



SMERNICE ZA GRAĐANSKO PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE REGIONALNIH I LOKALNIH PLANOVA UPRAVLJANJA OTPADOM



Novi Sad, avgust 2026.



INŽENJERI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

SMERNICE ZA GRAĐANSKO PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE REGIONALNIH I LOKALNIH PLANOVA UPRAVLJANJA OTPADOM

Novi Sad, avgust 2026.

SADRŽAJ

UVOD	5
1. OSNOVNI OKVIR ZA PRAĆENJE REGIONALNOG SISTEMA	6
1.1. Obaveze jedinica lokalne samouprave u oblasti upravljanja otpadom	6
1.2. Javnost rada i dostupnost informacija	7
2. MEHANIZMI UČEŠĆA JAVNOSTI	9
2.1. Učešće javnosti u planiranju i izradi	9
2.2. Učešće javnosti u praćenju sprovođenja	10
3. PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE REGIONALNOG SISTEMA	
UPRAVLJANJA OTPADOM	11
3.1. Definisanje cilja i obima praćenja	11
3.2. Prikupljanje dokumenata i mapiranje aktera	12
3.3. Analiza planova i praćenje realizacije	14
3.4. Plan daljeg praćenja i korišćenje nalaza	16
4. PRAĆENJE RADA REGIONALNOG JAVNOG KOMUNALNOG PREDUZEĆA	18
4.1. Utvrđivanje uloge i poslova regionalnog preduzeća	18
4.2. Praćenje upravljanja i razvoja kapaciteta	19
4.3. Praćenje planiranog i realizovanog poslovanja	20
4.4. Praćenje preuzimanja poverenih poslova i rezultata rada	22
5. PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA	
KAO ALAT ZA PRAĆENJE	23
6. KORIŠĆENJE INTERNET PRETRAGE I AI ALATA U MONITORINGU	26
7. NASTAVAK PRAĆENJA I UKLJUČIVANJE GRAĐANA	
– PRIMER REGIONA NOVI SAD	28

UVOD

Smernice koje su pred vama nastale su na osnovu preporuka istraživačkog tima u okviru projekta „Kreiranje modela za građanski nadzor nad sprovođenjem Plana za osnivanje Regionalnog centra za upravljanje otpadom Novi Sad i radom Javnog komunalnog preduzeća Regionalni centar za upravljanje otpadom Novi Sad“, kao i iskustva stečenog kroz kontinuirano praćenje uspostavljanja ovog sistema, koje Inženjeri zaštite životne sredine sprovode više od 20 godina.

Želja nam je da iskustvo, postupke i alate koje smo koristili podelimo sa pojedincima, organizacijama civilnog društva, neformalnim grupama, stručnom i drugom zainteresovanom javnošću, kako bismo im olakšali upoznavanje sa načinima praćenja regionalnih sistema upravljanja otpadom i neposredno uključivanje u monitoring.

Ova publikacija nije zamišljena kao iscrpna metodologija, već kao **praktična pomoć za prve korake u monitoringu**. Verujemo da deo naučenih lekcija i alata koje smo koristili može biti koristan i za praćenje drugih regionalnih sistema koji su već formirani ili čije je uspostavljanje planirano. Uključivanje građana u ove procese posebno je važno jer način na koji se upravlja otpadom nije samo pitanje funkcionisanja komunalnog sistema, već je neposredno povezano i sa **stanjem životne sredine i zdravljem ljudi**.

Smernice su organizovane tako da prate jasnu metodološku nit: razumevanje okvira → mogućnosti učešća → postavljanje parametara monitoringa → praćenje sistema → pribavljanje i provera informacija → nastavak monitoringa i uključivanje građana. One vode od prvog pitanja, šta je potrebno da znamo o regionalnom sistemu, preko pronalaženja i analize dokumenata, utvrđivanja ko je za šta odgovoran i praćenja planiranih aktivnosti, rokova i njihove realizacije, do detaljnijeg praćenja razvoja i rada preduzeća zaduženog za upravljanje regionalnim sistemom. Posebna pažnja data je delu koji se odnosi na dolazak do informacija koje nisu javno dostupne i kako koristiti internet pretragu i AI alate. Na primeru Regiona Novi Sad, završni deo pokazuje **kako se početno istraživanje može pretvoriti u kontinuirani monitoring, učiniti dostupnim javnosti i otvoriti za neposredno uključivanje građana**.

1. OSNOVNI OKVIR ZA PRAĆENJE REGIONALNOG SISTEMA

1.1. Obaveze jedinica lokalne samouprave u oblasti upravljanja otpadom

Polazna tačka za praćenje uspostavljanja i funkcionisanja regionalnog sistema upravljanja otpadom jeste poznavanje obaveza koje propisi utvrđuju za jedinice lokalne samouprave.

Osnovni zakon kojim se u Republici Srbiji uređuje ova oblast jeste **Zakon o upravljanju otpadom**¹. Planiranje upravljanja otpadom uređuje se kao povezan sistem, na nacionalnom nivou Vlada donosi Program upravljanja otpadom², jedinice lokalne samouprave koje čine region donose regionalni plan upravljanja otpadom, dok svaka jedinica lokalne samouprave donosi lokalni plan upravljanja otpadom za svoju teritoriju (član 13).

Udruživanje jedinica lokalne samouprave u regione, formalizuje se i uređuje posebnim sporazumom. Zakon propisuje da regionalni plan upravljanja otpadom donose skupštine dve ili više jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama ukupno živi najmanje 200.000 stanovnika. Regionalni plan može se doneti i za teritorije na kojima živi manje od 200.000 stanovnika, uz prethodno izrađenu studiju opravdanosti. Postupak njegove izrade i donošenja uređuje se već pomenutim **sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave** koje čine region; za donošenje plana potrebno je pribaviti i saglasnost Ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine kada se region nalazi na njenoj teritoriji (član 20).

Svaka jedinica lokalne samouprave donosi **lokalni plan upravljanja otpadom**, kojim definiše ciljeve upravljanja otpadom na svojoj teritoriji u skladu sa Programom i regionalnim planom upravljanja otpadom (član 21). Regionalni i lokalni planovi zato predstavljaju međusobno povezana planska dokumenta i prilikom praćenja regionalnog sistema potrebno ih je posmatrati zajedno.

Zakon definiše da se regionalni i lokalni planovi donose za period od **deset godina**, da se ponovo razmatraju svakih pet godina i, po potrebi, revidiraju i donose za narednih deset godina (član 22). Posebno je značajno da su kao sadržaj plana predviđeni i nadzor i praćenje mera i aktivnosti, kao i rokovi za njihovo izvršavanje. Upravo ovi podaci predstavljaju osnovu na kojoj se kasnije može proveravati šta je planirano, ko je nadležan za realizaciju i da li je određena obaveza izvršena u predviđenom roku.

Donošenjem plana obaveze jedinica lokalne samouprave ne prestaju. **Realizacija regionalnih i lokalnih planova predmet je godišnjeg izveštavanja**. Jedinice lokalne samouprave koje su donele regionalni plan jednom godišnje razmatraju izveštaj o njegovoj realizaciji; svaka jedinica lokalne samouprave jednom godišnje razmatra i izveštaj o realizaciji svog lokalnog plana. Izveštaji

¹ Zakon o upravljanju otpadom, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2025/109/35/reg>

² Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022–2031. godine u delu 6.1.1. navodi da se Republika Srbija na strateškom i investicionom nivou oslanja na opciju regionalnog upravljanja otpadom. Program daje smernice za uspostavljanje regiona, dok izbor regiona kojem će se priključiti ostaje odluka svake jedinice lokalne samouprave u okviru decentralizovanog pružanja usluga upravljanja komunalnim otpadom, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2022/12/1/reg>

se dostavljaju **Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine** (do 31. marta tekuće godine)³ i **nadležnom organu autonomne pokrajine**. Zakon predviđa i da ministar propiše sadržinu i obrazac ovih izveštaja.

Prilikom praćenja potrebno je imati u vidu i **promene pravnog okvira tokom perioda važenja planskih dokumenata**. Regionalni ili lokalni plan koji se trenutno sprovodi može biti donet na osnovu prethodnog zakona, dok su se u međuvremenu mogle promeniti obaveze koje se odnose na njegovo sprovođenje, razmatranje, reviziju ili izveštavanje.

● ZA PRAĆENJE JE VAŽNO UTVRDITI:	
 sporazum kojim je uspostavljen region	 rokove za ponovno razmatranje i reviziju planova
 važeći regionalni plan i lokalne planove svih jedinica lokalne samouprave koje čine region	 aktivnosti, rokove i nadležne aktere utvrđene planovima
 godišnje izveštaje o realizaciji regionalnog i lokalnih planova	 promene propisa značajne za sprovođenje i praćenje planova

1.2. Javnost rada i dostupnost informacija

Mogućnost građana da prate sprovođenje planova i rad nadležnih organa neposredno zavisi od dostupnosti informacija o njihovom radu. Osnov za to daje **Ustav Republike Srbije**⁴, koji garantuje pravo na obaveštenost - svako ima pravo da bude istinito, potpuno i blagovremeno obaveštavan o pitanjima od javnog značaja i pravo na pristup podacima koji su u posedu državnih organa i organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja (član 51).

