Građani ovim projektom dobijaju sve neophodne informacije i uputstva kako da ostvare svoja prava na jednom mjestu. Građanski biro je lociran u samoj zgradi opštine, u prizemlju te time je dostupniji građanima. Funkcija ovog biroa je takođe i da pruža informacije o aktivnostima opštinskih organa, planiranim javnim raspravama, zasjedanjima Skupštine i drugim aktivnostima koje su od direktnog značaja za građane. Korišćenje ovog biroa je olakšano građanima preko distribucije brošura i ostalog promotivno-edukativnog materijala, u kojima je objašnjeno kako se prava ostvaruju na efikasan način i kako se koriste službe opštine. Predviđeno je i postavljanje naplatnih automata na četiri lokacije u gradu i jednoj u prigradskom naselju, čime bi se građanima dodatno olakšalo plaćanje komunalija i ostalih obaveza.

Pokretanje Građanskog biroa pruža direktnu dobit i zaposlenima u lokalnoj samoupravi, jer biro značajno pojednostavljuje radne uslove i time rad postaje efikasniji. Četiri zaposlena su preraspoređena za rad u birou i to oni koji imaju iskustvo u radu u Sektoru za urbano planiranje i komunalne usluge, gradonačelnikovom kabinetu i službi glavnog administratora. Projektni tim se za vreme trajanja projekta susreo sa okolnostima koje su otežale sprovođenje projekta, pre svega sa promenom gradonačelnika i restrukturacijom opštinske uprave, što ukazuje na značaj kontinuirane političke podrške za uspeh inovacija.



## Projekat 2

STRATEGIJA KOMUNIKACIJE U OPŠTINI: JAČANJE TRANSPARENTNOSTI U RADU LOKALNIH ADMINISTRATIVNIH TIJELA I VEĆE UČEŠĆE GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA

**Partneri na projektu:** Opština Nikšić i NVO „Bolja budućnost“

**Cilj projekta:** Poboljšanje interne i eksterne komunikacije u opštinskoj upravi, poboljšanje pružanja javnih usluga građanima i protoka informacija putem donošenja strategije komunikacije i stvaranja osnove za elektronsko upravljanje (uspostavljanje Info-centra). Ovim bi se povećalo učešće građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou.

**Postignuti rezultati:** Sistematičnim, profesionalnim i korak-po-korak pristupom, postignuti su izuzetni rezultati u pravcu dugoročnog podizanja transparentnosti i odgovornosti rada opštinskih organa. Razvijena je i usvojena strategija komunikacije, u čijem su kreiranju učestvovali građani, mediji i službenici opštinskih organa. Doprinosi su prikupljeni korišćenjem nekoliko „kanala“: upitnik o tome kako građani vide relacije sa opštinskom upravom i šta predlažu za poboljšanje, fokus grupe sa građanima, predstavnicima medija, zaposlenih u opštinskim organima, direktno učešće predstavnika nevladinog sektora u pisanju delova dokumenata, javna rasprava o strategiji, prezentovanje strategije Skupštini, nevladinom sektoru i mjesnim zajednicama koje su praćene u medijima i gostovanjima u medijima.

Takođe, nabavljena je oprema za Info-centar i članovi projektnog tima su se kroz studijsku posetu opštini Bar upoznali sa iskustvima u uspostavljanju elektronske uprave. Sekretarijati su „otvorili vrata“ građanima time što su omogućili građanima pristup tokom cijelog radnog vremena, uspostavljene su nove, direktne elektronske adrese, opština je prisutnija u mjesnim zajednicama i selima kroz posjete opštinskih službenika i prisustvom u medijima.

Poseban kvalitet ovog projekta je što su se rešenja usputnih teškoća aktivno tražila i nalazila od strane projektnog tima. Npr, odaziv građana je poboljšan time što je projektni tim primijenio više kanala komunikacije – medije, brošure, direktne susrete u vidu fokus grupa, prezentacija i konsultacija. Takođe, vidljiv je sistematski pristup i saglasnost sa dugoročnom vizijom razvoja opštine, što garantuje održivost postignutih rezultata.

*Dugoročno  
unaprijeđenje  
transparentnosti  
i odgovornosti u  
radu opštinskih  
organa*

*Unapređivanje  
uslova stanovanja  
u stambenim  
zgradama*

### Projekat 3

#### INFO-BILTEN – PODIZANJE UČEŠĆA GRAĐANA U JAVNOM ŽIVOTU OPŠTINE PLJEVLJA

**Partneri na projektu:** Opština Pljevlja i Udruženje mladih (Association of Youth)

**Cilj projekta:** Opšti cilj projekta je bio da poveća direktno učešće građana opštine Pljevlja u donošenju odluka na lokalnom nivou do kraja 2012. Specifični cilj projekta je bio usmeren na edukaciju građana o njihovim pravima, propisima i procedurama, kroz izdavanje besplatnog Info-biltena, koji bi se distribuirao kako u gradu, tako i u udaljenim mjesnim zajednicama i naseljima.

**Postignuti rezultati:** U okviru projekta, pripremljena su i distribuirana tri broja Info-biltena. Prvi broj je pružio građanima informacije o tekućim aktivnostima i uspesima opštinskih vlasti, a pripremljen kao „praznični broj“ povodom Dana opštine. Drugi broj je gotovo u celosti bio posvećen prikazu opštinskog budžeta i time omogućio građanima da prate realizaciju planiranih aktivnosti. Treći broj je prikazao rad Skupštine opštine na posljednjoj sjednici kao i posjetu premijera Crne Gore Pljevljima.

Karakteristika ovog projekta je da je ovo prvi pokušaj otvorenog upućivanja građana u to kako se troše sredstva iz opštinskog budžeta, i pisanog vida informisanja usmerenog prvenstveno na ruralno stanovništvo. Reč je o veoma prostorno razućenoj opštini, gde je stanovništvo iz planinskih sela slabo povezano sa gradskim institucijama i nedovoljno informisano o dešavanjima u gradu i opštini. Distribucija je sprovedena od vrata do vrata i preko mjesnih zajednica, u čemu je veliku ulogu imala partnerska NVO. Iako je NVO bila zadužena za distribuciju, njena uloga se nije svela na to, već su članovi NVO imali veoma aktivnu ulogu u pripremanju koncepcije biltena na osnovu poznavanja potreba građana kao i u kreiranju sadržaja. Bilten je održiv time što je predviđeno njegovo finansiranje za naredni period iz opštinskog budžeta. Takođe, od samog početka, ovaj projekat je imao izraženu podršku gradonačelnika i Skupštine opštine.

### Projekat 4

#### RAZVOJ INFORMATIVNE BROŠURE O STAMBENIM ZGRADAMA U GLAVNOM GRADU

**Partneri na projektu:** Opština Podgorica i Institut za strateške studije i projekcije

**Cilj projekta:** Unapređivanje uslova stanovanja u stambenim zgradama, preko informisanja vlasnika stanova i stanara o tome gde i kojim procedurama mogu ostvariti svoja stanarska prava, ali isto tako i o obavezama koje preuzimaju kupovinom stanova (npr. održavanje zajedničkih prostorija)

**Postignuti rezultati:** Tokom projekta, najpre je u saradnji sa NVO urađeno je istraživanje o broju stambenih zgrada i stanova, formiranim skupštinama stanara i trenutnom stanju u pogledu održavanja zajedničkih prostorija. Ustanovljeno je da svega 25% zgrada ima formirane skupštine stanara i da je briga o održavanju zajedničkih prostorija preuzeta od strane tih organa građana, a da u većini zgrada ta tela ne postoje, kao i da su građani neinformisani o svojim pravima i obavezama u pogledu održavanja zgrada. Ovo je ukazalo na pravac daljih aktivnosti i opravdanost projekta, pa je (uz neke teškoće i odstupanja od prethodno planiranih aktivnosti i bez daljeg učešća NVO) pripremljeno je i distribuirano 1000 kopija brošure sa najvažnijim informacijama o pravima i obavezama vlasnika stanova. Sadržaj brošure je podeljen u nekoliko celina: Dobar domaćin (prava i obaveze stanara, zakonski okvir), Obratite pažnju (na koji način se paze stanovi i zajedničke prostorije), Menadžer zgrade (prava i obaveze menadžera), Skupština stanara (prava i obaveze skupštine), Instalacije i kvarovi u stanu (kako se sprovode popravke), Kultura stanovanja (pravila i kućni red stanovanja, pravila držanja kućnih ljubimaca), Adaptacija stana (kako renovirati stan bez uznemiravanja drugih stanara) i Korisni brojevi telefona i adrese.

Takođe, građani su bolje informisani o uslugama Agencije za stanovanje u glavnom gradu, i podstaknuti da formiraju skupštine stanara tamo gde to još nije učinjeno

Ovim projektom je postignuto veće učešće građana u održavanju zajedničkih i specijalnih prostorija u zgradama a samim tim i bolji kvalitet stanovanja.

## Projekat 5

„ONE STEP OFFICE“

**Partneri na projektu:** Opština Tivat, Omladinski savjet i Udruženje za prevenciju bolesti zavisnosti „Pravi put“

**Cilj projekta:** Opšti cilj projekta je da doprinese jačanju transparentnosti i odgovornosti kroz povećanje efikasnosti u radu lokalne administracije u oblasti urbanističkog planiranja i izdavanja građevinskih dozvola, putem osnivanja „One Step Office“ – kancelarije od jednog koraka, u kojoj će usluge rešavanja predmeta i izdavanja dozvola biti pružane efikasnije i transparentnije.

**Postignuti rezultati:** sistematičnim i profesionalnim radom projektnog tima, aktivnosti projekta su uz veliku podršku predsjednika opštine i finansijsko učešće opštine realizovane, a teškoće su rješavane u hodu. Građani su uključeni od početka u projekta, tako što su anketirani, da bi se provjerila potreba za poboljšanjem efikasnosti sektora za urbanizam. Istraživanje je pokazalo da građani vide mogućnost poboljšanja kvaliteta usluga time što bi se formirala elektronska uprava u oblasti urbanizma. Obje NVO su učestvovala u odlučivanju i realizaciji svih aktivnosti na projektu. Uspostavljena je osnova za „One Step in Office“: nabavljena je oprema i softver koji će omogućiti građanima da prate stanje svog zahtjeva putem internet stranice, obučeni su zaposleni službenici opštine za primjenu elektronskog sistema prijema i praćenja predmeta, nabavljen je i softver koji omogućava da se rješenje zahteva javlja građanima putem SMS poruke kao i da građani mogu u svakom

*Povećanje  
efikasnosti u  
radu lokalne  
administracije  
u oblasti  
urbanističkog  
planiranja  
i izdavanja  
građevinskih  
dozvola*

trenutku izvršiti uvid u stanje svog predmeta iz kuće, i na kraju je realizovana javna prezentacija ovog sistema građanima, koja je medijski ispraćena.

Sistemom elektronske uprave se omogućava ne samo transparentnost prema građanima, već i bolje praćenje rada opštinskih službenika od strane njihovih nadređenih, čime se jača odgovornost i efikasnost i omogućava realnija ocjena zaposlenih. Projektni tim je svo vrijeme trajanja projekta imao podršku predsjednika opštine, kao i Skupštine opštine.

### NAUČENE LEKCIJE

Iskustva iz realizacije ovih projekata je dragocjeno jer se iz njih mogu vidjeti prisutni problemi u radu, ali i dobra rješenja radi njihovog prevazilaženja i postizanja veće transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u radu lokalnih samouprava.

Dobra praksa se može vidjeti u:

*Dobra rješenja za postizanje veće transparentnosti i odgovornosti u radu lokalnih samouprava*

- Obezbijeđivanju kontinuirane podrške od strane odbornika, predsjednika opštine/gradonačelnika i zaposlenih u organima lokalne uprave i službama;
- Ravnopravnom učešću NVO, kao predstavnika direktnih korisnika, tj. građana u planiranju i implementaciji projekata;
- Usmjerenosti na rješavanje konkretnih problema (npr. na nedovoljnu informisanost gradskog i ruralnog stanovništva o projektima i aktivnostima Opštine (Pljevlja), stanovnika stambenih zgrada o njihovim pravima i obavezama u pogledu održavanja zajedničkih prostorija i stanova (Podgorica), povećanje efikasnosti u rješavanju predmeta građana u sektoru za urbanizam (Tivat), dugoročno rešavanje procedura informisanja i komunikacije unutar opštinskih organa, ali i sa građanima (Nikšić) i razuđenosti službi kojima se građani obraćaju (Bijelo Polje);
- Identifikovanju problema u implementaciji projekata i njihovom blagovremenom rješavanju (primjer projektnog tima opštine Nikšić: intenzivnom informacionom kampanjom je povećan broj građana koji učestvuju u kreiranju opštinskih strategija i pratećih dokumenata);
- Korišćenju moderne informacione tehnologije: uspostavljanje elektronske uprave (Tivat, Bijelo Polje, Nikšić) u cilju podizanja kvaliteta rada, transparentnosti i odgovornosti na lokalnom nivou, i
- Strateški i „korak-po-korak“ pristup: donošenje dugoročnih strategija komunikacije i obezbeđivanje informacija građanima uvijek i na svakom mjestu; ispitivanje potreba građana i prilagođavanje rada organa opštinske uprave tim potrebama (Nikšić, Tivat).

