

STUDIJA IZVODLJIVOSTI STVARANJA LOKALNIH PARTNERSTAVA



Studija izvodljivosti stvaranja lokalnih partnerstava



Projekat finansira Evropska unija u okviru programa "Podrška civilnom društvu"

Izdavač:

Građanske inicijative, Beograd

Za izdavača:

Dubravka Velat

Autorke studije:

Tina Divjak, Dr. Prof Snežana Đorđević, Radojka Pavlović

Korice:

Valenčak

Dizajn i štampa:

YuTop Agencija, Novi Sad

Tiraž:

1000 primeraka

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

352(497.11)

352(4-672EU)

316.354:352(497.11)

061.2:005.56/.57

35.072::061.2

ДИВЈАК, Тина, 1981- Studija izvodljivosti stvaranja lokalnih partnerstava / [Tina Divjak, Snežana Đorđević, Radojka Pavlović]. - Beograd : Građanske inicijative, 2012 (Novi Sad : Yu top agencija). - 60 str. : graf. prikazi, tabele ; 20 x 20 cm

Tiraž 1.000. - Bibliografija: str. 60.

ISBN 978-86-7408-058-0

1. Ђорђевић, Снежана, 1960- [аутор]

2. Павловић, Радојка, 1953- [аутор]

а) Локалне заједнице - Земље Европске уније

б) Локалне заједнице - Србија

с) Удружења грађана - Србија

д) Неформалне групе

е) Јавна управа - Невладине организације

COBISS.SR-ID 192461068



Stvaranje ove publikacije pomogla je Evropska unija.
Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost Građanskih
inicijativa i ne predstavlja nužno stavove Evropske unije.

Sadržaj

Predgovor	5
Tina Divjak: Lokalna partnerstva širom Evropske unije	6
Princip partnerstva u kohezionoj politici Evropske unije	6
Mogućnost finansiranja lokalnih partnerstava	6
1. Evropski strukturni fondovi	6
2. Program IPA Adriatic prekogranične saradnje 2007–2013.	7
3. Leader+	7
Primeri lokalnih partnerstava	8
Strateško partnerstvo u Luišamu	8
Planota dostupna osobama s invaliditetom (Slovenija)	8
Lokalno partnerstvo za zapošljavanje (Hrvatska)	8
Prevenција socijalne isključenosti nepokretnih starijih lica u ruralnim područjima (Slovenija)	9
Geoline (Austrija)	9
Organska poljoprivreda (Belgija)	9
Razvoj lokalnih sela kao ruralnih centara interesa (Irska)	10
Snežana Đorđević: Istorijski aspekt	11
Evolucija uključenosti građana u odlučivanje o javnim poslovima u Srbiji	11
Istorijski, pravni i politički okvir uključivanja javnosti u proces odlučivanja na lokalnom nivou	12
Proces decentralizacije, modernizacija administracije i pružanja usluga	13
Nadležnosti	14
Imovina i finansije	14
Lokalne finansije	14
Reforma državne i lokalne uprave	15
Procesi odlučivanja	16
Participacija građana i lokalne zajednice u procesu odlučivanja	17
Partnerstvo u donošenju bitnih dokumenata	17
Proces planiranja, javne politike i strategija razvoja	18
Pružanje usluga	19
Partnerstva za razvoj zajednice	20

Tina Divjak: Lokalno partnerstvo.....	21
Definicija i oblici partnerstva	21
Uspostavljanje partnerstva	24
Sprovođenje partnerstva	25
Praćenje i ocenjivanje partnerstva	25
Problemi	26
Snežana Đorđević: SWOT analiza	27
Radojka Pavlović: Spremnost za lokalna partnerstva u pet gradova Srbije	28
Uvod	28
Metodologija	29
Fokus-grupe	29
Upitnik	31
Zadovoljstvo primenom načela dobre uprave	32
Pregled relevantnih dokumenata.....	33
Rezultati analize	35
Babušnica	35
Leskovac	38
Piroć	42
Priboj	46
Užice	48
Zaključak	51
Primeri ostvarenih lokalnih partnerstava	52
Babušnica.....	52
Leskovac.....	53
Piroć.....	54
Priboj	54
Užice	55
Primer Sporazuma o lokalnom partnerstvu	56
Šta smo naučili?	59
Izvori i literatura.....	60

Predgovor

Pred vama se nalazi Studija izvodljivosti čiji je cilj da analizira mogućnosti primene evropskih modela lokalnih partnerstava koji mogu doprineti rešavanju socio-ekonomskih problema u lokalnim zajednicama u Srbiji. U njoj se definiše pojam lokalnog partnerstva i predstavljaju se njegovi oblici, dat je evropski osvrt na principe i mehanizme lokalnog partnerstva s primerima iz Evropske unije, kao i istorijski, pravni i politički aspekt uključivanja javnosti u Srbiji u procese odlučivanja na lokalnom nivou. Takođe, analizirana je spremnost lokalnih zajednica koje su bile uključene u realizaciju projekta za formiranje lokalnih partnerstava, uz preporuke za budući razvoj lokalnih partnerstava u Srbiji.

Ova publikacija je pripremljena kao deo projekta „Učešće javnosti kroz lokalna partnerstva“, koji su Građanske inicijative realizovale u partnerstvu s Centrom za informisanje, saradnju i razvoj nevladinih organizacija iz Slovenije (CNVOS) i Asocijacijom malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije (APPS).

Projekat je deo programa „Podrška civilnom društvu“, koji finansira Evropska unija; njime rukovodi delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, a realizuje ga *GOPA Consultants*. Cilj projekta je da se kroz uključivanje javnosti i međusektorsku saradnju kroz uspostavljanje lokalnih partnerstava doprinese rešavanju lokalnih socio-ekonomskih problema.

U razdoblju jun 2011 – jun 2012. koncept i mehanizam lokalnog partnerstva, kao i praksa iz EU, predloženi su predstavnicima lokalnih samouprava, biznisa i organizacija civilnog društva (OCD), uključujući i udruženja preduzetnika u Užicu, Priboju, Leskovcu, Pirotu i Babušnici. Aktivnosti u ovim opštinama uključivale su i izgradnju kapaciteta predstavnika OCD-a, lokalne samouprave i preduzetnika na temu građanske participacije i lokalnih partnerstava.

Za vreme projekta učesnicima je bila obezbeđena i stručna podrška, posebno u formulisanju tema i problema koji bi se mogli biti rešavati kroz uspostavljanje lokalnog partnerstva.

Zahvaljujemo Centru za informisanje, saradnju i razvoj nevladinih organizacija iz Slovenije na saradnji u izradi ove publikacije, posebno u delovima koji se odnose na upoznavanje sa evropskim konceptom i mehanizmom lokalnog partnerstva, kao i primerima lokalnih partnerstava iz Slovenije i drugih zemalja Evropske unije.

Zahvaljujemo profesorki dr Snežani Đorđević, koja je kroz ekspertizu stručnjaka za lokalnu samoupravu ovu materiju prilagodila prilikama u Srbiji.

Takođe, zahvaljujemo Radojki Pavlović, trenerici Tima TRI Građanskih inicijativa, čija analiza potreba i kapacita ovih pet lokalnih zajednica za uključivanje javnosti kroz lokalna partnerstva, kao i produkata učesnika precizno osmišljenih treninga na osnovu ove analize, čine osnovu ove studije.

Zahvaljujemo delegaciji Evropske unije u Republici Srbiji, koja je finansijski podržala njenu pripremu i štampanje.

Na kraju, zahvaljujemo svim učesnicima projekta koji su svojim neposrednim angažovanjem na projektu doprineli konačnom izgledu ove publikacije, kao i svim kolegama/koleginicama u Građanskim inicijativama bez čijeg angažovanja izrada ove publikacije ne bi bila moguća.

Beograd, jun 2012. godine

Dubravka Velat
Izvršna direktorka
Građanskih inicijativa

Tina Divjak: Lokalna partnerstva širom Evropske unije

Princip partnerstva u kohezioj politici Evropske unije

Partnerski pristup je postao ključni element u politici i programima Evropske unije koji se bave posledicama naglih ekonomskih, socijalnih i političkih promena. Partnerski principi su važni u glavnim strukturnim fondovima, inicijativama u zajednici i društvenim akcionim programima. Sve veća važnost koncepta lokalnog partnerstva u politici EU odraz je priznavanja:

- višedimenzionalnih uzroka nezaposlenosti, siromaštva i društvene isključenosti;
- koncentracije takvih problema u određenim lokalnim i mesnim zajednicama, kao i među određenim društvenim grupama koje su i same često koncentrisane u određenim mesnim zajednicama;
- velikog broja aktera koje treba uključiti u svaki pokušaj borbe protiv društvene isključenosti, uključujući nacionalnu, regionalne i lokalne vlade, društvene partnere, nevladine organizacije i lokalne zajednice, kao i same isključene grupacije;
- iskustva i onog što se naučilo prilikom usvajanja partnerskih pristupa, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou u vezi sa sprovođenjem strukturnih fondova EU.

Ključna načela kohezioj politici EU jesu programiranje, partnerstvo, kofinansiranje i evaluacija. Princip partnerstva podrazumeva blisku saradnju između Komisije, vlasti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u zemljama članicama, kao i drugih vladinih i nevladinih organizacija i organa u različitim fazama ciklusa sprovođenja strukturnih fondova. Partneri treba da budu aktivno uključeni u čitav programski ciklus – pripreme, sprovođenja, nadziranja i ocene uspešnosti. Partnerstvo treba sagledati kroz blisku vezu s pristupom upravljanja na više nivoa i kroz principe subsidiarnosti¹ i proporcionalnosti. Upravljanje na više nivoa

¹ Princip subsidiarnosti jedan je od glavnih u kontekstu EU, koji predviđa da se političke odluke u EU uvek moraju donositi na najnižem mogućem administrativnom i političkom nivou i biti što je moguće bliskije građanima. Slično principu subsidiarnosti, princip proporcionalnosti reguliše vršenje vlasti Evropske unije. Prema ovom pravilu umešanost institucija mora se ograničiti na ono što je potrebno da bi se postigli ciljevi ugovora/ sporazuma. Drugim rečima, sadržina i oblik akcije moraju biti u skladu s postavljenim ciljem. Principi proporcionalnosti i subsidiarnosti izuzetno su važni zato što se nalaze u

označava koordiniranu akciju Evropske unije, zemalja članica i lokalnih i regionalnih vlasti, zasnovanu na partnerstvu, a s ciljem da se izradi i sprovede politika EU.

U narednoj finansijskoj perspektivi, od 2014. do 2020. godine, još više će se naglasiti princip partnerstva, zato što je to jedan od ključnih elemenata uspešnog sprovođenja programa Evropa 2020.

Mogućnost finansiranja lokalnih partnerstava

Iako mnogi drugi donatori takođe podržavaju lokalna partnerstva (u Srbiji su to, na primer, Balkanski fond za demokratiju i Balkanski fond za lokalne inicijative), mi ćemo se usredsrediti na sredstva koja se dobijaju iz programa Evropske unije.

1. Evropski strukturni fondovi

Strukturni fondovi i Kohezioni fond jesu finansijski instrumenti uspostavljeni radi sprovođenja Kohezioj politike koja se naziva i Regionalna politika Evropske unije. Njihov cilj je da se smanje regionalni dispariteti u smislu prihoda, bogatstva i mogućnosti. Evropski strukturni fondovi stoje na raspolaganju zemljama članicama EU.

Evropski regionalni fond za razvoj (ERDF)

Cilj

Cilj ERDF jeste jačanje ekonomske i društvene kohezije u Evropskoj uniji ispravljanjem neravnoteže između njenih regiona. To se postiže podržavanjem razvoja i strukturnim podešavanjem regionalnih ekonomija, uključujući konverziju industrijskih regiona koji propadaju.

Svrha

ERDF usredsređuje svoju pomoć na niz tematskih prioriteta koji odražavaju prirodu ciljeva konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja i evropske teritorijalne saradnje. On naročito doprinosi finansiranju:

- investiranja koje doprinosi otvaranju održivih radnih mesta;
- investiranja u infrastrukturu;
- mera koje podržavaju regionalni i lokalni razvoj, uključujući podršku i usluge koji se pružaju poslovanju, pogotovo malih i srednjih preduzeća (MSP);
- tehničke pomoći.

osnovi svega što Evropska unija radi u oblastima u kojima nema pravo isključive nadležnosti. Jednostavno rečeno, to znači da EU ne treba da se meša u stvari koje se nje ne tiču.

Evropski socijalni fond (ESF)

Evropski socijalni fond (ESF) jedan je od strukturnih fondova EU, ustanovljen s ciljem smanjenja razlika u napredovanju i životnom standardu u svim zemljama članicama EU i u svim regionima, zbog čega promoviše ekonomsku i društvenu koheziju.

ESF je posvećen promovisanju zapošljavanja u EU. On pomaže zemljama članicama u nastojanju da evropska radna snaga i kompanije budu bolje pripremljene da se suoče s novim globalnim izazovima. Ukratko:

- Finansiranje se vrši u svim zemljama članicama i regionima, a posebno u onima u kojima je ekonomski razvoj na nižem stupnju.
- On je ključni element strategije EU 2020. za rast i zapošljavanje – čiji je cilj poboljšanje životnih uslova građana EU – tako što će im se omogućiti da steknu bolje veštine i bolju perspektivu za zapošljavanje.
- Od 2007. do 2013. distribuirao se oko 75 milijardi evra zemljama članicama EU i regionima, u svrhu postizanja ciljeva ovog fonda.

2. Program IPA Adriatic prekogranične saradnje 2007–2013.

Program IPA Adriatic prekogranične saradnje jeste prekogranični program koji kofinansira Evropska komisija putem Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).

Instrument pretpristupne pomoći (IPA) jeste finansijski instrument koji je ustanovila Evropska unija, a namenjen je pomoći zemljama kandidatima da bi usvojile i u potpunosti sprovele pravne tekovine Evropske unije (*acquis communautaire*) i da bi se pomoglo potencijalnim zemljama kandidatima u usklađivanju s pravnim tekovinama i približavanju pristupnim kriterijumima.

Program IPA Adriatic prekogranične saradnje ima za cilj „jačanje održivih razvojnih kapaciteta Jadranskog regiona putem dogovorene strategije akcija između partnera na prihvatljivim teritorijama“. One su utvđene kao NUTS III (ili odgovarajući nivo):

- tri zemlje članice (Italija, Grčka i Slovenija),
- dve zemlje kandidati (Hrvatska i Crna Gora).
- tri potencijalne zemlje kandidati (Albanija, Bosna i Hercegovina i Srbija).

Iako teritorijalno nije prihvatljiva za program zato što nema priobalje, Srbija učestvuje u njemu celom svojom teritorijom pod uslovom postupnog povlačenja do 31. decembra 2015. godine.

3. Leader+

Pre 2007. godine *Leader+* je bila inicijativa Evropske unije namenjena poboljšanju kvaliteta života stanovništva u seoskim (ruralnim) područjima i privlačenju mladih ljudi ruralnoj privredi. Odgovornost za svaku *Leader+* oblast leži na „Lokalnoj akcionoj grupi“ (LAG) koja sprovodi program na lokalnom nivou. Lokalne akcione grupe se sastoje od predstavnika ruralne zajednice i lokalnih organizacija, te agencija koje deluju u ruralnoj oblasti.

Leader+ je 2007. postao sastavni deo Evropskog ruralnog razvoja, koji nastavlja „liderski pristup“ ruralnom razvoju. Zbog toga još uvek izrazito uključuje pojedinačne projekte koje osmišljavaju i izvršavaju lokalna partnerstva, a bave se određenim lokalnim problemima. Liderski pristup se sastoji od sedam načela:

- **pristup na osnovu područja**, koji zahteva da se definiše razvojna politika na osnovu specifičnog stanja, snage i slabosti nekog područja;
- **pristup sinteze („bottom-up“ – „odozdo nagore“)**, čiji je cilj podsticanje participatornog odlučivanja na lokalnom nivou za sve oblike razvojne politike. Njegov cilj je angažovanje svih lokalnih aktera, uključujući zajednicu u celini, ekonomske i društvene interesne grupe te predstavnike javnih i privatnih institucija.
- **pristup partnerstva i „lokalnih akcionih grupa“ (LAG)**;
- **inovacija**: akcije koje će promovisati lokalne resurse na novi način; akcije koje su od interesa za lokalni razvoj, ali nisu pokrivene drugim razvojnim politikama; akcije koje daju nove odgovore na slabosti i probleme ruralnih područja; ili akcije koje stvaraju novi proizvod, novi proces, nove oblike organizovanja, ili novo tržište.
- **integrirani pristup**: akcije i projekti koji se nalaze u lokalnom akcionom planu, povezani i koordinišu se kao koherentna celina;
- **umrežavanje i saradnja između područja**;
- **lokalno finansiranje i upravljanje**: prenošenje na LAG znatnog dela odgovornosti za odlučivanje u vezi s finansiranjem i upravljanjem.

Program Evropskog ruralnog razvoja dostupan je samo zemljama članicama EU. Međutim, postoji mogućnost podrške *Leader* inicijativama i projektima preko Pomoći zemljama kandidatima i zemljama pretkandidatima, koja se vrši pomoću Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), V komponente za ruralni razvoj (IPARD), osovina drugog prioriteta: pripremne akcije za sprovođenje agro-ekoloških mera i strategije lokalnog ruralnog razvoja.

Primeri lokalnih partnerstava

Strateško partnerstvo u Luišamu

Londonska opština Luišam (*Lewisham*) ima preko 250.000 stanovnika, a sastoji se od spektra različitih zajednica, mesnih zajednica i lokaliteta. Predviđa se da će u narednih dvadeset godina lokalno stanovništvo narasti do broja od preko 290.000. Trenutno se u raznim zajednicama te opštine govori više od 130 jezika.

Strateško partnerstvo u Luišamu (LSP) okuplja predstavnike iz organizacija javnog, privatnog, dobrovoljnog i sektora zajednica. Ono je ustanovilo široke strateške pravce opštine i razvija nove načine zajedničkog rada za poboljšanje kvaliteta života građana Luišama.

Ono je odgovorno za ostvarenje vizije koju je opština izložila u luišamskoj strategiji za održivu zajednicu 2008–2020. pod nazivom „Oblikujemo svoju budućnost“. LSP koordinira partnerskom aktivnošću u opštini i njime rukovodi Odbor, kojim predsedava neposredno izabrani gradonačelnik Luišama. Pored uprave radi i niz tematskih partnerstava, od kojih se svako usredsređuje na određeni aspekt lokalnog rada i pružanja usluga (Odbor za alternativno zdravlje i dobrobit, Partnerstvo dece i mladih, Partnerstvo za ekonomski razvoj i poduhvate, Partnerstvo za bezbedniji Luišam, Partnerstvo za jače zajednice, Partnerstvo za održivi razvoj).

Planota dostupna osobama s invaliditetom (Slovenija)

Partneri: Ustanova fondacija BiT Planota, nekoliko različitih udruženja osoba s invaliditetom, Zavod Gostinstvo in turizem na Planoti i društveno preduzeće *Premiki*. U projekat su uključeni i davaoi turističkih usluga kao koorganizatori različitih manifestacija, zajedno sa NVO i opštinama.

Kako raste svest o važnosti uključenosti osoba sa invaliditetom u društvo, tako i lokalne vlasti preuređuju infrastrukturu da bi se ukinule arhitektonske prepreke na urbanim područjima. Među-

tim, kad osobe s invaliditetom poželeva da posete seoska područja, često se suočavaju s teškoćama. Na Banjškoj i Trnovskoj Planoti postoji nekoliko mesta koja su prirodna atrakcija (ledena pećina, pojedini planinski vrhovi...), a manje su dostupna osobama s invaliditetom zbog fizičkih barijera.

Ciljevi partnerstva jesu:

- omogućiti osobama s invaliditetom da se upoznaju s prirodnim i kulturnim nasleđem Banjške i Trnovske Planote,
- omogućiti bolju kulturnu integraciju osobama s invaliditetom na Banjškoj i Trnovskoj Planoti.

Predviđeni rezultati:

- pet turističkih tačaka prilagođenih potrebama osoba s invaliditetom;
- preporuke za prilagođavanje još 15 tačaka;
- centralna informativna tačka postavljena na veb-portal;
- napravljene prijave (formulari) za onlajn rezervacije;
- šest turističkih vodiča posebno obučениh za vođenje osoba s invaliditetom.

Lokalno partnerstvo za zapošljavanje (Hrvatska)

„Lokalno partnerstvo za zapošljavanje – faza 3“ (LPE-3) jeste projekat koji se finansira u sklopu IV komponente Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA) „Razvoj ljudskih potencijala“ radi smanjenja nezaposlenosti i same pretnje od nove nezaposlenosti. Inicijator i korisnik projekta jeste Hrvatski zavod za zapošljavanje.

Svrha projekta: razraditi institucionalni okvir za razvoj ljudskih potencijala na županijskom² nivou (zasnovan na partnerstvu), te osnažiti kapacitete zainteresovanih lokalnih aktera za izradu i sprovođenje aktivne politike tržišta rada.

Aktivnosti projekta sastoje se od tri komponente:

1. analiziranje i unapređivanje koncepta lokalnog partnerstva uključenog u kreiranje regionalnih politika zapošljavanja, strategija i aktivnosti na tržištu rada;
2. podsticanje razvoja ljudskih potencijala na regionalnom nivou koristeći partnerski pristup i standarde Evropskog socijalnog fonda;
3. jačanje kapaciteta potencijalnih kandidata za planiranje, izradu i sprovođenje aktivnih mera za zapošljavanje u sklopu partnerskog pristupa.

² Županija je osnovna administrativna jedinica Republike Hrvatske. Ona po veličini i po opsegu administrativnih ovlašćenja odgovara okruzima u drugim državama.

Prevenција socijalne isključenosti nepokretnih starijih lica u ruralnim područjima (Slovenija)

Partneri: Agencija za razvoj SORA, Centar za socijalni rad Škofja Loka, Udruženje penzionera Škofja Loka.

Oblast oko Škofja Loke uglavnom je brdovita. Sela su raštrkana, kuće prilično udaljene jedna od druge, što od starijih koji žele da održe osnovne društvene veze sa svojom okolinom zahteva znatan stepen mobilnosti. Pokretljivost se smanjuje s godinama, što stariji svet dovodi do izdvojenosti i usamljenosti.

Cilj projekta jeste da podrži starije da se integrišu u društvo, da spreči izolaciju i da ponudi podršku u održavanju fizičkih, mentalnih i društvenih sposobnosti starih. Projekat je ustanovio usluge koje doprinose višem kvalitetu života starijih lica u seoskim područjima i unapređuju međugeneracijsku saradnju.

U projekat su uključena manje pokretna ili nepokretna starija lica koja žive u kućnim uslovima u seoskim područjima i imaju smanjeni društveni dodir sa spoljnim okruženjem; uključeni su i volonteri koji posećuju ta starija lica. Projektne aktivnosti su imale cilj da regrutuju volontere i da ih na odgovarajući način obuče za rad sa starijim licima.

Projektne aktivnosti:

- nalaženje i obuka volontera koji su išli u kućne posete da bi pomogli starijima da zadrže samostalnost i individualnost i koji su im dali osećaj uključenosti u društvo;
- priprema koncepta rada – poseta nepokretnima u njihovim domovima;
- stupanje u kontakt sa starijima u seoskim područjima i zaključivanje sporazuma o integraciji;
- obavljanje kućnih poseta, koje se sastoje od jednočasovne nedeljne posete starijima u seoskom okruženju u četiri pilot opštine. Za to vreme se razgovaralo, igrale su se društvene igre, šetalo se, čitale su se novine, knjige itd.

Geoline (Austrija)

Područje na kome se nalazi Gezeuze Ajzenwurzen LAG (*Gesäuse Eisenwurzen*) oštećeno je nizom strukturnih problema, uključujući malu gustinu naseljenosti i nedostatak radne snage za kvalifikovane poslove. Zasenjen popularnim susednim regionom Dahštajn-Tauernom (*Dachstein-Tauern*) i regionalnim veoma prometnim središtem Licenom (*Liezen*), turistički sektor proteklih

godina nije bio u stanju da se razvija. Uprkos planinskom pejzažu i prirodnim lepotama, uključujući prirodni rezervat Zelkteler (*Söltkäler*), zbog ogromnog nedostatka turističke infrastrukture ovo područje teško može da konkuriše drugim regionima, a izgleda da se situacija još pogoršava.

Strategija LAG-a je da se unapredi plasman ovog područja, da se ta teritorija pokuša prodati potencijalnim posetiocima. Jedan od ključnih poteza bio je da se skupe na gomilu svi postojeći projekti i aktivnosti namenjeni turistima u 17 gradova i sela na LAG-ovoj teritoriji. To je učinjeno kroz zajedničke teme i zajednički marketinški trud, tako što se tom području dao nov oblik u vidu zajedničkog brenda. Na primer, u sektoru kulture napravljeni su paketi događanja i odnosa s javnošću koji uključuju celu zajednicu. Pored toga, istovremeno je u tom području osavremenjena i turistička infrastruktura. U poljoprivredi je takođe bilo pokušaja da se stvore sinergije, kao što su organizovanje odmora i školskih aktivnosti na imanjima. Široke teme su praćene velikim brojem potprojekata koji se bave potrebama tog područja za privrednim rastom, a na tome se radilo s dragocenim ali osetljivim prirodnim i ljudskim resursima.

Tih 30 projekata obuhvatilo je čitav spektar turističkih mesta i zanimljivosti, kao što su izložbe i planinski vozovi. Bilo je pet osnovnih grupa aktivnosti: ulagaje u turističku infrastrukturu; obuka turističkih vodiča; umrežavanje među partnerima; marketing, uključujući sajt na internetu; i razvoj integrisanih turističkih paketa. Osim toga, međuopštinska saradnja je dovela do razvoja etikete geoparka (*Nationalpark Gesäuse*), što je spojilo dva turistička udruženja.

Bilo je značajnog fizičkog investiranja u turističku infrastrukturu, uključujući geološku izložbu, proizvodnju video-zapisa o formaciji krša u regionu kao i o atrakcijama projekta, četiri staze kroz divljinu uključujući zanimljive tačke, te 3D model planinskog venca na toj teritoriji, sajber-let i interaktivni porodični vođeni centar. Iako su neki vidovi projekta finansirani iz drugih programa, sprovedena je udružena marketinška strategija zasnovana na geoturizmu.

Organska poljoprivreda (Belgija)

LAG uglavnom pokriva zeleni pojas oko grada Briža. Uređenje zemljišta je ograničeno i takvo još uvek predstavlja otvoreni prostor čijih se 70% površine koristi za poljoprivredu (u najvećoj meri za hortikulturu iz staklenika, za mlekare i intenzivni uzgoj

stoke, te kao obradiva zemlja). Međutim, pritisak zbog urbanizacije raste, uključujući zahteve koji se odnose na rezidencijalne, radne i transportne funkcije.

Razvojna strategija LAG-a jeste da se poljoprivreda diverzifikuje, a da se istovremeno osnaži očuvanje životne sredine na farmama. LAG smatra da će održiva poljoprivreda poboljšati kvalitet života u tom području, zato što objedinjuje ekonomske, društvene i ekološke interese.

Biološki farmeri i hortikulturisti s LAG-ove teritorije osnovali su zadrugu da bi promovisali prodaju regionalnih organskih proizvoda. Pored redovnih sastanaka, gde razmenjuju dobra iskustva, farmeri su preduzeli nekoliko zajedničkih marketinških strategija, kao što je proizvodnja kalendara koji uključuje sve farmere u projektu, zajedničke štandove na pijacama i biciklističku turu čiji se učesnici zaustavljaju na imanjima koja učestvuju u projektu. Za svaku aktivnost je odgovoran po jedan član grupe.

Glavni rezultati jesu:

- zajedničko brendiranje (logo) regionalnih organskih proizvoda;
- sajt na internetu (www.biobrugssommeland.be);
- bilbordi na sajmovima, pijacama i prilikom drugih javnih događanja;
- promotivni materijal, kao što su leci i kalendar;
- kolektivna kupovina ekološke ambalaže za proizvode.

Opšti rezultat jeste da su organska poljoprivreda i lokalni organski proizvodi postali mnogo poznatiji u regionu. Između bioloških farmara i hortikulturista došlo je do povećane saradnje, a veći broj farmara koristi ekološku ambalažu.

Razvoj lokalnih sela kao ruralnih centara interesa (Irska)

Teritorija ruralnog Voterforda (*Waterford*) diči se dugačkom obalom, plodnim brežuljcima i prelepim planinskim lancima. Ovo područje prvenstveno zavisi od poljoprivrede, zbog čega LAG-ova strategija teritorijalnog razvoja ima za cilj podršku razvoju novih preduzeća, da bi se stvorile nove značajne mogućnosti za zapošljavanje. Projekat obuhvata obuku lokalnog stanovništva za osnivanje sopstvenih kompanija radi razvoja sela i negovanja inovacija i preduzetništva.

LAG je imenovao nezavisnog facilitatora/trenera za ovaj program, i on je ta sela posetio. Učesnici u obuci bili su iz redova volontera na javnim tribinama. Osmišljeno je i održano šest različitih modula, od kojih je svaki imao po šest sesija, od otprilike dva sata po sesiji. Moduli su obuhvatili formiranje grupe, *SWOT* analize, planiranje, odabir projekta, finansije, prikupljanje sredstava i upravljanje projektom.

Rezultat obuke je bio da je nekoliko sela formiralo uspešne grupe za razvoj, sa sopstvenim akcionim planovima. Oni su uspeali da se angažuju ne samo u programu *Leader+* nego i s lokalnim vlastima i drugim državnim agencijama u finansiranju projekta. Na primer, jedna od najuspešnijih grupa formirana je u selu Kapokvin (*Cappoquin*) i ona je razradila akcioni plan u vezi s društvenom, ekonomskom i turističkom infrastrukturom, uključujući dečje obdanište, lokalni radni prostor i višenamenski građanski centar.

Više primera lokalnih partnerstava koja su finansirana iz programa *Leader* može se naći u bazi podataka *Leadera+* o dobrim primerima, koje treba potražiti na:

<http://leaderplus.ec.europa.eu/cpdb/public/gpdb/GpdbSearchFS.aspx?language=en>

Snežana Đorđević: Istorijski aspekt

Evolucija uključenosti građana u odlučivanje o javnim poslovima u Srbiji

Pre 1990. godine Jugoslavija je bila decentralizovana zemlja. Proces decentralizacije je krenuo pedesetih godina 20. veka³ i uvedeno je samoupravljanje kao osnovni oblik ostvarivanja vlasti građana, uz sve veće afirmisanje uključivanja građana u odlučivanje. U ovom razdoblju se formiraju **samoupravne interesne zajednice** kao institucije u kojima se debatuje o kvalitetu, ceni i mogućim korekcijama svih javnih usluga lokalnih vlasti i društva. Strukturu ovih organa činili su davaoci usluga, korisnici usluga i stručnjaci.⁴

Sistem je Ustavom iz 1963. godine dalje razvijen: uvedene su **mesne zajednice** kao oblik teritorijalne organizacije i odlučivanja građana; snažno se afirmišu i koriste oblici neposrednog odlučivanja i demokratije kao što su **referendum** i **zborovi građana**. Ovim promenama se proširuje samoupravljanje u radnim organizacijama i na svim nivoima formiranja vlasti (opština, republika, federacija), jačaju društvena svojina, solidarnost, ekonomska i socijalna sigurnost. Opština postaje temelj sistema, a uređenje lokalne vlasti je nazvano komunalnim sistemom.

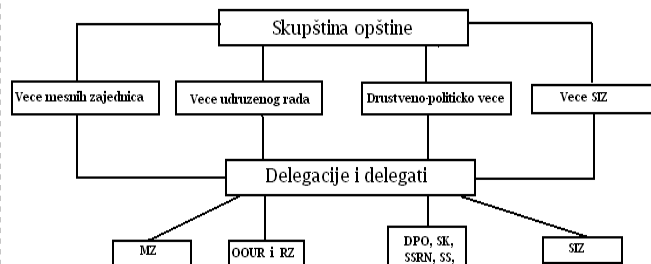
Konačno, 1974. godine je napravljena reforma ustavnog sistema, koja se smatrala krunom razvijenog sistema samoupravljanja, demokratije i decentralizacije. Republike i pokrajine su dobile mnoge elemente države, pa je Jugoslavija dobila karakteristike konfederativnog uređenja.

U opštini, koja je bila osnov sistema, formiraju se 4 odbora skupštine, koji prate specifične principe i interese građana:

- **radne organizacije** (radni princip i interesi),
- **MZ** (teritorijalni princip i interesi),
- **društveno-političke i društvene organizacije** (politički princip organizovanja) i
- **SIZ** (oblici interesnog organizovanja). SIZ-ovi su birali svoje delegacije, koje su opet birale svoje delegate za odgovarajuća veća skupštine. Na taj način je razvijen delegatski sistem koji je imao za cilj da se ojača veza između građana i organa vlasti.

³ Godine 1955. donet je Zakon o opštinama i srezovima, čime se deo poslova prenosi na ove nivoe vlasti koji su bliži građanima.

⁴ SIZ-ovi su formirani za oblast obrazovanja, zdravstva, socijalnih usluga, komunalnih poslova, sporta, nauke.



Grafikon 1: Šematski prikaz strukture skupštine opštine po Ustavu iz 1974. godine

U radnim organizacijama, mesnim zajednicama, društveno-političkim i društvenim organizacijama i u samoupravnim interesnim zajednicama formirale su se delegacije. One su pretresale sva pitanja bitna za odlučivanje u skupštini i davale su delegatima smernice za odlučivanje. Delegati su, međutim, imali slobodan mandat, što im je davalo pravo da u skupštini odluče po slobodnoj proceni, imajući u vidu celinu interesa zajednice, o čemu su obavestavali i delegaciju.

