

VODIČ

za uključivanje građana i organizacija
civilnog društva u procese odlučivanja

Gračanica, 2017. godina



“Vodič za uključivanje građana i organizacija civilnog društva u procese odlučivanja“

Izdavač: Komunikacija za razvoj društva (CSD)

Priredio: Ivan Todorović

Dizajn korice: Ivan Todorović

Gračanica, 2017

Ovaj dokument nema autorsko pravo, stoga se njegov sadržaj može delimično ili u potpunosti koristiti bez prethodne dozvole CSD-a, međutim, trebalo bi navesti izvor.

Sadržaj i preporuke izražene u ovoj publikaciji pripadaju izdavaču i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Olof Palme International Center.

Sadržaj

| | |
|--|----|
| Sadržaj..... | 3 |
| Skraćenice..... | 4 |
| Predgovor..... | 5 |
| Osnovne informacije..... | 6 |
| Komunikacija za razvoj društva..... | 6 |
| Olof Palme International Center..... | 7 |
| Projekat..... | 8 |
| Komunikacija: vlast – OCD – građani..... | 9 |
| Teorija o uključivanju u procese odlučivanje..... | 10 |
| Kako se uključiti u različite faze tokom procesa donošenja odluka..... | 12 |
| Zakonske regulative za uključivanje građana u odlučivanje na Kosovu..... | 15 |
| Primeri - značaj uključivanja OCD..... | 17 |
| Zaključci i preporuke..... | 23 |

Skraćenice

CSD – Communication for social development (Komunikacija za razvoj društva)

OPIC – Olof Palme International center (Međunarodni centar Olof Palme)

OCD – Organizacija/e civilnog društva

NVO – Nevladina organizacija

MAJC – Mreža Aktivni južni centar

Predgovor

Učešće građana u procesima donošenja odluka je temelj moderne demokratije i polazna osnova za izgradnju pravednog i pravnog društva. Nažalost Srbi, ali i članovi ostalih zajednica na Kosovu nisu svesni ove činjenice, ni prava koja imaju. Razlog za to leži u činjenici da institucije ističu samo **obaveze** koje građani imaju, uz slučajno ili namerno neisticanje **prava** koje ih prate. Verovatno im to što ne motivišu građane da se uključe u društvene procese, pruža više prostora i slobode za delovanje u korist pojedinaca, umesto u korist društva.

Građani nisu dovoljno upoznati sa zakonima, međunarodnim konvencijama o ljudskim pravima i mogućnostima koje im oni pružaju, pa ih ne koriste i ne učestvuju u procesima donošenja odluka. Sa druge strane, ceo proces tranzicije društva i njegove opšte svesti, nije uspeo da promeni građane Kosova, a ponajmanje Srbe. Srpska zajednica na Kosovu, na prvom mestu tranziciju iz komunističkog u socijalističko društvo nije doživela kao nešto što donosi promene. Opšte stanje svesti je bilo da bi odnos prema vlasti, institucijama i donosiocima odluka trebalo da bude isti, te da su svi oni nedodirljivi i da imaju apsolutno pravo odlučivanja. Takvo nedovoljno pripremljeno društvo je zatim ušlo u tranziciju ka demokratskom društvu, međutim opet posmatrano iz ugla Srba na Kosovu i taj proces je bio dodatno komplikovan i nije obećavao bilo kakav uspeh. Naime, ovaj proces je usledio u posleratnom periodu, kada se administracija i društvo u Republici Srbiji menja ka demokratskom, a kosovska administracija takođe počinje da se stvara kao demokratska. Te promene albanska zajednica u potpunosti prihvata i prati, dok su kosovski Srbi ostali zarobljeni u vakuumu koji je nastao. Proces iz Srbije se nisu reflektovali kod Srba na Kosovu, a kosovski procesi, kao i čitava administracija, su bili bojkotovani, što je dovelo do toga da se srpska zajednica ne uključuje u procese donošenja odluka.

Ovakvo stanje se uglavnom nije promenilo, postoje neki sporadični pokušaji različitih organizacija civilnog društva da ukažu građanima na mogućnosti i da utiču na svest društva. Može se reći da su takve inicijative uglavnom uspešne, međutim i dalje pričamo o veoma malom broju ljudi koji su postali svesni svojih prava i koji su ohrabreni da ih koriste. Ova publikacija je namenjena građanima, pre svega srpske, ali i svih drugih nacionalnosti, sa ciljem da ukaže na mogućnosti i zakonom regulisana prava učestvovanja građana u procesima donošenja odluka. Međutim, najviše koristi od ove publikacije trebalo bi da imaju organizacije civilnog društva koje se zalažu za aktivno učestvovanje građana, jer će im pomoći u odabiru mehanizama za njihovo uključenje.

Ivan Todorović

Predsednik

Mreža Aktivni južni centar

Osnovne informacije

Komunikacija za razvoj društva

Komunikacija za razvoj društva (CSD) iz Gračanice je nepartijska, nezavisna, neprofitna, lokalna organizacija osnovana 2001. godine sa glavnim ciljem da promoviše i radi na izgradnji civilnog društva, na razvoju omladine, na zastupanju prava osoba sa invaliditetom, na integraciji marginalnih grupa u društvo, na povezivanju lokalnih institucija i lokalnog građanstva i promociji procesa povratka i dijaloga. Naši direktni korisnici su: manjinske zajednice, Srbi i Romi, omladina i osobe sa invaliditetom.

Aktivnosti CSD-a su usmerene ka osnaživanju NVO sektora tako što pružamo tehničku podršku i informišemo, edukujemo građane i radimo na promociji i zastupanju civilnog društva u javnosti. Takođe, radimo na umrežavanju nevladinih organizacija i na koordinisanju nevladinih organizacija u zajedničkim projektima. Obezbeđujemo usluge kao što su javno informisanje, produkcija radio i video materijala, promocija dijaloga i procesa pomirenja među zajednicama na Kosovu, pružamo informacije raseljenim licima i edukujemo mlade.

CSD ima snažnu tendenciju da civilno društvo bude prihvaćeno kao konstruktivan strateški partner u svojoj zajednici, a sve u cilju rešavanja problema. Trudimo se i da civilni sektor zajedno sa donosiocima odluka bude bitan učesnik u svim aktuelnim društveno-političkim procesima.

Radeći širom Kosova, razvijali smo model koji ima za cilj da podstakne mlade u pronalasku određenog načina na koji bi učestvovali u procesu donošenja odluka. Suočavajući se sa različitim izazovima i aktivno tražeći najbolja rešenja, pre svega za mlade, razvijali smo nove komponente programa naših projekata.