Kako je upravljanje otpadom deo oblasti zaštite životne sredine, za njegovo praćenje posebno je značajna **Arhuska konvencija – Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine**⁵, koju je Republika Srbija potvrdila 2009. godine. Konvencija garantuje javnosti tri grupe prava: pristup informacijama o životnoj sredini, učešće u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i pristup pravnoj zaštiti.

Javnost rada dalje je uređena propisima koji regulišu rad pojedinih organa i nivoa vlasti. **Zakon o državnoj upravi** utvrđuje javnost rada organa državne uprave, dok **Zakon o lokalnoj samoupravi**, zajedno sa statutima gradova i opština i drugim lokalnim aktima, uređuje javnost rada organa jedinica lokalne samouprave. Za praćenje regionalnog sistema ovo je posebno značajno jer se veliki deo odluka o njegovom uspostavljanju i sprovođenju donosi upravo na lokalnom nivou.

³ Zakon o upravljanju otpadom, član 93.

⁴ Ustav Republike Srbije, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

⁵ Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2009_05/t05_0421.htm

Za građansko praćenje od važnosti je i **Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja**⁶, koji uređuje pravo na pristup informacijama kojima raspolažu organi javne vlasti. Jedan od važnih izvora predstavlja **Informator o radu**, koji se objavljuje u Jedinственом informacionom sistemu informatora o radu⁷. Ovaj sistem omogućava pristup informatorima državnih, pokrajinskih i lokalnih organa, javnih preduzeća, ustanova i drugih organa vlasti, a njegovo vođenje i održavanje u nadležnosti je Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.

Informacije potrebne za praćenje mogu se pronaći i na zvaničnim internet prezentacijama gradova i opština i drugih nadležnih organa, u službenim listovima, materijalima i odlukama skupština, planskim dokumentima, programima i izveštajima o radu, kao i u drugim javno dostupnim bazama podataka. Kako način objavljivanja nije ujednačen, isti dokument ponekad je potrebno tražiti kroz više zvaničnih izvora.

Ukoliko potrebna informacija ili dokument nisu javno dostupni, mogu se zatražiti korišćenjem **prava na slobodan pristup informacijama od javnog značaja** (videti poglavlje 5).

● GDE TRAŽITI INFORMACIJE I DOKUMENTE?						
						
zvanične internet prezentacije nadležnih organa, JLS i javnih preduzeća	Informatori o radu	službeni listovi gradova i opština	dnevni redovi, materijali, odluke i drugi dokumenti sa sednica skupština	planski dokumenti, programi i izveštaji o radu	zvanične baze podataka nadležnih institucija	ako informacija nije dostupna – ZAHTEV ZA PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA

⁶ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7>

⁷ Jedinствени informacioni sistema informatora o radu, <https://informator.poverenik.rs/naslovna>

2. MEHANIZMI UČEŠĆA JAVNOSTI

Organizacije civilnog društva, stručna javnost, pojedinci i druge zainteresovane strane mogu se u različitim fazama uključiti u procese koje sprovode i za koje su nadležni državni organi – od planiranja i izrade javnih politika i propisa do praćenja njihovog sprovođenja. Izbor mehanizma zavisi od toga u kojoj fazi se određeni proces nalazi i šta se učešćem želi postići. Ove Smernice ne daju detaljan pregled svih raspoloživih mehanizama, već izdvajaju one koji mogu biti korisni za praćenje uspostavljanja i funkcionisanja regionalnih sistema upravljanja otpadom.

2.1. Učešće javnosti u planiranju i izradi

Mogućnosti za uključivanje javnosti postoje već tokom planiranja i izrade javnih politika, propisa i planskih dokumenata. Način i trenutak uključivanja zavise od toga o kojoj vrsti dokumenta je reč, ko je nadležan za njegovu izradu i donošenje i kojim je propisima uređen postupak⁸. Zbog toga je prvi korak utvrditi koji dokument se priprema ili menja i upoznati se sa procedurom njegovog donošenja, a zatim proveriti koji mehanizmi za učešće javnosti su predviđeni.

Koristan početni izvor predstavlja **Platforma za upravljanje javnim politikama Republičkog sekretarijata za javne politike**⁹, koja na jednom mestu pruža informacije o celom procesu upravljanja javnim politikama i propisima.

Za učešće javnosti posebno je važno razlikovati **konsultacije i javnu raspravu**. Konsultacije se mogu sprovoditi tokom različitih faza procesa i služe tome da se od ciljnih grupa i drugih zainteresovanih strana prikupe podaci, stavovi, predlozi i komentari koji mogu biti korišćeni prilikom pripreme rešenja. Javna rasprava je kasnija faza, u kojoj se nacrt odnosno predlog dokumenta ili propisa stavlja na uvid i komentarisanje zainteresovanoj javnosti pre usvajanja.

Važan praktičan mehanizam za praćenje ovih procesa je **Portal eKonsultacije**¹⁰. Portal je uspostavljen kao deo Portala eUprava kako bi javnosti omogućio elektronsko učešće u pripremi i usvajanju dokumenata javnih politika i propisa. Organi državne uprave dužni su da na njemu objavljuju relevantne informacije o konsultacijama i javnim raspravama koje sprovode, pa se preko portala mogu pratiti otvoreni procesi i mogućnosti za dostavljanje komentara i predloga.

Za praćenje regionalnog sistema upravljanja otpadom značajno je pratiti i **najave izrade, izmene ili revizije** planskih dokumenata i drugih propisa, kako bi se na vreme uočile promene koje mogu uticati na dalji razvoj sistema i iskoristile mogućnosti za učešće javnosti.

⁸ Postupak planiranja i izrade javnih politika i propisa uređen je većim brojem propisa. Osnovni okvir predstavlja Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (Službeni glasnik RS, br. 30/2018), dok pojedina pitanja bliže uređuju podzakonski akti, među kojima su Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika (Službeni glasnik RS, br. 20/2025, 27/2026 i 30/2026) i Uredba o analizi efekata propisa (Službeni glasnik RS, br. 20/2025, sa izmenama iz 2026. godine). U zavisnosti od vrste dokumenta, organa koji ga priprema i donosi i oblasti koju uređuje, primenjuju se i drugi propisi i akti. Pravni okvir je tokom 2025. i 2026. godine menjan, uključujući i odredbe koje uređuju konsultacije sa zainteresovanom javnošću. Organizacije civilnog društva ukazale su da su izmenama iz marta 2026. u pojedinim slučajevima smanjene mogućnosti za učešće javnosti i transparentnost procesa pripreme javnih politika i propisa, posebno kroz mogućnost izuzimanja određenih dokumenata povezanih sa procesom pristupanja Evropskoj uniji od sprovođenja analize efekata i konsultacija sa javnošću.

⁹ Platforma za upravljanje javnim politikama, <https://prirucnici.rsjp.gov.rs/>

¹⁰ Portal eKonsultacije, <https://ekonsultacije.gov.rs/>

Detaljnije informacije o mogućnostima i metodama uključivanja javnosti dostupne su u **Priručniku za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa**¹¹ Republičkog sekretarijata za javne politike.

2.2. Učešće javnosti u praćenju sprovođenja

Učešće javnosti ne završava se usvajanjem dokumenta ili propisa. Javnost može biti uključena i u **praćenje njihovog sprovođenja i vrednovanje ostvarenih rezultata**, a sama Platforma za upravljanje javnim politikama praćenje¹², izveštavanje i vrednovanje obrađuje kao posebne delove procesa upravljanja javnim politikama.

Za potrebe građanskog monitoringa regionalnih sistema upravljanja otpadom, praćenje može obuhvatiti **prikupljanje i analizu javno dostupnih podataka i dokumenata, praćenje realizacije aktivnosti i rokova, rada nadležnih organa, radnih tela i javnih preduzeća, kao i poređenje planiranog sa realizovanim**. Upravo ovakav pristup detaljnije je razrađen u narednim poglavljima ovih Smernica.

Značajno je upoznati se i sa **zvaničnim mehanizmima praćenja i izveštavanja**. Platforma Republičkog sekretarijata za javne politike posebno obrađuje šta je predmet praćenja, korake u praćenju, ko ga vrši i kako se organizuje, kao i periode i vrste izveštavanja o sprovođenju dokumenata javnih politika. Za građanski monitoring ovi procesi predstavljaju važan izvor podataka, jer omogućavaju da se nalazi nezavisnog praćenja porede sa informacijama koje o realizaciji objavljuju sami nadležni organi.

