



БОШ БЕОГРАДСКА
ОТВОРЕНА
ШКОЛА

Овај пројекат финансира
Европска унија



**#ЕУ
ЗА ТЕБЕ**

ПОГЛЕДИ НА ПАРТНЕРСТВО:

Јавне политике,
прописи и праксе учешћа
организација цивилног
друштва у процесима
доношења одлука

Погледи на партнерство:

Јавне политике, прописи и праксе учешћа организација
цивилног друштва у процесима доношења одлука

Погледи на партнерство:

Јавне политике, прописи и праксе учешћа организација
цивилног друштва у процесима доношења одлука

Издавач

Београдска отворена школа
Булевар ослобођења 177
11000 Београд, Србија
Телефон: +381 11 30 65 800
Интернет адреса: <https://bos.rs>

У име издавача

Весна Ђукић

Аутори

Александра Ђуровић
Горан Радловачки
Јелена Јеринић
Владимир М. Павловић

Дизајн и прелом

Ивана Зорановић

Лектура и коректура

Маријана Милошевић

Штампа

Досије студио

Тираж

200

ISBN 978-86-81402-18-4

Година издања

2022

Ова публикација је настала у оквиру пројекта Београдске отворене школе „Дијалог промена“, који се спроводи уз финансијску подршку Европске уније. Ставови и мишљења аутора изнети у овој публикацији не представљају званичне ставове Европске уније и за њих су искључиво одговорни аутори.

Сви термини који се у публикацији користе у граматичком мушком роду подразумевају природни мушки и женски род особа на које се односе.

Погледи на партнерство:

Јавне политике, прописи и праксе
учешћа организација цивилног
друштва у процесима
доношења одлука

The image features a large, stylized white number '3' centered on a background of overlapping purple and white geometric shapes. The background consists of several overlapping triangles and lines in various shades of purple, creating a dynamic, abstract composition. The number '3' is rendered in a clean, sans-serif font, standing out prominently against the darker purple areas.

3

ЗАХВАЛНИЦА

Аутори публикације изражавају најлепшу захвалност представницима организација цивилног друштва, јединица локалних самоуправа и органа државне управе који су учествовали у овом истраживању и који су тако пружили важне увиде у стање грађанског друштва у Србији данас. Захваљујемо и Министарству за људска и мањинска права и друштвени дијалог, које је пружило логистичку подршку приликом слања упитника испитаницима. Посебну захвалност дугујемо Вуку Баралићу и Александру Гајићу, као и осталим колегама и колегиницама из Београдске отворене школе, који су пружили подршку приликом прикупљања података.

Л



ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

| | |
|--------------|--|
| АПВ | Аутономна Покрајина Војводина |
| АППОУ | Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022 |
| АПКС | Агенција за борбу против корупције |
| БОШ | Београдска отворена школа |
| ДЈП | Документи јавне политике |
| ЕУ | Европска унија |
| ЈЛС | Јединице локалне самоуправе |
| ЛЕР | Локални економски развој |
| ЛАП | Локални акциони план |
| ОЦД | Организације цивилног друштва |
| ОДУ | Органи државне управе |
| ПРЛС | Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији од 2021. до 2025. године |
| СКГО | Стална конференција градова и општина |
| СРЈУ | Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији 2021–2030 |
| ЗДУ | Закон о државној управи |
| ЗЛС | Закон о локалној самоуправи |
| ЗПС | Закон о планском систему |



 САДРЖАЈ

| | |
|---|----|
| Захвалница..... | 5 |
| Листа скраћеница | 7 |
| Садржај..... | 9 |
| Сажетак | 13 |
| Уместо увода – неподношљива лакоћа партнерства у процесу доношења одлука | 17 |
| Шта о партнерству са ОЦД у доношењу одлука знамо до сада?..... | 21 |
| ДЕО 1 | 35 |
| Анализа стратешког и правног оквира за учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука у Србији.. | 35 |
| 1. Грађанско учешће и учешће ОЦД у процесима доношења одлука | 37 |
| 2. Стратешки и правни оквир..... | 40 |
| 3. Закључци..... | 60 |



| | |
|---|------------|
| ДЕО 2 | 65 |
| Учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука: од јавних политика и прописа до пракси | 65 |
| 1. Сарадња са ОЦД из угла организационе структуре ЈЛС – различити приступи, различити ефекти | 68 |
| 2. Учествовати или не учествовати у процесима доношења одлука – различити приступи организација цивилног друштва | 69 |
| 3. Познавање правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука | 74 |
| 4. Познавање и примена Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа | 80 |
| 5. Три перспективе учешћа у процесима доношења одлука на националном и на локалном нивоу – из угла представника министарстава, јединица локалних самоуправа и организација цивилног друштва | 84 |
| ДЕО 3 | 129 |
| Ка бољем партнерству са ОЦД у доношењу одлука – десет препорука | 129 |
| Референце | 142 |
| Литература | 144 |

C



САЖЕТАК

Полазећи од чињенице да цивилно друштво које је активно укључено у процесу доношења одлука представља један од основа демократског система, ово истраживање настоји да да допринос разумевању прописа и пракси сарадње органа јавне власти и организација цивилног друштва у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа.

Циљеви истраживања били су: анализа важећег правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука на националном и локалном нивоу, као и познавање тог оквира од стране представника органа државне управе, јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва. Поред тога, циљ је био и да се направи преглед начина на који ОЦД тренутно учествују у процесима консултација, јавних расправа, као и у раду радних група и радних тела на националном нивоу и на локалном нивоу из перспективе органа јавне власти и организација цивилног друштва, укључујући изазове које они виде у овом процесу.

Како би се одговорило на постављене циљеве, у истраживању је примењена комбинована метода – анализа садржаја важећих планских докумената и прописа и анкетно истраживање, у којем су учествовали представници 14 министарстава, 62 јединице локалне самоуправе, као и представници 124 организације цивилног друштва.

Анализа правног оквира показала је да је он у последњих неколико година унапређен и да постоје довољно широке могућности за учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука. Међутим, прописи нису у потпуности усклађени, што може да изазове сумњу у обавезност једног или другог механизма укључивања у конкретной ситуацији, односно отвара простор за њихово избегавање. Практика укључивања није у потпуности устаљена, а и када постоји, често није обезбеђена њена делотворност, у смислу

стварног утицаја на садржину усвојених докумената, што је препознато и у важећем стратешком оквиру. Због тога су препоруке за унапређење праксе на свим нивоима власти: јасније дефинисање обавеза органа јавне власти, чија је обавеза да спроводе консултације и јавне расправе, као и и доследно спровођење обавезе консултовања са организацијама цивилног друштва.

Познавање правног оквира од стране представника органа јавне власти и ОЦД није потпуно. Анкетно истраживање је показало да више од трећине испитаних представника ОЦД наводи да уопште не познаје одредбе Закона о планском систему које се односе на обавезе органа државне управе у изради докумената јавне политике, с разликама између консултација и јавних расправа, моделима учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката и нивоима сарадње са ОЦД у процесима доношења прописа. Око трећина испитаних представника органа државне управе и јединица локалних самоуправа наводи да уопште није упозната с нивоима сарадње са ОЦД, док око четвртина или више испитаних представника ЈЛС није упозната са организовањем јавних расправа према Закону о локалној самоуправи, као ни процедурама за именовање чланова у радне групе и стална и привремена радна тела ЈЛС.

Када је у питању примена различитих нивоа укључивања ОЦД према Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процесе доношења прописа, може се закључити да све три групе актера најчешће наводе информисање као начин укључивања, као и поједине видове саветовања, док су сви остали нивои укључивања ређе навођени. Посматрајући конкретне механизме укључивања, може се закључити да одређени број министарстава и ЈЛС и даље не објављује извештаје о резултатима консултација, јавних расправа, радних група и радних тела ЈЛС, као ни информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама.

Представници органа јавних власти који су учествовали у истраживању често су наводили да нису имали тешкоће у вези са организовањем консултација, јавних расправа ни радних група и радних тела. Представници ЈЛС који су наводили тешкоће су најчешће наводили да је изазов с којом се суочавају непостојање компетентних заинте-

ресованих страна за учешће у консултацијама и јавним расправама, као и незаинтересованост организација за учешће у раду радних група и сталних или привремених радних тела. Организације цивилног друштва виде велики број тешкоћа у овим процесима и на националном и на локалном нивоу. Неадекватно информисање, кратки рокови и изостанак повратних информација су неке од главних баријера са којима се суочавају, као и недовољно добра комуникација о резултатима рада радних група и радних тела и нетранспарентност њиховог рада.

v



УМЕСТО УВОДА – НЕПОДНОШЉИВА ЛАКОЋА ПАРТНЕРСТВА У ПРОЦЕСУ ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

*Добар дијалог не прописује истине већ их тражи,
не прокламује истине, већ их испитује.*

*Добар аргумент се у њему не прима као увреда,
него као помоћ рашчишћавању властитих појмова.*

*У добром дијалогу увек је важније шта ћете чути, него шта казати,
а од онога што кажете скоро исто толико како ћете то рећи,
и шта ћете рећи.*

Борислав Пекић, Огледи о дијалогу

Анализа пред Вама настала је у специфичном тренутку у којем активисти и организације цивилног друштва (ОЦД) у Србији делују у заједницама које карактерише урушавање подстицајног окружења за њихов рад. Истовремено, сведоци смо покушаја умањења значаја и позитивних ефеката деловања ОЦД услед одсуства одрживог дијалога и све чешћег нетранспарентног, неинклузивног и неодговорног деловања органа јавне власти.

Цивилно друштво које је активно укључено у процесе доношења одлука и осмишљавања јавних политика представља један од камена темељаца демократског система. Без снажних и активних организација цивилног друштва, које делују у подстицајном окружењу и које органи јавне власти третирају као равноправне партнере у процесу доношења одлука, нема даљег развоја демократије у Србији.

Непходно је да се стално сви подсећамо чињенице да су организације цивилног друштва играле кључну улогу у демократским променама у нашем друштву и да су последњих неколико деценија стално

били лидери и носиоци идеје демократизације и успостављања европских вредности у овој држави – лидери делима, а не речима.

Демократија у Србији је крхка, већ предуго заробљена у врзином колу недовршене транзиције ка уређеном друштву које свој развој заснива на стабилним институцијама, друштву које баштини, брани и у пракси примењује стандарде и вредности људских права и владавине права. Наше друштво, уосталом као и сва друга, не располаже неограниченим ресурсима за решавање свих изазова с којима се као заједница суочавамо. Имајући све ово у виду, нема природнијег партнерства до оног између организација цивилног друштва и органа јавне власти, а заједничко учешће у процесима доношења одлука је један од инструмената за развој и унапређење партнерства.

Заједничко учешће органа јавних власти и организација цивилног друштва у процесима доношења одлука доводи до остваривих и прихватљивих решења за све, мотивише све учеснике у дијалогу да користе све своје расположиве капацитете зарад јавног добра и ствара осећај заједничке одговорности за (не)успех у овом процесу. Заједничко одлучивање нам омогућава аргументовану размену ставова и информација у којој не морамо увек да се слажемо, наше решење можда неће увек бити прихваћено од стране доносилаца одлука, али ћемо макар увек добити образложење зашто није усвојено. Само на овај начин можемо стварати осећај заједништва у заједници, као и потребу да питамо и да будемо питани, да учествујемо у доношењу одлука и решавању проблема – јер знамо да ће наше увиде неко заиста узети у обзир. На овај начин заједнички преузимамо и развијамо концепт одговорности за (не)спровођење прихваћених решења и дугорочно радимо на успостављању међусобног поверења, односно поверења у институције и систем управљања.

Без заједничког деловања јача осећај неразумевања за ставове и мотиве заинтересованих актера, нарочито када су у питању конкретна решења заједничких проблема. Ово неразумевање је праћено дехуманизацијом актера укључених у процес, а које изазива осећај неповерења, незадовољства и коначно, потребу за реваншизмом оних који имају велика и искрена очекивања од учешћа у процесима доношења одлука и реалну потребу да се свакодневни, животни проблеми на овај начин решавају.

Када не постоје услови за заједничко доношење одлука, конфликт је неминовност. А ми смо друштво које је искусило превише конфликта и због тога платило скупу цену. Зато је обавеза свих нас да бранимо дијалог и да инсистирамо на заједничком одлучивању организација цивилног друштва и органа јавне власти, свесни да је одговорност коју пред нас стављају стратегије и закони различита, али да је лична одговорност која произилази из обавезе да се боримо за заједничко добро једнака за све.

Ова анализа представља наш мали допринос унапређењу целокупног окружења за партнерство у процесима доношења одлука између: јавних власти, организација цивилног друштва и грађана. Анализом постојећег стратешког и правног окружења, као и пракси процеса доношења одлука (подједнако из угла јавних власти и организација цивилног друштва), желели смо да укажемо на недостатке постојећег система и покушамо да понудимо препоруке како се ти недостаци могу превазићи. Надамо се да ће резултати ове анализе и препоруке бити корисне представницима јавних власти, организацијама цивилног друштва и свим другим заинтересованим странама које кроз заједничко деловање решавају проблеме, препознају развојне потенцијале, бране јавно добро и граде друштво које је боље и више демократично за све нас.



ШТА О ПАРТНЕРСТВУ СА ОЦД У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА ЗНАМО ДО САДА?

Сprovedено је више истраживања у вези с партнерством са ОЦД у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа. Највећи број њих односи се на специфичне механизме учешћа ОЦД, најчешће кроз јавне расправе, док мање података има о учешћу ОЦД у радним групама и радним телима ЈЛС, као и у консултацијама. Поједине анализе бавиле су се уопштено односом ОЦД и органа јавне власти, без детаљније анализе појединих механизма.

Истраживања јавних расправа указују да спровођење јавних расправа на националном и локалном нивоу показује недовољну транспарентност и недовољно укључивање јавности. У оквиру истраживања из 2018. године индекса добре управе на локалном нивоу (Стална конференција градова и општина, 2018) у вези са индикаторима: Учешће организација цивилног друштва у процесу усвајања јавних политика и Организовање и спровођење јавних расправа, постигнути су слични резултати, а који показују низак степен укључивања јавности.

У овој области није дошло до великог побољшања у последње три године (Транспарентност Србија, 2021). У току 2021. године 54,5% ЈЛС (79 ЈЛС) објавило је информације о неким од расправа одржаним у претходних 12 месеци (а да нису консултације о буџету). Ово је мањи проценат од оног који је забележен у 2020. години (Транспарентност Србија, 2020), када је више од 72% локалних самоуправа објавило информације о неким расправама одржаним у претходних 12 месеци. Међутим, тренд да мали број ЈЛС објављује извештаје о јавним расправама са образложењима готово је непромењен претходних година. Само 36 ЈЛС (24,8%) објавило је извештаје о јавним расправама које садрже информације о предлозима грађана и разлоге прихватања или одбијања 2021. године, 36 ЈЛС је то урадило 2020. године, а петина ЈЛС 2019. године (Транспарентност Србија, 2021).

Нажалост, није реткост да се у извештајима с јавне расправе наводи да организованим догађајима није присуствовала ниједна особа што указује или на недовољну информисаност грађана или на недостатак њиховог поверења у овакав вид учешћа и његову ефикасност (Транспарентност Србија 2020, стр. 11) У току 2020. године број спроведених расправа далеко је мањи, а то се правдало пандемијским мерама, па је само 39,3% ЈЛС организовало консултације у поступку припреме буџета (Транспарентност Србија 2021, стр. 10–11). Јавне расправе о одређеним питањима буџета су обавезне, али наведено истраживање показује да је постојећа пракса јавних расправа о буџету у неким општинама врло проблематична, као што то показују примери да је обавештење о одржавању расправе објављено једног дана, јавна расправа (са заинтересованим странама) је била заказана за следећи дан, а рок за подношење писмених предлога износио је дан или два, или податак да је пронађено неколико извештаја с јавних расправа у којима се наводи да нико није присуствовао.

Слично томе, бројни примери јавних расправа на националном нивоу такође показују одсуство транспарентности и отежано учешће јавности. На националном нивоу посебан је проблем доношење закона по хитном поступку. Представници органа државне управе су у истраживању из 2015. године као најчешћи разлог зашто се јавне расправе не спровode наводили то што не постоји законска обавеза, а три године касније забележено је да је нешто мање од једне трећине закона усвојено након спроведене јавне расправе (Велат, Уљаревић, Бановић, 2015; Велат, Стојиљковић Роловић и Родић, 2020). У скорашњем извештају (Секретаријат GREKO, 2020), забележено је да, иако се смањује примена таквих поступака, део закона у вези с процесом приступања ЕУ донет је по хитном поступку, па је оцењено да то и даље „оставља простор за подношење касних измена и допуна које нису биле предмет информисања јавности нити благовремене расправе“.

Као што је поменуто, постоји мали број истраживања која се баве процесом консултација, а нема података о учешћу ОЦД у консултацијама. Налаз анализе Републичког секретаријата за јавне политике јесте да се консултације спровode у великој мери када су у питању документи јавних политика, али то није случај са законима и уредбама. Удео нацрта закона за које су спроведене консултације у односу на укупан број нацрта закона износио је 47% 2019. године, а

54% 2020. године, док је удео усвојених закона за које су спроведене консултације у односу на укупан број усвојених закона за који је требало спровести консултације износио 34% 2019. године и 36% 2020. године (Републички секретаријат за јавне политике, 2021). Када су у питању уредбе, удео донетих уредби за које су спроведене консултације у укупном броју донетих уредби износио је 17% 2019. године и 11% 2020. године (ibid.). Удео докумената јавних политика усвојених на Влади за које су спроведене консултације у укупном броју докумената јавних политика усвојених на Влади износио је 91% 2019. године, а 100% 2020. године (ibid.).

Не само што се консултације не спроводе увек већ се оне не спроводе увек на адекватан начин. Према евалуацији Стратегије реформе јавне управе из 2019. године наведено је да органи државне управе „тек треба да пређу са спорадичних јавних расправа у финалној фази израде закона или јавних политика на систематске и транспарентне консултације од самог почетка процеса“.

Када је у питању учешће ОЦД у радним групама на националном и локалном нивоу, и учешће у радним телима ЈЛС, доступни су подаци истраживања Канцеларије за сарадњу с цивилним друштвом. Према њима, забележен је позитиван тренд у начину позивања организација цивилног друштва за учешће у раду радних група и/или других сталних и повремених тела за припрему предлога правог акта на националном нивоу. Наиме, према истраживању објављеном 2020. године (Велат, Стојиљковић Роловић и Родић, 2020) ОЦД су најчешће изабране тако што им је упућен јавни позив за учешће представника ОЦД у раду радне групе/тела, а у мањем броју случајева изабрани су на предлог државног органа/независне институције. Ово представља разлику у односу на 2014. годину. Према подацима из те године органи државне управе су у радне групе најчешће позивали само одређене организације које они из различитих разлога препознају као релевантне, док су јавни позиви организацијама да се пријаве за чланство упућивани знатно ређе (Велат, Уљаревић, Бановић, 2015). На локалном нивоу доступни су једино подаци из 2020. године, према којима је већина општина које су организовале стална и повремена радна тела/групе за разматрање питања из надлежности општине укључивала ОЦД у рад тела/радних група, а најчешће су позиване оне ОЦД с којима ЈЛС већ има остварену сарадњу (Велат и Бановић, 2016). Организације су најчешће бирани по критеријуму усклађености

области којима се баве с темом рада тела, а ређе на основу специфичне експертизе или препознатог кредибилитета организације.

У вези са учешћем ОЦД у процесима доношења одлука такође су доступни подаци и о примени Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, који указују да је информисање помоћу информативних материјала на интернету/у медијима био најчешћи забележен вид сарадње са ОЦД који остварују и органи државне управе и јединице локалне самоуправе. На локалном нивоу, у истраживању из 2015. године забележено је и да је у више од пола испитаних општина остварена сарадња и помоћу информисања кроз трибине, округле столове и презентације, а у 49% општина и кроз укључивање у рад сталних и повремених радних тела (Велат и Бановић, 2016). На националном нивоу такође је било присутно: информисање путем организовања трибина, округлих столова и презентација, укључивање у рад комисија, радних група, пројектних група, преговарачких група, као и саветовање на стручним расправама, округлим столовима и састанцима (Велат, Стојиљковић Роловић и Родић, 2020).

Велики број анализа говори генерално о односу органа јавне власти и ОЦД, а један од честих налаза јесте да овај процес карактерише неповерење. На пример, у скорашњој евалуацији Стратегије реформе јавне управе примећено је да се неке ОЦД уздржавају од учешћа у процесима доношења одлука, јер не желе да учествују у процесу уколико у њему имају само формалну улогу, као и да се често ови процеси доживљавају као недовољно транспарентни. У истраживању у којем су учествовале организације цивилног друштва које се баве јавним заговарањем (Ђуровић, Павловић и Вишковић, 2019), представници организација учесница у истраживању нису се слагали с тим да су ОЦД препознате од стране јавних власти као актер промене јавних политика (74% се није сложило са овом тврдњом) и истакли су да је потребна промена декларативног укључивања, односа „без суштинског уважавања“ у однос равноправних партнера, с разумевањем бенефита сарадње са ОЦД и доприноса који она може имати за повећање квалитета јавних политика. У другим анализама такође се истиче да „власти посвећују пажњу укључивању јавности у процес доношења одлука само зарад испуњавања формалне обавезе, а не зарад унапређења самих прописа“ (Долапчев, Божовић, Марковић и

Бранковић, 2017), као и да иако „формално број одржаних састанака, консултација или јавних расправа расте, суштински утицај на доношење одлука је и даље лимитиран“ (Ресурс центар, 2019, стр. 14).

Међутим, мањи број анализа бавио се детаљније разлозима за изостанак сарадње које наводе представници органа јавне власти и ОЦД.

У анализи која се, између осталог, бавила разлозима које представници органа државне управе наводе у погледу изостанка сарадње између њих и ОЦД, у 2014. години издвојила се тенденција да се сарадња не успоставља уколико за то не постоји законска обавеза, док се други разлози, као што су непостојање ресурса и недостатак контакта с компетентним организацијама цивилног друштва навођени ређе (Велат, Уљаревић, Бановић, 2015). Три године касније, током 2017. године непознавање или непостојање контаката с компетентним ОЦД, непостојање ресурса за укључивање ОЦД, као и недостатак времена за укључивање, препознати су као важни разлози (Велат, Стојиљковић Роловић и Родић, 2020). На локалном нивоу, јединице локалне самоуправе су као разлоге за неукључивање ОЦД у процес доношења прописа/разматрања питања из њихове надлежности наводиле: недостатак ресурса, непостојање обавезе укључивања или мањак времена (Велат и Бановић, 2016). У нешто мањој мери истакнут је недостатак компетентних ОЦД, односно недостатак контаката с компетентним ОЦД. Нису идентификоване скорије студије које се баве овом темом.

ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

Преглед литературе показује да иако постоје поједини подаци који говоре о учешћу ОЦД у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа, она су већином спроведена пре усвајања свих релевантних прописа којима се регулише ова област. Такође, налази истраживања јасно указују да је учешће ОЦД у процесу доношења одлука недовољно, али разлози нису у потпуности истражени, укључујући познавање како организација тако и органа јавне власт могућности које пружа правни оквир за учешће ОЦД у доношењу одлука.

Како би се прикупили подаци у вези са овим темама, циљеви истраживања су били следећи:

1. анализа важећег правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука на националном и локалном нивоу;
2. утврђивање упознатости представника органа државне управе, јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва с прописима који регулишу учешће ОЦД у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа на националном и локалном нивоу;
3. преглед начина на који ОЦД тренутно учествују у процесима консултација, јавних расправа као и радних група и радних тела на националном нивоу и на локалном нивоу из перспективе органа јавне власти и организација цивилног друштва;
4. анализа разлога због којих поједине ОЦД не учествују у процесима доношења одлука, као и анализа тешкоћа у вези са учествовањем ОЦД у процесима доношења одлука из перспективе органа државне управе, јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва.

ПРИСТУП И МЕТОДЕ

Како би се одговорило на постављене циљеве, у истраживању је примењена комбинована метода – анализа садржаја докумената (енг. *desk research*) и анкетно истраживање.

Предмет деск истраживања били су важећи плански документи и прописи (првенствено закони) на нивоу Републике Србије, уз позивање на релевантне акте јединица локалне самоуправе, у мери у којој је то било могуће у анализи овог обима. Сprovedена је анализа садржаја докумената и прописа која је фокусирана на преглед могућности за учешће ОЦД у процесима доношења одлука, али даје и критички осврт на важећа решења и осврт на изазове у примени ових докумената и прописа. Поред тога, за потребе деск анализе коришћени су и секундарни извори, првенствено објављени стручни и академски текстови о овим темама.

За потребе деск истраживања било је неопходно дефинисати главне појмове, посебно оне који прописима нису дефинисани или за које се у изворима налази различито одређење. На пример, прописи не одређују појам учешћа (грађана или других заинтересованих страна) у процесу доношења прописа или других одлука, већ уређују неке од модалитета учешћа. На сличан начин појам организације цивилног друштва прописи не само да не дефинишу већ често и не препознају, односно не користе, а у стручној литератури не постоји сагласност у вези са обимом те дефиниције. За потребе спровођења истраживања овде су дата одређења кључних појмова.

- **Учешће** (у процесу доношења одлука) подразумева све облике укључивања актера који се налазе изван структура јавне власти (којима припадају доносиоци конкретних одлука), како појединаца (грађана и грађанки) тако и разнородних организација и група, укључујући и неформалне групе или покрете.

- ▶ **Организација цивилног друштва (ОЦД)** овде се схвата на начин дефинисан Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа из 2014. године¹ – тако да обухвата: „удружења, задужбине, фондације, синдикати, коморе, конференције универзитета односно академија струковних студија, и друге организације чији су циљеви и активности усмерене на остваривање јавног интереса.“ У стручној литератури различита су одређења цивилног друштва и ОЦД (Павловић 2004; Вујадиновић 2009), а у важећим прописима² не постоји дефиниција ових појмова, иако се они неретко користе на начин који изазива недоумице у погледу њиховог обухвата.³ Иако се не ради о пропису, одређење из Смерница из 2014. овде је одабрано јер потиче од органа јавне власти задуженог за бригу о институционалном оквиру за функционисање ОЦД и представља први документ јавне власти који се бави овом темом. Његова мана је што садржи само један критеријум за одређење овог појма (усмереност циљева и активности на остваривање јавног интереса) и практично се своди на набрајање најчешћих облика ОЦД.
- ▶ **Процес доношења одлука** обухвата прописима уређене поступке доношења одлука од стране представничких и извршних органа, и то првенствено процес усвајања планских докумената у смислу члана 4. Закона о планском систему⁴, и прописа (закона, подзаконских аката и општих аката нижих нивоа власти, односно статута и одлука покрајинских и локалних власти).⁵

1 Закључак о утврђивању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, „Службени гласник РС“, бр. 90/14.