Posebnu pažnju obraćamo na razvijanje odnosa sa lokalnom zajednicom. Taj odnos bi, prevashodno, trebalo da počiva na razumevanju zajednice, svih njenih specifičnosti, ali i na uključivanju i međusobno boljoj komunikaciji svih relevantnih učesnika u zajednici (lidera, predstavnika lokalne samouprave, civilnog sektora).

Ostvarivanje saradnje između svih pomenutih učesnika, gde su moć i odgovornost u procesima odlučivanja podeljene, vodi uspešnoj tranziciji koja će stvoriti otvoreno, multietničko i moderno demokratsko društvo.

Olof Palme International Center

Međunarodni centar Olof Palme je krovna organizacija švedskog radničkog pokreta koja je nastala i radi u duhu Olof Palmea, za demokratiju, ljudska prava i mir. Međunarodni centar Olof Palme je osnovan 1992. godine od strane švedske Socijaldemokratske partije, švedske konfederacije sindikata i švedskog zadružnog saveza. Saraduje sa ljudima i organizacijama širom sveta. Kroz razvojne projekte, Olof Palme centar podržava osnaživanje ljudi i organizacija da promene svoja društva, a samim tim i svoje živote.

Olof Palme rođen je 30. januara 1927. godine. Njegova politička karijera počinje 1953. godine, kada ga je tadašnji premijer Tage Erlander zaposlio kao ličnog sekretara. Olof je već tada imao formiranu ideju koja karakteriše njegov politički rad – eliminacija kolonijalizma, pravo na nacionalno samoopredeljenje, borba protiv rasizma, jednaka prava i demokratizacija obrazovanja. Olof Palme postaje ministar bez portfelja 1963., zatim ministar za komunikaciju 1967., da bi 1969. godine postao premijer. Ubijen je 28. februara 1986. godine, dok se sa suprugom vraćao iz bioskopa. Njegovo ubitstvo je do danas ostalo nerešeno.

Olof Palme je promenio svet i danas to čini.



Slika 1. *Olof Palme (1927-1986)*; Izvor: Švedski radio; <http://sverigesradio.se>

Projekat

CSD u saradnji sa Međunarodnim centrom Olof Palme (OPIC), sprovodi dvogodišnji projekat „Jačanje demokratije kroz aktivno učešće građana na Kosovu“.

Projekat ima za cilj da se kroz jačanje kapaciteta osnaži uloga formiranih aktivnih organizacija civilnog društva, sa posebnim akcentom na ulogu Mreže Aktivni južni centar - MAJC u procesu donošenja odluka na lokalnom i centralnom nivou.

- Projektom se izgrađuju kapaciteti formiranih organizacija civilnog društva i pospešuje se njihov aktivizam.
- Poboljšava se saradnja i komunikacija na relaciji civilno društvo – građani – vlast.
- Promoviše se uloga civilnog društva kao nezaobilaznog aktera u procesima donošenja odluka na lokalnom i centralnom nivou.
- Daje se snažan doprinos demokratiji i ljudskim pravima na Kosovu.
- Građani i organizovane grupe građana preuzimaju aktivniju ulogu u upravljanju, kroz prepoznavanje problema i zahteva, zalaganju za svoja prava i interese, preuzimajući veći broj inicijativa i praćenje rada lokalnih samouprava.

“JAČANJE DEMOKRATIJE KROZ AKTIVNO UČEŠĆE GRAĐANA NA KOSOVU”

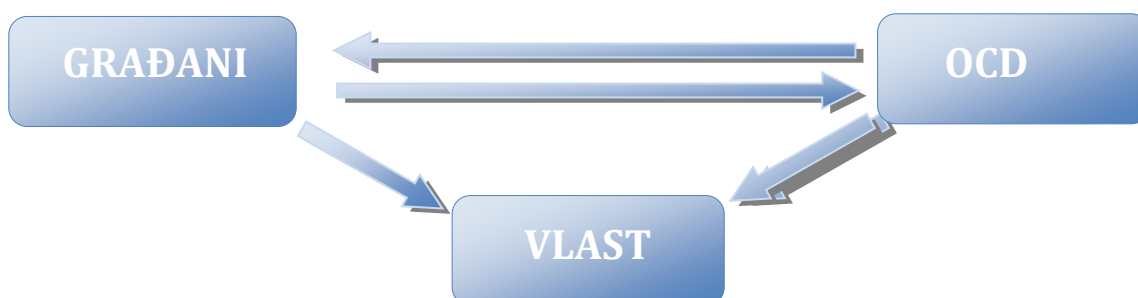
Komunikacija: vlast – OCD – građani

Kada posmatramo situaciju u opština sa srpskom većinom: Štrpce, Klokot, Parteš, Ranilug, Novo Brdo i Gračanica, generalno komunikacija između vlasti i OCD je donekle bolja od one između vlasti i građana. Za komunikaciju između OCD i građana možemo reći da je dobra, ali nažalost jednosmerna upravo tim redosledom, jer je očigledno da i građani nisu još uvek svesni važnosti udruživanja i „težine“ koju nastupanje u ime grupe ljudi nosi sa sobom i da je upravo to glavna uloga OCD.

Međutim, kada je u pitanju komunikacija zbog donošenja odluka između ova tri aktera u društvu, stiče se utisak da je ona lošija od opšte i da se zadržava na nivou forme, odnosno radi formalnog ispunjavanja zakonskih obaveza. Osim u sporadičnim, usamljenim slučajevima, kontakt vlasti sa građanima i OCD se svodi na jedan, najviše dva puta godišnje kada organizuju javne debate o planiranju budžeta za narednu godinu, gde je opet izuzetno mali broj ljudi prisutan. Iako su za ovaj slučaj uglavnom ispoštovane procedure propisane Zakonom o lokalnoj samoupravi, opšti utisak je da građani nisu dovoljno motivisani da učestvuju na ovim debatama zbog opšteg uverenja da one nisu svrsishodne, te da su retki slučajevi u kojima se uvažava njihove mišljenje o prioritetnim problemima, rešenjima i planovima.

