

DELOTVORNOST УЧЕШЋА УДРУЖЕЊА И НЕФОРМАЛНИХ ГРУПА У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ



DELOTVORNOST УЧЕШЋА УДРУЖЕЊА И НЕФОРМАЛНИХ ГРУПА У ДОНОШЕЊУ ОДЛУКА О ЖИВОТНОЈ СРЕДИНИ

 **RERI** Renewables and Environmental
Regulatory Institute

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd
Republika Srbija
www.reri.org.rs



Izdavač: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Autori: Irina Veselinović, Ana Filipović, Mirko Popović, Hristina Vojvodić

Grafički prikaz, prelom i dizajn: Marija Mraznica Design

CIP – Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
ISBN-978-86-81830-04-8

Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta „VOLVOX – Snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politike zaštite životne sredine”, koji u partnerstvu sprovode Mladi istraživači Srbije, Beogradska otvorena škola i Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu. Ovaj projekat finansira Evropska unija. Za sadržinu publikacije isključivo je odgovoran Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i ta sadržina nužno ne odražava zvanične stavove Evropske unije.



SADRŽAJ

1. Problem i metodologija istraživanja	5
2. Analiza rezultata	7
2.1. Profil i opšte informacije	7
2.2. Informisanje, komunikacija i saradnja	8
2.3. Praksa učešća u donošenju odluka	12
2.4. Kvalitet učešća u donošenju odluka	17
2.5 Učešće javnosti u određenim postupcima donošenja odluka	20
3. Zaključak i preporuke	25
3.1 Informisanje, komunikacija i saradnja	25
3.2. Unapređenje procedura i prakse učešća javnosti	28
4. Bibliografija	31
5. Prilog 1 – Anketa	32

1. PROBLEM I METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Višegodišnje iskustvo RERI-ja u učešću postupcima donošenja odluka i praćenju sprovođenja politika i propisa u oblasti životne sredine i održivog razvoja u Srbiji i regionu pokazuje da je potrebno unaprediti učešće javnosti u postupcima donošenja odluka od značaja za životnu sredinu. Praksa ukazuje na različite probleme – neusaglašenost propisa i javnih politika, neadekvatno sprovedene procedure, nedostupnost informacija, nedostatak saradnje, poštovanja i poverenja između zainteresovanih strana, što na kraju dovodi do izdavanja nezakonitih dozvola, ugrožavanja životne sredine i izostanka preventivnih mera i adekvatnih sankcija za zagađivanje životne sredine i kršenje propisa.

Evropska komisija [naglašava](#) da na Zapadnom Balkanu postoje kontinuirane slabosti u institucionalnim mehanizmima saradnje između civilnog društva i javnih vlasti, te da je neophodno da vlade obezbede uslove za smisleno i inkluzivno učešće civilnog društva u procesima kreiranja politika. Civilno društvo u regionu je pod pritiskom i prostor za slobodno delovanje se smanjuje.

U poslednjem [Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije](#) naglašava se potreba za značajnim unapređenjem postupka procene uticaja na životnu sredinu, a naročito kvaliteta javnih konsultacija, transparentnosti investicija i njihovih efekata na životnu sredinu, poštovanja prava na okupljanje i slobodu misli i izražavanja u oblasti životne sredine. Nedostaci učešća javnosti u postupcima procene uticaja na životnu sredinu takođe su navedeni i opisani u poslednjem [Izveštaju o sprovođenju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine](#) iz 2021. godine.

[U Indeksu održivosti organizacija civilnog društva za 2021. godinu](#) skreće se pažnja na povećanje interesovanja javnosti za probleme životne sredine i učešće u procesima donošenja odluka, ali i na to da je saradnja i komunikacija između Vlade i civilnog društva u višegodišnjem trendu opadanja. [Vlada ne posmatra civilno društvo kao ravnopravnog učesnika](#) niti relevantnog sagovornika u procesima izrade i usvajanja strategija i zakonskih rešenja, što se na kraju uglavnom najviše odražavalo na njihov kvalitet, zaključak je istraživanja koje je sprovedeo udruženje „Građanske inicijative“.

Istraživanje javnog mnjenja, koje svake godine sprovodi udruženje CRTA, pokazuje i to da su građani slabo zainteresovani za rad nevladinih organizacija. [Istraživanje iz 2022. godine](#) pokazuje da 43% građana uopšte ne interesuje rad nevladinih

organizacija, dok 18% građana pokazuje priličan ili veliki interes za rad nevladinih organizacija. Udeo građana koji nisu zainteresovani za rad nevladinih organizacija, prema podacima CRTE, povećao se između 2020. i 2021. godine sa 54% na 59%. Građani ne veruju da bi povezivanjem sa nevladinim organizacijama mogli da utiču na promenu stvari u Srbiji. Tek 17% građana veruje da bi na ovaj način moglo da utiče na promene u Srbiji.

Međutim, učešće civilnog društva u postupcima od značaja za životnu sredinu ima važnu ulogu u identifikovanju problema, usvajanju i sprovođenju delotvornih propisa i poštovanju zakona. Tako se u [Strategiji za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva](#) ističe doprinos civilnog društva svakom od ključnih elemenata dobrog upravljanja: transparentnosti, participaciji, responzivnosti, delotvornosti, jednakosti, odgovornosti i vladavini prava. Međutim, kako se u Strategiji navodi, civilno društvo se u praksi susrelo sa različitim preprekama i nedostacima, počevši od neusklađenog zakonodavnog okvira, nezadovoljavajuće saradnje između zainteresovanih strana i organa državne uprave, ali i nedovoljnog vremenskog okvira za participaciju, što je, između ostalog, uticalo na stvaranje neadekvatnog učešća javnosti u svim fazama donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom.

Navedeno potvrđuju i nalazi prikazani u [Izveštaju SIGMA o sprovođenju reforme javne uprave u Republici Srbiji](#), u kojem se konstatuje nizak nivo inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika i donošenja propisa. Sprovođenje javnih konsultacija ocenjeno je ocenom 3, od mogućih 5, a u izveštaju se naročito naglašava da još uvek nije uspostavljena praksa sistematskog uključivanja udruženja u postupke izrade propisa i dokumenata javnih politika, da transparentne konsultacije sa javnošću izostaju, kao i da se udruženja uključuju u poslednjoj fazi procesa izrade propisa, kroz javne rasprave.

Svrha ovog istraživanja je ispitivanje prakse i iskustva udruženja građana i neformalnih grupa kad je reč o učešću u postupcima donošenja odluka koje mogu imati uticaja na životnu sredinu. Cilj istraživanja je utvrđivanje potreba za razvojem kapaciteta udruženja i lokalnih grupa da učestvuju u izradi i praćenju politika životne sredine, s jedne strane, a sa druge strane, javnih vlasti da obezbede delotvorno učešće javnosti u postupcima donošenja odluka, kroz unapređenje institucionalnih mehanizama kojima se obezbeđuje učešće javnosti, ali i unapređenje institucionalnog okvira za učešće udruženja u postupcima donošenja odluka.

Anketno istraživanje je realizovano u periodu od 24. oktobra do 13. decembra 2022. godine preko platforme Google forms. Statistička obrada podataka rađena je u programu SPSS. Uzorak čine 74 udruženja građana i 24 neformalne grupe. Upitnik (Prilog 1), koji su popunjavali rukovodioци udruženja, sačinjen je od 24 pitanja, koja su podeljena u tri kategorije:

- 1) informisanje, komunikacija i saradnja;
- 2) praksa učešća u donošenju odluka i
- 3) kvalitet učešća u donošenju odluka.

Korišćen metod anketnog istraživanja spada u kvantitativne metode i njime se, na osnovu podataka prikupljenih od pojedinačnih ispitanika, koji predstavljaju reprezentativne jedinice neke grupe, mogu izvesti zaključci o samoj grupi. Međutim, treba imati u vidu da su podaci dobijeni u ovom istraživanju prikupljeni onlajn anketiranjem predstavnika udruženja i neformalnih pokreta koji su deo baze kontakata RERI-ja i partnerskih udruženja, a ne na osnovu preciznog plana uzorkovanja, što onemogućuje generalizaciju zaključaka iznetih u izveštaju u skladu sa zakonima verovatnoće.

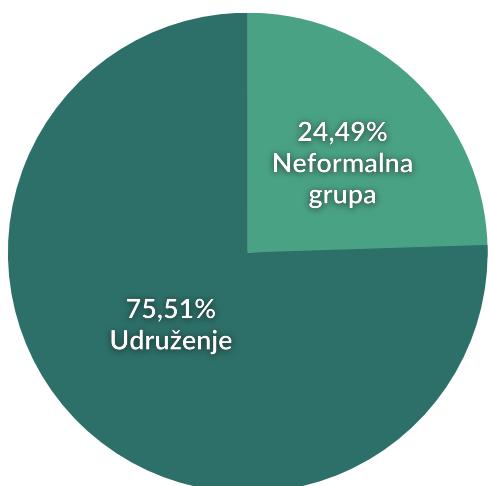
Istraživanjem su obuhvaćena pitanja koja se odnose na percepciju i stavove ispitanika, ali i njihova ponašanja i dosadašnja iskustva. Dodatno, treba imati u vidu da je većina pitanja zatvorenog tipa, gde su mogući odgovori ponuđeni u upitniku, što u izvesnoj meri može ograničiti odgovore ispitanika. Kako bi se omogućilo ispitanicima da izraze i odsustvo stava, među ponuđenim odgovorima bilje uključena i opcija ne znam/nije primenljivo.

2. ANALIZA REZULTATA

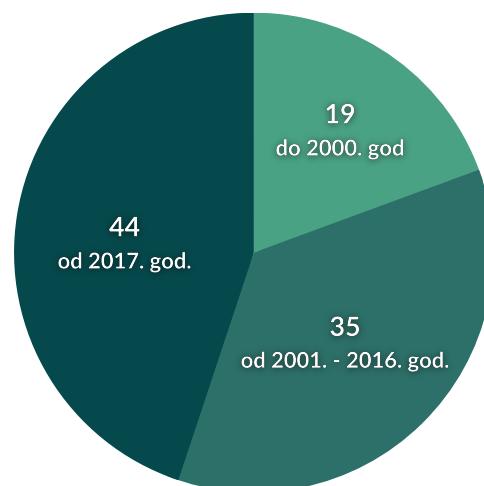
2.1. Profil i opšte informacije

U periodu istraživanja pristiglo je 116 odgovora, od kojih je 98 validno (grafikon 1). Organizacije civilnog društva su pretežno osnovane u prethodnih pet godina (20 udruženja i celokupan uzorak neformalnih grupa), približno trećina (35 udruženja) osnovana je u periodu od 2001. do 2016. godine, dok je 19 udruženja osnovano u periodu pre 2000. godine.

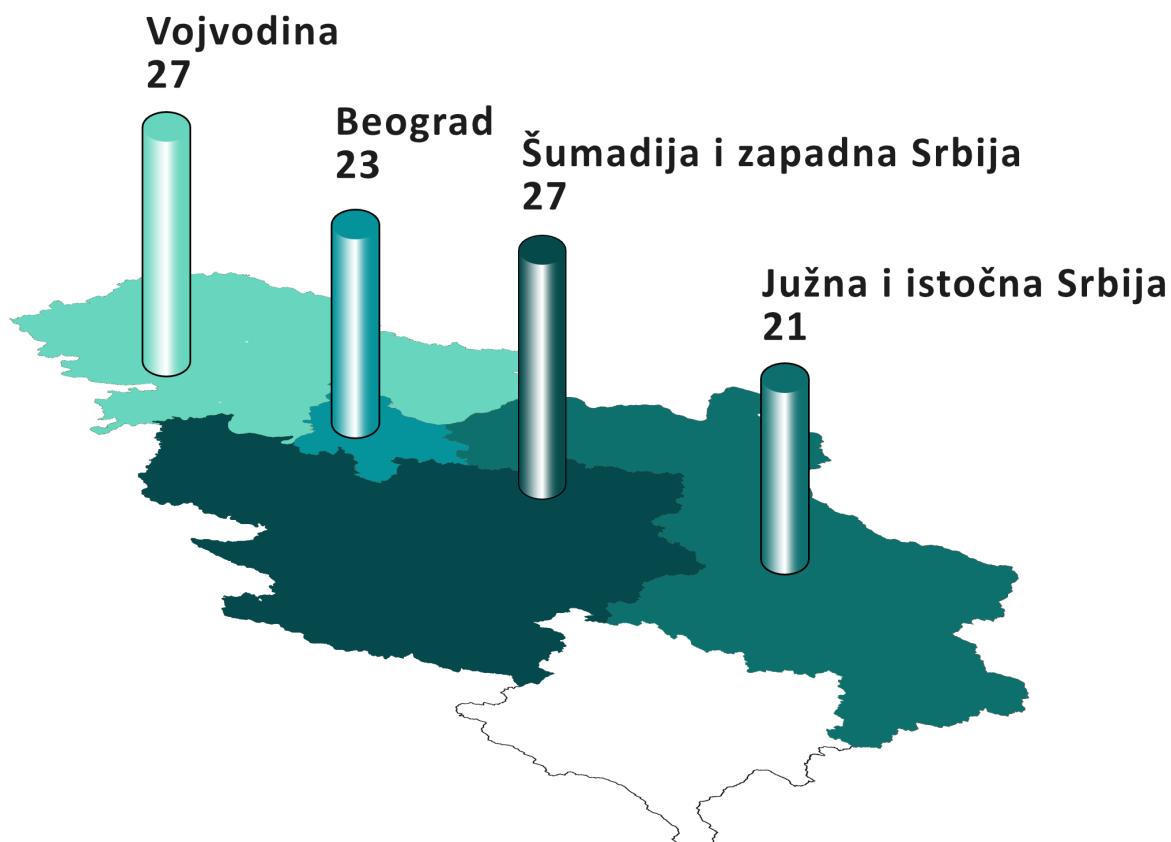
Grafikon 1 – Učešće udruženja i neformalnih grupa u istraživanju



Grafikon 2 – Godina osnivanja udruženja

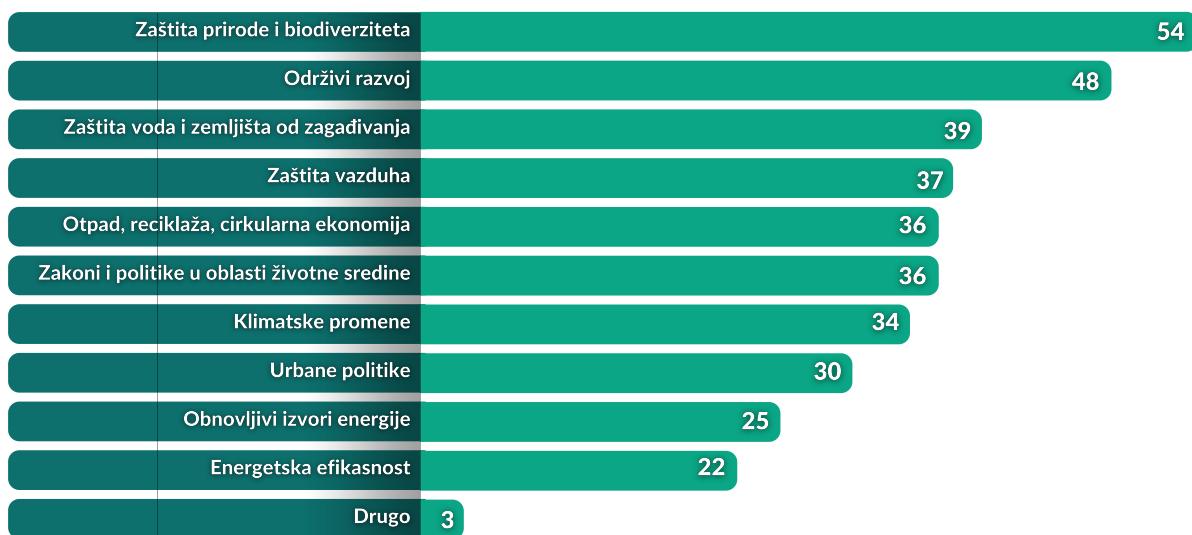


Grafikon 3 – Regionalna distribucija udruženja



Najveći broj udruženja svoje delovanje prepoznaće u oblasti zaštite prirode i biodiverziteta, kao i održivog razvoja. Sledeće su po zastupljenosti oblasti zaštite vazduha, vode i zemljišta od zagađivanja, kao i upravljanje otpadom. Udruženja koja se bave pitanjima obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti su bila nešto manje zastupljena u istraživanju (grafikon 4).