Problemi i izazovi u implementaciji projekata su bili:

- Promjene kod donosioca odluka (npr dolazak novog predsjednika) te time i varijabilna podrška implementaciji projekata;
- Promjene u projektnom timu, nastale npr. povlačenjem NVO iz implementacije projekta, ili odlaženjem članova tima iz opštinske uprave;
- Izvjesna inertnost u reagovanju na problem koji nastaju u toku realizacije aktivnosti; traženje opravdanja za nerealizovane aktivnosti, umjesto traženja rješenja;
- Nedovoljno korišćenje lokalnih i nacionalnih medija za promociju projekta i time podizanja transparentnosti; izvjesna „skromnost“ projektnih timova, koji nisu prepoznali da raspolažu vrijednim i zanimljivim informacijama koje bi bile privlačne i medijima;
- Fokusiranost na komunikaciju sa građanima u kojoj ipak dominira jednosmjerno informisanje: opština informiše građane, umjesto da taj proces teče dvosmjerno, kroz nalaženje novih kanala i načina za pridobijanje povjerenja i prijedloga od strane građana (npr. izostanak „prazne stranice“ u Info-biltenu na kojoj bi građani mogli da pišu svoje prijedloge i pošalju je opštini).





# Stanje svijesti građana i lokalne samouprave u odnosu na odgovornost i transparentnost

U proteklih deset godina, od kada je otpočeo proces reforme lokalne samouprave u Crnoj Gori, oko ključnih ciljeva reforme lokalne samouprave i uspostavljanja demokratskog, decentralizovanog i profesionalnog sistema, postoji široki konzesus svih političkih i društvenih struktura. U toku ovog perioda, uz značajnu finansijsku i ekspertsku pomoć i podršku međunarodnih organizacija, realizovano je ili je u toku realizacija čitavog niza značajnih programa i projekata sa ciljem izgradnje i jačanja pravnog, finansijskog i institucionalnog okvira lokalne samouprave, jačanje njenih kapaciteta, ostvarivanja transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u radu, jačanje kapaciteta i razvoj odgovornog rukovođenja u lokalnoj samoupravi i drugo.

*Transparentna i odgovorna lokalna samouprava poznaje stvarne potrebe i interese svojih građana*

U novom strateškom dokumentu koji je donijela Vlada Crne Gore, u martu 2011. godine „Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011–2016. godine – Aurum“, kao jedan od ključnih ciljeva dalje reforme lokalne samouprave utvrđen je i „Transparentan rad organa lokalne samouprave, zasnovan na etičnom djelovanju službenika, uz visok stepen učešća građana i drugih zainteresovanih subjekata u vršenju javnih poslova“.

Aktivnosti na planu reforme lokalne samouprave uticali su na formiranje svijesti u lokalnoj samoupravi i kod građana u pogledu njihovih uloga, zadataka i odgovornosti. Formiran je stav o tome da transparentna i odgovorna lokalna samouprava poznaje stvarne potrebe i interese svojih građana, brzo i efikasno ih rješava, donosi odluke u interesu građana, i uz njihovo puno učešće, obezbjeđuje jeftinije pružanje svojih usluga, jača uticaj građanskog društva na njen rad, planira i razvija kadrovske kapacitete, i radi i djeluje na vrijednostima utvrđenim etičkim pravilima ponašanja koja važe za lokalnu samoupravu.

Dakle, može se konstatovati da je u lokalnoj samoupravi došlo do promjene svijesti u pogledu načina njenog rada, vršenja javne funkcije od strane izabranih predstavnika i rukovodeće strukture, kao i po pitanju uloge i odgovornosti zaposlenih u lokalnoj samoupravi. Postoji jasan stav o potrebi izgradnje službeničkog sistema u lokalnoj samoupravi u kojem zaposleni treba da je obrazovan, motivisan, depolitizovan, i koji suštinski želi da doprinese ubrzanom ekonomskom razvoju lokalne zajednice, poboljšanju u pružanju usluga i efikasnijem radu, uz maksimalno uključivanje građana, organizacija civilnog društva i privatnog sektora u procesu donošenja odluka.

Isto tako puno se govori o rukovodećoj strukturi, kao kreativnom kadru u lokalnoj samoupravi, koji treba da usmjerava rad zaposlenih na postizanje postavljenih ciljeva, koji uzima u obzir mišljenje i sve kritike građana, vrednuje njihove prijedloge i inicijative, i na tim osnovama planira i usmjerava zaposlene radi ostvarivanja onog spektra rada i načina vršenja poslova kojim se obezbijuje transparentan, odgovoran i efikasan rad jedne lokalne samouprave.

Što se tiče građana, došlo je do novog načina promišljanja i stava o njihovom položaju i ulozi u ostvarivanju transparentne, odgovorne i efikasne lokalne samouprave. Prisutno je i snažno zalaganje za bolje informisanje i veće konsultovanje građana u procesu planiranja i donošenja odluka, kao i za njihovo učešće u procesu sprovođenja istih. Građani mogu da bolje izraze i definišu stav o tome kakvu žele da imaju lokalnu samoupravu, da bolje razumiju svoju ulogu i odgovornosti i da znaju prednosti ostvarivanja principa transparentnosti i odgovornosti u lokalnoj samoupravi.

U javnosti je sve prisutniji stav da, pored lokalne samouprave, i građani imaju odgovornost za veće uključivanje u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou. Postoji i kritički stav o tome da predmet njihovog interesovanja treba da budu svi dokumenti i akti koje donose nadležni organi u lokalnoj samoupravi, a ne samo oni koji se neposredno odnose na neka njihova lična prava i interese, ili se tiču njihovih pojedinačnih obaveza, za koja pitanja su do sada građani bili najviše zainteresovani.

Naravno, za promišljanja i stav o odgovornosti organa, zaposlenih u lokalnoj samoupravi i građana, zaslužan je civilni sektor koji se posljednjih nekoliko godina, u većoj mjeri i intezivnije, bavi lokalnom samoupravom i razvojem lokalne demokratije.

## **KAKO UNAPREDITI TRANSPARENTNOST I ODGOVORNOST?**

Stoga se sve više govori o tome što treba da uradi jedna lokalna samouprava da bi bila transparentna, odgovorna i efikasna, kako da postakne svoje građane za uključivanje u proces donošenja odluka, na koji način i zašto treba da su građani uključeni u proces planiranja i donošenja odluka na lokalnom nivou i kako mogu da utiču i doprinesu da se utvrde najbolja rješenja za njih i za razvoj zajednice. Takođe, puno se govori i o novim formama učešća građana, korišćenju različitih mehanizama za podsticanje njihovog učešća, značaju pravovremenog informisanja i konsultovanja, uvažavanja od strane organa u lokalnoj samoupravi njihovih dobrih prijedloga i inicijativa i povratnom informisanju građana povodom njihovih stavova i iznijetih mišljenja.

Uz sve to, razvile su se zakonodavne aktivnosti i druge inicijative za pojednostavljivanje procedura, skraćivanju rokova za dobijanje dozvola i odobrenja i stvaranju uslova za bolju investicionu klimu i razvoj biznisa u lokalnoj samoupravi. U nekom upravnim oblastima (npr uređenje prostora i izgradnja objekata i drugim), procedure za dobijanja odobrenja i dozvola odvijace se za građane i druge subjekte putem jednog šaltera „one stop shops“ uz znatno smanjivanje troškova za njih.

*Šta lokalna samouprava treba da uradi da bi bila transparentna, odgovorna i efikasna?*

*Razvijanje  
međusobnog  
povjerenja i  
partnerstva  
između lokalne  
samouprave i  
građana*

U većem broju i drugih upravnih oblasti u kojima postoji nadležnost lokalne samouprave došlo je do umanjenja finansijskih obaveza i troškova za pružanje usluga od strane lokalne samouprave, čime su građani i drugi subjekti dovedeni u povoljniji položaj.

Za ostvarivanje saradnje i razvijanje partnerskih odnosa lokalne samouprave sa civilnim sektorom i njegovom većem uključivanju u proces planiranja, donošenja odluka i njihovoj implementaciji, pripremljeno je niz modela, sporazuma, odluka i drugih akata, kojim se utvrđuju institucionalni mehanizmi za saradnju, oblikuju i ustanovljavanju tijela za saradnju u lokalnoj samoupravi.

Realizuju se programi dobre prakse u lokalnoj samoupravi koje obuhvataju i teme o transparentnosti i odgovornosti u lokalnoj samoupravi i iste se promovišu radi njihovog prenošenja na druge jedinice lokalne samouprave. U cilju jačanja svijesti zaposlenih u lokalnoj samoupravi sprovode se obuke o transparentnoj i odgovornoj lokalnoj samoupravi kao i obuke na temu javne etike, u koje je uključen i civilni sektor. U razvijenijim jedinicama lokalne samouprave uvodi se „elektronska opština“, dok su u većem broju jedinica lokalne samouprave publikovane brošure i vodiči za građane, kao korisnike usluga, o njihovim pravima i obavezama u lokalnoj samoupravi, procedurama, troškovima po njihovim zahtjevima u pružanju usluga, žalbenom postupka i drugom. Publikovani su i vodiči o slobodnom pristupu informacijama, redovnije se ažuriraju veb sajtovi opština, putem kojih građani, civilni sektor i zainteresovane grupe u zajednici dobijaju informacije o pružanju usluga, preduzetim aktivnostima, donijetim odlukama, mogu da dobiju odgovore na postavljena pitanja i drugo.

#### ŠTO TREBA JOŠ URADITI?

I pored toga što je ostvaren napredak ne može se biti u potpunosti zadovoljno dosadašnjim ostvarenim rezultatima. Prvo, iz razloga što su postignuti rezultati u odnosu na transparentnost i odgovornost različiti u jedinicama lokalne samouprave, kao što je različita i uključenost građana u proces planiranja i donošenja odluka u lokalnim zajednicama.

Potrebno je još raditi na razvijanju svijesti u lokalnoj samoupravi i kod građana o značaju transparentne i odgovorne lokalne samouprave i njenom ulozi kao servisa građana koji radi u njihovom interesu. Takođe treba širiti i svijest o tome da novac sa kojim raspolaže lokalna samouprava je, zapravo, novac građana i da njegovo raspoređivanje i korišćenje treba da bude plansko, odgovorno i transparentno, da služi u interesu građanina i za razvoj zajednice. Ovo je veoma važno i zbog smanjenja korupcije na lokalnom nivou. Ako službenici lokalne samouprave imaju visoku razvijenu svijest o javnosti rada i donošenju odluka u lokalnoj samoupravi uz puno učešće građana, oni postaju odgovorniji za sadržaj rješenja i kvalitet donijetih odluka, kao i za njihovo sprovođenje u praksi. Uključivanjem građana u proces donošenja odluka i prihvatanjem njihovih dobrih ideja i inicijativa razvija se međusobno povjerenje i partnerstvo između lokalne samouprave i građana, a time i jača uloga lokalne samouprave, tako da ona postaje odgovornija i efikasnija u vršenju svojih poslova.

Stoga, treba nastaviti sa razvijanjem i korišćenjem mehanizama za veće uključivanje građana u proces odlučivanja, kao i prihvatanja njihovih ideja, sugestija i predloga kada se istima doprinosi donošenju pravih i kvalitetnih odluka u lokalnoj samoupravi, jer će se samo na taj način otkloniti još uvijek prisutne predrasude i nepovjerenje građana o mogućnostima i načinu njihovog uticaja na rad, planiranje i donošenje odluka u lokalnoj samoupravi.

Takođe, treba nastaviti sa edukacijom na svim nivoima i kroz zajedničko organizovanje obuka, uz puno angažovanje Zajednice opština, koja inače organizuje razne seminare i programe obuka, sa ciljem jačanja transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u radu lokalne samouprave.

Lokalne samouprave treba da nastave sa uključivanjem predstavnika organizacija civilnog društva u razne radne grupe, komisije i savjete i tu praksu treba proširiti i na sve jedinice lokalne samouprave, uz puno poštovanje principa da, u postupku izbora predstavnika civilnog sektora, prednost treba da imaju kandidati koji posjeduju znanje, vještine i sposobnosti da utiču na kreiranje rješenja i doprinose kvalitetu odluka kao i da pomognu u njihovoj implementaciji.