2 Као што је објашњено у даљем тексту, смернице усвојене у форми закључка Владе немају карактер, односно правну снагу прописа.

3 На пример, у члану 42. ст. 1. Уредбе о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика („Службени гласник РС“, бр. 8/19) стоји да: „током процеса формулисања јавне политике, односно израде прописа, а у зависности од природе, опсега и потенцијалних ефеката, предлагач у процес консултација укључује представнике релевантних организација цивилног друштва, струковних удружења и научноистраживачких организација, као и представнике јавне управе, укључујући и релевантне органе државне управе.“ Из ове одредбе могло би се закључити да струковна удружења и научноистраживачке организације нису ОЦД, иако се оне уобичајено сматрају ОЦД, а тако је и у горецитираном одређењу из Смерница.

4 „Службени гласник РС“, бр. 30/18.

5 У нашем правном систему постоје и ограничене могућности за утицај организација цивилног друштва на доношење појединачних аката, и то у управном поступку, кроз могућност ЗУП-а. О томе видети више нпр. Јеринић, 2020.

- Термин **органи јавне власти** користи се овде тако да укључи најшири круг државних органа, органа територијалних јединица и ималаца јавних овлашћења, по угледу на Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја⁶, који је први у нашем правном систему употребио овај израз. Када је то потребно, посебно се напомиње да се ради о државним (органима Републике Србије), покрајинским или органима локалне самоуправе, односно о ком се конкретном органу ради.

Поред деск истраживања чији је циљ анализа актуелног правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука на националном и локалном нивоу, спроведено је и анкетно истраживање у којем су учествовали представници органа јавне власти на националном и локалном нивоу, као и представници организација цивилног друштва.

Упитник за органе јавне власти послат је на адресе органа који имају надлежности у вези са укључивањем организација цивилног друштва – овде су у фокусу пре свега била ресорна министарства Владе Републике Србије и државни органи према важећем Закону о министарствима („Службени гласник РС“, бр. 128/20) и јединице локалне самоуправе према Закону о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС“, бр. 129/07, 18/16, 47/18 и 9/20 – други закон).

У анкетном истраживању јединица локалне самоуправе коришћен је пропорционални стратификовани случајни узорак градова и општина. Ради одабира репрезентативног узорка, приликом дефинисања узорка водило се рачуна о томе да се обезбеди регионална покривеност – да буду обухваћени градови и општине из четири региона Србије, као и да постоји уједначена заступљеност локалних самоуправа различитог степена развијености (дефинисаних према Уредби о јединственој листи развијености региона).⁷ Поред градова и општина, у истраживање су укључене и градске општине Београда и Ниша, које немају карактер јединица локалне самоуправе нити њихове надлежности, али је процењено да је важно да буду укључене у истраживање, с обзиром на то да је и њихова перспектива значајна за тему учешћа организација цивилног друштва у процесима доношења планских докумената и прописа. За узорак јединица локалне самоуправе одабрано је 84 градова и општина.

6 „Службени гласник РС“, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10.

7 Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину („Службени гласник РС“, бр. 104/14).

Упитници су послати на адресе контакт тачкама⁸ за сарадњу са организацијама цивилног друштва које су биле део узорка, у свим министарствима, градовима и општинама у којима су оне успостављене, а у случају да нису, на имејл адресе које су наведене као контакт на званичним веб-страницама. У упутству за попуњавање упитника напоменуто је да упитник треба да попуни особа која има увид у податке у вези с темом истраживања – међутим, како би се очувала анонимност, није тражено да се наведе име или позиција особе која је учествовала у истраживању. То уједно представља ограничење истраживања – могуће је да особе које су попуњавале упитник нису увек имале све потребне информације. Међутим, у више случајева представници ЈЛС који су одговорили на упитник претходно су прикупили потребне податке од одговарајућих организационих јединица. У случају представника министарстава упитнике су често попуњавали представници различитих одсека, али је могуће да подаци нису за свако министарство прикупљени једнако систематично, што је могло да утиче на резултате.

У истраживању је учествовало 62 градова и општина – 56 јединица локалне самоуправе и шест градских општина. Укупно је упитник попунило пет представника градских општина Београда, 20 ЈЛС из региона Јужне и Источне Србије (укључујући једну градску општину Града Ниша), 21 из региона Шумадије и Западне Србије и 16 из Војводине. Укупно 14 градова и општина припада првој категорији по развијености (22,5%), 14 другој категорији (22,5%), 17 трећој (27%), 11 четвртој (18%) и шест петој категорији (10%). Не постоји заједничка карактеристика градова и општина чији представници нису одговорили на упит за учешће у истраживању – ни по региону у којем се налазе, ни по степену развијености. Упитник су попунили и представници 14 министарстава. За седам министарстава упитнике је попунило више од једног представника министарства.

При избору узорка организација цивилног друштва које су учествовале у истраживању водило се рачуна о томе да су места у којима су регистроване управо градови и општине који су изабрани да учествују у анкетном истраживању. Међутим, главна тешкоћа је било одсуство потпуног, ажурираног списка организација цивилног друштва. Списак организација којима је упућен позив састављен је на основу

8 Контакт тачке успостављене су у на сва три нивоа јавне управе. База контакт тачака доступна је на веб-презентацији надлежног министарства – www.minlmpdd.gov.rs/institucionalni-okvir.php (27. 9. 2021).

отворених података о регистрованим удружењима, података о активним организацијама цивилног друштва у одређеној општини или граду, достављених од стране јединица локалне самоуправе, као и на основу претраге података о томе које су организације активне у одређеним местима.

Упитник је послат на око 720 имејл адреса, а одговорило је 124 ОЦД из 38 јединица локалне самоуправе. Испитане организације су у великој мери равномерно регионално заступљене – 31% је регистровано у оквиру региона Шумадије и Западне Србије, 28% из Београда, 26% из региона Источне и Јужне Србије, а нешто је мањи број организација из Војводине – 15%. Могуће је да је разлог мањег укључивања организација из Војводине то што у оквиру узорка није био укључен Нови Сад, на чијој територији је вероватно регистрован највећи број организација. Када се наведена расподела упореди с бројем регистрованих удружења, она делимично одступа од њега, с обзиром на то да је више од половине удружења регистровано на територији Београда, а процентуално је најмањи број у регионима Источне и Јужне Србије. Међутим, питање је колики је број регистрованих удружења заиста и активан, а такође колики број њих је учествовао у процесима доношења одлука или би могло да буде укључено у тај процес с обзиром на активности удружења. Зато није могуће проценити колико је узорак репрезентативан и не могу се генерализовати налази.

Посебна пажња је усмерена на то да се у истраживање укључе и удружења која досад нису била активна у процесима доношења одлука. Па ипак, треба имати у виду да нису све организације с којима смо контактирали заиста и попуниле упитник, најчешће због тога што представници организација нису препознали да је процес доношења одлука тема која је релевантна за њих, а у појединим случајевима и због отпора према овој теми.

Прикупљање података је спроведено у периоду јул–август 2021. године. За потребе истраживања конструисана су три упитника која су састављена тако да се њима прикупљају подаци о истим темама у вези са учешћем организација цивилног друштва у процесима доношења одлука (Дијаграм 1). Упитници су се састојали од питања затвореног и отвореног типа.

ДИЈАГРАМ 1

Теме које су испитиване у оквиру анкетног истраживања

УПИТНИК ЗА ПРЕДСТАВНИКЕ ОРГАНА ДРЖАВНЕ УПРАВЕ

- *Познавање правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука*
- *Познавање и примена Смерница за укључивање ОЦД*
- *Организовање консултација*
- *Организовање јавних расправа*
- *Организовање радних група*
- *Опажене тешкоће у укључивању ОЦД*

УПИТНИК ЗА ПРЕДСТАВНИКЕ ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

- *Познавање правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука*
- *Познавање и примена Смерница за укључивање ОЦД*
- *Организовање консултација*
- *Организовање јавних расправа*
- *Организовање радних група*
- *Организовање привремених и /или сталних радних тела*
- *Опажене тешкоће у укључивању ОЦД*

УПИТНИК ЗА ПРЕДСТАВНИКЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

- *Познавање правног оквира за учешће ОЦД у процесима доношења одлука*
- *Познавање Смерница за укључивање ОЦД и учешће ОЦД према различитим нивоима сарадње у процесима на националном и локалном нивоу*
- *Учешће у процесима на националном и локалном нивоу:*
 - *учешће у консултацијама;*
 - *учешће у јавним расправама;*
 - *учешће у радним групама и привременим и/или сталним радним телима ЈЛС*
- *Опажене тешкоће у учешћу у процесима доношења одлука на националном и локалном нивоу / разлози за неучествовање*

СТРУКТУРА АНАЛИЗЕ

Анализа пред Вама састоји се из три велике целине. У првој целини, кроз деск истраживање је урађена анализа стратешког и правног оквира за учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука у Србији. Фокус деск истраживања били су важећи документи јавних политика и прописи (нарочито закони) и начин на који они пружају могућност за учешће ОЦД у процесима доношења одлука, уз одговарајући критички осврт на постојећа решења и изазове у примени ових докумената и прописа.

У другој целини су представљени резултати анкетног истраживања које се односило на тренутне праксе и изазове кад је у питању укључивање ОЦД у процесе доношење одлука на централном и локалном нивоу. Посебан фокус је стављен на: а) анализу степена упознатости кључних актера у процесу (представника државне управе, ЈЛС и ОЦД) с прописима који регулишу учешће ОЦД у процесима доношења одлука и осмишљавања јавних политика; б) преглед пракси на који ОЦД учествују у процесима доношења докумената јавних политика, прописа и других општих аката; в) анализу мотива због којих поједине ОЦД не учествују у процесима доношења одлука и г) анализу изазова у вези са учествовањем ОЦД у овим процесима.

Трећа целина садржи конкретне препоруке како да се неки од изазова, идентификовани кроз деск истраживање и анализу, реше у пракси и самим тим унапреди целокупно подстицајно окружење за учешће ОЦД у процесима доношења одлука и осмишљавања јавних политика.

I



Проф. др Јелена Јеринић,
Правни факултет Универзитета Унион

ДЕО 1

АНАЛИЗА СТРАТЕШКОГ И ПРАВНОГ
ОКВИРА ЗА УЧЕШЋЕ ОРГАНИЗАЦИЈА
ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕСИМА
ДОНОШЕЊА ОДЛУКА У СРБИЈИ



1. ГРАЂАНСКО УЧЕШЋЕ И УЧЕШЋЕ ОЦД У ПРОЦЕСИМА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

1.1. Устав Србије

Устав Србије познаје право грађана на учешће у вршењу власти и на учешће у јавним пословима. Грађани, као носиоци суверености (члан 2. Устава) власт могу вршити непосредно, референдумом и народном иницијативом или посредно, преко изабраних представника. Грађани, у ширем смислу, имају право и да учествују у управљању јавним пословима (први део члана 53. Устава) и у тој одредби може се тражити и уставни основ учешћа цивилног друштва у управљању јавним пословима.

Иако се ОЦД могу посматрати и као механизам учешћа грађана у одлучивању, тако што ОЦД артикулишу мишљења и ставове грађана и преносе их у својим контактима са органима јавне власти, и иако и грађани појединачно и ОЦД могу бити учесници истих фаза у процесу доношења одлука, постоји потреба да се у смислу ове анализе појмови грађанског учешћа и учешћа ОЦД разграниче. То због тога што ОЦД нису актери у неким облицима грађанског учешћа, а то се преваходно односи на тзв. формалне механизме грађанског учешћа или механизме непосредне демократије, који су изричито наведени и у Уставу, а детаљније уређени законима (то су референдум, народна (грађанска) иницијатива и збор грађана на локалном нивоу).⁹

9 Ове механизме уређују, између осталог, Закон о референдуму и народној иницијативи („Службени гласник РС”, бр. 48/94 и 11/98) и Закон о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18).

Устав и Закон о референдуму и народној иницијативи користе термин *народна иницијатива*, док Закон о локалној самоуправи користи термин *грађанска иницијатива*, али се суштински ради о истом правном институту.

1.2. Стручна литература

Иначе, облици грађанског учешћа у литератури се класификују на различит начин, а један од њих је према интензитету учешћа и степену правног регулисања на: непосредно учешће грађана у одлучивању кроз облике непосредне демократије (нпр. скупштине свих грађана, референдум, грађанска иницијатива и облици месне самоуправе); упућивање предлога и јавне критике (нпр. зборови грађана, петиције и индивидуални предлози, притужбе и представке и обраћања локалном омбудсману или другом сличном органу, облици јавне критике, протести, мирна окупљања и сл.); консултовање (нпр. панели и други облици политичких консултација, јавне расправе, консултације путем електронских медија и интернета, учешће у раду савета корисника услуга и других саветодавних тела); и информисање грађана, односно остваривање права грађана на добијање информација о раду, плановима и намерама органа власти (Милосављевић *et al.* 2006, стр. 20–21; Јеринић *et al.* 2020)

Неки од ових механизма познају ОЦД као актере и то се односи пре свега на облике консултовања, док су други резервисани за грађане. Код ових других, ОЦД могу да се појаве као значајни актери, али не у својству формалних предлагача (као што је случај с народном (грађанском) иницијативом или збором грађана), односно доносилаца одлука (што је случај с референдумом). Тако, нпр. ОЦД не може бити потписница народне иницијативе, али може организовати прикупљање потписа грађана. Слично, Нацртом новог закона о референдуму и народној иницијативи уводи се тзв. организатор референдумске кампање, што може бити правно лице или група грађана (што свакако укључује ОЦД).¹⁰

Међутим, о учешћу цивилног друштва и ОЦД треба првенствено говорити у смислу других механизма учешћа, а посебно консултација, и на те облике учешћа се у највећој мери односи ова анализа.

У стручној литератури преовлађују анализе нивоа учешћа грађана у одлучивању (Центар за истраживање, транспарентност и одговорност [ЦРТА] 2013; ЦРТА 2018а) и то су најчешће оне које се односе на учешће на локалном нивоу (Милосављевић *et al.* 2006; Вукелић 2009;

10 Видети члан 25. Нацрта, доступно на: <http://mduls.gov.rs/javne-rasprave-i-konsultacije/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-referendumu-i-narodnoj-inicijativi-2/?script=lat> (23. 8. 2021).

Мојсиловић 2011; Белкић *et al.* 2016; Топаловић Петровић 2020), док су анализе учешћа шире јавности и ОЦД ређе (Транспарентност Србија [ТС] 2013, Голубовић и Велат, 2014), а новији извори углавном се односе на учешће у одређеним областима – нпр. европске интеграције (Божовић *et al.* 2016; Долапчев *et al.* 2017), урбани развој (Чукић 2017; Чолић и Џелебџић, 2018), заштита животне средине (Тодић и Бобић 2013; Срђевић *et al.* 2018) или су део ширих истраживања (Стална конференција градова и општина [СКГО], 2018; Милосављевић и Јеринић, 2019; ТС 2021).

Имајући у виду досад дате напомене, даљи текст анализе фокусиран је на излагање о учешћу ОЦД у процесу усвајања планских докумената и у процесу доношења прописа, а посебно на разграничење консултација и јавних расправа као механизма учешћа.

Прво се излажу карактеристике одабраног стратешког оквира, односно докумената јавних политика (ДЈП) према терминологији Закона о планском систему (ЗПС), а затим важећих прописа који те облике учешћа ОЦД уређују.

2. СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР

2.1. Стратешки оквир

Плански документи у многим областима препознају улогу цивилног друштва и идентификују ОЦД као заинтересоване актере. С друге стране, Србија још увек нема документ јавне политике (или стратегију) у вези са унапређењем институционалног оквира, односно стварања подстицајног окружења за ОЦД, иако је најављиван већ неколико година.¹¹ Неке ОЦД и саме прате и објављују извештаје о праћењу подстицајног окружења за развој цивилног друштва.¹²

Недостатак повољног окружења за развој и финансирање цивилног друштва редовно истиче Европска комисија у извештајима о напретку Србије у процесу придруживања ЕУ. У последњем извештају је препознато да су „предузети одређени кораци у погледу издавања смерница и планирања консултација“ (што се односи на усвајање законског оквира о планском систему и усвајање пратећих смерница), али да недостаје „системска сарадње између владе и цивилног друштва“ (Европска комисија, 2020).

11 Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог спроводи процес за израду овог документа, а за те потребе је на основу јавног конкурса образована и посебна Радна група, у коју су предложени представници неколико ОЦД, (<https://www.minljmpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi-26.php>, 28. 8. 2021). У овом процесу не учествује један број ОЦД окупљених око платформе „Три слободе“ – <http://www.bgcentar.org.rs/i-dalje-bez-uslova-za-ucesce-ocd-u-izradi-strategije-za-podsticajno-okruzenje-za-civilno-drustvo/> (25. 8. 2021).

12 Видети нпр. Трећи извештај о праћењу подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Србији у 2015, <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/predstavljen-treci-izvestaj-o-pracanju-podsticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnog-drustva-u-srbiji/> (24. 8. 2021) или регионални извештај *Monitoring Matrix Regional Report 2020: Narrowing of the Civic Space in the Western Balkans in Times of Crisis*, <https://www.balkancsd.net/monitoring-matrix-regional-report-2020/> (25. 8. 2021).

Међу важећим документима јавне политике, учешћем ОЦД у доношењу одлука, у одређеној мери баве се Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији 2021–2030 (СРЈУ)¹³, Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији од 2021. до 2025. године (ПРСЛС)¹⁴ и Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022 (АППОУ).¹⁵

СРЈУ посматра цивилно друштво у оквиру шире групе заинтересованих страна у припреми јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката (у оквиру које изричито помиње још и привреду), али разраду мера у овој области препушта нижем документу – Програму унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом.¹⁶ СРЈУ одређује четири посебна циља тог програма, од којих је четврти – повећање степена учешћа цивилног друштва, привреде и других заинтересованих страна у раним фазама припреме јавних политика и прописа и праћењу њихових ефеката. То практично значи да је потребно обезбедити учешће ОЦД у процесу консултација (видети део 2.2. ове анализе о правном оквиру).

Према подацима из анализе стања за потребе СРЈУ¹⁷ сви усвојени документи јавне политике у 2020. години садржали су информације о спроведеним консултацијама, док је то био случај са 35,71% закона и тек 11,46% уредаба. Циљ је да до 2030. за законе тај проценат буде 80%, а за уредбе 50%. СРЈУ то предвиђа као индикаторе који би требало да допринесу унапређењу квалитета докумената јавних политика и прописа.

С друге стране, у СРЈУ се констатује и да је потребно успоставити нове начине за учешће јавности у овим процесима и осигурати да „консултације са заинтересованом јавношћу буду суштинске, а не

13 „Службени гласник РС“, бр. 42/21.

14 „Службени гласник РС“, бр. 73/21.

15 <http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-POU-2020-2022-.-dec-2020.pdf?script=lat> (24. 8. 2021)

16 У току је консултативни процес у оквиру израде овог програма и акционог плана за његово спровођење – <https://rsjp.gov.rs/sr/vesti/nastavak-konsultativnog-procesa-u-okviru-izrade-akcionog-plana-za-sprovođenje-programa-unapređenja-upravljanja-javnim-politikama-i-regulatornom-reformom/> (24. 8. 2021).

17 Прилог 2. СРЈУ.

формалне“. Наиме, иако је доношењем Закона о планском систему начињен помак, констатовано је да је у пракси улога ОЦД ограничена и да се оне често укључују тек у последњим фазама припреме докумената јавних политика и прописа. Један од проблема је и чињеница да извештај о спроведеним консултацијама није услов за прелазак у наредну фазу процедуре усвајања ДЈП или прописа. Као мере усмерене на повећање учешћа свих циљних група и заинтересованих страна (привреда, грађани, цивилни сектор) у раним фазама израде ДЈП и прописа наведене су: повећање квалитета извештаја о консултацијама и јавним расправама, пребацивање тежишта с форме на садржај, развијање вештина органа државне управе у правцу успостављања дијалога с јавношћу и подстицање иницијатива за измене докумената јавних политика и прописа.¹⁸

У ПРСЛС однос органа локалне самоуправе и цивилног друштва анализира се у контексту унапређења доброг управљања у систему локалне самоуправе. Посебно се помиње укључивање представника цивилног друштва у радне групе за израду прописа (у складу са смерницама усвојеним 2020. године, које су анализирани даље у овом тексту), успостављање тзв. контакт тачака за сарадњу са ОЦД¹⁹ (односно службеника локалне управе задужених за те послове), као и додела средстава из локалних буџета удружењима за спровођење програма од јавног интереса (у складу са Законом о удружењима и пратећом уредбом).²⁰

ПРСЛС не садржи посебне циљеве у погледу унапређења учешћа ОЦД у процесу доношења одлука на локалном нивоу, али се ОЦД препознају као учесници у дијалогу поводом важних тема у вези са системом локалне самоуправе које ПРСЛС препознаје као приоритетне (нпр. реформа изборног система, унапређење система локалне самоуправе, процес европских интеграција и сл.)

18 Прилог 2. СРЈУ.

19 Контакт тачке успостављене су у на сва три нивоа јавне управе. База контакт тачака доступна је на веб-презентацији надлежног министарства: <https://www.minljmpdd.gov.rs/institucionalni-okvir.php> (25. 8. 2021).

20 Закон о удружењима, „Службени гласник РС“, бр. 51/09, 99/18 (др. закон), 99/11 (др. закон), 44/18 (др. закон) и Уредба о средствима за подстицање програма или недостајућег дела средстава за финансирање програма од јавног интереса која реализују удружења („Службени гласник РС“, бр. 16/18).

Како је Партнерство за отворену управу успостављено као платформа за сарадњу управе са грађанима и ОЦД, АППОУ природно посвећује већу пажњу учешћу ОЦД и предвиђа конкретније мере и механизме у том смислу. Од 12 обавеза утврђених Акционим планом, прве четири непосредно су везане за унапређење учешћа цивилног друштва (грађана или шире јавности) у процесима доношења одлука, и то: интегрисање учешћа ОЦД у процесима одлучивања и антидискриминације као хоризонталних питања у програмима стручног усавршавања службеника и праћење њихове реализације; успостављање системског праћења и контроле квалитета учешћа јавности у припреми прописа и докумената јавних политика; унапређење могућности и јачање капацитета грађана за електронско учешће у консултацијама и јавним расправама – портал еПартиципација; побољшање механизма за укључивање јавности у процесе управљања заштићеним подручјима на територији Републике Србије. Планирано је да ове обавезе буду испуњене до краја другог или трећег квартала 2022. године. Још три обавезе предвиђене АППОУ у јасној су вези или доприносе остварењу истог циља, а то су: измене Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја (планирање за четврти квартал 2021. године); увођење законских основа за успостављање централног веб-портала са свим поступцима процене утицаја на животну средину и поступцима стратешке процене утицаја на животну средину на републичком, покрајинском и локалном нивоу (до првог квартала 2022. године) и увођење обавезе спровођења јавне расправе приликом утврђивања тема значајних за остваривање јавног интереса на територији за коју се расписује конкурс у области јавног информисања (до краја 2021. године).

Представници цивилног друштва учествовали су у изради СРЈУ и АППОУ, на основу спроведеног јавног конкурса за учешће у посебној радној групи.²¹ Треба имати у виду да представници ОЦД узимају учешће и у другим радним групама (за израду ДЈП и прописа), али се њихов избор досад најчешће није обављао у поступку јавног конкурса, што би било у складу са смерницама Владе из 2020. године (видети у делу 2.2.5).

21 <http://mduls.gov.rs/obavestenja/rezultati-javnog-poziva-ocd-za-clanstvo-u-posebnoj-radnoj-grupi-za-izradu-predloga-strategije-reforme-javne-uprave-nakon-2021-godine/> (24. 8. 2021)
<http://mduls.gov.rs/obavestenja/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-javni-poziv-za-ocd-za-ucesce-u-radnoj-grupi-za-izradu-akcionog-plana-2020-2022-godine/?script=cir> (24. 8. 2021)

2.2. Правни оквир

У протеклих неколико година усвојено је или измењено неколико прописа којима су уведене могућности за шире учешће јавности у поступцима доношења одлука (првенствено докумената јавне политике и прописа). Неким од њих експлицитно је препозната и улога ОЦД у овим поступцима, док се други генерално односе на учешће јавности. Међутим, пракса примене ових механизма је недоследна и донекле селективна, јер се они не примењују увек и на исти начин, а често се спроводе само из формалних разлога, без делотворног утицаја на усвојена документа и прописе (као што је истакнуто и у анализи стања за потребе израде СРЈУ, видети горе под 2.1).

Ове констатације важе за све нивое власти – национални, покрајински и локални – с тим што треба препознати да постоје одређене разлике у законским обавезама органа јавне власти различитих нивоа у погледу укључивања јавности. У овој анализи, фокус је на обавезама државних органа (централне власти) и органа локалне самоуправе, а може се рећи да су те обавезе на страни органа локалне власти експлицитније и детаљније одређене него за друге нивое.

Већ уобичајени проблем појављује се и у овој области, а то је неусклађеност различитих прописа, односно расутост обавеза у већем броју закона, подзаконских аката, као и аката локалне самоуправе.

У овом делу анализе представљене су релевантне одредбе Закона о планском систему (ЗПС), Закона о државној управи²² (ЗДУ) и Закона о локалној самоуправи²³ (ЗЛС), као и подзаконски акти за њихову примену (две уредбе донете на основу ЗПС) и основне карактеристике аката јединица локалне самоуправе (ЈЛС) које треба да разраде обавезе предвиђене у ЗЛС. Поред тога, дате су одређене напомене о другим законима (тзв. посебним или секторским законима) које уређују посебне области (заштите животне средине и планирања и изградње), а који предвиђају специфичне механизме учешћа заинтересоване јавности у одлучивању. Ови прописи поменути су ради разликовања са општим механизмима који су предвиђени у ЗПС, ЗДУ и ЗЛС.

22 „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 (др. закон) и 47/18.

23 „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 (др. закон), 101/16 (др. закон) и 47/18.