Grafikon 4 – Prikaz udruženja koja su učestvovala u istraživanju po oblasti delovanja



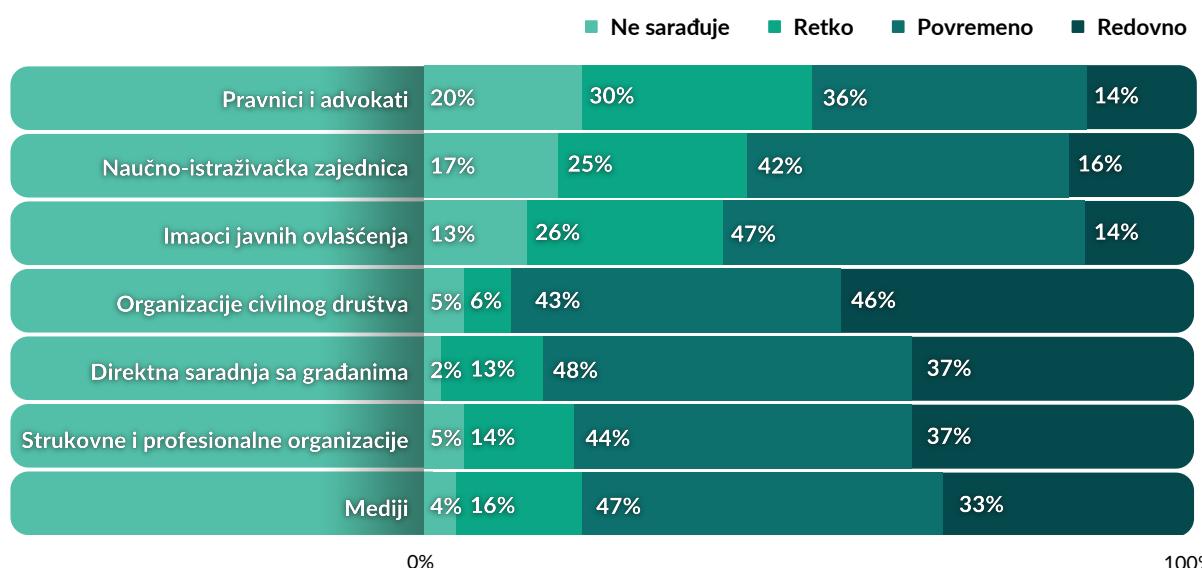
2.2. Informisanje, komunikacija i saradnja

Saradnja

Udruženja najmanje sarađuju sa pravnim i advokatima (20% ne sarađuje, dok 29% retko ostvaruje saradnju), potom naučno-istraživačkom zajednicom (17% ne sarađuje, 24% retko sarađuje) i imaočima javnih ovlašćenja (19% ne sarađuje, 25% retko sarađuje). U najvećoj meri se ostvaruje redovna saradnja sa drugim udruženjima (45%), direktno sa građanima (36%), strukovnim i profesionalnim organizacijama (36%) i medijima (32%).

Očigledan je nizak stepen saradnje udruženja sa pravnim, naučno-istraživačkim zajednicom i imaočima javnih ovlašćenja. Redovnu saradnju sa ovim akterima udruženja ostvaruje u proseku manje od 15% udruženja, dok sa ostalim akterima redovnu saradnju ostvaruje preko 30% ispitanih udruženja.

Grafikon 5 – Uporedni prikaz učestalosti saradnje udruženja sa partnerima u javnom zagovaranju



Primećuje se bolja saradnja između udruženja i nadležnih institucija na lokalnom nego na centralnom nivou, iako rezultati ukazuju na to da postoji motivacija da se ostvari bolja komunikacija sa nadležnim ministarstvima i Zavodom za zaštitu prirode Srbije.

Približno trećina udruženja (29) ostvarila je konstruktivnu saradnju i komunikaciju sa organima jedinice lokalne samouprave, dok je 17 udruženja ostvarilo kvalitetnu saradnju sa skupštinom jedinice lokalne samouprave. Sa druge strane, konfrontacija je najčešća sa lokalnim vlastima.

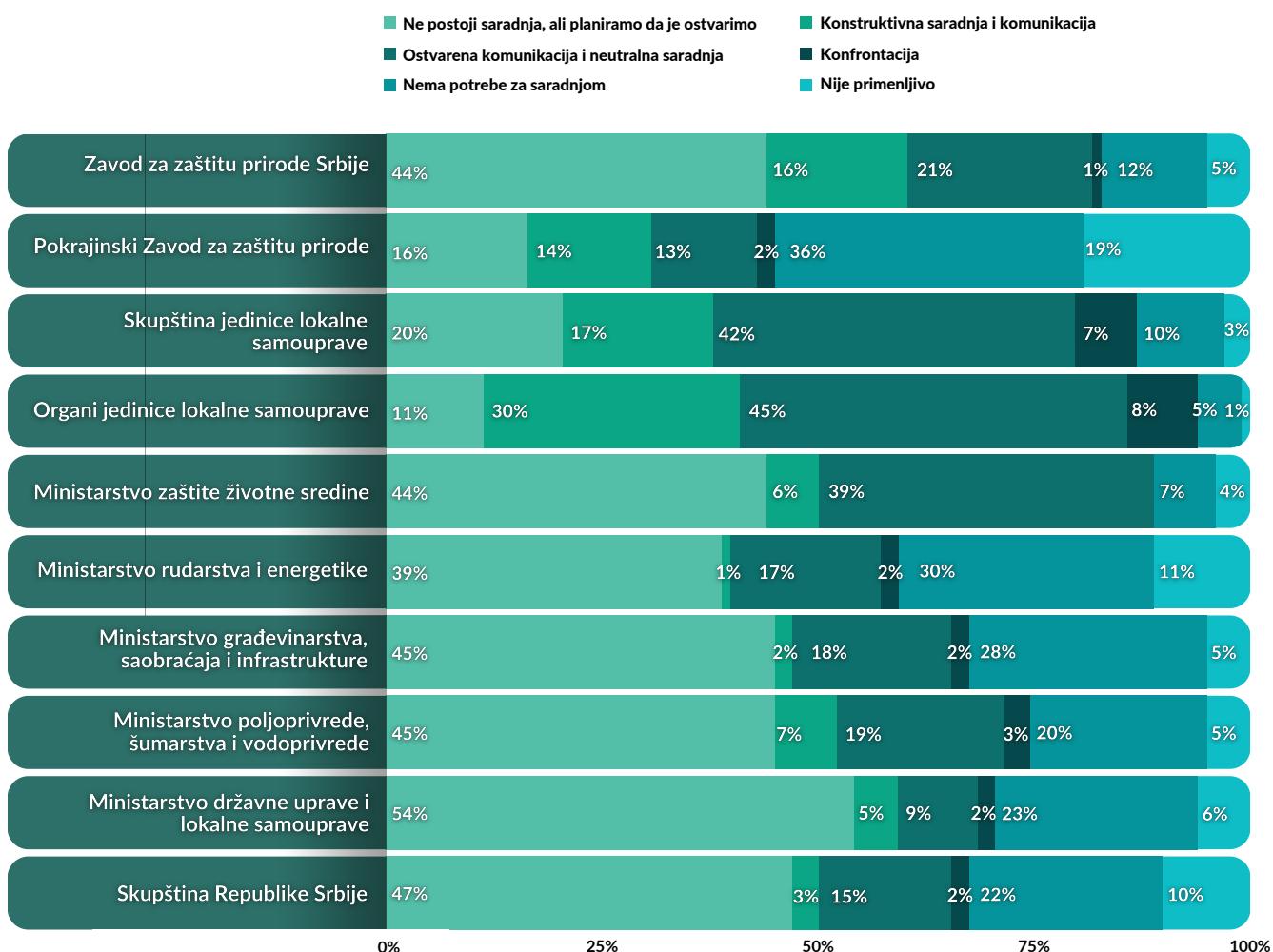
Nešto manje od petine udruženja (16) navodi da je dobra saradnja ostvarena sa Zavodom za zaštitu prirode Srbije, 21 udruženje ostvaruje komunikaciju, dok čak 43 udruženja do sada nisu ostvarila saradnju, ali planiraju da to učine. Pozitivno je ocenjena i saradnja sa Pokrajinskim zavodom za zaštitu prirode.

Kada je reč o centralnim vlastima, približno polovina udruženja iz uzorka je ostvarila redovnu

komunikaciju sa Ministarstvom zaštite životne sredine, ali saradnja pretežno nije ni konstruktivna ni konfliktna, dok šest udruženja saradnju ocenjuje kao konstruktivnu. Nijedno udruženje nije obeležilo da je u konfliktu sa ovim ministarstvom, dok 43 udruženja još uvek nisu uspostavila komunikaciju, ali planiraju da to urade u budućnosti.

Saradnja i komunikacija generalno nije ostvarena sa drugim nadležnim ministarstvima i Narodnom skupštinom Republike Srbije, ali postoji namera da se takva situacija promeni. Vrlo mali broj udruženja (uglavnom ispod 3%) saradnju sa ministarstvima je označio kao konfliktnu. Značajan broj udruženja ne prepoznaže potrebu za saradnjom sa Ministarstvom rudarstva i energetike (29) i Ministarstvom građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (27), a najveći broj udruženja planira da ostvari saradnju sa Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave (53), Narodnom skupštinom (46) i Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (44).

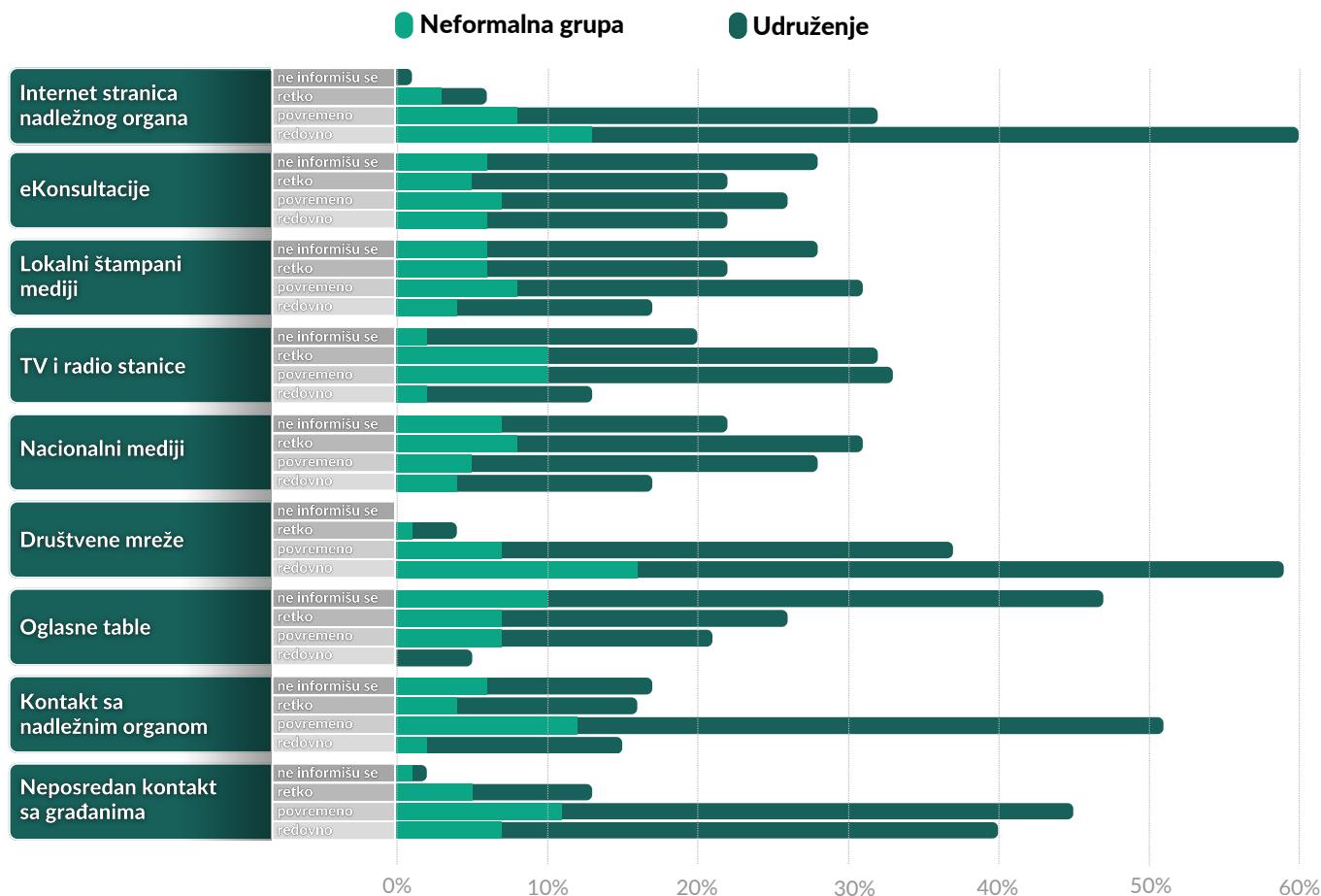
Grafikon 6 – Uporedni prikaz učestalosti saradnje udruženja sa nadležnim organima



Informisanje

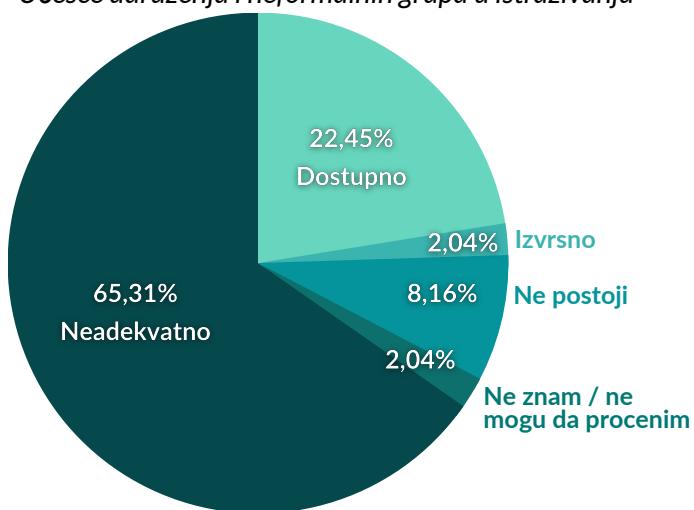
Udruženja se o prilikama za učešće u donošenju odluka najčešće informišu preko internet stranica nadležnog organa (60% udruženja se redovno informiše ovim putem), na drugom mestu se nalaze društvene mreže (59% udruženja, nijedna nije obeležila da se ne informiše na ovaj način), dok se neposredna komunikacija sa građanima i drugim udruženjima (39% udruženja) ističe kao treći najčešći način informisanja. Udruženja se najčešće ne informišu preko oglasnih tabli (više od 50% udruženja se uopšte ne informiše ovim putem) i štampanih lokalnih medija.

Grafikon 7 – Uporedni prikaz učestalosti korišćenja različitih načina informisanja o mogućnostima učešća u postupcima u vezi sa životnom sredinom



Udruženja pretežno ocenjuju da su kanali komunikacije neadekvatni, tačnije, da su informacije o mogućnostima učešća teško dostupne, da je potrebno uložiti značajan napor za njihovo prikupljanje i da obaveštenja često nisu celovita i jasna. Rezultati istraživanja pokazuju da se ističe značaj neposrednog kontakta sa nadležnim organima, dok društvene mreže igraju ključnu ulogu u prikupljanju informacija.

Grafikon 8 – Učešće udruženja i neformalnih grupa u istraživanju



Kao razlog za nezadovoljstvo korišćenim kanalima komunikacije najčešće se ističe neprilagođenost informacija i obaveštavanja javnosti, prekratki rokovi za informisanje, kao i neblagovremeno obaveštavanje, zbog čega udruženjima nedostaje vremena da se adekvatno upoznaju sa predmetom odlučivanja.