Razdoblje 1990 –2000.

Godine 1990. ukinut je komunalni sistem, uvedena je lokalna samouprava i sistem je centralizovan. Dva zakona o lokalnoj samoupravi (usvojena 1991. i 1999) ne jamče niti štite lokalnu samoupravu. U ovom razdoblju opštinama je oduzeto mnoštvo nadležnosti; godine 1995. oduzeta im je svojina, finansijski su postale znatno zavisne od državnih davanja, izvorni prihodi su bili zanemarljivi, a poreze su prikupljali državni organi. **Mesne zajednice** nisu bile obavezan oblik organizacije; opstale su (obično u selima), ali su mnoge i nestale.

Zakonodavac opštinu vidi kao dekoncentrisanu⁵ državnu vlast kojoj se prenose poslovi i direktno se kontroliše⁶. Vlada je mogla raspustiti skupštinu opštine (član 213.) i do 1 godine uspostaviti privremeni organ. Neretko je privremena uprava ostala za vreme čitavog mandata. Ovakva zavisna pozicija opština je često bila osnov tenzija i otvorenih sukoba centralne i lokalnih vlasti, tako da je veliki broj opština bio raspušten.

⁵ Ustupanje dela nadležnosti.

⁶ Zakonom je uvedena **detaljna kontrola** rada i procesa odlučivanja lokalne vlasti. Vlada Srbije kontroliše celinu procesa rada i odlučivanja u opštini i ima mogućnost da ukinu svaku odluku ili akt lokalne vlasti za koje proceni da su necelishodni (Zakon o lokalnoj samoupravi iz 1999. godine, od 203. do 213. člana).

Ovakav politički ambijent snažno je podstakao autoritarne političke vrednosti, oslabio kapacitet lokalnih vlasti i, uz veliku nemaštinu, ratove i nesigurnost, doprineo snažnoj marginalizaciji građana. I posle 2000. godine snažno su prisutni autoritarni koncepti i vrednosti po kojima se vlast mora poštovati, njen rad se ne sme preispitivati, ne mora nikome da polaže račune i ne snosi odgovornost za rezultate. Vlast je imuna na eventualne neuspehe, ne prilagođava se ona građanima, već građani njoj. Promena ovih vrednosti je veoma teška, bolna, traži žrtve i vreme.

Istorijski, pravni i politički okvir uključivanja javnosti u proces odlučivanja na lokalnom nivou

Smisao i značaj partnerstava

Partnerstva predstavljaju moderan način rada i saradnje javnih vlasti (države i lokalne samouprave), biznisa i civilnog društva u procesima utvrđivanja potreba društva, kreiranja razvojnih dokumenata, kreiranja i primene javne politike i projekata, i odlučivanja.

Ovakav način rada podrazumeva postojanje demokratski uređenog društva, stabilnih javnih institucija i procedura odlučivanja, modernizovanog javnog sektora, jakog civilnog sektora, kao i postojanje demokratske i preduzetničke kulture društva.

Za razliku od evropskih zemalja u kojima su demokratska društva i tržišna privreda razvijeni, tranzicija u Srbiji ima brojne probleme kojima se proces partnerstava često dovodi u pitanje.

Postoje tri osnovna ambijenta koja treba imati u vidu kao determinante koje utiču na (ne)postojanje i na kvalitet partnerstava:

1. sistemske promene (politički i ekonomski sistem) i vladavina prava;
2. procedure i demokratska politička kultura i
3. preduzetnička kultura

Stanje u Srbiji

Procesi demokratizacije i tržišne transformacije u Srbiji otpočeli su 2000. godine, ali taj proces odmiče sporo, uz održavanje mnogih elemenata autoritarnog sistema. Brojna istraživanja ukazuju na najbitnije slabosti sistema:

- a) slabo razvijen sistem podele i ravnoteže vlasti, slabe institucije, slaba pravna država, partokratija, nedovoljno jako civilno društvo;

- b) slab kvalitet funkcionisanja sistema, naglašena hijerarhija i nedostatak partnerskih odnosa između države i lokalnih vlasti, kao i između javnog, privatnog i civilnog sektora;

- c) slab kvalitet menadžmenta: slaba koordinacija rada svih institucija, nedostatak strateškog planiranja, slab kvalitet kreiranja i primene javne politike, nepostojanje praćenja i evaluacije kao i slabo učenje iz ovih procesa;

- č) monopol u pružanju javnih usluga, partokratija koja se prema velikom delu službi i javnih preduzeća odnosi kao prema partijskom plenu potiskujući profesionalizam, zatim rasipanje javnih resursa, slaba efikasnost u korišćenju sredstava, visoka korupcija;

- ć) velika marginalizacija (ili slaba participacija) građana itd.

Proces korigovanja ovih slabosti traži demokratsku i posvećenu političku elitu kao i vreme za promene. Kriza (od 2008. godine) nije političku elitu u Srbiji motivisala da sprovede reforme u javnom sektoru kojima bi se povećale odgovornost, transparentnost, efikasnost u radu, kao i da bi se podigao kvalitet usluga koje se obezbeđuju građanima. Nažalost, kriza takođe nije nadahnula elitu da afirmiše demokratske principe rada i da aktivnije uključi građane u procese odlučivanja.

Preduslov partnerstvu jeste uspostavljen demokratski sistem podele i ravnoteže vlasti (u kome svaka grana vlasti ima mehanizme kontrole druge dve). Ovaj sistem takođe podrazumeva transparentan način rada javnog sektora (države, ali i lokalnih vlasti) kao i slobodne medije i dostupne javne informacije.

Mada je od 2000. godine usvojen niz reformskih zakona, od Ustava 2006. Srbija je doživela svojevrstu afirmaciju **autoritarnog modela upravljanja**. Tim Ustavom je, kao i pratećim izbornim zakonima, omogućena velika koncentracija moći u rukama predsednika države. Predsednik se bira neposredno, zatim objedinjuje i funkciju predsednika najjače stranke, i funkcionalno je dominantan nad organima sve tri grane vlasti. On kroz pregovore s drugim strankama kreira vladu (izvršna vlast), postavlja (i smenjuje) **premijera i dobar deo ministara**. Tako kreirana vlada je zainteresovanija za raspoloženje partijskih šefova, nego za interese i potrebe građana.

Na sličan način je sistemski ugrožena samostalnost **parlament**a (predstavnička, zakonodavna vlast) jer se njeni članovi biraju na partijskim listama. Tek pod pritiskom Evropske unije u jesen 2011. zakonom je izbačen instrument blanko ostavke (vezani mandat poslanika, kao i odbornika skupština lokalnih vlasti). Do

tada su partije mogle menjati redosled izabranih kandidata (građani biraju „mačku u džaku“). Partije su smenjivale poslanike, pa su ovi morali prevashodno da vode računa o stranačkim interesima, dok su interesi građana (javni interes) ozbiljno potisnuti.

Sudska grana vlasti je brojnim mehanizmima (Ustav, ali i zakoni koji su doneti 2010. godine), dodatno napravljena zavisnom od izvršne. Godinama se odlaže obezbeđivanje sudskog budžeta, te se ovoj grani vlasti ne obezbeđuje finansijska autonomija. Zapošljavanje, napredovanje i nagrađivanje sudija i tužilaca ne obezbeđuje se prema profesionalnim kriterijumima (merit-sistem/sistem zaslug), već je zavisno opet od partijskih centara. Uveden je Visoki savet sudstva, ali umesto da u njemu isključivo budu cenjeni profesori iz pravne struke i pravnici od digniteta, u ovo telo ulaze predstavnici parlamenta (tj. političkih stranaka) i ministar pravde.

U sistemu se posebno vodilo računa da tužioci budu partijski lojalni (zavisni), čime je politička elita obezbedila faktičku nedodirljivost. Na ovaj način je uspostavljena sistemska korupcija, što utiče da Srbija spada u veoma korumpirane zemlje. Ipak, visok stepen korumpiranosti političara većine partija povećava njihovu međusobnu lojalnost i tako ozbiljno smanjuje šansu za ozdravljenje sistema.

Otuda nije čudno da je Srbija za **stanje pravne države** dobila ocenu 7, za **kvalitet podele vlasti** 8, a za **nezavisnost sudstva** 6.⁷ Poređenja radi, Slovenija ima u sva tri slučaja 10, a Hrvatska 7, 10 odnosno 7.

Od 2002. ukinuta je mogućnost da političke partije oduzimaju mandate poslanicima u lokalnim organima vlasti, čime je smanjena preterana zavisnost poslanika od vrhova političkih partija. Ustavom iz 2006. godine je, međutim, taj nedemokratski princip vraćen u Skupštinu Srbije kao i u skupštine lokalnih vlasti, čime je u čitavom sistemu uspostavljena partokratija, snažno ojačan poslušnički mentalitet i potisnut interes građana. Vrhovi partija su postali „nevidljivi“ centri moći u kojima se donose najvažnije odluke, čime su ugroženi demokratski procesi i procedure odlučivanja, pa i motivi građana da se uključuju i učestvuju u kreiranju partnerstava.

Vrednosti BTI potvrđuju ovo stanje. Istraživanja pokazuju da Srbija nema stabilne demokratske institucije. Za **posvećenost de-**

mokratskim institucijama Srbija dobija 8 (većina zemalja 9 i 10) a za **kvalitet rada demokratskih institucija** Srbija dobija ocenu 7 (ostale zemlje 8 ili 9). **Partijski sistem** je, usled brojnih slabosti (partijska država, koncentracija velike moći u vrhovima partija, ne-transparentnost finansija itd.) ocenjen sa 7 (Hrvatska i Slovenija 8).

Srbija je **izuzetno korumpirana zemlja** sa indeksom 3,5. Indeksi se kreću od 10 kao ocene stanja bez korupcije do 0, kao ocene stanja maksimalne korumpiranosti. Od 180 zemalja čak u 96 zemalja je korupcija manja nego u Srbiji.⁸ Ovako visok stepen korumpiranosti suštinski otežava proces razvoja, demokratizacije i demotiviše građane za uključivanje kao i za podnošenje tranzicionog troška (građani više nisu spremni da mukotrpno rade za manju platu, jer ne vide da će postojeći sistem obezbediti u dogledno vreme poboljšanje životnog standarda njihovih porodica i čitavog društva). Uzroci tako dugog održavanja sistemske korupcije leže u iskvarenoj političkoj eliti kojoj trebaju slabe institucije i nejasne procedure kao prostor za arbitrarno i monopolsko odlučivanje⁹. BTI indeks vezan za **antikoruptivnu politiku** u Srbiji je 6 (Hrvatska 7, Slovenija 8).

Proces decentralizacije, modernizacija administracije i pružanja usluga

U procesima tranzicije od velikog značaja jeste proces decentralizacije, kojim se podižu kapaciteti lokalnih vlasti za obavljanje brojnih poslova značajnih za građane, kao i jačanje demokratizacije procesa odlučivanja. Druga bitna dimenzija ovih promena odnosi se na procese modernizacije načina rada čitavog javnog sektora (države i lokalnih vlasti), što podrazumeva bolju organizaciju rada, podizanje kvaliteta menadžmenta, delotvornosti i efektivnosti rada, veću odgovornost i transparentnost vlasti pred građanima.

Proces decentralizacije u Srbiji ide sporo, pa i dalje preovlada centralizacija i hijerarhijski odnos između centra i lokalnih vlasti. Tek predstoje reformske promene u pravcu jačanja autonomije lokalnih vlasti, povećanja njenih funkcionalnih kapaciteta i kreiranju partnerskih odnosa između lokalnih vlasti i države. Promene se kreću veoma neujednačeno i nesistematično. Prvi talas reformi kreće 2002. sa Zakonom o lokalnoj samoupravi koji je uveo preduzetnički model organizacije vlasti (neposredni izbor gradonačelnika kao i opštinskog/gradskog menadžera). U tom po-

⁸ Primera radi, sličan problem imaju Albanija 3,3, Grčka s 3,5, Bugarska s 3,6, Rumunija 3,7, Hrvatska i Makedonija 4,1, Slovačka 4,3, Češka 4,6, Mađarska 4,7 itd.

⁹ V. <http://www.transparency.org/>

⁷ BTI indeks (*Bertelsmann Transformation Index*) prati i vrednuje stanje političkog i ekonomskog sistema u 125 zemalja uključujući i Srbiju: on ima statusni indeks i indeks menadžmenta i oba su zasnovana na dubinskoj proceni. Ocene se daju od 5 (najslabije) do 10 (najbolje). Videti: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/en/bti/>

tezu je usvojen veoma dobar Zakon o finansiranju lokalnih vlasti (2006).

Političke partije su pružile otpor procesima „osamostaljivanja gradonačelnika“ koji su prevashodno bili odgovorni građanima i nisu više bili spremni da obezbeđuju brojne usluge partijskim kolegama. Otuda su 2007. godine doneta četiri zakona iz oblasti lokalne samouprave: Zakon o teritorijalnoj organizaciji, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o glavnom gradu,¹⁰ kojima je vraćena zavisnost gradonačelnika od partija, a menadžeri pretvoreni u „jednog od zamenika gradonačelnika“. Rešenja ovih zakona ne odgovaraju potrebama za decentralizacijom, demokratizacijom i modernizacijom Srbije. Nema ni približavanja evropskim standardima. Preduslov stvaranju demokratske klime u lokalnoj vlasti, a pogotovu stvaranju preduzetničke klime i razvoju preduzetničke kulture jeste davanje dovoljnih **nadležnosti** kao i **vraćanje imovine** i obezbeđivanje **finansijske i fiskalne autonomije**.

Nadležnosti

Od 2000. godine brojnim zakonima je deo poslova prenet s države na lokalne vlasti u oblasti obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalnih usluga, ali i dalje nedovoljno.¹¹ U čitavom nizu oblasti (urbanizam, ekologija, ekonomski razvoj) ministarstva i dalje bezrazložno drže deo nadležnosti koje bi daleko delotvornije i kvalitetnije obavljale opštine. Dobar primer je činjenica da ministarstva formalno postavljaju direktore škola, domova zdravlja i centara za socijalni rad. Usled toga se kao presudni primenjuju partijski umesto profesionalnih kriterijuma i uvažavanja ljudskih kvaliteta kandidata, u čemu je najpouzdanija procena samih zaposlenih u tim institucijama.¹²

Zakon **ne spominje subsidijaritet** kojim se poslovi prioriteto prepuštaju nivou vlasti najbližem građanima, a kad taj nivo nije u stanju da ih obavi, oni se prenose na viši nivo. Subsidijaritet objedinjava demokratsko načelo i efikasnost i gradi odnose partnerstva i saradnje između svih nivoa vlasti. Kako princip su-

bsidijarnosti nije uveden, opstali su centralizovani, hijerarhijski odnosi između raznih nivoa vlasti, koji funkcionišu bez dovoljno koordinacije. Partokratija je izmestila centre moći iz institucija, a to ozbiljno ugrožava procese odlučivanja, javnog učestvovanja i građenje partnerstva.

Imovina i finansije

Zakon o imovini lokalne vlasti jedan je od najduže odlaganih zakona: urađen je 2004. godine, ali je država odlagala njegovu usvajanje do 2011. Motiv je nespremnost centralne vlasti da odustane od neposredne kontrole nad imovinom lokalne vlasti, ne samo kao izvora moći, prihoda u poslovima, već i kao važnog koruptivnog instrumenta u odnosu na samu lokalnu vlast. Ovakvo stanje je zemlju koštalo ogromne vrednosti kroz broj izgubljenih investicija i izgubljenih šansi da se ojačaju preduzetnički kapaciteti lokalnih vlasti, da se podstakne razvoj, poboljšaju standard i kvalitet života građana. Gradovi i opštine u Srbiji ne samo da nisu mogle da otuđe sredstva kojima raspolažu (izuzetak je bilo građevinsko zemljište), već nisu mogle ni da pribave imovinu bez saglasnosti republičkih organa. Ovakvo stanje je u velikoj meri ugrozilo realizaciju projekata kao što su biznis inkubatori, industrijski parkovi i napušteni ili zapušteni građevinski i industrijski placovi („braunfildi“) jer oni podrazumevaju raspolaganje nekretninama.

Ovaj zakon (usvojen 2011, a primenjuje se od 2012.) treba da obezbedi lokalnim vlastima neophodne instrumente za uspešnu realizaciju svojih nadležnosti i poslova i dâ im šansu da postanu važni „motori razvoja“. Zakonom se uspostavljaju **javni registri imovine** i jača odgovornost u raspolaganju imovinom: Zakon uvođi obavezu javnog nadmetanja pri prometu imovinom i **detaljnu budžetsku kontrolu**.

Lokalne finansije

Zakon o finansiranju lokalne samouprave, usvojen u julu 2006. godine, urađen je po evropskim standardima. On je obezbedio lokalnim vlastima predvidljiv, pregledan, stabilan i pravedan sistem finansiranja koji im omogućava planiranje i uključivanje građana u kreiranje optimalnog seta usluga.¹³ Sve lokalne vlasti dobile su mogućnost da **utvrđivanjem stope izvornih poreza** stvaraju stimulativan ambijent za investiranje i privlačenje kapitala. Veoma je značajno i konačno dobijeno pravo za **prikupljanje izvornih poreza**. U većini opština i gradova već su formirane

¹⁰ Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik* 9/02; Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, Zakon o glavnom gradu, Zakon o lokalnim izborima i Zakon o glavnom gradu, *Službeni glasnik* 129/07.

¹¹ Videti npr.: Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju, *Službeni glasnik* 107/05, kao i Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, *Službeni glasnik* 72/09.

¹² Videti o mogućem načinu podele nadležnosti između raznih nivoa (NUTS): Borisav Stojkov, „Status grada, decentralizacija i policentričnost Srbije“, u radu *U susret novom statusu gradova u Srbiji*, Palgo, Beograd, 2007, str. 15–17.

¹³ Zakon o finansiranju lokalne samouprave, *Službeni glasnik* 62/06.

poreske uprave s kvalitetnim softverom za delotvorno vođenje evidencije i ubiranje prihoda.

Zakon je otvorio mogućnost za finansijsko ujednačavanje siromašnijih opština. Visina tih sredstava je zakonom precizirana na 1% BDP, čime se obezbeđuje sigurnost lokalnih vlasti da država neće volontaristički menjati sumu transfera. Dodatno je precizno uređena formula na osnovu kriterijuma koje su dale opštine i ministarstva u dijalogu, prema kojima se raspodeljuju sredstva: broj stanovnika, površina, broj dece i odeljenja u vrtićima, osnovnim i srednjim školama itd. Opštine i gradovi su dobili porez na imovinu kao izvorni prihod, što predstavlja važan finansijski izvor, pogotovo za razvijene sredine.

Od 2008. godine, reagujući na krizu, Vlada je donela niz uređaba kojima je prekršila zakon, ozbiljno smanjivši procenat izdavanja iz budžeta za transfer lokalnim vlastima i vratila arbitarnost u proces redistribucije. Lokalna vlast je na ovaj način vraćena u zavisni položaj i onemogućena da planira svoje finansije, da uključi sve aktere u odlučivanje o razvoju (finansijsko planiranje je preduslov razvojnog planiranja) i da podstiče razvoj partnerstava.

Ukratko, da bi lokalna vlast mogla da kreira partnerstva, neophodno je da raspolaze imovinom (status zemljišta i njegov pravni promet moraju biti kvalitetno regulisani i zaštićeni), kao i da može autonomno planirati finansije i upravljati njima.

Za kreiranje partnerstava u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja gradovi i opštine moraju imati ovlašćenje da pružaju određene javne usluge kao što su izdavanje različitih dozvola, obavljanje administrativnih usluga, inspekcije, obavljanje komunalnih poslova kao i određenih bezbednosnih poslova (komunalna policija i javna bezbednost). Lokalna vlast tako može stvoriti pogodan ambijent za privredne delatnosti i uspešnije privlačiti investicije u svoju sredinu.

Reforma državne i lokalne uprave

Reforma uprave i administracije znači njenu transformaciju iz autoritarne (instrumenta vlasti nad građanima) u demokratsku upravu i administraciju (uslužni servis građana). Tokom 2005. godine usvojeni su Zakon o državnoj upravi i Zakon o državnim službenicima, koji u zapošljavanje uvode sistem zasluga, napredovanje i nagrađivanje.¹⁴ U praksi, međutim, partokratija je izvit-

14 V. Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik* 79/05 i Zakon o državnim službenicima,

perila ove principe, te još uvek pripadnost partiji znači više nego profesionalnost u radu.

Na lokalnom nivou reforma se ograničila na status i plate lokalnih službenika, što je preuzak pristup.¹⁵ Kroz ove reformske procese lokalne vlasti treba da se osposobe za efikasno, zakonito, transparentno i odgovorno funkcionisanje i pružanje kvalitetnih usluga građanima. Uvođenje permanentne obuke i treninga za lokalne službenike, pre svega u oblasti menadžmenta (projektnog, finansijskog, kapitalnog i menadžmenta ljudskih resursa), suštinski povećava kapacitet i sposobnost administracije za kvalitetno izvršavanje poslova, čiji obim i složenost će se, kroz proces decentralizacije, povećavati. Za dalji razvoj sistema je veoma značajno osposobljavanje lokalne administracije, ali i političke elite za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja.

Poslednji izveštaj Svetske banke o uslovima za poslovanja u 183 ekonomije¹⁶ ocenjuje i ukupnu lakoću poslovanja. Srbija je dospela na 92. mesto i u odnosu na prethodnu godinu pala je za četiri mesta! U pogledu lakoće i kvaliteta „izdavanja dozvola“ Srbija je na samom dnu – na 175. mestu!¹⁷ Ovi pokazatelji nedvosmisleno ukazuju da su država i javni sektor u Srbiji izrazito skupi i nedopustivo neefikasni. Umesto da olakšavaju privredi, oni su joj na teretu.

Analize stanja administracije na lokalnom nivou vlasti posle 2000. godine ukazuju na brojne slabosti. Jedan od najčešćih problema jeste neodgovarajuća obrazovna i profesionalna struktura zaposlenih, nedovoljan broj zaposlenih, nedovoljna obučenost veštinama koje traži moderna administracija. Ovi problemi su u unutrašnjosti i malim mestima još naglašeniji.

Primanje na posao, napredovanje u struci (relativno slaba pokretljivost), otpuštanje s posla kao i način rada (arhaičan, automatizovan, nekreativan i nemotivisajući: službenici su često puki izvršioци slova zakona), ukazuju na zastareli sistem u kom je politička podobnost važnija nego profesionalni kriterijumi. Plate u javnom sektoru su po pravilu niske, ne postoji nagrađivanje prema radu, niti postoji rizik od gubljenja posla zbog nerada.

Na moguća partnerstva utiče i izolovanost rada svakog pojedinačnog odeljenja (u državi je to slučaj s ministarstvima). Slaba

Službeni glasnik 79/05.

15 Trenutno je na javnoj raspravi Predlog zakona o lokalnim službenicima. V. na: www.drzavnauprava.gov.rs/pages/documents.php?id=262, (10.05.2012).

16 „Doing Business 2012“, *World Bank* (2011), strana 6.

17 Isto, str. 124.

koordinacija među njima pokazuje da ne kreiraju zajedničku strategiju, da ne prepoznaju probleme, prioritetne ciljeve, niti prate način realizacije poslova kako svakog odeljenja posebno, tako ni administracije kao celine. Kada bi lokalna uprava radila koordinirano, usredsređena na prioritetne probleme i praćenje rezultata rada, ona bi daleko lakše uključila i predstavnike privrede i OCD u ove procese kao svoje partnere.

Značajan problem predstavlja fenomen *ćutanja administracije*. U našem sistemu administracija i dalje nema obavezu da odgovori na zahtev građana u određenom roku, a da se u protivnom zahtev smatra odobrenim. Ovaj princip građane ostavlja na milost i nemilost administraciji, rasipa vreme i novac građana i veliki je prostor za mito, jedan od malo instrumenata koji mogu da ubrzaju procedure i da dovedu do pozitivnog ishoda. Bolje regulisanje ove oblasti povećalo bi ažurnost i odgovornost administracije i vlasti, građanin bi postao zaista centralna figura koju vlast i administracija treba da usluži i ozbiljno bi se suzio prostor za korupciju.

Reforma u ovoj oblasti tek treba da razvija sve činioce moderne, demokratske, efikasne administracije, da vrati profesionalne standarde u struku i u većoj meri razvija svest o vlasti i administraciji kao uslužnom servisu građana.

Jedan broj opština napravio je pionirsku reformu opštinske administracije, povezao sve službe informacionim sistemom, napravio kvalitetne baze podataka i uveo softverske pakete koji objedinjuju, opslužuju i prate sve aspekte administrativnih poslova. Ovaj sistem omogućava lakšu kontrolu rada, bolje vrednovanje i olakšano korigovanje rada. Mnoge opštine su formirale uslužni centar (*one stop shop*), pozivni centar (*call center*), a neke su dodatno uvele principe modernog menadžmenta u rad administracije. Ove opštine funkcionišu kao moderne evropske opštine jer redovno mere potrebe stanovnika, kreiraju usluge prema tim potrebama, razvijaju timski način rada opštinske administracije i zaposlenih u javno komunalnim preduzećima, fokusiraju se na rezultate, stalno prate efekte rada i uvode neke od činilaca nagrađivanja prema radu. Neke od tih pionirskih lokalnih vlasti jesu opštine Indija, Paraćin, Zrenjanin, Kikinda, delimično gradovi Beograd i Novi Sad itd.¹⁸

¹⁸ Veliki broj opština i gradova uveo je elektronske sisteme praćenja kvaliteta rada JKP, u koji su uključeni građani kao korisnici i opština (grad) kao garanti standarda kvaliteta usluga. Videti primer jedne od pionirskih opština: www.indjija.net/code/

Građani tako lakše dolaze do informacija (veb-stranice, brošure, leci), do dokumenata (čak se ponegde dostavljaju na kuću), brže im se rešavaju predmeti (imaju uvid u stepen rešenosti predmeta, meri se i stalno skraćuje brzina, a podiže kvalitet rešavanja predmeta) i lakše prijavljuju probleme ili slab kvalitet usluge („pozivni centri“), što vodi bržem otklanjanju slabosti. U ovim sredinama, koje vode po kvalitetu upravljanja, čest je običaj da se od građana traži da ocene kvalitet usluga, da daju sugestije, naprave prioritete itd. Većina lokalnih vlasti u Srbiji treba tek da sustigne standarde koje su ove liderske opštine osvojile.

Procesi odlučivanja

Kreiranje javne politike, planiranje, donošenje javnih dokumenata (statut, budžet, strateški, prostorni i urbanistički planovi itd.) važan su indikator stepena demokratizacije pa i modernizacije našeg društva. Usled pomenutih sistemskih slabosti ovi procesi su zakočeni.

U Srbiji je, usled razvijenog partokratskog i oligarhijskog sistema i netransparentnog načina rada izostala odgovarajuća reforma i modernizacija uprave i administracije na svim nivoima.

Tako postojeći ambijent odlučivanja ostavlja ozbiljno sužen prostor građanima, biznisu i civilnom društvu za uključivanje u procese odlučivanja o javnim stvarima koje su bitne za kvalitet njihovog života i razvoj društva. Poverenik za informacije je više puta ukazivao na sistemsku slabost koja se ogleda u tajnosti rada i prikrivanja javnih informacija kao i na praksu da državni organi često odbijaju da pruže javne informacije.

Ovakvo partokratsko ponašanje i sužavanje prostora odlučivanja na nosioce političke moći preneto je kao manir i na lokalni plan. Istraživanje javnog mnjenja o tome ko i kako odlučuje u lokalnoj vlasti veoma je indikativno (v. i grafikon 2).¹⁹ Ono ukazuje da građani, i pored slabog uvida u informacije, odlično procenjuju ko stoji iza odluka u skupštini opštine (grada), o čemu slikovito govori i naredni grafikon.

Pre svega, veliki broj građana uopšte ne zna ko zaista odlučuje (14%). Zatim su kao glavni centri odlučivanja identifikovane političke partije u centrali (23%) i političke partije u opštini (17%) čime bi partijski uticaj iznosio oko 40% i bio još jedna potvrda postojanja partokratske države. Sa ovim uticajem može da se meri

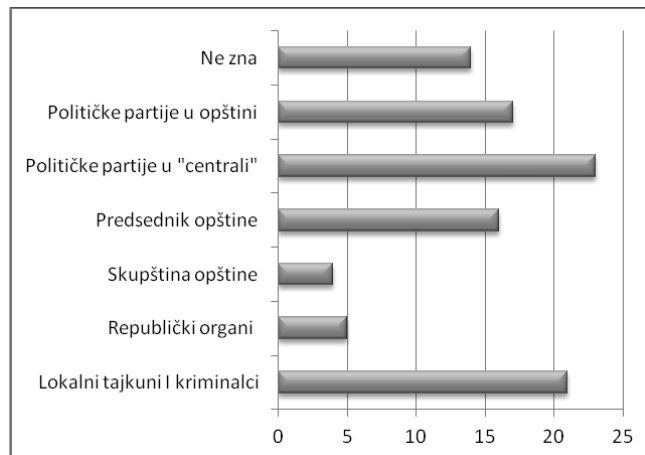
navigate.php?id=17, posećeno 10.05.2012.

¹⁹ *Decentralizacija i regionalizacija Srbije iz ugla građana*, CESID, Kancelarija Nacionalnog saveta za decentralizaciju, Republika Srbija, jul 2011, strana 18.

jedino uticaj lokalnih tajkuna i kriminalaca (21%). Po proceni građana, organi koje su oni birali da donose date odluke imaju daleko manji uticaj u procesima odlučivanja (!): tako samo 4% građana procenjuje da skupština objektivno utiče na odlučivanje, a 17% ispitanih smatra da predsednik opštine utiče. Od skupštine opštine, koja bi trebalo, uz predsednika opštine, da ima dominantan uticaj u procesima odlučivanja, po proceni građana veći uticaj imaju republički organi (5%).

Ova slika demokratije na lokalnom nivou porazna je i indikativno oslikava patologiju i slabosti sistema i društva.

Grafikon 2. Ko stoji iza najvažnijih odluka u lokalnoj skupštini (%)



Participacija građana i lokalne zajednice u procesu odlučivanja

Uključivanje građana u rad opština i gradova veoma je slabo, građani su marginalizovani i njihov neposredni uticaj na vlast je zanemarljiv. BTI ocena za učešće građanskog društva u Srbiji veoma je niska i iznosi najnižih mogućih 5 (Hrvatska 8, Slovenija 9).

Politička elita u ovome ne vidi problem i retko gde podstiče uključivanje građana. Uključivanje građana oni najčešće vide kao potencijalnu opasnost, izvor nevolja i neželjeni činilac kontrole.

Iako su zakonom i opštinskim aktima predviđeni mehanizmi uticaja građana na donošenje odluka putem građanskih inicijativa, referenduma i zborova građana, oni se vrlo retko koriste. Razlozi su delimično u tome što svi ovi oblici imaju samo saveto-

davni karakter, odluke ne obavezuju skupštinu pa time i nemaju neku moć uticaja.

Pored toga, opštinski funkcioneri i opštinska administracija nemaju razvijenu strategiju uvećavanja i podizanja kvaliteta učešća građana (bolje informisanje, stalna kontrola kvaliteta usluga i predlozi i inicijative građana) kao pretpostavku kvalitetnijeg rada i upravljanja. Građani su, s druge strane, ophrvani egzistencijalnim problemima i u opštini ili gradu ne vide oruđa za rešavanje svojih problema. Tako građani i opštinske vlasti ostaju udaljene i suprotstavljene strane, s podvojenim potrebama i interesima.

Veliki broj međunarodnih projekata koji se realizuju od 2000. godine zahteva da osnov izrade projekata bude analiza potreba građana i uže grupe korisnika, što pomaže izgradnji nove demokratske kulture lokalnih vlasti. Kapaciteti za to postoje: Građanske inicijative, SKGO i druge brojne OCD rade na kreiranju treninga i obuke za uključivanje građana u procese odlučivanja, u proces pružanja usluga uključujući i povećavanje stepena uticaja građana na konačni izgled i kvalitet tih usluga.

Participacija građana jeste važan činilac prave demokratije, pa je i osnovna preporuka za njen dalji razvoj, modernizaciju i decentralizaciju sistema. Dobro i korisno propratno dejstvo, veća transparentnost i uključenost građana ozbiljno bi suzili prostor za korupciju, zloupotrebe i prevare.

Partnerstvo u donošenju bitnih dokumenata

U Srbiji ne postoji obaveza uključivanje građana u proces **donošenja statuta opštine/grada, budžeta** niti **urbanističkog i prostornog plana**. Ovi dokumenti su od velikog značaja za organizaciju vlasti, način odlučivanja, kreiranje politike i njeno sprovođenje. Budžet je bitan jer se njime uređuju način raspodele, kao i vrsta i visina prihoda i rashoda. Procedure predviđene za usvajanje ovih dokumenata tek formalno (suštinski nedovoljno) uključuju javnost, tako da često veoma krupne promene ostavljaju po strani i najzainteresovaniju stručnu javnost i građane. Otuda predstoji ultimativno podizanje kvaliteta zakonske regulative.

Opštine i gradovi su posebno zanimljiv ambijent za odlučivanje, jer lakše ostvaruju neposredan kontakt s građanima i mogu neposredno ispitati njihove potrebe. U sistemskom smislu interesantno je analizirati proces uključivanja građana u procese usvajanja

nje najbitnijih dokumenata i odlučivanje o dostupnosti i kvalitetu javnih usluga.

