

Delegacija Evropske unije u Srbiji
Vladimira Popovića 40/V, 11070 Novi Beograd
Tel: +381 11 308 3200
e-mail: delegation-serbia@eeas.europa.eu
web: www.europa.rs

Centar za slobodne izbore i demokratiju – CeSID;
Belimarkovićevea 9, 11000 Beograd
Tel: +381 11 2852 886
e-mail: cesid@cesid.rs
web: www.cesid.rs



Projekat finansira Evropska unija
u okviru EIDHR programa



UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA U BUJANOVACU, PREŠEVU I MEDVEĐI

PROBLEMI, IZAZOVI I PREPORUKE





UČEŠĆE GRAĐANA U DONOŠENJU ODLUKA U BUJANOVCU, PREŠEVU I MEDVEĐI

— PROBLEMI, IZAZOVI I PREPORUKE —

Belkić Vanesa
Antić Miloš
Radović Selena

Beograd, jul 2016.



Projekat finansira Evropska unija
u okviru EIDHR programa

Izdavač:

CeSID

Urednik:

Danijela Jović

Autori:

Belkić Vanesa

Antić Miloš

Radović Selena

Prelom i oblikovanje:

Koncepta, Beograd

Štampa:

La Mantini, Beograd

Tiraž: 100**Godina:** 2016

CIP-Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд



Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Evropske unije. Njen sadržaj predstavlja isključivu odgovornost autora i ni u kom slučaju ne predstavlja stanovište Evropske unije.

Sadržaj

4	Skraćenice
5	Metodološki okvir istraživanja
6	Tri stuba građanskog aktivizma: pravni okvir, politička volja, politička kultura participacije
9	Otvorenost lokalne samouprave i zainteresovanost građana za učešće u donošenju propisa
13	Pravni okvir i forme neposrednog učešća građana u donošenju propisa
17	Učešće organizacija civilnog društva u procesu donošenja odluka
21	Učešće mladih i žena u procesima donošenja propisa
25	Ključni istraživački nalazi i preporuke
28	Literatura i izvori

Metodološki okvir istraživanja

Skraćenice	
AP	Akcionni plan
EIDHR	Program Evropske unije koji ima za cilj promociju demokratije i ljudskih prava (European Instrument for Democracy and Human Rights)
JLS	Jedinica lokalne samouprave
LER	Lokalni ekonomski razvoj
LS	Lokalna samouprava
KzM	Kancelarija za mlade
OCD	Organizacija/e civilnog društva
SO	Skupština opštine
SLOR	Strategija lokalnog održivog razvoja
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije
UN	Ujedinjene nacije

Istraživanje učešća građana, posebno mladih i žena, u procesima donošenja političkih odluka u opštinama Bujanovac, Preševo i Medveđa sprovedeno je u okviru projekta „Podrška demokratizaciji u Preševu, Bujanovcu i Medveđi“, koji kao koordinator sprovodi Centar za slobodne izbore i demokratiju–CeSID zajedno sa partnerskim organizacijama–CRC Bujanovac, IHC Preševo i GO-JA Medveđa. Projekat finansira Evropska unija u okviru EIDHR programa. Za sprovođenje istraživanja i pisanje ove analize angažovan je Centar za ravnomerni regionalni razvoj–CenTriR iz Beograda.

Istraživanje je sprovedeno sa ciljem utvrđivanja stvarnog stepena građanskog učešća u donošenju političkih odluka u Preševu, Medveđi i Bujanovcu, sa posebnim fokusom na participaciju mladih, žena i ranjivih grupa u procesima formulisanja, sprovođenja i praćenja lokalnih javnih politika. Predmet istraživanja je bila otvorenost lokalnih samouprava za konsultovanje i uključivanje građana u ove procese; postojanje pravnih, proceduralnih i strukturnih pretpostavki na lokalnom nivou za građansko učešće; procena zainteresovanosti građana i organizacija civilnog društva (OCD) da učestvuju u procesima donošenja odluka, kao i identifikacija najčešćih formi njihovog uključivanja i primera dobre prakse. Istraživanje je sprovedeno u periodu jun-jul 2016. godine i obuhvatalo je dvoetažno terensko i desktop istraživanje.