На нивоу АП Војводина, покрајинским општим актима уређено је спровођење јавне расправе у поступку усвајања покрајинских прописа и других аката. Рецимо, Пословником покрајинске Владе²⁴ ова питања уређена су у потпуности по угледу на Пословник Владе. Покрајински акти нису примарни предмет ове анализе и неће бити детаљније анализирани, с обзиром на то да не садрже специфична решења, детаљнија од оних која се налазе у републичким и локалним актима.

На крају, анализа обухвата и неколико смерница од којих су једне донете у форми правилника, а неке је усвојила Влада у форми закључка, те неке представљају обавезујуће правне акте (и анализирани су заједно са Законом о државној управи, на основу ког су донете), док друге истичу као препоруке за деловање органа јавне власти (и анализирани су у посебном делу текста, 2.2.5).

2.2.1. Закон о планском систему и пратеће уредбе

ЗПС даје свеобухватан оквир развојног планирања на свим нивоима власти, али највише пажње посвећује планским актима централног нивоа. Овај закон уређује процес управљања системом јавних политика, тако што уређује процес усвајања и спровођења планских докумената – докумената развојног планирања, докумената јавних политика и осталих планских докумената. У круг ових докумената не спадају прописи, односно закони и подзаконски акти, нити прописи нижих нивоа власти, па се ЗПС не примењује директно на процес њиховог доношења који је уређен другим законима (тачније, ЗДУ и ЗЛС за централни и локални ниво власти). Када су у питању прописи, на процес њихове израде ЗПС се примењује сходно, што значи да се примењује по аналогији, у мери у којој то одговара том процесу. ЗПС наводи да су органи државне управе дужни да приликом израде прописа спроводе *ex-ante* анализу ефеката и представе налаз анализе ефеката прописа на својој интернет страници, као и да спроведу консултације. Међутим, како показују и налази анализе ситуације за СРЈУ, за законе и уредбе, консултације се веома ретко спроводе.

Такође, органи државне управе дужни су да током примене прописа спроводе *ex-post* анализу ефеката прописа, уз сходну примену члана 40. овог закона. Контролу спровођења анализе ефеката прописа

24 „Службени лист АПВ“, бр. 28/19 и 30/19 (исправка).

пре њиховог усвајања треба да обавља Влада, за све законе и друге прописе којима се битно мења начин остваривања права, обавеза и правних интереса физичких и правних лица.

Такође, ЗПС не препознаје у потпуности све модалитете развојног и стратешког планирања на локалном нивоу (у вези с локалном самоуправом детаљније уређује планове развоја и средњорочне планове, у контексту повезивања с буџетским процесом). У пракси, ЈЛС доносе мноштво акционих планова, који су често предвиђени и другим, тзв. секторским законима (тзв. ЛАП у областима спречавања корупције, унапређења положаја Рома, равноправности полова итд.), а које ЗПС не познаје као посебну врсту планског документа.

Најзначајније новине које је ЗПС донео, из перспективе ОЦД, јесу обавезност спровођења консултација и јавних расправа за планска документа, као и за прописе, јер је до његовог доношења спровођење јавне расправе било предвиђено за законе, а нешто касније и националне стратегије, али само пословником Владе и то на начин који није обезбеђивао редовно спровођење ове обавезе. ЗПС је експлицитније предвидео обавезу спровођења јавне расправе за велики број докумената јавне политике, а као последица његовог доношења усвојене су и измене ЗДУ и ЗПС, посебно у смислу јаснијег уређења обавезне јавне расправе. Међутим, ЗПС није дефинисао појмове консултација и јавне расправе, па је то учињено накнадно, уредбом донетом на основу ЗПС.

Када уређује консултације и јавне расправе, ЗПС користи термин „заинтересоване стране и циљне групе“ (које је дефинисао у члану 2. као органе и организације, физичка и правна лица које имају интерес у вези с мерама јавних политика, односно групу физичких и/или правних лица, односно других заинтересованих страна која је под утицајем мера јавних политика). Јасно је да ОЦД спадају у круг заинтересованих страна, а често и у циљне групе планских докумената, али ЗПС њихово укључивање у процес консултације и јавне расправе не препознаје увек експлицитно и не чини то на потпуно доследан начин.

ЗПС препознаје ОЦД као актере у процесу обавезних консултација (видети члан 3. ст. 1. т. 11 и члан 34. ст. 1), односно као иницијаторе израде или измена планских докумената (члан 30. ст. 1).

ЗПС као једно од начела планског система поставља начело јавности и партнерства (члан 3. ст. 1. т. 11) које подразумева транспарентан и консултативни процес утврђивања јавних политика, односно спровођење транспарентних консултација током израде и спровођења јавних политика и анализе ефеката и вредновања учинака јавних политика. У тим процесима треба да учествују „све заинтересоване стране и циљне групе“, што укључује „удружења и друге организације цивилног друштва, научноистраживачке и друге организације“. Као што је већ речено, ЗПС не садржи дефиницију појма ОЦД, али се из ове формулације може закључити да се у одређеном смислу фаворизују удружења, док би се могло закључити да научноистраживачке и друге организације не спадају у круг ОЦД.

С друге стране, у члану 34. који детаљније уређује процес консултација, међу „заинтересованим странака и циљним групама“, поред субјеката из члана 3. наводе се и грађани, удружења привредних субјеката (а из формулације се може закључити да се и она сматрају ОЦД) и струковне организације. Слично, али поново различито набрајање налази се у члану 30. који наводи потенцијалне иницијаторе израде и измене планских докумената.

Када су у питању јавне расправе, ЗПС не помиње изричито ОЦД, али треба прихватити да су оне обухваћене већ коришћеним термином „заинтересоване стране и циљне групе“.

Тек је Уредбом о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика одређена разлика између консултација и јавне расправе (члан 39). Кључна разлика односи се на фазу у којој се ови процеси спроводе. Консултације се спроводе током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, као и током израде нацрта прописа, а њихова сврха је да се од заинтересованих страна и циљних група прикупе подаци неопходни за спровођење анализе ефеката, у циљу дефинисања оптималних мера јавне политике, односно решења у прописима. Јавна расправа се спроводи непосредно пре усвајања докумената јавних политика, односно прописа, а њена сврха је да целокупну јавност, а нарочито субјекте на које се одnose мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна с готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за

спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на тексту. У пракси су још увек чешће јавне расправе, посебно оне које су по закону обавезне, од свеобухватних консултација с јавношћу, с обзиром на то су оне као обавезне уведене тек 2018. године.

ОЦД могу у консултацијама утицати на различите начине, а један од најделотворнијих је учешће у радним групама и другим сличним телима. Пракса укључивања представника ОЦД у оваква тела још увек није довољно распрострањена и разнолика је, посебно на локалном нивоу, јер је актима ЈЛС ретко уређен начин одабира релевантних ОЦД, односно њихових представника. Влада је овим питањима посветила посебну пажњу у смерницама усвојеним 2020. године.

Поред тога, ова уредба на експлицитнији начин препознаје ОЦД као актере консултација, односно даје овом појму примат у односу на појам удружења (који првенствено користи ЗПС). Такође, уредба такође уводи и појам релевантних ОЦД (члан 42), али не даје смернице за одређивање круга тих организација у случају конкретног документа или прописа, односно критеријуме релевантности.

Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе,²⁵ с друге стране, искључиво говори о заинтересованим странама, не наводећи их ни примера ради, па не наводи изричито ни ОЦД.

2.2.2. Закон о државној управи и пратећи подзаконски акти

Основни текст ЗДУ (из 2005. године) предвиђао је једино обавезу спровођења јавне расправе у припреми закона, и то „само оних којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност“, а уређење спровођења јавне расправе било је препуштено Пословнику Владе. Пословником је касније уведена та обавеза и приликом усвајања националних стратегија.

Након доношења ЗПС, измењене су ове одредбе ЗДУ тако да се сада односе на учешће јавности (што је шире од јавне расправе) и то у припреми како нацрта закона тако и неких других прописа и аката (члан 77). Међутим, овим одредбама обавезе постављене пред орга-

25 „Службени гласник РС“, бр. 107/20.

не државне управе имају нешто ужи обухват него према ЗПС, а сходна примена ЗПС се у њима не помиње (што не значи да обавеза сходне примене не постоји, већ указује на неусклађеност ова два прописа).

Према иновираном члану 77. органи државне управе имају три врсте обавеза у обезбеђивању учешћа јавности: обавештавање јавности о отпочињању израде нацрта закона (али не свих закона и не других прописа); спровођење консултација (за нацрте закона, као и подзаконских аката којима се разрађују одредбе тих закона, на које се ова обавеза примењује сходно); спровођење јавне расправе (за нацрте закона и стратегија развоја).

Иначе, одређење јавности у смислу ових одредаба ЗДУ укључује „релевантна удружења (без прецизнијег одређена појма релевантности, прим аут.), стручну јавности и друге заинтересоване стране“, без изричитог помињања ОЦД.

Када се припрема нацрт закона „којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност“ онда постоји обавеза да се објаве и тзв. полазне основе – полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи. Ова формулација раније је коришћена у Пословнику Владе да одреди круг закона за које је потребно спровести јавну расправу, а пракса је показала да је њена непрецизност, уз додатне факторе, умногоме олакшала избегавање обавезе спровођења јавне расправе (Агенција за борбу против корупције [АБПК] 2016).

На крају, предвиђа се сходна примена тих обавеза на припрему стратегија развоја, акционих планова и других докумената јавних политика, ако посебним законом (што обухвата и ЗПС) није другачије предвиђено.

Као што је речено, Пословник Владе²⁶ је од 2005. године једини правни акт који је детаљније уређивао спровођење јавних расправа – прво као обавезно у припреми већине закона (ранији члан 40), затим као факултативно у припреми стратегија развоја (од 2009. године, што

26 „Службени гласник РС“, бр. 61/06 (пречишћен текст), 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 (др. уредба).

је изменама ЗДУ 2018. године предвиђено као обавеза), односно као факултативно и за уредбе и одлуке (од 2013. године). Одредбе Пословника којима је уређена јавна расправа (садашњи члан 41) значајно су допуњене 2013. године и практично су у тој форми и данас на снази.

Пословником је 2013. године прецизирано шта се сматра законима којима се битно мења уређење неког питања, односно уређује питање које посебно занима јавност. То ће бити у случају припреме: новог системског закона; новог закона (осим ако надлежни одбор Владе одлучи другачије на образложен предлог предлагача); закона о изменама и допунама закона којим се битно мењају решења из постојећег закона (о чему одлучује надлежни одбор, на образложен предлог предлагача, у сваком конкретном случају); закона о потврђивању међународног уговора (али само ако тако одлучи надлежни одбор, на образложен предлог Министарства спољних послова или органа државне управе из чијег су делокруга питања уређена међународним уговором).

Кључну улогу у одлучивању у спровођењу јавне расправе, одређивању њеног програма и рока за спровођење има надлежни одбор Владе, а то скоро увек чини на предлог предлагача (што и њему даје широке могућности да утиче на спровођење јавне расправе). Између осталог, надлежни одбор реагује у случају да предлагач не спроведе јавну расправу, а био је дужан да то учини. Минимално трајање јавне расправе је 20 дана, а рок за достављање иницијатива, предлога, сугестија и коментара 15 дана.

Пословник Владе нема одредбе које се односе на учеснике јавне расправе, па се тако у овим одредбама не помињу ни ОЦД, нити друге заинтересоване стране.

И поред прецизирања круга закона за које обавезна јавна расправа, анализе праксе указују да је (барем у периоду пре усвајања ЗПС и пратећих прописа и измена других закона) у процесу усвајања прописа у Србији на свим нивоима јавност недовољно учествује. Разлози су идентификовани у непрецизно прописаним обавезама, непостојању обавезе органа јавне власти да образложи да ли су и зашто изнети предлози и сугестије прихваћени или нису прихваћени. „Неспровођење или симулирање спровођења јавних расправа, уз често доношење закона по хитном поступку, лоше утиче на квалитет

законских решења. Тако донети закони се затим, услед материјалних грешака или нелогичности, често мењају у кратком временском року, поново без јавне расправе и по хитном поступку“ (АБПК 2016). Подаци за раније године показују нпр. да се највећи број закона усваја управо по хитном поступку (нпр. 2014. чак 78,8% усвојених закона, 2015. 53,1%, а 2016. године 56%, према: ЦРТА 2018б, стр. 6)

На основу ЗДУ, донет је Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката²⁷, који даје детаљније информације органима државне управе о циљевима и могућим механизмима за спровођење консултација. Одређујући циљеве консултација (члан 3), Правилник даље објашњава због чега се консултације спроводе (како су дефинисане уредбом донетом на основу ЗПС, иако се Правилник на те одредбе не позива). Правилник изнова користи нову терминологију да би означио познате појмове заинтересоване јавности и циљних група (не користећи саме те термине). Наиме, Правилник помиње: „различите субјекте, пре свега правна и физичка лица на чији се положај, права и обавезе и правне интересе односи нацрт закона поводом чије припреме се воде консултације, али и ширу јавност“ (став 1), као и „релевантна удружења и стручне јавности“ (став 2), али и „друштвене групе и појединце“ (став 3. у контексту могућности да постоје више друштвених група и појединаца „које заступају различите ставове о начину решавања одређених ситуација, појава и проблема у друштву“. Правилник не користи појмове цивилно друштво и ОЦД.

Као примарни и обавезни метод консултација, Правилник предвиђа консултације путем веб-апликације еКонсултације и интернет странице предлагача (прикупљање коментара и анкете), а затим предвиђа и друге потенцијалне методе: округле столове, фокус групе, полуструктуриране интервјуе, панеле, прикупљање писаних коментара упућивањем позива одређеном кругу лица и учешће представника заинтересоване јавности у раду радних група за припрему нацрта закона. У случају недоумице о најделотворнијем методу, орган који спроводи консултације може да прибави мишљење Републичког секретаријата за јавне политике.

27 „Службени гласник РС“, бр. 51/19.

2.2.3. Закон о локалној самоуправи и локални акти

Облици непосредног учешћа грађана на локалном нивоу су европска тековина и као такви препознати у Европској повељи о локалној самоуправи²⁸, најважнијем европском документу о локалној самоуправи. Додатни протокол уз Повељу²⁹ посебно је посвећен учешћу грађана на локалном нивоу. Протокол, поред облика непосредне демократије (нпр. локалних референдума), указује на друге начине учешћа као што су: петиције, консултативни процеси, зборови грађана за делове локалног подручја, притужбе и предлози и други облици учешћа и препоручује државама потписницама да их уведе у своје законодавство.

У односима ОЦД и органа локалне самоуправе могуће је препознати више модалитета који се могу груписати у три области. Један од задатака ОЦД, посебно оних које су усмерене на развој локалне заједнице, јесте праћење рада ЈЛС, што се најбоље остварује кроз различите механизме у погледу јавности и транспарентности, где већ постоји устаљена пракса ЈЛС. Другу димензију односа чини учешће ОЦД у обликовању јавних политика на локалном нивоу, што се превасходно остварује учешћем представника цивилног друштва у радним телима органа ЈЛС, кроз поступак консултовања и јавних расправа. На крају, из буџета ЈЛС могу се финансирати програми од јавног интереса које реализују ОЦД (односно, удружења).³⁰

У сагледавању односа између ОЦД и ЈЛС треба имати у виду факторе од којих зависи и функционисање читавог система локалне самоуправе, као што су тип изборног система и умањена улога скупштина општина и градова, као представничких тела ЈЛС, односно одборника. Анализе показују да се локалне скупштине у највећој мери виде као механизми за изгласавање неопходних одлука, а не као највиши, представнички органи локалне самоуправе. Оне усвајају велики број одлука за кратко време, без темељне расправе, углавном у облику у ком их предложе извршни органи, а њихова радна тела нису места на којима се одвија

28 Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 70/07.

29 Закон о потврђивању Додатног протокола Европској повељи о локалној самоуправи о праву да се учествује у пословима локалних власти, „Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 8/18.

30 У складу с горенаведеном уредбом (види фусноту 18).

активна дискусија о бројним питањима о којима скупштина расправља (Милосављевић, Јеринић, 2019).

Јавне расправе у општинама и градовима спроводе се у последње две деценије редовно, посебно када су у питању важни акти попут статута или буџета и спровођене су на основу локалних прописа и пре увођења законских обавеза. Међутим, пошто јавне расправе нису биле обавезне по закону, нису спровођене у свим ЈЛС и нису спровођене о истим питањима.

Последње измене ЗЛС из 2018. године биле су, између осталог, мотивисане и новинама које је донео ЗПС, односно усклађивањем механизма за учешће јавности у доношењу одлука на локалном нивоу. Такође, унапређене су одредбе у погледу непосредног учешћа грађана и локалне самоуправе, која представља углавном неискоришћени ресурс за учешће.

Одређени су акти из надлежности ЈЛС за које је обавезно спровођење јавне расправе (што се детаљније уређује статутом ЈЛС) и прецизније уређена радна тела скупштине ЈЛС (што се детаљније уређује пословником скупштине ЈЛС, члан 36. ЗЛС). Значајна новина је и могућност да грађани иницирају спровођење јавне расправе (члан 68).

Обавезна је јавна расправа у поступку припреме статута, буџета (у делу планирања инвестиција), стратешких планова развоја, утврђивања стопе изворних прихода, просторних и урбанистичких планова, одлучивања о оснивању, начину избора органа и раду локалне заједнице и других облика локалне самоуправе, службеној употреби језика и писама националних мањина. За разлику од прописа који се примењују на централном нивоу (на усвајање закона и националних планских докумената), ЗЛС не предвиђа изузетке, односно могућност да се за ове акте у било којој ситуацији избегне јавна расправа.

Поред тога, јавну расправу може тражити 100 бирача или једна трећина одборника, а ЈЛС може својим актима предвидети и друга питања од значаја за ту ЈЛС и за њих предвидети обавезну јавну расправу (члан 11. ст. 2). О захтеву грађана за одржавање јавне расправе одлучује надлежно скупштинско радно тело (детаље тог поступка ЗЛС не одређује, па их је потребно уредити локалним актима у свакој

ЈЛС). За прикупљање потписа грађана у овом случају важе правила која се односе на покретања грађанске (народне) иницијативе.

Иако су усвојене након доношење ЗПС, измене ЗЛС нису донеле и термилошка усклађивања између ова два закона. На пример, у ЗЛС (члан 20) и даље се говори о програму развоја општине, стратешким плановима и програмима ЛЕР које ЗПС изричито не препознаје.

Специфичност локалног нивоа је у томе што свака ЈЛС може својим актима детаљније уредити питања из свог делокруга, па начине учешћа ОЦД у доношењу одлука органа ЈЛС. То се чини статутом ЈЛС и њеним општим актима (одлукама скупштине општине или града).

ЈЛС често у дефинисању својих основних аката користе моделе које им препоручује њихова национална асоцијација (Стална конференција градова и општина). У том смислу релевантни су модели статута општина и градова (у вези са организовањем јавних расправа), модел пословника скупштине општине/града и модел одлуке о јавним расправама.³¹

Моделима се ЈЛС препоручује да статутом одреде: додатна питања из надлежности ЈЛС о којима се спроводи јавна расправа, минимално трајање расправе, детаље у вези са спровођењем јавне расправе (нпр. објављивање позива на јавну расправу), извештавање о спроведеној расправи и сл. Такође, статутом се могу детаљније уредити и начини спровођења консултација.

Поред ових питања, статутима би могли да буду предвиђени други модалитети сарадње ЈЛС и ОЦД, као што је учешће ОЦД у сталним и другим радним телима (што се детаљније уређује пословником скупштине ЈЛС). Треба имати у виду да учешће у овим радним телима јесте упоредиво са учешћем у радним телима за израду нацрта прописа (које као облик консултација препоручује Правилник о смерницама добре праксе), али се може сматрати и вишим нивоом, односно јачи интензитет учешћа, с обзиром на то да представници ОЦД, као стручњаци у одређеној области, у овим телима учествују и одлучују на равноправној основи са одборницима. Наиме, скупштина ЈЛС оснива стална и повремена радна тела за разматрање питања из њене

31 Наведени модели доступни су на: <http://skgo.org/vesti/detaljno/2041/modeli-akata-za-usaglasavanje-sa-zakonom-o-lokalnoj-samoupravi> (27. 8. 2021).

надлежности, а радна тела, између осталог, дају мишљења не предлоге прописа и других аката које доноси скупштина.

Модел пословника СКГО препоручује да поред одборника чланови сталних радних тела скупштине морају бити „грађани, стручњаци за поједине области, с тим да њихов број мора бити мањи од броја чланова који су одборници“. Те чланове могу предлагати месне заједнице, јавне службе, као и „удружења грађана основана у области за коју се радно тело образује“ (што се може узети као конкретније одређење релевантног удружења, што помињу неки гореанализирани прописи). Чланови повремених радних тела, по препоруци СКГО, требало би да се бирају из редова одборника и грађана, с тим што у овом случају грађани могу чинити и већину чланова радног тела, у односу на одборнике. Конкретна стална и повремена радна тела утврђују се пословником скупштине ЈЛС.

Поред скупштинских радних тела, ЈЛС могу образовати и друга тела значајна за остваривање њихових надлежности, у које могу именовати представнике ОЦД. На пример, модел статута који нуди СКГО препоручује оснивање Савета за развој града/општине чије чланове бира скупштина ЈЛС из „реда грађана и стручњака у областима од значаја за локалну самоуправу, на предлог извршних органа ЈЛС, одборничких група, месних заједница, удружења грађана, струковних и професионалних удружења или јавних служби ЈЛС, водећи рачуна о равноправности полова и заступљености припадника националних мањина“.

Мимо општих решења из ЗЛС, неким посебним законима предвиђено је образовање посебних (обично саветодавних) тела, какви су локални савети за јавно здравље, у складу са Законом о правима пацијената³² и Законом о јавном здрављу³³ или комисија за родну равноправност, у складу са Законом о родној равноправности,³⁴ савет за младе који је препорука из Закона о младима,³⁵ комисија за

32 „Службени гласник РС“, бр. 45/13 и 25/19 (др. закон).

33 „Службени гласник РС“, бр. 15/16.

34 „Службени гласник РС“, бр. 52/21. С тим што треба имати у виду да се по истом закону (члан 63 ст. 1. т. 2) предвиђа образовање и савета за родну равноправност у оквиру управе ЈЛС.

35 „Службени гласник РС“, бр. 50/11.

планове, у складу са Законом о планирању и изградњи,³⁶ саветодавно тело код пружалаца услуга од општег интереса, у складу са Законом о заштити потрошача³⁷ које се најчешће у ЈЛС зове кориснички савет јавних служби и сл. И ова тела, имајући у виду решења важећег ЗЛС, може оснивати једино скупштина ЈЛС – било као своје радно тело (стално или повремено) или као посебно саветодавно тело, иако су у неким ЈЛС нека од њих везана и за председника општине/градоначелника или општинско/градско веће (Милосављевић, Јеринић, 2020, стр. 212–213).

Треба имати у виду да су приказана решења препоручени модели који јесу често, али не увек и не у потпуности, прихваћени у важећим актима ЈЛС. На пример, у неким ЈЛС само одборници могу бити чланови сталних скупштинских радних тела. Такође, чак ни решења усвојена у актима ЈЛС не гарантују праксу стварног учешћа цивилног друштва у телима у којима је њихово представљање предвиђено. Пошто се најчешће ради о саветодавним телима, утицај ОЦД у њима је често маргинализован, без стварног утицаја на доношење одлука. На пример, у 2020. години, само у 5,5% ЈЛС грађани су преко одговарајућег саветодавног тела консултовани о ценама услуга јавних служби [кориснички савет јавних служби], што је три пута мање него претходне године (ТС 2020, стр. 16).

2.2.4. Други закони

Појам заинтересоване јавности, као и посебне механизме учешћа грађана или учешћа јавности у доношењу одлука предвиђају и други закони. Ови закони предвиђају обавезне јавне расправе или обавезне поступке јавног увида. Као посебни, ти поступци имају предност у односу на опште захтеве у погледу учешћа јавности у доношењу одлука који су предвиђени ЗПС, ЗДУ и ЗЛС када на другачији начин уређују поступке учешћа. Међу њима су:

- Закон о буџетском систему,³⁸ који обавезује локалне власти да с нацртом буџета упознају грађане (члан 42. ст. 4), али не пред-

36 „Службени гласник РС”, бр. 72/09, 81/09 (исправка), 64/10 (УС), 24/11, 121/12, 42/13 (УС), 50/13 (УС), 98/13 (УС), 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 (др. закон), 9/20 и 52/21.

37 „Службени гласник РС”, бр. 62/14, 6/16 (др. закон) и 44/18 (др. закон).

38 „Службени гласник РС”, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13, 63/13 (исправка), 108/13, 142/14, 68/15 (др. закон), 103/15, 99/16, 113/17, 95/18, 31/19, 72/19 и 149/20.

виђа механизам обавештавања или консултовања за усвајање републичког буџета;

- ▶ Закон о финансирању локалне самоуправе,³⁹ који предвиђа спровођење референдума о увођењу самодоприноса (члан 20);
- ▶ Закон о планирању и изградњи предвиђа спровођење раног јавног увида и јавног увида у поступку усвајања просторних и урбанистичких планова, тако да јавност „мора имати могућност изјашњавања, а евидентиране примедбе могу утицати на планска решења“ (члан 45а и 50);
- ▶ закони из области заштите животне средине који предвиђају различите облике обавезног учешћа јавности у поступку усвајања планова и програма и издавања дозвола, у облику јавног увида и јавне расправе (нпр. Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину⁴⁰).

Иначе, закони из области животне средине (пакет од четири закона који су усвојени 2004. године) јасно дефинишу појам јавности и заинтересоване јавности у односу на раније анализирани прописе. На пример, у смислу Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину (члан 3) појам јавности „обухвата једно или више физичких или правних лица, њихова удружења, организације или групе“, те тако обухвата најшири круг ОЦД, укључујући ту не само регистрована удружења или организације већ и групе (које по својој природи не морају бити посебно регистроване). С друге стране, заинтересована јавност обухвата јавност „на коју утиче или може утицати план или програм и/или која има интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине, укључујући невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентиране код надлежног органа“, што обухвата нешто ужи круг ОЦД које поседују стручне капацитете за учешће у доношењу одлука.