Komunikacija između OCD i opštinskih vlasti se praktično zasniva na zasebnim, sporadičnim sastancima, koji se organizuju isključivo na zahtev OCD-a kada se pojavi neki problem ili eventualno inicijativa koju sprovodi i organizuje ta OCD. Ishod tih sastanaka, inicijativa i kampanja javnog zastupanja je potpuno sporadičan, te ne postoji generalni stav i mišljenje o uspešnosti uticanja na donošenje odluka. Na kraju se sve svede na volju predstavnika vlasti i konačna odluka bude njihova.

U pokretanju javnih kampanja zastupanja potreba građana, OCD najčešće koriste sopstvene metode komuniciranja sa građanima (istraživanja, ankete, javne debate i dr.). Ovo je jedina komunikacija od svih pomenutih, za koju se sa sigurnošću može reći da je dvosmerna, zbog proverenih alata i metoda koje OCD koriste kako bi došle do povratnih informacija. Međutim, opšte mišljenje i svest građana nije dostigla nivo uverenja da su OCD mesto gde mogu sami da dođu i zatraže pomoć u pokretanju različitih inicijativa za uključene u donošenje odluka.



Teorija o uključivanju u procese odlučivanje

U ovoj publikaciji najveću pažnju posvećujemo mogućnosti uključivanja u procese donošenja odluka na lokalnom nivou, uz ukazivanje na prava koje zakon obezbeđuje i prema centralnom nivou vlasti.

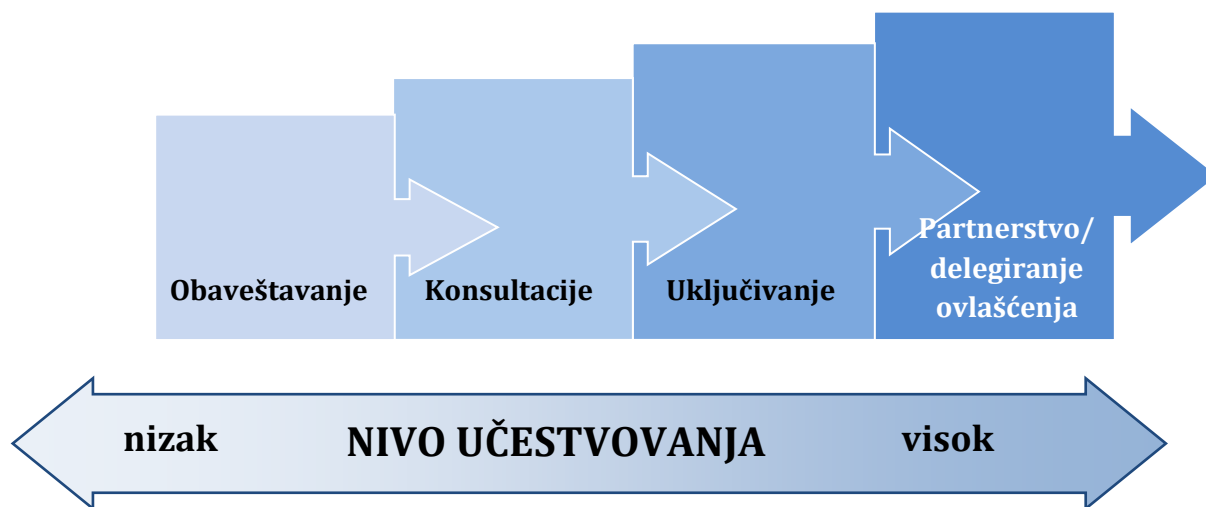
Osnovni vid učešća građana u lokalnoj vlasti su svakako lokalni izbori na kojima oni biraju organe vlasti. Sve evropske zemlje, manje-više imaju pored toga veoma široku lepezu oblika neposrednog odlučivanja građana o značajnim pitanjima lokalne zajednice. Građanima se zakonom garantuju prava na inicijative, peticije, prisustvo u lokalnoj skupštini, pravo na javnu debatu i posebno na referendum. U evropskim zemljama postoje izvesne specifičnosti u snazi svakog od ovih instrumenata ili njegovim korišćenjem u praksi, ali decenije razvoja demokratskog sistema su obezbedile javnost i demokratičnost rada države i svih nivoa lokalnih vlasti. Sistemski je obezbeđen prostor za snažan uticaj građana, interesnih grupa, nevladinih organizacija, asocijacija lokalnih vlasti i drugih aktera u procesima odlučivanja.

Različite klasifikacije oblika učešća građana su postavljene u pogledu građanskog učešća. Jedna od opšteprihvaćenih je klasifikacija koja se bavi intenzitetom učešća građana i uključuje sledeće nivoe: 1) obaveštavanje, 2) konsultacije; 3) uključivanje; 4) delegiranje ovlašćenja. Sa stanovišta institucija vlasti ova četiri stepena imala bi značenje sledećih obaveza 1) obaveze da se građanima daju informacije o „onome što radimo“; 2) obaveze da se od građana traži da se izjasne o svojim prioritetima; 3) obaveze da se od građana traži mišljenje o „onome šta radimo“; i 4) prepuštanja pune kontrole građanima (davanja građanima prava da odlučuju o određenim pitanjima).

Kroz ovu klasifikaciju možemo uspostaviti sledeće vidove saradnje građana i vlasti:

1. **Informisanje, otvorenost i transparentnost** rada vlasti. Ovaj vid saradnje se pravno postavlja kroz zakone o pristupu informacijama i zakone o transparentnosti rada institucija vlasti, kao i kroz svakodnevne informativne delatnosti institucija vlasti u vidu saradnje sa medijima i direktno sa građanima. Postavljanja informacija o radu institucija na njihovim službenim internet stranicama, takođe spada u ovaj vid saradnje.
2. **Dijalog između građana i vlasti** se može organizovati kroz: zborove građana, peticije, javne kritike, učešće u savetodavnim i radnim telima vlade, javne rasprave, debate i diskusije.
3. **Podela odgovornosti** se zasniva na pravu građana da neposredno učestvuju u odlučivanju i ogleda se u aktivnostima kao što su referendumi, građanske inicijative, rad lokalnih seoskih odbora i drugo.