Terensko istraživanje je realizovano u periodu od 27.06–2.07.2016. godine u opštinama Bujanovac, Preševo i Medveđa i obuhvatalo je sprovođenje 33 dubinska intervjua sa predstavnicima lokalne samouprave, OCD i medija. Dubinski intervjui su vođeni na osnovu upitnika koji je sadržao 15 opštih pitanja za sve ispitanike, kao i posebne odeljke sa pitanjima koja su bila namenjena svakoj ciljnoj grupi posebno - lokalnoj samoupravi, OCD i medijima, kako bi se ispitala njihova lična iskustva u dosadašnjim procesima formulisanja i sprovođenja lokalnih javnih politika. Broj obavljenih dubinskih intervjua u svakoj opštini je zavisio od njene veličine, kao i od razvijenosti civilnog i medijskog sektora. Tako je u Bujanovcu sprovedeno 15 intervjua (5 sa predstavnicima LS, 8 sa OCD i 2 sa lokalnim medijima), u Preševu 10 intervjua (4 sa predstavnicima LS, 4 sa OCD i 2 sa medijima) i u Medveđi 8 intervjua (3 sa predstavnicima LS, 4 sa OCD i 1 sa medijima). Prilikom izbora ispitanika posebno je vođeno računa da ispred lokalne samouprave budu intervjuisani službenici koji su neposredno upoznati sa predmetom istraživanja, te su među njima bili predstavnici Skupštine opštine, saveta za mlade, saveta za međunarodne odnose, komisije za rodnu ravnopravnost i opštinske uprave. Na identičan način je pristupano selekciji OCD, te su tokom istraživanja intervjuisani predstavnici organizacija koje se prevashodno bave unapređenjem položaja mladih, žena, Roma i osoba sa invaliditetom.

Desktop istraživanje je obuhvatalo pretragu, struktuiranje i analizu podataka dobijenih iz relevantnih izvora, kao što su opšti i pojedinačni pravni akti lokalnih samouprava, zvanične Internet prezentacije opština, izveštaji, analize, publikacije i baze podataka javnih institucija i OCD, koje sadrže podatke relevantne za predmet ovog istraživanja.

Tri stuba građanskog aktivizma: pravni okvir, politička volja, politička kultura participacije

Učešće javnosti predstavlja planiran i pripremljen proces u kome zainteresovani građani, organizacije civilnog društva i predstavnici vlasti zajednički učestvuju u kreiranju javnih politika pre nego što se politička odluka donese. To je saradnički proces rešavanja problema s ciljem kreiranja politika s većim stepenom legitimiteta.

(P. Nanz, S. Dalferth)

Čini se da je potreba za efikasnim korektivnim mehanizmima posredničke demokratije danas potrebna nego ikada, ne samo u tranzicionim zemljama, poput naše, već i u stabilnim zapadnim demokratijama. Postkomunistička tranzicijska društva decenijama ne mogu da se oslobode primesa autoritarne političke kulture, u kome je vrednosna percepcija građanskog aktivizma pretežno negativna, a pored toga građani skrhanii borbom za golu egzistenciju nisu u stanju da osveste svoje „političko biće“, što izuzetno raduje većinu političkih subjekata i takmaca za pozicije vlasti. Na taj način politička arena ostaje prostor za isplativu trgovinu opštim dobrom u korist ličnih, partijskih ili korporativnih interesa, a ne mesto gde se kroz političke procese nastoje doneti odluke koje će u datim okolnostima proizvesti optimalne efekte na planu održivog razvoja, bezbednosti, vladavine prava, dobre uprave, društvene solidarnosti, itd. političke zajednice u celini i svih njenih građana. Upravo zato, učešće javnosti u formulisanju, sprovođenju i praćenju javnih politika može biti brana potpunom „otuđenju“ suvereniteta građana, koji se, usled efikasnosti donošenja odluka i složenosti upravljanja savremenim političkim zajednicama sa velikim brojem članova, danas ostvaruje posrednim putem, preko slobodno izabranih predstavnika.

Forme neposrednog učešća građana u donošenju odluka, kao korektivni elementi predstavničke demokratije, posebnu važnost dobijaju na lokalnom nivou na kome se upravo donose odluke koje na najdirektniji način utiču na kvalitet njihovog života, te su od posebnog značaja i interesa za građane. One svoje normativno uporište imaju u nizu međunarodnih akata iz kojih su principi neposredne demokratije i građanskog učešća inkorporirani u nacionalna zakonodavstva demokratskih država, pa i u zakonodavstvo Republike Srbije.

Tabela 1. Pravni okvir koji reguliše neposredno učešće građana u procesima donošenja odluka na evropskom i nacionalnom nivou

Dokumenti UN i Saveta Evrope o neposrednom učešću građana	Pravni okvir za neposredno učešće građana u Republici Srbiji
1. Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, UN (1948)	1. Ustav Republike Srbije (2006)
2. Međunarodni pakt o građanskim i ljudskim pravima, UN (1966)	2. Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi (1994)
3. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Savet Evrope (1985)	3. Zakon o lokalnoj samoupravi (2007)
4. Evropska povelja o učešću mladih u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou, Savet Evrope (1992)	4. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004)
5. Evropska povelja o aktivnom građanstvu, Savet Evrope (2006)	5. Zakon o udruženjima (2009)
6. Dopunski protokol uz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi o pravu na učešće u poslovima lokalnih zajednica, Savet Evrope (2009)	6. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa (2014)
7. Kodeks dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka, Savet Evrope (2009)	7. Statuti opština i gradova
8. Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope	