Nalazi građanskog monitoringa zatim mogu biti osnov za **dalje delovanje javnosti**. Koji će mehanizam biti korišćen zavisi od onoga što je praćenjem utvrđeno: nekada će biti potrebno samo pribaviti dokument ili dodatnu informaciju, dok u drugim slučajevima nalaz može biti osnov za obraćanje nadležnom organu ili inspekciji, podnošenje inicijative, predstavke ili prijave, uključivanje drugih građana i organizacija ili javno zagovaranje promene. Kada se pristupi izradi ili izmeni dokumenta ili propisa, rezultati prethodnog monitoringa mogu poslužiti i kao osnov za učešće u konsultacijama ili javnoj raspravi.

Na taj način praćenje nije samo beleženje da li je određena obaveza izvršena. **Informacije prikupljene građanskim monitoringom mogu omogućiti javnosti da reaguje na uočene probleme, traži objašnjenja i predlaže promene, ali i da se argumentovano uključi u naredni ciklus planiranja**. Time se povezuju dve strane učešća javnosti opisane u ovom poglavlju - učešće u pripremi dokumenata i praćenje njihovog sprovođenja.

¹¹ Priručnik za učešće javnosti u planiranju, izradi i praćenju sprovođenja javnih politika i propisa, <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti/prirucnik-za-ucesce-javnosti-u-planiranju-izradi-i-pracenju-sprovođenja-javnih-politika-i-propisa-2/>

¹² Platforma za upravljanje javnim politikama, <https://prirucnici.rsjp.gov.rs/>

3. PRAĆENJE IMPLEMENTACIJE REGIONALNOG SISTEMA UPRAVLJANJA OTPADOM

3.1. Definisanje cilja i obima praćenja

Praćenje regionalnog sistema upravljanja otpadom može započeti iz različitih razloga. Povod može biti problem koji građani uočavaju u svojoj sredini, neadekvatno odlaganje otpada, divlja depozicija, požari, nedostatak mogućnosti za odvojeno sakupljanje pojedinih vrsta otpada, ali i informacija o kašnjenju određenog projekta ili potreba da se proveri da li je neka planirana aktivnost realizovana. Pre početka prikupljanja podataka zato je korisno što preciznije definisati **šta želimo da utvrdimo i zašto**.

Cilj praćenja ne mora od početka biti široko postavljen. Možemo želeći da proverimo, na primer, zašto još nije izgrađeno planirano reciklažno dvorište, šta se dešava sa izgradnjom transfer stanice ili da li je istekao rok za realizaciju određene aktivnosti. Sa druge strane, cilj može biti i praćenje uspostavljanja čitavog regionalnog sistema, što podrazumeva veći broj institucija, dokumenata, aktivnosti i duži period praćenja. Od postavljenog cilja zavisice **obim daljeg istraživanja**.

Već na početku treba proceniti i **raspoložive kapacitete za praćenje**: da li aktivnost sprovodi pojedinac, neformalna grupa ili organizacija, koliko vremena joj se može posvetiti i kojim znanjima i drugim resursima raspolažemo. Praćenje čitavog regionalnog sistema može obuhvatiti više jedinica lokalne samouprave i veliki broj dokumenata i nadležnih aktera. Ukoliko su kapaciteti ograničeni, praćenje se može usmeriti na određenu temu, element sistema, jedinicu lokalne samouprave ili konkretan vremenski period.

Na početku je potrebno definisati i **čemu će rezultati praćenja služiti i kakvoj promeni želimo da doprinesemo**. Cilj može biti bolje informisanje sopstvene organizacije ili lokalne zajednice, stvaranje baze podataka za dugoročnije praćenje, informisanje građana, ukazivanje nadležnim organima na uočene probleme ili pokretanje aktivnosti kojima se traži određena promena. Od toga će zavisiti šta se prati, ali i na koji način će se nalazi beležiti, predstavljati i dalje koristiti.

Primer – Region Novi Sad

Inženjeri zaštite životne sredine se kao strukovna organizacija već 20 godina bave temom upravljanja otpadom i zaštite životne sredine. Praćenje uspostavljanja regionalnog sistema za Region Novi Sad pokrenuto je sa ciljem da se doprinese njegovoj transparentnoj realizaciji, u skladu sa pravilima struke i uz prisustvo građanskog monitoringa, kako bi se mogući propusti pravovremeno uočili, a javnost bila informisana o promenama koje slede.

Potreba za praćenjem proizlazi i iz posledica koje neadekvatno upravljanje otpadom ima po životnu sredinu i zdravlje ljudi. Zbog toga je bilo važno utvrditi šta je planirano, koji su rokovi postavljeni, šta je do sada realizovano i koji akteri su odgovorni za dalje uspostavljanje sistema. Uzimajući u obzir da uspostavljanje sistema upravljanja otpadom ima dalekosežne posledice kako na ekonomiju tako i na zdravlje ljudi, i da su u pitanju kapitalne investicije sa velikim brojem aktera, građanski monitoring treba da doprinese da se smanji mogućnost pojave nepredviđenih aktivnosti i prevelikih troškova. Pored toga, angažman stručne javnosti dodatno doprinosi da se planirane aktivnosti sagledaju iz više uglova i sa aspekta najbolje dostupnih rešenja, jer sama administracija koja je zadužena za sprovođenje projekata najčešće nema kapacitet niti potrebna predznanja da bi mogla da isprati sve pojedinosti projekta.



PRE POČETKA PRAĆENJA

- Šta želimo da utvrdimo?
- Zašto nam je to važno?
- Koliko široko želimo da postavimo praćenje?
- Ko će sprovoditi praćenje i koliko vremena i resursa imamo?
- Čemu će rezultati služiti i kakvoj promeni želimo da doprinesemo?

3.2. Prikupljanje dokumenata i mapiranje aktera

Kada su cilj i obim praćenja definisani, sledeći korak je utvrđivanje koji dokumenti su potrebni, gde se mogu pronaći i ko su akteri odgovorni za aktivnosti koje želimo da pratimo. Količina materijala zavisice od postavljenog cilja: za praćenje jednog konkretnog problema može biti dovoljan manji broj dokumenata, dok praćenje čitavog regionalnog sistema zahteva pregled izvora za sve jedinice lokalne samouprave koje čine region.

Ako je predmet praćenja regionalni sistem, među prvim dokumentima treba pronaći sporazum kojim su jedinice lokalne samouprave uredile regionalnu saradnju. Iz njega se može utvrditi ko čini region, šta je predmet saradnje, koje su obaveze članica i kako je uređeno zajedničko postupanje. Sporazum može sadržati i informacije o telima zaduženim za koordinaciju, osnivanju zajedničkog preduzeća i drugim mehanizmima za sprovođenje planiranih aktivnosti. Potrebno je proveriti i da li je sporazum kasnije menjan ili dopunjavan.

Sledeći korak je pronalaženje važećeg regionalnog plana upravljanja otpadom i lokalnih planova svih JLS koje čine region. Planove treba potražiti u bazi planova upravljanja otpadom Agencije za zaštitu životne sredine¹³, a zatim i na zvaničnim internet prezentacijama gradova i opština. Ako plan nije pronađen u bazi Agencije, to ne znači da nije donet ili da ne postoji – potrebno je nastaviti pretragu drugih zvaničnih izvora.



KADA PRVI PUT OTVORITE PLAN, PRONAĐITE:

- ko ga je doneo
- kada
- za koji period
- zašto je donet
- na koje područje se odnosi
- osnov regionalnog povezivanja
- prethodni plan
- akcioni plan

¹³ Agencija za zaštitu životne sredine, baza planova upravljanja otpadom, https://sepa.gov.rs/planovi_otpad/

Regionalni i lokalni planovi mogu biti veoma obimni, pa za početak nije neophodno detaljno analizirati svaki njihov deo. U prvom čitanju treba pronaći osnovne informacije: ko je i kada doneo plan, za koji period, zbog čega je donet, na koje područje se odnosi, koje JLS čine region, na osnovu kog sporazuma je regionalna saradnja uspostavljena, da li je postojao prethodni plan i gde se u dokumentu nalazi akcioni plan. Akcioni plan je posebno značajan jer vodi ka konkretnim ciljevima, merama, aktivnostima, rokovima i nadležnim akterima koji će biti predmet detaljnije analize.

Pored sporazuma i planova, za praćenje mogu biti značajne odluke o donošenju planova, njihove izmene i dopune, izveštaji o realizaciji, kao i rešenja i drugi akti kojima su osnovane radne grupe, komisije i druga tela koja su jedinice lokalne samouprave formirale za pojedine poslove vezane za planiranje i/ili implementaciju. U zavisnosti od predmeta praćenja, mogu biti korisni i programi i izveštaji o radu, budžetski dokumenti, projektna dokumentacija i drugi akti koji mogu pokazati šta je preduzeto radi realizacije planiranih aktivnosti.