Веома слична одређења налазе се и у другим законима о заштити животне средине, с тим што се не може идентификовати разлог мањих разлика у тим одређењима. На пример, Закон о заштити животне

39 „Службени гласник РС“, бр. 62/06, 47/11, 93/12, 83/16, 104/16 (др. закон) и 95/18 (др. закон).

40 „Службени гласник РС“, бр. 135/04 и 88/10.

средине⁴¹ уместо термина „невладине организације“ користи термин „друштвене организације“ (члан 3), што се и у једном и у другом случају може сматрати као ОЦД, јер ниједан од ових термина нема законско одређење у нашем правном систему.

2.2.5. Смернице Владе

За разлику од Правилника о смерницама добре праксе (видети у делу 2.2.2), Влада је у форми закључка усвојила Смернице за укључивање ОЦД у процес доношења прописа 2014. године (Смернице из 2014) и Смернице за укључивање ОЦД у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа 2020. године (Смернице из 2020).⁴² То значи да смернице немају карактер прописа, али представљају препоруке за поступање, које усмеравају пре свега органе државне управе у примени прописа који предвиђају обавезу укључивања заинтересоване јавности у те процесе. Влада је истим закључком препоручила примену Смерница и органима аутономне покрајине и ЈЛС.

Посебно су биле важне Смернице из 2014, јер тада механизми које оне предвиђају нису били предвиђени законима, па се могу сматрати претечом ЗПС и пратећих прописа. Оне препоручују да се ОЦД укључују у све фазе процеса припреме и примене прописа – од планирања, преко избора регулаторних инструмената и израде прописа, до праћења примене прописа у циљу вредновања његове сврсисходности. У складу са Кодексом добре праксе грађанске партиципације у процесу доношења одлука Савета Европе⁴³ – Смернице наводе четири нивоа учешћа ОЦД у поступцима припреме, доношења и праћења примене прописа: информисање, саветовање, укључивање и партнерство.

Као што је већ речено, Смернице из 2014. године садрже јасно одређење ОЦД (најпрецизније од свих овде анализираних аката), на-

41 „Службени гласник РС“, бр. 135/04, 36/09, 36/09 (др. закон), 72/09 (др. закон), 43/11 (УС), 14/16, 76/18 и 95/18 (др. закон).

42 Закључак о усвајању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, „Службени гласник РС“, бр. 8/20.

43 *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation> (27. 8. 2021).

брајањем различитих организационих облика који се могу сматрати за ОЦД у смислу укључивања у процесе доношења одлука.

И Смернице из 2020. године се непосредно односе на радне групе које образују органи државне управе, али се као и оне из 2014. препоручују и покрајинским и органима локалне самоуправе. Ове смернице садрже уже одређење ОЦД јер оно обухвата „удружења, фондације и задужбине основане и регистроване сагласно позитивним прописима Републике Србије“.

Ове смернице прецизирају поступак избора представника ОЦД у радне групе и дефинишу основна начела за избор. Поступак се спроводи кроз објављивање јавног позива за достављање предлога, с дефинисаним критеријума за избор, а за његово спровођење задужена је ранија Канцеларија за сарадњу с цивилним друштвом (сада организациона јединица Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог).⁴⁴

Републички секретаријат за јавне политике објавио је 2020. године Смернице за израду планова развоја јединица локалне самоуправе (Радомировић *et al.* 2020). Њихов циљ је да приближе одредбе ЗПС и уредби донетих на основу њега које се односе на обавезе ЈЛС. Ове смернице, наравно, нису усвојене у форми било каквог правног акта и нису обавезујуће за ЈЛС, већ имају карактер водича или приручника.

44 Јавни позиви објављују се на веб-презентацији Министарства <https://www.minjimpdd.gov.rs/konkursi-javni-pozivi.php> (27. 8. 2021).

3. ЗАКЉУЧЦИ

Оквир за учешће организација цивилног друштва у одлучивању у Србији чини неколико прописа који нису у потпуности међусобно усклађени, али дају довољно широке могућности за учешће.

Међутим, пракса укључивања није у потпуности устаљена, а често није обезбеђена ни њена делотворност, у смислу стварног утицаја на садржину усвојених докумената. Важећи стратешки оквир препознаје потребу да ови механизми из формалних пређу у суштинске, посебно када су у питању консултације.

Препоруке за унапређење праксе на свим нивоима власти могу да иду ка јаснијем дефинисању обавеза органа јавне власти да спроводе консултације и јавне расправе и у доследном спровођењу обавезе консултовања организација цивилног друштва. С обзиром на то да правни оквир постоји, ОЦД треба да буду добро упознате с њим како би заузеле проактивни приступ и унапредиле стручне капацитета за делотворно учешће.

У последњих неколико година правни оквир је унапређен, посебно 2018. године доношењем Закона о планском систему. И пре усвајања овог закона, Влада је смерницама покушала да усмери органе државне управе (а посредно и органе власти на нижим нивоима) ка примени механизма консултовања, што све до увођења законских обавеза није довело до раширене примене ових механизма. Додатне смернице уследиле су након усвајања Закона о планском систему (и измене других закона), у циљу доследније примене законских одредаба (конкретно, у вези са укључивањем ОЦД у радне групе за припрему прописа и планских докумената).

Усвајање Закона о планском систему и увођење законске обавезе за спровођење механизма за укључивање заинтересоване јавности

у процесе усвајања планских докумената (првенствено) и прописа (сходно) покренуло је и измене других закона – за ову анализу најзначајнији су Закон о државној управи и Закон о локалној самоуправи, који су и раније познавали неке од механизма (првенствено јавну расправу).

Међутим, поред чињенице да су ови закони усвојени, односно измењени у врло кратком периоду (у истој години), они нису у потпуности усклађени. Та неусклађеност која је видљива и на термилошком нивоу може изазовати сумњу у обавезност једног или другог механизма у конкретној ситуацији, односно отвара простор за избегавање обавезних механизма укључивања. Тако, на пример, иако је обавеза спровођења јавне расправе постојала и пре усвајања ЗПС, и даље постоје изузеци, чија формулација оставља могућност да се закон не примењује у пракси (и то у ситуацијама за који из позиције цивилног друштва постоји интерес јавности да буде укључена).

Анализа се посебно бави одређењем (или дефинисањем) појма цивилног друштва и ОЦД у овим прописима. У законима ови појмови нису одређени (у смислу примене тих прописа), што доводи до тога да саме организације цивилног друштва нису изричито препознате као актери, али се препознају неки облици ОЦД, првенствено удружења, а у ширем смислу позицију ОЦД треба тражити у појму јавности (односно, заинтересоване јавности или заинтересованих страна) у оквиру ког имају исту позицију као појединачни грађани или представници привреде. Даље, готово у сваком анализираном пропису налазимо другачије одређење (заинтересоване) јавности или заинтересованих страна. Уочени недостаци нису само термилошки већ указују и на недовољно разумевање ових појмова, што утиче на праксу спровођења обавезних механизма.

Поред закона који на општи начин уређују учешће, у секторским законима посвећеним посебним областима, већ дуже време су уређени посебни механизми (пре свега, у областима планирања и изградње и процене утицаја на животну средину). За њих се може рећи да су устаљени и да нешто детаљније уређују механизме јавног увида и јавне расправе, иако и у њиховом спровођењу има проблема.

На локалном нивоу, поред Закона о планском систему, анализа мора да узме у обзир и чињеницу да се ради о аутономном нивоу власти,

који је уређен посебним системским законом (ЗЛС), али и већим бројем локалних аката (статутом и локалним одлукама). У погледу спровођења јавних расправа, оквир који даје ЗЛС је стриктнији од оног који Пословник Владе предвиђа за нацрте закона. У обављању изворних надлежности, па и укључивању јавности у доношење одлука у оквиру тих надлежности, општине и градови имају слободу и имају законска овлашћења да ова питања уреде на начин који одговара локалним приликама и потребама локалне заједнице.

Тако, свака ЈЛС може да има локални пропис којим детаљније уређује процедуру укључивања ОЦД у читав процес израде планских докумената и локалних прописа, у оквирима које дају ЗПС и ЗЛС и по угледу на смернице које је Влада дала органима државне управе. Такође, ЈЛС би требало да имају и своје прописе којима уређује спровођење јавних расправа, тако да се њиме може и проширити круг локалних докумената јавне политике и прописа за које је обавезно спровођење јавне расправе (уз оне за које је то предвиђено законом) и детаљно уредити поступак спровођења јавних расправа и обавезе органа ЈЛС.

Треба имати у виду да је у доступној домаћој литератури тема учешћа грађана, па и тема учешћа цивилног друштва у одлучивању на локалном нивоу много више обрађена него исте теме на централном (државном) нивоу. Пракса спровођења јавних расправа на локалном нивоу уведена је после 2000. за одређене области и као факултативна и не представља потпуну новину, с тим што постоји велики простор за унапређење те праксе. С друге стране, постоји потреба и за детаљнијим уређивањем и за успостављањем праксе спровођења консултација, односно омогућавање учешћа ОЦД треба осигурати у периоду и на начин када постоји реална могућност утицаја на нацрте прописа и докумената јавне политике, у раној фази њихове израде.

Анализа је показала да на локалном нивоу постоји пракса укључивања представника грађана и ОЦД у различита (најчешће саветодавна) тела која образују органи ЈЛС. Та искуства могу се искористити за успостављање праксе именовања представника ОЦД за чланове радних група у складу с важећим прописима или на основу јавног позива, уз поштовањем критеријума стручности, претходног јавног доприноса у одређеној области и другим квалификацијама релевантним за питања која се уређују документом јавне политике.

Имајући у виду постојећи оквир, у својим контактима са органима јавне власти, на свим нивоима, ОЦД треба да инсистирају на поштовању прописа и механизма за њихово укључивање. То подразумева проактиван приступ, кроз праћење рада органа јавне власти и иницирање процеса усвајања потребних докумената и других одлука. Имајући у виду да је већину ОЦД у Србији чине мала локална удружења, усмерена на побољшање живота грађана и грађанки у свом граду или општини, отвореност и транспарентност процеса и могућност учешћа ОЦД у консултацијама и доношењу одлука омогућава органима власти да узму у обзир мишљења различитих група. То би требало да унапреди квалитет донетих одлука, јер институције добијају информације о различитим могућим ефектима одлуке, као и свест о обавезности примене прописа и јавност их прихвата с мање отпора.

I



**Александра Ђуровић,
Горан Радловачки,
Владимир М. Павловић,**
Београдска отворена школа

ДЕО 2

УЧЕШЋЕ ОРГАНИЗАЦИЈА
ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА
У ПРОЦЕСИМА ДОНОШЕЊА
ОДЛУКА: ОД ЈАВНИХ ПОЛИТИКА
И ПРОПИСА ДО ПРАКСИ



У наредном делу текста биће приказани резултати анкетног истраживања у којем су учествовали представници органа државне управе, јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва. У првом делу текста биће приказан преглед главних разлога за неучествовање у процесима доношења одлука које су наводили представници ОЦД који су учествовали у истраживању. Затим ће бити приказано познавање релевантних прописа из перспективе испитаних представника органа јавне власти и ОЦД, као и познавање и примена Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа. У последњем делу текста биће дат преглед пракси учешћа ОЦД у консултацијама, јавним расправама и раду радних група на националном и локалном нивоу, као и учешћа ОЦД у раду сталних и/или привремених радних тела ЈЛС. Такође, биће размотрени и изазови у учешћу ОЦД из перспективе сва три актера.

1. САРАДЊА СА ОЦД ИЗ УГЛА ОРГАНИЗАЦИОНЕ СТРУКТУРЕ ЈЛС – РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ, РАЗЛИЧИТИ ЕФЕКТИ

Највећи број анкетираних ЈЛС (49) нема посебну организациону јединицу за сарадњу са ОЦД. Осам ЈЛС има организациону јединицу овог типа, док пет анкетираних представника ЈЛС нису знали да дају одговор на ово питање. У 45 ЈЛС у којима не постоји организациона јединица за сарадњу са ЈЛС ипак постоје појединци у систему ЈЛС који у свом раду сарађују са ОЦД. Према резултатима истраживања, они су смештени у најразличитијим постојећим организационим јединицама, најчешће у Одељењу за друштвене делатности (16 ЈЛС) и Одељењу за општу управу (девет ЈЛС).

ГРАФИКОН 1. Организационе јединице за сарадњу са ОЦД у локалним самоуправама (одговори 62 ЈЛС)



2. УЧЕСТВОВАТИ ИЛИ НЕ УЧЕСТВОВАТИ У ПРОЦЕСИМА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА – РАЗЛИЧИТИ ПРИСТУПИ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

Кроз анкетно истраживање настојали смо да дођемо до организација које учествују, али и до оних које не учествују у доношењу одлука, до оних организација које учествују више и оних које учествују мање. У оквиру 124 организације које су учествовале у истраживању, укупно 34 организације не учествују у процесима доношења одлука – 15 је одговорило да организација није досад учествовала у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа (мада две јесу учествовале у јавним расправама), а још 19 је одговорило да у последње две године нису учествовале у процесима јавних консултација, јавних расправа, радним групама и радним телима ЈЛС.

2.1. Недовољна информисаност, непостојање прилика и неповерење – шта стоји иза неучествовања у процесима доношења одлука?

Због чега организације не учествују у процесима доношења одлука? Нису све организације образложили разлоге због којих не учествују, али образложења оних које јесу учествовале у појединим случајевима могу се описати као недовољна информисаност о могућностима за учешће/непозивање да учествују, као што то илуструју следећи примери:

Није нас нико упознао с могућностима учешћа и у ком правцу треба деловати.

Нисмо контактирани.

Два разлога. Нисмо били довољно проактивни. Нисмо били позивани.

Други разлог који организације наводе јесте да је организација основана недавно, те да није било прилике за учешће, да нема капацитета или да није препозната као релевантна од стране доносилаца одлука:

Из нашег искуства, у процесима јавних консултација увек учествују једна те иста, старија удружења, која су од стране државе препозната као релевантна.

Врло смо млада организација и до сада није било прилике да учествујемо у тим процесима, али свакако да хоћемо чим се буде указала прилика за то.

Основане смо тек годину дана и немамо још увек капацитета да се укључимо.

Последња група разлога односи се на неповерење, због тога што организације сматрају да им је учешће онемогућено, или због одсуства сарадње са органима јавне власти и уверења да се не може заиста утицати на процес.

Нашој организацији онемогућен је приступ јавној власти на сваки замислив начин. Оне (јавне расправе) се овде ретко организују, а и када их има, то је скуп партијских јуришника, без присуства грађана.

Не знамо зашто, вероватно зато што нисмо политички активни.

Услед необавештености о њима (консултацијама) и уверења да су ти процеси само формалност и да се на исход не може утицати.

Имали смо састанке с доносиоцима одлука где му је (представнику организације) нуђено да буде у саставу Савета града [...] коју је одбио, јер је власт то хтела да искористи маркетиншки и да заправо он буде марионета, а не да би се нешто променило.

На основу ових налаза чини се да су разлози због којих организације не учествују у процесима доношења одлука веома различити и да се не могу свести само на недовољне капацитете да се у њима учествује или недовољну информисаност. У неким случајевима, који су често забележени као одговори у истраживању, у питању је изразито неповерење према органима јавне власти.

2.2. Организације које учествују у процесима доношења одлука чине то у различитом степену

Већина организација које су учествовале у истраживању биле су укључене у неке од следећих процеса доношења одлука – у јавне консултације, јавне расправе, радне групе или радна тела јединица локалне самоуправе. Међутим, и међу њима има разлика: највећи број су навеле да су учествовале у два процеса (41%), док је ређи случај да организације учествују у само једном процесу (22%) или у три процеса (27%), а најређи случај је да учествују у сва четири наведена процеса доношења одлука (10%).

Консултације и јавне расправе су процеси у које се анкетирани организације најчешће укључују – три четвртине је навело да су ово процеси у којима учествују, док је ређе укључивање у радне групе (43% анкетираних ОЦД) или у стална и/или повремена тела јединица локалне самоуправе (34%).

Због чега се организације које су већ активне у процесима доношења одлука кроз јавне консултације и јавне расправе ређе укључују у радне групе или у радна тела јединица локалне самоуправе? Поједине организације препознају да у вези с тим немају довољно капацитета, времена или квалификација да учествују:

.....
Не поседујемо ни капацитете, а никада нисмо ни добили позиве.

.....
Зато што нисмо биле квалификоване да узмемо директно учешће у таквим радним групама.

У појединим случајевима разлог неучествовања у радним групама или радним телима који организације наводе јесте то што није било таквих група/тела у вези са областима којима се организација бави, или да нису обавештени или позвани да учествују:

.....
Никада нисмо позвани, нити обавештавани о истим.

.....
Нико нас није звао, иако смо се нудили и давали предлоге.

На крају, неке од организација су навеле и да је разлог изостанак сарадње, неслагање с другим члановима радне групе и отпор према учешћу:

.....
Недовољна спремност локалних власти да у радне групе укључе организације и појединце, односно релевантне заинтересоване стране; ризик од могућности да локалне власти злоупотребе укључивање представника и локалне власти (и) искористе за потребе своје промоције и с намером селективно примењују.
.....

Пре промене власти, дакле пре 2012, били смо у привременим телима за доношење локалне стратегије одрживог развоја и у изради акционих планова. Када се власт променила, прекинута је свака врста сарадње.
.....

У случају учешћа у сталним и/или повременим телима јединица локалне самоуправе, додатни разлог зашто се неке организације не укључују јесте то што делују само на националном нивоу.

2.3. ОЦД учествују на различитом нивоу и у различитим областима

Највећи број организација учествује у процесима доношења одлука на локалном нивоу. Поједине делују само на локалном нивоу, поједине учествују и на националном и на покрајинском нивоу. Мањи број организација учествује у процесима доношења одлука искључиво на националном нивоу. Организације учествују у процесима доношења одлука у разним областима (Графикон 2). Најчешће су то питања везана за заштиту животне средине и одрживост, младе, људска права и недискриминацију и помоћ маргинализованим групама. Поред наведених области, поједине организације учествују и у процесима урбанизма и планирања, регионалног развоја, енергетике, реформе јавне управе, примене правне регулативе и бесплатне правне помоћи, борбе против корупције, безбедности саобраћаја и одрживе мобилности.

ГРАФИКОН 2. Области у којима испитане организације цивилног друштва учествују у процесима доношења одлука

Број ОЦД које учествују у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа у различитим областима



3. ПОЗНАВАЊЕ ПРАВНОГ ОКВИРА ЗА УЧЕШЋЕ ОЦД У ПРОЦЕСИМА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА

Анализа правних докумената представљена у овој публикацији показала је да постоји значајан број докумената који регулишу питања везана за учешће организација цивилног друштва у процесима припреме, доношења и праћења примене јавних политика и прописа. Поједини документи су усвојени релативно скоро, па је важно питање пре разматрања праксе учешћа ОЦД у процесима доношење одлука: колико различити актери познају релевантне одредбе закона и правилника?

3.1. Познавање Закона о планском систему

Велики број представника организација цивилног друштва сматра да не познаје довољно одредбе Закона о планском систему које се односе на обавезе органа државне управе у изради докумената јавне политике и моделе учешћа јавности (Графикон 3). Свега петина испитаних представника ОЦД сматра да су у потпуности упознати с тим одредбама, а највећи број њих је делимично упознат с њима. С друге стране, око половине представника министарстава наводи да су у потпуности упознати са овим одредбама. Што се тиче представника јединица локалне самоуправе четвртина наводи да су у потпуности упознати с моделима учешћа јавности, а нешто већи број да су упознати са обавезама органа државне управе према овом закону.

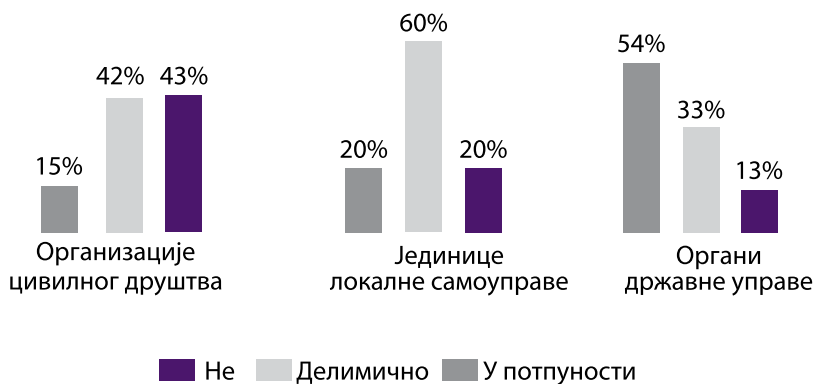
ГРАФИКОН 3. *Колико актери познају одредбе Закона о планском систему (30 представника министарства, 65 представника ЈЛС, 102 представника ОЦД)*



Значајна новина Закона о планском систему јесте увођење разлике између консултација и јавних расправа (Графикон 4). Представници организација цивилног друштва и јединица локалне самоуправе најмање су упознати са овим разликама, чак 85% испитаних представника ОЦД није уопште или је само делимично упознато са овим разликама као и 80% представника ЈЛС. С друге стране, нешто више од половине представника министарства навело је да је потпуно упознато са овим разликама.

ГРАФИКОН 4. *Колико испитаници, представници министарстава, ЈЛС и ОЦД познају одредбе Закона о планском систему која се односе на консултације*

Познавање разлика између јавне расправе и јавних консултација према Закону о планском систему и одговарајућим подзаконским актима



Ако се посматрају све три наведене одредбе Закона о планском систему, 23% организација је у потпуности упознато са свим одредбама, а 36% организација није упознато ни са једном од наведених. Највише организација, 41% је делимично упознато са свим одредбама Закона.

3.2. Познавање Правилника о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката

Правилником о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката наводе се различити модели, односно методи за остваривање учешћа јавности, од интернет странице и веб-апликације, до анкета, фокус група, округлих столова, панела и интервјуа. Правилник је усвојен у току 2019. године, тако да је важно питање колико су различити актери упознати с његовом садржином (Графикон 5).

ГРАФИКОН 5. *Познавање модела за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката према Правилнику о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката*



Испитани представници организација цивилног друштва најмање су упознати са одредбама Правилника, половина није уопште упозната с њим, а остали су углавном делимично упознати с њим. Када су у питању представници јединица локалне самоуправе и министарства који су учествовали у истраживању, 87% испитаних представника ЈЛС наводи да је делимично упозната или да није упозната с њим, што је случај и са 84% представника министарства. Већина њих је делимично упозната с Правилником.

3.3. Познавање Закона о локалној самоуправи

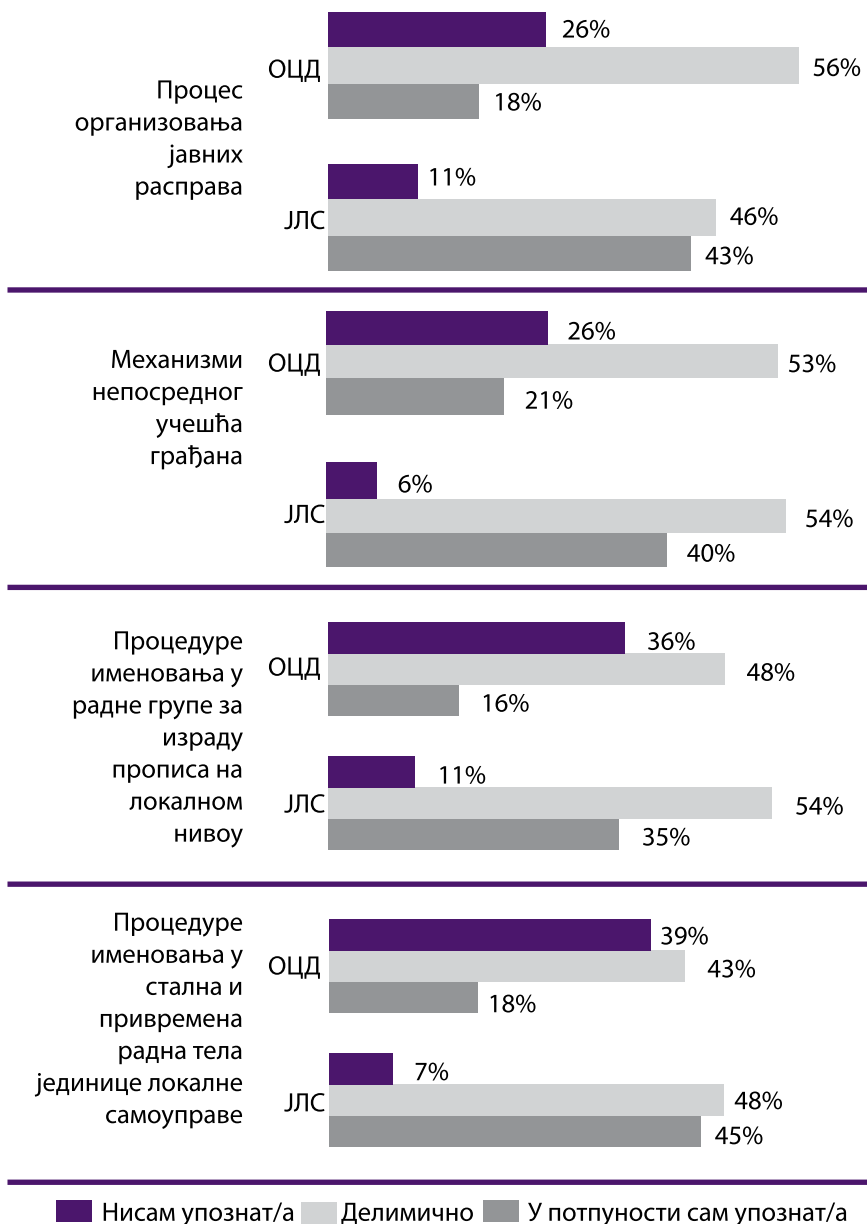
Познавање Закона о локалној самоуправи и других закона којим се уређује учешће у процесима доношења одлука на локалном нивоу важно је за учешће у процесима доношења прописа и аката на нивоу локалне самоуправе. Међутим, значајан проценат представника ор-

ганизација цивилног друштва, као и одређени проценат представника јединица локалне самоуправе, сматра да нису упознати са одредбама ових закона који се односе на механизме непосредног учешћа грађана, организовање јавних расправа, процедуре именовања у радне групе и стална и привремена радна тела јединица локалне самоуправе (Графикон б). У обе групе, и код представника ЈЛС и ОЦД, највећи проценат, око половине, сматра да је делимично упознат са овим одредбама.