Svakako, najvažniji zadatak lokalne samouprave je da, u što većoj mjeri i na pravi način, informiše i konsultuje građane u lokalnoj zajednici u procesu donošenja odluka, koristeći pri tom različita sredstva i instrumente radi njihovog boljeg informisanja (oglašavanje u zgradi opštine i na javnim mjestima, preko građanskog biroa i informacionog centra, putem sajta opštine, slanjem mejlova i pošte na adrese pojedinaca i organizacija civilnog sektora), i da prihvata njihove opravdane inicijative i kvalitetne predloge i sugestije.

Pravo građana u vršenju javnih poslova nije pravo koje građanima poklanja lokalna samouprava ili državna vlast, već je ono njihovo izvorno pravo na kojemu se temelji sistem lokalne samouprave. Učestvujući u procesu donošenja odluka oni usmjeravaju aktivnosti organa ili sami donose određene političke odluke, odlučuju o kvalitetu pružanja javnih usluga i njihovoj obuhvatnosti, rješavaju određene probleme na svom području, utiču na ostvarivanje socijalnih, kulturnih, ekonomskih i svih drugih pojedinačnih i kolektivnih prava u lokalnoj samoupravi i na njen razvoj. Zbog toga lokalna samouprava ima zadatak da doprinese da građanina učini aktivnim političkim subjektom koji preuzima dio odgovornosti za donošenje odluka u lokalnoj samoupravi.

*Najvažniji  
zadatak lokalne  
samouprave je  
da informiše  
i konsultuje  
građane u lokalnoj  
zajednici u procesu  
donošenja odluka*

# Najbolje prakse u oblasti transparentnosti i odgovornosti

Transparentnost i odgovornost su prepoznati od strane lokalnih samouprava u Evropi kao ključni principi za stvaranje transparentnog okruženja na lokalnom nivou, koje istovremeno omogućava građanima značajan uticaj i veće učešće u vršenju javnih poslova i donošenju odluka u cilju poboljšanja života u lokalnoj zajednici. Prije mnogo godina, lokalne samouprave su počele da koriste mehanizme i modele za šire učešće građana, koji su se vremenom razvili i postali efikasniji. Neki od njih su doveli do povećanja građanskog aktivizma, rješavanja problema lokalnog stanovništva ili određenih grupa u zajednici i do ustanovljavanja dobre prakse u vršenju javnih poslova u lokalnoj samoupravi. Dobre prakse koje su predstavljene u ovom Priručniku odabrane su na osnovu nekoliko kriterijuma:

**Ideja** – svaka dobra praksa predstavlja inovativan pristup rješavanju problema u jednoj lokalnoj samoupravi.

**Cilj** – svaka dobra praksa se bavi problemom sa kojim se suočava određena ciljna grupa ili je sveobuhvatna u odnosu na lokalno stanovništvo.

**Uključivanje korisnika** – dobre prakse transparentnosti i odgovornosti su ostvarene u opštinama koje su prepoznale značaj uključivanja najvećeg broja interesnih grupa u proces realizovanja ideje.

**Rezultat** – svaka dobra praksa je ostvarila mjerljive rezultate u odnosu na ciljne grupe.

**Održivost** – svaka dobra praksa i dalje funkcioniše u lokalnim samoupravama.

Osim predstavljanja i promovisanja dobrih praksi, dat je i kratak opis projekata. Dalje, dat je i opis procesa koji je doveo do njihove implementacije – ohrabrivanje lokalnih samouprava da prihvate prakse koje se primjenjuju u opštinama i, samim tim, da poboljšaju uslove života građana. Sa druge strane, nadamo se da će dobre prakse motivisati lokalne uprave, građane i NVO da nastave da aktivno iznalaze inovativne pristupe i podstiču učešće građana kao preduslov za postizanje transparentnosti i odgovornosti lokalnih uprava.

## MEĐUNARODNE NAJBOLJE PRAKSE

**Država:** Holandija, opština Oude IJsselstreek

**Mehanizam:** Građanski forum

**Svrha mehanizma:** Izgradnja novog (i boljeg) odnosa sa građanima kako bi se iskoristila kreativnost društva, ojačala socijalna osnova za donošenje odluka i da bi se smanjila udaljenost između lokalne politike i društva.

*Uključivanje građana u donošenje odluka koje se tiču godišnjeg budžeta*



**Analiza problema:** Opština Oude Ijsselstreek nastala je od druge 2 opštine 2005. godine. Od prvog trenutka, opština je dosta uložila u izgradnju dobrih odnosa sa stanovništvom. Novi sastav stanovništva i činjenica su da prvobitne opštine imale sopstvenu kulturu predstavljali su posebne motive za posvećivanje pažnje odnosu između lokalne uprave i njenih građana. U nekoliko projekata je Oude Ijsselstreek uzimana kao dobra, a ponekad i izuzetna praksa (na primjer, u vezi sa oblicima učešća građana). Projekat građanskog foruma predstavlja ozbiljan napor da se građani uključe u donošenje odluka koje se tiču godišnjeg budžeta.

**Upravljanje procesom:** Opština je uvela Građanski forum u proces donošenja odluka o godišnjem budžetu za 2011. U cilju uključivanja svih građana, atraktivno dizajnirane posebne novine su poslate na sve adrese u opštini, a sadržale su jasne informacije o budžetu i predviđenim procedurama.

**Implementacija:** Tokom pripreme odluka, lokalni odbor i lokalni savjet su organizovali jednodnevni sastanak na koji su pozvali 5000 osoba starijih od 18 godina. Stojedanaest njih je željelo da učestvuje na sastanku. Članovi lokalne skupštine i članovi foruma su postavili 35 pitanja o 6 osnovnih stavki budžeta (odnosno, politika života u susjedstvu, socijalna politika, javni objekti, pružanje usluga, održivost, porezi). Nekoliko dana prije nego što je opština donijela konačnu odluku, Građanski forum je razmatrao različita pitanja u posebnim grupama. Na kraju dana su izvještaji različitih grupa predstavljeni na plenarnoj sesiji foruma. Forum je dao mišljenje glasanjem o naslovima i najvažnijim budžetskim odlukama.

**Evaluacija i preporuke:** Evaluacija će se izvršiti nakon isteka budžetske 2011. godine. Članovima foruma je bilo veoma drago zbog mogućnosti koja im je pružena da odgovore na pitanja i da razmatraju predloge budžeta. Građani su pokazali zadovoljstvo posebnim informativnim dokumentom o predlozima budžeta i različitim procedurama. Predstavници opštine redovno koriste rezultate diskusija u okviru Forumu. Zadovoljstvo distribucijom posebnih novina svim stanovnicima je razlog da se ovo predloži kao dobar instrument. Još jedan razlog leži u činjenici da druge opštine isti ovaj metod prepoznaju kao veoma koristan. Vidi i primjer Pljevalja na 37.

*Generalno  
gledano, opština  
Almere ima za cilj  
da poboljša odnose  
sa stanovništvom*

**Država:** Holandija, opština Almere

**Mehanizam:** Građanski panel za opštinsko vijeće

**Svrha mehanizma:** Generalno gledano, opština Almere ima za cilj da poboljša odnose sa stanovništvom. Konkretnije, opština ima 4 osnovna cilja za građanski panel:

- Traženje savjeta;
- Uključivanje više građana u politička pitanja;
- Informisanje građana o radu opštinskog vijeća generalno;
- Omogućavanje učešća građana u donošenju odluka lokalne uprave.

*Pronaći nove načine da se uspostavi dijalog između građana i političara*

**Upravljanje procesom:** Građanski panel ima dvostruki fokus. Ne predstavlja samo instrument koji opštini omogućava upoznavanje sa mišljenjima svojih građana. Mobilize dodatno znanje aktivnih članova zajednice Almere i pruža alternativan način komuniciranja sa građanima u vezi sa radom opštinskog vijeća. Konačno, podstiče ljude na upoznavanje sa dešavanjima u lokalnoj upravi. Panel ne zamjenjuje izabrano vijeće, već ga treba posmatrati kao dopunski element lokalne demokratije. Umjesto održavanja izbora svake 4 godine, građanima se češće daje mogućnost učestvovanja u lokalnoj politici – donošenju odluka na lokalnom nivou. Da bi postali članovi panela, građani moraju popuniti upitnik. Na osnovu tih pitanja građaninu se definiše određeni tip državljanstva. Sistem funkcioniše sa 4 različita načina državljanstva, čime se gradskom vijeću omogućava da vidi kako različite grupe shvataju različita pitanja.

**Implementacija:** Godine 2008, gradsko vijeće Almere uspostavilo je elektronski građanski panel. Svaki građanin Almere može postati njegov član. Panel odgovara nastojanjima gradskog vijeća Almere da iznađe nove načine organizovanja dijaloga između građana i političara. Članovi vijeća mogu postaviti pitanja panelu dva puta mjesečno u skladu sa agendom opštine. Članovima panela treba samo 5 minuta da odgovore na pitanja putem interneta. Članovi panela su adekvatno informisani o pozadini predmeta i na osnovu tih informacija i njihovih ideja i preferenci, odgovaraju na pitanja. Svi članovi panela se pozivaju putem mejla da učestvuju kada se objavi novi upitnik, pri čemu nijedan član nema obavezu da učestvuje. Panelu se ostavlja oko tri dana da odgovori na pitanja. U većini slučajeva poziv se objavljuje u petak, a istraživanje se završava u ponedjeljak ujutru. Rezultati se predstavljaju članovima vijeća sledećeg četvrtka. Sedmicu kasnije, vijeće odlučuje o predmetu. Rezultati se objavljuju na internet stranici opštine i obuhvataju pregled mišljenja o rezultatima koje daju članovi vijeća, kao i način na koji koriste pitanja data od strane panela. Godine 2011, panel je imao oko 1930 aktivnih članova.

**Evaluacija i preporuke:** S obzirom na to da je opštinsko vijeće Almere stavilo 23 pitanja na konsultacije sa panelom, pitanja su varirala od politike parkiranja, budžeta za susjedstva, rast grada u narednih 20 godina, itd. Panel se proširio sa oko 1700 članova (2009.) do oko 1930 (2011.). Između 40% i 70% članova panela se pridružilo istraživanjima različitih pitanja postavljenih od strane vijeća. Neki zahtjevi su dolazili od jedne ili dvije političke partije u vijeću, drugi od nekoliko partija zajedno.

**Država:** Holandija, opština Leeuwarden

**Mehanizam:** Razmatranje/ispitivanje gradskog vijeća kroz inspekciju od strane građana

**Svrha mehanizma:** Najznačajnija svrha ispitivanja od strane građana bila je da se dobije savjet/preporuka o radu vijeća.

Centralno pitanje inspekcije odnosilo se na to kako se rad vijeća može učiniti atraktivnijim i prijemčivijim za građane.

**Analiza problema:** Namjera je bila da se komisiji omogući da da mišljenje o načinu sprovođenja debate, načinu predstavljanja, atraktivnosti sastanaka vijeća i čitljivosti dokumenata urađenih od strane vijeća za građane. Prema tome, komisija je trebalo da pruži povratnu informaciju o tome kako „prosječan“ građanin vidi rad opštinskog vijeća.

**Upravljanje procesom i implementacija:** Godine 2007, opština se obratila svim građanima Leeuwarden posredstvom posebnih novina koje su distribuirane svim domaćinstvima u opštini. U intervjuu, gradonačelnik Leeuwarden-a objasnio je svrhu projekta i pozvao građane da učestvuju u radu inspekcije-komisije. Stotinu građana se prijavilo za članstvo, 8 njih je odabrala komisija koju čine članovi opštinskog vijeća i kojom predsjedava gradonačelnik. Komisiju građana su činile 4 žene i 4 muškarca. Najmađi član je bio star 24 godine, a najstariji 56. Komisija može utvrditi sopstveni metod rada, ali je dobila stručnu podršku osoblja generalnog sekretara opštinskog vijeća. Tokom prvih mjeseci postojanja, komisija je učestvovala na nekoliko sastanaka i u savjetodavnim komisijama. Nakon prve faze, komisija je proučavala pozadinu rada opštinskog vijeća. Komisija je razgovarala sa članovima koji su postali članovi vijeća nakon izbora iz 2006. Odmah poslije toga, razgovarali su sa članovima koji su se pridružili vijeću u periodu 2002 – 2006, razgovarali su sa gradonačelnikom, određenim odbornicima sa potpredsjednikom opštinskog vijeća. Poslali su upitnik svim članovima vijeća, pratili članove vijeća tokom radne posjete, posjetili sastanak između građana i članova vijeća, intervjuisali građane koji su prisustvovali sastancima opštinskog vijeća i pitali predstavnike NVO i opštinskih područja o njihovim iskustvima sa opštinskim vijećem. Na kraju, komisija je posjetila druga 2 opštinska vijeća i prisustvovala sastancima različitih političkih partija u vijeću.