Građani se u zemljama EU aktivno uključuju u proces odlučivanja o kvalitetu usluga, o javnim problemima lokalne vlasti, u donošenje svih bitnih dokumenata lokalne vlasti kao što su statut, budžet ili prostorni i urbanistički plan. U rad na ovim dokumentima uključeni su i stručnjaci, koji pomažu da čitav proces bude jasniji, stručno osvetljen i da opcije svakog rešenja budu što jasnije. Građanima, organizacijama civilnog društva i drugim akterima (biznisu itd.) omogućeno je da pokrenu rešavanje svih javnih problema, da utiču na kreiranje politike i rešenja i da proces primene tih rešenja bude transparentan i otvoren za kritiku i ispravku.

Statutom opštine (grada) uređuju se teritorijalna i funkcionalna organizacija vlasti, način distribucije nadležnosti i poslova, finansija, resursa, procedure odlučivanja itd. Mada ova pitanja mogu delovati kao tehnička i nezanimljiva, veoma je značajno uključiti građane u procese odlučivanja da bi čitava lokalna zajednica funkcionisala po principima dobrog upravljanja (demokratski, delotvorno, ekonomično).

U Srbiji se pokušalo da se u zakonsko regulisanje procesa donošenja budžeta uvede obaveza vođenja javne debate, ali su taj predlog predstavnici Ministarstva finansija odbacili. Uključivanje građana u proces **donošnja budžeta** bitan je oblik aktivnosti zahvaljujući kom građani dobijaju informacije o vrsti i visini prihoda i rashoda. Lokalne vlasti ulažu napor da podaci o budžetu budu javni, jasni i pregledni („prijateljski“) da bi građani mogli što lakše da se uključe i da daju što kvalitetnije sugestije. U Srbiji je i stručnjacima često teško da se snađu u nepreglednom i birokratskom jeziku „budžetskih pozicija“.

Prostorno i urbanističko planiranje veoma je važna i kompleksna delatnost, koja je preduslov kvalitetnog razvoja i dobrog uređenja opštine/grada. Način regulacije i namena zemljišta i prostora kao vitalnih resursa jesu potencijalni izvor korupcije i predmet mogućih zloupotreba.

Prostorno i urbano planiranje često je u Srbiji izmaknuto od očiju javnosti usled nespremnosti političke elite da propusti ovako sjajan izvor zarade (korišćenje privilegovanih podataka i informacija o delovima grada u koje će se ulagati kao prostor za korupciju). Zaštita od takve patologije može se obezbediti samo pod sledećim uslovima:

a) ako se oblast urbanizma profesionalno uredi na odgovarajući način (utvrđivanje licenci u radu, dobijanje projekata prema kvalitetu i zaslugi, postojanje zdrave konkurencije itd.). Ova aktivnost zahteva dobre službe i stručnjake (gradski arhitekta, Odeljenje i/ili Zavod za urbanizam i izgradnju).

b) ako postoje odgovarajući mehanizmi krivične i druge zaštite, i konačno, što je za lokalne vlasti presudno,

c) ako se obezbedi javnost u radu: dostupnost i jasnost dokumenata, dovoljno vremena za odlično pripremljene javne debate oko spornih ili kompleksnih pitanja, dostupnost svih faza izrade dokumenata i predloga itd.

U velikom broju razvijenih zemalja ova vrsta aktivnosti predstavlja osnovu „*obnove i revitalizacije*“ grada i ona obavezno obuhvata što adekvatnije uključivanje građana u sve faze rada: od faze ideje, inicijative, pa preko kreiranja predloga, usvajanja planova i aktivnog praćenja realizacije i primene.

Proces planiranja, javne politike i strategija razvoja

Procesi **planiranja** (strateško, integralno, sektorsko) veoma su bitni za normalni razvoj lokalne zajednice. Da bi se kvalitetno planiralo, izuzetno je važno uključiti sve bitne činioce zajednice, raditi javno (transparentno), stručno (planove razvoja treba uklopiti u planove višeg reda) i imati političku elitu posvećenu njihovoj realizaciji i za vreme datog mandata i kasnije. Partokratija ne stvara dobar ambijent za posvećeno bavljenje poslovima koji su od opšteg, javnog interesa.

Deo posvećenog pristupa jeste i **kreiranje javne politike** za koju je po pravilu neophodan sistemski pristup. On zahteva kreiranje baza podataka i predanog praćenja i merenja efekata rada u svim oblastima: obrazovanje, zdravlje, socijalna zaštita, urbanizam, komunalni poslovi, ekonomski razvoj itd. Spremnost da se u Srbiji **uči iz kreiranja i primene javne politike** kroz BTI indeks ocenjena je s 5, dok je u Hrvatskoj i Sloveniji 8.

U ovom kontekstu je zanimljivo analizirati proces stvaranja lokalne strategije razvoja jer je on dobar indikator značaja partnerstva i saradnje svih činilaca u lokalnoj zajednici. I sam pregled načina donošenja strategija lokalnih samouprava u Srbiji, kao i proces upotrebe ovog dokumenta, ukazuje na jedan broj slabosti koje bi trebalo prevazilaziti:

- a) Retko se strategija donosi aktivnim uključivanjem građana i svih zainteresovanih aktera u lokalnoj zajednici. Obično inicijativu za donošenje ovog dokumenta imaju strani donatori, a proces kreiranja strategije ostaje zatvoren u uskoj grupi.
- b) Proces kreiranja strategije retko se promišljeno iskoristi da se multidisciplinarno i stručno odmere komparativne prednosti date sredine i da se povede javna debata o prioritetima budućeg razvoja.
- c) Odlučivanje o prioritetima zaista je složen proces i lokalne vlasti ga ne preduzimaju jer im se čini da tako sebe isključuju iz široke lepeze drugih mogućnosti. Iskustvo niza zemalja u kojima lokalne vlasti imaju razvijene preduzetničke potencijale i uspešno podstiču ekonomski razvoj pokazuje da je upravo **usredsređivanje na neka polja** razvoja i **ozbiljna posvećenost realizaciji** tih prioriteta dobitna kombinacija.
- d) Usvojeni dokument ostaje slovo na papiru kog se ne pridržava, niti se njime ozbiljno služi čak ni vlast koja ga je donela. Naredna politička garnitura pogotovu ne želi da koristi dokument koji prikazuje kao neprihvatljiv ostatak rada prethodne vlasti. Ukratko, život ide mimo tog dokumenta.

Ipak, ne sme se zaboraviti da kroz dobro vođen proces kreiranja strategije gradi se i partnerstvo u lokalnoj zajednici, koje predstavlja osnov za demokratsko odlučivanje o svemu u lokalnoj zajednici.

Pružanje usluga

Proces i kvalitet pružanja usluga građanima od strane lokalnih vlasti bitan je indikator stepena modernizacije i demokratizacije. S jedne strane, to osvetljava stepen demokratičnosti, što se vidi u tome u kojoj meri i na koji način su građani i civilno društvo uključeni, je li im omogućeno da iskažu svoje potrebe kao osnov za kreiranje paketa usluga, da li je postavljen sistem kojim oni mere kvalitet usluga i vodi li se računa o stepenu njihovog zadovoljstva uslugama. S druge strane, modernizacija se prati u smislu razvoja preduzetničkih i menadžerskih kapaciteta da se obezbede što kvalitetnije i što jeftinije (dostupnije) usluge.

U Srbiji postoji arhaičan, monopolski način pružanja usluga, kako u državi tako i u opštinama i gradovima. Javne usluge pružaju javna komunalna preduzeća koja su, na osnovu svih istraživanja, loše organizovana, imaju slab menadžment, slabe proizvodne programe, imaju problem viška radne snage, cene njihovih

usluga nisu tržišne, postoje raznovrsne i brojne subvencije, veliki deo sredstava se odliva u partijske i druge fondove itd. U tom kontekstu pokušaji reformi bili su veoma slabi i proces uključivanja privatnog sektora u ovu oblast radi podizanja kvaliteta i ponude usluga, kao i podizanja konkurencije, veoma je neravnomeran i spor.

Loša organizacija i menadžment poslovično su naša slaba tačka i Srbija je slabo radila da podigne kapacitete u ovoj oblasti. Tako je **kvalitet menadžmenta** u Srbiji procenjen BTI indeksom kao slab (5,3) (u Sloveniji i Hrvatskoj 6,8), a ocena za **realizaciju menadžmenta** iznosi 6,3 (Sloveniji i Hrvatskoj 8,5).

Za **efikasnost korišćenja sredstava** Srbija je dobila najnižu moguću ocenu – 5 (Hrvatska 7, Slovenija 8). Ovaj indikator govori o preteranom uticaju partijskih i političkih centara, o nedovoljnom uticaju profesionalizma i tržišnih mehanizama na redistribuciju i korišćenje javnih resursa i sredstava. Naša država (i lokalna vlast) jesu nedelotvorne, troše veliki deo resursa na relativno mali obim i slab kvalitet usluga. Tako, na primer, podaci za 2009. godinu²⁰ ukazuju da 45% našeg BDP odlazi na javnu potrošnju, što se s produblivanjem krize samo još pogoršavalo.

U ovoj oblasti ozbiljna reforma svakako treba da otpočne reformama javno komunalnih preduzeća i to pre svega podizanjem kvaliteta organizacije, podizanjem menadžerskih kapaciteta, uklanjanjem subvencija i uvođenjem tržišnih cena usluga gde god je to moguće. Konačno, veoma je bitno otkloniti zakonske prepreke privatizaciji jer je zakon doskora predviđao ograničenje da privatni kapital može da činiti svega 49% vrednosti JKP.²¹

U svaku oblast procesa rada bitno je uvesti standarde, merenje njihove primene i vrednovanje rada. Transparentnost u radu bi dodatno omogućila građanima da steknu uvid u kvalitet i cenu usluga, kao i da utiču na konačni kvalitet paketa usluga koji im se na ovaj način obezbeđuje.

Kriterijum profesionalnih kompetencija i kvaliteta treba da postane osnov procesa izbora direktora i članova upravnih odbora JKP. Jer, i u ovoj oblasti se dominacija partijskih kriterijuma do sada pokazala pogubnom.

²⁰ Vlada Republike Srbije (2010), str. 26.

²¹ Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnostima od opšteg interesa, *Službeni glasnik RS* 25/00 i 25/02. U novembru 2011. usvojen je novi *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama* (*Službeni glasnik RS*, br. 88/2011).

Partnerstva za razvoj zajednice

Bitna oblast u kojoj se u svetu partnerstvo vrlo brižljivo razvija jeste podsticanje lokalnog privrednog razvoja. Analize ovih procesa u Srbiji ukazuju da se dosad nešto uradilo, ali da mnogo toga tek treba savladati.

Akteri

Glavni akteri partnerstva jesu lokalna (odnosno regionalna) vlast, privreda, kao i nevladin sektor, i bilo bi dobro da se sve ove tri kategorije učesnika posmatraju u najširem smislu. Tako lokalna vlast podrazumeva ne samo lokalne funkcionere, već i upravu, službenike, sve službe koje je prate, kao što su inspekcije, zatim komunalna preduzeća, ustanove, komunalna policija itd.

Pri kreiranju partnerstava često se uključuju samo velika preduzeća. Privredni akteri, međutim, moraju obuhvatati mala i srednja preduzeća, ali i pojedinačne preduzetnike, jer od njihovih ideja i entuzijazma zavisi stvaranje poslovne klime, pa i proces zapošljavanja. Pored privrede, veoma je bitno uključiti i poljoprivredu, koja često ostaje po strani. Tada treba razmišljati kako o vlasnicima velikih tako i malih poljoprivrednih gazdinstava, pa čak i pojedincima koji nemaju registrovana gazdinstva, jer i ona učestvuju u proizvodnji i amortizuju deo potencijalne nezaposlenosti. Po istom principu bitno je uključiti i neformalnu, sivu ekonomiju, koja dobrim delom doprinosi kreiranju BDP. Civilno društvo ili nevladin sektor obuhvata nevladine organizacije, ali i svaki drugi oblik udruživanja građana, te svako od njih može doprineti u projektima lokalnog ekonomskog razvoja. Važan deo ovog sektora mogu biti stručne i strukovne organizacije, koje često imaju važnu ulogu u brojnim inovativnim procesima u ovoj oblasti. U mnogim zemljama u svetu pojedine istraživačke, akademske i obrazovne institucije uticale su da se kreira razvojna strategija koja je doprinela razvojnog procvatu datih regiona, gradova, opština.

Šta ko od koga u partnerstvu očekuje?

U zemljama u kojima dugo postoje demokratija i razvijena preduzetnička kultura, ova tri aktera jasno razaznaju smisao i značaj partnerstva, njihovu pojedinačnu ulogu, interese i shvataju velike razvojne prednosti saradnje i ovog modela rada. U Srbiji nedostaju mnogi činioci ovog sistema, pa je proces razvijanja partnerstava deo razvoja demokratske i preduzetničke kulture i koncepta razvoja.

Svaki od učesnika ima, uopšte uzet, interes da se društvo demokratizuje i razvija (da se podstiče privredni razvoj), ali problemi mogu nastati u realizaciji. U vreme boljih ekonomskih okolnosti, stari način funkcionisanja davao je neke rezultate, dok u vreme krize i uslovima opadanja privrednih aktivnosti svaki od aktera postaje skloniji saradnji kao načinu povećavanja šansi da se uspe.

Lokalna samouprava sagledava da pomoć privredi objektivno znači otvaranje novih radnih mesta, povećanje zapošljavanja, porast poreza i budžetskih prihoda kao i opšti porast standarda i blagostanja za građane. Civilno društvo je za lokalnu samoupravu korisno jer ona dobija dobrog saradnika u kreiranju vizije razvoja i projekata, zatim predstavnika interesa građana, podršku u odnosima s javnošću, kao i deo stručnjaka koji mogu pomoći oko osetljivih ili komplikovanih pitanja sprovođenja strategije razvoja i realizacije kompleksnijih projekata.

Privreda s pravom očekuje da lokalne vlasti kreiraju dobar ambijent za ulaganje i rad: da obezbede kvalitetnu infrastrukturu, pojednostavljenu proceduru za rad, dobijanje dozvola, podršku administracije i stručnih službi, a u vreme krize se dodatno očekuju i neki oblici poreskih olakšica, budžetskih podsticaja itd. I ovaj sektor je svestan da im udruženja građana mogu pomoći da bolje razumeju kapacitete, potencijale lokalne sredine kao i potrebe građana. Veštine vezane za primenu projekata takođe mogu biti korisne privrednicima.

Udruženja građana, budući da su u velikoj meri finansijski zavisna od lokalnih vlasti i privrede, imaju ogroman interes da se u opštini obezbede skladan razvoj i privredni rast.

Kako nastaje partnerstvo?

Inicijativa za uspostavljanje partnerstava za lokalni ekonomski razvoj može doći od sva tri sektora, ali tradicionalno presudnu ulogu ima lokalna vlast. Ovo je logično jer upravo lokalna vlast treba da obezbedi održivost dogovora i da pomogne u procesima institucionalizacije saradnje.

Obično se formiraju posebna tela koja imaju važnu ulogu pri definisanju politika koje se odnose na privredni razvoj i pretresanje najbitnijih pitanja (saveti ili komisije). Ova tela su savetodavnog karaktera i mada ne donose obavezujuće odluke, iskustvo ukazuje da je njihov doprinos značajan usled autoriteta pojedina, čija reč ima težinu i utiče na donosiocima odluka. Opštinsko (gradsko) veće jednog broja lokalnih vlasti formiralo je privredni savet koji je nadležan da daje inicijative vezane za ekonomski ra-

zvoj, da razmatra strategije i planove ekonomskog razvoja i prati sprovođenje planova i programa lokalnog ekonomskog razvoja. Privredni savet o svojim inicijativama i zaključcima upoznaje skupštinu opštine, predsednika opštine i opštinsko veće. Sve ove institucije znatno mogu ojačati proces kreiranja partnerstava i ojačati njihovu funkcionalnost.

Ponašanje

U Srbiji većina opštinskih rukovodstava želi da ostavi trag po kome će ga prepoznavati i pamti u lokalnoj zajednici. Ova ambicija je po pravilu korisna za građane, ali ukoliko ne postoji strategija razvoja i sistematičnost u radu, ona po pravilu donosi usmerenost na velike projekte kao što su mostovi, škole, bolnice itd. Neretko se dešava da ti veliki projekti nemaju veliki razvojni potencijal, a usisaju skoro svu energiju i sredstva lokalne vlasti. Štetnost ovog pristupa jeste u tome što se zanemaruju sitniji i manje vidljivi projekti koji blagotvorno utiču na poboljšanje uslova za privređivanje, i u sinergijskom dejstvu daju šansu za kvalitetan i održivi razvoj lokalne zajednice.

Tina Divjak: Lokalno partnerstvo

Poslednjih godina primećen je trend otvaranja procesa odlučivanja pošto, kako nacionalni tako i evropski, organi vlasti postaju svesni da saradnja javnosti donosi brojne pozitivne rezultate. Javnost unosi u proces nove poglede, znanja, podiže nivo svesti, podstiče rasprave i prati rad odgovornih.

Tekst koji sledi sadrži glavne elemente lokalnog partnerstva. Bitno je da se naglasi da je sadržaj sprovođenja partnerstva značajniji od forme, odnosno da je potrebno strukturu ispuniti sadržajem.

Osnova za sprovođenje partnerstva jeste dobro informisanje. Građane je neophodno informisati ne samo o samom toku i formi partnerstva, već pre svega o tehničkim aktivnostima u okviru projekta i mogućnostima uticaja na njih, odnosno o mogućnostima da se odredimo prema rezultatima tehničkih i stručnih studija. Stoga je prilikom uspostavljanja i delovanja partnerstva neophodno stalno imati u vidu kontakt LP sa ostalim stanovnicima.

Definicija i oblici partnerstva

Saradnja između različitih aktera može biti različitog intenziteta. Može biti u pitanju informisanje, koje predstavlja osnovu za sve dalje produbljene oblike saradnje, mada se informisanje često odvija samo u jednom smeru i ne postoji nikakav kanal, odnosno mogućnost za uzvrat informacija.

Sledeći stepen je konsultovanje, gde se javnosti pružaju različite mogućnosti izbora o kojima može da iznese svoje mišljenje, ali ne može da stvara nove, niti da sarađuje u realizaciji usvojenih ideja.

Kod saradnje (dijaloga) ljudi imaju mogućnost da iznesu svoje ideje i da ravnopravno odlučuju o svim mogućnostima. Kada se, međutim, ljudi udruže u partnerstva, mogu potpuno ravnopravno odlučivati a i sprovesti usvojene aktivnosti.

Partnerstvo u donošenju odluka jeste najviši nivo²² učešća javnosti u tom procesu. Partnerstvo podrazumeva podelu odgovornosti na svakom koraku procesa političkog odlučivanja i to od pravljenja agende, skiciranja nacрта, odlučivanja, pa do primene inicijativa praktične politike.

²² Nivo učešća javnosti u procesu donošenja odluka, prema Kodeksu dobre prakse građanske participacije Saveta Evrope: informisanje, konsultacije, saradnja/dijalog, partnerstvo.

Još konkretnije, lokalna partnerstva povezuju predstavnike i predstavnice lokalne javnosti, građanskog i privatnog sektora kako bi se bavili lokalnim problemima, raspodelom sredstava, razgovarali o strategijama i inicijativama itd. Njihov je cilj da ohrabre zajedničko delovanje i uključenost zajednice.

Zašto bi se neki problemi rešavali kroz partnerstvo:

- partneri na putu do cilja dele ideje („više glava više zna“) i sredstva,
- omogućen je pristup znanju, idejama i pogledima širokog kruga ljudi,
- efikasnije se koriste finansijska sredstva,
- obezbeđena je međusobna podrška,
- omogućen je pristup širem sloju građana,
- postiže se širok konsenzus po pitanju aktivnosti i odlučivanja,
- uči se preko drugačijih pogleda na istu stvar.

Postoje četiri ključna aspekta lokalnog partnerstva (LP):

- formalna organizaciona struktura za oblikovanje i primenu politike;
- mobilizacija koalicije interesa i posvećenost niza različitih partnera;
- zajednički plan i multidimenzionalni program akcije;
- cilj je da se bori za rešavanje problema u zajednici (kao što su nezaposlenost, siromaštvo, socijalna isključenost ili upravljanje izvorima pijaće vode, termoelektranama, upravljanje zemljištem i drugo).

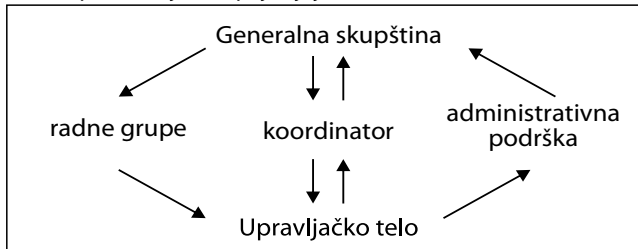
Iako se LP dogovori postižu između različitih institucija i organizacija u lokalnom ili regionalnom kontekstu, to ne znači da će uvek tako i započeti. Postoji obilje motiva da bi se započelo partnerstvo, pa samim time i raznovrsni načini:

- inicirano na lokalnom nivou ili „odozdo nagore“, što znači iz neke regije gde se prepoznala potreba za boljom saradnjom i koordinacijom aktivnosti;
- inicirano od strane neke politike ili „odozgo nadole“, kada neko na centralnom nivou smatra da je pristup kroz partnerstvo najbolji način da se reši neka vrsta problema;
- podstaknuto sa strane, na primer ponuđen je novac za određenu aktivnost (različiti programi Evropske unije).

Partnerstvo varira u veličini (broj partnera) i obuhvatu (širina glavnog problema ili teme kojom se partnerstvo bavi). Može biti

kratkoročno (da se reši neki neposredan, veoma konkretan problem), ili dugoročno (strateško partnerstvo za, na primer, socijalnu uključenost, nezaposlenost, upravljanje vododelnicom i dr.)

Iako se, kao što je rečeno, LP razlikuju prema veličini i obuhvatu, ipak se najčešće pojavljuje sledeća struktura:



Generalna skupština se sastoji od svih zainteresovanih pojedinaca, interesnih grupa ili organizacija, u zavisnosti od obuhvata LP. Generalna skupština se sastaje redovno (na primer svaka četiri meseca), ili na kraju svake faze u razvoju partnerstva (kada radne grupe ostvare neke rezultate i žele da podele informacije o rezultatima). Svrha generalne skupštine jeste da deli informacije i da bude konsultovana. Generalna skupština takođe odlučuje o uspostavljanju radnih grupa. Obično različite interesne grupacije u okviru generalne skupštine postavljaju svoje predstavnike u radne grupe i upravljačko telo.

Upravljačko telo koordinira sve aktivnosti radnih grupa, donosi privremene odluke, nadgleda finansije, itd.

Radne grupe se uspostavljaju da bi se raspravljalo o konkretnim stvarima, da se procene prikupljene informacije, one priprema predloge za odluke upravljačkog tela itd. Odluka o tome hoće li se formirati radne grupe i koji će biti njihov broj, zavisi od broja partnera i kompleksnosti teme. Na primer, ako je glavna tema u oblasti zaštite životne sredine (nalaženje lokacije za fabriku, auto-put), onda se otvaraju sledeće teme: uticaji na zdravlje i okolinu, lokalni razvoj (kako nadoknaditi negativne posledice novog objekta), tehnologija i planiranje objekta, pitanja bezbednosti, upravljanje objektom itd. Ukoliko je glavna tema socio-ekonomskog karaktera (na primer nezaposlenost, siromaštvo, suživot lokalnih građana i imigranata, stanovanje, zloupotreba alkohola), moguće su radne grupe za nove mogućnosti zapošljavanja, razvoj preduzetništva, metode socijalne uključenosti, aktivacija nezaposlenih, razvoj aktivnosti kojima se obezbeđuje podrška (psihosocijalna pomoć).

Uključiti se u partnerstvo nije lako. To zahteva vreme i resurse. Stoga, kada se uspostavlja partnerstvo, partneri treba da imaju na umu moguće izazove:

- **odgovornost:** s jedne strane stoji jasna raspodela funkcija (ko je kome odgovoran i zašto), a s druge strane odgovornost svih partnera prema sredini u kojoj je partnerstvo uspostavljeno radi postizanja namene i ispunjavanja postavljenih ciljeva;
- **dodata vrednost:** partnerstvo treba da predstavlja neku dodatnu vrednost u odnosu na to šta se u sredini već događa;
- **poverenje:** partneri treba da uživaju poverenje ostalih partnera i sredine, odnosno ljudi čiji su predstavnici;
- **očekivanje:** ljudi imaju različita očekivanja od partnerstva. Značajno je, pre svega, da se kod uspostavljanja partnerstva postigne konsenzus o nameni i željenim ciljevima.
- **reprezentativnost:** obično u partnerstvu, odnosno pri odlučivanju, ne mogu učestvovati svi zainteresovani, te stoga treba da imenuju svoje predstavnike. Najbolje je ako svaka **interesna grupa** ima svog predstavnika u partnerstvu, a pri tome treba voditi računa da grupa, odnosno partnerstvo ostane dovoljno operativno;
- **sredstva:** novac, oprema, ideje, kontakti i sl.;
- **struktura:** zavisno od namene, to jest sadržaja partnerstva, može biti u potpunosti neformalna (mogu da učestvuju oni koji imaju interes), mada takva široka grupa obično ne može aktivno zajednički da odlučuje, te stoga struktura može biti i više formalizovana (razni odbori, radne grupe i sl. u kojima učestvuju imenovani predstavnici, a ti odbori odnosno grupe mogu uobičajeno ravnopravno ili samostalno da donose zajedničke odluke);
- **rokovi:** partnerstvo zahteva određeno vreme, te je stoga za transparentnost procesa bitno da se vremenski odrede najznačajniji događaji i rezultati.

Kod definisanja i formiranja partnerstava značajna je pre svega činjenica da partneri udruživanjem znanja i drugih sredstava postižu ciljeve koje ne bi mogli ostvariti ako bi se u to upustili sami. Da bi ostvarili zacrtane ciljeve, treba pre svega da se slože po pitanju postojanja tih ciljeva i puteva, to jest načina kako da zajedničkim snagama dođu do njih. Kod lokalnih partnerstava je značajno i da ljudi iz te sredine sarađuju kod donošenja odluka, da iznesu svoje mišljenje i da se na taj način odluke koje neposredno utiču na njihovu sredinu i život ne mogu donositi mimo njih. Ako

se takve odluke donose otvoreno i uz saradnju svih važnih zainteresovanih strana, postoji mnogo više mogućnosti da će one biti dobro prihvaćene, te tako i lakše primenjene.

1. Koliko partner ima **uticaja** na usvajanje odluka:
 - Prepoznaje li se i ceni kao partner?
 - Da li ravnopravno učestvuje u odlučivanju?
2. Koliko je partnerstvo **faktor uključivanja**:
 - Da li se različiti interesi dovoljno prepoznaju?
 - Da li se politika jednakih mogućnosti stvarno sprovodi?
 - Da li se volonteri dovoljno cene?
3. Koliko je dobra **kommunikacija**:
 - Je li komunikacija obostrana i zadovoljava sve?
 - Jesu li programi i postupci realizacije projekata dovoljno jasni i dostupni?
4. Da li partnerstvo razvija **kapacitete**:
 - Da li se učesnicima u saradnji plaća ili je saradnja motivisana na drugi način?
 - Postoje li u okviru partnerstva mogućnosti za razvijanje znanja i veština?

Pozitivne strane i mogućnosti koje dobijamo partnerstvom:

- partneri na putu do cilja dele ideje („više glava više zna“) i sredstva;
- omogućen je pristup znanju, idejama i pogledima širokog kruga ljudi;
- efikasnije se koriste finansijska sredstva;
- obezbeđena je međusobna podrška;
- omogućen je pristup širem sloju građana;
- postiže se širok konsenzus po pitanju aktivnosti i odlučivanja;
- uči se preko drugačijih pogleda na istu stvar.

Elementi uspešnog partnerstva:

- saglasnost o neophodnosti partnerstva,
- saglasnost o nameni partnerstva,
- razvijanje zajedničke vizije o postignutom,
- glavni interesi i ciljevi formiraju se u transparentnom i otvorenom postupku,
- poštovanje i poverenje među partnerima,

- rukovodilac partnerstva treba da bude lice u koga ostali imaju poverenje i kojeg sami biraju,
- vreme za stvaranje partnerstva,
- prilagodljivost u radu,
- dobra komunikacija,
- uspešan organizacioni menadžment.

Uspostavljanje partnerstva

Kod uspostavljanja i sprovođenja partnerstva treba imati u vidu sledeće:

- da su za različite situacije pogodni različiti nivoi angažovanja (samo informisanje, konsultovanje ili pravo partnerstvo),
- u zajednici, to jest u sredini postoji veliki broj interesa iz kojih je potrebno prepoznati glavne učesnike,
- da partnerstvo je potrebno vreme.

Nedoumice pri formiranju partnerstva:²³

- **ko treba da bude uključen u partnerstvo:** kod izbora partnera potrebno je imati u vidu kako organizacione sposobnosti tako i autoritet partnera;
- **operativnost partnera:** partnerstvo je u načelu neformalan oblik koji nije operativan organ, već funkcioniše preko operativnih programa;
- **veličina partnerstva:** zavisi od veličine oblasti, a u svakom slučaju treba imati u vidu da treba da uključuje ključna lica iz te oblasti, a da pritom ostane dovoljno fleksibilan;
- **kako pronaći ili odabrati onoga ko funkcioniše kao katalizator (*facilitator*) procesa,** vođa te oblasti, koja je kao takva neformalno priznata ili ima formalni status da može usvajati stavove i poglede drugih i ugraditi ih u zajedničku viziju, koja ume da komunicira kako s javnošću tako i s nosiocima aktivnosti s višeg državnog nivoa, kao i s finansijskim organizacijama;
- **kako ostvariti funkcionisanje partnerstva** koje ne izaziva sporove i napetosti, već organizacionu sinergiju.

Glavni koraci za uspostavljanje partnerstva (početna faza):²⁴

- **stanje** – Potrebno je utvrditi šta se u ovoj oblasti već dešavalo i s tim u vezi utvrditi način i pristup stvaranju partner-

stva. Treba jasno odrediti i koristi koje se mogu očekivati od partnerstva. Kod formiranja partnerstva treba imati na umu da su proces građenja odnosa i sadržaj partnerstva mnogo bitniji od same strukture partnerstva.

- **identifikovanje učesnika** – Partnere treba birati na osnovu njihovih interesa, znanja i veština, pritom imajući u vidu da je neophodno što više uključiti stanovništvo. Aktivnosti kod kojih veličina grupe ne igra veliku ulogu treba da budu pristupačne svima koje ta aktivnost interesuje. Kod uključivanja raznih vrsta grupa dobro je imati u vidu i ko je taj ko ima najveći kredibilitet, ko može od problema s kojim se partnerstvo bavi najviše da dobije odnosno izgubi, i ko ima dovoljno znanja i iskustva da može da pomogne u rešavanju problema.

Ljudi moraju imati mogućnost da sami imenuju svoje predstavnike u partnerstvu, mada im treba ukazati i na mogućnosti neposredne saradnje, odnosno komuniciranja s predstavnikom u slučaju posredne saradnje.

Potencijalne učesnike treba upoznati s procesom i mogućnostima partnerstva (koliko daleko dopire uticaj partnerstva). Partneri već od samog početka, a i u svim daljim fazama, treba da budu uključeni, što znači da već u samom početku treba da imaju mogućnost odlučivanja (o pravilima saradnje, načinu odlučivanja, nameni, ciljevima, zadacima, načinu ocenjivanja i sl.).

- **rukovođenje partnerstvom** – Da bi se izbegli sukobi, partneri između sebe treba da izaberu rukovodioca (*facilitator*), najbolje na osnovu konsenzusa. Odmah na početku procesa treba utvrditi i uloge pojedinih partnera.
- **namena partnerstva** – Potrebno je sačiniti *izjavu o misiji*, koja kratko i jasno definiše namenu partnerstva. Takva izjava služi kao smernica za usvajanje odluka, kao merilo pri ocenjivanju postignutih ciljeva i kao motivacija za rad. Sa izjavom treba da se slože svi partneri. Izjava treba da bude dovoljno uopštena da bi imala podršku i dovoljno specifična da se iz nje mogu videti glavni ciljevi.
- **identifikovanje kratkoročnih i dugoročnih ciljeva** – Na osnovu izjave grupa treba da definiše kratkoročne i dugoročne ciljeve. Ciljevi treba da budu jasni i ostvarljivi. Na osnovu ciljeva treba da se sačini spisak zadataka, sa odgovornostima za iste i s rokom realizacije.
- **komunikacija i participacija** – Uspešna partnerstva zasnivaju se na jasnoj i otvorenoj komunikaciji. Uravnotežena

²³ Rezimirano prema: Tomšič, Hren, 2001: 76–77.

²⁴ Rezimirano prema: Vilkoks (*Wilcox*), 2004, 6; Tomšič, Hren, 2001, 90, www.our-partnership.org.uk.

participacija podstaći će poverenje i saradnju. Svi partneri treba da sarađuju u raspravama i u donošenju odluka, pošto su svi zainteresovani za uspeh partnerstva. Takođe, partneri treba da se sporazumeju o načinu odlučivanja, pri čemu treba imati u vidu da konsenzus obezbeđuje najveću delotvornost pri sprovođenju usvojenih odluka. Uvek treba imati u vidu da je za uključivanje partnera vrlo bitno zauzimanje stavova prema njihovim predlozima i mišljenjima.