Ако се посматрају све одредбе, резултати указују да је 10% организација у потпуности упознато са свим наведеним одредбама Закона о локалној самоуправи, којима се уређује учешће у процесима доношења одлука на локалном нивоу. Већина, 71% ОЦД је делимично упознато с наведеним процесима и механизмима учешћа, а 19% организација цивилног друштва није упознато ни са једном од наведених процедура.



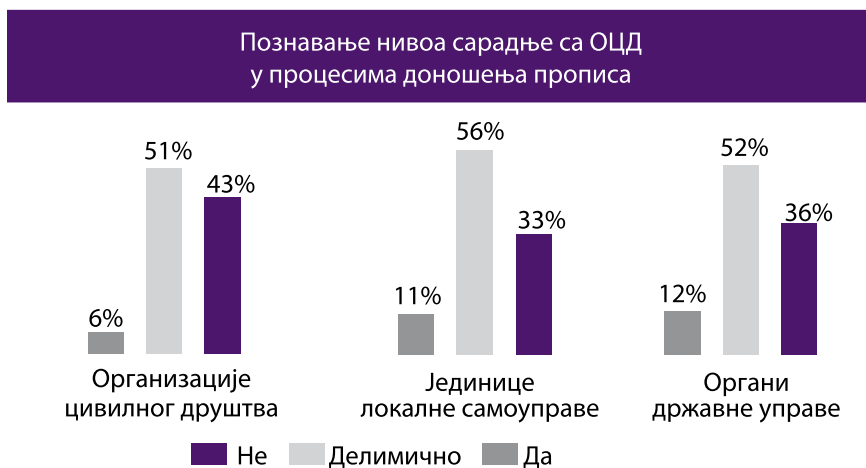
ГРАФИКОН 6. *Колико актери познају одредбе Закона о локалној самоуправи*



4. ПОЗНАВАЊЕ И ПРИМЕНА СМЕРНИЦА ЗА УКЉУЧИВАЊЕ ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА У ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ПРОПИСА

Смерницама за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа дефинишу се различити нивои учешћа организација цивилног друштва у процесу припреме, доношења и праћења примене прописа. Закључак о утврђивању Смерница усвојен је 2014. године. Колико су различити актери упознати с њима и колико сматрају да их примењују? Када је у питању познавање, нешто више од трећине испитаних представника министарстава, јединица локалних самоуправа и организација цивилног друштва наводи да нису уопште упознати с нивоима сарадње са ОЦД у процесу доношења прописа (Графикон 7). Највећи број њих сматра да су делимично упознати са овим одредбама Смерница.

Следеће важно питање јесте колико су нивои учешћа организација цивилног друштва (информисање, саветовање, укључивање и партнерство) заиста присутни у пракси на националном и на локалном нивоу (Табела 1). На ово питање су другачије одговорили представници министарстава, јединица локалне самоуправе и организација цивилног друштва који су учествовали у истраживању. Већина представника организација наводе да су у току 2019. и 2020. године били укључени у различите активности информисања, нарочито кроз информативне материјале и медијске кампање. Саветовање кроз стручне расправе, округле столове, састанке и радионице, укључивање путем онлајн-платформи на националном нивоу, као и саветовање кроз анкете и интервјуе на локалном нивоу наводило је више од трећине испитаних организација. Сви остали видови укључивања су доста ређе навођени.

ГРАФИКОН 7. Колико актери познају нивое сарадње

Већина представника министарстава је навела да су током 2019. и 2020. године укључивали организације цивилног друштва у процес доношења прописа кроз информисање путем информативних материјала и трибина, округлих столова и презентација, различите видове саветовања и укључивање у рад радних група, као и кроз партнерство. С друге стране, једини начин укључивања организација који наводи већина испитаних представника јединица локалних самоуправа јесте информисање кроз информативне материјале.

Табела 1. Процент испитаних представника министарстава (укупно 14), јединица локалне самоуправе (укупно 61) и организација цивилног друштва (укупно одговорило 103) који наводе да су укључивали ОЦД/били укључени на наведене начине током 2019. и 2020. године

| | Примена смерница на националном нивоу | | Примена смерница на локалном нивоу | |
|---|---------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|-----------------------------|
| | Организације цивилног друштва | Органи државне управе | Организације цивилног друштва | Јединице локалне самоуправе |
| Информисање кроз информативне материјале на интернету / огласној табли или у медијима | 69,6% | 85,7% | 71,8% | 86,9% |
| Информисање кроз медијске кампање | 54,4% | 21,4% | 60,0% | 18,0% |
| Информисање кроз трибине, округле столове и презентације | 46,8% | 71,4% | 50,6% | 29,5% |
| Саветовање писаним путем | 19,0% | 35,7% | 24,7% | 6,6% |
| Саветовање кроз анкете и интервјуе | 22,8% | 7,1% | 35,3% | 18,0% |
| Саветовање кроз фокус групе | 13,9% | 14,3% | 16,5% | 13,1% |
| Саветовање кроз стручне расправе, округле столове, састанке, радионице поводом грађанске иницијативе, збора грађана или референдума | 38,0% | 50,0% | 40,0% | 18,0% |
| Саветовање кроз остале стручне расправе, округле столове, састанке и радионице | 39,2% | 64,3% | 31,8% | 11,5% |

| | | | | |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Укључивање у рад сталних и повремених радних тела / радних група | 25,3% | 64,3% | 29,4% | 21,3% |
| Укључивање преко онлајн-платформи | 43,0% | 28,6% | 28,2% | 8,2% |
| Партнерство кроз заједнички рад са органима јавне власти на примени прописа у телима састављеним од представника органа јавне власти и представника ОЦД | 21,5% | 42,9% | 25,5% | 16,4% |

Када се погледају различити нивои укључивања, може се закључити да све три групе актера најчешће наводе информисање као начин укључивања, као и поједине видове саветовања, док су остали нивои укључивања ређе навођени.

Постоји веома мали број организација које су укључене на свим нивоима учешћа у процесима доношења прописа. На националном нивоу само једна организација цивилног друштва је навела да сарађује с јавним властима у свим наведеним облицима и подоблицима на националном нивоу. С друге стране, пет ОЦД наводи да сарађује путем свих наведених механизма за сарадњу на локалном нивоу. На оба нивоа, највећи број ОЦД укључен је кроз информисање. Податак који изненађује је да је мали број организација укључен у све процесе саветовања. Детаљни подаци приказани су у Табели 2.

Табела 2. Укљученост ОЦД у процесе доношења одлука

| ОЦД укључене у све процесе | Национални ниво | Локални ниво | ОЦД укључене у већину (бар 50%) процеса | Национални ниво | Локални ниво |
|----------------------------|-----------------|--------------|---|-----------------|--------------|
| Информисање | 21 | 30 | >1 | 57,14% | 60,24% |
| Саветовање | 1 | 8 | >3 | 18,18% | 24,10% |
| Укључивање | 10 | 13 | бар 1 | 44,16% | 27,71% |
| Партнерство | 17 | 20 | 1 | 21,52% | 21,53% |
| Све | 1 | 5 | Све | 29,87% | 28,92% |

5. ТРИ ПЕРСПЕКТИВЕ УЧЕШЋА У ПРОЦЕСИМА ДОНОШЕЊА ОДЛУКА НА НАЦИОНАЛНОМ И НА ЛОКАЛНОМ НИВОУ – ИЗ УГЛА ПРЕДСТАВНИКА МИНИСТАРСТАВА, ЈЕДИНИЦА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА И ОРГАНИЗАЦИЈА ЦИВИЛНОГ ДРУШТВА

У наредном делу текста биће представљени резултати три анкете који говоре како учешће организација цивилног друштва у процесима јавних консултација, јавних расправа, радним групама и радним телима ЈЛС изгледа из перспективе различитих учесника у процесу. У тражењу одговора због чега и даље постоје тешкоће укључивања организација цивилног друштва, у наредном делу текста биће најпре представљен начин на који органи јавне власти позивају организације да се укључе у процес консултација, јавних расправа, и да учествују у радним групама и радним телима, затим на који начин извештавају о овом процесу, а на крају ће бити представљено и шта сви учесници у процесу виде као главне тешкоће.

5.1. Јавне консултације

Кључни налази:

- ▶ На националном нивоу, представници десет министарстава навели су да су током 2019. и 2020. године спровели консултације за стратегије, акционе планове за спровођење стратегија, законе, полазне основе за нацрте закона, планове и уредбе. Организације цивилног друштва су најчешће позиване да учествују у консултацијама директним контактирањем и путем веб-сајта. Укупно четири министарства није објавило извештаје о резултатима, а они који јесу објавили су их углавном путем веб-сајта, а у појединим случајевима и директним контактирањем.
- ▶ На локалном нивоу, 26 јединица локалне самоуправе је навело да су спровели консултације за стратегије, локалне акционе планове, планове, одлуке о измени Статута и одлуке о буџету. Организације цивилног друштва су најчешће позиване да учествују у консултацијама путем веб-сајта, али и директним контактирањем и путем медија. Укупно десет министарстава није објавило извештаје о резултатима, а оне које јесу су их најчешће објавиле путем веб-сајта и директним контактирањем.
- ▶ Организације цивилног друштва виде велики број тешкоћа у овом процесу и на националном и на локалном нивоу, везане за неадекватно информисање, крате рокове и изостанак повратне информације. Око трећина ЈЛС сматра да у овом процесу нема тешкоћа, а код оних који сматрају да их има, најчешћа тешкоћа коју виде је непостојање компетентних заинтересованих страна за учешће у јавним консултацијама.

Консултације се спровode током утврђивања јавне политике и израде нацрта документа јавне политике, као и током израде нацрта прописа. Увођењем обавезног спровођења консултација од 2018. године направљен је корак ка значајнијем учешћу заинтересованих страна и циљних група, укључујући организације цивилног друштва. Међутим, претходне анализе препознају да, иако се консултације спровode за документа јавних политика, то није случај за већину закона и уредби, као и да је улога организација цивилног друштва и даље ограничена

и често се своди на укључивање у последњим фазама припреме докумената јавних политика.

Због чега је то тако? У наредном делу текста биће представљени налази истраживања који се односе на искуства спровођења јавних консултација на националном нивоу од стране десет министарстава, од стране 26 јединица локалне самоуправе на локалном нивоу, као и од стране 68 организација цивилног друштва које су се укључивале у ове процесе на националном и/или локалном нивоу. Представници министарстава који су учествовали у истраживању навели су да су јавне консултације спровели за: стратегије, акционе планове за спровођење стратегија, законе, полазне основе за нацрте закона, планове и уредбе. Јединице локалне самоуправе наводиле су стратегије, локалне акционе планове, планове (развоја, управљања животном средином, урбанистичке и друге планове), одлуке о измени статута и одлуке о буџету.

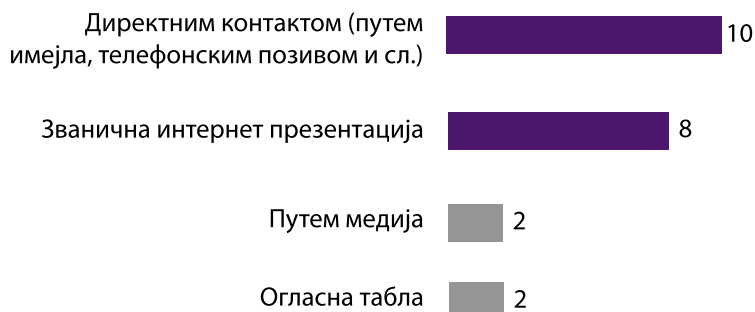
Пре представљања налаза, важно је истаћи да према резултатима овог истраживања значајан број представника институција и организација још увек не разликује у потпуности процес консултација и процес јавних расправа (резултати су приказани у одељку који се бави познавањем правног оквира), што је могло значајно утицати и на њихове одговоре.

5.1.1. Позивање организација да учествују у консултацијама – путем веб-сајта, али и у директном контакту

Позиви организацијама цивилног друштва да се укључе у јавне консултације на националном нивоу су током 2019. и 2020. упућивани директним контактирањем са ОЦД и путем интернет презентације (Графикон 8). Два министарства су навела да је директни контакт био једини начин позивања организација. Други начини позивања организација да учествују, путем медија и огласне табле, користе се значајно ређе. Поменуто је и коришћење портала еУправа у ову сврху.

ГРАФИКОН 8. *Начин позивања ОЦД да учествују у јавним консултацијама на националном нивоу (одговори представника десет министарстава)*

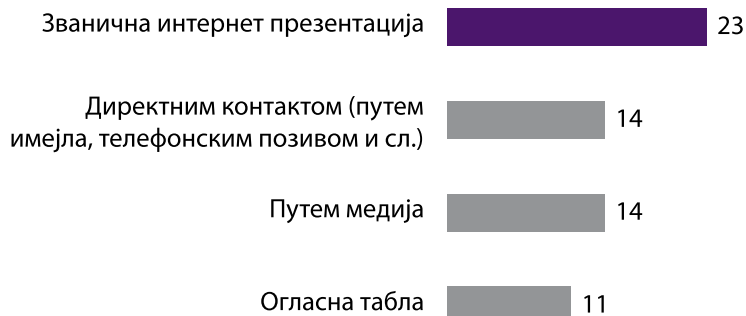
На националном нивоу, ОЦД су најчешће позиване да учествују у консултацијама директним контактирањем и путем веб-сајта



На локалном нивоу доминантан начин позивања организација да учествују у јавним консултацијама је путем интернет презентације (Графикон 9). Директни контакт и медији се такође користе релативно често, у око 54% случајева, а присутно је и обавештавање путем огласне табле.

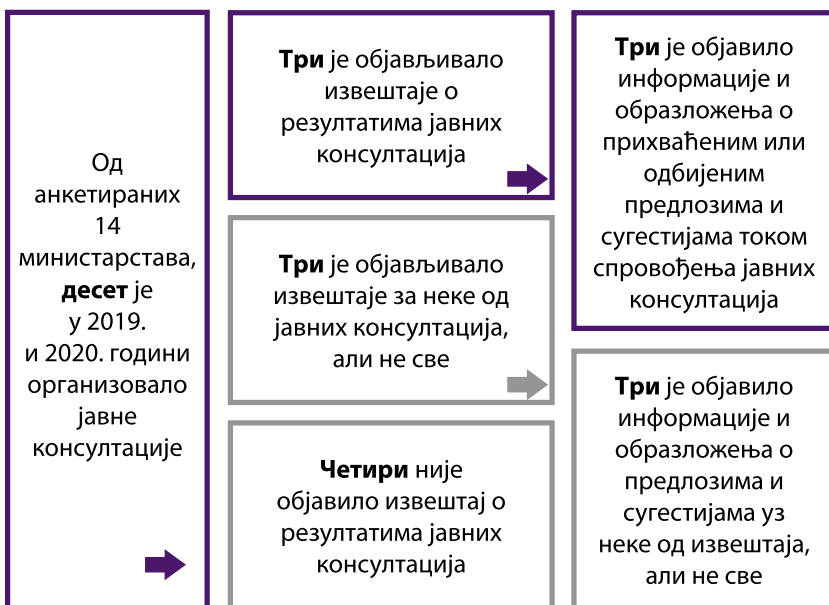
ГРАФИКОН 9. *Начини позивања ОЦД на локалном нивоу (26 ЈЛС)*

ОЦД су на локалном нивоу најчешће позиване да учествују у јавним консултацијама путем веб-сајта



5.1.2. Извештавање о резултатима консултација – не увек јавно

Извештаји о резултатима јавних консултација, као и информације и образложења о предлозима и сугестијама, према представницима министарстава који су учествовали у истраживању не објављују се редовно. Од десет министарстава која су спровела јавне консултације у току 2019. и 2020. године, четири није објавило извештај, док још три нису објавила извештај за све спроведене јавне консултације (у једном случају је наведено да је то због тога што процес јавних консултација још није завршен). Половина од оних које јесу објављивали извештаје о резултатима објавили су и информације и образложења о предлозима и сугестијама током спровођења јавних консултација, а половина није.



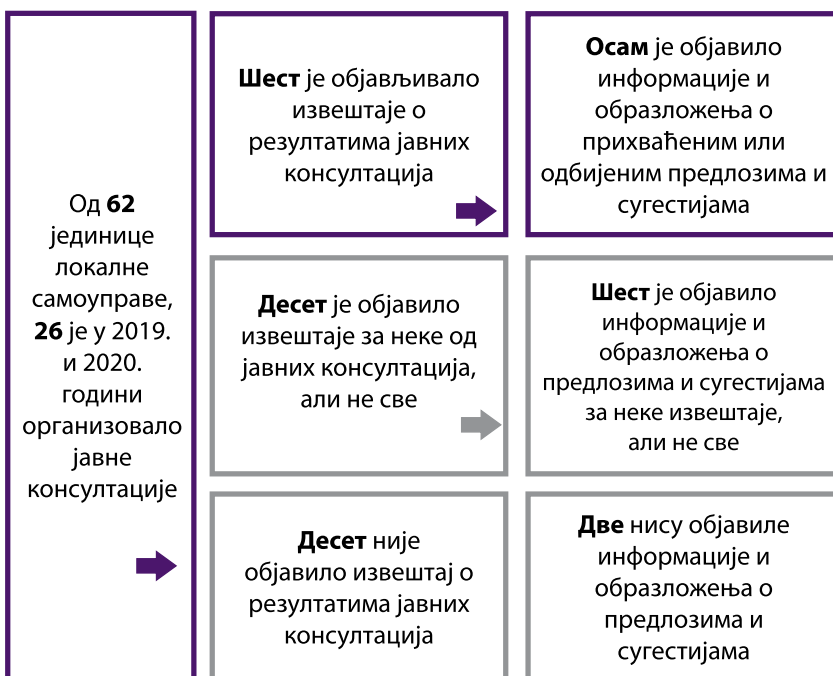
У случајевима када је извештај објављен, он је званична интернет презентација, мада се у појединим случајевима користи и директни контакт са ОЦД, нарочито за образложења (Графикон 10). Додатно су поједини представници министарстава навели да објављују извештаје у оквиру предлога закона, као и да користе портал еУправа.

ГРАФИКОН 10. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу јавних консултација на националном нивоу



Када је у питању локални ниво, од 26 ЈЛС које јесу организовале јавне консултације, нешто мање од четвртине је објавило извештај о резултатима за сваку од њих. Чак 38% није објавило извештај о резултатима консултација. Од оних које јесу објавиле извештај близу 50% нису објавиле информације и образложења за неке од одржаних јавних консултација.

Када је у питању објављивање извештаја, најчешће се користи комбинација званичне интернет презентације и директног контакта са ОЦД, док се информације о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама објављују или званичном интернет презентацијом или у директном контакту са ОЦД (Графикон 11). У једном случају је наведено да се користе и друштвене мреже. Поједине ЈЛС наводе да извештаје и информације о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама шаљу само путем имејла или телефоном.



ГРАФИКОН 11. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу јавних консултација на локалном нивоу



5.1.3. Главне баријере за учествовање ОЦД у консултацијама

Наведене праксе у вези с начинима позивања организација да учествују у процесу јавних консултација, објављивања извештаја и образложења, рефлектују се и у тешкоћама које су организације цивилног друштва наводиле да имају приликом учешћа у овом процесу на националном и локалном нивоу.

Од 52 испитане организације цивилног друштва које су наводиле да су имале неку тешкоћу у учешћу у јавним консултацијама на нацио-

налном нивоу (Графикон 12), велики број њих је наводио одсуство повратних информација за дате предлоге током јавних консултација, као и неадекватно извештавање, што се може довести у везу с на-лазом да је пракса министарстава да у појединим случајевима не објављују извештаје, као ни информације и образложења с поврат-ном информацијом о предлозима и сугестијама.

ГРАФИКОН 12. Тешкоће у вези с консултацијама на националном нивоу из перспективе 52 ОЦД



Друге тешкоће⁴⁵ које су наводиле организације односе се на неадекватно информисање о јавним консултацијама и кратки рокови за припрему за учешће у консултацијама. Ако се то упореди са одговором представника министарстава на питање о томе како позивају организације да учествују, може се поставити питање да ли је по-

45 У вези с тешкоћама у процесима доношења одлука у анкети ОЦД техничка својства платформе су довела до тога да испитаницима који су навели коментар да није било тешкоћа, платформа није дозвољавала прелазак на следеће питање док не обележе неку тешкоћу. Ти одговори су искључени из даље анализе. Формат питања је промењен чим је уочен овај проблем, тако да не постоји наведено ограничење.

стојећи начин позивања адекватан, ако се често ослања на директно контактирање и званичан веб-сајт. Поред тога, око половина испитаних организација, које учествују у процесима доношења одлука на националном нивоу, као тешкоћу виде и неодговарајуће представљање предложених решења током јавних консултација. Мали проценат организација наводи да у процесу није било тешкоћа.

На локалном нивоу ситуација је слична. Кратки рокови за припрему за учешће у консултацијама, неадекватно информисање и извештавање, као и одсуство повратних информација на дате предлоге најчешће су тешкоће с којима су се сусреле организације, као у следећим примерима:

.....
Дешава се да пропустимо консултације услед недовољне информисаности о истим.
.....

Позиви и обавештења пристижу кад се процес доношења одлука приводи крају.
.....

Нисмо адекватно информисани, на националном нивоу, па и кад јесмо, били су кратки рокови за некакву реализацију. И кад смо то и реализовали, нисмо добијали никакву повратну информацију о тој реализацији, мислим да ли је прихваћено и да ли је добро.
.....

Перспектива овог процеса од стране представника ЈЛС је знатно другачија (мада треба имати у виду да је на ово питање одговорило свега 14 ЈЛС). Најпре, око трећина ЈЛС сматра да у овом процесу нема тешкоћа, а код оних који сматрају да их има, најчешћа тешкоћа је непостојање компетентних заинтересованих страна за учешће у јавним консултацијама. Све остале тешкоће, непостојање расположивих ресурса и неодговарајуће представљање предложених решења, препознају се доста ређе.

ГРАФИКОН 13. Тешкоће ЈЛС (укупно 14) и организација (укупно 49) у вези с јавним консултацијама на локалном нивоу



Када ОЦД објашњавају због чега имају тешкоће са укључивањем у процесе консултација, поред недовољне приступачности и транспарентности процеса, њихова образложења тешкоћа с којима се суочавају указују и на неповерење. Неке од њих односе се на неповерење у компетентност доносилаца одлука:

Недовољни капацитети и компетенције, недовољно познавање закона од стране доносилаца одлука на локалном нивоу, слаба ефикасност у реализацији политика, мера итд.

Нестручност саговорника из министарства. Особе које су стручне не доносе одлуке. Елементарно неразумевање проблема од стране кључних доносилаца одлука.

Друга, најбројнија група коментара односи се на неповерење у заинтересованост доносилаца одлука.

Ову власт не интересује ничије мишљење. Они раде шта су смислили и шта њима треба.

Суштина јесте да доносиоци одлука суштински не желе учешће ОЦД у процесу, већ поштовање форме.

Постоје и поједине организације које нису имале тешкоће у процесу консултација, мада неке од њих то наводе као изузетак или резултат значајног уложеног напора:

Наша сарадња с јавним сектором је углавном била добра, али је потребно много упорног ангажовања и константног опреза, да се учешће и допринос цивилног сектора заиста конструктивно употреби, а не злоупотреби.

Међутим, као што је наведено, највећи број организација уочава одређене тешкоће на националном и на локалном нивоу, које се тичу недовољне информисаности и транспарентности. Према томе како органи јавне власти наводе да процес изгледа, у појединим случајевима то и јесте тешкоћа, јер извештаји и повратне информације нису увек доступне. Тешкоће које виде органи јавне власти на локалном нивоу и организације ипак указују и на друге врсте баријера, које нису везане за процедуре информисања и транспарентност процеса, већ и на међусобно неповерење и недовољно уважавање.

5.2. Јавне расправе

У оквиру јавних расправа, које се спроводе непосредно пре усвајања документа јавних политика, односно прописа, према досадашњим анализама уочено је да постоје тешкоће. У наредном делу текста биће представљени налази који говоре о томе како овај процес изгледа из перспективе представника 11 министарстава, 36 јединица локалне самоуправе и 68 организација цивилног друштва које су се у процес јавних расправа укључивале на националном и/или локалном нивоу.

Кључни налази:

- ▶ Организације цивилног друштва, онда када су позиване да учествују у јавном расправама, позиване су путем званичног веб-сајта министарства, али и директним контактирањем. У том процесу, од 12 министарстава која су навела да су организовали јавне расправе у вези с документима јавних политика и 11 који су их организовали за законе, прописе и друга акта у току 2019. и 2020. године, већина је рекла да су објавили извештаји о резултатима и информације о прихваћеним или одбијеним предлозима. То су чинили готово искључиво путем веб-сајта.
- ▶ Од 36 јединица локалне самоуправе које су током 2019. и 2020. организовале јавне расправе, већина, али не све, навеле су да су позивале организације цивилног друштва да учествују, и то су чиниле најчешће путем званичног веб-сајта. Чак трећина није објавила извештаје о резултатима ни за једну од јавних расправа, а оне које јесу, објављивале су их претежно путем званичног веб-сајта.
- ▶ Велике су разлике између органа државне управе, локалне самоуправе и организација цивилног друштва по питању баријера за учешће у јавним расправама. Министарства углавном наводе да нису имали тешкоћа у вези са организовањем јавних расправа, јединице локалне самоуправе као тешкоћу виде непостојање компетентних заинтересованих страна за учешће у јавној расправи док су организације цивилног друштва навеле велики број тешкоћа и на националном и на локалном нивоу.

Представници министарстава који су учествовали у истраживању навели су да су јавне расправе, слично као у случају консултација, спровели за стратегије, акционе планове за спровођење стратегија, законе, полазне основе за нацрте закона, планове и уредбе. Јединице локалне самоуправе су наводиле стратегије, локалне акционе планове, планове (развоја, управљања животном средином, урбанистичке и друге планове), одлуке о измени статута и одлуке о буџету.

Према испитаним министарствима, у већину јавних расправа су укључене организације цивилног друштва. Поједина министарства су навела да не воде такву евиденцију. Што се тиче јединица локалне самоуправе, 20 је навело да су укључивали организације у јавне расправе, а шест да нису (у три случаја је наведено да се организације нису одазвале јавном позиву), док је у осталим случајевима прескочено питање.

Као што је поменуто у оквиру анализе правног оквира, јавне расправе нису обавезне у свим случајевима. Када су у питању кључни критеријуми који министарства користе за процену да ли је за конкретан пропис неопходно организовати јавну расправу или не, наведено је да су то одредбе пословника, обим измена које се уносе у пропис и неопходност спровођења анализе ефеката. У једном случају наведено је да је то и хитност усвајања измена.