Mišljenje ispitanika

„Informacije se ne ažuriraju redovno, često su nepotpune ili se kasno čine dostupnim javnosti, tako da ostaje malo vremena da se građani organizuju i pripreme za učešće u donošenju odluka...“

„Portal lokalne samouprave i oglasna tabla ne ažuriraju se blagovremeno, niti se dostavljaju sve potrebne informacije.“

„Mnoge odluke se donose u vreme godišnjih odmora i pred praznike, a tada ne pomažu nikakvi kanali komunikacije.“

Kao značajna barijera navodi se i odsustvo doslednog i pouzdanog izvora informisanja, jer postoje preveliki broj kanala komunikacije i različite prakse informisanja u zavisnosti od nadležnog organa. Ovaj problem je na centralnom nivou trebalo da otkloni portal eKonsultacije, koji je Odlukom Vlade ustanovljen u junu 2021. godine. Cilj uspostavljanja ovog portala je da se javnosti omogući, na jedinstven i ravnopravan način, elektronskim (onlajn) putem, učešće u procesu pripreme i usvajanja dokumenata javnih politika i propisa, i to naročito uspostavljanjem obaveze za organe državne uprave da blagovremeno i u potpunosti na Portalu eKonsultacije objavljaju sve relevantne informacije o konsultacijama i javnim

raspravama koje sprovode u okviru svoje nadležnosti. Portal je počeo sa radom 5 meseci nakon donošenja Odluke i za sada je teško doneti zaključke o doprinosu ovog načina komunikacije učešću javnosti. Problemi koji su uočeni u dosadašnjem radu portala odnose se na neusaglašenost informacija na portalu eKonsultacije, portalu e-Uprava i zvaničnim internet prezentacijama nadležnih organa, neobjavljinje informacija o ishodima javnih rasprava i nedostupnost svih relevantnih dokumenata. Prema Odluci Vlade, obavezu da objavljaju informacije o konsultacijama i javnim raspravama na portalu eKonsultacije imaju organi državne uprave, ali ne i organi lokalne samouprave i pokrajinski organi.

Mišljenje ispitanika

„Ne postoji jedan kanal komunikacije, već više, i veoma je teško sve propratiti.“

„U nekim opštinama moguće je informisati se putem sajta i lokalnih medija, dok se u nekim drugim ne postavljaju ažurirane vesti na sajt i moguće je informisati se samo putem oglasnih tabli i u direktnoj komunikaciji sa nadležnim organima.“

Netransparentno postupanje predstavlja još jedan od problema, jer se udruženjima koja ulože dodatno vreme i resurse u istraživanje predmeta donošenja odluka često otežava pristup ključnim informacijama. Ovaj nalaz potvrđuje i Izveštaj o radu Poverenika za pristup informacijama od javnog značaja za 2021. godinu, u kojem se navodi da organi javne vlasti u velikom broju slučajeva pružaju informacije tek nakon što saznaju za žalbu. Takva praksa „pokazuje da nije ni bilo suštinskih razloga za

nepostupanje po podnetim zahtevima, te da se takav neodgovoran i neracionalan odnos organa vlasti prema građanima i javnim resursima mogao i morao izbeći“.

Na kraju, informisanje o mogućnostima za učešće u donošenju odluka zahteva resurse i kapacitete, koji najčešće nisu dostupni udruženjima, a naročito nisu dostupni neformalnim grupama.

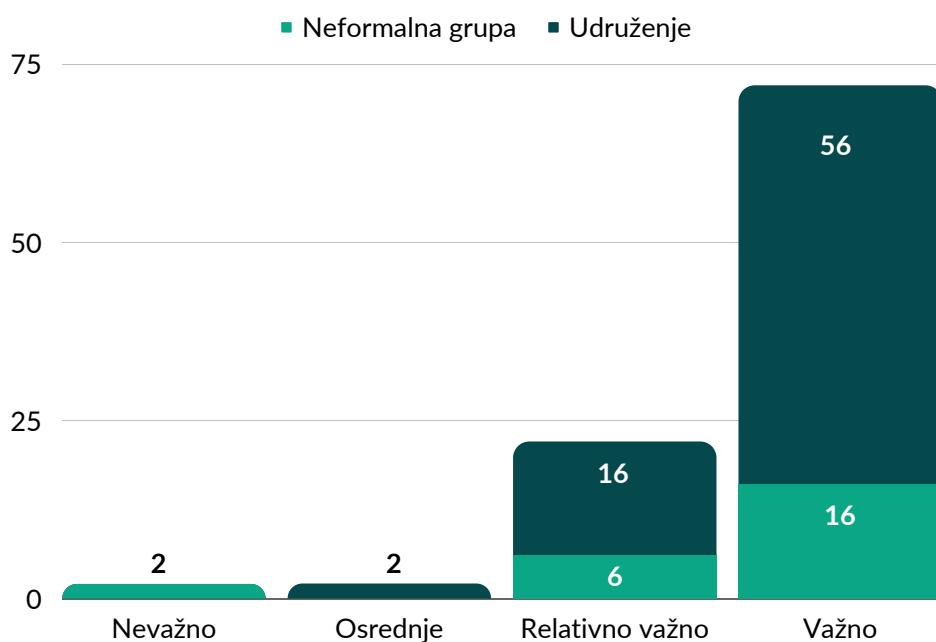
Mišljenje ispitanika

„Redovno praćenje internet stranice nadležnog organa zahteva znanje i posvećenost jednog ili više članova organizacije ili građana da svakog dana odlaze na deo sajta koji nije naročito vidljiv na internet stranici grada i prate obaveštenje o studijama o proceni uticaja na životnu sredinu, projektima za koje je organ odlučio da ne traži studiju itd.“

2.3. Praksa učešća u donošenju odluka

Značaj učešća građana u donošenju odluka institucionalnim putem je vrlo pozitivno ocenjen, sa srednjom vrednošću 4,65 na skali od 1 (nije važno i ne doprinosi očuvanju životne sredine) do 5 (izuzetno važno i doprinosi očuvanju životne sredine).

Grafikon 9 – Uporedni prikaz ocene značaja učešća građana u donošenju odluka institucionalnim putem



Kao obrazloženje potrebe za učešćem javnosti u postupcima donošenja odluka u ispitivanju navode se stavovi koji se mogu razvrstati u dve preovlađujuće grupe razloga:

1. Građani i lokalna zajednica najbolje poznaju stanje životne sredine u neposrednom okruženju

Mišljenje ispitanika

„Javnost, a posebno ona koja živi u neposrednom okruženju ima najbolje i najtačnije informacije...“

„Organizacije koje se bave očuvanjem životne sredine u pojedinim oblastima bolje poznaju 'potrebe' životne sredine od institucija koje donose planove, programe, politike i propise i zato je neophodno da njihovi predstavnici aktivno učestvuju u donošenju navedenih propisa.“

2. Neophodni su kontrola transparentnosti i stručnosti i sprečavanje korupcije

Mišljenje ispitanika

„Sistem je veoma centralizovan i učešće javnosti u donošenju planova i propisa, kao i monitoringu politika je jedina mogućnost da se ovi procesi kontrolišu i ne zloupotrebe radi privatnih interesa.“

„Bez konsultovanja i šire i stručne javnosti, javne politike ostaju nedovoljno transparentne i otuđene od stvarnih potreba zajednice.“

Kao glavne barijere navode se institucionalni nedostaci, poput odsustva sprovođenja zakona, kao i problemi vezani za nedostatak kapaciteta nadležnih organa i udruženja.

Mišljenje ispitanika

„Učešće u donošenju odluka je jedini ispravan način da se utiče na društvene procese, pod uslovom da imamo društvo u kojem se poštuju pravo i zakoni. Situacija u našoj zemlji je u ovom smislu uglavnom beznadežna. Samo kombinacija institucionalnog i 'uličnog' delovanja može dati bar neki uspeh.“

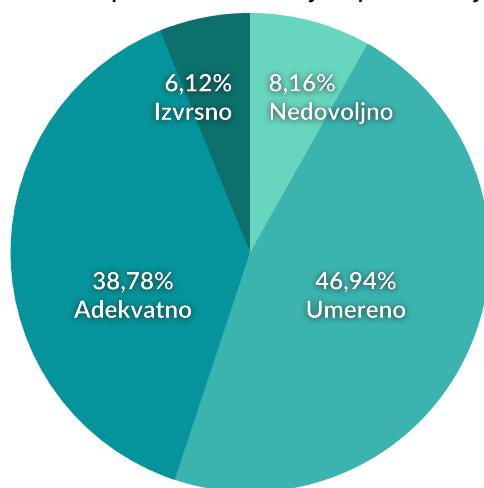
„Gde javnost shvata svoju ulogu, tamo imamo demokratiju; gde toga nije svesna, imamo autokratiju.“

Korišćenje pravnih sredstava

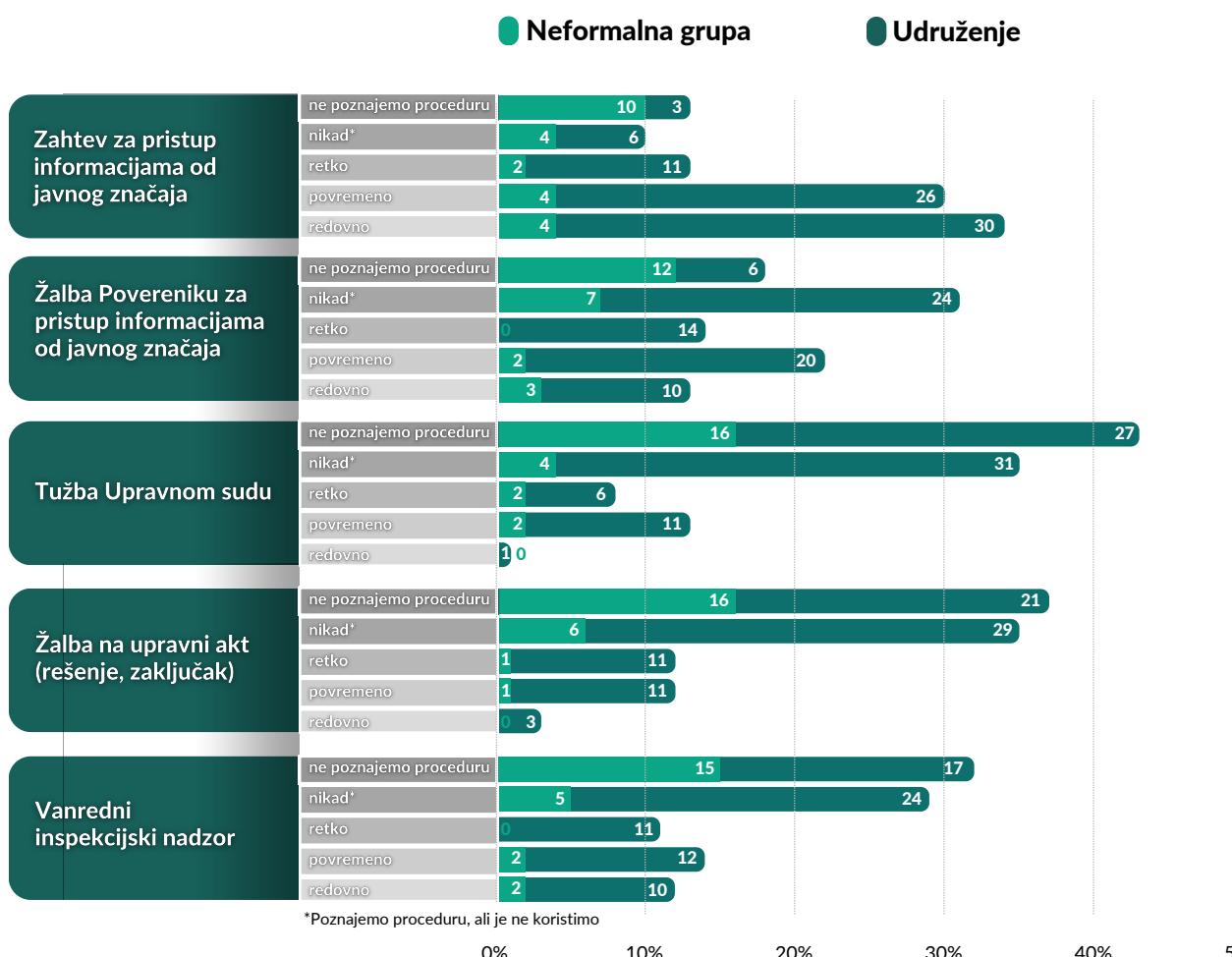
Udruženja na raspolaganju imaju različita pravna sredstva kako bi ostvarila pravo na zdravu životnu sredinu i zastupala javne interese; međutim, za potrebe istraživanja pažnja je posvećena učešću udruženja u upravnim i sudskim postupcima, posebno postupcima inspekcijskog nadzora i postupcima kojima se obezbeđuje pristup informacijama od javnog značaja. Ova pravna sredstva pružaju udruženjima mogućnost da ospore odluku nadležnog organa ili zaustave aktivnost koja može naneti štetu životnoj sredini. Takođe, udruženja pravnim putem mogu zaštititi svoje pravo na učešće u donošenju odluka ili pravo na pristup informacijama o životnoj sredini.

Udruženja uglavnom pozitivno ocenjuju sopstveno poznavanje pravnog okvira i svega 8% njih smatra da nemaju dovoljno znanja za učešće u donošenju odluka. Većina udruženja (46%) procenjuje da umereno poznaje pravni okvir, tj. da ima osnovna znanja o pravnom okviru i mogućnostima učešća u donošenju odluka, dok 44% udruženja navodi da ima adekvatno (38%) ili izvrsno poznavanje pravnog okvira (6%).

Grafikon 10 – Prikaz samoprocene udruženja o poznavanju pravnog okvira



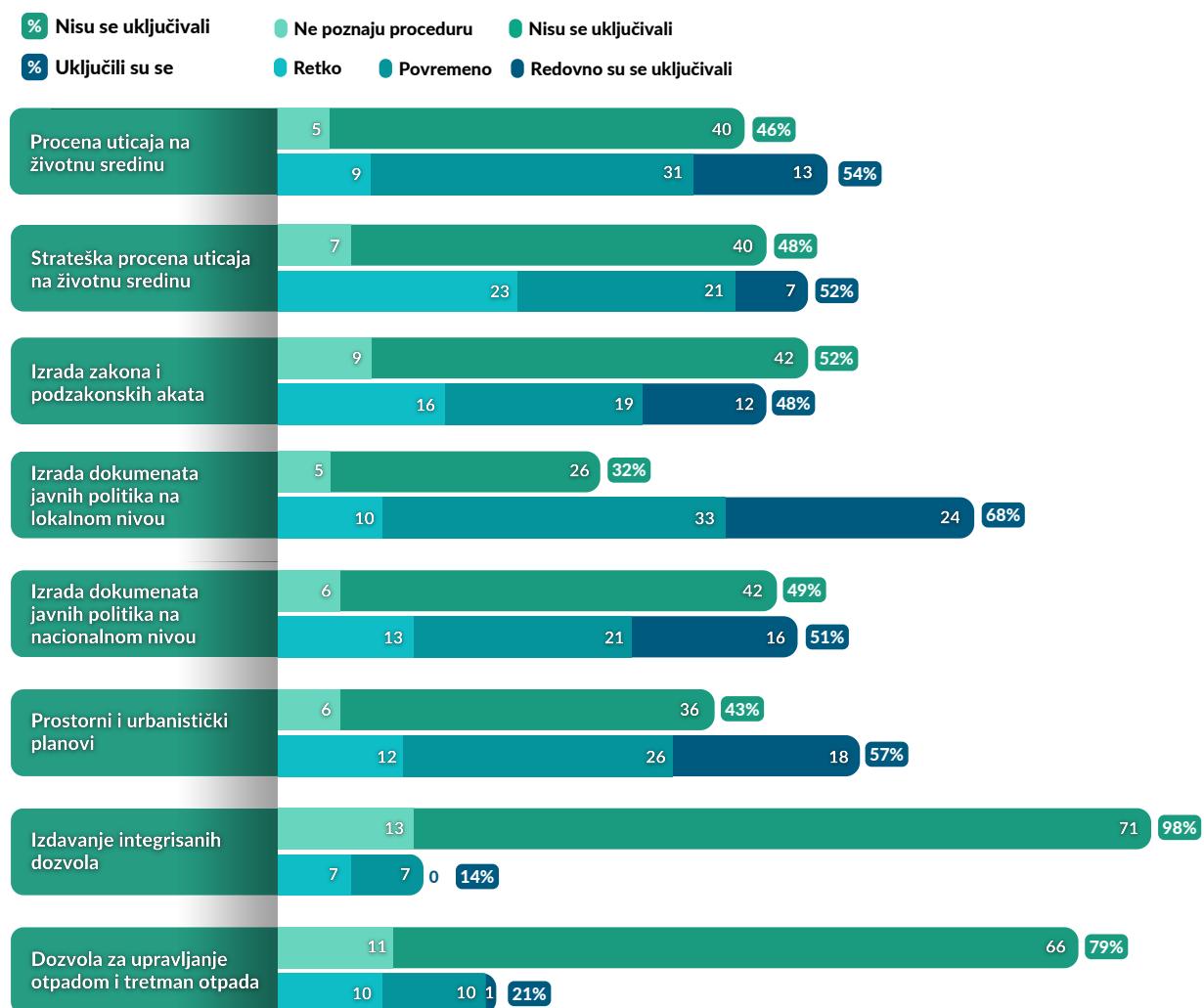
Grafikon 11 – Uporedni prikaz učestalosti korišćenja različitih pravnih procedura i mehanizma od strane organizacija civilnog društva u vezi sa postupcima od značaja za životnu sredinu



Udruženja najmanje poznaju procedure podnošenja tužbe Upravnom суду (43%), podnošenja žalbe na upravni akt (39%) i podnošenja zahteva za vanredni inspekcijski nadzor (33%). Ako uključimo i one koji poznaju procedure, ali ih ne koriste u radu, dolazimo do zaključka da preko 70% udruženja ne podnosi tužbe i žalbe u upravnom postupku, dok 62% udruženja ne podnosi zahteve za vanredni inspekcijski nadzor.