- **uspostavljanje fleksibilnog partnerstva** – Od pojedinačne situacije zavisi koliko partnerstvo treba da bude formalno. Partneri mogu da se sastaju redovno ili prema potrebi. Treba da se utvrde i privremena pravila odlučivanja.
- **program** - Na osnovu gore navedenih koraka treba formirati program partnerstva koji sadrži pre svega:
 - izjavu o misiji,
 - ocenu trenutne situacije i potencijalne probleme,
 - ciljeve procesa,
 - plan aktivnosti (zadatke i vremenski okvir),
 - praćenje i ocenjivanje procesa (jesu li postignuti ciljevi),
 - grupe, forume i način odlučivanja,
 - tačnu raspodelu odgovornosti,
 - odgovarajuće tehnike i pristupe (u odnosu na vremenski okvir, ciljeve, sredstva, otvorenost itd.),
 - osnovna pravila međusobnih odnosa,
 - finansijska i druga sredstva koja stoje na raspolaganju (npr. rad koji će uložiti stanovništvo),
 - tehničku i administrativnu pomoć na raspolaganju,
 - mehanizme za prikupljanje i prosleđivanje informacija itd.
- **informisanje** – Da bi ljudi što pre prihvatili lokalno partnerstvo, kao i da bi postali svesni svih prednosti procesa, potrebno ih je što bolje informisati. Tu se ne radi samo o informacijama o procesu saradnje, već i o informacijama tehničke prirode (stručne studije izvodljivosti i sl.). Da bi partnerstvo bilo što transparentnije, trebalo bi periodično objavljivati izveštaje o radu.

Sprovođenje partnerstva

Engleska iskustva²⁵ pokazala su da partnerstva obično prolaze kroz četiri faze:

- 1. formiranje:** formira se grupa, partneri se međusobno upoznaju, odlučuju o nameni i ciljevima partnerstva;
- 2. suprotstavljanje:** u grupi se pojavljuju različiti interesi i karakteri, partneri prolaze kroz fazu učenja kako da međusobno sarađuju;
- 3. funkcionisanje:** partneri su shvatili kako treba da sarađuju i da zajednički koncipiraju prioritete, zadatke, postupke itd.;
- 4. sprovođenje:** partnerstvo funkcioniše uhodano, bez prevelikog gubitka vremena i energije oko razmišljanja o tome šta i kako treba da se uradi.

Prvi sastanak treba da bude uglavnom informativan, i svaki učesnik treba da zna glavne elemente pozitivnog procesa saradnje:

- proces je otvoren, transparentan, dostupan i prilagođen lokalnim potrebama;
- sastanci se odvijaju mirno, učesnici poštuju drugačija mišljenja;
- odluke se usvajaju nakon razmatranja, konsultacija i nikada se ne donose ubrzano;
- način odlučivanja je jednoglasno usvajanje;
- usvojene odluke se poštuju.

Svaki sastanak treba da ima dnevni red, a treba da se vode i zapisnici. Učesnici treba unapred da budu obavešteni o čemu će se razgovarati, dok javnost treba da bude informisana o toku sastanka.

Praćenje i ocenjivanje partnerstva

Redovno praćenje i ocenjivanje (u nastavku: PiO) aktivnosti i rezultata grupi pruža važne informacije o napredovanju, efikasnosti i uticaju odluka i upozorava na probleme koji već postoje ili mogu da se pojave (neučestvovanje na sastancima, nedostatak interesovanja, teško usvajanje odluka i sl.). PiO omogućava i uspostavljanje odgovornosti partnera, a time i povećanje kredibiliteta u očima okoline.

Najbolje je da PiO vrši spoljno nezavisno lice, u saradnji sa učesnicima u partnerstvu. Sadržaj zavisi od svakog partnerstva

²⁵ Vilks, D., 1996, 33.

ponaosob, a obično uključuje tri tipa: implementaciju (upoređivanje planiranih aktivnosti i njihovo sprovođenje), efikasnost (da li rezultati kvantitativno i kvalitativno odgovaraju predviđenim) i opravdanost (je li grupa pravilno procenila probleme i u odnosu na njih donela pravilne odluke, jesu li se problemi na osnovu donetih odluka smanjili).

Plan PiO treba da se donese istovremeno i u skladu s planom aktivnosti. Ekipa za PiO treba dovoljno rano da se formira da bi njeni članovi, koji nisu istovremeno i članovi partnerstva, učestvovali u sačinjavanju plana sprovođenja PiO i izboru odgovarajućih indikatora i metodologije.

Problemi

U načelu se svi slažu da su partnerstva potrebna i da donose značajne rezultate. Međutim, i pored toga partnerstva mogu biti neuspešna iz brojnih razloga:

- raniji neuspesi,
- nedostatak poverenja,
- sumnja u uspešnost,
- strah od gubitka identiteta,
- nedostatak posvećenosti,
- zbrka po pitanju karaktera i načina uključivanja,
- nezainteresovanost,
- nedostatak vremena,
- briga o gubitku nezavisnosti,
- nedostatak priznanja zasluga za doprinose,
- lični sukobi,
- borba za premoć, to jest prevlast,
- neslaganje partnera o ulogama i odgovornostima,
- razlike u kulturnim i ličnim vrednostima.

Probleme možemo podeliti na različite grupe i na njih različito reagovati:

- **nedostatak vremena** – ovaj problem se može rešiti, odnosno umanjiti samo redovnim i efikasnim radom;
- **neusredsređene rasprave** – svaki sastanak treba da ima dnevni red, član grupe treba da funkcioniše kao facilitator koji će grupu držati u okviru dnevnog reda, a ukoliko ne može da izađe na kraj u toj situaciji, možda treba razmisliti o profesionalnom moderatoru;

- **nedostatak ili previše informacija** – grupa treba zajednički da odluči koje informacije su najbitnije, čiji savet je najbolji, čije aktivnosti će doneti najbolje rezultate;
- **odlučivanje** – najbolje je, ako je u pitanju zatvorena grupa, da se odluke donose jednoglasno. Ukoliko je, međutim, grupa otvorena, takav način odlučivanja nije moguć, pa je potrebno uvesti neke smernice (npr. koliko puta mora neko da prisustvuje sastancima da bi dobio mogućnost odlučivanja), unapred treba objaviti kada će se usvajati značajne odluke i sl. Ako nije moguće doneti odluku, najbolje je da se razmatranje tog pitanja odloži, da se grupa usredsredi na druge stvari i da kasnije opet odlučuje o njemu.
- **nerealna očekivanja** – partneri treba da budu svesni gde su granice uticaja partnerstva. Ponekad je potrebno i konsultovanje s nekim državnim organom da bi se dobilo objašnjenje šta u konkretnom slučaju treba uraditi.

Načini održavanja konsenzusa:

- aktivno uključivanje širokog kruga učesnika kao partnera u proces planiranja, odlučivanja i primene odluka;
- obezbeđenje jednakih mogućnosti i odgovornosti svakog partnera;
- objavljivanje rezultata i uspeha preko različitih sredstava komunikacije;
- imenovanje efikasnog i cenjenog rukovodioca koji je sposoban da održava i podstiče partnerstvo;
- identifikovanje i otklanjanje sukoba u ranoj fazi.

Snežana Đorđević: SWOT analiza - Situacija s razvojem lokalnih partnerstava u Srbiji analizirana je korišćenjem SWOT²⁶ tehnike:

Snage (Strengths) • lokalne vlasti ojačale preduzetničke kapacitete (imovina, finansije) za kreiranje partnerstava; • preduzeća: razvoj preduzetničke kulture i koncepta društveno odgovornog poslovanja; • deo civilnog sektora posvećen jačanju participacije i partnerstava javnog, civilnog i privatnog sektora; deo civilnog sektora aktivan u oblasti jačanja partnerstva; • prepoznate potrebe, područja i mogućnosti za razvoj (turizam, socijalno preduzetništvo, životna sredina...); • dobra praksa: ostvaren jedan broj ohrabrujućih partnerstava na relaciji javni–civilni i javni–privatni sektor;	Slabosti (Weaknesses) • slabo civilno društvo, slaba participacija građana; • velike razlike između NVO (velike/male, iskusne/nove) i slabo obučene za uključivanje, često ne vide u partnerstvima značaj i razvojni potencijal; • nepoverenje između različitih sektora i još nema iskustva saradnje sva tri sektora; • Preduzeća slabo razvijaju kulturu povezivanja s javnim i civilnim sektorom kao i koncept društveno odgovornog poslovanja (često ove aktivnosti doživljavaju, posebno u uslovima krize, kao gubitak dragocenog vremena i resursa);
Mogućnosti (Opportunities) • reformska usmerenost Srbije ka EU (prihvatanje filozofije demokratskog i tržišnog društva koje afirmiše standarde partnerstva); • kretanje Srbije ka EU afirmiše partnerstva kao način rada (strukturni fondovi EU se zasnivaju na partnerstvima); • sistem u Srbiji je u nizu oblasti reformisan; • slobodan mandat poslanika i odbornika, čime su odgovorniji građanima nego političkim partijama; • OCD i grupe građana mogu da predlože zakon u Skupštini; • usvojen zakon o javnoj imovini koji ojačava preduzetničke kapacitete lokalnih vlasti; • delimično ojačani finansijski kapaciteti lokalnih vlasti (umesto 40% sad 80% poreza od plata ide lokalnoj vlasti); • izabrani poslanici i odbornici nezavisniji od partija (slobodan mandat); • niz donatorskih projekata donosi u paketu kreiranje partnerstava i uključivanje građana; • u krizi, lokalnim vlastima sve jasnije da moraju biti proaktivne u privlačenju kapitala i pokretanju razvojnih projekata (preduslov su partnerstva);	Pretnje (Threats) Sistem: • spore političke i ekonomske reforme i održavanje statusa quo; • nepostojanje pravne države, zavisna sudska vlast (sudije i tužilaštvo); • slabe političke institucije i nerazvijene procedure; • monopoli u ekonomiji • partokratija, centri moći u vrhovima partija; • velika moć i uticaj tajkuna i kriminalnih krugova na odlučivanje; • hijerarhija u odnosima između države i lokalnih vlasti (nedostatak partnerskih odnosa); • korupcija; • monopoli u pružanju javnih usluga; • odnos prema javnim preduzećima kao delu partijskog plena; • Još uvek nije donet zakon o referendumu, narodnoj inicijativi; Na lokalnom nivou: • imovina je tek u proceduri vraćanja lokalnim vlastima; • lokalne vlasti su još finansijski zavisne; • političke podele – saradnja različitih stranaka praktično nemoguća;

²⁶ SWOT je skraćenica na engleskom jeziku za *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* (snage, slabosti, mogućnosti, pretnje). SWOT se koristi kao alatka koja analizira unutrašnje i spoljne aspekte rada neke organizacije ili za analizu neke situacije u širem kontekstu.

Radojka Pavlović: Spremnost za lokalna partnerstva u pet gradova Srbije

Uvod

U ovom delu publikacije predstavljamo analizu potreba i kapaciteta pet gradova/opština Srbije za uključivanje javnosti u procese upravljanja razvojem zajednice kroz lokalna partnerstva. Analiza se odnosi na rezultate ispitivanja stavova i viđenja pripadnika javnog, poslovnog i civilnog sektora u Priboju, Užicu, Leskovcu, Babušnici i Pirotu, vezanih za mogućnost i efikasnost neposrednog učešća građana u procesima upravljanja lokalnom zajednicom. Analiza predstavlja prvi korak u realizaciji projekta „**Učešće javnosti kroz lokalna partnerstva**“ koji su realizovale Građanske inicijative (GI) u partnerstvu sa Slovenačkim Centrom za informisanje, saradnju i razvoj nevladinih organizacija (CNVOS) i Asocijacijom malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije (APPS). Projekat je realizovan u razdoblju od juna 2011. do juna 2012. sredstvima Evropske unije. Cilj projekta je bio da kroz uključivanje javnosti i međusektorsku saradnju, kroz uspostavljanje lokalnih partnerstava, doprinese rešavanju lokalnih socio-ekonomskih problema. Na osnovu ove analize dizajnirani su naredni koraci projekta, pre svega obuka, lokalni događaji, a potom i kampanje za uspostavljanje lokalnih partnerstava.

Pravni okvir – Postoji čitav niz međunarodnih i domaćih dokumenata koji definišu mogućnost uključivanja građana u procese upravljanja lokalnom zajednicom i pravcima njenog razvoja. Ovde dajemo samo kratak pregled sa izdvojenim ključnim citatima:

- **Univerzalna deklaracija o pravima čoveka** (1948) – *Svako ima pravo da učestvuje u javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika...*
- **Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima** (1966) – *Svaki građanin, građanka ima pravo i mogućnost, bez ikakve diskriminacije i bez neosnovanih ograničenja, da učestvuje u upravljanju javnim poslovima, bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika...*
- **Evropska povelja o lokalnoj samoupravi** (1985) – *Lokalna samouprava podrazumeva pravo i sposobnost lokalnih vlasti da, u granicama zakona, regulišu znatan deo javnih poslova i rukovode njima na osnovu vlastite odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Ovo pravo lokalne vlasti će vršiti*

putem saveta i skupština, sastavljenih od članova izabranih na slobodnih izborima, tajnim glasanjem, na bazi neposrednog, opšteg, za sve jednakog biračkog prava; oni mogu da imaju izvršne organe koji su im odgovorni. Ovom odredbom se ni na koji način ne derogira mogućnost skupštine (zborova), referenduma ili bilo koji drugi oblik neposrednog učešća građana u odlučivanju tamo gde su oni predviđeni Statutom...

- **Ustav Republike Srbije** (2006) – *Suverenost potiče od građana koji je vrše referendumom, narodnom inicijativom i preko svojih slobodno izabranih predstavnika. Pravo predlaganja zakona, po Ustavu, ima i najmanje 30.000 birača putem narodne inicijative. Obaveza je Narodne skupštine da raspiše referendum o pitanju iz svoje nadležnosti na zahtev većine svih narodnih poslanika ili najmanje 100.000 birača. Najmanje 150.000 birača može podneti predlog za promenu Ustava...*
- **Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi** (1994. i 1998) – *... uređuje način neposrednog izjašnjavanja, odnosno odlučivanja građana referendumom i način ostvarivanja narodne inicijative na bilo kom nivou organizovanja i sprovođenja ovih mehanizama...* U 2012. godini očekuje se usvajanje novog Zakona.
- **Zakon o lokalnoj samoupravi** (2002. i 2007.) – *... predviđa tri načina neposrednog učešća građana: građansku inicijativu, referendum i zbor građana... definiše i pravo građana na teritorijalno organizovanje kroz mesne zajednice i druge oblike mesne samouprave, a čije se detaljnije regulisanje prepušta statutima opština i gradova... definiše da opština donosi programe i sprovodi projekte lokalnog ekonomskog razvoja i stara se o unapređenju opšteg okvira privređivanja u jedinici lokalne samouprave. Time uloga lokalnih samouprava postaje ključna u povezivanju različitih institucija, organizacija i preduzeća, čime one mogu uticati na unapređenje lokalnog ekonomskog razvoja i stvaranje povoljne poslovne klime.*

Važno je naglasiti da do donošenja novog Zakona o lokalnoj samoupravi (2007) lokalni ekonomski razvoj nije bio u nadležnosti lokalne samouprave. Lokalna samouprava je bila nadležna samo za podsticanje razvoja turizma, ugostiteljstva, zanatstva i trgovine. Postojala je i mogućnost postavljanja opštinskog menadžera, zaduženog za podršku ekonomskom razvoju.

Cilj analize je bio da prepozna uslove, potrebe i moguće prepreke uspostavljanju lokalnih partnerstava i međusektorske saradnje u lokalnim zajednicama. Na osnovu nalaza koncipirani

su treninzi na temu „Izgradnja partnerstava za socio-ekonomski razvoj” i naknadnim aktivnostima pokrenuta lokalna partnerstva u pet odabranih zajednica. Kroz ovu analizu smo pokušali da dobijemo odgovore na sledeća pitanja:

1. Na koji način su građani/građanke uključeni u različite oblike upravljanja zajednicom i koji su oblici participacije najčešće zastupljeni u praksi?
2. Koliki je uticaj građana na proces odlučivanja, u kojoj meri su aktivni i koje inicijative pokreću?
3. Koji činioci otežavaju sprovođenje načela participacije na lokalnom nivou?
4. U kojoj meri se različiti sektori međusobno poznaju, uvažavaju i kako komuniciraju?
5. Kako građani/građanke vide svoju ulogu u razvoju zajednice i na koje oblasti žele da imaju uticaj?

Metodologija

U prikupljanju podataka su korišćene tehnike fokusgrupnog intervjua, upitnika i pregleda relevantnih dokumenata dostupnih na sajtovima.

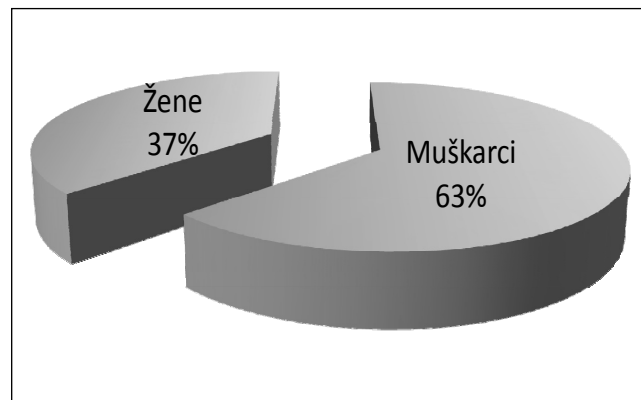
Fokus-grupe

Oblavljeno je pet grupnih intervjua, zasebno u svakom gradu. Ključni zahtev za strukturu učesnika odnosio se na ravnomernu zastupljenost relevantnih predstavnika sva tri sektora u svakom od gradova. Početna selekcija učesnika vršila se na osnovu postojećih baza podataka Građanskih inicijativa (GI), Asocijacije malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije (APPS), kao i raspoložive baze registrovanih udruženja Agencije za privredne registre (APR). Pozivanje učesnika i obezbeđivanje ostalih uslova za rad povereno je lokalnim koordinatorima, koje je odredio APPS iz redova svojih članica. Proces vođenja fokusgrupnog intervjua poveren je trenerici Tima TRI Radojki Pavlović.

Tabela 1. Brojnost učesnika fokus-grupa

	Leskovac	Babušnica	Pirot	Priboj	Užice	Ukupno	%
Žene	8	1	7	2	6	24	37%
Muškarci	5	11	3	14	8	41	63%
Ukupno	13	12	10	16	14	65	100%

Grupni intervjui su se održali od 12. do 20. oktobra 2011. godine u svakom od gradova, pretežno u objektima lokalnih samouprava. Brojnost učesnika fokus-grupa bila je u granicama očekivanja (od 10 do 16), što se detaljnije vidi iz priložene tabele, dok je struktura učesnika bila neravnomerna.



Među **65 učesnika/učesnica svih 5 fokus-grupa** dominirali su muškarci (63%), posebno u Babušnici i u Priboju, dok su u Leskovcu i Pirotu bile pretežno prisutne žene. Javni i poslovni sektor bili su približno ravnomerno zastupljeni, dok je učešće civilnog bilo nešto manje. Činjenica da su se u većoj meri odazvali predstavnici javnog i poslovnog sektora može donekle objasniti i neravnotežu polova, jer su to tradicionalno „muške” pozicije. Važno je naglasiti da je među predstavnicima/predstavicama javnog sektora bilo vrlo malo onih koji su na pozicijama da odlučuju.

Detaljnija struktura učesnika vidljiva je iz tabele i grafikona koji slede.

Tabela 2. Zastupljenost sektora na fokus-grupama

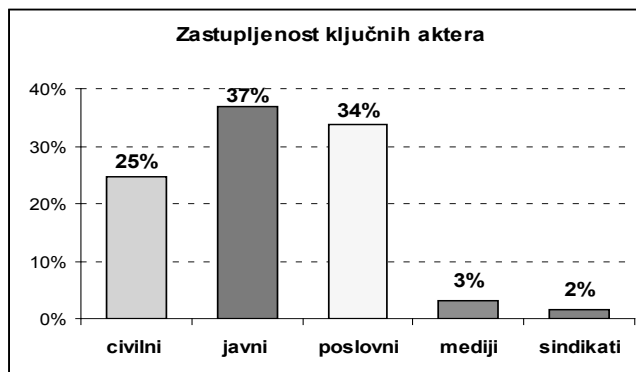
	Leskovac	Babušnica	Pirot	Priboj	Užice	Ukupno	
Poslovni	5	1	4	5	7	22	34%
Javni	4	6	1	8	5	24	37%
Civilni	4	4	5	2	1	16	24,5%
Mediji		1		1		2	3%
Sindikati					1	1	1,5%
Ukupno	13	12	10	16	14	65	100%

Kada je u pitanju zastupljenost po sektorima, sami učesnici i organizatori komentarisali su da je na to verovatno uticala činjenica da su pozive za sastanak na lokalnom nivou upućivala udruženja privrednika, pa su javni i civilni sektor različito reagovali.

Prema izjavama učesnika za vreme razgovora, javni sektor je očekivao da projekat donosi neka značajnija finansijska sredstva za rešavanje socio-ekonomskih problema, dok se civilni sektor slabije odazvao jer nije navikao na ovakav vid saradnje s privrednicima. Naročito je upadljivo da su izostale veće i poznatije OCD koje su aktivne u ovim gradovima, dok su se odazvale nove, manje organizacije i strukovna udruženja. Predstavnici poslovnog sektora odazvali su se u očekivanom broju i bolje su razumeli cilj okupljanja, verovatno zato što dobro poznaju lokalne koordinatore iz udruženja privrednika i što su lično zainteresovani za pokretanje pitanja međusektorske saradnje.

Ovakva reakcija ukazuje na nizak nivo uzajamnog poznavanja i uvažavanja između poslovnog i civilnog sektora. Svaki se zatvara u sopstvene krugove, slabo sarađuju i nedovoljno prepoznaju zajedničke interese, kao i ulogu u razvoju zajednice. Svaki od ova dva sektora zasebno je uspostavio veze s javnim sektorom, ali međusobno slabo komuniciraju, a slično se dešava i u civilnom sektoru. To je ujedno bio i najveći izazov projekta, jer do sada u Srbiji nije bilo mnogo inicijativa sa ovakvom ambicijom.

Sastanci fokus-grupa trajali su po 2,5 sata, a termini su prilagođavani mogućnostima učesnika. Zanimljivo je da se u tri grada naš dolazak podudarao s velikim lokalnim skupovima vezanim za dolazak delegacija republičke vlasti, donatora i međunarodne zajednice. Mada izbori nisu ni raspisani, pojačane su predizborne



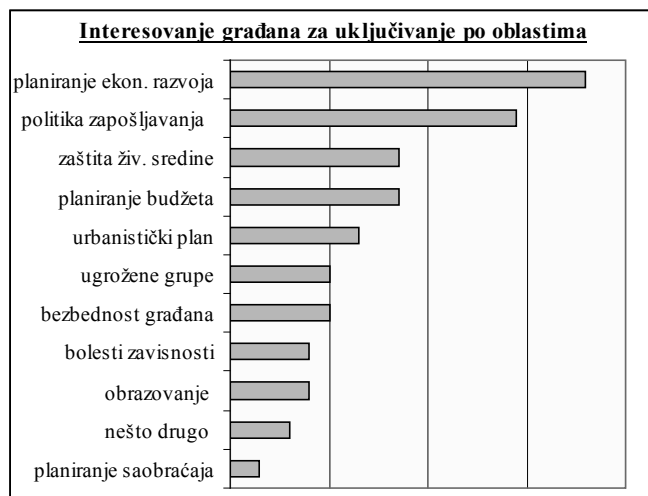
aktivnosti vezane za svečana otvaranja novih objekata u prisustvu stranačkih lidera. To može dodatno objasniti i zainteresovanost javnog sektora da bude prisutan i na našim skupovima, jer su to prepoznali kao priliku da demonstriraju svoju „otvorenost“ prema građanima.

Učesnicima je na kraju svakog sastanka data prilika da iz ličnog ugla procene i rangiraju koje su to oblasti iz nadležnosti lokalne samouprave u koje bi građani trebalo da budu više uključeni. Zbirni rezultati tog rangiranja u svih pet zajednica prikazani su na grafikonu i uočljivo je da su na prvom mestu oblasti **planiranja ekonomskog razvoja i politika zapošljavanja**.

Sasvim je moguće da je ovakav rezultat delimično uslovljen strukturom grupa. Preciznija slika se može dobiti iz priložene tabele. Napominjemo da su samo učesnici iz Leskovca bili zainteresovani da dodaju „nešto drugo“.

Tabela 3. Rangiranje oblasti u koje bi građani trebalo da budu više uključeni

Oblasti koje su u nadležnosti lokalne samouprave	Užice	Priboj	Lesk.	Bab.	Pirot	Suma
Mere i politika zapošljavanja	6	10	2	7	4	29
Zaštita životne sredine	5	3	1	8		17
Planiranje ekonomskog razvoja	5	9	8	8	6	36
Dodeljivanje građev. dozv. i urban. plan	3	3	2	4	1	13
Obrazovanje	3	2	1	1	1	8
Odnos prema ugroženim grupama	2	2	3		3	10
Planiranje saobraćaja i parkinga	2	1				3
Planiranje budžeta i raspodela	2	3	4	2	6	17
Narkomanija i alkoholizam	2	2	4			8
Bezbednost i zaštita građana	1	3	2	4		10
Nešto drugo (teritorijalna reorganiz. grada)			6			6



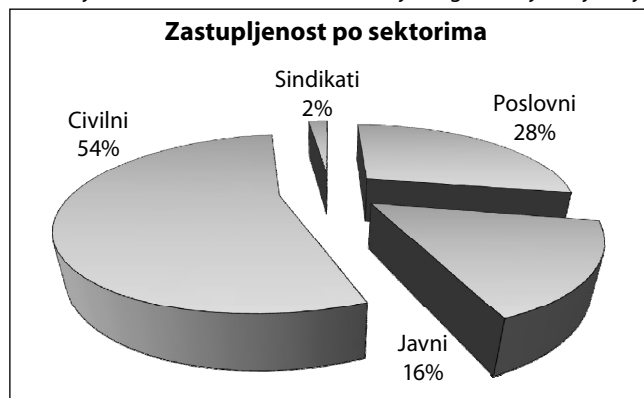
Upitnik

Na osnovu zahteva projektnog tima treneri Tima TRI osmislile su jedinstveni upitnik za prestavnike sva tri sektora, a anketiranje je obavljeno nakon održanih fokus-grupa. Konačna verzija upitnika usaglašena je sa oba partnera. Slanje upitnika i prikupljanje dostavljenih odgovora obavila je kancelarija GI. Pozivno pismo s formularom upućeno je na 180 adresa, a rok za dostavu odgovora je bio 15 dana. Popunjen upitnik su dostavila 43 (23%) lokalna udruženja/preduzeća/institucije. Odziv je bio neravnomeran po gradovima (Leskovac 21, Pirot 10, Priboj 5, Užice 4, Babušnica 3).

Tabela 4. Popunjeni upitnici – zastupljenost sektora

	Leskovac	Babušnica	Pirot	Užice	Priboj	Ukupno	%
Poslovni	6	3		1	2	12	28%
Javni	4		1		2	7	16%
Civilni	10	7	2	3	1	23	54%
Sindikati	1					1	2%
Ukupno	21	10	3	4	5	43	

Iz pregleda zbirnih podataka vidljivo je da se popunjavanju upitnika najviše odazvao civilni sektor, mada treba naglasiti da među njima ima vrlo malo većih i iskusnijih organizacija. Najmanje



su se odazvali sindikati, ali je mnogo značajniji mali odziv javnog sektora. Kada je u pitanju javni sektor, više su se odazivale ustanove nago donosioci odluka na lokalnom nivou. Mada se odziv može smatrati dobrim, a odgovori anketiranih su doprineli pojašnjenju stanja u svakoj od opština, ipak se uzorak ne može smatrati reprezentativnim nego tek indikativnim.

Zadovoljstvo primenom načela dobre uprave

Iz Upitnika izdvajamo ocene (u rasponu od 1 do 5) ispitanika za nekoliko ponuđenih kategorija iz oblasti načela dobre uprave. Ukupna prosečna ocena je **2,2**, što je jedva prelazno. U okviru šest kategorija dobre uprave najčešće **najniže ocene** dobilo je **uključivanje građana u procese donošenja odluka**. Ako se pogledaju prosečne ocene po gradovima/opštinama, onda se vidi da su najniže ocene dobile najsiriromašnije zajednice, u kojima je ujedno i najslabije razvijen civilni sektor. Najviša prosečna ocena je data u Pirotu (2,6), što je u saglasnosti s procenom razvijenosti grada.

Tabela 5. Ocene ispitanika za poštovanje i primenu načela dobre uprave

Oblast/grad/opština	Leskovac	Pirot	Babušnica	Užice	Priboj	Prosek
Pravna sigurnost, predvidljivost i zakonitost odluka i akcija	2,5	2,7	2,3	3,0	2,0	2,5
Otvorenost i transparentnost uprave	2,4	2,1	1,3	2,0	2,2	2,0
Odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskim telima	2,9	2,4	2	2,0	1,6	2,2
Uključivanje građana u donošenje odluka	2,0	2,2	1,3	1,7	1,6	1,8
Efikasnost u trošenju javnih sredstava	2,3	3,5	1,7	2,0	1,6	2,2
Uspešnost u postizanju ciljeva resornih javnih politika	2,2	2,7	2,0	2,7	2,0	2,3
Prosečna ocena po gradovima / ukupna	2,4	2,6	1,8	2,2	1,8	2,2

Ocene za Užice treba posmatrati s rezervom jer je mali broj ispitanika popunio upitnik.

U narednoj tabeli izdvojen je primer Leskovca, grada u kome je popunjen primeren broj (21) upitnika, pa je moguće porediti podatke po sektorima. Zanimljivo je da **najniže ocene** za načela dobre uprave **daje poslovni sektor**, ali isto tako i da civilni sektor daje relativno visoke ocene, čak više nego što javni sektor daje sam sebi. To se može protumačiti činjenicom da su Upitnik popunjavale pretežno male organizacije, koje vrlo često neposredno zavise od sredstava ili drugih beneficija koje dobijaju iz lokalnog budžeta.

Najveći problem u lokalnoj zajednici

Bez obzira na veličinu zajednice, stepen razvijenosti, demografsku strukturu ili geografski položaj, u svih pet gradova/opština kao najveći **problem** prepoznati su visoka stopa **nezaposlenosti i siromaštvo**. Kategorije građana koje su najviše pogođene tim problemom jesu **mladi i radno sposobno** stanovništvo, naročito **u ruralnim i prigradskim zonama**.

Pregled relevantnih dokumenata

Izbor relevantnih dokumenata za svaki grad ili opštinu izvršen je na osnovu onoga što je bilo dostupno u elektronskoj formi, najčešće na sajtozima lokalnih samouprava, ali i na sajtozima različitih agencija i donatora. Od dokumenata su pregledani **statuti, profili zajednice, strategije razvoja, akcioni planovi, izveštaji drugih donatora**. Užice i Leskovac imaju najdostupniju dokumentaciju, dok je za Priboj i Babušnicu bilo teško naći bilo šta osim novinskih članaka. Za uporednu analizu statističkih podata-

Tabela 6. Primer ocena u jednom gradu

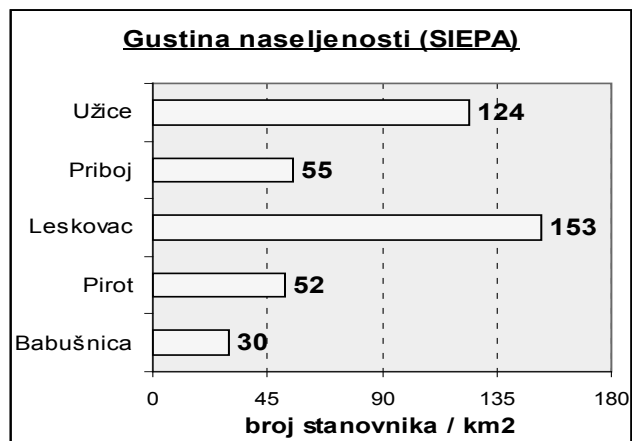
LESKOVAC	Poslovni	Civilni	Javni	Prosek
Pravna sigurnost, predvidljivost i zakonitost odluka i akcija	1,8	2,9	2,8	2,5
Otvorenost i transparentnost uprave	2,2	2,9	2,3	2,4
Odgovornost javne uprave zakonodavnim i sudskim telima	2,0	3,4	3,3	2,9
Uključivanje građana u donošenje odluka (participacija)	1,5	2,5	2,0	2,0
Efikasnost u trošenju javnih sredstava	2,0	2,5	2,3	2,3
Uspešnost u postizanju ciljeva resornih javnih politika	1,8	2,9	1,8	2,2
Prosečna po sektorima	1,9	2,8	2,4	2,4

ka o gradovima/opštinama korišćena je baza podataka Agencije za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA) kao i podaci Republičkog zavoda za statistiku (RZS).