5.2.1. Позивање за учествовање у јавним расправама – најчешће путем интернет презентације, а на националном нивоу и директним контактирањем

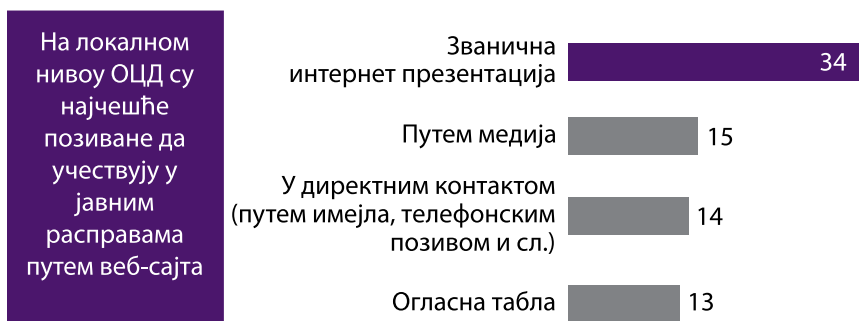
Позиви организацијама цивилног друштва да се укључе у јавне расправе на националном нивоу су најчешће упућивани путем интернет презентација и у случају усвајања докумената јавних политика и код доношења закона, других прописа и аката (Графикон 14). Само је једно министарство у оба случаја навело да се позиви не објављују на тај начин. Ситуација је другачија када је у питању позивање организација директним контактирањем имејлом или телефоном. Представници министарстава су чешће наводили да се овај начин позивања користи код доношења закона, других прописа и аката, него за документа јавне политике. У оба случаја, директни контакт се прежежно не користи самостално: у само једном случају је министарство навело да је то једини начин позивања организација. Коришћење медија и огласне табле су у оба случаја слабо заступљени.

ГРАФИКОН 14. Број министарстава која су навела да су позивала ОЦД на наведене начине



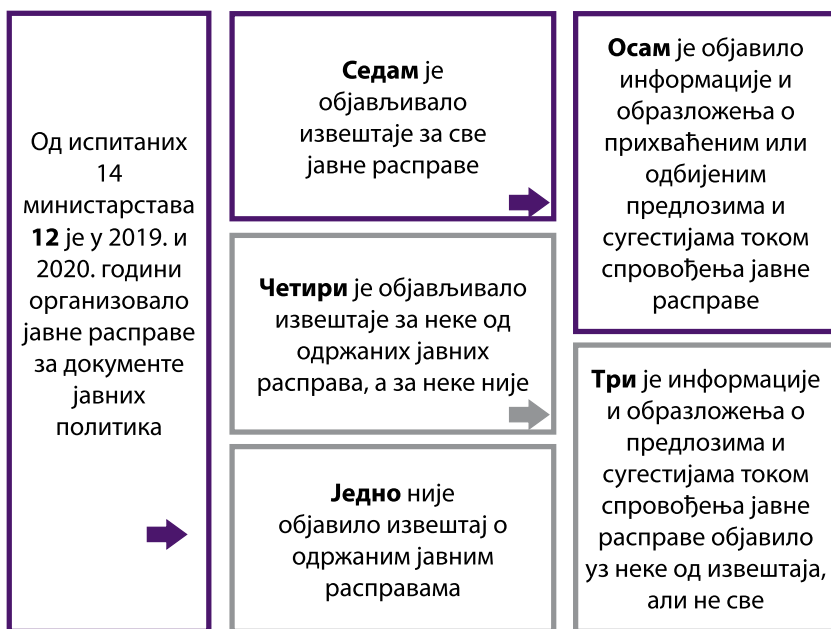
На локалном нивоу, доминантан начин позивања организација цивилног друштва да се укључе у јавне расправе јесте путем интернет презентације, мада се у одређеним случајевима користи и директни контакт, медији и огласна табла (Графикон 15).

ГРАФИКОН 15. Начини позивања ОЦД на јавне расправе на локалном нивоу



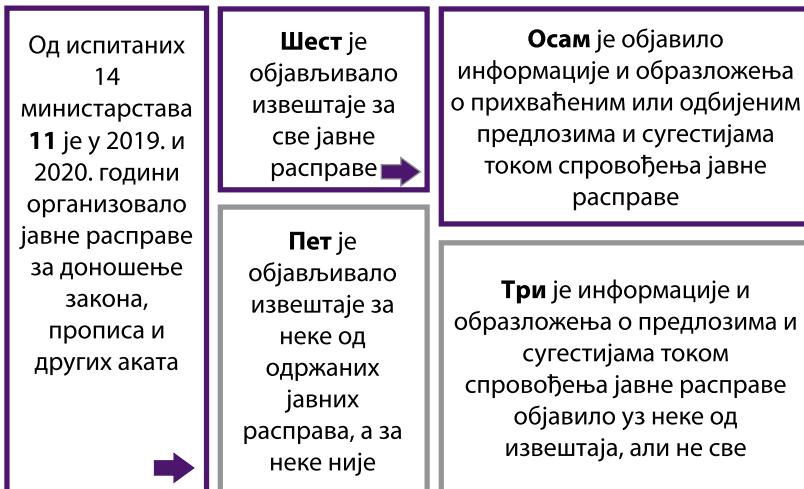
5.2.2. Извештаји и повратне информације за јавне расправе – не увек јавни

Када су у питању јавне расправе за документа јавних политика, велики број министарстава објављује извештаје, као и информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама током спровођења јавне расправе. Међутим, од 12 министарстава која су навела да јесу организовала јавне расправе, током 2019. и 2020. године, четири није објавило извештај за неке од одржаних јавних расправа, а око четвртина није објавила образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама уз извештај.



У случају јавних расправа за доношење закона, прописа и других аката, ситуација је слична. Од 11 министарстава који су навела да су организовала јавне расправе, нешто више од половине је навело да су објављивали извештаје за све јавне расправе, док су их остали за неке јавне расправе објављивали, а за неке нису. Већина испитаних министарстава је навела да су објавили информације и образложења о прихваћеним и одбијеним сугестијама током спровођења јавне расправе, док је око четвртине навело да су такве информације објавили за само неке од јавних расправа.

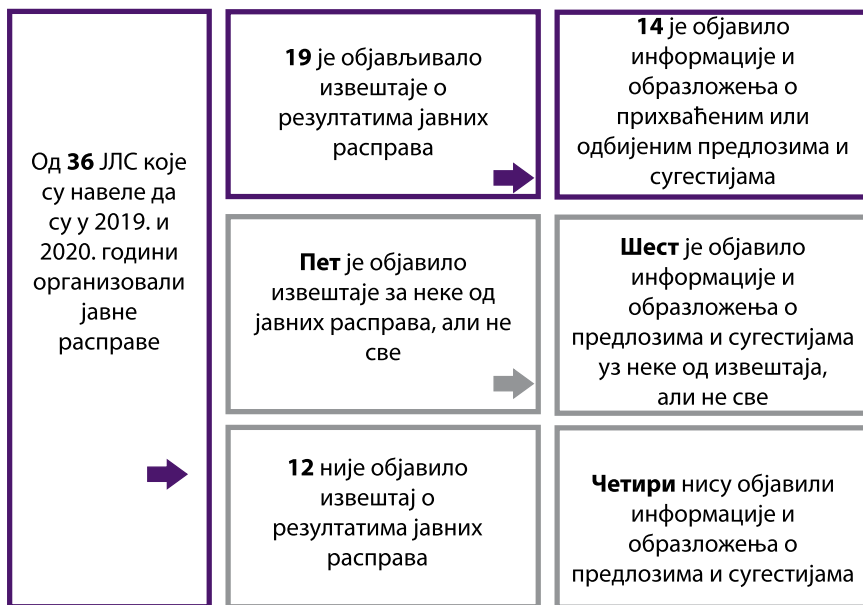
Извештаји и информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама током спровођења јавне расправе се готово искључиво објављују на званичним интернет презентацијама. У мањем броју случајева организације цивилног друштва су директно контактиране имејлом или телефоном и на тај начин су им прослеђени извештаји и друге информације (Графикон 16).



ГРАФИКОН 16. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу јавних расправа на националном нивоу



Само два министарства су навела да су успоставила критеријуме за процену успешности јавне расправе. Ти критеријуми су укључивали: 1) обим одзива, број учесника у јавној расправи; 2) квалитет достављених предлога и сугестија учесника у јавној расправи; 3) број примедби, коментара и предлога који су усвојени; 4) критеријуми утврђени документима међународне организације и 5) резултат – побољшан текст закона, нове норме.

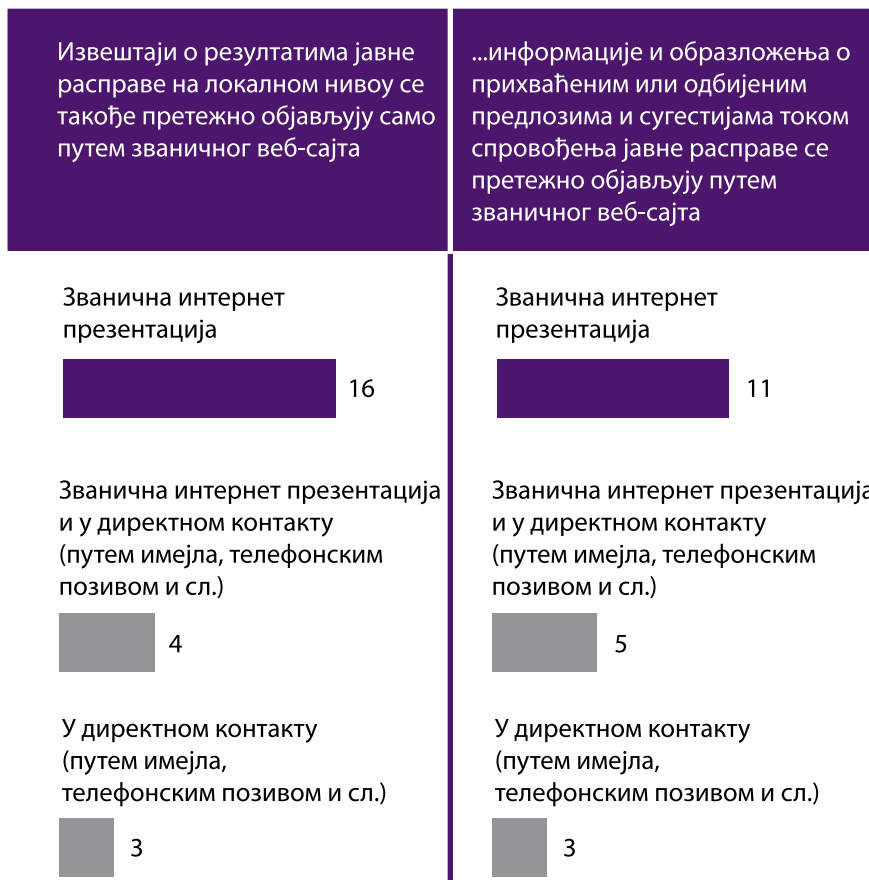


На локалном нивоу, од 36 јединица локалне самоуправе које су одговориле на ово питање⁴⁶, приближно половина је навела да су објавили извештаје о резултатима. Трећина јединица локалне самоуправе је навела да нису објавили извештај о резултатима јавних расправа.

46 С обзиром на то да нису сви представници јединица локалне самоуправе одговорили на ово питање, не треба закључити да они који нису одговорили на ово питање нису организовали јавне расправе. Такође, при интерпретацији података важно је узети у обзир то да су неки испитаници одговарали како се јавне расправе организују за прописе и друга акта, неки за документа јавних политика, а неки и за једне и за друге, тако да није могуће закључити да ли добијени налази говоре о томе како се на локалном нивоу реализују јавне расправе о документима јавних политика, или како се организују јавне расправе за прописе и друга акта.

Од оних који јесу објавили извештаје за неке или за све јавне расправе, преко половине је навело да јесу објавили информације и образложења о предлозима и сугестијама које су добили, а остатак то није урадио за неке или за све јавне расправе које су организовали.

ГРАФИКОН 17. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу јавних расправа на локалном нивоу



Када се извештаји и информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама објављују (Графикон 17), то се претежно чини путем званичне интернет презентације. У малом броју случајева обавештавање ОЦД о резултатима јавне расправе спроведено је једино директним контактирањем са ОЦД путем имејла и телефоном. У једном случају наведено је да је извештај о резултатима јавне расправе наведен у образложењима одлука, а да није било учесника у јавној расправи те ни објављивања коментара. У једном случају је наведено да је коришћена огласна табла.

5.2.3. Главне баријере за учествовање ОЦД у јавним расправама – изгубљени у преводу

Представници министарстава, као и организације цивилног друштва наводили су тешкоће које су имали приликом учествовања у јавним расправама. Може се закључити да једни и други ситуацију виде донекле другачије.

Већина представника министарстава наводи да није било тешкоћа у вези с јавним расправама, док организације наводе већи број тешкоћа. Тешкоће које су у различитим министарствима, и секторима министарстава, забележене у овом процесу везане су за недовољно активне учеснике, односно за непружање повратних информација на дате предлоге, као и неодговарајуће представљање предложених решења. Друге тешкоће које су наводили односе се на тешкоће у организовању јавних расправа у условима пандемије, као и на непостојање расположивих ресурса. Углавном се не сматра да је тешкоћа то што не постоје компетентне заинтересоване стране за учешће у јавној расправи, као што то сматрају представници јединица локалних самоуправа, код којих је то главна тешкоћа, заједно с недавањем повратних информација.

ГРАФИКОН 18. Тешкоће представника министарстава (15 у случају расправе за документа јавних политика и 18 у случају закона, прописа и других аката) и организација (укупно 41) у вези с јавним расправама на националном нивоу

Већина представника органа државне управе сматра да нема тешкоћа у организовању јавних расправа.

Организације наводе велики број тешкоћа у вези с јавним расправама на националном нивоу.

Није било тешкоћа



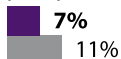
Непостојање компетентних заинтересованих страна за учешће у јавној расправи



Недавање повратне информације за дате предлоге на јавној расправи од стране учесника



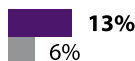
Неодговарајуће представљање предложених решења током јавне расправе



Непостојање расположивих ресурса за организацију јавне расправе



Тешкоће везане за пандемију



■ Документа јавних политика
■ Закони, прописи и друга акта

Неадекватно информисање о јавној расправи



Недобијање повратне информације за дате предлоге на јавној расправи



Кратки рокови за достављање коментара



Непостојање последица неспровођења јавне расправе



Неадекватно извештавање о спроведеној јавној расправи



Неодговарајуће представљање предложених решења током јавне расправе



Није било тешкоћа



Око петина представника јединица локалне самоуправе сматра да није било тешкоћа у вези с јавним расправама, што је знатно мањи случај него код организација, које су учествовале у јавним расправама на локалном нивоу. Такође, као проблем од стране појединих јединица локалне самоуправе виде се: неодрживање на јавне расправе и неодговарајуће представљање предложених решења од стране учесника, док се недостатак ресурса не види као тешкоћа.

Организације које су учествовале у јавним расправама на националном и на локалном нивоу, с друге стране, виде низ тешкоћа у овом процесу, од којих су најчешће неадекватно информисање о јавним расправама и кратки рокови за достављање коментара, као и недобијање повратних информација. Око половина представника ОЦД наводи и неадекватно представљање предложених решења, извештавање о спроведеној јавној расправи као и то да се неће суочити с последицама уколико не спроведу јавну расправу.

ГРАФИКОН 19. Тешкоће ЈЛС (укупно 36) и организација (укупно 38) у вези с јавним расправама на локалном нивоу



Организације наводе велики број тешкоћа у вези с јавним расправама на локалном нивоу



Представници ОЦД навели су неколико примера недостатака повратних информација у току њиховог учешћа у јавним расправама и недовољног информисања о почетку процеса:

Скромни службени извештаји с јавних расправа.

Повратне информације за дате предлоге на јавној расправи нису нам достављене или су касно стигле.

Посебан проблем с повратним информацијама у појединим случајевима је то што је онемогућено да организације заправо стекну потпуну слику о свим добијеним коментарима:

Непостојање увида у предлоге који су дати на јавним расправама које су одржане након оне на којој смо учествовали и немогућност реаговања на предлоге који су усвојени, а који су у супротности с праведним друштвом и спречавањем дискриминације.

Нисмо били део радне групе и нисмо добили никакав инфо како је текао процес после слања коментара.

Као што је поменуто, тешкоће са информисањем су често проблематичне за организације:

Потенцијални учесници јавних расправа, па и представници ОЦД, могли би бити детаљније информисани о јавним расправама бар неколико дана пре, уз позив.

Непостојање комуникације преко друштвених мрежа између локалне самоуправе и грађана, ОЦД, НВО, обавештења о јавној расправи налазе се на плакатима на неприступачним местима, непостојање образаца за подношење предлога буџета, повратне информације када се предлог поднесе су изостављене.

Кратки рокови се виде као недовољни за адекватно учешће:

Кратки рокови за достављање коментара или достављање документа у петак поподне с роком до понедељка.

У основи, кратки су рокови за давање коментара/учествовање у јавним расправама, често се све то дешава у неким периодима летњих одмора, обавештавање о јавним расправама је лоше, процес је нетранспарентан [...] У основи сматрамо да су то неки кључни проблеми.

Рок од 15 дана је био кратак за анализу и припрему коментара.

Међутим, када наводе примере тешкоћа с којима се суочавају у процесима јавних расправа, ОЦД најчешће говоре о томе да немају поверења у органе јавне власти. Најчешће је у питању поверење у њихову заинтересованост за суштинско укључивање организација:

Не постоји политичка воља за учествовање стручњака, грађана и ОЦД у прављењу смисленог законског и извршног оквира. Све одлуке се доносе нетранспарентно, замагљујући ширу слику сегментирањем и умножавањем питања од јавног значаја. Омета се процес креирања јавних политика у складу с потребама грађана, већ се доносе готови модели који се усвајају великом брзином и без правог сагледавања последица. Непостојање механизма за тражења одговорности од доносилаца одлука за одлуке које штете јавном интересу.

Јавна расправа је била само формална ствар без суштине. Стратегија је, у суштини, необавезујући списак лепих жеља.

Недовољна транспарентност у процесу и формално укључивање представника ОЦД. Недостатак воље за суштинским дијалогом.

5.3. Радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа

Кључни налази:

- ▶ Скоро сви органи државне управе су у 2019. и 2020. формирали радне групе за израду докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа. Радне групе су најчешће формиране због израде: закона, стратегија, уредбе и правилника. Организације цивилног друштва, онда када су позиване, позиване су најчешће путем званичног веб-сајта министарства. У том процесу објављивани су извештаји о резултатима рада радне групе, такође, путем веб-сајта министарства.
- ▶ Од укупно испитаних, 39% локалних самоуправа је током 2019. и 2020. формирало радне групе и то највише ради доношења: буџета, израде стратегија, локалних акционих планова, плана развоја града/општине и др. Тек трећина је позивала ОЦД да се укључе у рад радних група и то највише путем веб-сајта самоуправе или путем имејла и телефонским позивом. Међу њима, тек половина је објављивала извештаје о резултатима рада радне групе, такође, путем веб-сајта локалне самоуправе.
- ▶ Велике су разлике између с једне стране, органа државне управе, локалне самоуправе и с друге, организација цивилног друштва по питању баријера за учешће у радним групама. Органи јавне власти махом нису имали тешкоћа, а када су их имали, оне су се односиле на незаинтересованост организација за учешће у раду радних група. Супротно томе, организације су навеле велики број тешкоћа и на националном и на локалном нивоу.

Кроз рад радних група на националном и локалном нивоу тежи се укључивању организација цивилног друштва у процесе израде прописа и других докумената јавних политика. Због значаја укључивања организација цивилног друштва у радне групе овом питању је посвећена и додатна пажња усвајањем Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа (2020),

у вези са укључивањем ОЦД у радне групе за припрему прописа и планских докумената.

Сви органи државне управе, осим једног, који су учествовали у истраживању, у 2019. и 2020. години формирали су радне групе за израду закона, прописа или неког другог акта. Радне групе су осниване највише због израде закона и подзаконских аката (15), затим стратегија (5) и уредбе и правилника (по 1). Од укупног броја формираних радних група, три министарства су навела да су ОЦД биле укључене у рад свих радних група, а три да су биле укључене у рад неких радних група, а неких нису. Једно министарство је навело да није укључивало ОЦД у рад радних група током 2019. и 2020. године. Нека министарства су навела да нису водиле евиденцију о броју позваних организација или нису дале одговор на ово питање (није им била доступна информација).

Од укупно 61 анкетираних јединице локалне самоуправе, 39% је током 2019. и 2020. године формирало радне групе за израду прописа. Разлози због којих су формиране радне групе највише се односе на: доношење буџета, израду стратегија (као што су Стратегија за младе, Стратегија развоја спорта, Стратегија развоја социјалне заштите), локалних акционих планова (Локални акциони план запошљавања, Локални акциони план за унапређење положаја миграната), одлука из различитих области, плана развоја града/општине, статута општине итд. Од укупног броја формираних радних група, локалне самоуправе су у обе године (2019. и 2020) подједнако укључивале ОЦД у рад радних група и то: трећина ЈЛС је укључивала, трећина није, а трећина ЈЛС није одговорила на ово питање.

5.3.1. Позивање за учешће у радним групама – најчешће путем веб-сајта на националном нивоу, а путем веб-сајта и у директном контакту на локалном нивоу

Органи државне управе су најчешће путем званичног веб-сајта министарства позивали ОЦД да учествују у раду радних група, а већи број њих је навео и да су користили директни контакт. Медији и огласна табла су коришћени ређе, а поред наведених начина, организације цивилног друштва су позиване да се укључе у рад радних група и преко Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом (од 2020. године Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог) и путем портала еУправа.

ГРАФИКОН 20. Начини позивања ОЦД у радне групе на националном нивоу (одговори 13 министарстава)

ОЦД су најчешће позиване да учествују у радним групама на националном нивоу путем веб-сајта органа државне



На локалном нивоу, јединице локалне самоуправе су током 2019. и 2020. године најчешће користиле два начина за позивање организација цивилног друштва за учешће у раду радних група: путем званичног веб-сајта самоуправе у директном контакту (имејлом, телефонским позивом и сл.).

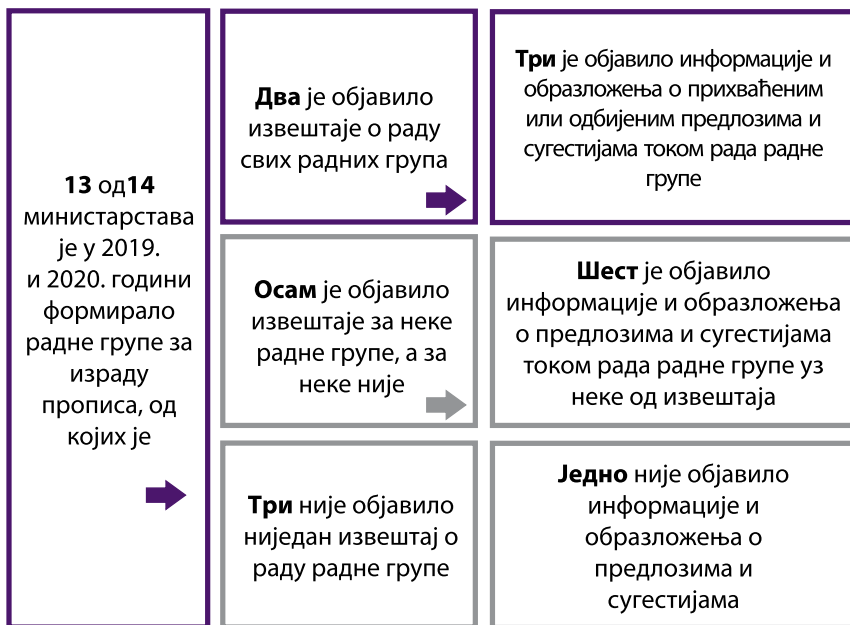
ГРАФИКОН 21. Начини позивања ОЦД у радне групе на локалном нивоу из угла 24 локалне самоуправе

Веб-сајт институције и директни контакт су најчешће коришћени начини позивања ОЦД за учешће у раду радне групе на локалном нивоу



5.3.2. Извештаји и повратне информације – не увек редовно

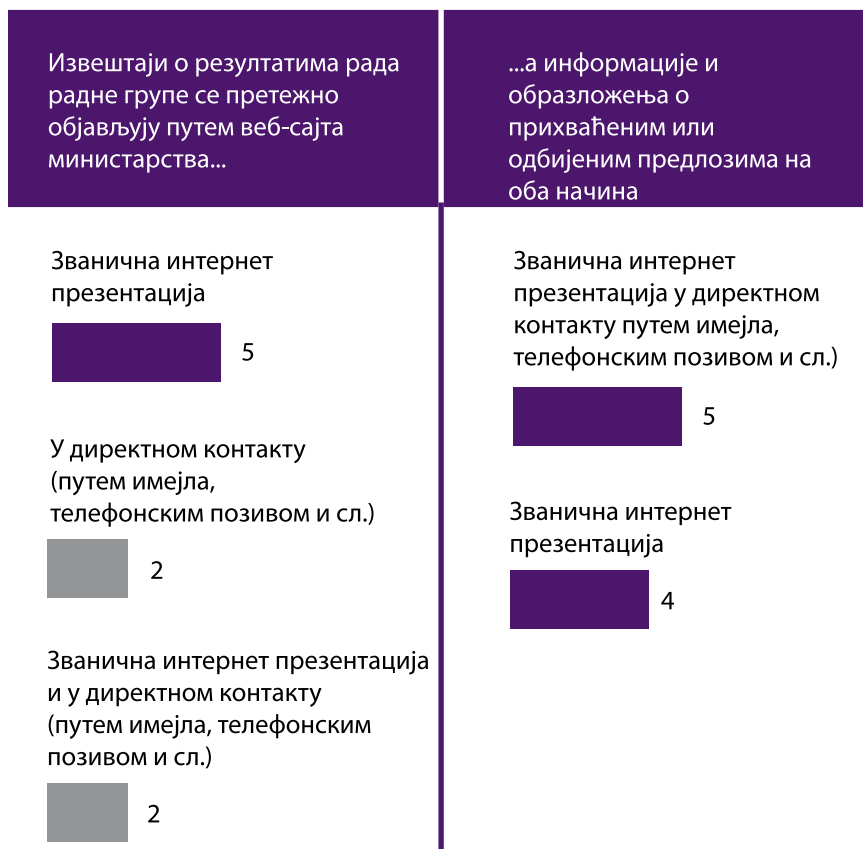
Извештаји о резултатима рада радних група, као и информације и образложења о предлозима и сугестијама, не објављују се редовно. Од 14 анкетираних министарстава, укупно 13 је у 2019. и 2020. години навело да је формирало радне групе за израду прописа, од чега је највећи број објављивао извештаје о раду неких радних група али не свих, два министарства су објављивала извештаје о раду свих радних група, а три министарства нису објавила ниједан извештај. Од оних испитаника који су објављивали извештаје, трећина је објавила информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама током рада свих радних група.