Udruženja najčešće podnose zahteve za pristup informacijama od javnog značaja (preko 60% redovno i povremeno). Iako pretežno poznaju proceduru podnošenja žalbe Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, udruženja je retko koriste u praksi, a ako se u obzir uzmu i ona koja nisu upoznata sa postupkom, može se zaključiti da 50% udruženja ne podnosi žalbe Povereniku ukoliko im je povređeno pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Grafikon 12 – Uporedni prikaz učestalosti uključivanja udruženja u različite postupke donošenja odluka



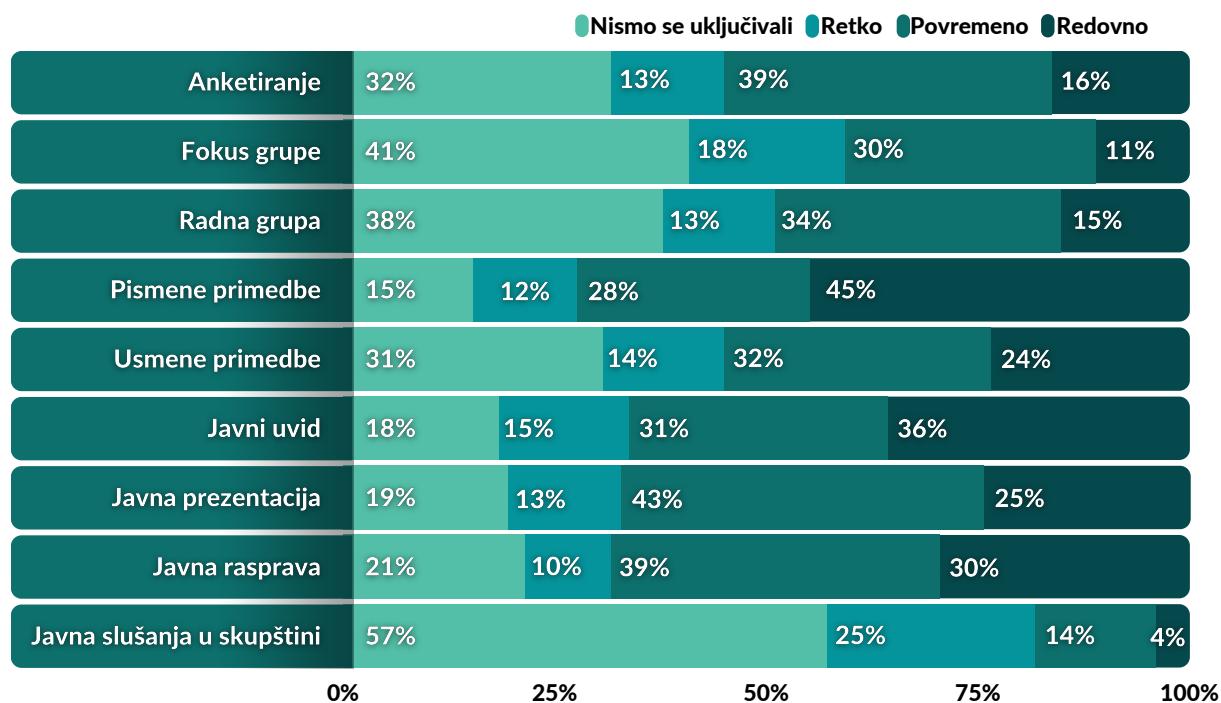
Najveći broj udruženja (67%) uključuje se u izradu i usvajanje politika na lokalnom nivou, potom izradu i usvajanje prostornih i urbanističkih planova (56%), dok se 53% udruženja uključuje u postupke procene uticaja na životnu sredinu. Udruženja se najredovnije uključuju u usvajanje lokalnih politika, planova i programa, a najređe se uključuju u postupak izdavanja integrisanih dozvola.

Udruženja su najmanje upoznata sa procedurama učešća u okviru:

1. postupka izdavanja integrisanih dozvola;
2. postupka izdavanja dozvola za upravljanje otpadom i tretman otpada;
3. procesa donošenja i izmene zakona i podzakonskih akata.

To su ujedno i postupci u koje se udruženja najčešće uopšte ne uključuju. Ilustracije radi, 71 udruženje se nikada nije uključilo u postupak izdavanja integrisanih dozvola, nijedno udruženje ne prati redovno ove postupke, 14 udruženja se povremeno i retko uključuje, a 13 ne poznaje proceduru.

Grafikon 13 – Uporedni prikaz učestalosti korišćenja različitih mehanizma za uključivanje u postupke donošenja odluka značajnih za životnu sredinu

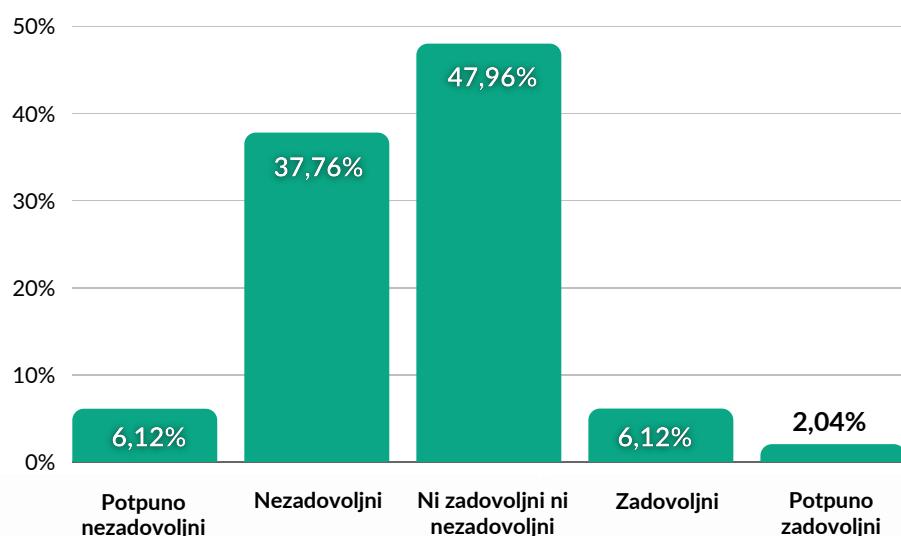


Udruženja se češće uključuju u različite oblike učešća u donošenju odluka u odnosu na neformalne grupe. Najčešći oblik redovnog uključivanja je kroz pismene primedbe, potom kroz javni uvid, javnu raspravu i javnu prezentaciju. Istraživanje je pokazalo da se neformalne grupe građana gotovo i ne uključuju u postupke donošenja/izmena zakona i podzakonskih akata, te da, od 25 neformalnih grupa koje su učestvovalе u istraživanju, čak 22 ne poznaju proceduru i nisu se uključivale u ove postupke. Udruženja se u najmanjoj meri uključuju kroz javna slušanja u Narodnoj skupštini (čak 57 udruženja se nije uključilo na ovaj način), kroz fokus grupe i anketiranje.

Zadovoljstvo procedurama uključivanja u procese donošenja odluka

Udruženja su pretežno nezadovoljna procedurama uključivanja javnosti, a u najvećoj meri su neutralna. Kao obrazloženje nezadovoljstva ističe se stav da procedure konsultacija u najboljem slučaju samo ispunjavaju formu, a onemogućavaju uvažavanje mišljenja javnosti. Ističu se i nedostatak kapaciteta i zainteresovanosti javne uprave, kao i slučajevi korupcije i prevladavanja interesa investitora, uprkos stručnom mišljenju i lokalnim potrebama.

Grafikon 14 – Prikaz iskazanog zadovoljstva udruženja u vezi sa uključivanjem u procese donošenja odluka



Mišljenje ispitanika

„Procedure su takve da se često mogu sprovoditi samo formalno, a ne i suštinski.“

„Primetno je nazadovanje u poslednjih par godina (COVID period).“

„Javni službenici najčešće nisu dovoljno zainteresovani i uključeni za rad u npr. radnim grupama. Stiče se utisak da mi, volonteri, ‘vučemo’ plaćene profesionalce kroz proces i insistiramo na kvalitetnijem radu. Donosioци odluka i službenici planska dokumenta uglavnom ne doživljavaju kao nešto na šta će se u potpunosti osloniti u budućem radu, već više kao ‘teret’, papirologiju koja im je nametnuta, a od koje praktično nema koristi.“

2.4. Kvalitet učešća u donošenju odluka

Mišljenje ispitanika

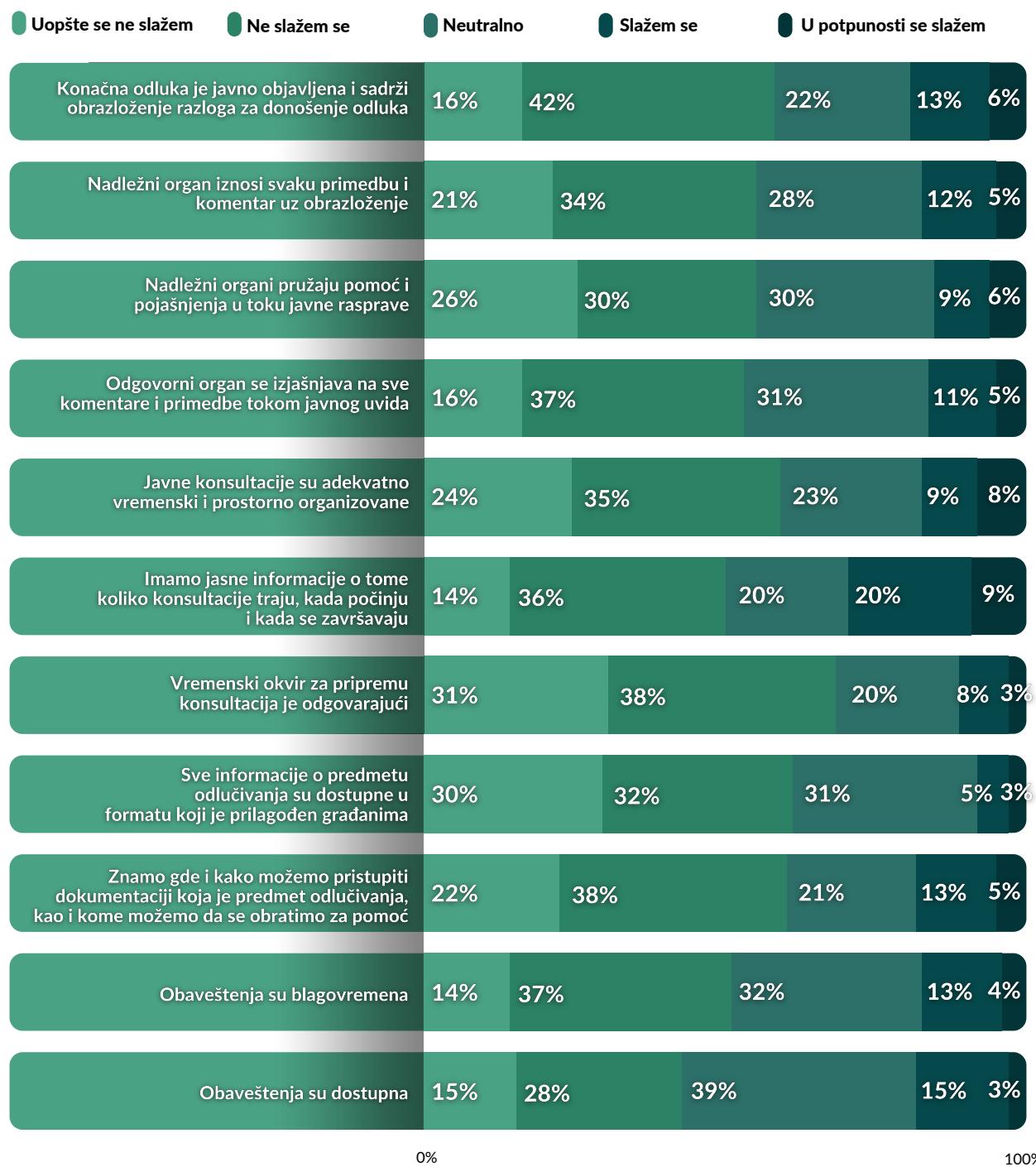
„Nezadovoljni smo jer je u našem društvu praksa da se primedbe građana, po automatizmu, bez obzira što su one često stručno argumentovane, odbijaju. To je borba bez prestanka, u kojoj ne planiramo da posustanemo, ni da odustanemo.“

Udruženja se suočavaju sa značajnim problemom da se njihove primedbe često automatski odbijaju, bez obzira na kvalitet iznetih argumenata. Čak i kada su stručno argumentovani, ovi komentari se često ignoriraju ili odbacuju. Uprkos ovim izazovima, praksa pokazuje da udruženja ostaju posvećena borbi za zaštitu životne sredine.