**Evaluacija i preporuke:** Komisija je završila svoje aktivnosti u decembru 2007. i predstavila svoj završni izvještaj u januaru 2008. zajedno sa 47 preporuka. Izvještaj predstavlja širok spektar ideja za poboljšanje atraktivnosti lokalne politike. Izvještaj se sastojao od tri dijela sa fokusom na evaluaciji i suštini preporuke: 1. prikupljanje i razrada informacija, 2. kreiranje mišljenja i osnovnog prosuđivanja i 3. donošenje odluke. Ukazujemo na neke od najzanimljivijih preporuka:

- Informacije građanima treba pružiti u ranoj fazi procesa donošenja odluka, odnosno prije početka formalnih procedura;
- Komisije vijeća se moraju bolje koristiti kao pokretač za kreiranje mišljenja i mora se podići svijest građana kako bi se pripremili da u pravom trenutku utiču na donošenje odluka;
- Donošenje odluka treba da bude kratko (efikasno) i jasno – ovo je, u stvari, odgovornost opštinskog vijeća;
- Pažnju treba posvetiti informisanju i pružanju obuke osobama koje predsjedavaju sastancima komisije i sastancima sa građanima;
- Pravilno se pripremiti za učešće građana. Podstaci ih da budu dobro opremljeni u pravom trenutku.

*Pružiti povratnu informaciju o tome kako građani vide rad opštinskog vijeća*

*Neograničen pristup građana administrativnim uslugama koje se nude*

## REGIONALNE NAJBOLJE PRAKSE

**Država:** Bugarska, opština Pernik

**Mehanizam:** Popularizacija i strateško korišćenje servisa elektronske uprave.

**Svrha mehanizma:** Bolje korišćenje servisa elektronske uprave i izrada dugoročne strategije elektronske uprave i omogućavanje njenog korišćenja od strane građana i službenika.

**Analiza problema:** Opština Pernik teži neograničenom pristupu građana administrativnim uslugama koje se nude, bržoj distribuciji i cirkulaciji dokumenata i, samim tim, smanjenju korupcije na više nivoa. U cilju ostvarivanja ovog cilja, opština je formirala servis. Ali, taj servis nije optimalno radio i građani nijesu bili u potpunosti upoznati sa postojanjem istog. Postoji nekoliko razloga za ovo neadekvatno pružanje usluga:

- Odsustvo jasne vizije koje usluge treba pružiti kome;
- Nedostatak informacija o potrebama klijenata;
- Službenici Pernika koji bi radili u formiranom servisu nijesu imali iskustvo koje je neophodno za taj posao;
- Tehnologija koja se koristila u servisu bila je zastarjela, što je ovaj proces učinilo neefikasnim;
- Opštini Pernik je nedostajao organizacioni kapacitet za optimalno upravljanje servisom;
- Servis još nije bio popularan kod građana i oni nijesu bili u potpunosti upoznati sa njegovim postojanjem.

**Upravljanje procesom:** Dostupnost samog servisa se poboljšao kako je Pernik razvijao svoj servis na veoma progresivan način. LOGO East projekat i opštine Pardubice (Republika Češka) i Doetinchem (Holandija) podržali su ovaj razvoj pružanjem praktičnog znanja i sredstava za nabavku opreme. Obučeno osoblje je počelo da koristi modernu tehnologiju da bi građanima i preduzetnicima pružili tražene informacije ili ih uputili na druge izvore.

### Implementacija:

- Opština je razvila jasnu i usvojenu politiku koja se tiče vrste usluga koju želi da pruža i vrste potrebnih informacija;
- Opština je usvojila strateški dokument pod nazivom „ISO priručnik“ koji se tiče odabranih oblasti politike. Ovaj dokument, koji je odobrio menadžer grada, daje jasan opis sledećeg: organizacione kulture, procedura i procesa; tipova relevantnih podataka, koji su prikupljeni na održivoj osnovi; podaci se pravilno obrađuju i predstavljaju;
- Izvršena je nabavka relevantnog hardvera i softvera i stavljeni su na raspolaganje servisu.

- Opštinsko osoblje je obučeno u oblasti vještina komunikacije za rad sa građanima, predstavnicima organizacija i preduzetnika, kao i za prikupljanje i tumačenje relevantnih informacija – više od 5 osoba je prošlo obuku tokom 3 međunarodna sastanka;
- Kampanja za informisanje javnosti je sprovedena izradom godišnjeg lista u tijesnoj saradnji sa partnerima u projektu. Dalje, urađene su razne brošure koje su stavljene na raspolaganje građanima Pernika.

Budućnost opštinskih usluga izgleda dobro sa izgledima da se ovaj servis razvije u informativni centar, naročito u vezi sa poslovnim ulaganjima i preduzetništvom. Dostupne informacije u poslovnom sektoru obuhvatiće digitalizovani plan grada, Informacije dostupne u poslovnom sektoru obuhvatiće digitalizovani plan grada, listu nekretnina na prodaju, vlasnike nekretnina, veličinu, susjede, itd.

### Evaluacija i preporuke:

- Jasno definisati organizacione strukture, procedure i procese;
- Prikupiti relevantne podatke na održivoj osnovi; razraditi korišćenje priručnika sa procedurama i procesima; obezbijediti dostupnost relevantnog softvera i hardvera; opisati i planirati buduće aktivnosti;
- Pružiti obuku odgovornim javnim službenicima;
- Uspostaviti odgovarajuće aktivnosti;
- Učiti iz dobrih praksi i iskustava drugih zemalja;

**Kontakt:** Opština Pernik – [www.pernik.bg](http://www.pernik.bg)

**Država:** Srbija, opština Bela Crkva

**Mehanizam:** Kreiranje servisa za održivo upravljanje i usluge građanima.

**Svrha mehanizma:** Stvaranje opipljive i održive promjene u servisiranju građana – ne samo servis kao fizičko mjesto, već prijatno, podsticajno, transparentno i odgovorno okruženje.

**Analiza problema:** Zgrada opštine Bela Crkva bila je stara zgrada bez šaltera gdje građani nijesu znali gdje da idu i kome da se obrate za svoje potrebe i probleme. Nije bilo funkcionalne prostorije, internet pristupa, centralnog grijanja, kompjutera za većinu zaposlenih i nije bilo toaleta za građane. Osim toga, nije bilo povratne informacije o problemima građana, inicijativa i sugestija, čak ni kada bi ih podnosili u pisanoj formi. Šalteru su nedostajala sledeća četiri principa: ispunjavanje odgovornosti, pružanje usluga građanima, zadovoljavanje potreba sopstvenog osoblja i ekonomska efikasnost. Razlog za to je bio nedostatak mehanizma za registrovanje ovog inputa ili odsustvo jasne komunikacije između zaposlenih, građana i lokalne uprave. Da zaključimo, pružanje usluga na opštinskom nivou i struktura opštinskog internog rukovođenja bila je loša.



## *Uvođenje dijaloga između lokalne samouprave i poslovnog i NVO sektora*

**Upravljanje procesom:** Kroz razmjenu znanja i iskustava sa različitim partnerima iz holandske opštine, tim saraduje sa brojnim učesnicima: građani, NVO, poslovni sektor. Osim toga, nova osnova za lokalni razvoj uspostavljena je uvođenjem dijaloga između lokalne uprave i preduzeća/ NVO. Prvi koraci su preduzeti u pravcu djelotvorne komunikacije sa građanima i potrebe građana su zadovoljene. Na kraju, uspostavljena je čvrsta komunikacija i saradnja između šaltera i ostalih kancelarija i pokazalo se da dobro funkcioniše. Potreba za obuhvatanjem i za održivom promjenom u komunikaciji između lokalne uprave i građana, preduzeća i NVO sektora zadovoljena je kroz aktivnosti „sve uključeno“: infrastrukturni pristup i pristup jačanja kapaciteta. Bilo je važno motivisati osoblje da budu otvoreniji i efikasni u rješavanju zahtjeva građana i to je ostvareno kroz obuke i studijske posjete, kao i poboljšanjem uslova njihovog rada. Službenici su postali ponosni što rade za servis i cjelokupna atmosfera je postala prijatnija i podsticajnija za građane.

**Implementacija:** Prva aktivnost je bila rekonstrukcija zgrade opštine i otvaranje šaltera za javne usluge. Dalje, izgrađeni su toaleti za posjetioce, ulaz je poboljšan i ugrađeno je centralno grijanje. Drugo, izvršena je nabavka hardvera i softvera i stavljeni su u funkciju. Obuka u oblasti komunikacije i kompjuterskih vještina organizovana je za šaltersko osoblje u Holandiji, gdje su naučili i kako da koriste novi softver. Da bi se pojačala komunikacija između lokalnih interesnih grupa, a time pružio podsticaj za lokalni ekonomski razvoj, održan je zajednički sastanak sa gradonačelnikom, preduzetnicima i NVO. Dalje, urađeni su i odštampani flajeri i brošure, kojima se građani informišu o predviđenim promjenama i pozivaju se da dođu u zgradu opštine. Projekat je omogućio da opština postane sposobnija i profesionalnija organizacija, kao i da zgrada opštine postane prijatno mjesto sa većim brojem usluga koje se pružaju građanima na efikasan način.

### **Evaluacija i preporuke:**

- Prestati sa zanemarivanjem grešaka u internom upravljanju i zahtjeve građana;
- Stručnost i učešće administrativnog osoblja je važna premisa usluge orijentisane na građane;
- Preuređena zgrada i novi hardver promijenili su mentalitet opštinskog osoblja, tako da je preporuka da – kad god je moguće, uvesti novu strukturu u organizaciju (odnosno, nove procedure, pružiti obuku osoblju i ulagati u funkcionalan hardver, bolje uslove rada za zaposlene i uređenje objekata);
- Opština se ne može razvijati niti mijenjati bez učešća građana.

**Kontakt:** Opština Bela Crkva – [www.belacrkva.rs](http://www.belacrkva.rs)

**Država:** Srbija, opština Inđija

**Mehanizam:** Sistem elektronske uprave 48

**Svrha mehanizma:** Pristupačnije lokalne javne usluge i, samim tim, poboljšanje transparentnosti, odgovornosti i efikasnosti u rješavanju problema. Sistem 48 omogućava lak pristup i brzu reakciju na žalbe i zahtjeve građana u roku od samo 48 sati.

**Analiza problema:** Kod internet stranica mnogih opština, osnovni protok informacija je jednostran: od opštine prema građanima, a rijetko obratno. Na taj način, opštinske uprave mogu propustiti veoma relevantne probleme građana, a da ipak budu (nezasluženo) ubijeđeni da „su uradili sve što su mogli u smislu informisanja i transparentnosti“. Prije uvođenja sistema 48, od građana Inđije se očekivalo da dođu u zgradu opštine i podnesu svoj zahtjev u štampanoj formi. Osnovni uzrok neefikasnosti kod rješavanja zahtjeva građana je bila navika upućivanja građanina koji ulaže žalbu od jedne kancelarije do druge. Dugotrajna obrada zahtjeva zbog loše koordinacije javnih kompanija je dodatno pogoršavala stvari.

**Upravljanje procesom:** Opština Inđija je već uspostavila interaktivnu internet stranicu, zajedno sa pratećim IT servisom i timom IT osoblja, tako da je uvođenje sistema 48 dodato postojećoj strukturi. Gradonačelnik, lokalna uprava, skupština i javne kompanije su radile zajedno na stvaranju preduslova za uvođenje ove nove usluge. Zakonski okvir je uspostavljen, objekti su odabrani i nabavljena je nova oprema. Realizovano je nekoliko PR aktivnosti u cilju informisanja građana (flajeri, lokalni mediji, lični kontakt) o ovoj novoj usluzi. Sistem 48 je na raspolaganju građanima 24/7. Koraci u njegovom korišćenju su:

*Lokalne javne  
usluge da budu što  
pristupačnije*

- Građanin prijavljuje problem korišćenjem poželjnog načina komunikacije: telefonski poziv, SMS ili internet;
- Centralni administrator dobija zahtjev, vrši trijažu (po tipu problema i/ili geografskoj lokaciji) i prosleđuje zahtjev javnoj kompaniji ili nadležnoj kancelariji;
- U najkraćem periodu, relevantno odjeljenje vrši ocjenu pitanja;
- U roku od 48 sati, građanin dobija povratnu informaciju o statusu postupka rješavanja problema (online, putem e-maila ili mobilnog telefona). Anonimni zahtjevi su takođe mogući, ali se na njima radi bez povratne informacije.