Tabela 1. Oblici učešća građana u procesu donošenja odluka¹

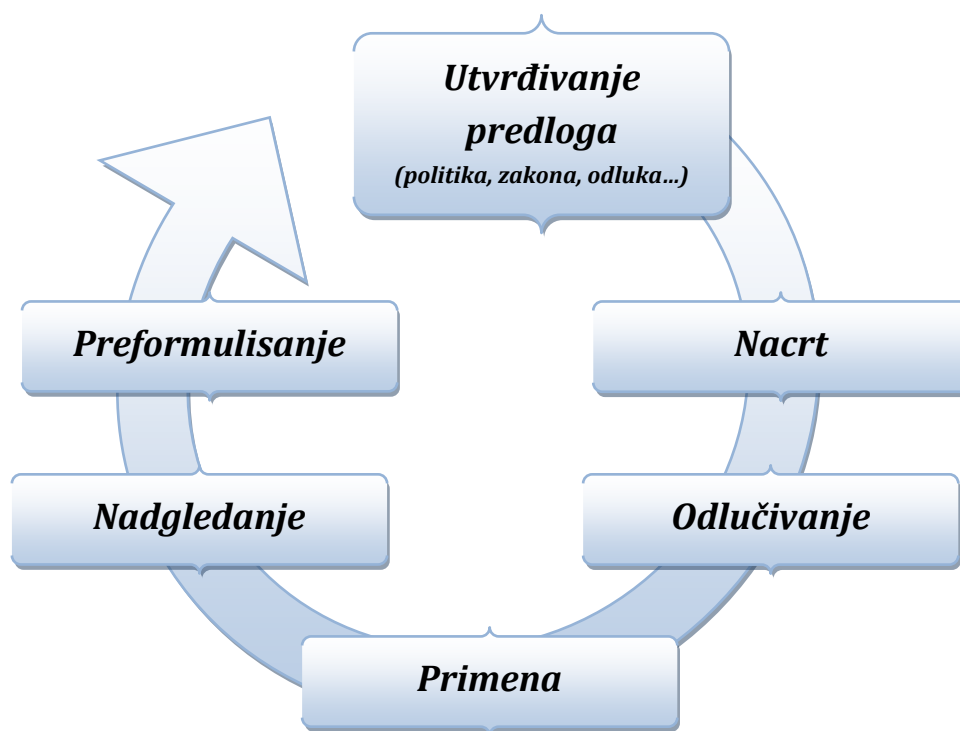


| | Obaveštavanje | Konsultacije | Uključivanje | Partnerstvo |
|-------------------------------|--|--|---|---|
| Vid saradnje građana i vlasti | Informisanje, otvorenost i transparentnost rada vlasti | Dijalog između građana i vlasti | | Podela odgovornosti |
| Obaveze institucija vlasti | Obaveze obaveštavanja javnosti o aktivnostima i delovanju vlasti | Obaveza uspostavljanja kontakta i diskusija sa građanima o potrebama, prioritetima u zajednici i mogućnostima uključivanja tih potreba i prioriteta u relevantne strategije ili politike | Obaveze da se građanima omogući prostor i vreme da učestvuju i daju mišljenje i doprinos onome što vlast radi | Prepuštanje pune kontrole građanima (građani koriste pravo da odlučuju o određenim pitanjima) |
| Mehanizmi | Svakodnevne informativne i delatnosti odnosa sa javnošću vlasti (saradnja sa medijima, internet i prezentacije u elektronskim i štampanim medijima, direktni kontakti sa građanima itd.) | Javne rasprave, učešće u savetodavnim i radnim telima vlasti, javna saslušanja, inicijative za donošenje akata, debate i diskusije, lokalni odbori | | Referendumi, građanske inicijative, rad lokalnih odbora |

¹ Izvor: studija „Učestvujem, dakle doprinosim“, Alumni Centar za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS); Sarajevo, maj 2010.

Kako se uključiti u različite faze tokom procesa donošenja odluka

Donošenje odluka se može podeliti u šest faza: određivanje programa rada, pravljenje nacrtu politika, donošenje odluka, sprovođenje, nadgledanje i preformulisane politika². Sve one omogućavaju građanima, organizacijama civilnog društva i vlastima, međusobni uticaj i saradnju.



O pitanjima koja se uvode u dnevni red politika, dogovaraju se parlament i vlada na nacionalnom nivou, kao i predsednici opštine i skupštine u opštini i lokalne vlasti uopšte, ali ga mogu oblikovati i OCD ili grupe OCD, putem kampanja i lobiranja o raznim pitanjima. One utvrđuju osnovne socijalne probleme koje bi trebalo rešiti. Upravo su OCD izvor brojnih inicijativa i inovacija na političkoj sceni. Njihove kampanje povećavaju svest javnosti o nizu javnih problema. Za vreme ove faze, NVO imaju za cilj da utiču na donosiocima odluka u ime kolektivnog interesa i ponašaju se na način koji je komplementaran sa debatama o politici.

² Izvor: Priručnik za uključivanje građana i civilnog društva u procese odlučivanja, primena kodeksa dobre prakse, Snežana Đorđević, Beograd, Građanske inicijative, 2011

Identifikacija i definisanje problema koji treba da se razreši je veoma važna faza procesa odlučivanja.

U njoj se utvrđuje problem, postojeće slabosti i objašnjavaju uzroci nastanka problema. Uzroci su, po pravilu kompleksni, pa često nije lako napraviti sveobuhvatnu analizu. Proces definisanja nije neutralan posao, nije apsolutno objektivan, jer su svi akteri na izvestan način subjektivni, što utiče na slabosti ili jednostranost analize. Često se kaže: „Šta zastupaš, zavisi od toga gde sediš“. Time se ističe da pogled svakog pojedinca zavisi od ambijenta u kome živi, od ideja koje ima i iskustava i informacija koje poseduje. Veoma je bitno da se u ovu fazu uključe eksperti, interesne grupe, javne institucije i privatni sektor, jer će svako od njih „baciti korisno svetlo“ na problem i naravno, daće svoje viđenje stanja i očekivanih pravaca rešavanja.

Pravljenje nacrtu politika

Javne vlasti obično imaju uhodane procedure za pravljenje nacrtu politika, u koje su NVO često uključene. To se odnosi na prepoznavanje problema, predlaganje rešenja i obezbeđivanje dokaza za predlog koji im je najvažniji i to uz pomoć, na primer, intervjuu ili istraživanja. Omogućavanje konsultacija trebalo bi da bude ključni elemenat u ovoj fazi, kao i razni oblici dijaloga pomoću kojih bi se prikupile ulazne informacije od ključnih zainteresovanih subjekata.