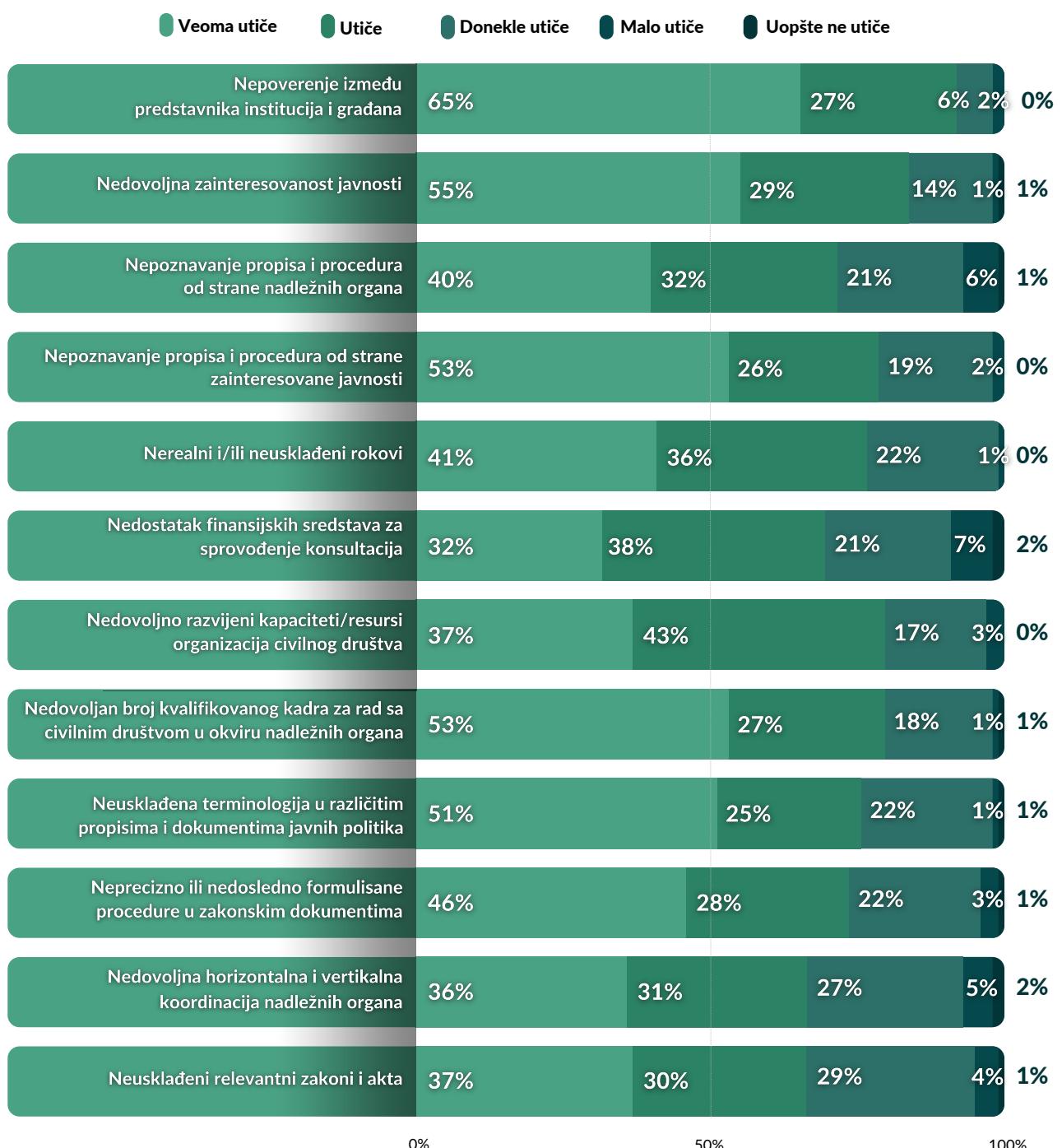
Kada je reč o kvalitetu učešća, kao najveći problem ističu se prekratki i neusklađeni rokovi, loša prostorna i vremenska organizacija, kao i nedostatak povratne informacije o pristiglim primedbama i/ili donetoj odluci.

Svega 8% udruženja smatra da su informacije o predmetu odlučivanja prilagođene građanima, a samo 11% smatra da je vremenski okvir za pripremu konsultacija odgovarajući.

Grafikon 15 – Ocena kvaliteta učešća udruženja u procedurama donošenja odluka od značaja za životnu sredinu



Grafikon 16 – Uporedni prikaz uticaja barijera prilikom učešća udruženja u postupcima donošenja odluka od značaja za životnu sredinu



Kao najveće barijere za učešće javnosti ističu se (prema stepenu procjenjenog uticaja):

1. nepoverenje između predstavnika institucija i građana;
2. nedovoljna zainteresovanost javnosti;
3. nedovoljan broj kvalifikovanih kadrova za rad sa civilnim društvom u okviru nadležnih organa;
4. nepoznavanje propisa i procedura od strane zainteresovane javnosti;
5. nedovoljno razvijeni kapaciteti i resursi udruženja i lokalnih inicijativa.

Uticaj navedenih pet barijera ispitanici su ocenili kao visok ili kao veoma visok u više od 50% odgovora.

Udruženja su u manjoj meri pridala značaj problemima nedostatka finansijskih resursa neophodnih za konsultacije, nepreciznoj i neusaglašenoj terminologiji i procedurama u različitim propisima.

Ovi rezultati ne iznenađuju. Prema [istraživanju](#) međunarodne mreže CIVICUS, koja prati uslove u kojima civilno društvo funkcioniše, Srbija se nalazi među tri najlošije pozicionirane države na svetu (nakon Jordana i Gvineje) kada je reč o društveno-kulturnoj dimenziji. Ovaj aspekt obuhvata sklonost ka građanskoj participaciji i pozitivan imidž civilnog društva u javnosti. Negativni stereotipi i odnos nepoverenja između civilnog društva i države u velikoj meri otežavaju svrshishodno i efektivno učešće javnosti u odlučivanju.

2.5 Učešće javnosti u određenim postupcima donošenja odluka

Učešće javnosti doprinosi donošenju kvalitetnijih, održivijih i suštinski boljih odluka budući da se one donose na osnovu potpunijih informacija – javnost predočava dodatne činjenice, integriše vrednosti i pruža perspektivu koju donosioci i izrađivači odluka možda nisu razmatrali pre konsultacija sa javnošću. Kao rezultat toga, odluke koje su zasnovane na procesima u kojima je bilo obezbeđeno učešće javnosti smatraju se legitimnijim i manje su podložne osporavanju od strane šire društvene zajednice. Za potrebe ovog istraživanja, fokus je stavljen na ispitivanje učešća javnosti u procesima donošenja odluka u vezi sa urbanizmom i prostornim planiranjem, procenom uticaja na životnu sredinu, kao i usvajanjem i izmenama zakona i podzakonskih akata. Razlog za ovakav pristup je u tome što su u navedenim postupcima procedure detaljno

utvrđene i definisane zakonima i podzakonskim aktima, kao i to što je učešće javnosti u ovim postupcima obavezno i sastavni je deo procesa donošenja odluka. U poslednjih nekoliko godina očigledno je povećano interesovanje javnosti za učešće u postupcima izrade planskih akata u urbanističkom i prostornom planiranju i proceni uticaja, što smatramo rezultatom aktivnijeg delovanja civilnog društva.

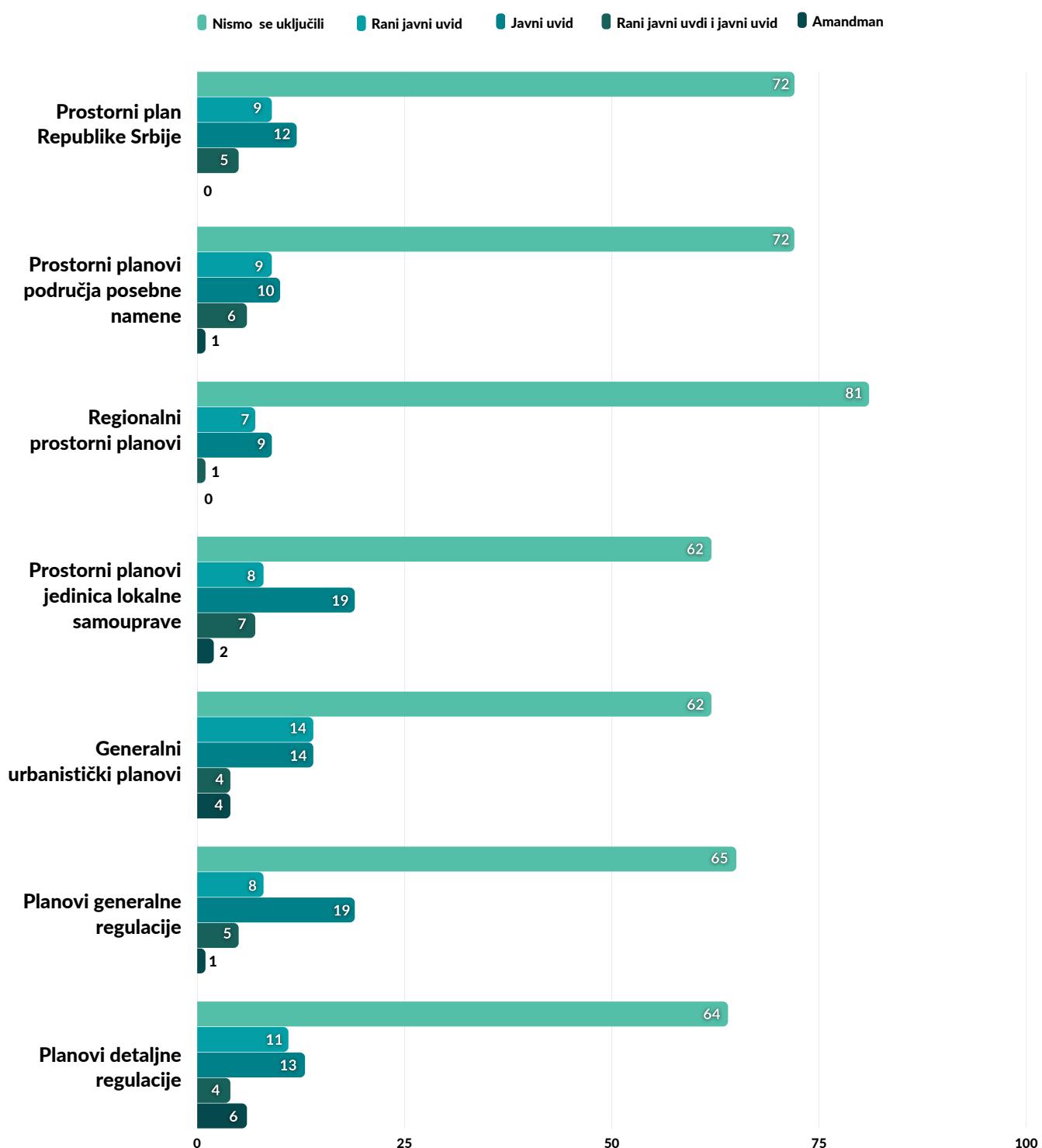
Zanimljiv nalaz predstavlja činjenica da su udruženja bila više uključena u procedure izrade i donošenja prostornih i urbanističkih planova (63%) u odnosu na postupke procene uticaja (49) i procedure za izradu ili izmenu zakona i podzakonskih akata (47).

2.5.1 Učešće u prostornom i urbanističkom planiranju

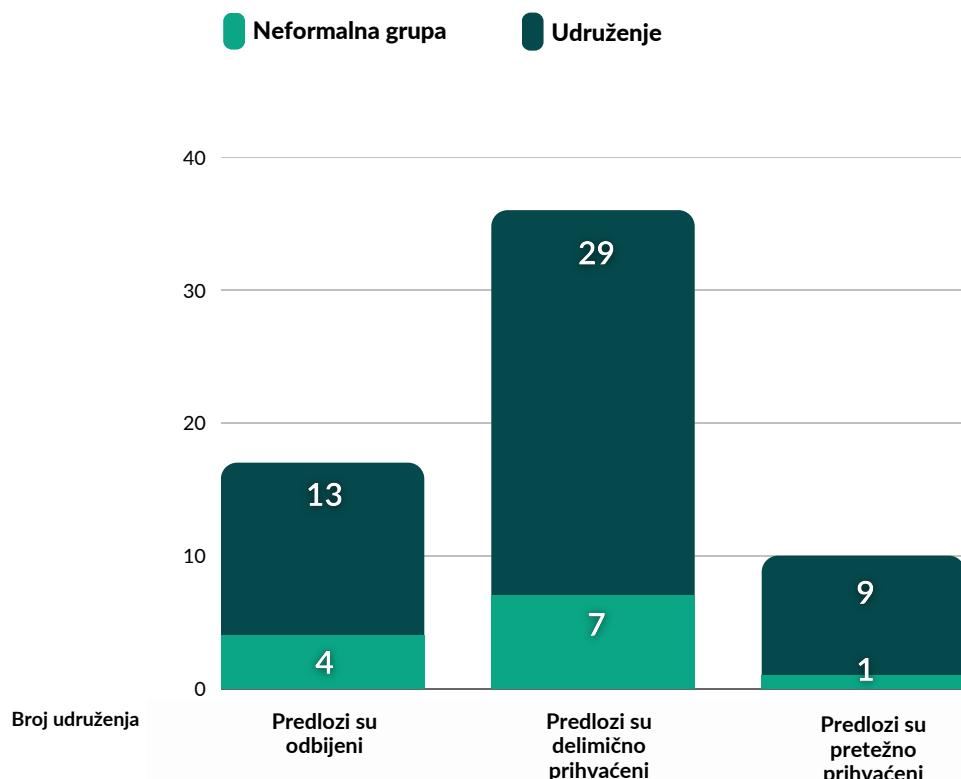
Prostorno i urbanističko planiranje predstavlja važnu komponentu donošenja odluka o životnoj sredini jer oblikuje fizičko okruženje u kojem živimo. Način na koji se koristi zemljište, grade zgrade i razvija infrastruktura može imati značajan uticaj na životnu sredinu, zdravlje i dobrobit građana. Stoga je učešće udruženja u prostornom i urbanističkom planiranju ključno da bi se osiguralo da se pitanja životne sredine na adekvatan način integriraju u dokumenta, a odluke donose u najboljem interesu lokalne zajednice i životne sredine.

Dok su udruženja imala značajniju ulogu u oblikovanju generalnog urbanističkog plana (36%), prostornih planova jedinica lokalne samouprave (34%) i plana detaljne regulacije (34%), njihovo učešće u donošenju odluka o Prostornom planu Republike Srbije (26%), prostornim planovima područja posebne namene (24%) i regionalnim prostornim planovima (16%) znatno je manje. Iz toga proizlazi da udruženja preuzimaju aktivniju ulogu u razvoju i usvajanju planova koji imaju direktniji uticaj na njihovu svakodnevnicu i ostvarivanje ciljeva u neposrednom okruženju.

Grafikon 17 – Uporedni pregled učešća udruženja u postupcima izrade prostornih i urbanističkih planova



Grafikon 18 – U kojoj meri su primedbe i komentari udruženja u postupcima izrade prostornih i urbanističkih planova prihvaćeni?



*Pitanje se odnosi na udruženja koja su učestvovala u postupcima izrade prostornih i urbanističkih planova (63 udruženja)

2.5.2 Učešće u postupcima izrade ili dopune zakona i podzakonskih akata

Učešće udruženja u postupcima donošenja zakona i podzakonskih akata pre njihovog usvajanja je od ključnog značaja, ako se ima u vidu da oni služe kao osnova za sprovođenje različitih projekata i politika koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Proaktivni pristup omogućava i osigurava da zakoni i podzakonski akti budu pravedniji i održiviji i da doprinose izgradnji pravnog sistema koji u

normativni okvir integriše javni interes.

Uprkos značaju učešća javnosti u postupcima izrade ili dopune zakona ili podzakonskih akata, rezultati istraživanja su pokazali da se veliki broj udruženja uopšte ne uključuje u ove postupke (52%), dok se redovno uključuje samo 12% udruženja.