**Implementacija:** U cilju uspostavljanja sistema 48, nakon početne obuke u Baltimoru, SAD, opština je realizovala sledeće aktivnosti:

- Formirana je opštinska služba za pozive;
- Izvršena je nabavka hardvera i softvera, a neke delove softvera su razvili opštinski softverski inženjeri;
- Formirana je sekvencijalna mreža sa javnim kompanijama;

- Pružena je obuka administratorima u oblasti rada sa građanima, IT održavanja i sedmičnog izvještavanja. Imenovan je jedan centralni administrator, koji prima zahtjeve, vrši selekciju i prosleđuje nadležnoj kompaniji/kancelariji. U svakoj javnoj kompaniji odabran je jedan podadministrator za rad na zahtjevima građana koji su mu proslijeđeni;
- Praćenje rada sistema 48: jednom nedjeljno (svakog petka) održava se sastanak administratora, rukovodioca IT službe i gradonačelnika. Na taj način se monitoring vrši sa samog vrha hijerarhije (što odaje utisak značaja), intervencije se vrše blagovremeno, a servis se uvijek razmatra – sve navedeno motiviše zaposlene da postignu kvalitet.

Ovaj sistem obuhvata sve javne kompanije i opštinske sektore jer je rješavanje ovog problema (ili makar početak rada ne njemu u najkraćem periodu) gotovo zagarantovano građanima. Tvrdilo se da je ovaj sistem u vrijeme ugrađivanja (2004) bio jedinstven u Evropi, ali je u međuvremenu izvršena i diseminacija tako da je nekoliko drugih opština u Srbiji i Makedoniji uvelo isti sistem uz podršku IT osoblja opštine Indija.

#### Evaluacija i preporuke:

- Uključiti različite aplikacije i instrumente da bi se obezbijedila interaktivnost internet stranice;
- Olakšati korišćenje tih aplikacija (odnosno, dodati „često postavljana pitanja“ koja građani mogu selektovati označavanjem polja, ali ostaviti prostora za pitanja koja ne spadaju u ponuđene kategorije kako bi mogli da predstavljaju svoj poseban problem);
- Povezati sve javne servisne kompanije tako da mogu reagovati u najkraćem periodu na podnešene zahtjeve;
- Omogućiti, posredstvom internet stranice, lak pristup svim relevantnim statistikama, budžetu, mogućnostima ulaganja, urbanističkom uređenju, obrascima, itd. kako bi se olakšala ulaganja i korišćenje opštinskih usluga;
- Obezbijediti konstantan monitoring funkcionisanja usluga na visokom nivou (uz učešće gradonačelnika ako je moguće);
- Izbjegavati jednostran protok informacija, prosto predstavljanje priča o uspjehu javnosti. To može dovesti do udaljavanja i lažnog utiska da „radite odlično“, ali da u stvari ne čujete mišljenja i zahtjeve građana, što može ugroziti povjerenje građana u vašu administraciju.

**Kontakt:** Opština Indija – [www.indjija.net](http://www.indjija.net)

*Ulaganje u internet alate i korišćenje opštinskih usluga*

## NAJBOLJE PRAKSE U LOKALNOJ SAMOUPRAVI U CRNOJ GORI

**Opština:** Pljevlja

**Mehanizam:** Građanski biro

**Svrha mehanizma:** U cilju postizanja efikasnosti i transparentnosti u radu i podsticanja aktivnog učešća građana u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou, opština Pljevlja je 2005. godine u okviru lokalne samouprave formirala Građanski biro. Dio finansijskih sredstava za otvaranje Građanskog biroa obezbijedila je Opština iz svog budžeta, dok je značajnu podršku pružio FOND za otvoreno društvo. Osnovni cilj osnivanja ovog infarmaciono-uslužnog pulta bio je da se građanima, na jednom mjestu, omogući ostvarivanje prava i obaveza na efikasan način uz poštovanje ličnosti i njihovog dostojanstva. Realizacijom projekta stvoreni su moderni ambijentalni kadrovski i tehnički uslovi za efikasniju proceduru i jednostavniji postupak u rješavanju po zahtjevima građana. Osim toga, značajno je unaprijeđena komunikacija između lokalne uprave i građana. Realizacija projekta Građanski biro motivisali su se građani na aktivno učestvovanje u svim sferama života i rada, bilo kao pokretači i inicijatori ili kao klijenti koji će u svakom momentu biti zadovoljni pruženim uslugama.

**Analiza problema:** Veliki broj mjesnih zajednica u opštini Pljevlja je značajno udaljen od grada što uz neadekvatnu saobraćajnu povezanost znatno otežava aktivno učešće građana u kreiranju lokalnih javnih politika i umanjuje nivo ostvarivanja njihovih prava iz oblasti lokalne samouprave. Osim toga, administrativne procedure u lokalnoj samoupravi su nekada i neopravdano duge, a ostvarivanje nekih prava zahtijeva posjetu većem broju prostorno značajno udaljenih kancelarija organa lokalne uprave. Ovakva situacija obavezivala je nadležne organe lokalne uprave da pronađu najbolji put kako bi se građanima omogućilo da na jednom mjestu ostvare svoja zakonom utvrđena prava i izvrše svoje obaveze. Slaba informisanost građana i njihova nemogućnost da utiču na rad opštinskih službi često je dovođila do toga da se određene aktivnosti sprovode bez njihovog uključivanja i inicijative u pogledu njihovih stvarnih potreba.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za rješavanje problema pokrenuli su građani i nevladine organizacije kao i predstavnici mjesnih zajednica u komunikaciji sa predstavnicima lokalne uprave. U tom cilju, inicijatori dobre prakse organizovali su određeni broj sastanaka sa predstavnicima lokalne uprave dok nije postignuta saglasnost o formiranju Građanskog biroa. Proces su inicirali i vodili građani, kao budući korisnici dobre prakse, što je ovoj ideji bila dodatna vrijednost. Upravo su građani mogli na najbolji način iskomunicirati svoje probleme i prepreke u ostvarivanju prava i izvršavanju obaveza u lokalnoj samoupravi. Veliku pomoć pružile su nevladine organizacije, svojim iskustvom u zagovaranju ideja prema lokalnim vlastima. Tako je zaokružen proces usaglašavanja stavova građana sa nadležnim organima lokalne uprave o potrebi uspostavljanja Građanskog biroa.

*Omogućiti  
građanima  
ostvarivanje prava  
i obaveza na  
jednom mjestu*

**Implementacija:** Neophodan preduslov za formiranje i stavljanje u funkciju Građanskog biroa bio je adaptacija prostora, odnosno, obezbijedivanje opreme i tehničkih sredstava neophodnih za rad biroa. Za početak rada bilo je neophodno izvršiti stručno usavršavanje službenika, kako upoznavanje sa nadležnostima organa lokalne samouprave i kancelarijskim poslovanjem, tako i usavršavanje rada na računarima.

Jedan od početnih zadataka u birou, bio je priprema obrazaca za podnošenje svih vrsta zahtjeva iz nadležnosti organa lokalne uprave. Već na samom početku rada, u cilju veće informisanosti građana o nadležnostima biroa i njihovim pravima generalno, kreirani su lifleti i brošure i distribuirani građanima. Biro je, u nastavku svog rada, postao prepoznatljiv po organizovanju seminara, javnih tribina, okruglih stolova i drugih oblika javnih rasprava. Značajnu pomoć u realizaciji dalo je Ministarstvo pravde i Zajednica opština Crne Gore kroz davanje stručnih savjeta i kroz učešće svojih eksperata o pojedinom aktivnostima.

**Evaluacija i preporuke:** Realizacijom ovog projekta lokalna samouprava u Pljevljima je kadrovski, tehnički i prostorno ojačana. Povećan je broj inicijativa prema nadležnim organima lokalne uprave. Građani su bolje informisani o nadležnostima organa kroz vodiče za građane koji se nalaze u Građanskom birou kao i kroz različite oblike lifleta, brošura, informacija i sl. Na uslužnom pultu građani se mogu poslužiti pripremljenim obrascima za podnošenje svih vrsta zahtjeva iz nadležnosti organa lokalne uprave. Građani se takođe mogu upoznati i sa radom Skupštine kao najvećeg predstavničkog tijela građana kroz uvid u skupštinske materijale za svaku sjednicu Skupštine. Formiranje Građanskog biroa je uticalo i na organizaciju lokalne uprave, jer se sada svi poslovi pisarnice, između ostalog, nalaze na jednom mjestu. Građanski biro je značajno povećao naplatu lokalnih prihoda po osnovu administrativnih i komunalnih taksi. Najznačajnije za građane je da više nema potrebe da lutaju od jednog do drugog Sekretarijata ili službe već sve informacije o radu organa i sva prava i obaveze utvrđene zakonom mogu ostvariti na jednom mjestu - Građanskom birou. Građanski biro, osim što predstavlja uslužno informacioni pult za potrebe građana prerastao je u Centar, u koje se mogu dobiti sve informacije o radu organa lokalne uprave i njihovim nadležnostima putem brošura, lifleta i neposrednim kontaktima sa službenicima.

---

**Opština:** Bijelo Polje

**Mehanizam:** Dnevni centar za djecu sa smetnjama u razvoju

**Svrha mehanizma:** U cilju obezbijedivanja uslova za poboljšanje kvaliteta života djece sa smetnjama u razvoju, u opštini Bijelo Polje je tokom 2004. godine formiran dnevni centar, pod nazivom „Tisa“. Centar je dio servisa u kome se pružaju usluge osobama ometenim u razvoju u okviru Centra za socijalni rad. Glavni cilj osnivanja dnevnog centra bio je doprinos inkluziji djece sa smetnjama u razvoju u svakodnevni život zajednice. Nastao je na inicijativu Udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju iz Bijelog Polja, u saradnji sa različitim interesnim grupama.



Dnevni centar Tisa predstavlja prvi javni servis na lokalnom nivou u Crnoj Gori namjenjen djeci sa smetnjama u razvoju čiji je rad baziran na principu socijalizacije, uključivanja djece u društvo i poštovanja osnovnih dečjih prava. Formiranje ovog centra u značajnoj mjeri doprinio rješavanju problema djece ometene u razvoju koja nijesu mogla biti uključena u bilo koji vid zbrinjavanja. Osim toga, ovakav projekat doprinio je jačanju odgovornosti organa lokalne uprave.

**Analiza problema:** U Bijelom Polju postojao je veliki broj lica sa invaliditetom koji nijesu obuhvaćeni nijednim oblikom obrazovnih ili socijalnih aktivnosti. Položaj ovih lica, a posebno djece u zajednici nije bio na zadovoljavajućem nivou. Lica sa smetanjama u razvoju su se suočavala sa sveprisutnim predrasudama u društvu u odnosu na ovu grupu. Osim toga, ova lica su se često suočavala i sa arhitektonskim barijerama u ostvarivanju svojih prava, što znači da je mnogim licima sa smetnjama u razvoju teško da uđu u mnoge zgrade, kao što su škole, bolnice, itd. (npr, toaleti, liftovi, itd.). Nepostojanje multidisciplinarnog pristupa u radu sa ovom djecom bio je uzrok njihove isključenosti iz javnog života, jer su glavnu brigu o djeci vodili isključivo roditelji. Na taj način i same porodice djece sa smetnjama u razvoju nijesu bile u mogućnosti da ravnopravno učestvuju u svakodnevnom društvenim zbivanjima. Posebno osjetljiva kategorija, osim djece sa smetnjama u razvoju, bile su najčešće njihove majke koje, zbog svakodnevne brige o djetetu nijesu bile u prilici da se zapošljavaju i ekonomski pospješuju položaj porodica. S toga je veliki broj ovih porodica često bio u nezavidnom ekonomskom položaju. Dodatni problem predstavljala je i nedovoljna informisanost stanovništva o problemima i potrebama ove kategorije što je uvijek dovodilo i do njihove nedovoljne senzibilisanosti.

**Upravljanje procesom:** Inicijativa za otvaranje Dnevnog centra došla je od strane Udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju iz Bijelog Polja. U cilju formiranja Centra, Udruženje je uspostavilo intezivnu komunikaciju sa predstavnicima opštine Bijelo Polje, Centra za socijalni rad, Ministarstva rada i socijalnog staranja i Saveza udruženja roditelja djece sa smetnjama u razvoju Crnoj Gori. Udruženje je tokom procesa dobilo veliku podršku od tri međunarodne agencije UNICEF, HI i GGS. Formiranje ovako ozbiljnog servisa za djecu sa smetnjama u razvoju na nivou opštine zahtijevao je timski rad i pristup u realizaciji ideje. Iz tog razloga je i Udruženje obezbijedilo multisektorski tim, sačinjen od predstavnika gore navedenih institucija, koji je na kraju uspješno realizovao ovaj projekat.