Posebnu pažnju treba posvetiti odlukama, rešenjima i drugim aktima objavljenim u službenim listovima. Nije dovoljno zabeležiti samo njihov naziv i broj službenog lista. Treba proveriti pravni osnov za donošenje akta, ko ga je doneo, ko ga je predložio kada je to navedeno, datum donošenja, dokumente i ranije akte na koje se poziva, kao i da li menja ili stavlja van snage neki prethodni akt. Ovi podaci često otvaraju put ka drugim dokumentima važnim za praćenje.



KADA PRONAĐETE AKT U SLUŽBENOM LISTU, PROVERITE:

- pravni osnov
- ko ga je doneo
- predlagača, ako je naveden
- datum
- dokumente i prethodne akte na koje se poziva
- šta menja ili stavlja van snage

Dokumente i informacije prvenstveno treba tražiti u zvaničnim izvorima: na internet prezentacijama gradova i opština, u službenim listovima, Informatorima o radu i bazama podataka, ali i na internet prezentacijama ministarstava, pokrajinskih organa, javnih preduzeća i drugih institucija uključenih u realizaciju. Korisne mogu biti i medijske objave i vesti, posebno kao trag da određeni dokument, projekat ili aktivnost postoje, ali informacije pronađene na ovaj način, kada god je moguće, treba proveriti u zvaničnom izvoru.

Paralelno sa prikupljanjem dokumenata potrebno je napraviti mapu aktera. Za aktivnosti koje su predmet praćenja treba utvrditi ko je prema planu ili drugom aktu nadležan za njihovu realizaciju, ali i koji drugi organi, institucije, javna preduzeća i tela u njima učestvuju.

Veća količina dokumenata brzo postaje nepregledna, naročito kada se prati više JLS, pa je od početka korisno napraviti jednostavnu internu evidenciju i sistem za čuvanje prikupljenog materijala. Za svaki dokument mogu se beležiti naziv, JLS ili region na koji se odnosi, datum i organ koji ga je

doneo, period važenja, izvor i link, kao i informacije ili dokumenti koji još nedostaju. Dokumente je korisno organizovati u unapred definisane foldere, tako da ih je moguće lako pronaći i povezati tokom kasnije analize.

Primer – Region Novi Sad

Praćenje Regiona Novi Sad zahtevalo je prikupljanje dokumenata za Grad Novi Sad i sedam opština koje čine Region. Polaznu osnovu činili su Sporazum o saradnji i njegove izmene (Aneks), regionalni planovi, a zatim lokalni planovi svih članica Regiona, odluke o njihovom donošenju i izveštaji o realizaciji. Istraživanje je dalje vodilo ka aktima o radnim i koordinacionim telima, dokumentima različitih nivoa vlasti i dokumentima zajedničkog javnog komunalnog preduzeća.

U praksi se pokazalo da način objavljivanja dokumenata nije ujednačen. Plan i odluka o njegovom donošenju nisu uvek dostupni na istom mestu, službeni listovi različitih JLS organizovani su i objavljeni na različite načine, a pojedini dokumenti nisu pronađeni ni u očekivanim zvaničnim izvorima. I sama aktuelna baza Agencije pokazuje da za deo JLS i regiona pojedini planovi nisu dostupni Agenciji. Zato je tokom praćenja važno razlikovati podatak da dokument nije pronađen ili nije javno dostupan od zaključka da dokument nije donet ili ne postoji.

ORGANIZUJTE PRIKUPLJENE PODATKE

Za dokument beležite:

- naziv
- JLS/region
- datum
- donosilac
- period važenja
- izvor/link
- povezane dokumente
- šta nedostaje



Za aktera beležite:

- naziv
- ulogu/nadležnost
- aktivnosti za koje je odgovoran
- dokument iz kojeg ta odgovornost proizlazi

3.3. Analiza planova i praćenje realizacije

Nakon prikupljanja potrebnih dokumenata može se pristupiti analizi onoga što je planirano i praćenju njegove realizacije. Polaznu tačku predstavlja **akcioni plan**, odnosno deo planskog dokumenta u kojem su ciljevi i mere prevedeni u konkretne aktivnosti, rokove i nadležne aktere. U zavisnosti od cilja monitoringa, nije neophodno analizirati sve aktivnosti iz plana, mogu se izdvojiti samo one koje se odnose na pitanje ili deo sistema koji želimo da pratimo.

Za svaku izabranu aktivnost potrebno je zabeležiti najmanje **šta je planirano, ko je nadležan za realizaciju i koji rok je postavljen**. Ukoliko se ista aktivnost pojavljuje u regionalnom i lokalnom planu, njihove odredbe treba uporediti, jer se rokovi, nadležni akteri ili način realizacije mogu razlikovati.

Posebno je korisno proveriti i **prethodne planske dokumente**, ukoliko postoje, odnosno ukoliko je konkretan region formiran ranije. Aktivnost koja se nalazi u važećem planu možda nije prvi put planirana u njemu: mogla je biti predviđena prethodnim regionalnim ili lokalnim planom, sa ranijim rokom za realizaciju. Povezivanjem planova moguće je pratiti kako su se određena aktivnost, rok ili planirano rešenje menjali tokom vremena.

Sledeći korak je utvrđivanje **šta je od planiranog zaista realizovano**. Najvažniji izvor za to trebalo bi da budu godišnji izveštaji o realizaciji regionalnih i lokalnih planova. U njima treba tražiti podatke o statusu pojedinih aktivnosti, postignutim rezultatima, razlozima za kašnjenje ili odstupanje od plana i eventualno utvrđenim novim rokovima. Kada izveštaj nije javno dostupan, treba proveriti da li postoji odluka ili drugi akt o njegovom razmatranju ili usvajanju, a sam izveštaj zatražiti od nadležnog organa.

Izveštaji, međutim, ne moraju biti jedini izvor podataka o realizaciji. Informacije se mogu nalaziti u dokumentima nadležnih organa i javnih preduzeća, budžetskim i projektnim dokumentima, javnim nabavkama, izveštajima radnih tela, kao i u drugim zvaničnim izvorima. Medijske objave i informacije dobijene od građana mogu ukazati na promenu ili problem koji treba proveriti, ali je za zaključak o statusu realizacije, kada god je moguće, potrebno pronaći potvrdu u zvaničnom izvoru.

Na osnovu prikupljenih podataka može se napraviti **trenutni presek stanja**. Za svaku aktivnost treba utvrditi da li je realizovana, da li je realizacija u toku ili nije započeta, da li je prvobitni rok istekao i da li je u međuvremenu određen novi rok. Ako raspoloživi podaci nisu dovoljni za pouzdan zaključak, i to treba evidentirati – „nema dovoljno podataka za utvrđivanje statusa“ predstavlja nalaz monitoringa, a ne razlog da se status pretpostavi.

Primer – Region Novi Sad

U slučaju Regiona Novi Sad, poređenje dva regionalna plana i lokalnih planskih dokumenata omogućilo je da se za pojedine elemente sistema prati **kako se planiranje menjalo tokom vremena**. Za sanitarnu deponiju, transfer stanice, reciklažna dvorišta i osnivanje zajedničkog JKP izdvojeni su rokovi iz različitih planskih dokumenata, a zatim upoređeni sa podacima o njihovoj realizaciji.

Izveštaji o realizaciji planova nisu bili javno dostupni u svim slučajevima, pa je deo dokumentacije pribavljen putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Dobijeni izveštaji omogućili su da se podaci iz planova uporede sa informacijama o tome šta je u međuvremenu realizovano, šta je još u toku i gde su prvobitno planirani rokovi istekli.

Na taj način nije posmatrano samo da li je neka aktivnost danas realizovana, već i kada je prvi put bila planirana, koji su rokovi u međuvremenu istekli i koji novi rokovi su postavljeni. Za prikaz ovih podataka korišćene su vremenske linije, koje omogućavaju da se na jednom mestu prikaže odnos između planiranja i realizacije.



ZA SVAKU AKTIVNOST ZABELEŽITE

- Šta je planirano?
- U kom dokumentu?
- Ko je nadležan?
- Koji je rok?
- Šta izveštaji i drugi izvori kažu o realizaciji?
- Da li je rok istekao?
- Da li je određen novi rok?
- Trenutni status: realizovano / u toku / nije realizovano / nema dovoljno podataka.

3.4. Plan daljeg praćenja i korišćenje nalaza

Kada je napravljen trenutni presek stanja, potrebno je odrediti **šta će biti predmet daljeg praćenja**. Prioritet mogu biti aktivnosti koje nisu realizovane u predviđenom roku, aktivnosti čija je realizacija u toku, novi rokovi utvrđeni planskim ili drugim dokumentima, kao i pitanja za koja tokom analize nije bilo dovoljno podataka. Nije neophodno nastaviti jednakim intenzitetom pratiti sve što je analizirano, izbor prioriteta treba povezati sa ciljem monitoringa definisanim na početku.