UPOREDNI PODACI

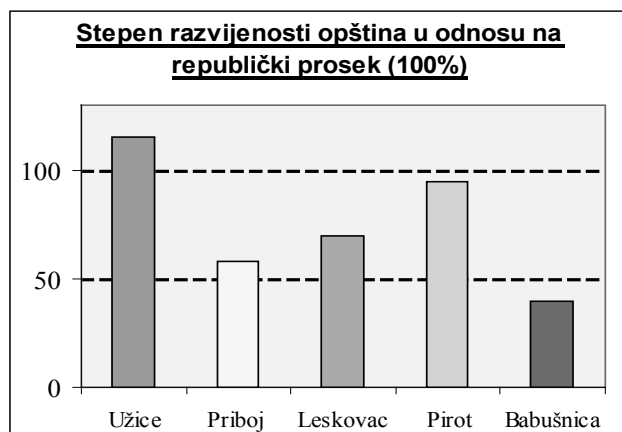
Radi potpunijeg poređenja i boljeg razumevanja ambijenta za uključivanje građana u kreiranje lokalnih politika socio-ekonomskog razvoja, dato je nekoliko uporednih pregleda dostupnih podataka. U program je uključeno pet lokalnih zajednica iz dva regiona Srbije (zapadni i jugoistočni) različitih po brojnim parametrima.

Gustina naseljenosti – Jedan od kriterijuma za izbor lokalnih zajednica u ovom istraživanju bila je i njihova veličina. U svakom od regiona odabrali smo po jednu veću i jednu manju zajednicu i

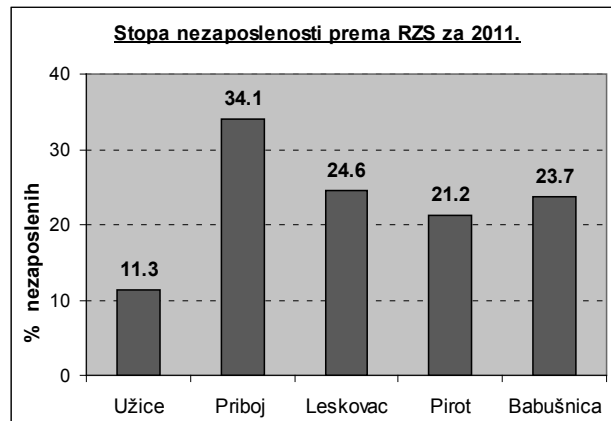


tome dodali zajednicu ruralnog tipa. One se značajno razlikuju po ukupnom broju stanovnika. Procenili smo da se bolji uvid može steći kroz poređenje gustine naseljenosti. U skladu sa očekivanjima, gradovi/opštine s većom gustinom imaju demografski mlađe stanovništvo i veću imigraciju mladih i školovanih ljudi.

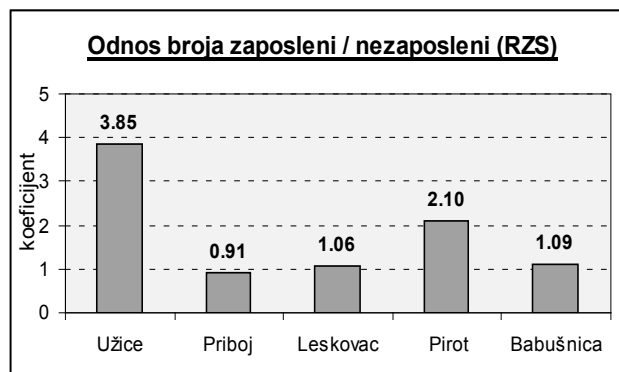
Stepen razvijenosti – Pri izboru gradova/opština vodili smo računa i o njihovoj ekonomskoj snazi. Poređenje je urađeno na osnovu javnih podataka o proceni Vlade Republike Srbije, zasnovanog na Zakonu o regionalnom razvoju. Odabrali smo zajednice s različitim stepenom razvijenosti, od onih koji su iznad proseka do onih koje su svrstane u devastirane. Prema objavljenim podacima Vlade RS Babušnica je svrstana u devastirana područja (stepen razvoja manji od 50% republičkog proseka), Priboj je u četvrtoj kategoriji (stepen razvoja ispod 60% od proseka), Leskovac je u trećoj kategoriji (razvijenost 60 - 80% od proseka) a Pirot je u drugoj grupi (razvijenost 80 - 100% od proseka). Užice se ubraja u grupu od 40 gradova u Srbiji razvijenijih iznad proseka u Republici. Programom Vlade RS su predviđene podsticajne mere radi ravnomernog regionalnog razvoja (podsticanje proizvodnje i zapošljavanja, razvoj privrednih subjekata i ulaganje u prerađivačku industriju u nerazvijenim opštinama). Sredstva su dostupna nerazvijenim opštinama kroz razne programe, ali su problematični kapaciteti lokalne vlasti da ih iskoriste. Bez obzira na stepen razvijenosti grada, opšta je saglasnost da je **vlast** u priličnoj meri **otuđena od građana**. Najveći broj primera saradnje ima s razvijenim i iskusnim organizacijama civilnog društva, dok se manje organizacije i preduzetnici osećaju isključeno.



Stopa nezaposlenosti – To je veliki problem u čitavoj Srbiji i na kraju 2011. g. prosek je bio 23,7%. Analizom širokog spektra podataka o nezaposlenosti za svaki od uključenih gradova odnosno za svaku opštinu uočene su velike razlike, zavisno od izvora i svrhe objavljivanja podataka. Opredelili smo se za podatke objavljene na sajtu SIEPA baza opština, koji uključuju zvanične podatke RZS. Odnose se na isto razdoblje i primereno je međusobno poređenje.

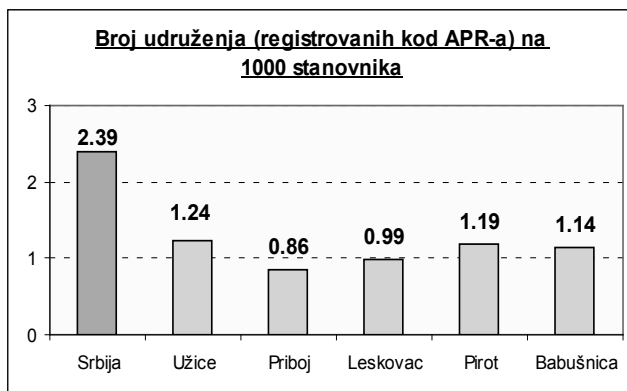


Na osnovu razgovora s različitim akterima u svakoj od zajednica stekli smo utisak da oni nisu uvek saglasni sa objavljenim podacima. Ipak, ono što je zajedničko i očekivano u njihovim reakcijama jeste da ih najčešće lokalne samouprave prikazuju umanjene, a civilni sektor uvećane. Bez obzira na tu vrstu percepcije, procena većine ispitanika jeste da lokalne vlasti **ne čine ništa, ili vrlo malo**, da reše problem nezaposlenosti, kao i da veoma sla-



bo komuniciraju s njima u tom procesu. Takođe su saglasni da su ovim problemom najviše pogođeni mladi i stanovnici ruralnih područja. Slična slika ovog problema može se dobiti poređenjem podataka o odnosu broja zaposlenih i nezaposlenih, prema podacima RZS za 2010/2011.

Učestalost udruženja građana – Za potrebe ovog istraživanja bilo nam je značajno i da uporedimo podatke o broju registrovanih udruženja građana u svakoj od zajednica. Ne ulazeći dublje u tipove i strukturu tih udruženja, niti u stepen njihovog razvoja i kapaciteta, napravili smo jednostavno poređenje broja registrovanih udruženja na 1.000 stanovnika. Za te potrebe koristili smo bazu podataka Agencije za privredne registre u kojoj su sva „preregistrovana“ i novoregistrovana udruženja nakon usvajanja novog Zakona 2009. godine. Mada je raspon broja udruženja u odabranim gradovima/opštinama veoma veliki, od 18 u Babušnici do 155 u Leskovcu, prosek na 1.000 stanovnika ne razlikuje se mnogo. Važno je naglasiti da je ta učestalost više nego dva puta manja od proseka za celu Srbiju, što je i razumljivo kada se zna da je najveći broj udruženja (64%) registrovan u Vojvodini i Beogradu. Ako se tome doda podatak da je više od polovine udruženja u Srbiji formirano posle 2000. godine, onda se mogu naslutiti kapaciteti i teškoće civilnog sektora u ovim zajednicama za uključivanje u procese kreiranja lokalne politike.



Rezultati analize

Nizak nivo učešća građana, nepoznavanje uslova i mehanizama za to, hronična apatija i nedostatak ideja građana, zatvorenost i netransparentnost lokalne samouprave, politizacija svih sfera društvenog života, nepovoljni uslovi za razvoj privrede i preduzetništva karakterišu stanje u većini gradova/opština uključenih u ovaj projekat. U svim zajednicama postoje formalna tela u čiji rad treba da budu uključeni građani, predstavnici civilnog i poslovnog sektora (Saveti za rodnu ravnopravnost, zapošljavanje, socio-ekonomski razvoj...), no situacija u praksi ne govori u prilog tome. Sledi prikaz nalaza po gradovima/opštinama u okviru pet postavljanih kategorija.

Babušnica

Osnovni podaci – Babušnica je mala opština u Pirotskom okrugu, uz samu granicu s Bugarskom. U njoj živi oko 12.000 stanovnika, od čega 4.000 u samoj varošici, a dve trećine u 53 brdsko-planinska sela. U strukturi stanovništva većinu čine Srbi (90%), a najbrojnija manjina su Bugari (6,5%). Stanovništvo je demografski izrazito staro, s prosečnim životnim vekom od 47 godina (prosek za Srbiju je 41,2 godine), s najvećom negativnom stopom priraštaja (-15,4) u Srbiji. Obrazovna struktura je takođe slaba, jer na teritoriji čitave opštine ima samo oko 200 građana s visokom stručnom spremom i još toliko s višom, a petina stanovništva je nepismena. Po stepenu razvoja Babušnica je svrstana u kategoriju devastiranih opština, odnosno 7 puta je slabije razvijena od onih u najvišoj kategoriji.

Industrija je slabo razvijena (pogon *Tigra* iz Pirota, *Lisca* – nekadašnji pogon fabrike rublja iz Slovenije, metalska: *D-kompani*). Stopa nezaposlenosti od 23,7% i nije tako drastična u odnosu na neka druga nerazvijena područja (Priboj 34,1%). Mogući razlog jeste činjenica da se stopa računa na ukupan broj stanovnika, mada dve trećine njih živi na selu i nisu prijavljeni službi za zapošljavanje. Prosečni bruto lični dohodak je tek 350 evra, pri čemu je seosko stanovništvo dvostruko siromašnije od onog u varošici.

Privatizacija društvenih preduzeća odvija se sporo i postoje naznake da je bilo spornih transakcija koje su u značajnoj meri usmerile kapital na račune nekolicine ljudi. Moć vlasnika kapitala ogleda se u čvrstoj vezi s nosiocima vlasti u LS i snažnom uticaju na odlučivanje. Više od dve decenije na čelnim pozicijama u vlasti su isti pojedinci. Dosadašnji pokušaji da se napravi neki pomak nisu dali značajnije rezultate. Vidljivo je tek nekoliko strateških

dokumenata, koji ostavljaju utisak liste dobrih želja, pre nego realnog plana: Strateški akcioni plan 2010–2013; Strateški plan socijalne politike 2007–2012; Lokalni akcioni plan zapošljavanja za 2011; Strategija lokalnog održivog ekonomskog razvoja 2010–2015 i Lokalni akcioni plan za mlade 2012–2016. Nedavno su otvorene i formirane Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj (KLER), Kancelarija za mlade, Komisija za rodnu ravnopravnost i Kancelarija za ruralni razvoj. Infrastruktura je ostala zapuštena, a najznačajniji projekat jeste završetak gradskog kupališnog kompleksa, započetog još pre 17 godina sredstvima samodoprinosu.

Civilni sektor je slabo razvijen, sa svega 18 registrovanih udruženja. Deo tih organizacija vode ljudi koji su istovremeno i na nekoj od pozicija u LS, što upućuje na potrebu za dodatnim radom kako bi se uspostavila bolja podela i kontrola vlasti. Blizina granice s Bugarskom daje šansu za prekograničnu saradnju, koja je u ovom trenutku iskorišćena za pokretanje izgradnje Doma za stara lica.

Nivoi građanske participacije u praksi

Građanska participacija u Babušnici postoji tek u tragovima; čitava zajednica deluje izolovano i zaglavljena u prošlosti. **Informisanje** javnosti odvija se preko lokalne radio i TV stanice, sajta opštine i mesnih zajednica, a plasiraju se prevashodno informacije o već donetim odlukama. Protok informacija je ograničen jer deo okolnih sela u pograničnom pojasu nema RTV signal, a po tehničkoj opremljenosti sajt može da prati tek 15% stanovnika. Sami učesnici procenjuju: „Što se tiče civilnog sektora, učešća građana i njihovog uticaja na sistem vlasti, u prilično je lošem stanju; građani se vrlo retko obraćaju. Obraćali smo se i mi njima, da ih obavestimo o apelu nekog ministarstva, o projektima gde bi mogli da budu uključeni; čemu to kada građani i nisu nešto naročito zainteresovani.“

Nema naznaka da postoji ozbiljniji oblik **konsultovanja građana**. Prilikom skorašnjeg odlučivanja o ulaganju u kupališni kompleks građani nisu bili uključivani, a obrazloženje je sledeće: „Saglasnosti građana verovatno ne bi ni bilo jer se opština zadužila za veliku sumu. Nema tu transparentnosti, recimo donošenje ili rebalans budžeta, sve se radi u okviru stranaka i posle samo verifikuju na Skupštini.“ Jedini primer za učešće građana je bio vezan za izradu Strategije razvoja, gde je bio uključen širi krug lokalnih aktera, ali je ostalo nejasno na koji način i u kojim fazama jer niko od prisutnih na našem okupljanju nije učestvovao. I primer javne rasprave vezan je za usvajanje ovog dokumenta, ali su njeni efekti bili skromni jer se rasprava odnosila na finalizovani predlog. Ovaj dokument

je pročitala samo jedna od zaposlenih u KLER, a ostali smatraju da Strategija „ne služi ničemu“. Od **savetodavnih tela** nedavno su formirane Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, Kancelarija za mlade, Komisija za rodnu ravnopravnost i Kancelarija za ruralni razvoj. Jedino gde je učešće nekoga van LS vidljivo jeste oblast rodne ravnopravnosti jer je u rad Komisije uključena i lokalna ženska organizacija. Za ovu organizaciju je vezan i primer **saradnje**, jer je pokrenula temu vezanu za nasilje u porodici i inicirala da KLER napiše projekat na tu temu. Najbolja ilustracija stepena učešća građana Babušnice u procesu donošenja odluka jeste komentar jednog učesnika, nakon dodatnog pojašnjenja pojma participacije: „Ja za to prvi put čujem!“

Uticaj građana na proces odlučivanja

Građani **nemaju skoro nikakvog uticaja** na procese donošenja odluka. Demografski staro stanovništvo s niskim stepenom obrazovanosti i 2/3 stanovnika raspršenih po planinskim selima nemaju ni potrebna znanja, ni informacije, a ni hrabrosti „da se mešaju u poslove vlasti“. S druge strane je lokalna vlast, čiji predstavnici smatraju da se uticaj na donošenje odluka može ostvariti samo kroz pobedu na izborima: „Da bi neko bio u mogućnosti da kreira odluku, mora da izađe na izbore i da pobedi, mora da bude politička stranka.“ Pored opšte apatije, evidentan je i nedostatak političke volje, ali i svesti o potrebi uspostavljanja mehanizama koji bi omogućili da se glas građana čuje. Kako vlast razmišlja o ovom pitanju govori sledeća izjava: „Svako može da se obrati i biće saslušan, a reagovanje zavisi od ozbiljnosti predloga i mogućnosti.“ U okolnostima kada nema nikakvog tela niti kriterijuma za procenu „ozbiljnosti predloga“, postoji osnovana sumnja, koju je izneo i deo učesnika da „donošenje odluka zavisi od međusobnih ličnih odnosa“. O mogućnosti da se neko od pitanja pokrene preko odbornika, predstavnici LS su dali potvrđen odgovor: „Mogu, mogu i to stalno rade, ali ne za ozbiljna pitanja nego za pojedinačne goruće probleme. Kada škripi nešto u mesnoj zajednici, onda se juri odbornik, ali naravno da se na kraju pita stranka.“

Za vreme prikupljanja podataka za ovu procenu došli smo samo do dva primera ranije pokrenutih inicijativa. Jedan se odnosio na izgradnju igrališta, i to je lokalna samouprava uradila, mada nisu bili spremni da kažu bilo šta detaljnije. Drugi se odnosi na inicijativu lokalnog udruženja preduzetnika i nije naišao na odobravanje LS: „Pokušavali smo da skrenemo pažnju ovoj vlasti, pisali razne dopise, da ne uvećavaju lokalne takse jer su već bile visoke, a mi smo mala i siromašna opština. Na kraju je ispalo da smo jedina op-

ština u kojoj su komunalne takse uvećane za neke nenormalne cifre." Za vreme diskusije bilo je vidljivo da su stariji učesnici obazriviji u komentarima: *"Možda me sputava prisustvo predstavnika vlasti; gospođo, vi baš postavljate mnogo pitanja, mi smo ovde navikli da slušamo, klimnemo glavom i to je to."* Mlađi učesnici, prvenstveno iz nedavno otvorene Kancelarije za LER bili su otvoreniji i kritičniji, naročito kada je pokrenuta tema vezana za budžet. Mada je KLER deo sistema vlasti, zadužen za ekonomski razvoj i prikupljanje sredstava kroz projekte, jasno im je da nemaju nikakvog uticaja niti saznanja o tome ko i kako kreira budžet; samo dobiju završni produkt. Jedan od učesnika je, vidno uzbuđen, ukupnu scenu opisao na sledeći način: *"U malim mestima je mnogo komplikovanije da se bilo šta uradi jer se svi dobro poznaju i mnogo je strašno kad svako poznaje predsednika i sekretara. Tu postoji centar moći već 50 godina i nismo svi jednako bliski tom centru moći. To je kao magnet, ko je bliže, on će bolje proći. Što ste dalje, manje vas privlači. Pa mi ne prolazimo ni za popisivače!"*

Prepreke za učešće

Ključne prepreke participaciji građana već su opisane u prethodnim odeljcima, a ovde su samo sumirane:

- autoritarna i moćna grupa ljudi na ključnim pozicijama LS već dve decenije, na kojima opstaje zahvaljujući uspešnom snalaženju u uslovima višestranačja;
- slabo razvijen i potpuno nepovezan civilni sektor, u kome postoje udruženja na čijem čelu su funkcioneri lokalne vlasti;
- negativni stavovi javnosti prema udruženjima za koja koristi termin „takozvani nevladin sektor“;
- apatično, neuko i zastrašeno stanovništvo koje neguje tradicionalne odnose i zazire od vlasti;
- republička vlast koja je „digla ruke“ od ove devastirane i zabačene opštine;
- nezainteresovani, ili možda kontrolisani lokalni mediji;
- mali broj mladih i obrazovanih ljudi koji svoju šansu vide samo kroz uključivanje u političke stranke;
- slabo razvijena mala privreda i udruženje bez ikakve snage uticaja.

Malobrojni aktivni građani svoje inicijative ne pokreću preko svoje LS ili s njom, nego traže podršku i mehanizme sa strane: *"Ako ljudi i žele nešto da promene, oni to rade preko drugih gradova ili kroz prekograničnu saradnju."* Veoma je rašireno uverenje da se stvar-

ne promene mogu ostvariti samo s pozicije vlasti jer u zajednici nema potencijala za drugačiji pristup: *"Saradnja i komunikacija sa opštinom dosta je slaba, inicijativa građana jedva da postoji, jer ne možemo da očekujemo od mesne zajednice ili staračkih domaćinstva da ih pokreću. Opština to treba sama da pokreće i preko ovakvih skupova da se edukacija mladih ljudi podstakne i da oni krenu to da rade."* Zbirna ocena koju su ispitanici kroz upitnik dali svojoj LS za primenu principa dobre uprave jeste 1,8, a najniža je data za uključivanje građana u proces donošenja odluka – 1,3. To je ujedno i najniža ocena data u ovom procesu procene kapaciteta u svih pet ispitivanih gradova/opština. Očigledno je da su prepreke izuzetno velike i da postoji potreba za intenzivnijim radom na oživljavanju ove zajednice.

Međusektorska saradnja

O međusektorskoj saradnji je teško govoriti kada postoji tako izražena disproporcija u razvijenosti sektora. Veze između lokalne vlasti i velikih privrednika su čvrste, pri čemu postoji sumnja da se zasnivaju na monopolu i sukobu interesa. Od te saradnje sami građani nemaju neke naročite koristi jer ne doprinosi poboljšanju uslova života, ni kroz prihode, ni kroz usluge, niti kroz nova radna mesta. U Babušnici se najavljuje veliki projekat prekogranične saradnje s Bugarskom, koji se odnosi na formiranje centra za zbrinjavanje starih i iznemoglih lica rekonstrukcijom zgrade bolnice. Ostaje otvoreno pitanje u kojoj meri će ovaj objekat u centru varošice moći da zadovolji potrebe velikog broja staračkih domaćinstava u zabačenim planinskim selima.

S druge strane su skromni civilni sektor, sa ukupno 18 udruženja, i slabo razvijena mala privreda sa svojim lokalnim udruženjem preduzetnika. Nismo uspeli da utvrdimo da među njima ima neke saradnje i povezivanja, niti da su neku akciju pokrenuli zajedno. O nivou uzajamnog nepoverenja govori i ranije izneti citat iz koga se vidi da ljudi radije stupaju u saradnju sa udruženjima iz drugih gradova, nago sa onima iz Babušnice. Jedan deo udruženja građana ipak uspeva da sarađuje s lokalnom samoupravom, ali je sporno što su na čelu tih udruženja lokalni funkcioneri. Ostaje otvoreno pitanje i nivoa usmerenosti udruženja jer se, recimo, lokalna ekološka organizacija bavi pružanjem podrške deci sa invaliditetom, pošto opština za to izdvaja sredstva. Potpuno isti utisak ostavljaju i odgovori na upitnik: *"Nema saradnje, oni ne smatraju da smo im mi, građani, potrebni."* Treba dobro osmisliti pristup i način pokretanja ove zajednice kako bi se stekli osnovni uslovi za iniciranje lokalnog partnerstva.

Videnje sopstvene uloge u razvoju zajednice

Prema izjavama učesnika fokus-grupe i odgovorima na upitnik, jednoglasna je ocena da iz pozicije običnog građanina ljudi ne mogu da urade ništa. Čak i mladi, obrazovani i zaposleni u KLER izjavljuju: „*Građani koji reše da nešto promene, odu iz Babušnice. Ja se spremam da odem, posle sledećih izbora.*“ Prepoznaju da je za pokretanje bilo kakve inicijative potrebno prethodno ulaganje u edukaciju mladih, a da se u ovom trenutku slabo šta može očekivati od seoske i staračke populacije. Dodatni problem jeste i očigledan sukob generacija, jer mladi smatraju da takvog iskoraka neće ni biti dok politiku lokalne zajednice kreiraju isključivo stariji. Kada je otvorena ova tema, ton diskusije je naglo porastao i mogla se osetiti ogorčenost i ljutnja mladih što ih niko ne uvažava, čak ni kada su uključeni u sistem vlasti. S druge strane je nedostatak motivacije mladih da uopšte ostanu u Babušnici, a kamoli da se uključuju u društveni život zajednice.

Jedina uloga u kojoj vide sebe jeste članstvo u nekoj političkoj stranci. Kako je svaka tema na sastanku završavala time, postavljeno je direktno pitanje da li ima nekoga u Babušnici ko nije član neke stranke, a odgovor je bio jednoglasan i razdragan: *Teško, imamo sada učlanjene i u 2-3 stranke. Ovde su neki ljudi koji su sad na vlasti, oni koji su to bili i oni koji hoće da budu. Zato nema inicijative građana.* Posebno im je „zabavna“ zakonska izmena koja, po njihovom mišljenju, pruža još više prilika za političku trgovinu: „*Sad po novom zakonu slobodan poslanički mandat može da se prodaje koliko hoćeš. Lepo napišete i prodate se i pre izbora, možete i za svaku sednicu posebno ako treba.*“

Deo prisutnih preduzetnika procenio je da bi saradnja na ovom projektu bila od koristi: „*Uglavnom i u najvećem delu, sve zavisi od nas koji živimo u ovoj sredini, ili ponajviše zavisi. Od toga kako se mi i koliko kao pojedinci ili grupacije trudimo, zavisi i ova sredina.*“ Većina je imala stav da to o čemu mi pričamo nije za njih već za neke razvijene zemlje. Bilo je očigledno da među učesnicima nema volje ni hrabrosti da se preuzmu odgovornost i pokrene neka od promena. Teškoća je i u tome što za dosadašnje neuspehe ne vide sopstvenu odgovornost i procenjuju da njihovi projekti i ideje ne prolaze jer nemaju nikoga da za njih lobira u Beogradu i kod donatora. Jedina šansa koju vide jeste da država poveća ulaganja u nerazvijene krajeve i da više brine o njima. Procenjuju da to sada nije slučaj i osećaju se prevarenim od strane države zbog novih propisa vezanih za poreze i doprinose.

Kao ključne **probleme** u opštini vide nezaposlenost, infrastrukturu, opštinsko rukovodstvo i nedostatak stručnog kadra. Tim problemima su najviše pogođeni mladi, ljudi koji su u privatizaciji ostali bez posla, staračka domaćinstva i lica s posebnim potrebama. Jedino što KLER prepoznaje da lokalna samouprava radi da bi rešila ove probleme jesu javni radovi, dok civilni sektor ocenjuje: „*Nažalost, LS ne preduzima nikakve mere.*“ Pri rangiranju oblasti iz nadležnosti lokalne samouprave za koje smatraju da bi građani trebalo da budu više uključeni, na vrhu liste su planiranje ekonomskog razvoja, zaštita životne sredine, kao i kreiranje politike zapošljavanja, dok su obrazovanje i ranjive grupe na samom dnu.

Leskovac

Osnovni podaci – Leskovac je grad s najrazuđenijom teritorijom u Srbiji, sa oko 144 naselja i oko 155.000 stanovnika. U samom Leskovcu živi oko 70.000 stanovnika. Smešten je u Jablaničkom okrugu na jugoistoku Srbije. Od tri naselja gradskog tipa Leskovac je najveći i predstavlja privredni, društveno-politički, kulturni i imigracioni centar čitavog područja. Značajan je sajamski i tranzitni centar, poznat po kulinarским specijalitetima. Kroz njega prolaze dva važna putna pravca, Koridor 10 (Beograd–Skopje) i međunarodni pružni pravac Beograd–Atina. Polovinu zemljišta čini poljoprivredno obradivo zemljište, što uz pogodnu klimu daje priliku za proizvodnju hrane. Pisana istorija Leskovca postoji već 600 godina. Danas preovladava stanovništvo srpske nacionalnosti (94%), a najveću manjinu čine Romi, sa 4,2%.

Po brojnosti radno sposobnog stanovništva Leskovac je na drugom mestu u Srbiji, odmah posle Beograda, ali je stopa nezaposlenosti skoro 25%. Nekada je bio industrijski centar s razvijenom tekstilnom i farmaceutsko-kozmetičkom industrijom, a danas u strukturi privrede dominiraju mala privatna preduzeća (s 1–10 radnika). Od većih stranih investicija najznačajnije su YURA i Falke, koje su pokrenute uz subvencije Vlade RS. Prosečna bruto zarada je oko 400 evra, a prema stepenu razvijenosti Leskovac je svrstan u III kategoriju opština (60% – 80% od republičkog proseka).

U strukturi gradske uprave postoji Gradski uslužni centar, koji pored ostalih usluga treba da obavlja i poslove vezane za informisanje građana, da im pruža stručnu pomoć, da prima njihove primedbe, predloge i sugestije. Postoji i Socio-ekonomski savet, ali ne funkcioniše, kao ni neke druge agencije. S preko 150 registrovanih udruženja građana, Leskovac se svrstava u gradove s

bolje razvijenim civilnim sektorom. Među njima je nekoliko organizacija koje postoje duže od deset godina i njihovo delovanje je ostavilo traga i van granica grada.

Nivoi građanske participacije u praksi

Stiče se utisak da je građanska participacija prisutna u Leskovcu na nivou kreiranja odluka, ali postoje teškoće u fazi primene, jer lokalna vlast često ne poštuje ono što usvoji. Grupa iskusnih organizacija uspeva da nametne dijalog i postiže da ih konsultuju, a neki od njih su uspostavili i partnerske odnose s lokalnom samoupravom. Najpoznatija je inicijativa Narodnog parlamenta vezana za izmenu Statuta Grada, kojom je smanjen broj neophodnih potpisa za pokretanje narodne inicijative, s 25% na 5% od ukupnog broja birača. Pokrenuta je i inicijativa za ocenu ustavnosti i zakonitosti Odluke o javnim parkiralištima grada Leskovca, zbog uočenih nepravilnosti u radu službe. Istovremeno, jedan deo civilnog sektora osporava ostvareni pomak, a ona udruženja koja na bilo koji način sarađuju s LS procenjuju kao „kolaboracionističke“: „Mi ovde imamo autentična udruženja koja izražavaju interese građana i imamo instrumentalizovana udruženja, koje samo prave gužvu u tom segmentu, a u interesu stranačkih struktura koje drže vlast ili koje pretenduju na vlast.“ Ovakvi stavovi ne odgovaraju objektivnoj situaciji ako se zna da mnoga od tih „izmanipulisanih“ udruženja istovremeno javno i argumentovano kritikuju vlast.

Na nivou Grada usvojeno je više strateških dokumenata u čijem formisanju su učestvovali i građani: *Strategija održivog razvoja opštine Leskovac, Program razvoja grada Leskovca 2009–2013, Program razvoja opštine Leskovac, Lokalni ekološki akcioni plan, Lokalni akcioni plan za mlade*. Civilni sektor trenutno učestvuje u kreiranju dokumenta vezanog za rodnu ravnopravnost. Postoji praksa formiranja radnih grupa, održavanje tematskih sastanaka, ali je sistem komunikacije slab i svodi se na formalne pozive, „pa ko se odazove“. S druge strane, građani imaju pasivan pristup i očekuju da ih neposredno pozovu, naročito privrednici, jer nemaju vremena da prate sve događaje. Istovremeno, postoji svest o sopstvenoj odgovornosti za uključivanje u proces: „Ima dosta inicijativa i one ne nedostaju, bez obzira sa čije strane dolaze. Nažalost, mnogi se ne odazovu takvim pozivima; onda vidimo da smo za neke stvari i sami krivi.“ Građani koji nemaju mnogo uspeha u svojim inicijativama procenjuju da nije bitno da poznaju sistem nadležnosti i procedure, i da je za uspeh jedino bitna stranačka pripadnost, ili bliskost s ljudima na vlasti. Iz analize upitnika može se zaključiti da preduzetnici i manje organizacije koje se bave ranjivim grupama,

kao i one koje su nedavno formirane, nisu uključene u pokrenute inicijative i najčešće daju odgovor „Ne znam“. Jedini oblik saradnje s LS im je kroz male projekte. Nismo bili u prilici da dobijemo odgovor da li ih razvijene i iskusne organizacije ne uključuju, ili oni nisu zainteresovani za uključivanje.