Grafikon 19 – Prikaz samoprocene udruženja o poznavanju pravnog okvira



2.5.3 Učešće u postupcima procene uticaja na životnu sredinu

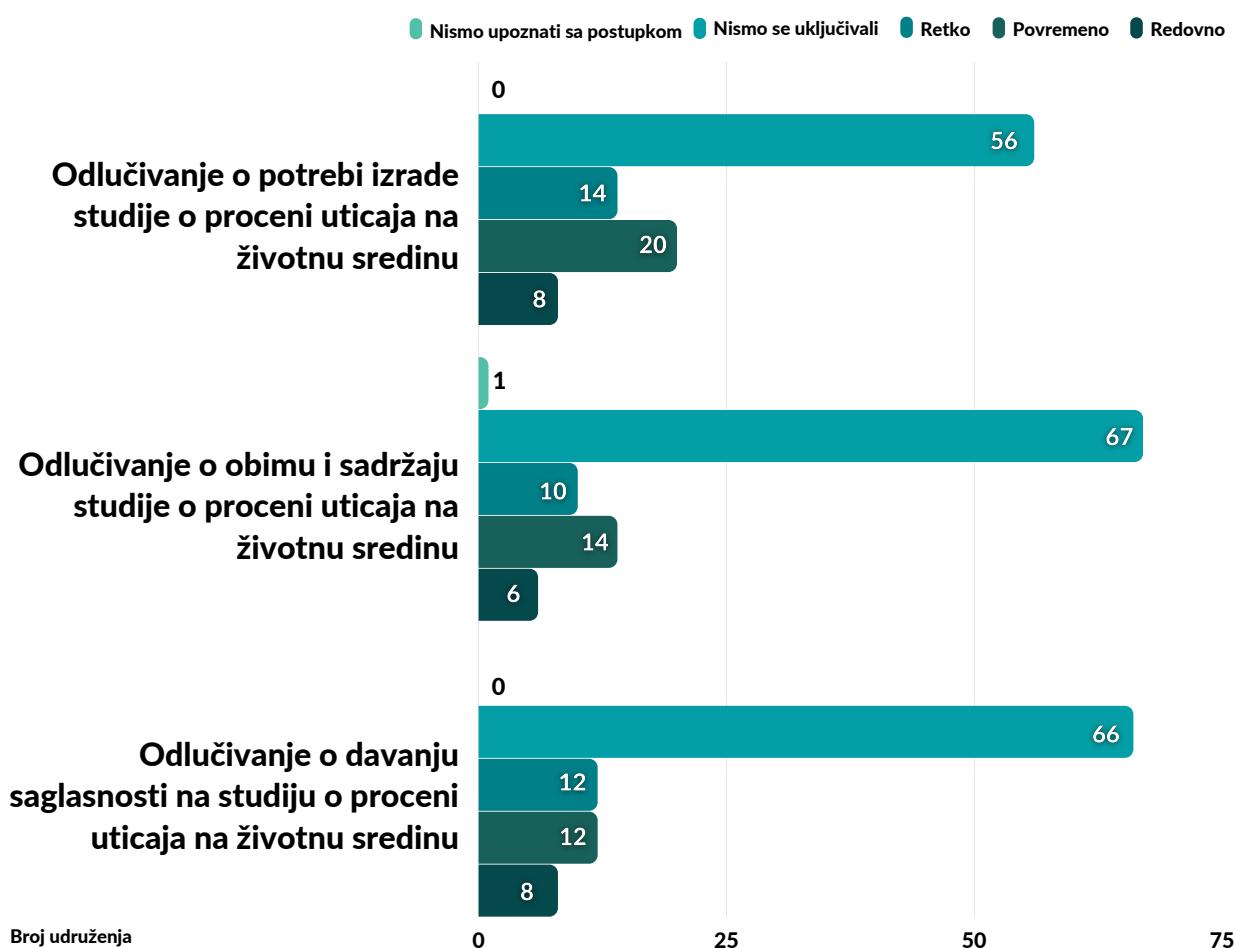
Postupak procene uticaja na životnu sredinu je ključan za sprečavanje i ublažavanje štetnih efekata pojedinačnih projekata na životnu sredinu. Procena uticaja obezbeđuje sistematski okvir za identifikaciju, predviđanje i procenu potencijalnih uticaja predloženih aktivnosti na životnu sredinu.

Učešće javnosti može znatno poboljšati kvalitet i delotvornost procesa donošenja odluka kroz identifikovanje negativnih uticaja na životnu sredinu koji su možda bili zanemareni u početnoj proceni. Kako bi se zaista sagledali uticaji na životnu sredinu, kao i društveni i ekonomski efekti predloženog projekta, neophodno je uključiti građane i zajednice na koje aktivnosti na bilo koji način utiču. Udruženja

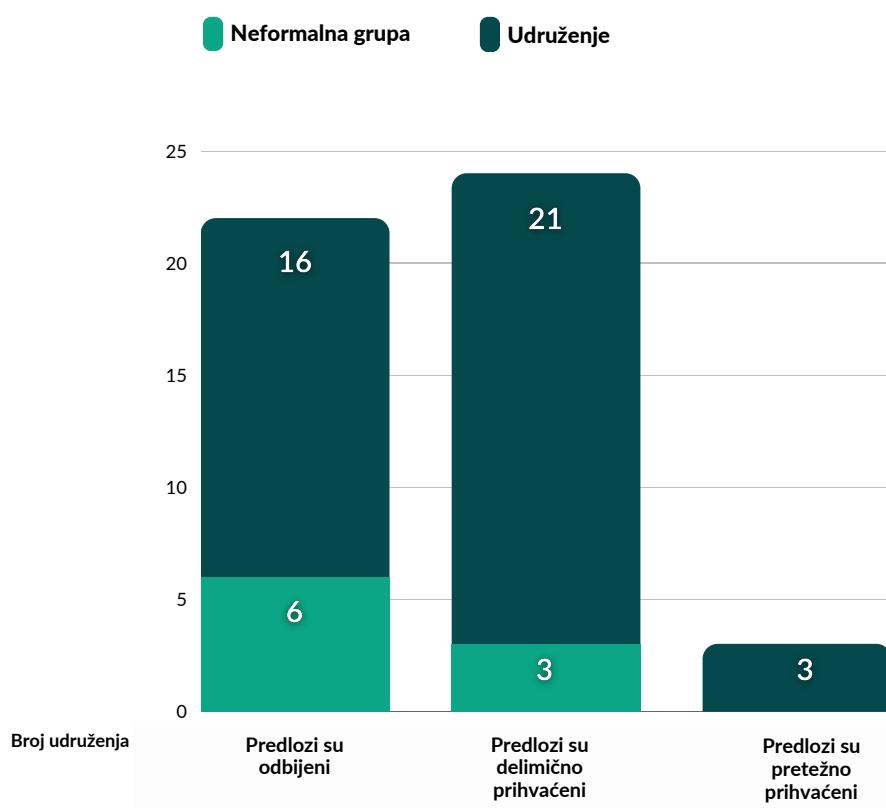
koja se bave zaštitom životne sredine zakon prepoznaje kao zainteresovanu javnost – javnost čiji se interes za učešće u postupcima procene uticaja podrazumeva. Samim tim, udruženja na raspolaganju imaju različita pravna sredstva za zaštitu svojih prava i osporavanje odluka za koje smatraju da su štetne za životnu sredinu.

Oko polovine udruženja obuhvaćenih istraživanjem je učestvovalo u postupcima procene uticaja na životnu sredinu. U najvećoj meri udruženja su se uključivala u prvoj fazi postupka (odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu), a najređe u fazi odlučivanja o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

Grafikon 20 – Uporedni pregled učešća udruženja u različitim fazama procene uticaja na životnu sredinu



Grafikon 21 – U kojoj meri su primedbe udruženja prihvaćene u postupcima procene uticaja na životnu sredinu?



*Pitanje se odnosi na udruženja koja su učestvovala u postupcima procene uticaja na životnu sredinu (49 udruženja)

3. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Udruženja i neformalne grupe imaju izrazito pozitivan stav prema institucionalnom učešću u donošenju odluka i smatraju da se time doprinosi zaštiti i očuvanju životne sredine. Učešće javnosti prepoznaju kao važno, posebno iz razloga što bi ono doprinelo većoj transparentnosti procesa donošenja odluka, boljem poznавању i uvažavanju potreba lokalne zajednice, učešću stručne i akademske zajednice, te većoj dostupnosti stručnih znanja, pouzdanih informacija i sprečavanju korupcije.

Opšti zaključak istraživanja je da su udruženja zainteresovana da se institucionalno uključe u procese donošenja odluka, ali da im nedostaje dovoljno informacija, znanja i podrške. Učešće udruženja obuhvaćenih ispitivanjem u procesima donošenja odluka može se oceniti kao delimično delotvorno, s obzirom na relativno nizak nivo učešća u različitim procesima donošenja odluka koji su ključni za očuvanje životne sredine i primetnu praksu neusvajanja ili delimičnog usvajanja upućenih primedbi i komentara. Pre svega, upečatljiv je podatak da se 41% udruženja ne uključuje u postupke izrade zakona i podzakonskih akata, dok 17% to čini retko. Ukupno, gotovo 60% ispitanih udruženja ne učestvuje u procesu izrade zakona i podzakonskih akata. Ipak, rezultati istraživanja pokazuju spremnost udruženja da uče i prošire svoje angažovanje, da postoji saradnja između različitih udruženja, kao i između civilnog

društva, građana i medija, što predstavlja važan osnov za dalji razvoj kapaciteta i delotvorno učešće u odlučivanju. Međutim, potrebno je unaprediti saradnju udruženja sa stručnom i akademskom zajednicom, pre svega sa pravnicima, jer potreba za saradnjom očigledno postoji, ali je nivo ostvarene saradnje veoma nizak.

Rezultati istraživanja jasno ukazuju na to da postoje značajni izazovi i barijere koje mogu sputati spremnost i motivaciju udruženja, kao što su neadekvatan pristup informacijama, nedostatak komunikacije i poverenja između nadležnih organa i civilnog društva, problem nedovoljne zainteresovanosti i informisanosti građana, kao i nerazvijena praksa korišćenja dostupnih pravnih mehanizama.

Dabi se prevazišli ovi izazovi i obezbedilo delotvornije učešće civilnog društva u procesima donošenja odluka o životnoj sredini, autori istraživanja izdvajaju nekoliko preporuka prema glavnim oblastima istraživanja.

Preporuke su zasnovane na zaključcima istraživanja, prethodnoj praksi RERI-ja u postupcima učešća javnosti u donošenju odluka i [Preporukama iz Mistrohta za promovisanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom, pripremljenim u skladu sa Arhuskom konvencijom](#) od strane Ekonomski komisije Ujedinjenih nacija za Evropu.

3.1 Informisanje, komunikacija i saradnja

3.1.1 Unaprediti dostupnost informacija o mogućnostima učešća u donošenju odluka

Udruženja uglavnom (65% njih) ocenjuju opštu dostupnost informacija o mogućnostima učešća kao neadekvatnu. Svega 8% udruženja smatra da su informacije o predmetu odlučivanja prilagođene građanima. Dodatno, uprkos tome što je uspostavljena platforma eKonsultacije, samo 22% ispitanih udruženja redovno koristi ovu platformu, dok se 50% uopšte ne informiše ili retko informiše konsultovanjem ovog državnog portala. Na osnovu ovih podataka, može se zaključiti da koncept eKonsultacija, koji je imao cilj da centralizuje informacije o postupcima i mogućnostima učešća u postupcima donošenja odluka, još uvek nije delotvoran. Ispitana udruženja posebno ukazuju na to da imaju problem sa nesistematičnom i neujednačenom praksom informisanja, koja se značajno razlikuje od opštine do opštine ili od jednog do drugog nadležnog organa.

Takođe, udruženja se suočavaju sa značajnim izazovima u pogledu pristupa informacijama o

postupcima donošenja odluka o životnoj sredini preko medija, naročito zato što medijima često nedostaje neophodna ekspertiza da pruže sveobuhvatne informacije o pitanjima u vezi sa životnom sredinom. Pored toga, medijska slika u državi prilično je polarizovana, te se o određenim temama u vezi sa životnom sredinom izveštava previše senzacionalistički ili su pojedine teme potpuno zanemarene. U oba slučaja, javnost je uskraćena za potpuno i objektivno informisanje o ovoj oblasti. U tom smislu, pružanjem obuka i podrške novinarima, kao i promovisanjem transparentnosti u donošenju odluka i podsticanjem otvorenog dijaloga može se značajno doprineti ojačanju kapaciteta i kvaliteta informisanja javnosti o životnoj sredini.

Rezultati istraživanja pokazuju da se veliki broj udruženja informiše o prilikama za učešće u postupcima donošenja odluka preko internet stranica nadležnog organa (60% udruženja se

redovno informiše ovim putem) i društvenih mreža (59% udruženja, nijedno nije obeležilo da se ne informiše na ovaj način), te bi stoga bilo korisno da se javnost, osim objavljivanja informacije o postupku u štampanim medijima, redovno i pravovremeno obaveštava i putem internet prezentacije i društvenih mreža nadležnih organa.

Rezultati istraživanja, sa druge strane, pokazuju da informisanje putem štampanih medija i oglasne table nadležnog organa nije delotvorno. Ključni razlog za nedelotvornost ovog načina obaveštavanja može se pronaći u činjenici da u ovom trenutku u Srbiji izlazi veliki broj štampanih dnevnih novina, te da je javnosti teško da utvrdi gde i kada će oglas o javnom uvidu biti objavljen. Zbog toga je potrebno da svaki nadležni organ koji sprovodi proceduru učešća javnosti na početku kalendarske godine doneše i objavi odluku o tome u kom štampanom mediju će objavljivati informacije o javnim uvidima, te da sproveđe javnu nabavku za tu uslugu. Na taj način će javnosti biti lakše da pronađe informacije jer će znati koje štampane novine bi trebalo da prati. Pored toga, informacija koja se objavljuje u štampanim medijima bi trebalo da bude identična onoj informaciji koja se objavljuje na internet prezentaciji organa i na društvenim mrežama. Navedeno podrazumeva da je oglas u isto vreme objavljen u medijima i na internetu (istog dana i da taj podatak bude jasno objavljen), da sadrži tačne informacije o danu otpočinjanja i završetka javnog

uvida i datumu do kada je potrebno poslati komentare. Nije dovoljno da oglas sadrži informaciju o trajanju javnog uvida u danima, već je neophodno da bude naveden tačan datum. U onim slučajevima kada je javni uvid deo upravnog postupka, rokovi se računaju u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, a građani, kao neuke stranke, ne moraju nužno znati kako se ti rokovi utvrđuju, te je potrebno da im se jasno napiše do kog dana mogu poslati primedbe i kako to da učine. Neophodno je da oglas na internet prezentaciji sadrži izjavu da je identičan oglasu u štampanim medijima. U praksi, posebno u postupcima procene uticaja, dešava se da se oglas na internet prezentaciji objavi kasnije ili se ne objavi uopšte. Ujednačavanjem načina obaveštavanja putem interneta i štampanih medija izbegle bi se nepotrebne nejasnoće koje javnost dovode u zabludu. Kako bi se ovo obezbedilo, neophodno je da se izmeni dosadašnja praksa, koja podrazumeva da oglas u štampanim medijima objavljuje nosilac projekta umesto nadležnog organa.

S obzirom na navedeno, a kako je preduslov za delotvorno učešće javnosti u postupcima donošenja odluka koje utiču na životnu sredinu posedovanje relevantnih informacija o postupku koji je u toku, potrebno je da organi vlasti ulože više napora kako bi učinili informacije o mogućnosti učestvovanja u postupcima donošenja odluka transparentnim i lako dostupnim zainteresovanoj javnosti.

Trebalo bi da informacije o mogućnosti uključivanja budu lako dostupne, jasne, nedvosmislene i da sadrže celokupnu dokumentaciju koja je potrebna za informisano uključivanje u postupak donošenja odluka. Takođe, informacije bi trebalo da budu dostupne na jednom mestu, odnosno na centralizovanoj platformi.

Kako bi se obezbedilo delotvorno učešće javnosti, portal *eKonsultacije* bi se prethodno morao unaprediti i to tako da podaci budu sistematizovani, sa jasnim kriterijumima za unos i pretragu podataka, ali i jednostavni i lako dostupni javnosti. Potrebno je obezbediti da centralizovana platforma sadrži ažurne i potpune podatke i dokumentaciju, koje će u ovu bazu unositi organi i na nacionalnom i na lokalnom nivou. Platforma može poslužiti kao dobar alat za obezbeđivanje kako vertikalne tako i horizontalne koordinacije organa vlasti prilikom donošenja odluka.

Javno obaveštenje preko radija, televizije i društvenih medija u oblastima u kojima su to popularni oblici komunikacije je dobro rešenje, ali samo kao dopunski metod obaveštavanja, s obzirom na to da se često samo pojedinci i udruženja koji intenzivno prate donošenje i primenu propisa u određenim oblastima informišu na ovaj način. S tim u vezi, organi vlasti treba da koriste i sve druge metode koje im stoje na raspolaganju kako bi

obezbedili da obaveštenje dopre do što većeg broja predstavnika zainteresovane javnosti.