**Implementacija:** Radi efikasnog upravljanja projektom na samom početku formirano je koordinaciono tijelo koje su činili predstavnici svih partnera u projektu. Za potrebe Dnevnog centra formiran je multidisciplinarni tim za rad sa djecom sa smetnjama u razvoju koji čine: defektolog, psiholog, fizioterapeut, logoped, pedagog i medicinska sestra. Prostorije je obezbijedila opština. Aktivnosti u Centru podrazumijevaju pružanje usluga djeci sa smetnjama u razvoju uzrasta od 3 do 18 godina. Sa djecom rade iskusna i stručna lica. Osim pružanja usluga djeci obezbijedjeni su hrana i prevoz dostupnim vozilima do njihovih kuća. Roditelji su takođe korisnici usluga u Centru, koja se ogleda kroz pružanje psihološke podrške.

*Obezbijediti uslove  
za poboljšanje  
kvaliteta  
života djece sa  
smetnjama u  
razvoju*

*Povećanje  
zadovoljstva  
građana  
efikasnošću  
usluga lokalne  
samouprave*

**Evaluacija i preporuke:** Dosadašnji rezultati Dnevnog centra „Tisa“ najviše se odnose na: sveobuhvatni pristup u socijalnom staranju, uključivanje i integraciju djece u zajednicu, ohrabivanje dječje nezavisnosti u svakodnevnom životu, zaštitu osnovnih prava ove kategorije i pružanje podrške funkcionalnim sposobnostima djece tokom specifične rehabilitacije. Promijenjen je stav sredine prema osobama sa hendikepom, manje je predrasuda i stereotipa, što je doprinjelo i boljem kvalitetu životu porodica. Roditelji bilježe značajan progres u ponašanju djece. Takođe smiještanje djece u dnevnom centru otvorilo je veće mogućnosti za zapošljavanje roditelja i posredno ekonomsko bolji položaj ovih porodica.

**Opština:** Bar

**Mehanizam:** Elektronska opština

**Svrha mehanizma:** U cilju omogućavanja bržeg, efikasnijeg i transparentnijeg rada organa lokalne uprave u Baru je uspostavljena E opština, odnosno integrisani informacioni sistem. Kreiranje i stavljanje u funkciju portala obezbijedila je opština. Postojanje ovakvog sistema prvenstveno je usmjereno na bolju informisanost građana koji u svakom trenutku mogu putem web stranice pratiti aktuelnosti o radu lokalne uprave generalno, ali i o statusu njihovih predmeta posebno. Formiranje E opštine ima za cilj povećanje zadovoljstva građana efikasnošću usluga lokalne samouprave i generalno odnosom lokalne samouprave prema njihovim potrebama i pravima. Posebna vrijednost ove dobre prakse je prilagođenost savremenim vidovima komunikacije i prevazilaženje tradicionalnih formi koje na pravi način ne odgovaraju na potrebe građana. Uspostavljanjem elektronske opštine, od juna 2009. godine, od kada se E opština u potpunosti primjenjuje u najvećoj mjeri su pokrivene sve djelatnosti barske lokalne uprave i omogućen lak i brz pregled i kontrola aktivnosti organa lokalne uprave.

**Analiza problema:** Opština Bar se dugo vremena suočavala sa nedovoljnom efikasnošću i transparentnošću rada. Zbog nepostojanja savremenog informacionog sistema koji bi učinio najveći broj informacija o radu uprave dostupnim i građani i nevladine organizacije su upućivale zamjerke na javnost rada organa lokalne uprave. Građani su se najviše žalili na nedovoljno brzo rješavanje njihovih zahtjeva i nedovoljnu transparentnost procedura. Tradicionalne forme komuniciranja nijesu zadovoljavale novonastale potrebe građana. Te potrebe odnose se na promjene u društvu generalno, odnosno sve veće korišćenje informacionih tehnologija od strane građana. Osim građana, probleme su uočavali i zaposleni u opštini. Ovo se posebno odnosi na slučajeve koje obrađuje više službenika. S obzirom na to da pitanja podrazumijevaju dosta dokumenata, ona često nedostaju ili se zagube u kancelarijama ovih službenika.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za uspostavljanje elektronske opštine pokrenuo je predsjednik opštine Bar. S obzirom na složenost rada, već na samom početku formirani su stručni timovi. Timovi eskeparata (pravnici, IT eksperti, itd.) bili su zaduženi za nadgledanje kompletnog procesa uspostavljanja E opštine, od raspisivanja tendera preko realizacije do primopredaje sistema.

Ciljne grupe, kako građani tako i sami zaposleni bili su uključeni u inicijalnoj fazi procesa koja je podrazumijevala mapiranje problema za ostvarivanje prava građana prouzrokovanih nedostatkom savremenog web portala, ali i s druge strane i obaveza zaposlenih.

**Implementacija:** Projekat E opština, odnosno dobra praksa, realizovana je u dvije faze: 1) nabavka kompjuterske opreme i konfiguracija IT infrastrukture i 2) razvoj softvera. U junu 2009. godine, prva verzija aplikacije je postavljena na opštinski server i započela je obuka službenika i testiranje aplikacije. Elektronsko poslovanje podrazumijeva obradu predmeta samo u elektronskom formatu. Svi prispjeli predmeti se skeniraju u pisarnici, a dalja obrada se odvija isključivo elektronskim putem. Status predmeta i aktivnosti koje su preduzete na njegovoj obradi se mogu provjeriti u svakom momentu.

**Evaluacija i preporuke:** Koristi od ovog projekta imali su kako građani, tako i zaposleni u opštini Bar. Ovaj sistem omogućio je korisnicima da u svakom trenutku, preko web portala opštine Bar, dobiju informaciju o statusu svog predmeta, kao i da putem elektronske pošte ili popunjavanjem web formulara podnesu zahtjev za izdavanje uvjerenja i različitih dokumenata iz opštinske nadležnosti i odaberu način njegovog preuzimanja, da prijave komunalne probleme i slično. Uvođenjem E opštine rukovodstvo lokalne uprave dobilo je mogućnost da u svakom trenutku na jednostavan i brz način dobije informaciju u statusima svih predmeta koji su obrađeni ili im je obrada u toku. Dalje, E opština pruža mogućnost razvoja raznih baza podataka i jednostavno vođenje evidencija, kao što je registri poreskih i drugih obveznika, praćenje naplate poreza, integrisano upravljanje i praćenje javnih nabavki, evidencija vremena koje zaposleni provedu na radnom mjestu (elektronski sistem kontrole dolazaka i odlazaka sa posla), vođenje kadrovske evidencije, itd.

*Koristi od ovog projekta imali su kako građani, tako i zaposleni u opštini Bar*

**Opština:** Bijelo Polje

**Mehanizam:** Kancelarija za mlade i razvoj

**Svrha mehanizma:** U cilju obezbijedivanja uslova za kvalitetan život mladih koji se školuju, rade i žive u Bijelom Polju, i smanjenja stope nezaposlenosti mladih, Opština Bijelo Polje je formirala Kancelariju za mlade i razvoj. Osnovni cilj uspostavljanja Kancelarije je, s jedne strane, da sprovodi omladinsku politiku i predlaže mjere za njeno unaprjeđenje, a s druge strane da osluškuje probleme mladih, kao ciljne grupe čije interese Kancelarija štiti, uključujući se u sva javna dešavanja od opšteg interesa. U Kancelariji, mladi ljudi mogu dobiti sve željene informacije na jednom mjestu, može im se pružiti pomoć pri sticanju znanja i vještina, koje će im pomoći da pronađu posao. Kancelarija je takođe i prostor u kojem mladi mogu da, na kreativniji način nego ranije, provode slobodno vrijeme. Formiranje Kancelarije je doprinijelo da se mladi upravo kroz rad Kancelarije uključuju u javni život i da pokreću inicijative za rješenje njihovih problema.

**Analiza problema:** Usljed nezaposlenosti mladih, koji čine veliki procenat od ukupnog broja nezaposlenih u Opštini i bez izvora drugih prihoda, veliki broj mladih je nezainteresovan za učešće u javnom životu. Nezainteresovanost je u najvećem dijelu posljedica nedovoljnog broja sadržaja koje pokreću mladi tako i onih koji se nude mladima.

*Mladi ljudi  
mogu da dobiju  
sve potrebne  
informacije na  
jednom mjestu*

Ovakvo stanje za posljedicu može imati okretanje mladih porocima i drugim vrstama zavisnosti, kao potencijalnom rješenju njihovog nezadovoljstva. Takođe, evidentan je, s jedne strane, i nedovoljan angažman mladih i kreativnih ljudi u organima lokalne samouprave, koji bi novom energijom i idejama unaprijedili realizaciju aktivnosti od opšteg interesa, a s druge strane inertnost postojećeg kadra za rješavanje problema.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za rješavanje problema mladih (nezaposlenost) pokrenula je lokalna samouprava, na prijedlog mladih ljudi iz Opštine, a u saradnji sa nevladinom organizacijom iz Podgorice Centar za mlade „Proactive“ i Misijom OEBS-a u Crnoj Gori. Navedeni akteri ovog projekta su zajedničkim djelovanjem pristupili izradi Lokalnog plana akcije za mlade. Logističku podršku za realizaciju projekta pružila je „Proactive“ koja je posredovala između Opštine Bijelo Polje i Misije OEBS-a u Crnoj Gori.

**Implementacija:** Projekat Kancelarije za mlade i razvoj podrazumijevao je otvaranje nove organizacione jedinice u okviru Centra za informacioni sistem. Opremanjem prostorija, definisanjem poslova koje će obavljati ova kancelarija kao i finansijskom podrškom od strane američke ambasade, opremivši nekoliko kancelarija, stvoreni su uslovi za početak rada. Predstavnici Kancelarije, kroz uključivanje u radne grupe, zainteresovane strane, tribine, okrugle stolove učestvuju u javnom životu i u toku su sa svim dešavanjima u lokalnoj samoupravi.

**Evaluacija i preporuke:** Realizacijom ovog projekta Opština Bijelo Polje je dobila Kancelariju koja je promijenila ambijent življenja mladih u Bijelom Polju. Postojanje Kancelarije ohrabrilu je mlade, da o njima neko brine i da ih motiviše da ostaju da se školuju u Bijelom Polju, da se zapošljavaju, da formiraju porodice, da vjeruju u projekat Bijelo Polje grad mladih. Kancelarija je uspjela da motiviše mlade ljude da joj se obrate, da dobiju korisnu informaciju, a da pritom ne gube vrijeme tražeći informaciju od šaltera do šaltera, već da sve informacije dobiju na jednom mjestu. Naročitu pažnju Kancelarija je posvetila pronalaženju mogućnosti mladima da steknu posebna znanja i vještine koje će im olakšati put do zaposlenja. Kancelarija za mlade i razvoj sprovodi omladinsku politiku i programe razvoja, predlaže mjere za njihovo unapređenje, učestvuje u izradi omladinske politike, lokalnih akcionih planova i opštinskih propisa u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, učešća mladih u životu društva, zdravlja, itd. Rezultati anketnog ispitivanja građana Bijelog Polja koje je Kancelarija sprovela pokazuju da je više od 80% građana pozitivno ocjenilo postojanje Kancelarije i ukazalo da je njen rad dodatni motiv za mlade.

**Opština:** Tivat

**Mehanizam:** Postupak slobodne stolice za predstavnike NVO u lokalnom parlamentu

**Svrha mehanizma:** U cilju obezbjeđivanja većeg učešća NVO u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou, u opštini Tivat usvojene su izmjene i dopune Poslovnika Skupštine opštine kojima se detaljno uređuje procedura učešća NVO u radu lokalnog Parlamenta i regule mogućnost učešća većeg broja NVO na jednoj sjednici. Realizaciju dobre prakse sprovela je opština na inicijativu Centra za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO).

Glavni cilj ove dobre prakse usmjeren je na povećanje učešća NVO u procesima donošenja odluka kako bi se unaprijedio sami kvalitet odluka i drugih akata koje usvaja lokalni parlament. Uspostavljanje jasnih kriterijuma za učešće u radu lokalnog parlamenta, odnosno korišćenje „slobodne stolice“ kao i preciziranje procedure učešća usmjereni su na jačanje profesionalnosti predstavnika civilnog društva sa jedne, i povećanju transparentnosti i odgovornosti lokalne samouprave sa druge strane. Realizacijom dobre prakse u opštini Tivat povećao se broj NVO koje učestvuju u procesima donošenja odluka. Na taj način su se posredno jačali kapaciteti nevladinog sektora u opštini. I lokalna samouprava je u velikoj mjeri osjetila sve prednosti efikasnog funkcionisanja „slobodne stolice“ jer sugestije, prijedlozi i komentari NVO na neke odluke i propise su u velikoj mjeri uticali na kvalitet tih dokumenata. Kako su NVO predstavnici i zastupnici interesa i stavova građana, tako je ovaj institut ojačao veze organa lokalne samouprave i odbornika sa građanima u zajednici.