Formirano je nekoliko savetodavnih tela: Lokalni Savet za zaštitu životne sredine, Socijalno ekonomski savet, Savet za mlade, ali postoje teškoće u njihovom funkcionisanju. O mogućnostima uspostavljanja dijaloga preko ovih tela najviše znaju iskusne organizacije, i preduzetnici. Preduzetnici su formirali i sastavni su deo Lokalnog saveta za zapošljavanje i socijalno ekonomskog saveta, međutim problem je u nefunkcionisanju ovih tela. Budući da imaju savetodavnu a ne obavezujuću funkciju, onda i nema mehanizma za njihovo relano učešće u donošenju odluka. Zanimljivo je da i neki od članova tih saveta ne znaju njihovu stvarnu ulogu, a izgleda da je nedovoljno poznaju i sami funkcioneri opštine: „Lokalne vlasti se ne konsultuju sa savetima, već povremeno razmatraju predloge saveta. Savetovanje se obavlja isključivo na sastanku koalicije koja vrši vlast pred sednice Gradskog veća i zasedanje Skupštine grada.“ U gradskoj upravi postoji Poverenik za informacije od javnog značaja koji služi za izdavanje dokumenata, i neposredno je zadužen za komunikaciju s građanima. To očigledno nije dovoljno i nije postavljeno na pravi način jer su upadljivo svi ispitanici, osim jednog funkcionera, dali negativnu ocenu za komunikaciju s LS: „Postoji osoba zadužena da sasluša primedbe i pritužbe građana, ali nema nikakvu moć ni uticaj. Formalno postoji mehanizam, ali ne postoji efikasan način da se ti problemi prenesu dalje i da se ozbiljno shvate.“

Uticaj građana na proces odlučivanja

Viđenje građana o sopstvenom uticaju na proces odlučivanja jeste različito. Iskusne organizacije ga ostvaruju uključivanjem u različite faze odlučivanja, od pokretanja teme do realizacije, a najmanje je primera vezanih za nadzor. S druge strane, privrednici i novija udruženja ocenjuju da nemaju mnogo uticaja i opisuju to na sledeći način: „Čuju nas, ali ne haju.“ Generalno i jedni i drugi imaju utisak da je vlast potpuno otuđena i da je uspostavljen sistem u kome odbornici polažu račune samo svojim strankama. Čak i kada izdejsvuju neku zvaničnu odluku, to nije garancija da će se nešto konkretno promeniti u realnom životu jer se vlast ponaša ignorantski: „Sprovođenje u delo tih dokumenata postaje problem kada dođe do LS, i to nije problem samo privrednika i udruženja nego i nadležnih institucija.“ Opšta je ocena da je to moguće zato što nema nikakvog kontrolnog mehanizma: „Ne možeš nikoga da

pozoveš na odgovornost, ne možeš nikoga da kazniš za nerad, a kad nema kazne za ono što radiš pogrešno, onda ne postoji ni mehanizam da taj neko bude odgovoran za vršenje te dužnosti." Dok je u prethodnom razdoblju većinu inicijativa pokretao civilni sektor, postaje vidljivo da s narastanjem ekonomske krize raste i zainteresovanost preduzetnika da se uključe u taj proces. Uslovi poslovanja postaju sve teži, takse i ostali nameti sve veći, a efekti individualnih intervencija sve slabiji. Prepoznaju da je za veću efikasnost neophodno povezivanje: *"Udruživanje je jedan od načina da dođe do nekog pomaka. Tako dođeš do boljih informacija, ali mnogo zavisi i od toga koliko se ti kao udruženje odazivaš na inicijative."* Kroz ocene koje daju u upitniku za rad LS, uočava se da su preduzetnici najoštrij, a kada procenjuju šta je zajednici u ovom trenutku najpotrebnije, ističu da su to *investicije za razvoj privrede, promena poslovne politike i efikasnija lokalna samouprava koja je manje stranački orijentisana*. Na većinu ostalih pitanja iz upitnika preduzetnici su odgovarali: *"Ne znam"; "Možda, ali ja nisam bio uključen"*; osim na ona koja se dotiču ekonomije. Ispitanici prilično slabo poznaju usvojena strateška dokumenta, ali znaju za postojanje Agencije za lokalni ekonomski razvoj i imaju jasan stav da nisu zadovoljni njenim radom. Kao ključni argument su naveli: *"U Agenciji je zaposleno 45 ljudi, račun im je blokiran već dve godine, a rezultata nema."* Dok civilni sektor to samo konstatuje, preduzetnici to vide kao drastičan oblik neravnopravnosti uslova poslovanja: *"Kada je moj račun blokiran, firma ide pod stečaj, a radnici dobiju otkaz. Agencija nema nikakve posledice zbog blokade, uredno dve godine svi primaju plate iz opštinskog budžeta, ne rade ono za šta su zaduženi i nikom ništa."* Važno je naglasiti da razne grupe aktivnih građana još uvek ne odustaju i da za svoje inicijative uspevaju da zainteresuju i deo zajednice. Postoje pomak i rezultati, ali oni obično ne uključuju lokalnu samoupravu, koja je sabrala svu moć i ne reaguje ni kada postoji formalni nalog nezavisnih tela, kao što je poverenik za informacije: *"Gradonačelnik nije dozvolio da se građani informišu o načinu finansiranja medija."*

Prepreke za učešće

Osnovne prepreke većoj participaciji koje ispitanici u odgovorima u upitniku ističu jesu samovolja vlasti, nezainteresovanost opšte populacije, neupućenost aktivnih građana, slaba povezanost civilnog i poslovnog sektora i glomaznost zajednice. Kao mehanizme za očuvanje statusa kvo na lokalnom nivou vide lošu komunikaciju, partokratiju i neposrednu kontrolu vlasti nad medijima: *"Nikad u lokalnoj samoupravi nije organizovan sastanak*

sličan ovom gde bi privrednici, preduzetnici ili udruženja izneli svoje probleme i ideje. Da neko bude zadužen da ih čuje, ali i da reaguje. Građani se namerno drže u stanju slabe informisanosti u kome ne znaju tačno šta je šta i onda ne reaguju." Nivo e nadležnosti i procedure donošenja odluka poznaju i primenjuju samo malobrojne razvijene organizacije, ali ostale uključuju tek kada traže masovnu podršku. Udruženi preduzetnici prepoznaju da im na tom planu predstoji dosta angažovanja. O ovome svedoči i ranije pomenuta diskusija vezana za nadležnosti savetodavnih tela i mogućnosti da se njihov rad aktivira. Primer regulisanja pitanja iz oblasti rodne ravnopravnosti ilustrovao je opštu zbrku jer jedni govore o Save-tu, a drugi o Odboru gradske Skupštine. Postoje očekivanja da je dovoljno da iznesu svoje mišljenje i predloge, a da neko drugi treba da preduzme akciju. *"Možda smo mi očekivali da ćete vi biti neko ko će u tom smeru da koordiniše i kaže: načini su ovi, ovi i ovi. Za mene je zbunjujuće da vi očekujete od nas da mi damo predloge."* Mada u gradu postoje iskusne organizacije koje su pokretale razne inicijative i obučavale na temu građanske participacije, stiče se utisak da je, osim malobrojnih izuzetaka, taj lokalni kapacitet slabo iskorišćen. Posebno je zanimljivo gde vide razloge za blokadu rada Saveta za socio-ekonomski razvoj: *"Da biste vi stekli reprezentativnost na lokalnom nivou potrebno je da vam kao lokalnoj organizaciji pripada 15% poslodavaca i 10% radnika s teritorije određene jedinice lokalne samouprave. Taj uslov u ovom trenutku nije moguće ispuniti jer je najveći poslodavac trenutno država, što znači da bismo mi morali da učlanujemo vodovod, ili distribuciju, ili ne znam koga, da bi taj zakonski minimum reprezentativnosti stekli."* Pitanje funkcionalnosti ovog Saveta očigledno je nešto što im je veoma važno jer se na više mesta javlja i u upitniku, a postoji i konkretna sugestija da bi bilo potrebno *"naterati lokalnu vlast da aktivira Savet za socio-ekonomski razvoj"*.

Postoji rasprostranjeno uverenje da je preglomazna teritorija Grada, sa 144 naselja, jedan od uzroka slabe efikasnosti. Veoma su zainteresovani za otvaranje pitanja teritorijalne reorganizacije grada, a tu temu su nametnuli i u jednom od strateških dokumenata. Njihova argumentacija je upečatljiva i nesporna: *"Dimenzija lokalnog u Švajcarskoj je 3.000 ljudi, u Nemačkoj 8.000 ljudi, a u Srbiji je to 48.000! To ima za posledicu da je kod nas tek svaki dvehiljaditi građanin u poziciji da bude biran i kako onda može da se očekuje veći uticaj. Ono što predstavlja teškoću jeste činjenica da to nije pitanje koje se rešava na lokalnom nivou."*

Međusektorska saradnja

Međusektorska saradnja je slaba i tek se naziru koraci uspostavljanja čvršćih odnosa između dela civilnog i poslovnog sektora. Navedeni su primeri saradnje Opšteg udruženja preduzetnika sa udruženjima osoba sa invaliditetom (OSI) i njihovo povezivanje na polju zapošljavanja OSI. Može se očekivati da će se ta saradnja razvijati i ojačati do mogućnosti da ozbiljnije utiču na lokalnu politiku. Kolika je potreba za tim govori i primer ambiciozne i društveno odgovorne direktorke jednog privatnog preduzeća: „*Nas privrednike slabo ko čuje. Zaposlili smo 75 OSI, ali umesto beneficija imamo ozbiljne probleme. Ministarstvo ekonomije nas je prebacilo lokalnoj samoupravi, ona nema para, i onda smo ostavljeni sami sebi. Ne zapošljavamo mi osobe sa invaliditetom zato što od njih očekujemo profit, motivi su drugačiji i to bi zajednica trebalo da zna i da subvencionise. U budžet se slivaju kaznene pare od onih koji neće da ih zaposle, a na šta se te pare troše? Tek sada smo krenuli u saradnju sa udruženjima, jedni druge podupiremo.*“ Postoji snažan utisak da lokalna samouprava nije zainteresovana da se bavi ovim temama, i da generalno odbija da se sretne s privrednicima: „*Predstavnici LS se jednostavno ne odazivaju nikada i ne dolaze na sastanke privrednika, čak ni u slučaju kada dolaze ministri.*“ Istovremeno postoje jasni dokazi i rezultati saradnje lokalne samouprave i iskusnijih organizacija. To izaziva podozrenje javnosti, čak i omalovažavanje: „*Civilni sektor u Srbiji ima veliku potrebu da opravda sopstveno postojanje, i potrošnju vezanu za to postojanje, i vrlo smo skloni da čak i neke efemerne aktivnosti proglašavamo velikim uspesima.*“ Činjenica da se ovom sastanku odazvala samo jedna iskusnija organizacija, ukazuje da je i tu saradnja s preduzetnicima slaba. Učesnici su konstatovali da nemaju snagu za jači pritisak na lokalnu vlast, ali uzroke vide na nivou zakona, a ne prepoznaju nedostatke unutar zajednice i odsustvo čvršće povezanosti: *Mi međusobno sarađujemo, ali je problem što nema načina da izvršimo pritisak, nema komponente obavezujućeg kao u Evropi.*

Viđenje sopstvene uloge u razvoju zajednice

Svi ispitanici se slažu u oceni da je šira javnost nezainteresovana, neupućena i da se oseća bespomoćno: „*Građani apsolutno smatraju sebe nevidljivim za državu; većina građana i ne zna na koji način može da utiče i to je veliki problem; pojma nisam imala kako ja mogu, šta ja mogu da uradim, osim da se bunim, da se svađam sa svima i da ja budem večiti izrod negde, a ništa ne postižem tim svojim ponašanjem.*“ Tome svakako doprinosi ranije opisana nadmenost čelnika lokalne samouprave, ali i nedovoljna povezanost aktivnih

udruženja. Dobro je što o tome postoji svest i što su preduzeti koraci koji bi mogli dovesti do promene: „*Povećava se broj raznih udruženja i njihovo međusobno povezivanje i umrežavanje može da dovede do toga da se nekakav jedinstveni glas u odnosu na vlast čuje.*“ Ono što predstavlja teškoću jeste činjenica da većina želi povezivanje, ali da ima strah od gubitka svog identiteta, nezavisnosti i autentičnosti ako se čvršće veže za neku grupaciju. Razvijenijsa udruženja imaju i znanje i iskustvo da pokrenu proces jasnijeg razumevanja koncepta umrežavanja i uspostavljanja partnerstava, ali se to još ne događa. Sebe radije vide kao konsultante nego kao pokretače zajednice. S preduzetnicima i njihovim udruženjima nema vidljivih akcija.

Aktivni građani jasno prepoznaju da bi savetodavna tela mogla biti način da ostvare veći uticaj, ali im je jasno da ona u ovom trenutku nemaju nikakvu snagu. Većina inicijativa pokreće se i završava u uskom krugu osvešćenih ljudi koji su slabo vidljivi javnosti i nemaju razvijene mehanizme komunikacije sa širom populacijom. Prodor u prilično zatvorene i kontrolisane medije, kao i dobro osmišljena kampanja verovatno bi doprineli poboljšanju. Oni dosta dobro poznaju probleme i imali bi šta da kažu: „*Nakon promene zakona predsednicima mesnih zajednica je istekao mandat, a predsednik Skupštine nije raspisao izbore za nove. Građani o tome ne znaju ništa, a za sve što hoćete da radite treba vam potpis predsednika mesne zajednice. Vi ga nemate jer nemate predsednika mesne zajednice. A građani čute.*“ Svi su bez izuzetka saglasni sa ocenom da su mesne zajednice, kao najniži nivo sistema vlasti i najbliži građanima, krajnje nefunkcionalne: „*Mesna zajednica ima mnogo veće ingerencije i mnogo veća prava, ali je obezvređena. Više udruženih mesnih zajednica može mnogo više da uradi, ali nažalost, ljudi koji rade u njima nisu upoznati s tim, ne žele da učestvuju i da preuzimaju odgovornost. Tu se takođe postavljaju ljudi koji su poslušni, partijski.*“

Postoji i prilično jasna saglasnost oko oblasti u kojima bi građani trebalo više da se uključe. Na prvom mestu je to planiranje ekonomskog razvoja, a na drugom planiranje budžeta, što je razumljivo jer su u grupi preovladavali preduzetnici. Iskazana je želja da se oživi rad Saveta za socio-ekonomski razvoj, što se dobro uklapa u te ambicije. Na trećem mestu je tema teritorijalne reorganizacije grada. Ostaje otvoreno pitanje kako bi na taj zahtev reagovali stanovnici ostalih naselja. Kao najveće probleme u zajednici vide nezaposlenost, siromaštvo, pravnu nesigurnost, prekomernu birokratizaciju, korupciju, nerazvijenu privredu i lošu infrastrukturu. Procenjuju da su tim problemima najviše pogođeni

mladi, OSI, stanovnici sela i prigradskih naselja, a najčešće navode da su to svi građani koji nisu u političkim strankama.

Pirot

Osnovni podaci – Pirot je grad na jugu Srbije, u pograničnom prostoru prema Bugarskoj, i sedište je Pirotskog okruga. U gradu živi oko 63.500 stanovnika, od čega je 22.000 na seoskom području. Preovladava stanovništvo srpske nacionalnosti (93%), a najveća manjina su Romi sa 3,8%. Stepenn razvijenosti je iznad republičkog proseka, pa je svrstan u grupu razvijenijih opština Srbije. Prosečna bruto zarada je 490 evra, ali je stopa nezaposlenosti prilično visoka (21%).

Svojevremeno je bio centar prerađivačke industrije mlečnih proizvoda, kože, vune, drveta i industrije odeće. Poznat je po kačkavalju, pirotskom čilimu i auto-gumi „Tigar MH“. Bogat je turističkim destinacijama (Stara planina) i klimatskim lečilištima (Zvonacka banja). Ambicija je da se ovi kapaciteti iskoriste za podsticaj ruralnog razvoja. Veći privredni subjekti su gumarska industrija *Tigar* i tekstilna industrija *Prvi maj*. Od šest slobodnih zona u Srbiji, pirotska je najveća po površini i najbolja po prometu i izvozu, što je podsticajno za investitore. Na drugoj strani, Pirot se ubraja u grupu gradova sa skromnije razvijenim sektorom malih i srednjih preduzeća, kojih ima oko 1.400.

Grad je usvojio Strategiju lokalnog ekonomskog razvoja, Strategiju razvoja Slobodne zone Pirot, Strategiju razvoja poljoprivrede, Lokalni akcioni plan zapošljavanja, a pre dve godine oformljena je i Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj. Od savetodavnih tela formirani su Savet za zapošljavanje i Savet za rodnu ravnopravnost, dok je konstituisanje Saveta za socio-ekonomski razvoj u zastoju još od 2008. g. Civilni sektor je umereno razvijen sa 76 registrovanih udruženja, među kojima je nekoliko iskusnih i poznatih.

Nivoi građanske participacije u praksi

Participacija građana u Pirotu nije naročito prisutna. Utisak učesnika je da postoji selektivan pristup lokalne samouprave, koja favorizuje velike privredne subjekte i nekoliko iskusnijih udruženja. Svesni su da je odgovornost obostrana: „Učešće građana nije dovoljno, oni su pasivizirani i ravnodušni, a pitanje je koliko je to uslovljeno njihovom voljom, neznanjem, ili možda nepostojanjem jasnih mehanizama, kao i nedovoljnom aktivnošću institucija i organizacija.“ Po njihovoj proceni postoji nekoliko 'brendiranih' i eduko-

vanih organizacija s kojima lokalna samouprava sarađuje, dok je ostalim građanima ograničen pristup: „Mi ne možemo da prođemo ni ovu pisarnicu u opštini; ni mediji ni lokalna vlast nemaju dobre volje da ohrabre građane za uključivanje u proces donošenja odluka.“ Kada govore o lokalnim medijima, nemaju utisak da su neposredno kontrolisani, nego da su nakon loše privatizacije veoma oslabili i linijom manjeg otpora prilagodili svoju uređivačku politiku.

Najčešći kanal za **informisanje** upravo su mediji, a najvišim dometom se ocenjuje direktno prenošenje sednica Skupštine opštine. Drugi oblik jeste opštinski sajt na kome su sva važna opštinska dokumenta. Mada su lako dostupna, niko od učesnika ih nije analizirao niti koristio u radu. Nemaju osećaj da su to „njihove“ strategije i planovi jer većina nije ni učestvovala u kreiranju. Tu vrstu dijaloga vlast je uspostavila samo s nekoliko iskusnih organizacija, čiji su članovi uključeni u razna savetodavna tela, dok se ostali osećaju isključenim: „Jedan od prioriteta razvoja je seoski turizam, ali Žene juga, koje se bave ženama sa sela, nisu učestvovala u njegovom kreiranju; u donošenju Strategije razvoja učestvovala je stručna i politička javnost, a koliko su oni dovoljno predstavljali i interese šire javnosti, u to sumnjam.

Mogućnost aktivnog **konsultovanja** postoji samo u formi ankete na stranicama sajta Kancelarije za lokalni ekonomski razvoj. Anketni formular je dugačak (12 strana) i više je namenjen prikupljanju podataka o strukturi, kapacitetu i planovima preduzetnika, nego o teškoćama u proizvodnom procesu i njihovim sugestijama. Postoji mogućnost elektronskog postavljanja pitanja predsedniku opštine, ali nema uvida u to šta su ljudi dosad pitali i kakve su odgovore dobijali. Na sajtu Opštinskog uslužnog centra takođe se nalazi opcija za pitanja građana, ali je ta stranica neaktivna. Javne rasprave se organizuju pretežno u formi prezentacija već definisanih odluka. Kada su u pitanju privredne teme, vlast konsultuje velike privredne subjekte (*Tigar, Slobodnu zonu*) i stručnjake, dok mali preduzetnici ne učestvuju u tom procesu: „Bilo je inicijativa i privrednika i organizacija civilnog društva da se formira Socio-ekonomski savet, ali se to do sada nije dogodilo. Da li nije bilo dobre volje opštinskih struktura, ili je u pitanju neaktivnost, neznanje ili nešto drugo... Nikada nas niko nije ni pitao za mišljenje.“

U gradu je pokrenuto nekoliko peticija: neuspeli pokušaj da se spreči izrada plana za prolazak auto-puta kroz sam grad i neuspela peticija za smanjenje lokanih taksi. Prikupljeni su potpisi u vezi s promenom uslova koji se odnose na prevoznike: „*Pisali smo peticiju u vezi s prevoznicima kamiona, nažalost nisu nam izašli u*

susret i desilo se gašenje svih malih prevoznika.“ Delimično uspešna inicijativa odnosila se na smanjenje nekih taksi prilikom definisanja uslova za uređenje i korišćenje javnih površina. Iz komentara o peticiji vezanoj za trasu auto-puta vidi se da je pristup bio impulsivan, nedovoljno organizovan. Kada je reč o mesnim zajednicama, jednoglasna je ocena da je njihov rad slab, da su one na margini, da su aktivnije na selu nego u gradu, a naročito u vreme izbora.

Saradnja i partnerstvo LS najintenzivniji su s predstavnicima krupnog kapitala, delom preko republičkih organa, a delom s velikim privrednim subjektima kao što su industrije *Tigar* i *Prvi maj*. S malim privrednicima i civilnim sektorom u takve odnose stupa se tek u fazi realizacije već definisanih programa. Najveći izvor sredstava za civilni sektor jeste fond za javne radove i učesnici to ocenjuju: *„Sve zavisi od javnih radova, a tu OCD imaju samo izvršnu ulogu, da urade ono što drugi smisle.“* Koliko god građani delovali razočarani i nezadovoljno, ipak je zbirna ocena (2,6) koju su dali LS za poštovanje principa dobre uprave najviša u poređenju sa ostalim gradovima. Pirot je ujedno i jedini grad u kome LS nije dobila najnižu ocenu za nivo poštovanja principa građanske participacije (2,2) nego za transparentnost i otvorenost uprave (2,1), mada razlika nije velika.

Uticaj građana na proces odlučivanja

Snaga uticaja građana na procese kreiranja lokalne politike deluje skromno. Razlozi su slični kao i u drugim gradovima, nadmenost i samodovoljni pristup lokalne vlasti i pasivnost građana. Pristup vlasti ovoj temi vidljiv je već iz samog Statuta, u kome se pojam građana pominje tek na nekoliko mesta, a pitanje udruživanja se vezuje samo za ona koja su usmerena na samopomoć, pružanje usluga osobama sa invaliditetom i humanitarne aktivnosti. Među radnim telima Opštine nismo pronašli nijedno telo neposredno zaduženo za komunikaciju s građanima.

U procesu donošenja odluka građani se osećaju isključeno i neuvaženo i argumentuju to na sledeći način: *„Očito je politika uzela svoje, koalicija na vlasti koja se već dogovorila oko određenih odluka ne pita više nikoga; strategiju su uradili stručnjaci iz Beograda i Niša, nas preduzetnike niko ništa ne pita, a imali bismo šta da kažemo; kada bi se ovako okupili mali privrednici s predstavnicima lokalne samouprave, to bi bio predsedan i imali bi šta da čuju.“* Jedan ogorčeni učesnik je izneo primer odnosa lokalne samouprave prema građanima sa seoskog područja. Primer je posebno zanimljiv jer je u okviru Strategije razvoja jedan od prioriteta upravo ruralni

razvoj: *„Pokrenuli smo pitanje standarda i doživeli da nam jedna gospođa kaže kako nama poljoprivrednicima nisu potrebni standardi. Usudila se da napiše da je to samo za velike ljude, za velike firme, šta će to seljacima. Vi ne znate ni gde se nalazite, a kamoli da znate šta je to.“* Osećanje nemoći se ogleda i iz sledeće izjave: *„Sve se radi kako vlast hoće; inače u obrnutom smeru, da se usvoji neka naša inicijativa, da to bude prihvaćeno od nekih struktura, to nikad nije bilo.“*

Kroz aktivnosti većih i razvijenijih organizacija formirano je nekoliko savetodavnih tela koja daju priliku za uspostavljanje dijaloga (Savet za ruralni razvoj, Savet za rodnu ravnopravnost), a pokrenuta je i inicijativa za izradu Strategije za poboljšanje položaja žena, ali za sada još nema značajnijeg pomaka u praksi. Preduzetnici su pokušali da se uključe u rad Saveta za zapošljavanje, ali nisu ostvarili veći uticaj: *„Krenulo je dobro, donosili smo neke odluke, saradivali s civilnim sektorom, ali se rad polako pretvorio u mehanizam za glasanje, jer Savet donosi odluke u vezi s javnim nabavkama. Rad Saveta se sveo na davanje podrške onome što želi neko iz LS ili neko politički dominantan.“* Kada govore o Strategiji lokalnog ekonomskog razvoja, i kroz upitnik i kroz fokus-grupu dobili smo jednobrazan odgovor da *„mali preduzetnici u to nisu bili uključeni“*. Neki ispitanici iz grupe privrednika čak nisu ni znali za taj dokument.

Važan uzrok skromnog uticaja građana jeste i njihov pasivni pristup, koji objašnjavaju na sledeći način: *„Mentalitet ljudi je ovde drugačiji, nije kao recimo u Šumadiji. Ovdje je narod izuzetno skroman, Piročanci teško daju dinar jer se uvek teško zarađivalo, a još teže trošilo. Niko neće da se zamera drugima. Ako nema, zgrči se i trpi, nema inicijativu. Svi čekamo da nas neko uposli, da nam neko da; među ljudima vlada strah da će trpeti posledice ako se glasno suprotstave vlastima.“* Iz ovih izjava provejava i uverenje o siromaštvu zajednice, što značajno odstupa od zvanične procene da je razvijenost Pirotu iznad republičkog proseka. Odsustvo proaktivnog pristupa vidi se i iz komentara koji upućuju na očekivanje da neko drugi treba da brine o tome da budu pozvani na događaje, a da sami nisu zainteresovani da prate, istražuju i da se nametnu kao sagovornici. Većina ispitanika zna da postoji Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, ali tvrde da ne znaju čime se ona bavi. Ovakve izjave su u suprotnosti sa činjenicom da je Kancelarija ta koja oglašava konkurse za javne radove, koje većina učesnika prepoznaje kao najčešći izvor finansiranja, pri čemu je pretraga podataka sa sajta o ranijim konkursima pokazala da su korisnici sredstava bili i neki od prisutnih organizacija i privrednika.

Među akterima u zajednici svakako postoje napetosti i ne-

poverenje, a moguće i neki drugi faktori moći do kojih nismo uspjeli da dopremo. Na takvu mogućnost ukazuje činjenica da su nove male organizacije i udruženje preduzetnika ipak uspjeli da se uključe u programe prekogranične saradnje, ali tek kada su se povezali s nadležnim telima i srodnim aktivistima iz Niša.

Prepreke za učešće

Izneto je već dosta elemenata na osnovu kojih se stiče utisak da **lokalna vlast u Pirotu nedovoljno uvažava** svoje građane i njihova udruženja i ne ceni ih, a da se u kreiranju lokalne politike prevashodno rukovodi interesima političkih stranaka i krupnog kapitala. To svakako nije pogodno okruženje za građansku participaciju i ozbiljna je prepreka razvoju demokratskih standarda. Ovaj utisak zbunjuje jer se na čelu LS nalazi mlad, obrazovan čovek, pripadnik političke stranke koja najglasnije promovise koncept decentralizacije i bržih reformi. Moguće je da se pod tim podrazumeva veće osamostaljivanje u odnosu na republičke vlasti, ali ne i uključivanje građana.

Drugu grupu jednako važnih prepreka čine **pasivnost, neupućenost i nedovoljna povezanost** građana, uz evidentnu partokratiju. Navodimo nekoliko izjava koje objedinjuju obe grupe prepreka: *„Sve što se događa u gradu vezano je za političke partije, kriza je velika, standard pada i većina građana se potpuno povukla; politizacija je prisutna na sve strane, političke partije su obuhvatile čitavu zemlju, civilni sektor i privredu. Ako nisi član neke partije (budi naš pa radi šta znaš) onda nemaš prolaz; ako imaš svoje ljude u organima vlasti, onda možeš mnogo toga da završiš; lideri javnosti su utihnuli, oni su se po sopstvenoj odluci skrajnuli nezadovoljni i razočarani zbog izostanka rezultata ranijih akcija. Problem je pasivnost civilnog društva i nepostojanje dobre volje LS da razmotri neke naše inicijative i onda je to uzročno-posledična veza.“*

Pored toga što su razočarani, **građani nemaju ni dovoljno znanja** o procesima javnog zastupanja i građanskoj participaciji, čega su i sami svesni: *„Građani nedovoljno znaju o svojim pravima i mogućnostima da promene ponašanje vlasti, niti su dovoljno informisani. Kada bi i hteli da se obrate LS, ne znaju kome i kako.“* Naveli su i primer kako su propustili da iskoriste jedan dobar mehanizam koji postoji u formi „stolice za civilni sektor“ u Skupštini grada. Pojavili su se samo nekoliko puta i onda odustali jer nije bilo dogovora i razumevanja šta ta šansa zapravo znači.

Zapaža se da se očekuje od vlasti da treba da se umeša i organizuje građane, što s jedne strane upućuje na nespremnost da

se preuzme odgovornost, ali i na nivo svesti dela zajednice koji je bliži društvenom konceptu od pre dve decenije. Evidentno je da nema jasnog razumevanja pojma demokratije i uloge građana u njoj, što bi mogla biti jedna od budućih tema za osnaživanje građanskog aktivizma u Pirotu.

Tek mali broj učesnika je prepoznao da pojedinačne inicijative nemaju snagu i da u Pirotu **nedostaje čvršće povezivanje, umrežavanje** i bolje osmišljavanje akcija: *„Mi imamo ozbiljan problem jer je veliki broj žena primoran da radi na crno, ili ih uslovljavaju da ne mogu biti majke ako žele posao, što je očigledna diskriminacija. Ali nema udruživanja tih subjekata, niti su žene zainteresovane da se na neki način povežu, osnaže, možda pokrenu neki zajednički posao.“* Kada govore o peticijama koje su potpisivali, vidi se da se nisu prethodno dobro uputili u obaveznu proceduru, ali i da postoji surevnjivost oko vođstva. Preduzetnici takođe prepoznaju da ih nije lako okupiti da bi se o nečemu dogovorili, a i kada uspeju da organizuju sastanak, ljudi se brzo posvađaju i opet sve po starom. Iz svih ovih zaključaka treba izuzeti nekoliko iskusnijih organizacija, ali je neobično da se one nisu upuštale u programe koji bi unapredili znanja ostalih, manjih i novih organizacija u gradu.

U takvom okruženju nije čudno što nema ni naznaka da se neko bavio nadzorom sprovođenja li se usvojene odluke i politika. Nisu uočene ni aktivnosti vezane za praćenje opštinskog budžeta, što je tema koja se sve više širi Srbijom, a u čemu je bilo dosta obuke i mnogo dostupne literature.

Jedna od ključnih prepreka participaciji jeste **nedostatak komunikacije** i uvažavanja između lokalne vlasti, građana, njihovih udruženja i malih privrednika. Postoje svest i potreba da se nešto uradi po tom pitanju, ali kao da nedostaju energija i samopouzdanje da se neko u to upusti: *„Bilo bi dobro da smo ovako sedeli i razgovarali, ne pamtim kada je to bilo.“* To što nedostaje početni uslov da se različite grupe čuju, a onda nađu način i da se razumeju, takođe može biti tema budućih aktivnosti u Pirotu.

Međusektorska saradnja

Nivo i kvalitet saradnje među sektorima u Pirotu ne odstupa mnogo od uobičajene slike opisane na primeru drugih gradova. Lokalna vlast bira sigurniji put za sebe, ne vodeći mnogo računa o interesima šireg kruga građanstva i opredelila se za **saradnju s krupnim kapitalom**: formiranje slobodne trgovinske zone; javno privatno partnerstvo SO Piro i *Tigar AD*; formiranje ZIP centra (program za podsticanje preduzetništva mladih). Formiran je Cen-

tar za zapošljavanje i preduzetništvo (ZIP), ali procenjuju da je to samo priča na papiru i nemaju poverenja da će povoljno uticati na život građana. Verovatno bi građani drugačije reagovali na ove poslovne poteze da su nekako bili uključeni u donošenje tih odluka. Taktika LS jeste da se o svojim potezima dogovara s manjim brojem iskusnijih udruženja, što joj daje legitimitet kod onih koji odobravaju sredstva, ali ne i u samoj zajednici.

Ono što izdvaja Pirot od drugih gradova jeste neskrivena **nadmenost čelnika lokalne samouprave**, naročito prema onim građanima koji manje znaju, više lutaju, upravljaju manjim kapitalom ili su zahtevniji u pojašnjenju procesa i procedura. Ovakav utisak se potvrdio i kroz pokušaje da dopremo do nekoga iz LS. Bez teškoća su nam ustupili prostor za rad u zgradi opštine, u radno vreme, ali niko od njih nije pokazao interes da se uključi i makar čuje šta obični građani misle.

Drugi problem je izuzetno **skromna saradnja u okviru civilnog sektora**. Razvijene i iskusne organizacije su uspele da se nametnu kao partneri, ali je izostala njihova podrška drugim organizacijama da se uključe u taj proces i da ga bolje razumeju. Od samih predstavnika iskusne organizacije dobili smo sledeću informaciju: „Imamo projekte koje realizujemo s partnerima iz civilnog sektora, ali to su uglavnom organizacije iz drugih gradova, Knjaževac ili Prokuplje. Ne mogu da se setim da smo imali neki projekat u saradnji s nekom NVO odavde iz Pirola.“ Očigledno je da imaju dosta znanja i uspeha, uspostavili su dobru saradnju s lokalnom samoupravom, ali se ne upuštaju u osnaživanje i čvršće povezivanje s drugim lokalnim organizacijama, koje bi im mogle biti podrška u budućim još izazovnijim akcijama. Tu dozu elitizma jasno osećaju i na nju otvoreno ukazuju male i novije organizacije: „Postoje brendirane organizacije koje rade kvalitetno, trenirane su i imaju kvalitetne projekte. Pitanje je gde su druge organizacije. One svakako pokušavaju nešto da rade, ali ih nisu prepoznali i nisu im dali šansu da nešto naprave. Ja pozdravljam iskusne, to jesu kvaliteti, ali postoje i drugi.“ Udruženje potrošača konstatuje: „Nisu nas uvažili kao organizaciju bitnu za razvoj zajednice.“

Pomaka ima i pokreću ga nove snage kao što su *Žene juga*, koje su sticale znanja kroz dobro organizovanu žensku mrežu Srbije. Pokrenule su temu rodne ravnopravnosti i izdejstvovale formiranje savetodavnog tela za tu oblast. Značajnije od toga jeste što su u taj proces uključile široki spektar lokanih aktera: „U Savet su uključeni stručnjaci, predstavnici civilnog sektora, predstavnici policije, centra za socijalni rad, zdravstveni centar i šira javnost. Postoje

i primeri **saradnje privrednika i civilnog sektora**, koji pokazuju da postoji potencijal i da ga treba dalje razvijati: „Radili smo u *Beloj Palanci s fabrikom obuće*. Bio je to kvalitetan projekat i uspeo je, ali je jedan, ja se ne sećam drugih. Obukčeno je 50 nezaposlenih lica s liste Nacionalne službe za zapošljavanje. Dograđen je novi pogon i obaveza fabrike je bila da zadrži one koji budu najbolji.