Za odabrane aktivnosti korisno je napraviti jednostavan **plan praćenja**: šta proveravamo, kod kog aktera, iz kog izvora i kada. Neke informacije ima smisla proveravati periodično, dok su druge vezane za konkretan rok ili događaj, završetak planirane aktivnosti, donošenje ili reviziju plana, objavljivanje godišnjeg izveštaja, usvajanje programa ili budžeta. Na ovaj način moguće je unapred označiti važne datume i napraviti svojevrzne podsetnike za narednu proveru.

Tokom daljeg praćenja potrebno je **ažurirati već prikupljene podatke**, a ne svaki put počinjati istraživanje iznova. Novu informaciju treba povezati sa dokumentima i nalazima na koje se odnosi: zabeležiti novi rok, promenu statusa aktivnosti, novi dokument ili promenu nadležnog aktera. Na taj način početni presek stanja vremenom postaje baza koja pokazuje kako se realizacija regionalnog sistema razvija.

Nalazi monitoringa mogu se koristiti na različite načine, u zavisnosti od cilja koji je postavljen na početku. Mogu poslužiti za **informisanje građana, obraćanje nadležnim organima, traženje dodatnih informacija ili obrazloženja, pokretanje inicijativa, uključivanje drugih organizacija i zainteresovane javnosti ili javno zagovaranje potrebnih promena**. Pri njihovom predstavljanju važno je jasno razlikovati ono što je potvrđeno dokumentima od pitanja za koja informacije nisu dostupne ili ih tek treba proveriti.

Praćenje regionalnog sistema zato nije jednokratna analiza. Promene u realizaciji projekata, planskim dokumentima, rokovima i nadležnostima zahtevaju da se **plan praćenja periodično prilagođava**, a prioriteti menjaju u skladu sa novim nalazima i razvojem sistema.

Primer – Region Novi Sad

Nakon početnog pregleda Regiona Novi Sad izdvojeni su elementi sistema koje smo prepoznali kao posebno važne za dalje praćenje. Dokumenti i nalazi prikupljeni tokom istraživanja predstavljaju **početnu osnovu koja će se dalje dopunjavati i ažurirati novim podacima.**

Jedan od ciljeva Inženjera zaštite životne sredine jeste da rezultati praćenja budu **dostupni građanima i zainteresovanoj javnosti**, ali i da se stvore mogućnosti za njihovo dalje uključivanje u monitoring. Za aktivnosti koje još nisu realizovane i rokove koji tek predstoje zato su određeni termini narednih provera i napravljen plan za nastavak praćenja najavljenih koraka. Kao jedan od alata za nastavak monitoringa i uključivanje građana odabrano je **uspostavljanje posebne internet stranice** posvećene praćenju implementacije regionalnog sistema za Region Novi Sad, na kojoj će svi dokumenti do kojih se došlo tokom istraživanja biti dostupni, a koja će se vremenom nadograđivati i postati osnova za građanski monitoring ne samo tokom izgradnje i uspostavljanja samog sistema, već i za praćenje njegovog rada i funkcionisanja.



NAPRAVITE PLAN DALJEG PRAĆENJA

Za svaku odabranu aktivnost odredite:

- Šta dalje pratimo?
- Ko je nadležan?
- Koji je sledeći važan rok ili događaj?
- Kada ponovo proveravamo stanje?
- Gde ćemo tražiti novu informaciju?
- Kako ćemo evidentirati promenu?
- Šta ćemo uraditi sa nalazom?

4. PRAĆENJE RADA REGIONALNOG JAVNOG KOMUNALNOG PREDUZEĆA

Propisi koji definišu upravljanje otpadom ne određuju osnivanje zajedničkog javnog komunalnog preduzeća kao obavezan model organizovanja regionalnog sistema. U pojedinim regionima u Srbiji, međutim, jedinice lokalne samouprave opredelile su se za osnivanje zajedničkog preduzeća koje obavlja poslove značajne za funkcionisanje regionalnog sistema. Ukoliko je takvo preduzeće osnovano ili je njegovo osnivanje planirano, ono predstavlja jednog od važnih aktera koje treba uključiti u praćenje.

Uspostavljanje regionalnog sistema podrazumeva razvoj infrastrukture i organizovanje poslova koji povezuju više jedinica lokalne samouprave. Zbog toga je važno pratiti **koji poslovi su povereni regionalnom preduzeću, kako ono razvija kapacitete za njihovo obavljanje, kada ih preuzima i kakve rezultate ostvaruje**. Obim praćenja treba prilagođavati fazi razvoja samog preduzeća i regionalnog sistema.

4.1. Utvrđivanje uloge i poslova regionalnog preduzeća

Prvi korak je utvrđivanje **zbog čega je regionalno preduzeće osnovano i koje poslove treba da obavlja**. Sporazum o regionalnoj saradnji, regionalni i lokalni planovi i drugi dokumenti koji su prethodili njegovom osnivanju mogu pokazati kakva je uloga preduzeća bila predviđena tokom planiranja regionalnog sistema.

Zatim treba analizirati **osnivački akt preduzeća i njegove eventualne izmene**. Iz njega se mogu utvrditi delatnosti i poslovi preduzeća, način upravljanja i odlučivanja, kao i prava i obaveze jedinica lokalne samouprave i/ili drugih osnivača. Poređenjem ovih odredbi sa sporazumom i planskim dokumentima moguće je proveriti da li je i na koji način prvobitno planirana uloga regionalnog preduzeća preneti u njegov formalni delokrug rada.

Osnivačke i druge osnovne podatke o preduzeću treba tražiti iz **više zvaničnih izvora**. Polazna mesta mogu biti internet prezentacija samog preduzeća, Agencija za privredne registre i službeni listovi jedinica lokalne samouprave koje su njegovi osnivači. Posebno kod regionalnog preduzeća koje je formirano kao zajedničkog preduzeća gradova i opština regiona, treba imati u vidu da se dokumenti o njegovom osnivanju mogu nalaziti u službenim listovima više JLS, jer njihove skupštine mogu pojedinačno donositi akte potrebne za osnivanje i uređivanje rada zajedničkog preduzeća.

Praćenje se ne završava utvrđivanjem poslova koji su preduzeću formalno povereni. Potrebno je dalje proveravati koje od tih poslova preduzeće zaista obavlja i da li se i kako njegov delokrug menja sa razvojem regionalnog sistema.

Primer – Region Novi Sad

Za Region Novi Sad osnivanje zajedničkog preduzeća predviđeno je **Sporazumom o saradnji iz 2010. godine**, kojim su navedeni i poslovi koje bi buduće preduzeće trebalo da obavlja. Njegovo osnivanje i uloga kasnije su predviđani i regionalnim planskim dokumentima. JKP „Regionalni centar za upravljanje otpadom“ Novi Sad formirano je tek 2024. godine.



U našem slučaju, praćenje osnivanja zahtevalo je pregled akata svih osam JLS koje čine Region jer su njihove skupštine najpre usvajale odluke kojima je prihvaćen tekst Ugovora o osnivanju,



ZA UTVRĐIVANJE ULOGE REGIONALNOG JKP PROVERITE:

- Da li je osnivanje preduzeća planirano i kojim dokumentima?
- Ko su njegovi osnivači i kako je sproveden postupak osnivanja?
- Koji je važeći osnivački akt i da li je kasnije menjan?
- Koji poslovi su preduzeću bili namenjeni sporazumom i planskim dokumentima?
- Koje delatnosti i poslove utvrđuje osnivački akt?
- Da li su osnovni dokumenti dostupni na sajtu preduzeća, u APR-u i službenim listovima osnivača?

4.2. Praćenje upravljanja i razvoja kapaciteta

Nakon utvrđivanja uloge i poslova regionalnog preduzeća potrebno je pratiti **uspostavljanje i funkcionisanje njegovih organa, kao i razvoj kapaciteta potrebnih za obavljanje poverenih poslova**. Polaznu osnovu predstavljaju Zakon o javnim preduzećima, osnivački akt i statut konkretnog preduzeća, kojima su uređeni organi, njihove nadležnosti i način upravljanja.

Kod modela zajedničkog preduzeća posebno je važno utvrditi **na koji način jedinice lokalne samouprave koje su ga osnovale učestvuju u upravljanju i odlučivanju**. Treba pratiti imenovanja i promene članova organa, trajanje njihovih mandata, kao i eventualne promene osnivačkog akta i statuta kojima se način upravljanja menja. Rešenja o imenovanju i razrešenju i druge odluke osnivača treba tražiti na internet prezentacijama preduzeća i JLS, u službenim listovima i drugim zvaničnim izvorima.

Praćenje razvoja preduzeća treba da obuhvati i **kadrovske i organizacione kapacitete**. Broj i struktura zaposlenih, unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta mogu pokazati kako se preduzeće priprema za poslove koje treba da preuzme. Ove podatke treba posmatrati tokom vremena i povezivati sa razvojem infrastrukture i proširivanjem poslova preduzeća.

Nije, međutim, cilj procenjivati kapacitete samo na osnovu broja zaposlenih ili pojedinačnih organizacionih promena. Važnije je pratiti **da li se razvoj preduzeća odvija uporedo sa poslovima koje treba da preuzme** i da li se stvaraju organizacioni, kadrovski i drugi uslovi za njihovo obavljanje.

Primer – Region Novi Sad

Istraživanje je pokazalo da uspostavljanje regionalnog sistema u Regionu Novi Sad kasni u odnosu na planirane rokove, a sa zakašnjenjem je osnovano i zajedničko JKP. Zbog toga je za dalje praćenje važno posmatrati kako se, uporedo sa razvojem sistema, razvijaju upravljački, kadrovski i organizacioni kapaciteti preduzeća.

Jedno od pitanja za dalje praćenje jeste prelazak sa Privremenog nadzornog odbora na Nadzorni odbor predviđen Ugovorom o osnivanju. Istraživanje je takođe pokazalo da planirano povećanje broja zaposlenih nije realizovano. Ove podatke dalje ćemo pratiti kroz programe poslovanja i izveštaje o njihovoj realizaciji, kao i Informator o radu preduzeća.¹⁴



ZA PRAĆENJE UPRAVLJANJA I KAPACITETA PROVERITE:

- Da li su uspostavljeni organi predviđeni osnivačkim aktom i statutom i kako osnivači učestvuju u upravljanju?
- Ko je imenovan u organe preduzeća, na koji period i da li je bilo promena?
- Kakav razvoj kadrovskih i organizacionih kapaciteta je planiran, a šta je realizovano?
- Da li razvoj kapaciteta prati poslove koje preduzeće treba da preuzme?

4.3. Praćenje planiranog i realizovanog poslovanja

Važan izvor za kontinuirano praćenje javnog preduzeća predstavlja **Program poslovanja za određenu godinu**. U njemu se mogu pronaći podaci o aktivnostima koje preduzeće planira, prihodima i rashodima, investicijama, zaposlenima, planiranim nabavkama i drugim elementima poslovanja. Na program poslovanja saglasnost daju osnivači, pa kod zajedničkog JKP treba pratiti i odgovarajuće odluke skupština JLS koje su ga osnovale.

Za praćenje realizacije posebno su značajni **Izveštaji o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti iz programa poslovanja**. Oni se izrađuju tromesečno, što omogućava da se realizacija prati tokom godine, a izveštaj za period od 1. januara do 31. decembra daje pregled cele

¹⁴ O korišćenju programa poslovanja i izveštaja o njihovoj realizaciji za potrebe praćenja detaljnije u poglavlju 4.3.

poslovne godine. Ovi dokumenti omogućavaju neposredno poređenje onoga što je programom poslovanja planirano sa podacima o njegovoj realizaciji. Zakon o javnim preduzećima¹⁵ predviđa tromesečno izveštavanje o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti.

U zavisnosti od cilja monitoringa, mogu se pratiti realizacija planiranih aktivnosti, prihodi i rashodi, investicije, broj i struktura zaposlenih i drugi podaci povezani sa razvojem preduzeća i poslovima koje treba da preuzme. Posebno je korisno upoređivati dokumente iz više uzastopnih godina: tako se mogu uočiti aktivnosti koje se ponovo planiraju, a nisu realizovane, promene planova i postepeni razvoj kapaciteta preduzeća.

Dodatni izvor predstavljaju **planovi i postupci javnih nabavki**. Kada je za određenu planiranu aktivnost potrebna nabavka opreme, usluga ili radova, može se proveriti da li je nabavka planirana, da li je postupak pokrenut i kakav je njegov ishod. Na taj način moguće je povezati program poslovanja, njegovo izvršenje i konkretne korake preduzete radi realizacije planiranih aktivnosti.

Primer – Region Novi Sad

U programima poslovanja JKP „Regionalni centar za upravljanje otpadom“ Novi Sad za tri posmatrane godine ponavljaju se isti preduslovi za početak potpunog funkcionisanja regionalnog sistema: donošenje novih lokalnih odluka, zaključivanje ugovora sa preduzećima nadležnim za prikupljanje komunalnog otpada, obezbeđivanje potrebnih dozvola i utvrđivanje cene tretmana i odlaganja otpada. Njihovo ponavljanje pokazalo je da je upravo ove aktivnosti potrebno nastaviti pratiti.

Izveštaji o stepenu usklađenosti planiranih i realizovanih aktivnosti, međutim, ne omogućavaju da se utvrdi stepen realizacije svakog od navedenih zadataka. Istovremeno, iz drugih dokumenata prikupljenih tokom istraživanja vidi se učešće JKP u pojedinim aktivnostima i projektima povezanim sa uspostavljanjem regionalnog sistema, koje nije vidljivo iz ovih izveštaja.



KOD PRAĆENJA POSLOVANJA PROVERITE

- Šta je predviđeno Programom poslovanja za tekuću godinu?
- Šta tromesečni izveštaji pokazuju o realizaciji planiranih aktivnosti?
- Šta je na kraju godine realizovano, a šta nije?
- Da li se iste nerealizovane aktivnosti ponovo pojavljuju u narednom Programu?
- Da li su razlozi odstupanja navedeni?
- Da li podatke treba proveriti i ukrstiti sa drugim izvorima?

¹⁵ Zakon o javnim preduzećima, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/15/1/reg>, Uredba o utvrđivanju elemenata godišnjeg programa poslovanja za 2026. godinu, odnosno trogodišnjeg programa poslovanja za 2026-2028. godine javnih preduzeća u drugim oblicima organizovanja koji obavljaju delatnost od opšteg interesa čiji je osnivač autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/103/5/reg>

Zbog toga je za praćenje rada regionalnog JKP važno ukrštati programe poslovanja i izveštaje sa drugim dokumentima i informacijama prikupljenim tokom praćenja regionalnog sistema. Podatak koji nije pronađen u jednom dokumentu ne znači nužno da određena aktivnost nije sprovedena, već da njen status treba proveriti iz drugih dostupnih izvora.

4.4. Praćenje preuzimanja poverenih poslova i rezultata rada

Osnivanje regionalnog preduzeća i definisanje njegovih poslova ne znači da ono odmah počinje da ih obavlja. Posebno tokom uspostavljanja regionalnog sistema je potrebno pratiti koje poslove preduzeće zaista preuzima, kada počinje da ih obavlja i kako se njegov stvarni obim rada menja tokom vremena.

Polaznu osnovu predstavljaju poslovi utvrđeni osnivačkim aktom i aktivnosti planirane programima poslovanja, ali podatke treba povezivati i sa dokumentima koji se odnose na implementaciju regionalnog sistema. Izveštaji o realizaciji planova, projektna dokumentacija, dokumenti nadležnih organa i drugi zvanični izvori mogu pokazati da regionalno preduzeće već učestvuje u određenim aktivnostima i pre nego što regionalni sistem počne da funkcioniše u punom obimu.

Kada preduzeće počne da obavlja delatnosti zbog kojih je osnovano, potrebno je pratiti i **rezultate njegovog rada**. Koji podaci će biti relevantni zavisiće od konkretnih poslova koje je preduzeće preuzelo, pa se i obim monitoringa vremenom može proširivati.

Primer – Region Novi Sad

JKP „Regionalni centar za upravljanje otpadom“ Novi Sad još nije počelo da obavlja svoju pretežnu delatnost – tretman i odlaganje neopasnog otpada. To, međutim, ne znači da preduzeće nema ulogu u tekućem procesu uspostavljanja regionalnog sistema. Tokom istraživanja, u drugim dokumentima pronađeni su podaci o njegovom učešću u pojedinim projektima i aktivnostima vezanim za implementaciju sistema, ali te aktivnosti nisu vidljive u programima poslovanja i izveštajima analiziranim u prethodnom koraku.

U daljem praćenju važno je utvrđivati koje poslove JKP postepeno preuzima i kakvu ulogu ima u realizaciji pojedinih elemenata regionalnog sistema. Kada Regionalni centar počne da funkcioniše, praćenje će moći da se proširi i na konkretne rezultate obavljanja poverenih poslova.



**ZA PRAĆENJE
STVARNOG OBIMA
RADA PROVERITE:**

- Koje od poverenih poslova preduzeće zaista obavlja?
- Da li učestvuje u projektima i aktivnostima uspostavljanja regionalnog sistema i u kojoj ulozi?
- Da li se pojavljuju novi poslovi koje preduzeće postepeno preuzima?
- Da li se podaci o njegovim aktivnostima podudaraju u različitim izvorima?
- Kada preduzeće počne da obavlja svoju delatnost, koji rezultati njegovog rada mogu da se prate?

5. PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA KAO ALAT ZA PRAĆENJE

Kada dokument ili informacija potrebna za monitoring koji radite nije javno dostupna, jedan od osnovnih mehanizama za njeno pribavljanje jeste **zahtev za pristup informacijama od javnog značaja**. Pravo na pristup informacijama uređeno je Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja¹⁶, a za njegovu zaštitu nadležan je Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti¹⁷.

Informacija od javnog značaja je informacija kojom raspolaže organ javne vlasti, koja je nastala u radu ili u vezi sa njegovim radom, sadržana je u određenom dokumentu i odnosi se na ono o čemu javnost ima opravdan interes da zna. Pravo na pristup pripada **svakome pod jednakim uslovima** - zahtev možete podneti kao fizičko lice ili u ime organizacije, pri čemu niste dužni da obrazložite zbog čega vam je informacija potrebna. Pravo obuhvata mogućnost da saznate da li organ poseduje određenu informaciju, izvršite uvid u dokument, dobijete njegovu kopiju ili zatražite da vam ona bude dostavljena, uključujući i elektronskim putem.

Informacije se traže od **organa javne vlasti koji njima raspolaže**. Za potrebe praćenja regionalnog sistema to mogu biti, između ostalog, gradovi i opštine, njihovi organi i službe, ministarstva i pokrajinski organi, javna preduzeća i drugi subjekti na koje se Zakon primenjuje. Pre slanja zahteva korisno je proveriti internet prezentaciju organa i njegov **Informator o radu**¹⁸ – tražena informacija možda je već objavljena.

U Informatoru se mogu pronaći i **podaci o licu zaduženom za postupanje po zahtevima** za pristup informacijama od javnog značaja, kao i adrese i mejl adrese na koje se zahtev može poslati. Informatori organa vlasti objavljuju se i kroz Jedinostveni informacioni sistem informatora o radu koji vodi Poverenik.

Zahtev treba da sadrži podatke o organu kojem se upućuje, podatke o tražiocu i **što precizniji opis informacije koja se traži**. Nije obavezno koristiti poseban formular – organ mora razmotriti i zahtev koji nije podnet na obrascu. Naša preporuka je da koristite obrazac, jer već sadrži potrebne elemente zahteva. Obrazac¹⁹ je dostupan na internet prezentaciji Poverenika. Za potrebe monitoringa regionalnog sistema korisno je navesti što više poznatih podataka koji mogu olakšati pronalaženje dokumenta: njegov naziv, godinu ili period na koji se odnosi, naziv organa koji ga je doneo i slično.

¹⁶ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/120/7/reg>

¹⁷ Zvanična internet prezentacija Poverenika, <https://poverenik.rs/>

¹⁸ Jedinostveni informacioni sistem informatora o radu, <https://informator.poverenik.rs/naslovna>

¹⁹ Obrazac zahteva, <https://poverenik.rs/formulari/>

Zahtev se može dostaviti i **elektronskom poštom**. Ukoliko ga šaljete mejlom, obavezno naznačite da tražite **potvrdu prijema** elektronske pošte - na taj način organ kome se obraćate potvrđuje da je vaš zahtev primio. Zahtev, poslatu poruku, potvrdu prijema i kasniji odgovor organa sačuvaju zajedno. Za potrebe monitoringa važno je imati dokaz o tome **šta je traženo, kome je zahtev upućen i kada je primljen**, jer od datuma prijema počinju da teku rokovi za postupanje.

Organ je, po pravilu, dužan da postupi **bez odlaganja, a najkasnije u roku od 15 dana od prijema zahteva**. Ako iz opravdanih razloga nije u mogućnosti da postupi u tom roku, dužan je da o tome obavesti tražioca, navede razloge i odredi naknadni rok, koji ne može biti duži od **40 dana od prijema zahteva**. Za monitoring životne sredine posebno je značajan izuzetak: ako se zahtev odnosi na informaciju od značaja za **ugrožavanje ili zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine**, rok je najkasnije **48 sati**.

Pravo na pristup informacijama ipak **nije apsolutno**. Zakon predviđa situacije u kojima pristup može biti ograničen radi zaštite drugih legitimnih interesa. Postojanje takvog razloga ne znači nužno da ceo dokument mora ostati nedostupan – kada je moguće izdvojiti zaštićene podatke, može se omogućiti pristup ostatku dokumenta. Koje su konkretne situacije u kojima pravo može biti ograničeno može se proveriti u Zakonu i na internet prezentaciji Poverenika.

Ako organ **ne postupi po zahtevu u zakonskom roku**, moguće je podneti žalbu Povereniku zbog „ćutanja uprave“. Žalba se može podneti i protiv rešenja organa kojim je zahtev odbijen ili odbačen, kao i u drugim slučajevima kada organ nije omogućio pristup informacijama u skladu sa Zakonom. Kada je organ doneo rešenje, žalba Povereniku podnosi se **u roku od 15 dana od dostavljanja rešenja tražiocu**. Kod „ćutanja uprave“ žalba se podnosi nakon isteka zakonskog roka u kojem je organ bio dužan da postupi. Poverenik je za različite situacije pripremio odgovarajuće obrasce, uključujući žalbu zbog ćutanja uprave, žalbu protiv odluke kojom je zahtev odbijen ili odbačen i žalbu zbog nedobijanja traženih informacija.

Za detaljna pravila postupka, aktuelne obrasce, primere i informacije o pravnoj zaštiti najbolje je konsultovati **zvaničnu internet prezentaciju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti**.²⁰

Primer – Region Novi Sad

Tokom istraživanja za Region Novi Sad deo dokumenata potrebnih za praćenje nije bio javno dostupan, pa su za njihovo pribavljanje korišćeni **zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja**. Na ovaj način pribavljeni su, između ostalog, pojedini izveštaji o realizaciji regionalnog i lokalnih planova, koji su zatim korišćeni za poređenje planiranih aktivnosti sa podacima o njihovoj realizaciji.

²⁰ Zvanična internet prezentacija Poverenika, <https://poverenik.rs/>

Zahtevi su upućivani elektronskom poštom, uz molbu za **potvrdu prijema**, a poslani zahtevi, potvrde i dobijeni odgovori čuvani su zajedno sa ostalom dokumentacijom istraživanja. Zahtevi za pristup informacijama korišćeni su kao **alat za pribavljanje podataka koji su nedostajali za sprovođenje monitoringa** - kako za praćenje uspostavljanja celog regionalnog sistema, tako i za praćenje rada JKP "Regionalni centar za upravljanje otpadom" Novi Sad.



KADA INFORMACIJA NIJE JAVNO DOSTUPNA:

- Proverite sajt organa i njegov Informator o radu.
- Utvrdite koji organ raspolaže informacijom koja vam je potrebna.
- Što preciznije navedite šta tražite.
- Ako zahtev šaljete elektronski, tražite i sačuvajte potvrdu prijema.
- Evidentirajte datum prijema zahteva i pratite rok za postupanje.
- Ako odgovor izostane ili vam pristup informacijama nije omogućen, proverite mogućnost podnošenja žalbe Povereniku.

6. KORIŠĆENJE INTERNET PRETRAGE I AI ALATA U MONITORINGU

Veliki deo podataka potrebnih za građanski monitoring danas se pronalazi putem interneta. Pored klasičnih internet pretraživača, sve češće se koriste pretrage koje nude odgovore generisane uz pomoć **veštačke inteligencije (AI)**, kao i različiti AI alati koji mogu da pretražuju, analiziraju i porede velike količine informacija. Njihova pravilna upotreba može značajno da ubrza istraživanje, ali ne menja osnovno pravilo monitoringa - **svaki podatak na kojem zasnivamo nalaz mora biti moguće proveriti u originalnom dokumentu ili drugom pouzdanom izvoru.**

AI alati mogu biti posebno korisni kada je potrebno pronaći dokument među velikim brojem rezultata, pretražiti službene listove i internet prezentacije institucija, izdvojiti relevantne delove obimnog dokumenta, uporediti više dokumenata ili napraviti početnu hronologiju događaja. AI može pomoći u čitanju i analizi dokumenta, ali ne treba da zameni čitanje delova dokumenta na kojima se zasniva konačni zaključak.

Važno je ne zaboraviti da isti AI alati mogu ponuditi i netačne, nepotpune ili zastarele informacije. Odgovor može pogrešno povezati dva dokumenta, navesti pogrešan datum ili broj službenog lista, koristiti propis koji više nije važeći ili predstaviti sopstveni zaključak kao podatak sadržan u dokumentu. Poseban oprez potreban je kada odgovor sadrži veoma precizne podatke – naziv akta, datum, član propisa, ime osobe ili broj službenog lista. **To što je odgovor precizan i uverljivo formulisan ne znači da je podatak tačan.**

Zbog toga AI odgovor ne treba koristiti kao izvor kojim se dokazuje nalaz monitoringa. Kada alat pronađe podatak koji je važan za istraživanje, potrebno je otvoriti izvor na koji se poziva i proveriti **da li dokument zaista postoji i šta u njemu zaista piše.** Kada pratimo propise, treba proveriti i da li je korišćena važeća verzija; kod planskih dokumenata – da li je reč o usvojenom dokumentu i njegovoj konačnoj verziji; kod odluka i rešenja – da li postoje kasnije izmene, dopune ili akt kojim su stavljeni van snage.

Važno je proveriti i **izvor informacije.** Prednost treba dati zvaničnim izvorima – službenim listovima, pravnim bazama nadležnih institucija, internet prezentacijama državnih, pokrajinskih i



**AI JE POMOĆNIK,
VI STE
ISTRAŽIVAČ**

Za svaku informaciju i podatak proverite:

- Da li izvor zaista postoji?
- Da li je zvaničan?
- Da li podatak zaista piše u navedenom dokumentu?
- Da li je dokument važeći i konačan?
- Postoje li kasnije izmene?
- Da li datum, rok, broj službenog lista i član propisa odgovaraju originalu?
- Da li je u pitanju podatak iz izvora ili zaključak koji je izveo AI?

lokalnih organa, javnih preduzeća i drugim zvaničnim bazama. Medijski tekst, objava na društvenoj mreži ili drugi sekundarni izvor mogu biti dragocen trag za dalje istraživanje, ali kada je moguće, podatak na kojem zasnivamo zaključak treba potvrditi u primarnom izvoru. Isto pravilo važi bez obzira na to da li smo do informacije došli samostalnom internet pretragom ili nam je pomogao AI alat.

Internet pretraga i AI alati mogu značajno da olakšaju i ubrzaju građanski monitoring, ali je važno jasno razlikovati njihovu ulogu od uloge izvora na kojem se zasniva nalaz. **AI rezultat može biti početak istraživanja i put do dokaza – ali nije dokaz sam po sebi.**

7. NASTAVAK PRAĆENJA I UKLJUČIVANJE GRAĐANA – PRIMER REGIONA NOVI SAD

Istraživanje sprovedeno na primeru Regiona Novi Sad predstavlja početni presek stanja, ali je njegova puna vrednost u tome da posluži kao osnova za kontinuirano praćenje daljeg uspostavljanja i, kasnije, funkcionisanja regionalnog sistema upravljanja otpadom. Dokumenti koji su tokom istraživanja prikupljeni, utvrđeni rokovi, nadležni akteri i status pojedinačnih aktivnosti predstavljaju početnu bazu koja će se dalje dopunjavati i ažurirati kako se sistem bude razvijao. Za aktivnosti koje još nisu realizovane i rokove koji tek predstoje već su određeni termini narednih provera, kako praćenje ne bi zavisilo samo od povremenog interesovanja ili pojave konkretnog problema.

Kao osnovni alat za nastavak monitoringa napravili smo **posebnu internet stranicu posvećenu praćenju regionalnog sistema upravljanja otpadom za Region Novi Sad**. Na jednom mestu ovde su dostupni dokumenti prikupljeni tokom istraživanja, osnovne informacije o planiranim elementima sistema, akterima odgovornim za njihovu realizaciju, postavljenim rokovima i trenutnom statusu aktivnosti. Sadržaj stranice nije završen njenim objavljivanjem, već će se dopunjavati novim dokumentima i informacijama i beležiti promene utvrđene tokom daljeg monitoringa. Na taj način početni presek stanja vremenom treba da preraste u svojevrsnu **javno dostupnu evidenciju razvoja regionalnog sistema**.

U kapacitetima kojima raspolažemo, i u narednom periodu ćemo nastaviti sa praćenjem: rada i razvoja JKP "Regionalni centar za upravljanje otpadom" Novi Sad - kao zajedničkog preduzeće koje treba da rukovodi Regionalnim centrom kada bude uspostavljen, izgradnje i rada regionalne sanitarne deponije, transfer stanica i predviđenih deset reciklažnih dvorišta.

Nalazi do kojih budemo dolazili neće služiti samo za ažuriranje internet stranice već, u zavisnosti od toga šta monitoring pokaže, mogu biti osnov za traženje dodatnih informacija ili obrazloženja od nadležnih, obraćanje institucijama, pokretanje inicijativa, uključivanje drugih organizacija i stručne javnosti, informisanje građana i medija ili javno zagovaranje potrebnih promena. U procesu pripreme novih planskih dokumenata ili izmene postojećih, prikupljeni podaci mogu predstavljati i osnov za argumentovano učešće javnosti u konsultacijama i javnim raspravama.

Kada su u pitanju građani, oni u ovom modelu nisu zamišljeni samo kao korisnici informacija, već i kao učesnici u monitoringu i aktivni članovi zajednice koji od nadležnih organa očekuju i traže transparentan rad i odgovoran odnos prema upravljanju otpadom i zaštiti životne sredine.

Uz pomoć sajta, građani mogu da:

PRATE razvoj i uspostavljanje sistema upravljanja otpadom u Regionu Novi Sad – kroz objedinjene dostupne informacije i dokumente na jednom mestu;

AKTIVNO SE UKLJUČE u detaljnije praćenje pojedinačnih elemenata regionalnog sistema – povezivanjem sa organizacijama civilnog društva i neformalnim grupama zainteresovanim za unapređenje sistema upravljanja otpadom u svih osam JLS koje čine Region;

DOPRINESU TRANSPARENTNOSTI procesa implementacije – dostavljanjem informacija i dokumenata koji trenutno nisu javno dostupni, uključujući i dokumente pribavljene putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, koji mogu biti uključeni u zajednički fond dokumenata.

Dostupnost prikupljenih podataka široj javnosti važna je za povećanje transparentnosti celog procesa. Posebna internet stranica može da objedini informacije koje su trenutno rasute između različitih institucija i izvora i predstavi ih na način koji je građanima jednostavniji za korišćenje.

Takav alat, međutim, ne može niti treba da zameni obavezu nadležnih institucija i regionalnog JKP da pravovremeno, pregledno i proaktivno objavljuju informacije o svom radu.

Dugoročno održiv model podrazumeva upravo da podaci o razvoju i funkcionisanju sistema budu dostupni prvenstveno iz zvaničnih izvora, posebno imajući u vidu da se rad ovih institucija i preduzeća finansira javnim sredstvima.

Dok takav nivo transparentnosti ne postane redovna praksa, važnu ulogu imaju organizacije civilnog društva, neformalne grupe, stručna javnost i sami građani. Inženjeri zaštite životne sredine su ovim istraživanjem i uspostavljanjem sajta postavili početnu osnovu za dugoročnije praćenje regionalnog sistema i, u skladu sa raspoloživim kapacitetima, nastaviće da je razvijaju. Ideja, međutim, nije da praćenje ostane aktivnost jedne organizacije, već da se postepeno proširuje krug ljudi i organizacija koji mogu da doprinesu informacijama, ukažu na probleme i prate kako nadležni na njih odgovaraju.

Na ovaj način građanski monitoring ne završava objavljivanjem jednog izveštaja, već postaje proces koji prati razvoj regionalnog sistema zajedno sa njegovim uspostavljanjem i kasnijim funkcionisanjem. Uključivanje građana u pronalaženje informacija, prepoznavanje problema i praćenje postupanja nadležnih može doprineti tome da **briga o stanju životne sredine postane konkretna građanska praksa – da ljudi znaju šta mogu da prate, gde mogu da pronađu informacije, kome mogu da se obrate i kako mogu da doprinesu promeni.**



**ŽELITE
DA SE
UKLJUČITE?**

Praćenje regionalnog sistema nije posao jedne organizacije. Građani, organizacije civilnog društva, neformalne grupe i stručnjaci mogu doprineti informacijama, dokumentima, iskustvom ili neposrednim uključivanjem u dalje praćenje.

Ako želite da se uključite u građanski monitoring regionalnog sistema upravljanja otpadom za Region Novi Sad ili podržite njegov nastavak, kontaktirajte Inženjere zaštite životne sredine.

activity4sustainability.org



INŽENJERI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

Inženjeri zaštite životne sredine
Simeona Piščevića 11
21000 Novi Sad
www.activity4sustainability.org

Izdavač: Inženjeri zaštite životne sredine, Novi Sad
Urednik: Igor Jezdimirović

Autori i autorke:
Igor Jezdimirović,
Nevena Nenadović,
Tijana Ljubenović,
Nebojša Vraneš,
Višnja Nežić

Dizajn, prelom i priprema:
DK DESIGN

Elektronsko izdanje

Novi Sad, 2026.

Publikacija je nastala u okviru projekta "Kreiranje modela za građanski nadzor nad sprovođenjem Plana za osnivanje Regionalnog centra za upravljanje otpadom Novi Sad i radom Javnog komunalnog preduzeća Regionalni centar za upravljanje otpadom Novi Sad", kao deo kontinuiranih aktivnosti udruženja Inženjeri zaštite životne sredine u oblasti upravljanja otpadom.