Formulisanje politika znači predlog akcije kojom se rešava utvrđeni javni problem. U ovoj fazi se procenjuje hitnost rešavanja problema i nudi se izbor optimalnih alternativa. Prilikom formulisanja, mora se voditi računa o mnogim specifičnostima datog problema i javne politike koja bi trebalo da ga razreši. Bitno je videti kolika je vidljivost problema, kolika je konfliktnost koju problem izaziva, zatim kolika je ekonomska cena realizacije politike, socijalna i politička prihvatljivost i konačno, koji su rezultati realizacije date političke opcije. Najbolje izgleda na uspeh imaju projekti koji su veoma vidljivi i jasni svim učesnicima, a nivo konflikata nizak. Obratno, projekti koji su slabo vidljivi i nejasni, a podrazumevaju visok nivo konflikata, imaju najmanje izgleda da se uključe u javnu politiku.

Donošenje odluka

Svaka država ima specifičnosti nacionalnog konteksta i zakonodavstva u pogledu oblika i procedura donošenja odluka o politikama. Tako se recimo, često traži da postoji direktiva vlade kojom je precizirano obavezno uključivanje civilnog društva (NVO, interesne grupe, grupe građana, itd.) u proces pravljenja nacrtu i predloga zakona u svakoj oblasti.

Zajedničke/uobičajene karakteristike su: vladine direktive o politici uspostavlja ministarstvo; ili u zakonodavstvu, usvajanje zakona putem parlamentarnog glasanja; ili obavezno održavanje javnog referenduma o nekim bitnim pitanjima, dok zakon dalje razrađuje način sprovođenja te referendumske odluke. Javne vlasti bi trebalo da

procene različite poglede i mišljenja pre nego što se donese odluka. Zbog toga, nacrti zakona i predlozi treba da budu otvoreni za ulazne informacije i češće za OCD. Za donosioce odluka je bitno da prikupe dovoljne i validne informacije i da se konsultuju sa svim akterima. Međutim, uvek treba imati u vidu da konačan izbor i odluku donose javne vlasti (država i lokalne vlasti), osim ako se odluka ne donosi na osnovu javnog glasanja, referenduma ili mehanizma zajedničkog donošenja odluka.

Proces donošenja odluka mogao bi se podeliti u dve faze:

- izbor najbolje opcije od ponuđenih
- konačno usvajanje politike

Primena (sprovođenje) politika

Sprovođenje politika je važna faza koja ne predstavlja kraj, već početak procesa realizacije određene politike. Ona se definiše kao skup aktivnosti usmerenih na realizaciju programa. Do osamdesetih godina prošlog veka u većini zemalja se smatralo da je donošenje zakona kraj posla, te se samom procesu primene zakona nije posvećivala velika pažnja. Vremenom je dokazano da takav pristup nije bio dobar, pa je srž brojnih reformi javne sfere upravo usmeren na rezultate.

Nov način upravljanja, koji su usvojili svi nivoi vlasti osamdesetih godina, podrazumeva stalno praćenje efekata rada, utvrđivanje uspeha i neuspeha, ispravljanje slabosti i dalje razvijanje uspešnih programa. Tri aspekta primene politike su veoma bitna: organizacija, interpretacija i primena. Organizacija predstavlja obezbeđivanje resursa i metoda neophodnih za realizaciju programa. Interpretacija je bitan činilac koji znači prevođenje krutog i formalnog jezika programa javne politike (zakoni, planovi, direktive i regulatorni zahtevi) na jezik koji svi građani mogu lako razumeti. Primena je rutinsko obezbeđivanje usluga, plaćanja i drugih obaveza prema programskim ciljevima i instrumentima.

Fazom primene/sprovođenja prevashodno se bavi izvršna vlast i ona ima izvesnu diskreciju. U procesu sprovođenja politike mogu nastati konflikti i to obično o pitanjima koja nisu razjašnjena u samom procesu kreiranja i usvajanja politike. Ovo je faza u kojoj je većina NVO najaktivnija, na primer u pružanju usluga i u realizaciji projekta. Dobar deo posla koji NVO urade u prethodnim fazama, odnosi se na pokušaje da utiču na sprovođenje politika. Ova faza je posebno značajna za obezbeđenje ispunjavanja nameravanog cilja i u njoj je bitno da postoji dostupnost informacijama o očekivanjima i mogućnostima i aktivno partnerstvo svih subjekata (vlasti, OCD, građani).

Nadgledanje

Osnovni smisao ove faze realizacije politike je niz akcija kojima se analizira da li se politika ostvaruje i da li se njome kvalitetno i uspešno ostvaruju namere i ciljevi. Vladini

programi su po pravilu u materijalnom i socijalnom smislu veoma vredni, pa je bitno pažljivo pratiti kvalitet realizacije programa. Metodi nadgledanja i vrednovanja politike su veoma bitni i raznovrsni. Neke od osnovnih metoda su analize troškova i koristi, analiza troškova i efekata, kao i raznovrsni metodi procenjivanja ostvarenih vrednosti programa. Važnu ulogu u ovome imaju svi subjekti: skupština, centralna ili lokalne vlasti, interesne grupe, OCD itd. Uloga OCD je veoma bitna i one bi trebalo što pažljivije da nadgledaju sprovođenje politike i da procenjuju rezultate sprovedene politike. Važno je imati operativni sistem monitoringa koji je delotvoran i transparentan i koji osigurava da politika/program postigne nameravanu svrhu.

Podaci do kojih se dolazi nadgledanjem politike, ukazuju na to da li treba nastaviti s primenom usvojene politike na isti način ili je treba dalje razvijati, proširiti njen obim i podizati njen kvalitet. U ovom procesu se često javljaju nove potrebe i problemi, pa su tada neophodni preformulisanje i korekcija date javne politike i stvaranje novih programa i projekata.

Preformulisanje

Znanje stečeno procenom sprovođenja politike, skupa s rastućim potrebama društva, često zahteva preformulisanje politike. Ono se mora zasnivati na pristupu informacijama i mogućnostima za dijalog kako bi se ustanovile potrebe i dale nove inicijative. To preformulisanje dozvoljava započinjanje novog ciklusa donošenja odluka.

Zakonske regulative za uključivanje građana u odlučivanje na Kosovu

Ustav Kosova garantuje građanima uključivanje u procese donošenja odluka na nivou osnovne teritorijalne jedinice lokalne samouprave – opštine članom 124., gde u stavu 1. piše: „*Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.*”

Zakon o lokalnoj samoupravi (Br.03/L-040) propisuje mehanizme neposredne demokratije i učestvovanja građana, u Poglavlju IX.