Zakonsko obezbeđivanje mogućnosti za učešće u odlučivanju o životnoj sredini samo po sebi ne obezbeđuje da će se učešće desiti ili imati smisla. Prilikom sprovođenja postupka učešća javnosti, organi vlasti treba da to urade sa jasnim ciljem i dovoljnim rokovima za sve faze postupka učešća, uključujući i uzimanje u obzir ishoda tog učešća.

Organji vlasti treba da navedu da li će oni koji učestvuju biti pravovremeno obavešteni o odluci kada ona bude doneta i kako da joj pristupe. Ako nije predviđeno obaveštavanje, treba da postoji mogućnost da se zainteresovana javnost registruje za takvo obaveštavanje, a informacije o toj mogućnosti treba da budu obezbeđene uz početno obaveštenje. Neophodno je blagovremeno obaveštavanje javnosti o odluci koja je doneta, zajedno sa razlozima i razmatranjima na kojima se ona zasniva.

3.1.2. Unaprediti saradnju udruženja sa pravnim ekspertima i naučno-istraživačkom zajednicom

Istraživanje je pokazalo da udruženja najmanje sarađuju sa pravnicima i advokatima, te da 20% njih uopšte ne sarađuje, dok 29% retko ostvaruje saradnju. Samo 14% ispitanih udruženja ostvaruje redovnu saradnju sa pravnicima i advokatima. Prilikom istraživanja, istaknuto je da 42% udruženja sarađuje povremeno sa naučno-istraživačkom zajednicom, dok je redovnu saradnju uspostavilo samo 16% ispitanih udruženja.

Saradnja između udruženja i pravnika i advokata, kao i naučno-istraživačke zajednice može imati značajan uticaj na kvalitet procesa donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom.

Stručnjaci u oblasti prava mogu da daju udruženjima smernice o pravnom okviru i propisima koji se odnose na pitanja životne sredine, kao i o pravnim mehanizmima za zaštitu prava na učešće u procesu donošenja odluka. S obzirom na to da pravo može biti značajan alat za zaštitu životne sredine te da saradnja sa pravnicima i advokatima može unaprediti efekte rada udruženja, potrebno je obezbediti da udruženja imaju određeni nivo znanja i kapaciteta da ta znanja koriste, kao i da prepoznaju pravnike i advokate kao saveznike u svom radu.

Naučno-istraživački pristup i stručna znanja mogu pružiti vredan uvid u uticaj predloženih politika i projekata na životnu sredinu, pomažući udruženjima da daju argumente zasnovane na informacijama i dokazima. Ovo može poboljšati kvalitet i kredibilitet njihovih predloga i povecati njihov kapacitet da se uključe u proces donošenja odluka.

Potrebno je razvijati programe obrazovanja i umrežavanja sa naučno-istraživačkom zajednicom i pravnim ekspertima kako bi se unapredili stručnost i znanje u relevantnim oblastima.

3.1.3. Veće uključivanje i korišćenje odgovarajućih procedura sa nadležnim ministarstvima i Narodnom skupštinom

Istraživanje je pokazalo da komunikacija i saradnja sa nadležnim ministarstvima i Narodnom skupštinom pretežno nisu ostvarene, naročito ako se ima u vidu to da je 47% ispitanih udruženja navelo da se nisu uključivali niti su koristili procedure pred Narodnom skupštinom, ali da postoji namera da se uspostavi njihovo korišćenje. Pored toga, oko 40% udruženja ukazalo je na to da se trenutno ne uključuju i ne koriste odgovarajuće procedure sa nadležnim ministarstvima i Narodnom skupštinom, ali da se planira uspostavljenje nekog oblika saradnje. Više od polovine udruženja (57%) nije se uključivalo kroz javna slušanja u Narodnoj skupštini. U tom smislu, neophodno je dalje raditi na uključivanju i podsticanju učešća većeg broja

udruženja u savetodavnim i radnim telima koje osnivaju nadležna ministarstva i Skupština, što se može postići upoznavanjem sa relevantnim procedurama pred organima vlasti i aktivnim traženjem mogućnosti da se uključi u procese donošenja odluka. Dodatno, od suštinske je važnosti da nadležna ministarstva i Narodna skupština stvore podsticajno okruženje za učešće civilnog društva pružanjem transparentnih informacija, obezbeđivanjem odgovornosti i promovisanjem smislenog dijaloga. Navedene aktivnosti mogu pomoci da se izgradi poverenje između različitih zainteresovanih strana i podstakne kulturu saradnje u donošenju odluka o životnoj sredini.

3.2. Unapređenje procedura i prakse učešća javnosti

3.2.1. Podstaći uključivanje udruženja u postupke za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu

Više od pola ispitanih udruženja ističe da ima osnovno znanje (46%) ili nedovoljno znanja (8%) za učešće u donošenju odluka. Kada je reč o pravnoj praksi, među udruženjima obuhvaćenim istraživanjem, uključujući i ona koja poznaju procedure, ali ih ne koriste u radu, 70% udruženja ne podnosi tužbe i žalbe u upravnom postupku, dok 62% njih ne podnosi zahteve za vanredni inspekcijski nadzor. Unapređenje inspekcijskog nadzora i kvaliteta procedura učešća javnosti direktno zavisi od toga koliko javnost zahteva od nadležnih organa da dosledno sprovode svoja ovlašćenja. Ukoliko udruženja i pojedinci ne koriste mogućnosti za žalbu ili pokretanje vanrednog inspekcijskog nadzora, utoliko će se teže i sporije menjati loše prakse, a učešće javnosti će ostati samo

na formalnom nivou. Potrebno je da se poveća broj upravnih postupaka za zaštitu prava na zdravu životnu sredinu (npr. žalba, vanredni inspekcijski nadzor) i kvalitet podnesaka kojima se štite povređena prava u postupcima donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom.

Potrebljano je organizovati edukaciju i obuku za udruženja, što može uključivati radionice, seminare i konferencije koji se fokusiraju na pravni okvir i strategije za delotvorno korišćenje pravnih mehanizama. Na taj način, uz saradnju udruženja sa advokatima i pravnicima, unaprediće se kapaciteti civilnog društva za korišćenje dostupnih pravnih lekova kojima se štiti pravo na učešće u procesima donošenja odluka.

3.2.2. Uključiti udruženja u ranoj fazi odlučivanja i koristiti različite metode konsultacija

Svega dva udruženja su u potpunosti zadovoljna načinima uključivanja u donošenje odluka, dok su ostala pretežno neutralna (48%) i u značajnoj meri nezadovoljna (37%).

Potrebljano je da se javnost uključi u ranoj fazi razvoja propisa, planova i politika, kada su sve opcije još uvek otvorene i kada javnost svojim učešćem može da utuče na kvalitet i ishod budućih odluka. To podrazumeva učešće pre iznošenja nacrta dokumenta na javnu raspravu ili javni uvid. U postupcima procene uticaja na životnu sredinu potrebno je ostvariti dijalog između zajednice, nosioca projekta i javnih vlasti u fazi planiranja projekta, dakle, pre nego što se uđe u proceduru odlučivanja o potrebi procene uticaja i izrade tehničke dokumentacije za realizaciju projekta. Posebno je važno da javnost bude uključena u fazi razmatranja „nulte opcije”, odnosno, u fazi kada se odlučuje da li predložena aktivnost treba da se

realizuje. Uključivanje javnosti u razmatranje „nulte opcije“ posebno se ističe kao potrebno u Preporukama iz Mastrihta za promovisanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom, pripremljenim u skladu sa Arhuskom konvencijom.

Anketiranja, fokus grupe i javna slušanja je neophodno intenzivirati u daljoj praksi kreiranja i sprovođenja politika u oblasti životne sredine. Pismene i usmene primedbe koje su najčešći oblik uključivanja ne predstavljaju dovoljan način učešća, jer se odnose na krajnju fazu donošenja odluka, a primetna je praksa ignorisanja primedbi udruženja i izostanka izjašnjavanja nadležnog organa. Potrebno je da se intenzivnije i uvek kada je to moguće koriste metode konsultacija, koje su preporučene u Smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata.¹

Tokom čitavog postupka odlučivanja, bitno je dokumentovati rezultate konsultacija i učiniti ih dostupnim javnosti kako bi se ostvarila potpuna transparentnost. Uočeno je da nadležni organi ne objavljuju informacije o ishodima konsultacija. Na portalu eKonsultacije često nedostaju informacije o ishodima javnih rasprava i primedbama javnosti.

3.2.3. Iskoracići izvan zakonskog minimuma i dati više vremena i podrške udruženjima za učešće u donošenju odluka

Ako se ima u vidu da svega 11% ispitanika ističe da je vremenski okvir za pripremu konsultacija odgovarajući, a tek 8% njih smatra da su informacije

o predmetu odlučivanja prilagođene građanima, neophodno je uložiti više resursa i vremena za procese konsultacija.

¹ Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, Vlada Republike Srbije („Sl. glasnik RS”, broj 51/2019).

Rokovi koje predviđaju propisi najčešće su utvrđeni kao minimalni rokovi koji se moraju poštovati, ali nadležni organ ima mogućnost da rokove produži ako za to postoji opravdana potreba (npr. zbog obima dokumentacije koja je relevantna za donošenje odluka).

Međutim, primetna je praksa ograničavanja vremena za učešće javnosti, uz pozivanje na „zakonski minimum”, koji je često prekratak, posebno ako se imaju u vidu problemi u pogledu dostupnosti informacija.

Kad je reč o postupcima učešća javnosti, preporučuje se da ih organi javne vlasti sprovode u rokovima koji su odgovarajući za svaku fazu postupka učešća javnosti, uključujući i uzimanje u obzir ishoda učešća javnosti. U tom smislu, u zavisnosti od novih informacija ili okolnosti, to može zahtevati da se rokovi za komentare produže ili ponovo pokrenu ili da se opcije koje su već

zatvorene ponovo otvore, ako je to potrebno zbog zaštite životne sredine ili da bi se omogućilo zainteresovanoj javnosti da preispita nove informacije.

Rokovi za dostavljanje komentara ili pitanja treba da budu razumni, pri čemu se, *inter alia*, uzima u obzir to da načini obaveštavanja koji se koriste mogu da utiču na vreme kada obaveštenje stiže do zainteresovane javnosti (na primer, objavljivanje u štampanom glasilu, iako se radi o javno dostupnom izvoru, možda neće predstavljati delotvoran način obaveštavanja za većinu predstavnika javnosti jer oni nisu u mogućnosti da svakodnevno proveravaju više štampanih medija). Razumni rokovi podrazumevaju da je javnost pravovremeno obaveštена o početku postupka i mogućnosti učestvovanja u njemu, da joj je ostavljeno dovoljno vremena da se upozna sa dokumentacijom, kao i da dostavi svoje komentare i mišljenja.

Važnu ulogu u podizanju nivoa svesti o značaju obezbeđivanja razumnih rokova za konsultovanje sa javnošću mogu imati udruženja, koja bi omogućila dobijanje podrške većeg broja građana i stvaranje pritiska na donosioce odluka da produže rokove.

3.2.4. Uvažiti i obrazložiti primedbe i doprinos udruženja u procesima odlučivanja

Istraživanje je pokazalo da je prilikom donošenja odluka u postupcima izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja u kojima su učestvovala udruženja, mali broj komentara pretežno usvojen (10%), dok je 37% udruženja navelo da su njihovi predlozi bili delimično prihvaćeni. Najzad, 17% ispitanih neformalnih grupa i udruženja ukazalo je na činjenicu da su njihovi predlozi i komentari odbijeni.

Iako ne postoji obaveza organa da primedbe i komentare javnosti usvoji, navedene brojke su indikativan pokazatelj da nadležni organi često samo formalno omogućavaju učešće javnosti bez mogućnosti da ona suštinski utiče na ključne odluke u vezi sa izloženim dokumentima.

Sa druge strane, uvek postoji obaveza organa koji vodi postupak da, ukoliko nije prihvatio komentare javnosti, obrazloži razloge kojima se rukovodio prilikom donošenja odluke. Međutim, istraživanje pokazuje da je samo 8% udruženja navelo da nadležni organi iznose svaku primedbu i komentar uz obrazloženje da li je primedba prihvaćena i, ukoliko nije, zašto nije.

Najzad, ključni aspekt vezan za delotvorno uključivanje javnosti u postupke donošenja odluka, kao i ostvarivanje prava na pravnu zaštitu jeste da se odluka koja predstavlja ishod sprovedenog procesa odlučivanja učini dostupnom javnosti, zajedno sa razlozima i obrazloženjima na kojima je ona zasnovana. Međutim samo 19% ispitanih udruženja je navelo da su dobijali adekvatne informacije o ishodu odlučivanja, odnosno da je konačna odluka javno objavljena i da sadrži obrazloženje razloga za

U pogledu učešća u postupcima procene uticaja na životnu sredinu, samo 3% udruženja je navelo da su njihovi predlozi pretežno prihvaćeni, 24% je navelo da su predlozi delimično prihvaćeni, a 22% ispitanih neformalnih grupa i udruženja je istaklo da su im predlozi bili odbijeni.

donošenje odluke. U tom smislu, veliki broj udruženja (57% ispitanih udruženja) istakao je da nema povratnu informaciju u vezi sa njihovim primedbama.

Uzimanje u razmatranje primedbi i komentara udruženja i dalje obrazlaganje odgovora na te primedbe i komentare je suštinski aspekt promovisanja transparentnih i participativnih procesa donošenja odluka. Da bi se osiguralo da se doprinosi udruženja uzimaju u obzir, preporučuje se uspostavljanje jasnih zakonskih okvira i procedura koje zahtevaju od nadležnih organa da obrazlažu svoje odluke na osnovu primedbi i komentara. Kako je obaveza nadležnih organa da se izjasne o primedbama već utvrđena zakonom, potrebno je unaprediti nadzor i obezbediti odgovornost organa i odgovornog lica u nadležnom organu kroz pojačani nadzor inspekcije i drugih organa koji imaju

ovlašćenja da nadziru primenu zakona, kao što su Zaštitnik građana, Republički sekretarijat za javne politike i Narodna skupština, koja nadzire rad Vlade i ministarstava. Potrebno je da organi koji imaju nadležnost da utvrde disciplinsku ili prekršajnu

odgovornost to čine redovno i bez izuzetaka jer se na taj način obezbeđuje da nadležni organi i odgovorna lica preuzimaju odgovornost za poštovanje propisa.

3.2.5. Jačati kapacitet nadležnih organa za uključivanje građana u procese donošenja odluka

Uključivanje građana u procese donošenja odluka je ključno za demokratsko upravljanje i delotvornu primenu propisa i politika. Međutim, ovaj proces zahteva da nadležni organi poseduju veštine i znanja neophodna za saradnju sa civilnim društvom i uključivanje javnosti. Jedan od najvećih izazova sa kojima se susreću nadležni organi jeste nedostatak kvalifikovanog osoblja koje može efikasno da radi sa civilnim društvom. Ovo može rezultirati negativnim uticajem na kvalitet i delotvornost učešća u procesima donošenja odluka. Drugi izazov se odnosi

na ustaljene forme ponašanja vlasti i administracije, što je problem političke kulture u društvu. Naime, javna uprava pretežno shvata učešće javnosti kao birokratsku formu koja otežava i prolongira postupke donošenja odluka i ne razume šta je suštinski doprinos učešća javnosti. Takođe, postoji ustaljeno razumevanje da je uloga administracije da pruži podršku privredi i da joj omogući da lakše prođe kroz administrativne procedure. Ovaj problem je teško otkloniti u kratkom roku.

Više od dve trećine ispitanih udruženja ističe da nedostatak kvalifikovanih kadrova za rad sa civilnim društvom u okviru nadležnih organa veoma negativno utiče na kvalitet i efektivnost učešća u donošenju odluka. Posebno je važno da se kontinuirano organizuju obuke za primenu Arhuske konvencije i Preporuka iz Mastrihta kako bi se povećalo suštinsko razumevanje društvene koristi od učešća javnosti.