**Analiza problema:** U opštini Tivat, prije donošenja izmjena i dopuna Poslovnika Skupštine opštine i uređivanja instituta „slobodna stolica“ jako mali broj nevladinih organizacija je iskazivao interes za učešćem u procesu donošenja odluka. Po tadašnjem poslovničkom rješenju, samo jedan predstavnik NVO je mogao učestvovati u radu Skupštine. Poznato je da se NVO bave konkretnim problemima te da jedan predstavnik može govoriti o jednoj ili najviše dvije tačke dnevnog reda. Ovo je izazivalo velike probleme unutar samog sektora jer nije bilo jednostavno odrediti jednog predstavnika kada bi na dnevnom redu bilo tačaka iz nekoliko oblasti u okviru kojih djeluju NVO u opštini (na primjer, oblasti socijalne politike, ekologije ili reforme javne uprave). Zato je i korišćenje ovog insituta bilo na izuzetno niskom nivou. To je dovodilo do velikog nezadovoljstva nevladinih organizacija ali i građana generalno. Na taj način bilo je onemogućeno da se u lokalnoj skupštini cuju prijedlozi nevladinog sektora čija je ključna prednost i vrijednost u tome što neposredno jako dobro poznaju probleme specifičnih ciljnih grupa kao što su osobe sa invaliditetom, zrtve nasilja, mladi, penzioneri i druge. Prema tome, problem je bio dvostrukog karaktera: sa jedne strane, u nevladinom sektoru uočavala se inertnost u odnosu na rad lokalnog parlamenta i lokalnih akata uopšte, a sa druge strane, lokalna samouprava nije preduzimala nikakvu inicijativu da nekim rješenjem motiviše i stimuliše NVO da doprinose kvalitetu lokalnih javnih politika.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za uspostavljanje dobre prakse pokrenula je opština Tivat na prijedlog CRNVO. CRNVO je predložio amandmane na Poslovnik SO kojima su razrađeni jasni kriterijumi za izbor predstavnika NVO za korišćenje instituta slobodne stolice i regulisano pitanje učešća većeg broja NVO po sjednici. Ovaj prijedlog, odnosno amandmani, naišli su na pozitivan stav svih struktura u opštini: predsjednika opštine, predsjednika SO kao i odbornika koji su na kraju izglasali ove izmjene u Poslovniku. Na primjeru ove prakse, koja je usmjerena na jačanje saradnje NVO i lokalne samouprave, upravo je potvrđen partnerski pristup koji je bio ključni preduslov za kreiranje kvalitetnog rješenja.



*Omogućiti učešće  
većeg broja NVO  
na sjednicama  
Skupštine*

**Implementacija:** U okviru rada na izmjenama i dopunama Poslovnika, i konkretno uključivanja predloga CRNVO u tekst Poslovnika, predsjednik opštine je organizovao sastanak sa predstavnicima nevladinih organizacija. Cilj sastanka bio je da se predstavnicima NVO predstavi namjera promjene rješenja kojim se reguliše njihovo učešće u radu Skupštine kao i konkretan predlog CRNVO-a. Predstavnicima NVO su sa velikim odobravanjem prihvatili ideju izmjene ovog rješenja i podržali su predlog CRNVO-a. Aktivnost je podrazumijevala da se u Poslovniku ugrade izmjene koje znače obavezu da se predstavnicima NVO dostavi poziv za skupštinu, da oni na sjednici Skupštine imaju pravo da iznesu svoje predloge, sugestije i mišljenja o pitanjima koja su na dnevnom redu. Izmjenama su utvrđeni jasni kriterijumi koje moraju ispunjavati NVO čiji predstavnici mogu biti korisnici instituta „slobodne stolice“. Primjeri ovih kriterijuma za CSO su: da je registrovana najmanje godinu dana, da ime sjedište u Tivtu, da iz sebe ima realizovan projekat vrijednosti 5000 evra. Izmjene Poslovnika usvojene su 2008. godine.

**Evaluacija i preporuke:** Primjena dobre prakse je na prvom mjestu, motivisala predstavnike NVO da učestvuju u radu lokalnog parlamenta, odnosno, da učestvuju u procesu donošenja odluka. Nakon usvojenih izmjena i dopuna Poslovnika, odnosno regulisanja instituta „slobodna stolica“ broj predstavnika NVO na svakoj sjednici je između 3 i 4. NVO vrlo aktivno dostavljaju svoje prijedloge i sugestije na lokalna akta i doprinose kvalitetu tih rješenja. Predstavnicima NVO, zavisno od svojih kompetencija ali i interesovanja, uzimaju učešća u radu po pojedinim tačkama dnevnog reda. NVO zastupaju stavove i interese građana pa se posredno jača i povjerenje građana u lokalnu samoupravu ali i njihovo „vlastništvo“ nad odlukama koje Skupština usvaja. Od sjednice do sjednice mijenjaju se predstavnici NVO koji učestvuju u radu, što za krajnji efekat ima jačanje kapaciteta NVO, njihovo neposredno upoznavanje sa načinom i postupkom donošenja odluka, jača njihova odgovornost za sprovođenje odluka na lokalnom nivou i sl.

**Opština:** Danilovgrad

**Mehanizam:** Poboljšanje razvoja biznisa u opštini

**Svrha mehanizma:** U cilju podsticanja povoljnog biznis ambijenta, a posredno unapređenja privrednog razvoja u zajednici, Opština je realizovala uklanjanje određenih biznis barijera. Osnovni cilj dobre prakse je poboljšavanje poslovnog ambijenta u Opštini putem stvaranja uslova za efikasnu realizaciju biznis ideja i saradnju sa investitorima. Omogućavanje realizacije velikog broja poslovnih ideja kao i privlačenje velikih domaćih i međunarodnih investitora preduslov je za veću zaposlenost stanovništva u Opštini što dovodi i do povećanja standarda. Implementacija projekta doprinijela je većem broju investicija u Opštini, većoj zaposlenosti stanovništva i smanjila odliv stanovništva iz grada. Na taj način, poboljšali su se uslovi života građana u zajednici koja svim zainteresovanim grupama može pružiti mnogo veće mogućnosti u različitim oblastima od opšteg interesa.

**Analiza problema:** Ključni motiv za uklanjanje biznis barijera proizašao je iz potrebe da se u Opštini prevaziđe dugo nasleđivani nepovoljni privredni ambijent za razvoj biznisa. Problemi su bili brojni: nedostatak zakonskog okvira koji bi stimulisao privrednike i investitore na značajnija ulaganja i realizaciju svojih poslovnih ideja, nedostatak kvalitetne prostorno planske dokumentacije i komplikovane administrativne procedure. Opština se suočavala sa prestankom rada velikog broja firmi, a sa druge strane jako malim ulaganjima privatnika i investitora u obnovu razvoja. Veliki teret ovakve situacije snosili su, nažalost, građani, kojima se u Opštini sve manje pružale mogućnosti za zapošljavanje. To je izazvalo veoma negativan trend odliva stanovništva i kvalitetnog kadra u druge perspektivnije lokalne samouprave. Poslovni ambijent u Opštini Danilovgrad nije bio konkurentan, u odnosu na najbliže okruženje.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za realizaciju dobre prakse pokrenula je Opština Danilovgrad. Proces je u najvećoj mjeri vodio predsjednik opštine uključujući građane u različite faze, kao krajnje korisnike i privrednike, kao najznačajnije partnere za realizaciju ove ideje. Sa navedenim ciljnim grupama predsjednik je redovno održavao sastanke na kojima su definisani ključni problemi u razvoju kvalitetnog poslovnog ambijenta u Opštini i predložene konkretne mjere za unaprjeđenje. Proces je podrazumijevao i detaljnu analizu strateških i razvojnih dokumenata Opštine Danilovgrad.

**Implementacija:** Preduslov za realizaciju projekta bilo je donošenje prostorno-planske dokumentacije u Opštini. Razlog za to je da se biznis barijere uglavnom odnose na investitore i privatni sektor generalno, čija preduzeća su direktno povezana sa planskim dokumentima u opštini i zavise od njih. Aktivnost je rezultirala donošenjem Prostornog plana opštine do 2020. godine i drugih planskih dokumenata neophodnih za uklanjanje biznis barijera. Nakon toga, uslijedila je primjena više podsticajnih mjera za biznis sektor, posebno za osnivanje i pokretanje biznisa. Te mjere se ogledaju u oslobađanju plaćanja poreza na firmu u prvih dvanaest mjeseci, poreskim olakšicama za novozaposlene, plaćanju troškova komunalija u više rata, stimulativnim mjerama za razvoj poljoprivrede i ruralnog područja. Ono što je nedostajalo uspostavljanju kvalitetnog okvira za podsticaj razvoja biznisa u Opštini bila je efikasna administracija i iz tog razloga je Opština, posebno u odnosu sa investitorima, realizovala načelo efikasne realizacije. Ova aktivnost je podrazumijevala rješavanje po zahtjevima za građevinske dozvole u najkraćem roku, uspostavljanje baze podataka o poreskim obveznicima, kao i baze podataka o opštinskom zemljištu i granicama GUP-a.

**Evaluacija i preporuke:** Implementacijom projekta u Opštini Danilovgrad poboljšan je okvir i uslovi za razvoj preduzetništva. Realizacijom podsticajnih mjera t.j. oslobađanjem od plaćanja određenih dažbina ili njihovim programiranim plaćanjem i efikasnošću administracije pomognut je početak biznisa u najkritičnijem periodu (prvih godinu dana). S druge strane, stvorena je kvalitetna komunikacija i saradnja sa biznis sektorom, zasnovana na obostranom interesu. Korisnici ovog projekta su kako strani preduzetnici tako i veliki inostrani investitori koji otpočinju biznis u povoljnijim uslovima, sa znatnom uštedom vremena i novca. Isto tako, radno sposobno stanovništvo ima koristi od projekta jer dobijaju veće mogućnosti zaposlenja.

*Poboljšan je okvir  
i uslovi za razvoj  
preduzetništva*

**Opština:** Herceg Novi

**Mehanizam:** Partnerstvo kao način uređenja grada

**Svrha mehanizma:** U cilju uređenja centra grada sa užom okolinom i stvaranja ljepšeg ambijenta kako za lokalno stanovništvo tako i za turiste u Opštini Herceg Novi uspostavljena je dobra praksa: Partnerstvo kao način uređenja grada. Osnovni cilj dobre prakse je da se uključujući građane i njihove ideje posebno urede fasade, urbana oprema u centru grada i vizuelne komunikacije. Projekat je realizovala Agencija za izgradnju i razvoj Herceg Novog iz sopstvenog budžeta. Realizacijom projekta u Opštini su unaprijeđeni urbani, kulturni i turistički potencijali čiji su korisnici svi građani i posjetioci Opštine.

**Analiza problema:** I pored postojanja posebnih opštinskih odluka u vezi sa uređenjem grada, u Opštini Herceg Novi je proces kreiranja novog izgleda ovog dijela grada tekao neopravdano dugo. Naime samo postojanje lokalnih akata nije davalo rezultate s obzirom na to da je njihova implementacija bila ograničena. Zanemarivanje rješavanja ovog problema dovelo je do pada interesovanja i direktnih ciljnih grupa kao što su vlasnici objekata, korisnici poslovnih prostora i javnih površina. Pored njih i građani opštine su izražavali nezadovoljstvo izgledom centra grada i okoline, ali ni sa njihove strane nije bilo konkretnih akcija za rješavanje problema. Osim toga represivno djelovanje inspekcijских službi samo je pogoršavalo postojeće stanje.

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za realizaciju projekta pokrenula je opštinska Agencija za izgradnju i razvoj. Agencija je vodila kvalitetan participativni proces uključujući građane u analizu problema i pripremi konkretnih prijedloga za uređenje grada. Veoma bitna karakteristika procesa bila je to, što niti jedno pojedinačno rješenje za realizaciju prakse nije moglo biti usvojeno bez konačnog odobrenja građanina (vlasnika objekta, korisnika...) odnosno odbijeno bez obrazloženja. Kao nosilac procesa, Agencija je imala efikasnu saradnju i sa ostalim zainteresovanim stranama. Konkretno, Agencija je u saradnji sa komunalnom inspekcijom preuzela obavljanje poslova u ime građana u nadležnom Sekretarijatu za urbanizam.