Član 68. pod nazivom Javne informacije i konsultacije, u stavu 1. glasi: „*Svaka opština održava periodično, a najmanje dva puta godišnje, javni sastanak na kome svaka osoba ili organizacija zainteresovana za opštinu, može da prisustvuje.*“, „*Jedan od sastanaka treba biti održan tokom prvih šest meseci u godini.*“. U istom članu, u stavu 3. stoji: „*Dodatno na gore pomenutim javnim sastancima, opštine su obavezne da informišu građane opštine o svim bitnim planovima ili programima od javnog interesa, što ce biti regulisano Statutom opštine.*”

Član 69. Pravo na peticiju propisuje: *“Svaka osoba ili organizacija zainteresovana za opštinu imaće pravo da preda peticiju Skupštini opštine, o bilo kojoj stvari koja potpada pod dužnosti i odgovornosti opštine.”*

Član 70. Građanska inicijativa, stav 1. glasi: *“Građani mogu pokrenuti inicijativu da predlažu uredbe u okviru nadležnosti opštine, na usvajanje skupštini ili uz pomoć glasova građana u skladu s primenljivim pravom.”*

Član 71. Referendum, stav 1. glasi: *“Građani opštine mogu zahtevati da uredba Skupštine opštine usvojena u Skupštini opštini, bude predata na potvrđivanje na referendumu.”*

Član 72. Smena gradonačelnika, stav 1. naglašava: ***„Građani opštine mogu preduzeti inicijativu za smenu gradonačelnika.“***

Član 73. Konsultativne komisije, stav 1. nalaže: *„Skupština opštine će obrazovati savetodavne komisije po sektorima, u svrhu omogućavanja učestvovanja građana u procesu donošenja odluka.“*, a stav 2. dopunjava: *„Članstvo u komisijama čine građani i predstavnici nevladinih organizacija“.*

Administrativno uputstvo za transparentnost u opštinama (br. 01/2015), Član 3. Sednice Skupštine opštine i odbora, stav 1. glasi. *„Sednice Skupštine opštine i odbora su otvorene za javnost i predstavnike sredstava informisanja i zainteresovanih subjekata za pitanja koja su predmet diskusije“.* Osim već pomenutih mehanizama, ovo uputstvo u Članu 7., pod nazivom Sastanci gradonačelnika sa građanima, upućuju na *„Gradonačelnik, u sklopu svojih nadležnosti, treba da realizuje sastanke sa građanima sa ciljem direktnog upoznavanja sa problemima sa kojima se građani suočavaju, kao i da sasluša njihove predloge za rešavanje tih problema koje su pod nadležnošću izvršnih organa opštine“.*

U slučaju kada opština ili skupština opštine ne prihvataju intervenciju građana na neki opštinski akt, građani imaju pravo žalbe Ministarstvu administracije lokalne samouprave po članu 85.

Žalbe građana definišu: *„Žalbe građana protiv administrativnog akta opštinskih organa će biti pregledane u skladu sa zakonom o administrativnoj proceduri.“*, upućujući na Zakon o administrativnoj proceduri.

Ministarstvo administracije lokalne samouprave je takođe izdalo administrativno uputstvo pod nazivom „Za dogovor o saradnji opštine sa selima, boravištima i urbanim naseljima“ (br. 2008/08). Član 1. ovog uputstva glasi *„Ovo Administrativno uputstvo ima za cilj da putem saradnje opštine sa selima, prebivalištima i urbanim naseljima, obezbedi pružanje efikasne javne usluge, kao i ispunjavanje zakonskih zahteva svih građana“.*

Primeri - značaj uključivanja OCD

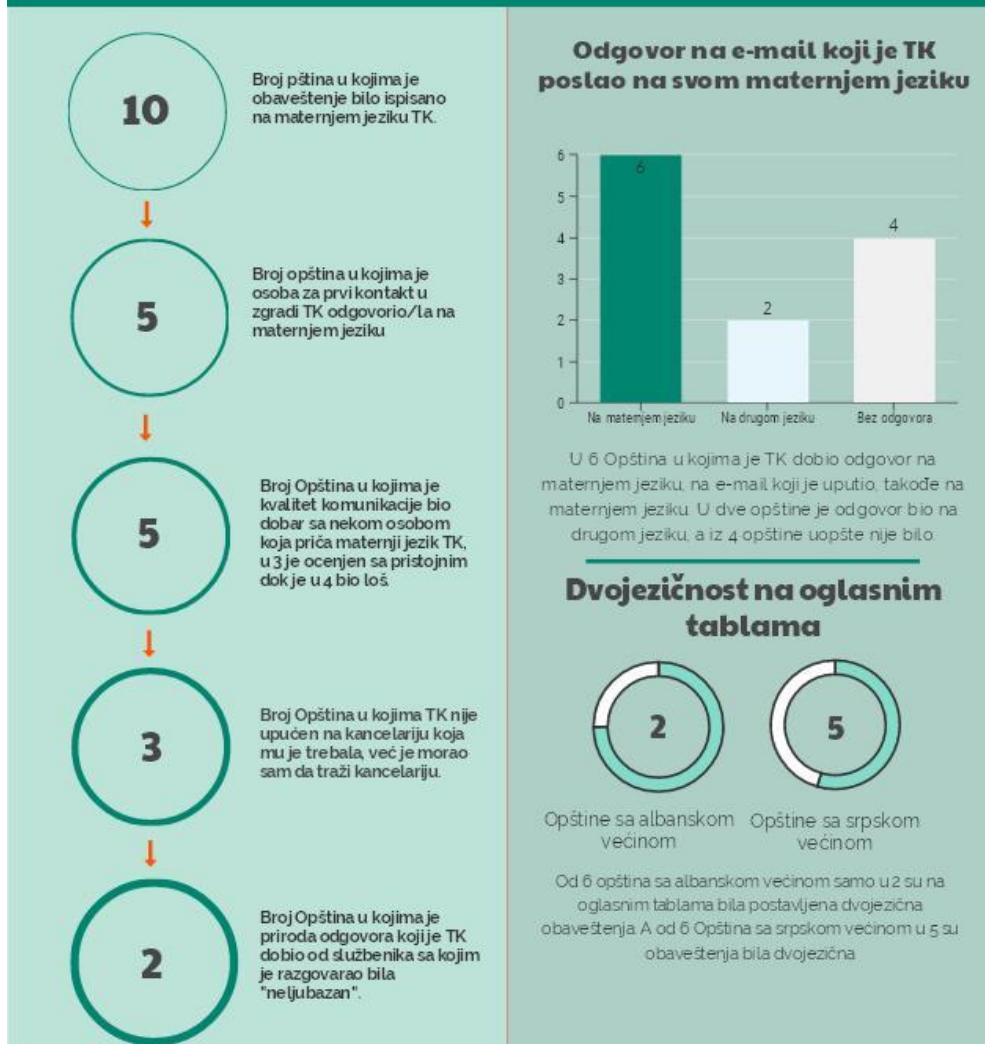
Organizacija: **Komunikacija za razvoj društva (CSD)**

Projekat: **“Podrška naporima poverenika za jezike na unapređenju upotrebe zvaničnih jezika u 12 partnerskih opština na USAID-ovom projektu „Unapredimo Kosovo zajedno”**

Mesto sprovođenja: **opštine: Gračanica, Novo Brdo, Ranilug, Parteš, Klokot, Štrpce, Peć, Istok, Klina, Gnjilane, Obilić i Vučitrn**

Aktivnost koja je sprovedena se zvala „Tajni klijent“, a pre pokretanja aktivnosti, CSD je sproveo obuku za sve aktiviste o ponašanju tajnog klijenta, scenarijima i metodologiji. Tajni klijenti su posetili opštinske službe i tražili informacije koje su dostupne građanima na jednom od dva službena jezika, a uvek na jeziku zajednice koja je manjinska u dotičnoj opštini. Svrha ove aktivnosti je bila da se prikupi reprezentativni uzorak informacija o uobičajenoj praksi lokalnih organa vlasti u svih 12 opština, te da li se pridržavaju Zakona o upotrebi jezika. Nakon sprovođenja ove aktivnosti, CSD je u svakoj od opština organizovao debatu, kojoj su prisustvovali predstavnici lokalne samouprave, civilnog društva, medija, aktivni članovi društva, ali najčešće i Poverenik za jezike. Na debatama je, između ostalog, predstavljen izveštaj tajnog klijenta, koji je za rezultat imao vršenje pritiska na lokalne samouprave da se više pridržavaju Zakona o upotrebi jezika.

Rezultati istraživanja "TAJNI KLIJENT" u 12 Opština na Kosovu



Organizacija: **Gračanačka inicijativa za održivi razvoj (GIOR)**

Projekat: **"Kampanja za izmeštanje divlje stočne pijace iz centra Gračanice"**

Mesto sprovođenja: **Opština Gračanica**

Cilj projekta je bio da se pokrene lokalna samouprava na rešavanje problema divlje stočne pijace i njeno izmeštanje iz centra sela na lokaciju koja ima uslove za obavljanje te delatnosti. Očekivani rezultati ove kampanje javnog zastupanja su bili da opštinska odeljenja donesu odluke na svim relevantnim nivoima i sprovedu ih, ali i da se u budžet za narednu godinu isplanira budžetska linija za opremanje nove lokacije za stočnu pijacu.



Organizacija: **Beogradska otvorena škola (BOŠ)**

Regionalna studija: **“Čekajući EU: Uloga OCD u ‘novom pristupu’ politike proširenja”³**

Mesto sprovođenja: **Zemlje regiona zapadnog Balkana**

Partneri u regionalnom istraživanju: Centar za razvoj nevladinih organizacija (CRNVO) iz Crne Gore i tim istraživača sa Univerziteta u Trentu

³ "Out of the EU Waiting Room: Civil Society Participation in the Light of the 'New Approach' to Enlargement to the Western Balkans", Beogradska otvorena škola, Beograd, 2015 godina

Koliko organizacije civilnog društva (OCD) na području Zapadnog Balkana koriste priliku da – u sklopu novog pristupa proširenja EU – unaprede i ojačaju demokratske mehanizme i praksu učešća građana u procesu donošenja odluka? Ovo pitanje bilo je predmet regionalnog istraživanja sprovedenog u 2015. godini.

Crna Gora

Na početku pregovora Crne Gore o pristupanju EU, Vlada je donela rešenje o pregovaračkoj strukturi, na osnovu kojeg su organizacije civilnog društva (OCD) neposredno uključene u pregovaračku strukturu. Ova mogućnost je nastala kao rezultat napora koje su uložile OCD i spoljašnjeg pritiska koji je vršila EU. Međutim, iako su OCD uključene u pregovaračku strukturu, postoje i inicijative koje deluju spolja. Tako je formirana koalicija od 15 organizacija civilnog društva koje učestvuju u praćenju pristupnih pregovora u okviru Poglavlja 23. Ova koalicija je osnovana u cilju obezbeđivanja visokog nivoa transparentnosti procesa pregovora Crne Gore o pristupanju EU. Nekoliko organizacija civilnog društva koje učestvuju u ovoj inicijativi, takođe su deo pregovaračke strukture. Iako postoji formalizovano učešće civilnog društva, izraženo je nezadovoljstvo onim što se dešava u radnim grupama. Naime, postoji neravnomerna pozicija OCD u odnosu na predstavnike javnih vlasti, u pogledu pristupa informacijama od značaja za proces pregovora.

Srbija

Na početku procesa pregovora o pristupanju Srbije EU, modalitet saradnje civilnog društva i organa javnih vlasti nije formalizovan i predstavnici OCD nisu neposredno angažovani kao članovi pregovaračkih grupa. Ipak, vlada je prepoznala značaj civilnog društva u ovom procesu i kroz više dokumenata istakla da će proces biti inkluzivan i transparentan. Nakon prve godine procesa pregovora, Vlada je prepoznala Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) kao institucionalizovani kanal za komunikaciju i konsultacije sa civilnim društvom tokom procesa pregovora o pristupanju. Pored toga, stručnjaci koji dolaze iz civilnog društva, imenovani su za članove Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju. Prema tome, iako je Vlada jasno povukla liniju time što u pregovaračku strukturu nije zvanično uključila OCD, početne pozicije organizacija civilnog društva promenile su se u određenoj meri. Pored NKEU, postoje i druge platforme OCD za praćenje procesa pregovora, poput: koalicije PrEUgovor, Koalicije 27, Pregovori o pregovorima i dve regionalne inicijative – Istočna Srbija na putu ka EU i Banatska platforma. Premda postoji više inicijativa i mreža/platformi za praćenje procesa pregovora o pristupanju EU, istraživanje urađeno za potrebe studije, ukazuje na nedovoljnu aktivnost OCD, kao i da su primeri dobre prakse učešća OCD retki, prisutni samo u određenim slučajevima i uslovljeni spremnošću nadležnog ministarstva na saradnju.

Albanija

Kao vladino telo zaduženo za saradnju sa civilnim društvom u Albaniji, Agencija za podršku civilnom društvu obezbeđuje finansijsku pomoć za OCD. Takođe, Ministarstvo za evropske integracije je formiralo posebno odeljenje za saradnju sa civilnim društvom. Međutim, konsultacije sa civilnim društvom u okviru zakonodavnog procesa nisu zadovoljile osnovni nivo usled uzajamnog nepoverenja između Vlade i OCD, kao i zbog nedostatka jasnih pravila učešća civilnog društva u procesu donošenja odluka. Nedavno je donet Zakon o javnim konsultacijama, u cilju definisanja proceduralnih normi za transparentnost i učešće javnosti u odlučivanju na nacionalnom nivou. S druge strane, učešće civilnog društva u kreiranju javne politike i dalje je ograničeno i ima veoma male efekte: državna uprava nije dovoljno zainteresovana, kapaciteti OCD su nedovoljni za uključivanje u aktivnosti javnog zagovaranja, a konsultacije su tek sporadične i nedelotvorne.

Bosna i Hercegovina

Problem podele različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini utiče, između ostalog, i na učešće OCD u procesu kreiranja politika. U nacionalnom pravu ne postoje izričite odredbe kojima se neposredno uređuje učešće civilnog društva u procesu odlučivanja. U poređenju sa drugim zemljama u regionu, ne postoji specijalizovano telo zaduženo za saradnju sa OCD. Kao posledica toga, učešće OCD u procesu donošenja odluka ograničeno je nejasnim pravnim okvirom ali i nedovoljnim kapacitetima samih OCD. Jedan od primera je inicijativa OCD za reformisanje Strukturnog dijaloga o pravosuđu: predlog je bio da se civilno društvo uključi u dijalog kao treća strana, pored nacionalnih i evropskih državnih službenika. Nakon intervencije Delegacije EU, OCD su zaista uključene u prošireni dijalog o novim tačkama ove agende. Međutim, to je bio slučaj na samo jednom zasedanju, tako da je učešće OCD u Bosni i Hercegovini i dalje retko.

Makedonija

Pitanje učešća javnosti u procesu donošenja odluka u Makedoniji uređeno je Ustavom, ali i drugim aktima, poput Zakona o lokalnoj samoupravi ili usvojenog Kodeksa dobre prakse za učešće OCD u kreiranju javnih politika. Revizija Nacionalne strategije za mlade može se istaći kao dobar primer učešća javnosti u odlučivanju u Makedoniji. Prva Nacionalna strategija za mlade je pripremljena u saradnji državnih organa nadležnih za politiku o mladima i omladinskih udruženja okupljenih u Koaliciji omladinskih organizacija. Ove organizacije su između ostalog bile aktivne u uspešnim protestima

protiv Zakona o mladima 2011. godine. Reforma Nacionalne strategije za mlade otpočela je 2015. godine i Koalicija je bila uključena kako bi se obezbedilo učešće OCD. Osim toga, mogućnost za učešće javnosti u izradi nove strategije data je putem zvanične internet stranice. Uprkos činjenici da je proces revizije ovog dokumenta bio osmišljen kao participativan, aktivisti su izrazili zabrinutost da bi Vlada mogla da odbaci ovakav pristup, usled sve veće politizacije debate i neprijateljskog stava Vlade prema OCD.

Kosovo

Pravni okvir Kosova je prilično povoljan kada je reč o učešću OCD, iako nema neke posebne institucije koja se bavi pitanjima civilnog društva. Ipak, praksa uključivanja javnosti u odlučivanje i dalje je nedovoljna i sporadična. Na primer, od 2011. godine, 90% zakona je izrađeno bez učešća civilnog društva. Međutim, odgovor civilnog društva i dalje je snažan kada se radi o zakonima koji su u suprotnosti sa standardima EU, građanskim i ljudskim pravima. Osim toga, OCD su načelno uključene (ali bez mogućnosti da zaista utiču na odluke) i u rad Nacionalnog saveta za evropske integracije, koji predstavlja centralno telo zaduženo za koordinaciju aktivnosti evropskih integracija Kosova.

Istraživanje pokazuje da su zemlje Zapadnog Balkana uspostavile različite mehanizme i prakse za uključivanje civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, kao i to da se uspesi i rezultati razlikuju od zemlje do zemlje i od jedne oblasti javne politike do druge.

Zaključci i preporuke

Pokušaji da se analiziraju odnosi i utvrdi eventualno postojanje saradnje između građana, civilnog društva i organa centralnih i lokalnih vlasti u obuhvaćenim opštinama, na Kosovu se mogu definisati kao kompleksna i teška pitanja. Dok sa jedne strane postoje pojedinačni primeri dobre prakse koji se baziraju na razumevanju, toleranciji i razvijanju partnerstva i međusobnom uvažavanju, dotle je i dalje generalno evidentno postojanje netrpeljivosti i odbojnosti između ova tri aktera, uglavnom motivisano mnogim predrasudama i stereotipima o kvalitetu posla koji OCD, odnosno vlasti obavljaju, kao i o njihovim stvarnim interesima i ciljevima.

Preporuke za lokalne institucije vlasti obuhvaćene ovim priručnikom

- Imenovati koordinatora javnih debata (koji bi bio zadužen za sprovođenje celokupnog procesa javnih konsultacija, prikupljanje komentara i njihovo grupisanje i dostavljanje na analiziranje nadležnim organima vlasti)
- Intenzivnije sprovođenje javnih konsultacija
- Uključivanje građana u ranoj fazi izrade akata
- Povećati transparentnost i otvorenost ranih faza odlučivanja
- Aktivno i intenzivno motivisanje građana za uključivanje u odlučivanje
- Podržati rad i povećati ulogu lokalnih seoskih saveta u odlučivanju
- Razviti i povećati svest o važnosti saradnje sa civilnim sektorom.

Preporuke za OCD i građane

- Razvijanje informativne i zagovaračke kampanje o već postojećim mehanizmima za učešće građana u procesima donošenja odluka, kao i o onima koji još uvijek nedostaju
- Zauzimanje proaktivnijeg stava građana po pitanju učešća u procesima odlučivanja
- Organizovati sistematsku i kontinuiranu edukaciju OCD-a o procesu izrade i učešća u donošenja akata
- Razvijanje analitičkih i istraživačkih sposobnosti

NVO Komunikacija za razvoj društva (CSD)

Ul. Cara Lazara bb

Gračanica, 10500

www.csdkosovo.org