Preduzetnici Pirola su se udružili 2007. g. i imali su izvesnu podršku LS, no kada su počeli da postavljaju ozbiljnija pitanja i zahteve, došlo je do sukoba i prekida saradnje. Utisak je da još uvek lutaju u definisanju svog identiteta u procesu osamostaljivanja od čvrste veze s Privrednom komorom, gde se članjuje po automatizmu. Prepoznaju da im u tom procesu treba podrška. Svoje aktivnosti organizuju preko Niša i republičkih organa: „Učestovali smo u projektima s bugarskim udruženjima preko Niša. Mala privreda se ne prepoznaje u lokalnoj samoupravi, nema je, postavljena je neka granica. Mi smo tamo negde i radimo tamo negde, a za LS smo tu samo kad treba da platimo poreze i takse.“ Konačnu potvrdu opšte zbrke i nedostatka saradnje pružaju izjave o lokalnom Socio-ekonomskom savetu. Dok učesnici fokus-grupe i ispitanici kroz upitnik odgovaraju da se on tek formirao, na internet stranicama Radio Pirola nalaze se vesti da ovo telo funkcioniše duže od dve godine i daje se niz informacija o njegovom delovanju.

Viđenje sopstvene uloge u razvoju zajednice

Izjave učesnika toliko su jasne i neposredne da skoro nema potrebe za dodatnim komentarima na temu kako vide svoje mesto u razvoju zajednice. Postoje osvešćeni pojedinci s dobrim idejama, ali njihova ambicija i hrabrost bez šire podrške nisu dovoljni. Ima i onih koji se kolebaju i zaključuju da se **samo s pozicije vlasti može nešto promeniti**, te svoju buduću ulogu vide u tome, nesvesni činjenice da se ni sadašnji čelnici lokalne samouprave nisu rodili na tom mestu, da su takvi postali pod pritiskom sistema i jer je izostao civilni korektiv vlasti. Navodimo nekoliko upečatljivih iskaza:

„Ono što mi strašno smeta jeste ta tišina, svi bi nešto hteli da promene, a onda čute!“

„Pirola će se razviti, ali kod čelnika Opštine ne postoji spremnost da sednu s ljudima, da uđu u svoj narod, da ga saslušaju. Pa i car je silazio. Zvali smo ih sve i niko nije došao. Ispada da mi nismo bitni, nismo neko društvo, a mi širimo pozitivnu energiju i zovemo ih da napravimo nešto zajedno.“

„Možda nam treba jedan ovakav grupni intervju, ili nešto drugo. Hiljadu načina ima da se uključi javnost, ali to podrazumeva drugačiju aktivnost od kancelarijske.“

„Probao sam u Opštini da napravimo ‘dan otvorenih vrata’. Da dođu privrednici jednom mesečno, da se saslušaju njihovi problemi pa da probamo zajedno da rešavamo. Nisu to prihvatili jer nemaju za to vremena, previše je drugih obaveza koje oni moraju da urade. Ako dođu privrednici da pljuju po svemu, to bi moglo da ode u medije i ostavi lošu sliku o gradu.“

Očigledno je da su izgubili poverenje u građanski aktivizam: *„Moj predlog je da se sve civilne organizacije udruže u jednu, pa da lepo učestvuju na izborima, jer ovako očigledno ništa ne možemo da postignemo. Jedino rešenje jeste da idete na izbore, pokušate da osvojite vlast, uzmete fotelju, sednete i odlučujete. To je jedini način.“*

Jedino ispitanici iz Pirota nisu isticali da gradu treba više investicija, nego *„usaglašavanje politike s potrebama građana i privrede; potpuno drugačiji pristup lokalne uprave prema građanima, NVO i privredi.“* Kada su na kraju sastanka rangirali oblasti iz nadležnosti lokalne samouprave, za koje misle da bi građani trebalo da budu uključeni, odabrali su planiranje ekonomskog razvoja, planiranje i raspodelu budžeta, kreiranje mera i politike zapošljavanja.

Priboj

Osnovni podaci – Opština u jugozapadnoj Srbiji, u Zlatiborskom okrugu, na tromeđi Srbije s BiH i Crnom Gorom. Granica je toliko isprepletana da gotovo svako susedno selo pripada drugoj državi. Do dve trećine teritorije pribojske opštine dolazi se preko četiri granična prelaza. Nalazi se na trasi pruge Beograd–Bar. Broj stanovnika je oko 30.500, od čega 19.500 u samom gradu. Etnički sastav je mešovit (Srba 75%, Bošnjaka 18% i Muslimana 5%). U celom okrugu se gasi oko 15.000 domaćinstava, a najteža situacija je u planinskim seoskim sredinama oko Priboja. Od deset opština Zlatiborskog okruga Priboj je na samom začelju (doprinos od samo 6% nacionalnom dohotku okruga).

Pre raspada Jugoslavije u Priboju je bio lociran jedan od socijalističkih industrijskih giganta *FAP*, poznat po proizvodnji kamiona, gde je bila zaposlena većina radno sposobnog stanovništva. Danas se priboj ubraja u grupu opština čiji je stepen razvijenosti u četvrtoj kategoriji. Stopa nezaposlenosti je čak 34, od čega je trećina mlađa od 30 godina. Višegodišnji problem jeste odbijanje odbornika da usvoje izmene Statuta opštine kojim bi se omogućila službena upotreba jezika i pisma za pripadnike bošnjačke nacionalne manjine. Mada je ovo pravo zajamčeno Ustavom, nisu pomogle ni intervencije zaštitnika građana, nadležnog ministarstva, niti OEBS-a, pa je na putu ustavna tužba.

Civilni sektor je slabo razvijen, sa svega 26 registrovanih udruženja, među kojima nema većih i poznatijih. Priboj je uključen u veliki projekat *PROGRES* – Program evropskog partnerstva sa opštinama, koji je u prva tri meseca 2011. godine dodelio više od 600.000 evra za pripremu planova generalne regulacije i finansiranje 40 projekata iz **Fonda za učešće građana**. Priboj je jedna od retkih opština u ovom programu koja je ponuđene mogućnosti slabo iskoristila.

Nivoi građanskog uključivanja u praksi

Nivo građanske participacije u Priboju na prilično je niskom nivou, delom zbog pristupa lokalne samouprave, a delom zbog nezainteresovanosti i neupućenosti građana. Lokalna samouprava je uverena da je građanima pružena mogućnost da se uključe, na primer kroz javne rasprave o generalnom urbanističkom planu i budžetu, ali je to slabo iskorišćeno. Civilni sektor smatra da lokalna vlast sama određuje prioritete (plan razvoja, strategije, prioriteti), a da građani nisu informisani niti znaju načine kako da utiču. Iznet je primer peticije koju je potpisalo 5.000 građana za rekonstrukciju jedne kotlarnice sredstvima opštinskog budžeta, koja nije ni razmatrana jer su odbornici izglasali drugi prioritet. Usvojena su strateška dokumenta za mlade i za rodnu ravnopravnost, a u toku je izrada Strategije za lokalni ekonomski razvoj. Mada navode da je rasprava bila široka, da su svi bili uključeni i da su formirali timove od po 20 ljudi, iz upitnika se vidi da niko od civilnog sektora i privrednika nije učestvovao u tom procesu, ne znaju da postoje savetodavna tela, komunikaciju sa opštinom ocenjuju najnižom ocenom, a procene aktivnosti MZ su negativne. O realizovanim projektima se vrlo malo zna, osim onih koji su u njima direktno učestvovali (Kancelarija za mlade i Centar za socijalni rad). Ukazano je na nedostatak praćenja i procene usvojenih politika.

Uticaj građana na proces odlučivanja

Uticaj građana je neprimetan i kako sami kažu: *„U gradu postoji samo desetak ljudi koji nešto hoće i znaju da rade, ali nemaju podrške.“* Kroz jedan od programa stranih donatora sa dosta teškoća je izdejstvovano formiranje Kancelarije za ekonomski razvoj. Jedan od projekata te Kancelarije jeste biznis inkubator, međutim, ocena lokalne vlasti o efikasnosti te inicijative je prilično loša. Civilni sektor procenjuje da građane niko ništa ne pita, a ni oni sami nemaju ambiciju da se uključe; preduzetnici se sami snalaze i obraćaju se predsedniku ili potpredsedniku kad im nešto treba, odnosno „nalaze vezu“.

U upitniku su ocene lokalnoj samoupravi za poštovanje principa dobre uprave dijametralno suprotne. Na skali od 1 do 5, upadljivo je da institucije daju visoku ocenu (4,2) dok je ocena civilnog sektora i privrednika niske (1,3). Bez obzira na razliku zbirnih ocena, u okviru šest zadatih oblasti najniže ocene su date za uključivanje. Kada je u pitanju komunikacija s građanima, ocena je jednoglasno najniža. Stiče se utisak da malo ko ima poverenja u građane i da bi njihovo mešanje moglo da se toleriše jedino ako su stručniji u nekoj oblasti. No ima i pozitivnih pristupa: „*Mora se narodu dizati svest da mogu da pitaju one koji troše naše pare kako su ih potrošili.*”

Prepreke za učešće

Stiče se utisak da je jedini centar moći sama opštinska vlast, koja ne vidi potrebu da građane za nešto pitaju. Najizrazitiji primer jeste odbijanje izmene Statuta u vezi s pravom nacionalne manjine (18% građana) na službenu upotrebu jezika. Prisutna je neukost i strah građana, kao i odsustvo volje da se drugačije organizuju, što ne iznenađuje ako se zna starosna struktura stanovništva. To su istakli i sami učesnici: „*Stare ljude ne možete promeniti. Stanje se može popraviti edukacijom, naročito mladih, koji će posle uticati na one koji se teže menjaju.*” Nažalost, baš ti mladi i nezaposleni okarakterisani su kao kategorija koja najviše trpi posledice stanja u opštini, pa će verovatno biti veliki izazov pokrenuti ih. Takođe, u ovako maloj sredini se svi znaju i radije se ide linijom nezameranja. Često isticani razlog za ovakvo stanje jeste i izborni sistem, te potreba da se menja u pravcu glasanja za konkretne ličnosti.

Opštinska uprava očigledno nema nikakav sistemski oblik komunikacije s građanima. Bilo je mnogo nagađanja ko je nadležan za komunikaciju s građanstvom. Takvo stanje potvrđuje i upitnik, gde većina daje najslabiju ocenu za tu oblast, navodi se da komunikacija postoji samo na osnovu ličnog poznanstva, ali i prepoznaju da se u zadnje vreme malo popravlja kako se bliže izbori. Očigledno je da niko ne poznaje ni osnovna opštinska dokumenta jer u Informatoru o Opštinskoj upravi piše da postoji „**Opštinski uslužni centar** kao servis građana, koji će učiniti da opštinska uprava postane bliža građanima. Za opštinsku upravu ovaj Centar će biti posrednik koji stimuliše odeljenja i službenike da pružaju građanima informacije efikasno i profesionalno.”

Nismo ostvarili nikakav kontakt s predstavnicima većih privrednih subjekata kao što su FAP i hemijska industrija i nemamo informacije kakvi su njihovi stavovi i uloga u vezi sa ovim pitanji-

ma. Preduzetnici iz malih i srednjih preduzeća osećaju se prevarenim, izneverenim i preopterećenim, pokreću pitanje odgovornosti javnih službi. Ova osećanja mogu biti pokretačka snaga za preuzimanje inicijative i treba ih dopuniti znanjima iz oblasti mobilizacije zajednice i građanskog aktivizma. To iskustvo postoji u delu civilnog sektora, ali je on izrazito mali i opredeljen da rešenja traži kroz saradnju izvan granica opštine.

Međusektorska saradnja

Ono malo saradnje koja postoji među sektorima zasnovano je na principima moći i pojedinačnih interesa, a ne na interesima zajednice. Upadljivo je zatvaranje svakog od sektora u svoje krugove i značajno nepoznavanje prilika i teškoća s kojima se drugi nose. U odsustvu kanala komunikacije takvo stanje se dodatno produbljuje. Međusobno se doživljavaju kao konkurencija, a ima primera da su odluke od opšteg značaja donošene u inat drugoj ili trećoj strani. Opštinska vlast je ogorčena što ne dobija više podrške s državnog nivoa, uverena da na to ima pravo jer se ubraja u red najnerazvijenijih opština, mada se po zvaničnim statističkim podacima nalazi na sredini liste u Srbiji. Što je kriza veća oni se sve više zatvaraju i propuštaju da iskoriste prilike koje im se nude, kao što je nedavna ponuda programa kroz koji se moglo rešiti bar pitanje fiskulturne sale, koju nema nijedna od tri škole u gradu. Postoji jasna svest da u opštini nema dovoljno ljudi koji znaju da pišu i vode projekte, ali nisu ni zainteresovani da iskreno uspostave saradnju s civilnim sektorom, gde su neki kapaciteti već izgrađeni. Malo ko vidi potrebu za uvođenjem jasnih pravila i kriterijuma za donošenje odluka (dodela sredstava iz budžeta, izbor infrastrukturnih objekata za finansiranje...).

Civilni sektor je izrazito skroman po brojnosti, ali u okviru njega ima ljudi koji su bili i još uvek su aktivni. Nevolja je što mlađi među njima nemaju iskustva a stariji su vidno umorni, jer nemaju nikakvu podršku. Postoji svest o tome da se civilni sektor budi i prepoznaje se nepovoljni uticaj predrasuda javnosti o njegovom značaju: „*Problem je što smo mi u vreme otvaranja prema EU imali predrasude o civilnom sektoru, doživljavali ih kao neprijatelje i strane plaćenike. Za to vreme su drugi privlačili sredstva i razvijali svoje opštine. Ljudi nisu shvatali da su i boračke organizacije i lovci udruženja i da se mogu povezati. Tek sada to shvatamo.*” Taj mali korpus aktivnih građana ima otklon prema opštinskim vlastima i potpuno su se usmerili prema stranim donatorima. U upitniku to komentarišu na sledeći način: „*Lokalna samouprava neće da sarađuje s nama; Kancelarija za mlade je u saradnji s Misijom OEBS-a u Srbiji (Organi-*

zacija za evropsku bezbednost i saradnju) 2010. izradila lokalnu Strategiju za mlade, bez finansijske podrške lokalne samouprave.“ Nivo neuvažavanja mogao se naslutiti i za vreme sastanka jer niko nije slušao primer dobre prakse iz Siska, koji je iznosio predstavnik civilnog sektora. Nagovešteno je da se civilni sektor može osnažiti čvršćim povezivanjem u regionu, naročito s Novim Pazarom, i takve inicijative bi trebalo podržati.

U poslovnom sektoru tek je počeo da se budi građanski aktivizam i jasno prepoznaju da se moraju udruživati kako bi nešto promenili. Nedovoljno poznaju aktiviste civilnog sektora, nije bilo neke značajnije saradnje, ali deluju preduzimljivo, spremni su na povezivanje i očekuju da tako mogu ostvariti neki pomak. Krase ih početnički entuzijazam i energija, a rizik leži u sporosti procesa i spoznaji da će i za male pomake morati da ulože mnogo vremena, kao i da je potrebno da dobiju podršku šire javnosti, uključujući i civilni sektor.

Viđenje sopstvene uloge u razvoju zajednice

Svaki od sektora traži samo sopstveni interes u nekoj od potencijalnih zajedničkih akcija, a ne prepoznaju šta bi od toga imao grad. Kada govore o najvećim problemima u zajednici, svako vidi i ističe samo svoju grupaciju. Izrazito mali broj prepoznaje da su nezaposlenost, siromaštvo i urušavanje privrede značajnim delom posledice dosadašnje uprave i loših odnosa. Građane vide kao bezličnu masu koja i ne zna šta joj treba, pa je potrebno da im to neko sa strane kaže. Ima i svetlih primera, ali se oni prihvataju s podozrenjem: „*Mi ne možemo da se bavimo makroekonomskim problemima kao što je FAP, ali možemo da zajedno sa imovinsko-pravnom službom uredimo zemljište, napravimo slobodne industrijske zone, grinfind investicije, te da krenemo od nule.*“ S druge strane, kroz upitnik se može zaključiti da postoji jasna svest da je efikasnost trošenja javnih sredstava na najnižem nivou.

U rangiranju oblasti rada lokalne samouprave u koje bi trebalo da se više uključe građani, ubedljivo najviše glasova je dobila oblast kreiranja mera i politike zapošljavanja, te planiranje ekonomskog razvoja. Uočava se da se najmanje njih opredelilo za obrazovanje i odnose prema ugroženim grupama. Kada govore o tome šta je najpotrebnije njihovoj zajednici, onda na prvom mestu ističu materijalna sredstva, mada uporno propuštaju prilike koje su im nadohvat ruke. Tak na drugom mestu su ljudi, bez obzira je li u pitanju kompletna promena opštinske strukture, ili pominju angažovanje pojedinaca koji bi znali svoj posao. Samo na

jednom mestu je pomenuto povezivanje i saradnja izvan okvira sektora.

Užice

Osnovni podaci – Grad u Zapadnoj Srbiji i centar Zlatiborskog okruga. Na teritoriji Užica živi oko 83.000 stanovnika, od čega 45.000 u gradskoj zoni. Preovlađujuće stanovništvo jesu Srbi (98%). Prema dostignutom stepenu razvoja Užice prevazilazi republički prosek, te u formiranju dohotka okruga proizvodi nešto više od trećine. Razvijena je prerađivačka industrija u oblasti obojenih metala, hemijskih i prehrambenih proizvoda, kao i trgovina i saobraćaj. Relativno dobro su razvijena mala i srednja preduzeća, naročito u oblasti zanatstva i trgovine. Užice predstavlja administrativni, privredni, zdravstveni i kulturni centar ovog dela Srbije, a stanje lokalne infrastrukture je zadovoljavajuće. Na teritoriji grada je slobodna carinska zona i poznati turistički centar na Zlatiboru.

Prema stopi rasta stanovništva od 0,8, Užice je jedino u okrugu u pozitivnoj zoni. Prisutna je imigracija iz okolnih nerazvijenih opština radi školovanja i veće šanse za nalaženje i pokretanje posla. Udeo radno sposobnog stanovništva veći je od proseka Srbije, dok je procenat starijih građana niži od proseka. Privatizovano je 25 društvenih preduzeća i taj proces je skoro priveden kraju. Nažalost, obavljen je loše, jer je skoro polovina ugovora raskinuta i ta preduzeća su pod stečajem. Prosečan bruto lični dohodak u 2011. bio je 505 evra, što je iznad nivoa republičkog proseka, dok je stopa nezaposlenosti od 11,3% ispod proseka.

Civilni sektor je relativno dobro razvijen sa 103 registrovana udruženja građana. Među njima je desetak većih organizacija koje postoje preko 10 godina i čiji je rad vidljiv i prepoznatljiv i van Užica. U protekloj deceniji oni su privukli znatan broj međunarodnih donatora koji su podržavali projekte vezane za jačanje kapaciteta, uspostavljanje saradnje s lokalnom samoupravom, izradu raznih analiza, razvijanje većeg broja strateških dokumenata i formiranje opštinskih tela za unapređenje lokalnog razvoja (*USAID/MEGA, Partners, Exchange...*).

Prema Statutu grada, Skupština formira više različitih komisija i savetodavnih tela (za rodnu ravnopravnost, za mlade, za praćenje primene etičkog kodeksa...). Posebno su zanimljivi Korišnički savet javnih službi (razmatra ostvareni nivo kvaliteta i obima usluga javnih službi, kao i cene komunalnih proizvoda i usluga... – predviđa da predsednik i bar polovina članova budu izvan redova odbornika) i Savet za razvoj grada (inicira utvrđivanje prioriteta za

razvoj Grada, učestvuje u izradi strateških dokumenata, prati međusektorska partnerstva, predlaže modele finansiranja u oblasti socijalne politike...).

Nivoi građanskog uključivanja u praksi

Uspostavljeni su institucionalni mehanizmi koji formalno pružaju mogućnost za uključivanje građana, kao što su statutarna obaveza, sajt grada, komisije i savetodavna tela, kancelarije mesnih zajednica (MZ). Kako tvrde učesnici, većina ovih instituta je uspostavljena „*pod pritiskom sa strane, kroz brojne programe stranih donatora*“ i realno se ne koriste dovoljno, ili postoje teškoće zbog nedorečenih procedura koje onemogućavaju primenu. Informisanje građana se obavlja preko sajta grada, putem oglasa u MZ, tribina i javnih rasprava. Javna uprava sebe vidi kao otvorenu i transparentnu jer na sajtu grada oglašava sve važne informacije i planove, ali su podaci nedovoljno ažurirani i nisu pregledno organizovani. Postoji opcija „*Pitajte gradonačelnika*“ sa službom koja odgovara za 7 dana, ali ovaj mehanizam nije dovoljno transparentan (nedostupan je pregled postavljenih pitanja, broj i sadržaj datih odgovora) pa se slabo koristi: „*Većina ljudi i ne postavlja pitanja jer ne očekuje da će dobiti odgovor.*“ Javni sektor ističe da se informisanje građana koji nemaju pristup računarskoj opremi obavlja preko MZ, a s marginalizovanim grupama komunicira se preko njihovih udruženja. S druge strane, Saveti MZ tvrde da taj mehanizam nije uspešan i da mnoge važne informacije ne stižu do njih. Nalazi civilnog sektora iz procesa nadgledanja budžeta takođe potvrđuju tu činjenicu, a ispitanici su kroz upitnik za transparentnost i otvorenost lokalne samouprave dali ocenu 2.

I konsultativni procesi su u primeni, a gotovo svi navode primere uključivanja u početne faze izrade analiza i strateških dokumenata, koje iniciraju i vode strani donatori. Deo civilnog sektora je zadovoljan što je bio uključen, ali prepoznaju da se nisu svi odazvali. Sindikat je pokrenuo pitanje reprezentativnosti udruženja, dok poslovni sektor nije zadovoljan i iskazuje sumnju u kvalitet procesa. U okviru pripreme Strategije za kulturu Grada anketirano je 2.000 građana, pri čemu civilni sektor sa žaljenjem konstatuje da iskazane potrebe nisu našle svoje mesto u budžetu. Postoji i ustanovljena forma javne rasprave o nacrtu budžeta u koju se šira javnost ne uključuje. Kada se civilni sektor uključio kroz višegodišnji projekat nadzora budžeta, organizovao prezentaciju svojih nalaza i uputio preporuke nadležnima, nije dobio nikakav odgovor. Kada su u pitanju savetodavna tela, građani o njima ne znaju mnogo i imaju utisak da postoje samo forme radi.

Posebno je zanimljivo pitanje peticija. Saveti MZ su podneli predlog, uz puno poštovanje procedura, da se napušteni vojni objekat u gradu pretvori u omladinski kulturni centar i nisu nikada dobili odgovor. Dve godine kasnije tu istu ideju pokrenula je grupa mladih aktivista okupljenih oko LDP-a, organizovala prikupljanje 5.000 potpisa i lokalna samouprava je prihvatila inicijativu. Većina je to prokomentarisala ovako: „*Kada iza nekog predloga stoji neka partija, onda on prođe.*“ Samo je jedan učesnik prepoznao da je lobiranje legitimna stvar i da treba znati voditi takve procese. Kada je u pitanju praćenje usvojene politike, civilni sektor to sprovodi i nema velikih problema u dostupnosti podataka, međutim, smatra se da je problem u tome što donosioci odluka ne uvažavaju predloge za izmenu. Očigledno je da mehanizmi postoje, ali da još uvek nisu dovoljno funkcionalni.

Uticađ građana na proces odlučivanja

Postoji tendencija uključivanja građana u kreiranje lokalne politike, što je uslovljeno razvijenošću civilnog sektora, demokratskom koalicijom na čelu lokalne samouprave, veličinom i razvijenošću grada koji privlači velike donatore i preduzetnicima koji pokušavaju da se bolje pozicioniraju u novim uslovima. Nažalost, mali je broj aktivnih građana jer se uvek uključuju isti ljudi, koji se često pojavljuju u više uloga.

Mnogi od uspostavljenih mehanizama nisu u upotrebi, pa je malo onih koji ocenjuju da mogu ostvariti značajniji uticaj. Među onima koji imaju pozitivan stav preovlađuju mladi aktivisti civilnog sektora i oni koji su prošli niz edukacija: „*Izneli su sto na ulicu i rekli: 'Pravimo kulturni centar, pridite i potpišite.' Iskoristili su legitimno pravo, pokrenuli inicijativu, skupili 5.000 potpisa i budžet je to morao da prihvati; nije da nas ne čuju, može da se utiče, ali mora mnogo da se radi.*“ S druge strane, preduzetnici to vide na sasvim drugačiji način i na aktivizam gledaju kao na nešto zbog čega mogu da trpe posledice. Ovo se može protumačiti i činjenicom da civilni sektor ovaj tip akcija sprovodi sredstvima stranih donatora, dok preduzetnici daleko više zavise od lokalnih vlasti. Takav pristup je vidljiv i iz upitnika, u kome se poslovni sektor uzdržava od davanja direktnih ocena, za razliku od civilnog, koji je daleko otvoreniji i u proseku daje niže ocene. Na pitanje kako na skali od 1 do 5 ocenjujete poštovanje i primenu načela dobre uprave od strane lokalnih vlasti, ukupna ocena je 2,2. Najvišu ocenu su dali za zakonitost odluka i akcija (3,0), a najnižu za uključivanje građana u proces donošenja odluka (1,7).

Učesnici su u velikoj meri bili saglasni u proceni da je vrlo mali broj aktivnih građana koji se s jedne strane nose sa sistemom vlasti, a s druge bore da pridobiju podršku nezainteresovanih i pasivnih sugrađana. Prepoznaju da je pored dobre pripreme i izbora pravog trenutka izuzetno važno obezbediti masovnost podrške, ali uočavaju i da je to nedovoljno bez podrške neke partije. Podeljena su mišljenja je li i u kojoj meri uključivanje partija primereno, odnosno je li u pitanju lobiranje ili manipulacija. Jedan deo učesnika procenjuje da partije imaju dominantan uticaj, dok mlađi preduzetnici nemaju problem s partijskim uticajem ako je nešto kvalitetno i doprinosi celom gradu.

Prepreke za učešće

Gotovo je opšta saglasnost da je uspostavljen zakonski okvir, ali se nedovoljno koristi. Civilni i poslovni sektor vide razlog u sporosti i nezainteresovanosti administracije za suštinske promene. S druge strane je javni sektor, koji je zatrpan procedurama i ne može brže, ali deo učesnika prepoznaje i da postoji strah i otpor administracije: *„Ljudi koji treba operativno da dovedu do nekog poboljšanja ne znaju koje sve zakone i propise treba proveriti i lakše im je da kažu da ne može, kako ne bi prekršili neki zakon.“* Lokalnoj vlasti je važno da ispuni formu i kasnije ne pokreće pitanje šta se postiglo, što potvrđuje i nedavni javni poziv za zakup zemljišta u državnoj svojini, na koji je stigla samo jedna nepotpuna prijava. Nadležni su bili iznenađeni, ali ništa nisu promenili ni preduzeli.

Postoji opšta saglasnost da su građani pasivni, ali su tumačenja različita. Deo javnog sektora procenjuje da i nema potreba da budu aktivniji jer imaju svoje predstavnike. Poslovni sektor procenjuje da je u pitanju reakcija na krizu, okretanje sopstvenom preživljavanju, ali i pitanje svesti. Civilni sektor ne spori takvo stanje, ali navodi da su mogući primeri dobrih rezultata ukoliko se pažljivo osmisli direktan rad sa ljudima: *„Kad smo videli da se žene sa sela ne odazivaju javnim pozivima i da ne znaju da se uključe, radili smo s njima nekoliko meseci i posle je odziv bio veći nego što je bilo para u budžetu.“*

Prepoznato je da nedostaje medijska promocija ideje učešća da bi građane motivisali da se uključe u kreiranje dokumenata Grada. U javnom sektoru postoji svest o potrebi da se menja pristup, što se naslućuje iz sledeće izjave: *„Nedostaju nam ovakvi sastanci na kojima bi bila prilika da čujemo šta ljudi misle, zašto su neke stvari ovako ili onako.“* Stanje opšte apatije ocenjuje se kao dramatično: *„Čak i prvi komšija, on jednostavno zatvori vrata i ništa ga ne interesuje. Ne interesuje ga ni ono ispred njegovih vrata, ni u zgradi,*

ni ispred zgrade, na ulici, a kamoli budžet i da li je on izašao na sajtu.“ Potvrđeno je da civilni sektor dobro radi, pri čemu je uočeno da on dopire do relativno malog broja ljudi i da je to nedovoljno da se dostigne kritična masa. Procenjuje se i da se građani ponašaju po inerciji, vođeni ranijim iskustvom da se ne uključuju, i da brzo odustaju od bilo kakve intervencije.

Postoji i problem nedorečenosti zakonskih rešenja koja blokiraju rad. Kao primer je naveden socio-ekonomski savet. Užice je bilo među prvim gradovima koji su pokušali da ga formiraju. Nastao je problem oko reprezentativnosti velikog broja sindikata i taj savet nikada nije formalno ustanovljen, mada se i danas sastaje kada za tim postoji potreba. Imaju dobro iskustvo i pomogli su velikom broju ljudi da ostvare socijalnu zaštitu u brojnim slučajevima stečaja. Suštinski problem vide u republičkoj vlasti, koja ništa ne čini da se to izmeni, jer taj savet ne funkcioniše ni na nacionalnom nivou.

Međusektorska saradnja

Određeni oblici saradnje postoje, o čemu svedoči veliki broj projekata koje su zajednički realizovali. Teškoća je što ta saradnja nije spontana i autentična, nego je nametnuta sa strane, kroz uslove donatora, i doživljava se kao pritisak. U toj saradnji nedostaje uzajamno poverenje, pogotovo u lokalnu vlast kojoj se zamera odsustvo reakcije na zahteve građana (*„čutanje administracije“*). Jednako je prisutno i nepoverenje javnog i poslovnog sektora prema civilnom, koji doživljavaju kao *„prilično zatvoren, nedovoljno prisutan u medijima i široj javnosti“*.

Uočljivo je da nema skoro nikakve saradnje između civilnog i poslovnog sektora. Podatak da se u gradu s relativno razvijenim civilnim sektorom sastanku odazvala samo jedna organizacija i da je samo jedna popunila upitnik, upućuje na zaključak da možda nisu ozbiljno shvatili poziv jer je stigao preko lokalnog udruženja preduzetnika, s kojim nisu dotad sarađivali i nemaju iskustva. Postoji razlika u stilovima rada i stepenu edukovanosti za savremene pristupe u rešavanju ovakvih problema. Angažovani preduzetnici su brzi, preduzimljivi, sve obavljaju u hodu, traže kraće puteve i idu direktno jedan na jedan. Razvijali su svoje preduzetničke kapacitete, ali ne i one koji su potrebni za novi oblik rada preko udruženja. S druge strane, civilni sektor očigledno ima znanja u toj oblasti, ali ih nedovoljno deli s drugima.

Postoji jedan stav u kome se poslovni i civilni sektor slažu, i to je očigledno razlog za visok nivo nepoverenja prema javnom

sektoru. Ističe se pitanje odgovornosti i razlike u stabilnosti radnih mesta: „Ogromne su povlastice i zaštićenost radnog mesta u javnom sektoru i to je jedan od velikih uzroka njihove neefikasnosti.“ Ukazuje se na to da i zaposleni u javnom sektoru treba da dobiju otkaz ako nešto ne urade dobro, da snose odgovornost za svoj rad.

Viđenje sopstvene uloge u razvoju zajednice

Učesnici su prepoznali da postoji potreba da se nešto menja. Sindikat je shvatio da mu je potrebna pomoć da bi pokrenuo i ljude i vlast, dok se kod preduzetnika budi svest da dosadašnji način rada treba menjati i manje zazirati od toga kako će vlast reagovati. Prepoznaju da im je potrebna bolja komunikacija i da im nedostaju ovakvi skupovi na kojima bi razmenili mišljenja, gde nemaju obavezu da nešto odluče na brzinu i ne mogu biti nedovoljno informisani. Ono što nisu prepoznali jeste u kojoj meri nedovoljno poznaju i koriste mogućnosti kakve pružaju već ustanovljena tela pri opštini. Tako niko, osim predstavnika uprave, nije pomenuo Korisnički savet javnih službi i Savet za razvoj grada. Očigledno je da su ova tela pasivna i da vlast nije mnogo zainteresovana da ih stvarno pokrene. Tu leži odgovornost druge strane, jer postoji primer da je civilni sektor nedavno uspeo da promeni strukturu Saveta za ravnopravnost polova. U njemu su početno bili samo odbornici, a sada ima i predstavnika udruženja i počeo je sa aktivnostima na izradi lokalne strategije. Istovremeno je prisutan utisak da je ljudima dosta strategija i planova iza kojih ne sledi i njihova primena. Sve to doživljavaju kao formu koja još uvek ne menja svakodnevni život građana. Izlaz iz ove situacije se nazire u komentaru iz upitnika: „Užice ima dosta ljudi koji ga vole i žele mu dobro. Voleli bi da rade neke pozitivne stvari, ali očekuju da ih lokalna samouprava uvaži, a ne da shvataju politiku kao svoju svojinu.“

U rangiranju oblasti rada lokalne samouprave u koje bi trebalo da se građani više uključe, ubedljivo najviše glasova je dobila oblast **kreiranja mera i politike zapošljavanja, planiranja ekonomskog razvoja i zaštita životne sredine**. Najmanje je bilo zainteresovanih za pitanja bezbednosti i zaštite građana. Kada govore o tome šta je najpotrebnije njihovoj zajednici, onda na prvom mestu ističu investicije i otvaranje novih radnih mesta u proizvodnim delatnostima. Pored toga naglašavaju: „Pošten odnos prema građanima i uključivanje stvarnih potreba ljudi u planove; veće učešće mladih; oslanjanje na lokalne resurse, a ne samo na eksperte sa strane.“

Zaključak

- Formalni mehanizmi za uključivanje građana u procese odlučivanja postoje u većini zajednica, ali se retko koriste.
- Malobrojni lokalni akteri koji su upoznati s mogućnostima participacije nisu zainteresovani za korišćenje ovih mehanizama jer se osećaju usamljeno, iznevereno i bez moći da realno ostvare značajniji uticaj.
- Većina je nedovoljno informisana, naročito male OCD, strukovna udruženja i preduzetnici.
- Javni sektor nije dovoljno upoznat i ne prepoznaje svrsishodnost konsultovanja i uključivanja građana, rade po već naučenim modelima koji im obezbeđuju dominantnu ulogu u zajednici. Češće se opredeljuju za konsultovanje sa stručnjacima, naročito kada je u pitanju socio-ekonomski razvoj.
- Najveći uticaj na kreiranje razvoja zajednice imaju političke partije i najčešće biraju rešenja koja donose trenutnu popularnost i kakav-takav socijalni mir (sportske hale, kupališta, igrališta, kulturni centri...), dok su ulaganja u privredu, koja bi donela dugoročnu dobit, neznatna.
- Saradnja među sektorima može se oceniti kao jednosmerna, od civilnog i poslovnog sektora ka javnom, dok saradnje između civilnog i poslovnog sektora skoro i nema. Otvorenost za nove ideje je slaba, te one zamiru i u sredinama gde ih je doskora bilo. Značajan uticaj na to imaju sve složenije procedure, nedorečenost novih zakona za koje još nisu usvojena podzakonska akta, kao i sveprisutno ćutanje administracije na većinu predloga građana. Primetan je i revolt zbog upadljive razlike u sigurnosti radnih mesta u javnom i privatnom sektoru u sve težim uslovima ekonomske krize.
- Za veće uključivanje javnosti u rešavanje socio-ekonomskih problema zajednice kroz lokalna partnerstva potrebno je prethodno posvetiti dodatnu pažnju temi građanske participacije. To je preduslov da se razume i prihvati koncept partnerstva među lokalnim akterima, koji u trenucima sve veće krize jedni druge pre doživljavaju kao konkurenciju nego kao saradnike na istom zadatku.