Извештаји о резултатима радних група објављивали су се највише путем званичне интернет презентације министарства. Један испитаник је навео да су о резултатима рада радне групе извештавали руководиоцу органа. Министарства су најчешће објављивала информације и образложења о прихваћеним или одбијеним предлозима и сугестијама путем званичне интернет презентације и/или у директ-

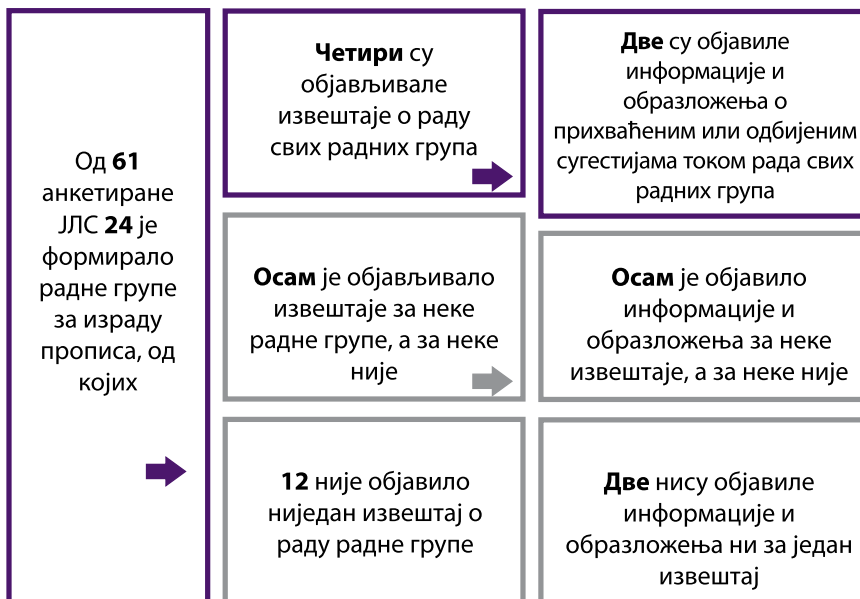
ном контакту (путем имејла, телефонским позивом и сл.), али и кроз објављивање записника са састанака радних група у једном случају (Графикон 22).

ГРАФИКОН 22. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу рада радних група на националном нивоу из угла 13 министарства

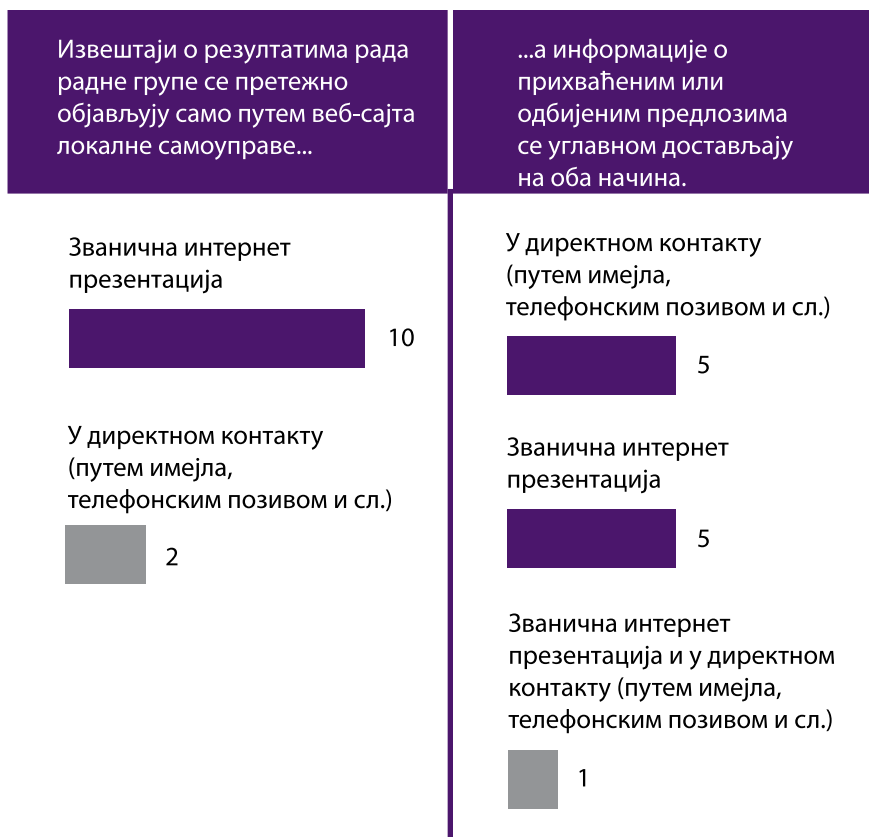


Када су у питању радне групе за доношење прописа на локалном нивоу, од укупног броја анкетираних ЈЛС, више од трећине је формирало радне групе за израду прописа. Међу њима 50% није објавило ниједан извештај о резултатима рада. Од оних локалних самоуправа које су објављивале извештаје о раду радних група, већина је објавила информације и образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама за неке извештаје, док за неке није.

Јединице локалне самоуправе су извештаје о резултатима рада радне групе претежно објављивале путем интернет презентације, док су информације и образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама подједнако достављане имејлом и/или телефонским позивом (Графикон 23). Један испитаник је навео да су извештаји о резултатима рада радне групе били објављивани кроз Записнике о раду.

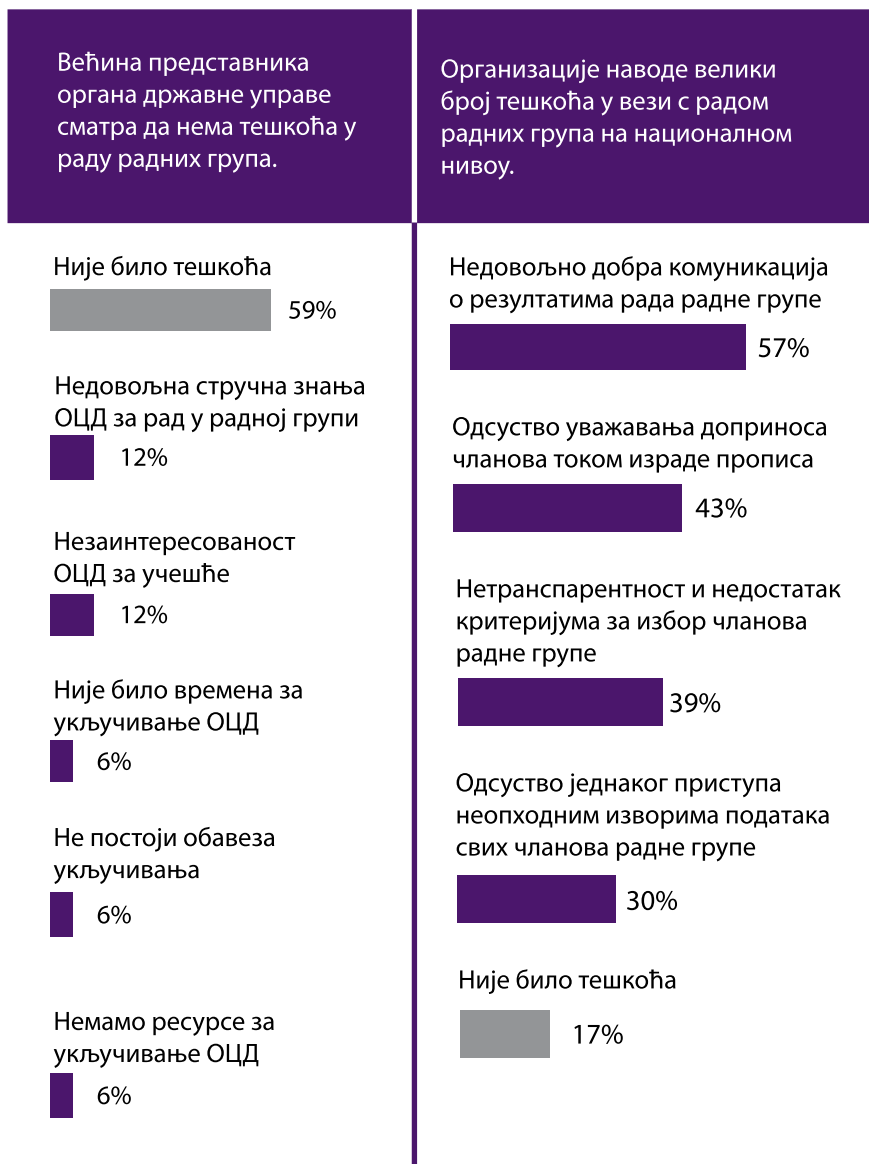


ГРАФИКОН 23. Начини објављивања извештаја и повратних информација о процесу рада радних група на локалном нивоу (одговори 24 ЈЛС)



Министарства углавном нису наводила тешкоће у вези с радним групама, близу 60% њих је навело да нема тешкоћа у раду са ОЦД у радним групама (Графикон 24). Поједини органи државне управе су навели да су се суочавали с незаинтересованошћу ОЦД, недостатком стручног знања организација цивилног друштва за рад у радној групи или да немају довољно ресурса за укључивање ОЦД. Један запослени из органа државне управе је навео да сматра да не постоји обавеза укључивања организација цивилног друштва у радне групе.

ГРАФИКОН 24. Тешкоће представника органа државне управе (укупно 17) и организација (укупно 23) у вези с радним групама на националном нивоу



Главна тешкоћа коју су истакле локалне самоуправе (Графикон 25) током позивања организација цивилног друштва на учешће у радним групама тиче се незаинтересованости ОЦД за учешће и недовољних стручних знања ОЦД за рад у радној групи. Такође, ЈЛС су наводиле да не познају компетентне организације које су активне у њиховој локалној самоуправи или да немају њихове контакте. У једном случају став је да не постоје ресурси за укључивање ОЦД. Нешто више од трећине локалних самоуправа није имало тешкоћа приликом позивања ОЦД да учествују у раду радних група. Неке локалне самоуправе су, поред наведеног, истицале да је проблем то што на територији општине испитаника не постоје регистроване ОЦД. Поред недовољно интересовања ОЦД, постоји проблем са анимирањем јавности да се укључи у процес учешћа у раду ЈЛС, истакао је један испитаник.

С друге стране, међу главним тешкоћама с којима су се суочавале организације цивилног друштва и на националном и на локалном нивоу (Графикони 24 и 25) доминирала је недовољно добра комуникација о резултатима рада радне групе, као у наведеном примеру:

Рад без прецизних рокова, који је након неколико одржаних састанака и креираног драфта одређеног дела документа, прекинут без било каквог објашњења и даљег покретања процеса.

ГРАФИКОН 25. Тешкоће ЈЛС (укупно 24) и организација (укупно 20) у вези с радним групама на локалном нивоу



Веома је изражена тешкоћа у вези с нетранспарентношћу и недостатком критеријума за избор чланова радне групе:

Највећа тешкоћа јесте избор чланова радне групе – често кључни актери из дате области уопште нису укључени у рад радних група.

Непостојање критеријума за одабир чланова радних група, непостојање отвореног конкурса за пријаву чланова, незаинтересованост чланова радне групе за допринос раду, недолазак на састанке, што доводи до недостатка кворума за рад.

Одсуство уважавања доприноса чланова и једнаког приступа неопходним изворима података такође је релативно често навођено:

Представници ЈЛС су били недовољно кооперативни и нису посвећивали довољно пажње и времена предлозима који су били изнети на састанцима радних група. Састанци су заказивани у кратким роковима, често без агенде. Такође, одсуство повратних информација карактерише скоро све радне групе у којима смо учествовали.

Међутим, треба напоменути да се поједине организације у овом процесу нису сусретале с тешкоћама, четири организације, односно 17% испитаника, навело је да нису имале тешкоћа у овом процесу на националном нивоу, а три, односно 13%, на локалном нивоу:

Рад у радној групи за израду стратегије је био добар. Наша представница је била уважена и имала је равноправан статус са осталим члановима који нису из ОЦД.

5.4. Стална и/или привремена радна тела јединица локалне самоуправе

Кључни налази:

- ▶ Локалне самоуправе у 2019. и 2020. углавном нису позивале представнике организација цивилног друштва у чланство при сталним и/или привременим радним телима у јединицама локалне самоуправе (скоро трећина јесте). Представници ОЦД најчешће су именовани у тела која се тичу заштите животне средине и људских и мањинских права. За чланство у радним телима чешће су директно контактирани него путем отвореног позива на веб-сајту самоуправе.
- ▶ Код оних ЈЛС које су формирале радна тела, о резултатима рада радног тела није се могло информисати у трећини њих, јер нису објавиле ниједан извештај о резултатима рада тог тела. Када су извештаји објављени, чешће су били слати на имејл адресу и/или телефонским позивом, него објављени на званичном веб-сајту самоуправе.
- ▶ У овом процесу, ЈЛС углавном нису имале тешкоћа, а када јесу, оне су се односиле на незаинтересованост ОЦД за учешће у радним телима. Супротно томе, организације су, као главну тешкоћу наводиле нетранспарентност и недостатак критеријума за избор чланова радне групе.

Скупштина ЈЛС оснива стална и повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности, а радна тела, између осталог, дају мишљења на предлоге прописа и других аката које доноси скупштина. Представници ОЦД, као стручњаци у одређеној области, у овим телима учествују и одлучују на равноправној основи са одборницима.

Локалне самоуправе у 2019. и 2020. години углавном нису позивале представнике организација цивилног друштва у чланство при сталним и/или привременим телима локалне самоуправе. Скоро трећина (29%) од анкетираних локалних самоуправа изјавила је да су позивале представнике ОЦД, док остале то нису чиниле. ОЦД су најчешће биле именоване у радне групе, савете и тимове који се тичу зашти-

те животне средине и енергетске ефикасности, а потом и у тела која се баве питањима људских и мањинских права. Ређе су именоване у тела за антикорупцију и безбедност. Најмање испитаника је навело да је било укључено у радне групе и савете за питања запошљавања и у тематске групе ради доношења планских докумената.

5.4.1. Позивање за учешће у раду сталних и/или привремених радних тела локалне самоуправе – најчешће директним контактом

За позивање организација цивилног друштва у рад сталних и/или привремених радних тела локалне самоуправе током 2019. и 2020. ЈЛС су најчешће користиле директно контактирање имејлом и/или телефонским позивом.

ГРАФИКОН 26. Начини позивања ОЦД у стална и/или привремена тела на локалном нивоу (одговори 17 ЈЛС)

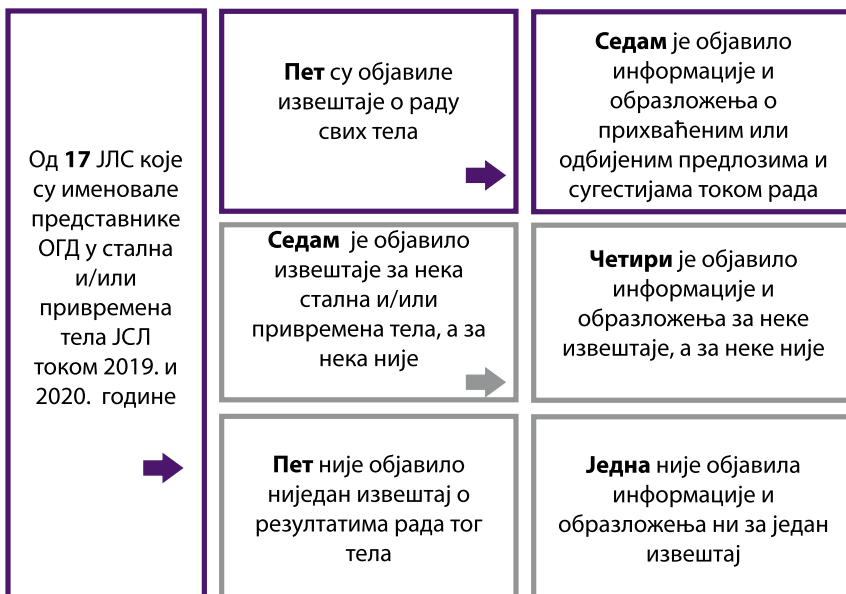


Нешто ређе су позиване путем званичног веб-сајта локалне самоуправе. Један испитаник је навео да представнике ОЦД у сталним и/или привременим телима именује Скупштина града, на предлог одборничких група. Ниједна локална самоуправа није користила све начине за позивање ОЦД у рад сталних и/или привремених тела, док су две ЈЛС користиле све методе осим постављања обавештења путем огласне табле.

5.4.2. Извештаји и повратне информације – некад редовно, некад повремено, а некад без извештаја

Извештаји о резултатима рада сталних и/или привремених радних тела, као и информације и образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама не објављују се редовно. Од 17 локалних самоуправа које су именовале представнике организација цивилног друштва у стална и/или привремена тела локалне самоуправе током 2019. и 2020. године, око трећина је објављивала извештаје о раду свих тела, док је седам објављивало извештаје за нека радна тела, а за нека није и око трећина ЈЛС није објавила ниједан извештај о резултатима рада тог тела. С друге стране, већина локалних самоуправа је уз извештај слала информације и образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама током рада тела, трећина само за неке извештаје, а за неке није и једна локална самоуправа није објавила образложења ни за један извештај.

Извештај о раду сталног и/или привременог тела, као и информације и образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама, најчешће се слао директним путем. Међутим, за достављање извештаја је коришћена и званична интернет презентација локалне самоуправе, али за слање информација о сугестијама ретко. Један испитаник је навео да се извештаји достављају у оквиру Извештаја о раду општинске управе.



ГРАФИКОН 27. Начини објављивања извештаја и повратних информација у процесу рада сталних и/или привремених тела на локалном нивоу (одговори 11 ЈЛС)



Што се тиче образложења о прихваћеним или одбијеним сугестијама, један испитаник је навео да су информације о прихваћеним и одбијеним сугестијама објављивали у склопу образложења приликом излагања нацрта акта пред Општинским већем, а један на седницама Скупштине општине и Општинског већа.

5.4.3. Главне баријере за учешће у радним телима – за неке без тешкоћа, а за друге...

ГРАФИКОН 28. Тешкоће ЈЛС (укупно 17) и организација (укупно 29) у вези са сталним и/или привременим телима на локалном нивоу



Тешкоће с којима су се суочавале ЈЛС током рада у сталним и/или привременим телима највише су се односиле на незаинтересованост организација цивилног друштва за учешће у овим телима. Од оних локалних самоуправа које су позивале ОЦД на учешће у радним групама, скоро половина је незаинтересованост организација цивилног друштва навела као тешкоћу.

Осим незаинтересованости, као проблем наведено је да организације не поседују довољно стручног знања за рад у сталним и/или привременим телима локалне самоуправе, као и да није било времена за укључивање ОЦД. Два испитаника из локалних самоуправа навела су да не постоји обавеза укључивања ОЦД. Половина анкетираних локалних самоуправа тврди да тешкоћа у раду са ОЦД у сталним и/или привременим телима нема.

Код организација које су учествовале у овим процесима, главне тешкоће с којим су се суочавале односиле су се на нетранспарентност и недостатак критеријума за избор чланова радног тела, недовољно добру комуникацију о резултатима рада, одсуство повратне информације о предлозима који нису усвојени и одсуство једнаког приступа свих чланова радног тела неопходним изворима података.

Једна од најизраженијих тешкоћа, из перспектива представника организација цивилног друштва који су учествовали у раду радних тела јединица локалне самоуправе, односи се на нејасне критеријуме за избор чланова:

.....
Недовољно јасни критеријуми за одабир чланова радних тела, комисија, савета и слично или непостојање критеријума. Углавном се у све локалне радне групе и савете именују људи без јасних критеријума и по налогу директора институција.

Обично се не знају или нису дефинисани критеријуми. У случају да су критеријуми дефинисани, они нису познати јавности.

Нисмо упознати с критеријумом избора чланова оба одбора. Важно им је било да укључе чланице наше организације јер смо најстарија и најактивнија организација у граду, али нам није познато по ком критеријуму смо одабране нас две, а и остали чланови (просто су углавном остали стари чланови).

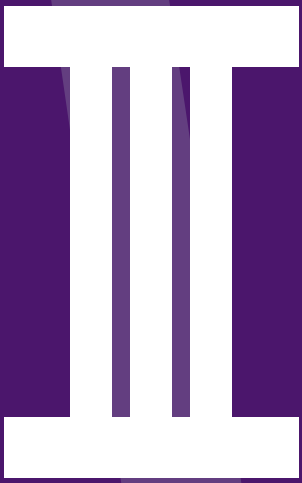
У једном случају наведено је да је посебан проблем везан за одабир чланова радног тела:

Пасивност старих организација и велики број сателитских ГОНГО организација које не пружају никакав допринос, осим у изгласавању постојећег стања.

Поред наведених тешкоћа, у појединим случајевима препознају се као проблеми и хетерогеност чланова радних тела, мали број састанака, заказивање састанака у неодговарајућим терминима, као и касно достављени позиви и непостојање дефинисаних правила за рад.

Треба напоменути и да је 38% испитаних ОЦД, односно девет ОЦД, навело да нису имали тешкоће, тако да у појединим ситуацијама процес функционише добро.





ДЕО 3

КА БОЉЕМ ПАРТНЕРСТВУ
СА ОЦД У ДОНОШЕЊУ
ОДЛУКА – ДЕСЕТ ПРЕПОРУКА



Анализа је показала да постоји значајан простор за унапређење сарадње између организација цивилног друштва и јавних власти у свим кључним аспектима јавних политика које се односе на овај процес. Кључни закони који уређују ову област нису у потпуности усклађени. Неусклађеност ствара нејасноћу око примене појединих механизма у пракси, односно отвара простор за избегавање обавезних механизма укључивања ОЦД у процесе доношења одлука. ЈЛС избегавају да системски унапреде своје партнерство са ОЦД иако им постојећи стратешки и правни оквир дозвољавају да усвоје пропис којим се детаљније уређује процедура укључивања ОЦД у локалне процесе доношења одлука.

Организације цивилног друштва виде велики број тешкоћа када је у питању учешће у јавним консултацијама и на националном и на локалном нивоу. Ове потешкоће се, пре свега, односе на неадекватно информисање, кратке рокове и изостанак повратне информације о самом процесу јавних консултација, али и о кључним резултатима овог процеса. С друге стране, ЈЛС сматрају да у овом процесу нема тешкоћа, а ако их има, најчешћа тешкоћа се огледа у непостојању стручних заинтересованих страна за учешће у јавним консултацијама.

Постоји велики јаз у перцепцији између органа државне управе, локалне самоуправе и организација цивилног друштва када су у питању баријере за учешће у јавним расправама. Исто се може закључити и када су у питању баријере за учешће у радним групама за израду докумената јавних политика, прописа и других општинских аката. Органи јавне власти махом нису имали тешкоћа када је у питању формирање

и управљање радом радних група, а када су их имали, оне су се односиле на незаинтересованост ОЦД за учешће у раду радних група. Супротно томе, ОЦД су навеле велики број тешкоћа и на националном и на локалном нивоу за делотворно учешће у радним групама.

Већина локалних самоуправа није позивала представнике организација цивилног друштва у чланство при сталним и/или привременим радним телима у јединицама локалне самоуправе. Оне локалне самоуправе које су формирале радна тела су недовољно информисале чланове радних тела и ширу јавност о садржини и резултатима рада радних тела. ЈЛС су као кључни изазов за укључивање ОЦД у рад ових тела навеле незаинтересованост, док су ОЦД као главну тешкоћу за учешће у радним телима наводиле нетранспарентност читавог процеса и недостатак критеријума за избор чланова радне групе.

Анализа је указала на потребу за унапређењем постојећих знања о јавним политикама, прописима и праксама које се тичу учешћа ОЦД у процесима доношења одлука код органа јавне власти на оба нивоа (централном и локалном), а нарочито и код самих организација цивилног друштва.

Делотворнија комуникација органа јавних власти када су у питању различите праксе укључивања ОЦД у процесе доношења одлука представља, такође, један од сегмената процеса где је уочен велики простор за диверзификацију инструмената комуникације и унапређење постојећих и увођење нових, иновативних пракси.

Препорука бр. 1: Осмишљавати и спроводити обуке за повећање нивоа знања представника организација цивилног друштва и јавних власти о стратешком и правном оквиру који се односи на учешће ОЦД у процесима доношења одлука.

Познавање прописа и правних аката један је од првих корака за ангажовање у процесима доношења одлука. Анализа резултата истраживања показала је да постоји забрињавајуће ниско познавање прописа којима се подстиче и регулише учешће организација цивилног друштва у процесима доношења прописа. Свесни смо да је врло тешко успоставити систем који ће обезбедити одрживу обуку о овим

темама, како за представнике органа јавних власти тако и ОЦД. Постоје, међутим, поједини институционални оквири који омогућавају одржив приступ оснаживању ОЦД за учешће у процесима доношења прописа:

- **Национална академија за јавну управу** – *Неопходно је да се у Мапу програма континуираног стручног усавршавања државних службеника у државним органима уведу теме укључивања ОЦД у процесе доношења докумената јавних политика и прописа. Будући да се ова Мапа програма доноси на годишњем нивоу, интегрисањем ове теме као хоризонталне у све одговарајуће програме обуке, дугорочно ће се обезбедити одрживост обука за представнике државне управе. Оваква могућност је утемељена такође и у Стратегији реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године⁴⁷, док Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године предвиђа област учешћа ОЦД у процесима одлучивања као тему коју треба интегрисати у све програме стручног усавршавања службеника и програме праћења њихове реализације.⁴⁸*
- **Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог** – *Министарство је наставило праксу коју је започела Канцеларија за сарадњу са ОЦД, а која се односи на изградњу мреже контакт тачака за сарадњу са ОЦД у органима управе на сва три нивоа власти: националном, покрајинском и локалном. Неопходно је оснажити чланове ове мреже за сарадњу са ОЦД, између осталог, и кроз програме обука. Министарство је наставило с претходном*

47 Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији за период од 2021. до 2030. године, Управљање људским ресурсима, Посебан циљ 4: Развијен и примењен функционалан и иновативан систем стручног усавршавања и стручних испита у јавној управи заснован на анализи потреба за унапређењем компетенција, односно знања, вештина и способности запослених, „Службени гласник РС”, бр. 30/18.