**Implementacija:** Agencija je radi efikasnije realizacije dobre prakse na samom početku donijela Akcioni plan uređenja fasada urbane opreme i vizuelnih komunikacija u centru grada i njegovoj užoj okolini. Realizacija prakse sastojala se iz 3 faze:

- Prva faza se odnosila na kreiranje partnerskog odnosa sa građanima u cilju analize postojećeg stanja i definisanja predloga za unaprijeđenje;
- Druga se odnosila na konkretnu izradu projekta „Urbani mobilijar i vizuelne komunikacije za prostor zapadnog podgređa u Herceg Novom“. Građani su i u ovoj fazi imali priliku da se upoznaju sa projektom i daju eventualne sugestije na dokument;

- Završna faza se odnosila na pružanje podršku korisnicima u pronalaženju i odabiru izvođača. Tokom radova Agencija je vršila permanentni nadzor nad sređivanjem fasada i ostalih objekata određenih za renoviranje. Dodatna vrijednost u realizaciji dobre prakse bila ta, što je Agencija ne samo u fazi pripreme nego i u ovoj potvrdila princip partnerstva kao ključni na kojem se praksa zasniva. Konkretno u pripremnim radovima na renoviranju centra grada i okoline Agencija se opredijelila da za partnera uzme NVO „Expedio“ – Centar za održivi prostorni razvoj iz Kotora.

**Evaluacija i preporuke:** Korisnici usluga su iskazali zadovoljstvo ovakvim pristupom rješavanju problema kojim se očekuje visok nivo učešća javnosti u samom procesu. Značaj koji su dobili u postupku pripreme i realizacije ovog akcionog plana doprinio je da korisnici prihvate Agenciju kao dio lokalne samouprave kojem se jednostavno može vjerovati. Akcioni plan je dao dobar rezultat. Konačno su opštinske odluke kojima se uređuje grad realizovane i u praksi. Centar grada sada je uređen, postignut je sklad urbane opreme između različitih korisnika javnih površina, većina fasada je obnovljena, vizuelne komunikacije urađene su jednoobrazno i odgovaraju atraktivnom ambijentu grada.

**Opština:** Tivat

**Mehanizam:** Pобоljšanje uslova života za djecu pripadnike REA populacije

**Svrha mehanizma:** U cilju poboljšanja uslova života za djecu pripadnike RAE populacije u Opštini Tivat realizovan je projekat pod nazivom: „Pomoć djeci RAE populacije“. Projekat je realizovao Sekretirajat za privredu i opštu upravu u saradnji sa NVO „Udruženje Egipćana“. Osnovni cilj dobre prakse bio je da se djeci koja prvi put polaze u školu i učenicima koji redovno pohađaju starije razrede osnovne škole, obezbijedi pomoć u nabavci knjiga, odjeće, školskog pribora, i besplatnog autobuskog prevoza. Cilj projekta je bio podsticanje uključivanja RAE populacije u redovan obrazovni sistem. Realizacijom projekta povećan je broj djece ove populacije koja su upisala osnovnu školu, ali posredno i veća socijalizacija djece i uklanjanje predrasuda o njima.

**Analiza problema:** RAE populacija u Tivtu se srijeće sa brojnim problemima u svakodnevnom životu. U zajednici su prisutne predrasude prema ovoj grupi koje često i na dnevnoj osnovi otežavaju njihovu komunikaciju i saradnju sa ostalim subjektima u zajednici. To može dovesti i do neostvarivanja njihovih osnovnih prava. Drugi problem je što veći dio ove populacije u opštini Tivat imaju status raseljenih lica. Većina je smještena u montažnim objektima sa oskudnim uslovima za život, pa se ova populacija često suočava i sa egzistencijalnim problemima. Zbog stalne brige o elementarnim egzistencijalnim uslovima roditelji najmanje brinu o obrazovanju svoje djece. Dodatni razlog tome je što su i oni sami u najvećem broju slučajeva nepismeni. I u slučajevima kada djeca krenu da pohađaju osnovnu školu, veoma često se obrazovanje prekida i u najranijim fazama, jer roditelji djecu usmjeravaju na razne vanškolske aktivnosti sa ciljem sticanja sredstava za život.

*Kvalitetan  
participativni  
proces koji  
uključuje  
građane u  
analizu problema  
i pripremu  
konkretnih  
prijedloga za  
uređenje grada*

*Projekat je doprinio procesu integracije i socijalizacije djece RAE populacije*

**Upravljanje procesom:** Inicijativu za realizaciju projekta pokrenuo je Sekretarijat za privredu i opštu upravu u saradnji sa NVO „Udruženje Egipćana“ i osnovnom školom „Drago Milović“ iz Tivta. U navedenom partnerstvu su definisani prioriteti pomoći za djecu. Udruženje je obezbijedilo informacije o konkretnim nedostacima porodica, koji otežavaju školovanje djece. Uvidom u Analizu potreba Sekretarijat je usmjerio pomoć upravo na te ključne nedostatke. Osnova za sami proces nalazila se u nacrtu Lokalnog plana akcije za djecu u dijelu koji definiše strateško opredjeljenje Opštine za povećano uključivanje djece RAE populacije, tačnije Egipćana u obrazovni sistem.

**Implementacija:** Preduslov za pružanje pomoći bilo je posjedovanje informacija o broju djece koja pripadaju RAE populaciji. Ove podatke obezbijedilo je Udruženje Egipćana. Prikupivši podatke o djeci upisanoj u prvi razred, odnosno o djeci koja su redovni učenici, izdate su im vrijednosne potvrde na ime, koje su im omogućavale kupovinu knjiga, školskog pribora i odjeće. Za devet učenika obezbijeđen je besplatan prevoz autobusom od škole do kuće na način što je sa prevoznikom dogovoreno da će Opština snositi troškove prevoza u cjelini. Dalje, ostvarena je potrebna komunikacija sa Zavodom za školovanje i rehabilitaciju lica sa poremećajima sluha i govora u Kotoru, oko uključivanja četvero gluvonijeme djece u proces obrazovanja. Od strane nadležnog sekretarijata pružena je neophodna pomoć u pribavljanju potrebne dokumentacije licima iz ove populacije koja su u stanju socijalne potrebe kako bi učestvovali na konkursu za dodjelu socijalnih stanova. Pomoć u nabavi knjiga, školskog pribora i odjeće za pripadnike ove populacije sprovodi se kontinuirano u zadnjih 4 godine.

**Evaluacija i preporuke:** Projekat „Pomoć djeci RAE populacije“ je doprinio procesu integracije i socijalizacije ovih lica. Evidentan je povećan broj djece RAE populacije u obrazovnom procesu. Praksa je doprinijela promjeni shvatanja ove populacije da su u potpunosti zapostavljeni od strane sredine i lokalne zajednice u kojoj žive. Projekat je takođe doprinio ublažavanju predrasuda lokalnog stanovništva u odnosu na ovu populaciju.







# Zaključci i preporuke

Ovaj Priručnik urađen je u cilju pružanja podrške lokalnim samoupravama u Crnoj Gori radi jačanja principa transparentnosti i odgovornosti, na kojima se temelji lokalna samouprava, i radi razvijanja lokalne demokratije, što je uslov za razvoj jednog demokratskog društva i građanske države. Ovo je ozbiljan i težak zadatak koji traži strpljenje i dosta energije. Toga treba da budu svjesni političari, zvaničnici, javni službenici i građani na lokalnom i nacionalnom nivou. Na osnovu prethodnih poglavlja moglo bi se reći da je najvažniji zadatak ovog Priručnika bio ukazivanje na značaj izgradnje otvorene lokalne samouprave, odnosno razvijanje odnosa između lokalne samouprave, građanskog društva i građana koji je čine transparentnom, odgovornom i efikasnom lokalnom samoupravom. Ovo Poglavlje, kao rezultat takvih stavova, daje čitaocima pregled zaključaka i preporuka, koje će ih usmjeravati i voditi u pravcu ostvarivanja glavnoga cilja radi koga je pripremljen ovaj Priručnik, ostvarivanje uloge i razvijanje odnosa ključnih političkih aktera u lokalnoj samoupravi koji jednu lokalnu samoupravu čine transparentnom i odgovornom.

*Raditi na  
jačanju lokalne  
demokratije*

- Podsticanje učešća građana u različitim fazama donošenja javnih odluka predstavlja značajan uslov za izgradnju povjerenja koje garantuje otvoren odnos između uprave i građana. Učešće može imati različite oblike i može se uspostaviti kroz različite korake: informisanje, konsultovanje, savjetovanje, saradnju (koprodukciju) i (ko)determinaciju. Važno je da se od samog početka jasno postavi šta se očekuje od građana u smislu učešća i u smislu šta im lokalna uprava nudi. Jasne informacije i jasne procedure su ključne riječi u ovom diskursu;
- Lokalne skupštine i lokalne javne uprave treba da aktivno praktikuju odgovornost. Informisati građane o javnim budžetima, podizati javnu svijest o činjenici da novcem sakupljenim naplatom poreza treba pažljivo upravljati. Kontakti između glasača i izabranih predstavnika ne treba ograničiti na izbore. Princip „nema oporezivanja bez predstavljanja“ zahtijeva aktivnu odgovornost kako izabranih službenika, tako i javnih službenika;
- Odvojiti vrijeme za kvalitet pružanja javnih usluga: adekvatne cijene, jasne informacije o procedurama, podjednak tretman za sve građane. Zadovoljavajuće mišljenje građana i poslovnih ljudi o pružanju javnih usluga (upravljanje otpadom, javna rasvjeta, građevinske dozvole, adekvatna registracija stanovnika, itd.) na lokalnom nivou predstavlja značajan stimulans za lokalnu upravu kojoj se vjeruje;
- Elektronska uprava predstavlja novi izazov i nudi mogućnosti ulaganja u nove odnose između građana, građanskog društva, preduzeća i lokalne uprave. Takođe može podstaći napore koji se ulažu u odgovornost i transparentnost. Skraćuje vrijeme koje se troši na procedure i pruža građanima opciju provjere tretmana koji dobijaju njihovi slučajevi (formalni zahtjevi). Značajna napomena je da treba voditi računa da ima građana koji nemaju (stabilan) pristup internetu (naročito starija lica i građani u ruralnim područjima). Ove građane ne treba zaboraviti i oni se mogu dobro informisati tradicionalnijim sredstvima (za dobar primjer vidi opštinu Pljevlja);

- Dobra komunikacija u zajednici sa građanima, privrednim sektorom i NVO postiže se preko medija. To znači da treba intezivirati odnose sa medijima i zainteresovati ih za pitanja iz okvira rada i djelovanje lokalne samouprave i ostvarivanja uloge građanina u lokalnoj zajednici, i redovno ih informisati o aktivnostima koje se preduzimaju u zajednici i postignutim rezultatima tako da to postane dio njihovih svakodnevnih aktivnosti. Stoga se preporučuje da se izradi Agenda javnih poslova koja može bit snažan instrument javne uprave za puno ostvarivanje principa odgovornosti i transparentnosti i za jačanje lokalne demokratije kao osnovne potrebe za razvoj zajednice (vidi naučene lekcije u poglavlju 3).

## ZAVRŠNO OBRAĆANJE ČITAOCIMA

Rad na odgovornosti i transparentnosti nije političko pitanje u smislu ideologije. Demokratski sistem traži pažnju svih političara, građana, privatnog sektora i organizacija civilnog društva. Kada ovi akteri uspostave čvrstu komunikaciju i saradnju, za rezultat se dobija- transparentno, odgovorno i demokratsko društvo Nadamo se da će vas primjeri predstavljeni u Priručniku inspirisati da i sami preduzmete aktivnosti koje će dovesti do jačanja transparentnosti i odgovornosti i u vašoj opštini.



### **Zajednica opština Crne Gore**

Vanja Starovlah, program menadžer

Jovanka Laličić, nacionalni ekspert

**[www.uom.co.me](http://www.uom.co.me)**

### **Uprava za kadrove**

Blaženka Dabanović, samostalni savjetnik

**[www.uzk.co.me](http://www.uzk.co.me)**

### **Centar za razvoj nevladinih organizacija**

Ana Novaković, izvršni direktor

Miluša Žugić, CRNVO trener

**[www.crnvo.me](http://www.crnvo.me)**

### **VNG International**

Jean Eigeman, ekspert u oblasti transparentnosti i odgovornosti

Mirjana Beara, regionalni ekspert

Martine Kersten, projekt menadžer

Nicole Boot, projekt menadžer

**[www.vng-international.nl](http://www.vng-international.nl)**

### **Design**

Gabrijan Communication Concepts

[www.gabrijan.com](http://www.gabrijan.com)

### **Prevod**

Dijana Premović







Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands