



Potreba za promenom

Učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka



POTREBA ZA PROMENOM

Učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka *

Autorka: Jelena Jerinić, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu

Mogućnosti mnogo, uticaja malo

Okvir za učešće organizacija civilnog društva u odlučivanju na lokalno nivou u Srbiji čini nekoliko propisa koji nisu u potpunosti međusobno usklađeni, ali daju dovoljno široke mogućnosti za učešće. Međutim, praksa uključivanja nije u potpunosti ustaljena, a često nije obezbeđena ni njena delotvornost, u smislu stvarnog uticaja na sadržinu usvojenih dokumenata. Preporuke za unapređenje prakse na lokalnom nivou idu ka jasnijem definisanju obaveza lokalnih vlasti i doslednom sprovođenju obaveze konsultovanja ovih organizacija, odnosno proaktivnijem pristupu samih organizacija i unapređenju njihovih stručnih kapaciteta za delotvorno učešće.

* Izrada predloga javne politike omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj predloga javne politike je isključivo odgovornost autora i ne predstavlja nužno stavove USAID ili Vlade SAD.

Pravni okvir postoji

U proteklih nekoliko godina usvojeno je ili izmenjeno nekoliko propisa kojima su uvedene mogućnosti za šire učešće javnosti u postupcima donošenja odluka (prvenstveno dokumenata javne politike i propisa). U nekima od njih prepoznata je i uloga organizacija civilnog društva (OCD) u ovim postupcima, dok se drugi odnose generalno na učešće javnosti. Međutim, praksa primene ovih mehanizama je nedosledna i donekle selektivna, jer se oni ne primenjuju uvek i na isti način, a često se sprovode samo iz formalnih razloga, bez delotvornog uticaja na usvojene dokumente i propise. Ove konstatacije važe za sve nivoe vlasti – nacionalni, pokrajinski i lokalni – s tim što postoje određene razlike u zakonskim obavezama organa javne vlasti različitih u pogledu uključivanja javnosti.

Može se reći da su obaveze organa lokalne vlasti eksplicitnije i detaljnije određene nego za druge nivoe vlasti. Problem predstavlja neusklađenost različitih propisa, odnosno rasutost ovih obaveza u većem broju zakona, podzakonskih akata, kao i akata lokalne samouprave.

U poslednjem izveštaju o napretku Srbije u pridruživanju EU stoji da: iako su preduzeti određeni koraci u pogledu izdavanja smernica i planiranja konsultacija, potrebni su dalji napori za obezbeđenje sistemske saradnje između vlade i civilnog društva.

Višeslojni odnosi OCD i lokalne samouprave

U odnosima OCD i organa jedinica lokalne samouprave (JLS) moguće je prepoznati više modaliteta koji se mogu grupisati u tri oblasti.

Prvo: jedan od zadataka OCD, posebno onih koje su usmerene na razvoj lokalne zajednice, jeste praćenje rada JLS, što se najbolje ostvaruje kroz različite mehanizme u pogledu javnosti i transparentnosti, a u čemu već postoji ustaljena praksa JLS.

Drugu dimenziju odnosa čini učešće OCD u oblikovanju javne politike na lokalnom nivou, što se prevashodno ostvaruje učešćem predstavnika civilnog društva u radnim telima organa JLS, kroz postupak konsultovanja i javnih rasprava.

Treći aspekt predstavlja mogućnost finansiranja programa od javnog interesa koje realizuju OCD, a finansiraju se iz budžeta JLS.

U sagledavanju odnosa između OCD i JLS treba imati u vidu faktore od kojih zavisi i funkcionisanje čitavog sistema lokalne samouprave, kao što su: tip izbornog sistema i umanjena uloga skupština opština i gradova, kao predstavničkih tela JLS, odnosno odbornika. Analize pokazuju da se lokalna skupština u najvećoj meri vide kao mehanizam za izglasavanje neophodnih odluka, a ne kao najviši, predstavnički organ lokalne samouprave. Ona usvaja veliki broj odluka za kratko vreme, bez temeljne rasprave, uglavnom u obliku u kom ih predlože izvršni organi. Radna tela lokalne skupštine nisu mesta na kojima se odvija aktivna diskusija o brojnim pitanjima o kojima skupština raspravlja.

U Srbiji je u prethodne dve decenije registrovano **preko 20.000 udruženja građana, zadužbina, fondacija i drugih građanskih organizacija**. Većinu organizacija čine mala, lokalna udruženja koja svojim inicijativama i projektnim aktivnostima utiču na sveukupno poboljšanje života građana i građanki u svom gradu ili opštini. Otvorenost i transparentnost procesa, kao i mogućnost da OCD i druge grupe učestvuju u konsultacijama i donošenju odluka omogućava JLS da uvaži mišljenja različitih grupa, što unapređuje kvalitet donetih odluka, jer institucije dobijaju informacije o različitim mogućim efektima odluke. Takođe, uključenost OCD u proces donošenja odluka povećava svest o obavezности primene propisa i javnost ih prihvata s manje otpora.

Jedan zakon za dokumente razvojnog planiranja, drugi za lokalne propise

Relevantni pravni okvir za učešće OCD u donošenju odluka na lokalnom nivou čine Zakon o planskom sistemu (ZPS) i prateće uredbe, Zakon o lokalnoj samoupravi (ZLS), statuti i drugi opšti akti jedinica lokalne samouprave (JLS). ZPS daje **sveobuhvatan okvir razvojnog planiranja na svim nivoima vlasti**, ali najviše pažnje posvećuje planskim aktima centralnog nivoa. Ovaj zakon ne prepoznaje u potpunosti sve modalitete razvojnog i strateškog planiranja na lokalnom nivou (u vezi s lokalnom samoupravom detaljnije uređuje planove razvoja i srednjoročne planove, u kontekstu povezivanja s budžetskim procesom). U praksi JLS donosi se mnoštvo akcionih planova, koji su često predviđeni i drugim, tzv. sektorskim zakonima (tzv. LAP u oblastima sprečavanja korupcije, unapređenja položaja Roma, ravnopravnosti polova itd.), a koje ZPS ne poznaje kao posebnu vrstu planskog dokumenta.

Izmenama ZLS iz 2018. godine unapređene su odredbe u pogledu neposrednog učešća građana i mesne samouprave, koja predstavlja uglavnom neiskorišćeni resurs za učešće. Takođe, određeni su akti iz nadležnosti JLS za koje je **obavezno sprovođenje javne rasprave** (što se detaljnije uređuje statutom JLS) i preciznije uređena **radna tela** skupštine JLS (što se detaljnije uređuje poslovníkom skupštine JLS). Značajna novina je i mogućnost da građani iniciraju sprovođenje javne rasprave. Iako su usvojene nakon donošenja ZPS, izmene ZLS nisu donele i terminološka usklađivanja između ova dva zakona. Na primer, u ZLS se i dalje govori o programu razvoja opštine, strateškim planovima i programima LER, koje ZPS ne prepoznaje.

Pored ova dva zakona, i neki drugi zakoni predviđaju obavezne javne rasprave ili obavezne postupke **javnog uvida**, kao što su propisi iz oblasti planiranja i izgradnje ili o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Takođe, pored ovih oblika, u JLS funkcionišu i različita **savetodavna i slična tela**, u koje su najčešće uključeni predstavnici OCD, a obrazovanje nekih od njih predviđeno je sektorskim zakonima u različitim oblastima (npr. radna tela za rodnu ravnopravnost, saveti za zdravlje, saveti za bezbednost, korisnički saveti javnih službi itd.)

U praksi, pošto se najčešće radi o savetodavnim telima, uticaj OCD u njima je često marginalizovan, bez stvarnog uticaja na donošenje odluka. Na primer, u protekloj godini, samo u 5,5% JLS građani su se preko odgovarajućeg savetodavnog tela informisali o cenama usluga javnih službi, što je tri puta manje nego prethodne godine.

Aktima JLS moguće je preciznije urediti načine učešća OCD u donošenju odluka organa JLS. To se čini statutom JLS, poslovníkom skupštine JLS ili posebnim odlukama (npr. odlukom o javnoj raspravi). JLS često u definisanju svojih osnovnih akata koriste modele koje im preporučuje njihova nacionalna asocijacija (SKGO).

Smernice

Vlada Srbije je 2014. godine usvojila Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa koje odgovaraju načelima ZPS. Smernice preporučuju da se OCD uključuju u sve faze procesa pripreme i primene propisa – od planiranja, preko izbora regulatornih instrumenata i izrade propisa, do praćenja primene propisa u cilju vrednovanja njegove svrsishodnosti. U skladu sa Kodeksom dobre prakse građanske participacije u procesu donošenja odluka Saveta Evrope – Smernice navode četiri nivoa učešća OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja primene propisa: informisanje, savetovanje, uključivanje i partnerstvo. Pored toga, 2019. godine, usvojene su i Smernice za uključivanje OCD u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa, koje se zasad odnose samo na radne grupe koje obrazuju organi državne uprave.

Razlika između konsultacija i javnih rasprava

Za razliku od sveobuhvatnih konsultacija javnosti, u praksi su još uvek češće javne rasprave, posebno one koje su po zakonu obavezne. Konsultacije se sprovode tokom čitavog procesa izrade dokumenta javne politike ili propisa, da bi se od zainteresovanih strana i ciljnih grupa prikupili podaci neophodni za sprovođenje analize efekata, radi definisanja optimalnih mera javne politike, odnosno rešenja u propisima. Javna rasprava se sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenta ili propisa, a njena svrha je da se javnost upozna s gotovim tekstom nacрта, radi blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu.

OCD mogu u konsultacijama uticati na različite načine, a jedan od najdelotvornijih je učešće u radnim telima skupštine JLS i drugim radnim telima (kao što su npr. radne grupe za izradu planova razvoja i drugih planskih dokumenata JLS). Praksa uključivanja predstavnika OCD u ovakva tela još uvek nije dovoljno rasprostranjena i raznolika je, a aktima JLS retko je uređen način odabira relevantnih OCD, odnosno njihovih predstavnika.

Javne rasprave

ZLS predviđa slučajeve u kojima je javna rasprava na lokalnom nivou obavezna, ali pored tih pitanja, organi JLS mogu o bilo kom drugom pitanju ili aktu iz svoje nadležnosti organizovati javnu raspravu. Na primer, **obavezna** je javna rasprava u postupku pripreme statuta, budžeta (u delu planiranja investicija), strateških planova razvoja, utvrđivanja stope izvornih prihoda, prostornih i urbanističkih planova, odlučivanja o osnivanju, načinu izbora organa i radu mesne zajednice i drugih oblika mesne samouprave, službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina. Pored toga, javnu raspravu može tražiti **100 birača ili jedna trećina odbornika**, a sama JLS može svojim aktima predvideti i **druga pitanja** od značaja za tu JLS i za njih predvideti obaveznu javnu raspravu. Kada građani predlažu održavanje javne rasprave, zakon ne određuje rok u kome nadležno skupštinsko radno telo treba da odluči o pokrenutoj inicijativi, niti druge detalje procedure, pa bi svaka JLS morala to da uredi svojim aktima.

Javne rasprave u opštinama i gradovima sprovode se u poslednje dve decenije redovno, posebno kada su u pitanju važni akti poput statuta ili budžeta i sprovedene su na osnovu lokalnih propisa i pre uvođenja zakonskih obaveza. Međutim, pošto javne rasprave nisu bile obavezne po zakonu, nisu sprovedene u svim JLS i nisu sprovedene o istim pitanjima.

Najčešći problemi s kojima se OCD i građani suočavaju u praksi sprovođenja javnih rasprava na lokalnom nivou ogledaju se u: širokom polju za izbegavanje sprovođenja, odnosno adekvatnog sprovođenja javnih rasprava, neadekvatnom informisanju o objavljenim raspravama i kratkim rokovima za dostavljanje komentara, neadekvatnom predstavljaju sadržine predloženih odluka koje se stavljaju na raspravu (što se posebno odnosi na odluku o budžetu koja je većini građana nerazumljiva), neadekvatno izveštavanje o sprovedenim javnim raspravama i nepostojanju posledica nesprovođenja javnih rasprava.

Skoro 2/3 (oko 72%) JLS je u proteklih godinu dana objavilo informacije o nekim od održanih javnih rasprava. Broj održanih javnih rasprava udvostručio se u odnosu na prethodnu godinu, čemu je doprinelo i uvođenje obaveznih javnih rasprava izmenama ZLS – 77% organizovalo je javne rasprave o budžetu. Međutim, manje od četvrtine JLS (samo 36 njih) objavilo je izveštaje sa javnih rasprava koje su sadržale informacije o pristiglim predlozima građana i razlozima za prihvatanje/odbijanje tih predloga. Takođe, nije retkost da se u izveštajima sa javne rasprave navodi da organizovanim događajima niko nije prisustvovao, što ukazuje ili na nedovoljnu informisanost građana ili na nedostatak njihovog poverenja u ovakav vid učešća i efikasnost same javne rasprave.