Primeri ostvarenih lokalnih partnerstava

Babušnica

Lokalno partnerstvo za formiranje tima za pomoć starim i iznemoglim licima u zabačenim selima BABUŠNICE

1. Problem: Preko tri stotine zanemarenih starih lica iz udaljenih planinskih sela opštine Babušnica na rubu je egzistencije i bez odgovarajuće pomoći i nege. Najčešće žive sami, u stračarama, bez struje, vode, ogрева i prihoda. Teren je nepristupačan, prodavnica nema ni u širem okruženju, a usluge Centra za socijalni rad nedostupne su im zbog malog broja geronto-domaćica i nedostatka terenskog vozila. Do njih povremeno dopiru samo poštari, humanitarna udruženja i pojedini trgovci.

2. Rešenje: Neophodno je čvršće međusektorsko povezivanje ključnih aktera u zajednici za pružanje različitih oblika pomoći starima i osobama sa invaliditetom koji žive u planinskim selima, na udaljenosti i do 50 km. Prepoznali smo da sadašnje stanje, u kom svaki sektor ima zaseban pristup, način i motive pružanja usluga, nije dovoljan za rešavanje ovako složenog problema (geronto-služba nema dovoljno kapaciteta, humanitarna pomoć je skromna i povremena, trgovci su motivisani zaradom, poštari mogu samo ponekad da donesu nešto od lekova...). Formiranjem tima i umrežavanjem poslovnog, civilnog i javnog sektora želimo da uspostavimo sistem i plan za zajedničko rešavanje problema, uz racionalno korišćenje ljudi, znanja i ostalih raspoloživih resursa, kao i da podstaknemo lokalnu vlast da obezbedi više sredstava za ove namene.

3. Proces razvijanja LP: Ideju je pokrenulo lokalno udruženje Ženski etno-centar, koje već duže ima uvid u veličinu problema preko raznih humanitarnih akcija, poseta i pomoći ostarelim licima na području opštine. Ideja je razmotrena i usvojena na treningu o lokalnim partnerstvima, koji je održan početkom marta 2012. u Babušnici.

Početna ideja je bila da se u partnerstvo uključe sledeći akteri: lokalna samouprava, privatni sektor (proizvođači, trgovci, pekari...), civilni sektor (*Eko kampus*, Ženski etno-centar, *Zelena zemlja*,

izviđači), mesne zajednice s područja planinskih sela, Crveni krst, Nacionalna služba za zapošljavanje i mediji.

U naredna tri meseca održana su tri sastanka sa zainteresovanim akterima i usaglašen je tekst Sporazuma o lokalnom partnerstvu. Istovremeno smo organizovali akciju popravke kuće jednoj od ugroženih starica i u nju uključili potencijalne partnere. Neposredni susret s problemom je dodatno motivisao sve da se uključe.

Nakon toga smo pripremili promotivni materijal i snimili potresni dokumentarni film o staračkim domaćinstvima. Film je prikazan na javnom skupu, a promotivni materijal je deljen po čitavoj Babušnici. Neposredno suočavanje s realnošću doprinelo je da u ovoj prvoj fazi nije bilo otpora ili problema oko formulisanja i potpisivanja Sporazuma o partnerstvu.

4. Potpisivanje Sporazuma je bio svečani događaj i organizovano je 5. juna 2012. Potpisnici su bili:

- predsednik Opštine
- Centar za socijalni rad
- Dom zdravlja
- Crveni krst
- *Jug inženjering*
- *Dami stil*
- *STR Profit*
- *DOO Proksima*
- Udruženje građana *Lužničke rukotvorine* – Ženski etno-centar
- Udruženje građana *Trgonj*
- Udruženje građana *Lužnica – moja kuća*
- Odred izviđača
- Udruženje lovaca *Zec*
- Udruženje građana *Eko kampus*

5. Planovi za dalje: Nakon potpisivanja Sporazuma, 6. juna održan je dodatni sastanak potpisnika kad je dogovoreno pisanje zajedničkog projekta koji bi se bavio ovim pitanjem. Sa Građanskim inicijativama je dogovorena obuka o pisanju projekta, nakon čega bi se tražila sredstva.

Leskovac

Lokalno partnerstvo za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva u LESKOVCU

1. Problem: Ogromna nezaposlenost i siromaštvo, koje ubrzo raste i naročito pogađa ranjive grupe stanovništva. Privreda se slabo oporavlja, novih radnih mesta je sve manje, a najavljuje se i racionalizacija javnog sektora, što će verovatno rezultirati novim otpuštanjima.

2. Rešenje: Opredelili smo se za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva jer ovako kompleksan problem zahteva višeslojni i multisektorski pristup. Smatrali smo da treba okupiti što veći broj različitih aktera, iz sva tri sektora, kako bi na odgovarajući način zajednički došli do realnog i izvodljivog rešenja. Socijalno preduzetništvo je još uvek vrlo nerazvijeno u Srbiji. Mnogi su zainteresovani, ali nedovoljno poznaju proces i procedure, pa do sada nema značajnijeg pomaka u toj oblasti. Želimo da kroz LP, zajednički rad i učenje omogućimo što širem krugu građana da na taj način obezbede bar osnovnu ekonomsku sigurnost.

3. Proces razvijanja LP: Ideju je pokrenula grupa učesnika treninga o lokalnim partnerstvima, održanog sredinom marta 2012. g. u Leskovcu. Nastavak aktivnosti je organizovalo Opšte udruženje preduzetnika Leskovca kroz zajedničke sastanke i promotivnu kampanju. U razdoblju od tri meseca održana su tri formalna sastanka posvećena zajedničkom razvijanju koncepta lokalnog partnerstva. Održano je i desetak neformalnih razgovora s različitim akterima iz zajednice, koji su bili zainteresovani da se pridruže. Dugogodišnja dobra saradnja Opšteg udruženja preduzetnika Leskovca sa organizacijama civilnog društva i raznim institucijama umnogome je doprinela uspešnom planiranju i sklapanju LP.

Istovremeno je organizovana i medijska kampanja, kako na lokalnim tako i na nacionalnim radio i TV stanicama, kako bi informisali što širu javnost. Realizovane su po dve TV i radio emisije, a nacionalni i regionalni mediji su pratili sam čin potpisivanja Sporazuma.

Treba skrenuti pažnju da je većina aktivnosti realizovana u prilično nepovoljnim uslovima, od vremenskih (vanredno stanje zbog ekstremnih hladnoća), veliki broj neradnih dana zbog nacionalnih i verskih praznika, i na kraju su usledili i opšti izbori na svim nivoima. To je u velikoj meri otežavalo komunikaciju i uklapanje

termina, a zbog predizbornih aktivnosti bilo je skoro nemoguće doći do nekoga iz vrha gradske vlasti.

4. Potpisivanje Sporazuma: LP je potpisan 8. juna 2012, a potpisnici su bili:

- Opšte udruženje preduzetnika Leskovca
- Udruženje poslovnih žena *Danica*
- UG *Žene za mir*
- Centar za socijalni rad Leskovac
- Društvo za borbu protiv raka
- Udruženje pacijenata *Hrast*
- Odbor za rodnu ravnopravnost grada Leskovca
- Gradska uprava za društvene delatnosti
- *Rotary Club* Leskovca
- Foto-klub Leskovac
- UG *Zdrava planeta*
- Tehnička škola *Rade Metalac*
- HTŠ *Božidar Đorđević Kukar*
- Multipla skleroza, udruženje Jablaničkog okruga
- Udruženje distrofičara
- Srednja škola Grdelica
- Srednja škola *Svetozar Krstić Toza*, Vučje
- Gimnazija Leskovac
- Škola za tekstil i dizajn
- UG Edukacioni centar
- Kancelarija za mlade Leskovac
- Evropski pokret u Srbiji – lokalno veće Leskovac
- *Kolo srpskih sestara* Leskovac
- Agencija za lokalni ekonomski razvoj Leskovac
- Privredno društvo *Univerzal*
- Veće saveza samostalnih sindikata
- Trgovinsko-ugostiteljska škola

Ovo je pionirski poduhvat koji je prvi put okupio predstavnike tri vrlo različita sektora u Srbiji. Smatramo da je neophodno dalje raditi na jačanju ovakvih inicijativa i da projekat treba proširiti na čitavu Srbiju. Novonastalim LP je neophodna podrška u realizaciji njihovih planova kako bi imali i konkretne rezultate vidljive građanima i široj zajednici, čime će se doprineti da se promeni svest o značaju uključivanja građana u rešavanje problema zajednice. Takođe je potrebno raditi na jačanju manjih organizacija

civilnog društva u oblasti planiranja i upravljanja projektima kako bi dodatno mogli da obezbede sredstva za planirane aktivnosti.

5. Planovi za dalje: U planu nam je formiranje najmanje tri socijalna preduzeća, kao i kampanja za usvajanje nedostajuće zakonske regulative u vezi sa ovom problematikom. Nakon konstituisanja lokalnih vlasti uputićemo i njima poziv da se uključe u partnerstvo.

Pirot

Pokušaj sklapanja lokalnog partnerstva za prevenciju poplava i uklanjanje divljih deponija u PIROTU

1. Problem: Višegodišnje plavljenje sela u okolini Pirotu zbog nefunkcionalnog sistema kanala, od kojih su neki pretvoreni u divlje deponije. Opština je u više navrata organizovala interventno čišćenje, ali nije razvila potrebne mere i uslove kako bi sprečila njihovo novo formiranje.

2. Rešenje: Povezati i uključiti sve zainteresovane aktere zajednice koji mogu doprineti uspostavljanju trajnog rešenja za uklanjanje divljih deponija i regulisanje odvodnih kanala na teritoriji opštine Pirot. Ideja je da se ovim pokrene formiranje *Eko centra*.

3. Proces razvijanja LP: Grupa učesnika treninga održanog sredinom marta 2012. g. u Pirotu istakla je veličinu i značaj problema, te analizala mogućnost da se on rešava kroz lokalno međusektorsko partnerstvo. Upravljanje nastavkom aktivnosti na razradi i promociji ideje o LP preuzelo je lokalno ekološko udruženje *Gea*. Inicijativi se pridružio veći broj aktera: *Pirgos*, *Romsko srce*, *Zeleni zec*, *Fauna Evrope*, *Temštanka*, Institut za borilačke veštine *Crna kobra*, SUBNOR – civilna zaštita, *Zelena breza*, Opšte udruženje preduzetnika Pirot, *Srbijašume*, Kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, predstavnici političkih partija (Zeleni Srbija i Zelena ekološka partija) kao i mesne zajednice Barje, Rogoz, Derilovska kapija, Đeram, Tijabara i Provalija.

Do kraja maja su organizovali više sastanka, snimili kratki film o spornim deponijama, organizovali nastupe na lokalnim TV i radio stanicama, izveli promotivnu volontersku akciju čišćenja jedne deponije, i oglasili članak u *Pirotskim novinama*. Napravljen je nacrt Sporazuma i predat lokalnoj samoupravi, ali do ovog trenutka nisu dobili nikakav odgovor.

4. Potpisivanje Sporazuma: Sporazum nije potpisan jer do

sada lokalna samouprava nije pokazala interes da se na bilo koji način uključi u aktivnosti ovog programa.

5. Planovi za dalje: Ukoliko predstavnici vrha opštinske vlasti i dalje budu nezainteresovani za ovaj koncept rešavanja problema, inicijalna grupa će pokušati da uspostavi partnerstvo sa onim predstavnicima javnog sektora koji su do sada pokazali interesovanje da se uključe.

Priboj

Lokalno partnerstvo za razvoj seoskog turizma u PRIBOJU

1. Problem: Izrazito visoka stopa nezaposlenosti i slab privredni razvoj, kao i neiskorišćeni resursi čiste i netaknute prirode na teritoriji opštine. Priboju su potrebne nove ideje, nova radna mesta, razmena informacija i čvrsta saradnja. Uspeh lokalnog partnerstva prvenstveno zavisi od aktivnog učešća svih aktera na terenu.

2. Rešenje: Uspostavljanje međusektorske saradnje za podsticanje seoskog turizma. Lepote pribojskih sela i lekovitost Pribojske banje veliki su potencijal za privredni razvoj osiromašene opštine Priboj. Zajednička inicijativa lokalne vlasti, privatnog i civilnog sektora, uz učešće društveno aktivnih ljudi, može doprineti unapređenju i razvoju turističke ponude Priboja. Razvoj seoskog turizma je prepoznat kao oblast koja bi mogla da podstakne tri sektora (javni, privatni i civilni) da se udruže i zajednički rade na razvoju lokalne zajednice.

3. Proces razvijanja LP: Ideju o razvoju seoskog turizma su inicirali učesnici treninga održanog u novembru 2011, dok je koordinaciju narednih aktivnosti preuzela Regionalna razvojna agencija (RRA) *Zlatibor* iz Užica. Na razvijanju platforme za lokalno partnerstvo su učestvovali: RRA *Zlatibor*, Opština Priboj, OUP Priboj, Ženska inicijativa Priboj, Agronomski centar Priboj, Ekološki pokret *Lim*, Turistička organizacija Priboj.

Nakon niza aktivnosti na animiranju i uspostavljanju dijaloga između javnog, privatnog i civilnog sektora, od marta do maja 2012. organizovano je nekoliko sastanaka s lokalnim akterima, na kojima su usaglašeni platforma i tekst Sporazuma, kao osnova za zajedničko delovanje u budućnosti.

Kako do sada nije postojala komunikacija glavnih aktera tri sektora u zajednici, očekuje se da će uspostavljanjem ovog lokal-

nog partnerstva, uz finansijsku podršku lokalnih vlasti, uspeti da urade nešto dobro za širu društvenu zajednicu.

4. Potpisivanje Sporazuma: Sporazum o lokalnom partnerstvu za razvoj seoskog turizma potpisan je u Priboju 5. juna 2012. godine i tom prilikom je organizovan javni događaj koji je bio medijski praćen. Potpisnici Sporazuma su bili:

- Opština Priboj
- RRA Zlatibor
- Turistička organizacija Priboj
- Zavičajni muzej Priboj
- Ženska inicijativa Priboj
- Opšte udruženje preduzetnika Priboj
- Agronomski centar Priboj
- Udruženje *Radgost*
- Ekološki pokret *Lim*

5. Budući planovi: Prvi naredni korak će biti pravljenje inventara postojećih prirodnih, tehničkih, kulturno-istorijskih i ljudskih kapaciteta, a zatim izrada akcionog plana s prioritnim projektima. Nakon toga sledi proces prikupljanja sredstava kroz projekte.

Užice

Lokalno partnerstvo za formiranje Centra za zapošljavanje mladih i omladinsko preduzetništvo u UŽICU

1. Problem: Visoka stopa nezaposlenosti mladih, školovanih ljudi koji nemaju ni način ni priliku da steknu prva profesionalna iskustva. Obrazovni sistem je krut i proizvodi kadrove izvan potreba privrede. Nacionalna služba za zapošljavanje ima razvijene programe prekvalifikacije, ali najčešće za poznatog poslodavca. Istovremeno, poslodavci sve češće imaju teškoće da nađu osposobljene kadrove za svoje konkretne i specifične potrebe, a nisu u prilici da čekaju na postojeći usporeni sistem prekvalifikacije i dokvalifikacije.

2. Rešenje: Ideja je da se kroz međusektorsku saradnju upostavi Centar za zapošljavanje mladih i omladinsko preduzetništvo Grada Užica. Na taj način bi mladi nezaposleni ljudi bez radnog iskustva imali priliku i mogućnost da steknu nova znanja i kvalifikacije, a u skladu s potrebama privrede Grada Užica. Prepoznata neusklađenost obrazovnog sistema

mogla bi biti pokrenuta s mrtve tačke jer bi lokalno partnerstvo otvorilo prostor za konstruktivan dijalog.

3. Proces razvijanja LP: Analiza problema i početna razrada ideje pokrenuta je na treningu koji je održan u novembru 2011. g. u Užicu za predstavnike sva tri sektora. Koordinaciju narednih koraka u procesu iniciranja lokalnog partnerstva preuzela je Regionalna razvojna agencija *Zlatibor* Užice, ostali učesnici su bili Grad Užice (gradonačelnikov pomoćnik za socijalna pitanja), OUP *Užice*, NSZ filijala Užice, Ženski centar Užice, Udruženje nastavnika *Opstanak*, Biznis-inkubator, centar Užice, Građanska čitaonica *Libergraf*, Užički centar za ljudska prava i demokratiju.

Od marta do kraja maja održan je niz pojedinačnih konsultativnih sastanaka i tri zajednička, na kojima se raspravljalo o problemima i potencijalnim rešenjima i usaglašavan je tekst Sporazuma o uspostavljanju lokalnog partnerstva, što će predstavljati odličnu platformu za buduće zajedničke aktivnosti javnog, privatnog i civilnog sektora usmerene ka mladima koji traže posao ili planiraju da pokrenu sopstveni biznis. U okviru projektnih aktivnosti pripremljen je jedan amaterski promotivni film u vezi sa aktuelnom temom i održan je jedan javni skup.

Za vreme procesa je uočena izvesna doza nepoverenja mladih koji su se uključili u kasnijim fazama procesa, jer je nekoliko ranijih inicijativa civilnog sektora ostalo bez značajnijih rezultata. Ozbiljnost s kojom su se angažovali predstavnici sva tri sektora uverila ih je da ima smisla pokušati ponovo, na drugačiji način i uz podršku na koju su se svi ključni akteri obavezali.

4. Potpisivanje Sporazuma: Sporazum o lokalnom partnerstvu potpisan je u Užicu 6. juna 2012. Potpisnici sporazuma o lokalnom partnerstvu su bili:

- Grad Užice
- RRA Zlatibor
- Nacionalna služba za zapošljavanje, filijala Užice
- Biznis-inkubator, centar Užice
- Gradski kulturni centar Užice
- Ženski centar Užice
- Građanska čitaonica *Libergraf*
- Užički centar za ljudska prava i demokratiju
- Opšte udruženje preduzetnika Užica
- Udruženje nastavnika *Opstanak*

- Užički centar za prava deteta
- Regionalna kancelarija za mlade

5. Budući planovi: Ovo partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora može biti dobra platforma za buduće aktivnosti i projekte, povezivanje postojećih ljudskih, infrastrukturnih i organizacionih resursa radi realizacije delotvornijih mera u oblasti politike zapošljavanja i samozapošljavanja mladih. Takođe bi trebalo da doprinese efektivnijem opredeljivanju budžetskih sredstava u skladu s postojećim strateškim dokumentima na nivou grada.

Primer Sporazuma o lokalnom partnerstvu

Sporazum o lokalnom partnerstvu za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva grada Leskovca

Leskovac, 8. jun. 2012.

Potpisivanje Sporazuma o lokalnom partnerstvu rezultat je aktivnosti sprovedenih u okviru projekta ***Učešće javnosti kroz lokalna partnerstva***, koji sprovodi udruženje Građanske inicijative u partnerstvu sa Centrom nevladinih organizacija Slovenije (CNVOS) i Asocijacijom malih i srednjih preduzeća i preduzetnika Srbije (APPS)

Potpisnici (u nastavku teksta: partneri) Sporazuma o lokalnom partnerstvu (u nastavku teksta: Sporazum), koji deluju na području grada Leskovca

PREPOZNAJU potrebu za zajedničkim delovanjem na rešavanju problema nezaposlenosti kao područja od individualnog i zajedničkog interesa bitnog za ukupni društveno-ekonomski razvoj lokalne zajednice,

TEŽE da doprinesu bržem razvoju kroz saradnju javnog, privatnog i civilnog sektora i zajednički razvoj programa i projekata u funkciji rešavanja problema nezaposlenosti, i stoga se obavezuju da će u skladu sa svojim realnim mogućnostima podržati sve aktivnosti i inicijative usmerene u tom pravcu,

ISTIČU potrebu učvršćivanja odnosa između svih institucija i organizacija javnog, privatnog i civilnog sektora grada Leskovca u oblasti razvoja saradnje i sprovođenju Sporazuma, jačanju poslovnih i prijateljskih veza i solidarnosti među partnerima,

UKAZUJU na potrebu podsticanja i drugih odgovarajućih oblika saradnje kako bi se omogućio i podržao privredni i društveni razvoj na ovom području, s posebnim akcentom na rešavanje problema nezaposlenosti,

VERUJU u neophodnost izgradnje partnerstva i podsticanja neposredne konkretne saradnje koja će dovesti do kreiranja odgovarajućih strategija, programa i projekata, što će doprineti smanjenju nezaposlenosti i obezbeđivanju kadrova u skladu s potrebama privrede grada Leskovca i sveukupnog unapređenja ljudskih, organizacionih, materijalno-tehničkih i ekonomskih potencijala,

Partneri su usaglasili sledeće odredbe u cilju sprovođenja ovoga Sporazuma:

1. Naziv i područje delovanja lokalnog partnerstva za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva grada Leskovca

Lokalno partnerstvo za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva uspostavlja se na osnovu identifikovanih potreba partnera – institucija, ustanova, organizacija, udruženja i privrednih subjekata, koji svoje zajedničke interese i buduću saradnju potvrđuju overom i potpisima Sporazuma od strane njihovih ovlašćenih predstavnika.

Lokalno partnerstvo za formiranje Centra za razvoj socijalnog preduzetništva deluje na teritoriji grada Leskovca. Zajedničko delovanje i saradnju partneri smatraju prioritetnim sredstvom za razmenu iskustava i promociju zajedničkih inicijativa usmerenih na rešavanje problema nezaposlenosti i drugih oblasti o kojima se partneri usaglasile.

U prvoj fazi delovanja lokalnog partnerstva grada Leskovca, do uspostavljanja održivog modela lokalnog partnerstva u ovoj oblasti, tehničku podršku pružaće Opšte udruženje preduzetnika grada Leskovca.

2. Ciljevi i glavni zadaci lokalnog partnerstva grada Leskovca

Cilj uspostavljanja lokalnog partnerstva jeste da se osigura učešće partnera u procesu planiranja, sprovođenja i zagovaranja politike zapošljavanja putem formiranja i promovisanja socijalnih preduzeća i razvoja ljudskih potencijala doprinoseći stvaranju, razvoju, programiranju i praćenju dokumenata iz područja socijalnog preduzetništva na nivou gradskih programa i projekata. Za ostvarivanje definisanog cilja, partneri se obavezuju na sledeće:

- a) na razmenu informacija;
- b) na promociju i koordiniranje aktivnosti neophodnih za ostvarivanje trajne i intenzivne saradnje koju predviđa ovaj Sporazum i vrednovanje njegovih rezultata;
- c) na predstavljanje zajedničkih projekata za rešavanje problema ili drugih područja o kojima se partneri usaglasile;
- d) zajedničko utvrđivanje prioritetnih pravaca saradnje između partnera.

Partneri su se dogovorili i prihvataju da će sprovoditi sledeće aktivnosti i zadatke koji proizilaze iz Sporazuma:

- prepoznavanje ideja, problema i pokretanje inicijativa koje se tiču razvoja socijalnog preduzetništva i formiranja socijalnih preduzeća;

- povezivanje sa svim zainteresovanim akterima u cilju formiranja Centra za razvoj socijalnog preduzetništva;
- pokretanje projekata na nivou grada Leskovca i organizovanja njihovog sprovođenja, uz korišćenje svih zakonom dopuštenih izvora finansiranja;
- prezentacija i promocija lokalnog partnerstva grada Leskovca na lokalnom i nacionalnom nivou.

3. Prava i obaveze partnera u Lokalnom partnerstvu grada Leskovca

Tokom organizovanja i sprovođenja aktivnosti LP će primenjivati radna načela partnerstva i transparentnosti, kako na unutrašnjem, tako i na spoljašnjem nivou.

Partnerstvo u LP-u je dobrovoljno, a svaki partner obezbeđuje potrebne uslove u vezi sa svojim učešćem i doprinosom efikasnom funkcionisanju lokalnog partnerstva.

Trajanje članstva je neograničeno, a počinje danom potpisivanja Sporazuma o lokalnom partnerstvu.

Svaki partner može istupiti iz Sporazuma o partnerstvu, u slučaju da proceni da ne postoji razlog za delovanje u ovoj oblasti ili nema interesa da učestvuje u lokalnom partnerstvu.

Potpisivanjem Sporazuma o partnerstvu, partneri se obavezuju da će:

- aktivno i odgovorno učestvovati u aktivnostima LP-a prema svojim mogućnostima;
- učestvovati u razvijanju, sprovođenju, promociji, zagovaranju i vrednovanju dokumenata iz navedenog područja na nivou gradskih programa i projekata;
- učestvovati u organizaciji, pripremi i razradi predloga projekata na konkursima za dodelu sredstava iz EU, nacionalnih i lokalnih fondova;
- obezbediti funkcionisanje LP-a putem vlastitog doprinosa (tehnička i logistička podrška);
- razvijati i negovati dobru saradnju i partnerske odnose.

4. Unutrašnji odnosi

Partneri će, u cilju obezbeđivanja garancija za primenu ovog Sporazuma, organizovati redovne sastanke i po potrebi usvojiti interne dokumente kojima će se bliže definisati međusobni odnosi, način rada i funkcionisanje. Partneri se obavezuju da će na najbolji mogući način ispunjavati sve obaveze i poštovati sva pravila u skladu sa usvojenim internim dokumentima.

5. Poverljivost informacija

Partneri su dužni da kao poslovnu tajnu čuvaju poverljive informacije koje su saznali tokom svog članstva u lokalnom partnerstvu grada Leskovca.

Potpisnici sporazuma o lokalnom partnerstvu grada Leskovca

1.	Opšte udruženje preduzetnika Leskovca	Olivera Jović, predsednica
2.	Udruženje poslovnih žena Danica	Tatjana Nikolić, predsednica
3.	UG Žene za mir	Jelena Cakić, predsednica
4.	Centar za socijalni rad Leskovac	Snežana Milojković, direktorka
5.	Društvo za borbu protiv raka	Zoran Milovanović, Predsednik
6.	Udruženje pacijenata Hrast	Zorica Menković, predsednica
7.	Odbor za rodnu ravnopravnost grada Leskovca	Ana Volf
8.	Gradska uprava za društvene delatnosti	Marina Ljubisavljević, načelnica
9.	Rotary Club Leskovca	Dragana Madžarac Savić
10.	Foto-klub Leskovac	Filipović, predsednik
11.	UG Zdrava planeta	Miodrag Mitić, predsednik
12.	Tehnička škola Rade Metalac	Slavoljub Stanojević, direktor
13.	HTŠ Božidar Đorđević Kukar	Tane Kurtić, direktor
14.	MS, udruženje Jablaničkog okruga	Kata Stojanović, sekretar
15.	Udruženje distrofičara	Dragana Petrović, sekretar
16.	Srednja škola Grdelica	Zvezdan Anđelković, direktor
17.	Srednja škola Svetozar Krstić Toza, Vučje	Stanko Ranđelović, direktor
18.	Evropski pokret u Srbiji – lokalno veće Leskovac	Srđan Dimitrijević, predsednik
19.	Škola za tekstil i dizajn	Suzana Dimitrijević, direktorka
20.	UG Edukacioni centar	Violeta Stanković, zamenica predsednika UO
21.	Kancelarija za mlade Leskovac	Predrag Jović, koordinator
22.	Gradska uprava za privredu i poljoprivredu	

Šta smo naučili?

- Politička elita u Srbiji od 2000. godine u talasima sprovodi reforme, ali taj proces ide dosta neujednačeno i sporo. Većina promena do kojih je u ovom razdoblju ipak došlo bila je iznuđena.
- Neophodno je decentralizovati i demokratizovati sistem, obezbediti podelu i ravnotežu vlasti, ukinuti dominaciju izvršne grane vlasti i afirmisati pravnu državu, bez koje nema demokratije niti sigurnosti u privređivanju. Nadalje, neophodno je korigovati sistemske slabosti kao što su partokratija, visok stepen korupcije, slab kvalitet menadžmenta, loše korišćenje sredstava, slaba transparentnost i odgovornost političara za rad.
- Od velikog značaja je reforma države i lokalnih vlasti: treba uvoditi partnerski odnos države i lokalnih vlasti umesto hijerarhije, modernizovati sistem upravljanja, napraviti modernu, efikasnu administraciju koja funkcioniše po principima zasluga u radu. Uvođenje subsidijariteta jeste važna sistemska promena kojom bi se građani stavili u prvi plan u odnosu na programe lokalnih vlasti i države.
- Obezbediti efikasnije i kvalitetnije usluge građanima uz odgovorniji način korišćenja javnih finansija i dobara uopšte, uz afirmaciju profesionalizma i tržišnih principa privređivanja (konkurencija).
- Od velikog značaja je afirmacija demokratskog načina rada koji znači transparentnost i veću odgovornost rada svih organa vlasti, uključivanje građana u procese odlučivanja, redovno blagovremeno informisanje i jačanje civilnog društva, kao i stvaranje partnerstava.
- Da bi lokalna vlast mogla da kreira partnerstva, neophodno je da raspolaže imovinom (status zemljišta i njegova pravni promet mora biti kvalitetno regulisan i zaštićen), kao i da može autonomno planirati i upravljati finansijama.
- Za kreiranje partnerstava u oblasti lokalnog ekonomskog razvoja gradovi i opštine moraju imati ovlašćenje da pružaju određene javne usluge kao što su izdavanje različitih dozvola, obavljanje administrativnih usluga, inspekcije, obavljanje komunalnih poslova kao i određenih bezbednosnih poslova (komunalna policija i javna bezbednost). Lokalna vlast tako može stvoriti pogodan ambijent za privredne delatnosti prilagođen svojim kapacitetima i efikasnije privlačiti investicije u svoju sredinu.
- Potrebno je dodatno izgrađivati kapacitete svih potencijalnih aktera lokalnog partnerstva na više nivoa: raditi na uspostavljanju poverenja izmedju tri sektora, olakšati međusobnu komunikaciju, podizati svest o značaju lokalnih partnerstava kako bi se podigla motivacija svih zainteresovanih; kod preduzeća razvijati koncept društveno odgovornog poslovanja; obezbediti pomoć oko pisanja zajedničkih projekata.

Izvori i literatura

- *Building Local Partnerships: A guide to watershed partnerships*, www.ctic.purdue.edu/kyw/brochures/BuildingLocal.html
- Chanan, Gabriel: *Local community involvement: a handbook for good practice*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2005, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1998/73/en/1/ef9873en.pdf>,
- Gadbois, S. i dr.: *Situation concerning public information about and involvement in the decision-making processes in the nuclear sector, Assessment of information and participation practices in Europe*, DG TREN, 2006.
- Hren, A., Tomšič, Ž.: *Lokalna razvojna partnerstva: program širjenja podjetniškega znanja in informacij: metodološki priročnik*, Ljubljana: Pospesjevalni center za malo gospodarstvo, 2001.
- Kralj, M.: *Pregled prakse vključivanja javnosti u državama koje učestvuju u međunarodnom projektu CARL*, ARAO, 2005.
- *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2006, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/1998/05/en/1/ef9805en.pdf>,
- Šporar, P. i dr.: *Stručne osnove za program uključivanja nevladinih organizacija u pripremu, sprovođenje i vrednovanje razvojnih strateških dokumenata RS, CNVOS, REC*, Ljubljana, 2003.
- Wilcox, D.: *The Guide to Effective Participaton*, 1996, www.partnerships.org.uk/guide/main1.html
- Wilcox, D.: *The Guide to Development Trusts and Partnerships*, 1998, www.partnerships.org.uk/pguide/pships.htm
- Wilcox, D.: *A Short Guide to Partnerships*, 2004, www.partnerships.org.uk/part
- www.oecd.org
- www.ourpartnership.org.uk
- www.gov.si/arao
- www.cnvos.si
- www.gradjanske.org
- produkti učesnika i učesnica s treninga organizovanog u okviru projekta.