Da bi se ovi problemi rešili, neophodno je ulagati u izgradnju kapaciteta službenika organa vlasti. Ovo se može postići kroz programe profesionalne obuke i razvoja koji se fokusiraju na različite aspekte angažovanja građana. Na primer, programi obuke mogu biti osmišljeni tako da obuhvate podučavanje u participativnim metodama uključivanja građana u kreiranje i sprovođenje politika u vezi sa životnom sredinom, kao i metodama i tehnikama informisanja i konsultacija.

Ukratko, jačanje kapaciteta nadležnih organa za uključivanje građana u procese donošenja odluka je od suštinskog značaja za efikasno demokratsko upravljanje. Ulaganje u ljudske resurse i programe profesionalne obuke može pomoci da se osigura da javni službenici imaju neophodne veštine i znanja za delotvorno angažovanje u civilnom društvu.

4. BIBLIOGRAFIJA

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, 2022 Communication on EU Enlargement Policy, European Commission, Brussels, 12.10.2022, COM(2022) 528 final.
2. Evropska komisija, Republika Srbija, Izveštaj za Republiku Srbiju za 2022. godinu, Brisel, 12. 10. 2022, SWD(2022) 338.
3. Izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Ministarstvo zaštite životne sredine, 2021.
4. Indeks održivosti OCD 2021, Srbija, novembar 2022.
5. Udruženja građana: sužavanje prostora za delovanje 2021, Uroš Jovanović, Tara Petrović, Beograd, jun 2022.
6. Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima, 2022. CTRA, Beograd, februar 2023.
7. Strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2022–2030. godine („Sl. glasnik RS”, broj 23/2022).
8. Sigma Monitoring Report, Executive Summary, The Principles of Public Administration, Serbia, November 2021.
9. Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, Beograd, mart 2022.
10. Civicus Monitor, Srbija, lista za praćenje (watchlist), Pregled skorašnjih ograničenja građanskih sloboda, septembar 2022.
11. Preporuke iz Mastrihta za promovisanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom, pripremljene u skladu sa Arhuskom konvencijom, Ekonomski komisija Ujedinjenih nacija za Evropu, novembar 2015.

5. PRILOG 1 – ANKETA

Poštovani/-a,

Upitnik koji je pred Vama je kreiran sa ciljem da se istraže delotvornost i praksa učešća nevladinih organizacija i neformalnih grupa u donošenju odluka u oblasti životne sredine. Upitnik je namenjen predstavnicima i rukovodiocima nevladinih organizacija / neformalnih grupa.

Sadržaj upitnika:

- 1) informacije o organizaciji,
- 2) informisanje, komunikacija i saradnja,
- 3) praksa učešća u donošenju odluka i
- 4) kvalitet učešća u donošenju odluka.

Okvirno vreme potrebno za popunjavanje upitnika: 20 minuta.

Anonimnost: Prikupljeni podaci će biti obrađeni i prikazani zbirno i korišćeni samo za potrebe ovog istraživanja.

Molimo Vas da na postavljena pitanja odgovorate iskreno, potpuno i direktno, na osnovu dosadašnjeg iskustva i prakse učešća u donošenju odluka.

Istraživanje se sprovodi u okviru projekta „Volvoks – Snažnije učešće civilnog društva u izradi i praćenju politika zaštite životne sredine”, koji sprovode Mladi istraživači Srbije, Beogradska otvorena škola i Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu. Projekat finansijski podržava Evropska unija.

Ukoliko imate bilo kakvih pitanja i nedoumica, možete nam se obratiti na imejl adresu irina.veselinovic@reri.org.rs.

Hvala najlepše na izdvojenom vremenu i saradnji!

1. Naziv organizacije

2. Godina osnivanja

3. Pravni status

udruženje / savez udruženja / neformalna grupa

4. Mesto

5. Obeležite oblasti delovanja organizacije (možete obeležiti više odgovora)

Zaštita vazduha

Zaštita voda i zemljišta od zagađivanja

Otpad, reciklaža, cirkularna ekonomija

Zaštita prirode i biodiverziteta

Obnovljivi izvori energije

Energetska efikasnost

Klimatske promene

Održivi razvoj

Urbane politike

Zakonodavstvo i politika u oblasti životne sredine

drugo (molimo Vas, navedite):

6. Molimo Vas, ocenite u kojoj meri organizacija smatra da su procedure učešća javnosti u donošenju odluka važne i svrshodne.

Merenje:

Nije važno i ne doprinosi očuvanju životne sredine – 1
veoma važno i doprinosi očuvanju životne sredine – 5

Molimo Vas, ukratko obrazložite:

1. INFORMISANJE, KOMUNIKACIJA I SARADNJA

Pred Vama je set pitanja koja se odnose na dostupnost informacija, ostvarenu komunikaciju i saradnju sa različitim zainteresovanim stranama prilikom učešća u donošenju odluka.

7. Molimo vas da procenite opštu dostupnost informacija o mogućnostima učešća u donošenju odluka u oblasti životne sredine.

Izvrsno – informacije i uputstva o mogućnostima učešća u odlučivanju su u potpunosti dostupne.

Dostupno – informacije i pozivi za učešće su dostupni, ali je potrebno uložiti određen napor za njihovo prikupljanje.

Neadekvatno – informacije su teško dostupne, potrebno je uložiti značajan napor za njihovo prikupljanje i obaveštenja često nisu celovita i jasna.

Ne postoji – informacije nisu dostupne.

Ne znam / ne mogu da procenim.

8. Da li i sa kim ostvarujete saradnju prilikom učešća u donošenju odluka? Možete obeležiti više odgovora (saradnja podrazumeva prikupljanje informacija neophodnih za učešće u postupcima, zajednički rad na primedbama i predlozima, organizovano učešće i sve druge aktivnosti javnog zagovaranja).

Merenje:

- Ne sarađujemo, retko, povremeno, redovno
- Sarađujemo direktno sa građanima u lokalnoj zajednici, ispitujemo njihova mišljenja i potrebe.
- Sarađujemo sa drugim nevladinim organizacijama i neformalnim grupama koje su zainteresovane za temu.
- Sarađujemo sa naučno-istraživačkom i akademskom zajednicom (instituti, univerziteti, naučni sarađnici i istraživači).
- Sarađujemo sa strukovnim i profesionalnim organizacijama (stručnjaci i eksperti iz različitih oblasti).
- Sarađujemo i komuniciramo sa imaočima javnih ovlašćenja (javna preduzeća, upravljači zaštićenim područjima, agencije i drugi organi koji poseduju informacije od interesa).
- Sarađujemo sa pravnim ekspertima i advokatima.
- Sarađujemo sa novinarima i medijima.

9. Kako biste ocenili odnos Vaše organizacije/inicijative sa dolenavedenim donosiocima odluka.

Merenje:

- Konstruktivna saradnja i komunikacija
- Postoji komunikacija, ali saradnja nije ni konstruktivna ni konfliktna
- Još uvek ne postoji saradnja i komunikacija, ali planiramo da je ostvarimo
- U konfrontaciji smo i ne planiramo da ostvarimo saradnju i komunikaciju
- Ne vidimo potrebu za saradnjom
- Nije primenljivo

Skupština Republike Srbije i skupštinski odbori
Ministarstvo zaštite životne sredine
Zavod za zaštitu prirode
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede
Skupština AP Vojvodine
Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine
Pokrajinski sekretarijat za energetiku, građevinarstvo i saobraćaj
Pokrajinski sekretarijat za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo
Pokrajinski zavod za zaštitu prirode
Skupština jedinice lokalne samouprave
Organi jedinice lokalne samouprave

10. Na koji način se informišete o mogućnostima za učešće u donošenju odluka? Možete obeležiti više odgovora.

Merenje: ne informišemo se na ovaj način, retko, povremeno, redovno

- putem internet stranice nadležnog organa
- putem internet portala i platformi za konsultacije (eKonsultacije)
- kroz lokalne štampane medije
- kroz lokalne TV i radio stanice
- kroz medije sa nacionalnom pokrivenošću
- putem društvenih mreža
- putem oglasnih tabli
- kroz direktni kontakt sa nadležnim organom
- u neposrednoj komunikaciji sa građanima i drugim organizacijama

11. Da li su korišćeni kanali komunikacije adekvatni za dobijanje kompletnih, preciznih i pravovremenih informacija?

Da
Delimično
Ne

Molimo Vas, ukratko obrazložite:

2. PRAKSA UČEŠĆA U DONOŠENJU ODLUKA

Naredni set pitanja se odnosi na praksu i iskustva organizacija prilikom učešća u donošenju odluka.

12. U kojoj meri smatrate da Vaša organizacija poznaje pravni okvir i procedure učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine?

Nedovoljno poznavanje – nemamo dovoljno znanja o pravnom okviru i mogućnostima učešća u donošenju odluka.

Relativno poznavanje – posedujemo osnovna znanja o pravnom okviru i mogućnostima učešća u donošenju odluka.

Adekvatno poznavanje – imamo dovoljno znanja i razumevanja pravnog okvira i razvijenu praksu učešća u različitim postupcima donošenja odluka.

Izvrsno poznavanje – odlično poznajemo nacionalne i međunarodne propise i standarde, koje redovno primenjujemo u radu.

13. U koje postupke donošenja odluka ste se uključili u prethodnih pet godina i koliko često ste to činili?

Merenje: retko, povremeno, redovno, nismo se do sada uključivali

- Odobravanje pojedinačnih projekata i aktivnosti (projekti koji podležu proceni uticaja na životnu sredinu, npr. izgradnja postrojenja)
- Izdavanje integrisanih dozvola
- Izdavanje dozvole za upravljanje otpadom i tretman otpada
- Postupak izrade strateške procene uticaja na životnu sredinu
- Izrada dokumenata javnih politika na nacionalnom nivou (strategije, koncepti, programi i akcioni planovi na nacionalnom nivou, npr. Nacionalni program zaštite životne sredine)
- Izrada dokumenata javnih politika na lokalnom nivou (strategije, koncepti, programi i akcioni planovi na lokalnom nivou, npr. plan kvaliteta vazduha, plan upravljanja otpadom)
- Donošenje/izmena zakona i podzakonskih akata
- Izrada i usvajanje prostornih i urbanističkih planova

14. Molimo Vas, navedite na koji način se organizacija uključivala u donošenje odluka.

Merenje: retko, povremeno, redovno, nismo se uključivali na ovaj način

- Anketiranje
- Fokus grupe
- Radna grupa
- Dostavljanje primedbi – pismeno
- Dostavljanje primedbi – usmeno
- Javni uvid
- Javna prezentacija
- Javna slušanja
- Javna rasprava

Ukoliko ste se uključili na neki drugi način, molimo vas navedite.

15. U kojoj meri ste zadovoljni procedurama koje se odnose na uključivanje građana u donošenje odluka?

- 1 – potpuno nezadovoljni
- 2 – nezadovoljni
- 3 – ni zadovoljni, ni nezadovoljni
- 4 – zadovoljni
- 5 – potpuno zadovoljni

16. Da li ste se tokom prethodnih pet godina uključili u postupke izrade i donošenja prostornih i urbanističkih planova?

Merenje: nismo se uključili, uključili smo se u okviru ranog javnog uvida, uključili smo se u okviru javnog uvida, podneli smo amandman prilikom usvajanja plana na sednici Skupštine

- Prostorni plan Republike Srbije
- Regionalni prostorni plan
- Prostorni plan jedinice lokalne samouprave
- Prostorni plan područja posebne namene
- Generalni urbanistički plan
- Plan generalne regulacije
- Plan detaljne regulacije

16.1. U kojoj meri su nadležni organi/nosioci izrade dokumenta prihvatili Vaše predloge i komentare?

- Predlozi su odbijeni
 Predlozi su delimično usvojeni
 Predlozi su pretežno prihvaćeni

17. Da li ste se tokom prethodnih pet godina uključili u postupke procene uticaja na životnu sredinu?

Merenje: nismo, retko, povremeno, redovno ne znam o čemu se radi

- Odlučivanje o potrebi da se izradi studija o proceni uticaja na životnu sredinu
- Odlučivanje o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja na životnu sredinu
- Odlučivanje o saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu

17.1. U kojoj meri je nadležni organ prihvatio Vaše predloge i komentare?

- Predlozi su odbijeni
 Predlozi su delimično usvojeni
 Predlozi su pretežno prihvaćeni

18. Da li organizacija koristi sledeće pravne mehanizme?

Postupak/procedura	Nikad	Retko	Povremeno	Redovno
Upućivanje zahteva odgovornim institucijama za pristup informacijama od javnog značaja				
Podnošenje žalbe Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti				
Podnošenje tužbe Upravnom суду				
Podnošenje žalbe na upravni akt (rešenje, zaključak)				
Podnošenje zahteva za vanredni inspekcijski nadzor				

3. KVALITET UČEŠĆA U ODLUČIVANJU**19. U odnosu na Vaše iskustvo, kako biste ocenili trenutnu situaciju u pogledu sledećih aspekata učešća javnosti u donošenju odluka?**

Merenje: 1 – uopšte se ne slažem, 5 – u potpunosti se slažem

- Obaveštenja o mogućnostima za učešće u donošenju odluka su dostupna (znamo gde se nalaze informacije i lako do njih dolazimo).
- Obaveštenja o mogućnostima za učešće u donošenju odluka su blagovremena (oglaši i pozivi se objavljaju u skladu sa zakonskim rokovima).

- Sve informacije o predmetu odlučivanja su dostupne u formatu koji je prilagođen građanima (postoji netehnički sažetak ili drugi adekvatan prikaz stručnih aspekata koji omogućava razumevanje predmeta odlučivanja).
- Nadležni organi pružaju pomoć građanima i organizacijama prilikom uvida u dokumentaciju (znamo gde i kako možemo pristupiti dokumentaciji koja je predmet odlučivanja, kao i kome možemo da se obratimo za pomoći).
- Vremenski okvir za pripremu konsultacija je odgovarajući (imamo dovoljno vremena za analizu dokumenata i pripremu komentara).
- Imamo jasne informacije o tome koliko konsultacije traju, kada počinju i kada se završavaju i do kada možemo da uputimo komentare.
- Javne konsultacije su adekvatno organizovane (javni događaji su adekvatno prostorno i vremenski organizovani, svi učesnici mogu da prisustvuju i ravnopravno iznose svoje komentare i primedbe).
- Odgovorni organ/nosilac izrade dokumenta se izjašnjava na sve komentare i primedbe tokom javnog uvida.
- Nadležni organi pružaju pomoć i pojašnjenja u toku javne rasprave (učesnici su upoznati sa pravima i obavezama svih aktera uključenih u odlučivanje).
- Komentari i primedbe građana se uzimaju u razmatranje (nadležni organ iznosi svaku primedbu i komentar uz obrazloženje da li je primedba prihvaćena i, ukoliko nije, zašto nije).
- Dobijamo adekvatne informacije o ishodu odlučivanja (konačna odluka je javno objavljena i sadrži obrazloženje razloga za donošenje odluke).

20. U odnosu na Vaše iskustvo, u kojoj meri smatrate da navedene barijere utiču na kvalitet učešća javnosti u donošenju odluka? U nastavku su navedene neke od barijera za učešće u donošenju odluka. Molimo Vas, procenite u kojoj meri one utiču na kvalitet procesa donošenja odluka.

Merenje: 1 – uopšte ne utiče, 5 – veoma utiče

- Neprecizno ili nedosledno formulisani postupci i procedure u zakonskim dokumentima
- Neusaglašena terminologija u različitim propisima i dokumentima javnih politika
- Neusklađeni relevantni zakoni i akta (među sektorima, nivoima vlasti i sl.)
- Nedovoljna horizontalna i vertikalna koordinacija nadležnih organa
- Nedovoljan broj kvalifikovanih kadrova za rad sa civilnim društvom u okviru nadležnih organa
- Nedostatak finansijskih sredstava za sprovođenje konsultacija
- Nerealni i/ili neusklađeni rokovi
- Nepoznavanje propisa i procedura od strane zainteresovane javnosti
- Nepoznavanje propisa i procedura od strane nadležnih organa
- Nedovoljna zainteresovanost javnosti
- Nepoverenje između predstavnika institucija i građana



Renewables and Environmental
Regulatory Institute

RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu

Dositejeva 30/3, 11 000 Beograd

Republika Srbija

www.reri.org.rs