Preporuke

- Prilikom **konsultovanja** OCD u postupku usvajanja odluka, JLS treba jasno da definišu pitanja povodom kojih se traži povratna informacija, mere koje se koriste u toku sprovođenja konsultacija, kao i razloge za usvajanje konkretnog dokumenta javne politike;
- Učešće OCD treba osigurati u periodu i na način **kada postoji realna mogućnost uticaja na nacрте** propisa i dokumenata javne politike, u ranoj fazi njihove izrade. U postupku izrade nacрта, odnosno predloga propisa, predstavnici OCD mogu biti **imenovani za članove radnih grupa** u skladu sa važećim propisima ili na osnovu javnog poziva. Prilikom imenovanja članova radnih grupa iz OCD treba voditi računa o kriterijumima stručnosti, prethodnom javnom doprinosu u određenoj oblasti i drugim kvalifikacijama relevantnim za pitanja koja se uređuju dokumentom javne politike;
- JLS treba da usvoje lokalni propis kojim **detaljnije uređuju** proceduru uključivanja OCD u čitav proces izrade planskih dokumenata i lokalnih propisa, po ugledu na smernice koje je Vlada dala organima državne uprave;
- Svaka JLS treba da ima svoj propis kojim uređuje **sprovođenje javnih rasprava**. Tim propisom treba proširiti krug lokalnih dokumenata javne politike i propisa za koje je obavezno sprovođenje javne rasprave (uz one za koje je to predviđeno Zakonom) i detaljno urediti postupak sprovođenja javnih rasprava i obaveze organa JLS;
- Na početku kalendarske godine, JLS treba da objavi **plan usvajanja dokumenata javne politike i propisa** čije se donošene predlaže u toj godini, uz navođenje nosioca izrade i okvirnog roka za izradu, kako bi se javnost i OCD pravovremeno informisali o planovima i adekvatno se pripremili za učešće;
- Zakonske obaveze i usvojeni lokalni propisi moraju se dosledno sprovoditi i redovno organizovati konsultacije i javne rasprave.

Još neke konkretne preporuke koje se odnose na sprovođenje **javnih rasprava** su:

- Minimalno trajanje od 20 dana (kako je Zakonom propisano za centralni nivo);
- Nacrti akata treba da se objavljuju na veb-prezentaciji JLS (npr. na posebno delu veb-prezentacije, namenjenoj javnim raspravama) i dostavljaju zainteresovanoj javnosti pre održavanja javne rasprave i to u vremenskom periodu dovoljnom da se javnost upozna s predmetom rasprave;
- Nacrti odluka građanima treba da budu predstavljeni na jednostavan i razumljiv način (to se posebno odnosi na prikaz nacрта budžeta);
- Treba koristiti više različitih formi za održavanje javnih rasprava, uzimajući u obzir i inovativne metode uključivanja javnosti (okrugli stolovi, fokus grupe, radionice, onlajn-savetovanja, društvene mreže itd.);
- JLS treba da omogućava javnosti dostavljanje predloga i komentara na nacрте propisa koje je objavila na svojoj veb-prezentaciji (usmeno, pisano, elektronski – putem elektronske pošte, ankete ili formulara);
- Organizator javne rasprave treba da objavljuje obrazložene odgovore na sve dobijene predloge, individualno ili u opštem izveštaju o održavanju javne rasprave.

U svojim kontaktima s lokalnim organima OCD treba da insistiraju na poštovanju propisa i mehanizama za njihovo uključivanje. Takođe, OCD treba da pokažu **proaktivan pristup**, tako što će pratiti rad JLS i inicirati procese usvajanja potrebnih dokumenata i drugih odluka. U tom cilju, neophodno je jačati **stručne kapacitete** za učešće u savetodavnim i drugim telima JLS i u konsultativnom procesu uopšte. To se može postići umrežavanjem OCD i uspostavljanjem resursnih centara preko kojih se mogu deliti ekspertiza i iskustva.

Izvori:

1. Evropska komisija, Republika Srbija: Izveštaj za 2020. godinu, SWD (2020) 352, https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/srbia_report_2020_SR.pdf
2. Milosavljević, B., Jerinić, J., 2019, Analiza indeksa odgovornosti lokalnih skupština u Srbiji: rezultati u 2019. godini, Program UNDP u Srbiji.
3. Transparentnost Srbija, 2020, Indeks transparentnosti lokalne samouprave 2020 (*Local Transparency Index – LTI*): Konačni izveštaj, https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/LTI_2020izvestaj.pdf
4. Stalna konferencija gradova i opština, 2018, Analiza učinka i kapaciteta jedinica lokalnih samouprava u primeni principa dobrog upravljanja, http://www.skgo.org/storage/app/uploads/public/153/804/702/1538047024_Analiza%20IDU-60%20JLS%20-%20izvod.pdf