48 Закључак о усвајању Акционог плана за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године, Обавеза 1. Интегрисање учешћа ОЦД у процесима одлучивања и антидискриминације као хоризонталних питања у програмима стручног усавршавања службеника и праћење њихове реализације, „Службени гласник РС”, бр. 157/20.

праксом Канцеларије када је у питању одвајање извесног дела средстава из годишњег буџета за програме обука – сарадња са ОЦД у процесима доношења одлука треба да буде интегрисана у ове обуке као хоризонтална тема.

- **Стална конференција градова и општина (СКГО) – СКГО**, као једини савез градова и општина у Србији, треба да интегриса у обуке, намењене запосленима у јединицама локалних самоуправа, теме везане за учешће ОЦД у процесима доношења одлука. Основ за овакву врсту активности се налази, између осталог, у Програму за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године.⁴⁹
- **Организације цивилног друштва** – Истраживање је недвосмислено показало да ОЦД располажу скромним знањима у овој области. И даље велики број организација цивилног друштва није упознат с прописима који се тичу могућности за учешће у процесима доношења одлука, а нарочито с препорукама у вези с моделима учешћа јавности у припреми нацрта прописа и смерницама које подстичу веће укључивање ОЦД у процесе доношења прописа и других аката. Стога саме ОЦД морају да системски и дугорочно раде на унапређењу својих капацитета и пракси учешћа у процесима доношења одлука. Свесни смо чињенице да је за ОЦД изузетно тешко да у постојећем окружењу дугорочно одрживо планирају и одвајају средства за изградњу сопствених капацитета. Међутим, наша препорука је да ОЦД у своје процесе стратешког планирања треба да интегриса програме изградње капацитета у областима везаним за партиципативно доношење одлука у јавним политикама које се налазе у фокусу њихових активности. Додатно, препоручује се и остваривање сарадње са организацијама цивилног друштва које поседују искуство у овој области ради усвајања примера добрих пракси.

49 Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, Посебан циљ 3: унапређења организација и капацитети локалне самоуправе, мера 3.2: Унапређење појеса стручног усавршавања запослених у органима ЈЛС, „Службени гласник РС“, бр. 73/21.

Препорука бр. 2: Укључити релевантне информације о правном оквиру за учешће ОЦД у процесима доношења одлука на порталу еКонсултације.

Одлуком о установљавању портала еКонсултације, из јуна 2021. године,⁵⁰ успостављен је овај портал с циљем да се јавности омогући, на јединствен и равноправан начин, електронским путем, учешће у процесу припреме и усвајања докумената јавних политика и прописа. С обзиром на то да је истраживањем утврђено да је непознавање правног оквира једна од баријери за учешће, препорука је да портал на јасан и прегледан начин садржи и информације о могућностима за учешће које пружа постојећи стратешки и правни оквир. Посебна пажња би требало да буде посвећена разликама између консултација и јавних расправа, пошто је ово разликовање према налазима истраживања донекле тешкоћа и представницима јавне власти и организацијама цивилног друштва.

Препорука бр. 3: Унапредити степен информисаности најшире јавности о потребама партнерства ОЦД и ЈЛС у процесима доношења одлука.

Ова препорука се односи на побољшање постојећих пракси извештавања медија о решавању проблема и остварењу развојних потенцијала у локалним заједницама који почивају на сарадњи, партнерском одлучивању и заједничким активностима. Неопходно је даље разрадити механизме који би омогућили дугорочно и одрживо медијско информисање у овој области. Једна од могућности јесте да се кроз актуелне јавне позиве и конкурсе за суфинансирање медијских садржаја, пре свега локални медији подстакну да производе медијски садржај о овим темама.

50 Одлука о установљавању портала еКонсултације, „Службени гласник РС“, бр. 62/2021–49.

Препорука бр. 4: Доношење прописа на нивоу ЈЛС којим се непосредније и детаљније уређује учешће ОЦД у процеси-ма доношења одлука.

Услови за учешће организација цивилног друштва у процесима доношења одлука треба да имају своје утемељење у Статуту сваке ЈЛС. Поред тога ЈЛС треба да има посебан пропис којим би се стандардизовало учешће грађана у процесима доношења одлука. Овај посебан пропис ЈЛС треба да садржи кључне елементе три постојећа подзаконска акта: а) Смернице за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа и б) Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката и в) Смернице за укључивање ОЦД у процес доношења прописа.

Такође, препорука је да ЈЛС усвоје Повељу о побољшању учешћа грађана у стратешком планирању као и Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука. Ова два акта, иако правно необавезујућа, изузетно су битна зато што представљају, с једне стране, јасан исказ посвећености представника ЈЛС да укључе ОЦД и грађане у процесе доношења одлука, а с друге стране, они најчешће по својој структури представљају својеврсни репозиторијум примера добре праксе за партиципативно одлучивање.

Препорука бр. 5: Обезбедити системски приступ дефинисању описа послова контакт тачки за сарадњу са ОЦД унутар постојећег система ЈЛС.

Резултати истраживања су показали да службеници ЈЛС који су задужени за сарадњу са ОЦД раде у најразличитијим одељењима и да се у постојећем систему ретко могу наћи организационе јединице, нити делови постојећих организационих јединица које чине тимови за сарадњу са ОЦД. Имајући у виду постојећи систем ЈЛС, наша препорука је да свака ЈЛС именује службеника који ће представљати контакт тачку за сарадњу са ОЦД. Опис послова и задужења овог службеника, када је у питању ова сарадња, мора бити уређен у Правилнику о организацији и систематизацији радних места у градској и

општинској управи, стручним службама и посебним организацијама сваке појединачне ЈЛС.

Препорука бр. 6: Унапредити процедуре и праксе за одабир представника ОЦД у радна тела за израду докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа у надлежности ЈЛС, као и привремена и стална тела у систему ЈЛС.

Резултати истраживања су показали да представници ЈЛС и ОЦД на различит начин виде изазове везане за сарадњу између ЈЛС и ОЦД приликом рада радних тела за израду докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа који су у надлежности ЈЛС, као и за сарадњу унутар привремених и сталних радних тела ЈЛС. Оно што је заједничка тачка када су у питању изазови јесте како се бирају представници ОЦД и како обезбедити да најкомпетентнији представници ОЦД буду одабрани и затим учествују у раду радних група. Наша препорука је да се процес селекција представника ОЦД стандардизује за све ЈЛС и то на следећи начин:

- ▶ **Корак 1:** Израдити стандарде за одабир представника ОЦД у ова радна тела – као основ за израду ових стандарда могу да послуже решења предвиђена Закључком о усвајању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа која се могу прилагодити контексту процеса доношења унутар система ЈЛС. Овде се пре свега мисли на принципе по којима се врши одабир представника ОЦД и сам поступак њиховог избора у радна тела.
- ▶ **Корак 2:** Усвајање стандарда доношењем одговарајућег прописа на нивоу ЈЛС – ови стандарди могу бити уведени у систем ЈЛС доношењем посебног прописа, имајући у виду значај одабира представника ОЦД за даљи рад радних група. Усвајање стандарда, међутим, не мора да буде изведено у форми одвојеног прописа. Они могу наћи своје место као део свеобухватнијег прописа ЈЛС којим се регулише целокупно учешће ОЦД у процесима доношења одлука (види препоруку број 4).

Препорука бр. 7: Повећати транспарентност рада објављивањем извештаја о резултатима консултација, јавних расправа и радних група/тела, као и информацијама и образложењима о прихваћеним и/или одбијеним предлозима и сугестијама.

Један од налаза овог истраживања, који је добијен и у ранијим истраживањима, јесте да је посебан проблем то што се и на националном и на локалном нивоу не објављују увек извештаји са информацијама и образложењима о прихваћеним и/или одбијеним предлозима и сугестијама. Недостатак повратне информације једна од главних тешкоћа из перспективе ОЦД.

У погледу ове препоруке већ је започето с појединим релевантним активностима, тако да је потребно пратити њихову примену. Према Акционом плану за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022. године, једна од обавеза је „Унапређење могућности и јачање капацитета грађана за електронско учешће у консултацијама и јавним расправама“ – што је планирано да се спроведе путем веб-портала, на којем ће се, између осталог, објављивати извештаји о спроведеним консултацијама и јавним расправама. Портал еКонсултације би требало да садржи све податке о консултацијама⁵¹ које се спроведе о одређеном нацрту закона, укључујући и извештаје о резултатима консултативног процеса.

Препорука је да се осигура објављивање извештаја са информацијама и образложењима у оквиру овог портала, као што је и предвиђено. Банер ка порталу еКонсултације требало би да буде постављен на званичним веб-сајтовима свих органа државне управе и јединица локалне самоуправе како би се промовисало коришћење портала.

Такође, препорука је и да Информатор о раду државног органа укључи информације о спроведеним консултацијама, јавним расправама и раду радних група и радних тела и њиховим резултатима, с посебним освртом на остварено учешће организација цивилног друштва.

51 Према Правилнику о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката.

Препорука бр. 8: Благовремено користити додатне алате/ начине за позивање ОЦД на учешће у радним групама/ консултацијама/јавним расправама.

Налази из истраживања показали су да се медији недовољно користе као алат за обавештавање и позивање организација цивилног друштва на учешће у радним групама / консултацијама / јавним расправама. За ефикасан и транспарентан рад органа јавне управе потребно је правовремено информисати заинтересовану јавност. С обзиром на то да информације о отвореним позивима за учешће у доношењу прописа не стигну увек на време до заинтересованих ОЦД, потребно је користити додатне алате, као што су медији (радио, телевизија и новине) и друштвене мреже како би се објављивала важна обавештења у одговарајућем временском року. С обзиром на широку употребу комуникације на друштвеним мрежама, органи државне управе, али и локалне самоуправе могу, уз помоћ Смерница за коришћење друштвених мрежа у јавној управи⁵² које је објавило Министарство државне управе и локалне самоуправе, побољшати транспарентност свог рада и повећати видљивост и репутацију органа, као и учврстити добар однос са заједницом у којој су активни. Овим видом информисања заинтересоване јавности може се на брз и ефикасан начин, а уз ниске трошкове, остварити комуникација с циљним групама. Правовременим позивањем заинтересованих ОЦД за учешће у процесима доношења прописа може се повећати степен поверења, заинтересованости, информисаности и свеукупног учешћа у доношењу одлука.

Такође, Одлуком о установљавању портала еКонсултације, успостављена је обавеза да сви надлежни органи државне управе, у складу с прописима којима се уређује плански систем и систем државне управе у Републици Србији, благовремено и у потпуности на порталу еКонсултације објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама које спроводе у оквиру своје надлежности. То је био важан корак за успостављање транспарентности, па је потребно пратити примену ове активности.

52 Смернице за употребу друштвених мрежа у органима државне управе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе (2015) www.pars.rs/images/info/vesti/2018/avgust-2018/pravosudna-portal-sm/smernice-za-koriscenje-drustvenih-mreza-u-javnoj-upravi.pdf (приступљено 22. 10. 2021).

Препорука бр. 9: Креирати базе активних ОЦД на територији општине/града.

Приликом креирања узорка ОЦД у оквиру овог истраживања, утврђено је да одређене ЈЛС имају базе активних организација цивилног друштва којима се понекад шаљу позиви за учешће у процесима доношења одлука. Они су понекад објављени на њиховом веб-сајту, а понекад нису. С друге стране, према налазима истраживања утврђено је и да једна од тешкоћа за укључивање ОЦД у процесе доношења одлука из перспективе представника јединица локалне самоуправе то што нема довољно компетентних и заинтересованих ОЦД или што нема уопште регистрованих / активних ОЦД на територији општине/града. Предлог је да све ЈЛС објаве базу активних ОЦД у формату отворених података на званичном веб-сајту. База би могла да садржи званичну имејл адресу организације и области којима се бави. Ово би олакшало ЈЛС да поред објављивања званичних информација о консултацијама / јавним расправама / радним групама и телима на веб-сајту и друштвеним мрежама, директно пошаљу позиве и активним ОЦД. Притом, важно је осигурати транспарентност и могућност да се ОЦД изјасне да ли желе да информације о њиховој организацији буду укључене у базу или не. Ове базе би могле да креирају и редовно ажурирају контакт тачке за сарадњу са организацијама цивилног друштва или друга тела на нивоу локалне самоуправе.

Препорука бр. 10: Радити на изградњи поверења између ОЦД и јавних власти када је у питању партнерско учешће у процесима доношења одлука.

Организације цивилног друштва су истакле главне баријере с којима се сусрећу током учешћа у процесима израде докумената јавних политика, прописа и других аката. На основу њихових тешкоћа, можемо закључити да је потребно додатно радити на прихватању једнаког доприноса организација цивилног друштва у процесима доношења одлука и то: давањем повратне информације на коментаре ОЦД дате током процеса, транспарентним критеријумима за одабир чланова радних група, благовременим слањем свих неопходних материјала за рад члановима радних група и њиховим јавним објављивањем у одговарајућем временском року. Ово су све елементи који могу зна-

чајно утицати на продубљивање неповерења између ОЦД и ЈЛС, што је негативна пракса која не иде никоме у прилог.

Врло је незахвално дефинисати препоруке којима се доприноси изградњи поверења, будући да оваква врста промене подразумева поред унапређења и доследне примене постојећих стратешких и правних оквира, промену боље и унапређење пракси институција јавних власти, али и промене у постојећим обрасцима понашања и деловања како органа јавне власти тако и ОЦД. Овде од велике користи може бити представљање и промовисање примера добре праксе – реалних ситуација из живота локалних заједница у којима је партнерство ОЦД и органа јавне власти допринело решавању проблема или остварењу развојних потенцијала у заједници. Ова врста промене мора доћи и од стране самих ОЦД и органа јавне власти.

Реторика убеђује, дијалог спознаје...

Резултати истраживања показали су да суштина партнерства између ОЦД и јавних власти можда јесте лака за разумевање, међутим, она је у овом тренутку неподношљиво болна за примену – желимо партнерство, али нећемо да преузмемо одговорност за сопствене поступке. Препознајемо све предности и користи партнерства, али нисмо спремни да у пракси примењујемо постојећа правила која нам то омогућавају, нити смо спремни да мењамо боље институције које у том процесу учествују. На крају, не пристајемо на урушавање дијалога у нашем окружењу, али често нам је много лакше да само критикујемо уместо да се покренемо и учинимо нешто да би се његов квалитет унапредио.

Дијалог свих заинтересованих страна, у овом случају ОЦД и јавних власти, усмерен на решавање проблема или искоришћавање ресурса који леже у ономе што зовемо јавним добром јесте темељ одрживости и развоја сваке заједнице. Дијалог доприноси стварању лепезе могућих решења и ствара окружење у којем сви учесници, као равноправни и одговорни партнери, а не љути противници, стреме ка решењу које је најбоље не за појединца или групу већ за читаву заједницу.

Учешћем у дијалогу, кроз аргументе предлога и решења друге стране стално преиспитујемо наша сопствена решења, тражећи нове аргу-

менте којима ћемо учврстити наше ставове. И обрнуто. Уколико су аргументи друге стране бољи, можда ћемо се, на крају, и одрећи нашег решења. Међутим, у том одрицању је снага сопствене спознаје и интелектуалне честитости да је залог дијалога јавно добро заједнице, а не појединачни интерес групе или појединца. Стога, дијалогом се не учимо само решавању проблема, већ се учимо и демократији и њеним вредностима које су нам као друштву преко потребне, имајући у виду тренутак у којем се као друштво налазимо.

РЕФЕРЕНЦЕ

Прописи⁵³

Закон о планском систему, „Службени гласник РС“, бр. 30/18.

Закон о државној управи, „Службени гласник РС“, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 (др. закон) и 47/18.

Закон о локалној самоуправи, „Службени гласник РС“, бр. 129/07, 83/14 – др. закон, 101/16 – др. закон и 47/18.

Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика, „Службени гласник РС“, бр. 8/19.

Уредба о обавезним елементима плана развоја аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, „Службени гласник РС“, бр. 107/20.

Правилник о смерницама добре праксе за остваривање учешћа јавности у припреми нацрта закона и других прописа и аката, „Службени гласник РС“, бр. 51/19.

Пословник Владе, „Службени гласник РС“, бр. 61/06 (пречишћен текст), 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14 и 8/19 (др. уредба).

53 У овом попису наведени су само основни прописи чије су одредбе у вези са учешћем ОЦД анализирани у тексту, а остали прописи наведени су у фуснотама.

Плански документи

Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији 2021–2030, „Службени гласник РС“, бр. 42/21.

Програм за реформу система локалне самоуправе у Републици Србији за период од 2021. до 2025. године, „Службени гласник РС“, бр. 73/21.

Акциони план за спровођење иницијативе Партнерство за отворену управу у Републици Србији за период 2020–2022 (АППОУ), <<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/Akcioni-plan-POU-2020-2022.-dec-2020.pdf?script=lat>> 22. 10. 2021.

Други акти

Закључак о утврђивању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа, „Службени гласник РС“, бр. 90/14.

Закључак о усвајању Смерница за укључивање организација цивилног друштва у радне групе за израду предлога докумената јавних политика и нацрта, односно предлога прописа, „Службени гласник РС“, бр. 8/20.

Модел статута општине, Стална конференција градова и општина, <www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/model-statuta-opstine.pdf> 22. 10. 2021.

Модел пословника скупштине општине, Стална конференција градова и општина, <www.skgo.org/storage/app/media/uploaded-files/MODEL%20Poslovnika%20skupstine%20opstine%20SKGO.pdf> 22. 10. 2021.

Модел одлуке о јавним расправама, Стална конференција градова и општина, <www.skgo.org/storage/app/uploads/public/158/893/448/1588934480_Model%20odluke%20o%20javnim%20raspravama.docx> 22. 10. 2021.

Одлука о установљавању портала еКонсултације, „Службени гласник РС“, бр. 62/2021–49.

ЛИТЕРАТУРА

- Агенција за борбу против корупције, 2016, *Јавне расправе и доношење закона по хитном поступку*, Београд.
- Белкић, В., Антић, М., Радовић, С., 2016, *Учешће грађана у доношењу одлука у Бујановцу, Прешеву и Медвеђи – проблеми, изазови и препоруке*, Београд, Центар за слободне изборе и демократију.
- Božović, D., Branković, T., Dolapčev, V., 2016, *Ticking boxes: CSOs in policymaking in the European Union accession negotiations in Serbia, Beograd, Beogradska otvorena škola*.
- Велат, Д., Бановић, М., 2016, *Сарадња јединица локалне самоуправе са организацијама цивилног друштва у 2014. години: почетно истраживање за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2015–2019. године*, Београд, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије.
- Велат, Д., Стојиљковић Роловић, Т., и Родић, Д., 2020, *Сарадња органа државне управе, покрајинске управе и независних тела са организацијама за сарадњу са цивилним друштвом у 2017. години*, Београд, Влада Републике Србије, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом.
- Велат, Д., Уљаревић М., Бановић, М., 2015, *Сарадња органа државне управе и организација цивилног друштва: Почетно истраживање за потребе израде прве Националне стратегије за стварање подстицајног окружења за развој цивилног друштва у Републици Србији за период 2015–2019. године*, Београд, Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом Владе Републике Србије.
- Вујадиновић, Д., 2009, *Цивилно друштво и политичке институције – Србија у вртлогу промена*, Београд, Правни факултет Универзитета у Београду.
- Вукелић, Ј., 2009, *Непосредно учешће грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти у Србији, Социологија, 51(3)*.

- Голубовић, Д., Велат, Д., 2014, *Учешће грађана и грађанки у процесу израде и примене закона и других инструмената јавних политика*, Београд, Грађанске иницијативе.
- Долапчев, В., Божовић, Д., Марковић, Ј., Бранковић, Т., 2017, *Цивилно друштво и креирање јавних политика у процесу европских интеграција – студија случаја јавних расправа у Црној Гори и Србији*, Београд, Београдска отворена школа.
- Ђуровић, А., Павловић, В., Вишковић, В., 2019, *Потреба за променом – анализа капацитета организација цивилног друштва за јавно заговарање*, Београд, Београдска отворена школа.
- Европска комисија, 2020, *Република Србија: Извештај за 2020. годину*, SWD (2020) 352.
- Јеринић, Ј., 2020, *У име јавности: легитимација заступника колективних интереса и ширих интереса јавности у управним стварима*, *Правни записи*, 2.
- Јеринић, Ј., Вучетић, Д., Станковић, М., 2020, *Приручник за спровођење принципа доброг управљања на локалном нивоу*, Београд, Стална конференција градова и општина.
- Лаганин, М., Величковић, М., Марковић, М., 2015, *Смернице за употребу друштвених мрежа у органима државне управе, аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе*, Београд, Дирекција за електронску управу, Министарство државне управе и локалне самоуправе Владе Републике Србије. <<http://arhiva.ite.gov.rs/doc/Smernice%20za%20koriscenje%20drustvenih%20mreza%20u%20javnoj%20upravi.pdf> 11.10 2021> 11. 10. 2021.
- Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., 2019, *Анализа индекса одговорности локалних скупштина у Србији: резултати у 2019. години*, Београд, Програм УНДП у Србији.
- Милосављевић, Б., Јеринић, Ј., 2020, *Коментар Закона о локалној самоуправи*, Београд, Службени гласник.
- Милосављевић, Б., Поподић, Д., Логар, С., 2006, *Учешће грађана на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама*, Београд, Стална конференција градова и општина.

- Мојсиловић, М., Клачар, Б., Сретеновић, В., Жегарац, Ј., Радовић, Н., 2011, *Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом – Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса*, Мисија ОЕБС у Србији, Београд.
- Момчиловић, М., Урошев, А., 2019, *Екстерна евалуација Стратегије реформе јавне управе у Србији*, Београд, Европска комисија представљена кроз делегацију Европске уније у Србији. <<http://mduls.gov.rs/wp-content/uploads/190524-Final-Evaluation-Report-SR.pdf?script=lat>> 11. 10. 2021.
- Павловић, В., 2004, *Цивилно друштво и демократија*, Београд, Грађанске иницијативе, Факултет политичких наука, Чигоја.
- Радомировић, М., Алексић, Д., Маринковић, А., 2020, *Смернице за израду планова развоја*, Београд, Републички секретаријат за јавне политике.
- Републички секретаријат за јавне политике, 2021, *Предлог Програма унапређења управљања јавним политикана и регулаторном реформом за период од 2021–2025*. <<https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-unapredenja-upravljanja-javnim-politikama-i-regulatornom-reformom-2021-2025.pdf>> 11. 10. 2021.
- Ресурс центар, 2019, *Процена потреба организација цивилног друштва у Србији 2019*, Београд <www.gradanske.org/wp-content/uploads/2019/10/Izve%C5%A1taj-o-proceni-potreba-OCD-u-Srbiji-2019.pdf> 11. 10. 2021.
- Секретаријат GREKO, 2020, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце, Други извештај о усклађености, Република Србија* <[хттпс://рм.цое.инт/-86-26-29-2020/1680a07e4f](http://rm.цое.инт/-86-26-29-2020/1680a07e4f)> 11. 10. 2021.
- Srđević, Z., Funamizu, N., Srđević, B. et al., 2018, *Public Participation in Water Management of Krivaja River, Serbia: Understanding the Problem through Grounded Theory Methodology*, *Water Resour Manage*, p. 32.
- Стална конференција градова и општина, 2018, *Анализа учинка и капацитета јединица локалних самоуправа у примени принципа доброг управљања*, Београд.

- Todić, D., Bobić, M., 2013, *European Integration of the Republic Of Serbia and the Role and Capacities of Environmental Civil Society Organisations: Between Normative and Reality, The Review of International Affairs*, 64 (1150).
- Топаловић Петровић, Ј., 2020, *Учешће грађана у одлучивању на локалном нивоу*, Београд, Фондација Центар за демократију.
- Транспарентност Србија, 2013, *Јавне расправе у Републици Србији – анализа правног оквира и праксе*, Београд.
- Транспарентност Србија, 2019, *Индекс транспарентности локалне самоуправе (ЛТИ) 2019*, Београд.
- Транспарентност Србија, 2020, *Индекс транспарентности локалне самоуправе (ЛТИ) 2020*, Београд.
- Транспарентност Србија, 2021, *Индекс транспарентности локалне самоуправе (ЛТИ) 2021*, Београд.
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, 2013, *Учешће грађана у демократским процесима Србије – Истраживање јавног мњења*, Београд.
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, 2018а, *Учешће грађана у демократским процесима у Србији*, Београд.
- Центар за истраживање, транспарентност и одговорност, 2018б, *Јавне расправе: учешће грађана у процесима креирања политика*, Београд.
- Čolić, N., Dželebdžić, O., 2018, *Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia, Spatium*, p. 39.
- Чукић, И., 2017, *Могућност партиципативног управљања урбаним развојем*, у: Ива Чукић (ур.), *Ка другачијем граду*, Београд, Министарство простора.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
323.21(497.11)

ПОГЛЕДИ на партнерство : јавне политике, прописи и
праксе учешћа организација цивилног друштва у процесима
доношења одлука / [аутори Александра Ђуровић ... [и др.]]. –
Београд : Београдска отворена школа, 2022 (Београд : Досије
студио). – 147 стр. : граф. прикази, табеле ; 30 cm

– Тираж 200. – Напомене и библиографске референце уз текст.
– Библиографија: стр. 142-147.

ISBN 978-86-81402-18-4

1. Ђуровић, Александра, 1990- [аутор]

а) Цивилно друштво -- Политичка партиципација -- Србија

COBISS.SR-ID 59861513



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗА ВЕЉЕКАНЕ
МАЊИНСКА ПРАВА И
ДРУШТВЕНУ ДЕМОКРАЦИЈУ



ВЛАДА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
РЕПУБЛИЧКИ СЕКРЕТАРИЈАТ
ЗА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ



УНИВЕРЗИТЕТ
БЕОГРАДУ

OLOF PALME
INTERNATIONAL
CENTER