Normativno regulisanje neposrednog učešća građana predstavlja samo prvi potporni stub učešća javnosti u procesima odlučivanja, koji omogućava i garantuje pravo građana da učestvuju u kreiranju javnih politika, pre nego što o njima bude doneta konačna politička odluka. Sve jedinice lokalne samouprave (JLS) u Srbiji su svojim statutima, u skladu sa Zakonom¹, predvidele tri neposredna oblika učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave: *građansku inicijativu, zbor građana i referendum*. Međutim, nalazi istraživanja o obimu i intezitetu učešća građana kroz ova tri oblika neposredne demokratije u periodu od 2002. do 2010. godine² u Srbiji, koje je sproveo Centar za slobodne izbore i demokratiju CeSID, ukazuju na nedovoljnu zastupljenost ovih oblika neposrednog učešća u prethodnoj deceniji, pre svega u velikim opštinama i gradovima u kojima je broj ovih inicijativa bio gotovo zanemariv.³ Ovakvi nalazi nisu veliko iznenađenje, jer samo postojanje regulativnog okvira, svakako, nije i garancija obimnijeg

¹ Zakon o lokalnoj samoupravi (*Sl. glasnik RS*, br. 129/2007 i 83/2014), Član 67 - 70

² „Neposredno učešće građana u životu lokalne zajednice“, 39-52. str., Centar za slobodne izbore i demokratiju i Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2011.

³ U periodu od 2002-2010. godine referendumima su održani u 57 od 163 JLS, dok su u istom periodu zborovi građana održani samo u 35 JLS.

i intezivnijeg građanskog aktivizma, ukoliko nisu ispunjena dva dodatna uslova – postojanje političke volje za sprovođenje postojeće regulative i postojanje svesti o značaju i zainteresovanost građana da deo privatnog vremena posvete angažmanu zarad rešavanja problema od opšteg interesa zajednice u kojoj žive. A ovo je, upravo, klizav teren u siromašnim tranzicionim društvima, gde uglavnom postoji samo deklarativna privrženost evropskim standardima i vrednostima, bez stvarne političke volje da se usvojeni propisi efektivno primenjuju, a nedostatak participativne političke kulture i borba za ličnu egzistenciju parališu aktivističke potencijale građanstva i drže ih na niskom nivou.

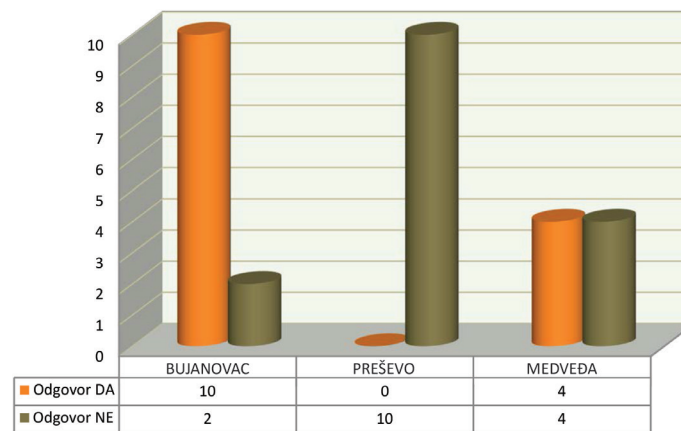
Kakva je generalna zainteresovanost građana Srbije da učestvuju u demokratskim procesima? Prema nalazima redovnih godišnjih istraživanja na ovu temu, koje sprovodi Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, još uvek manje od trećine građana učestvuje u političkom životu uopšte ili bar veruje u efikasnost građanskog učešća. Zainteresovanost građana za političke procese i njihova spremnost da utiču na njih je očekivano veća kada je reč o lokalnom (32%) u odnosu na nacionalni nivo vlasti (20%). U proseku svaki četvrti građanin (28%) je izrazio želju da utiče na odluke vlasti u opštini u kojoj živi⁴, ali u prethodnih godinu dana samo njih 12% je učestvovalo u nekoj lokalnoj akciji ili inicijativi, i to najčešće samo kroz potpisivanje peticije, dok je u ostalim formama neposrednog učešća broj uključenih građana bio izuzetno mali (između 1% i 6% građana). To se delimično da objasniti i nalazom da tek 17% građana misli da „obični“ ljudi svojim angažovanjem mogu da utiču na promene u svojoj lokalnoj zajednici, tj. mnogo je više onih koji na građanski aktivizam gledaju kao na gubljenje vremena. Ovo su, dakle, konture opšte slike javnog mnjenja o učešću građana u procesima odlučivanja u Srbiji. Kakva je ta slika u tri opštine na jugu Srbije – Bujanovac, Preševo i Medveđa, da li i koji od tri ključna stuba građanskog aktivizma (regulativa, politička volja i participativna politička kultura) nedostaje u ovim lokalnim zajednicama biće analizirano u narednim poglavljima.

⁴ Istraživanje „Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji 2015. godine“, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, septembar 2015.

Otvorenost lokalne samouprave i zainteresovanost građana za učešće u donošenju propisa #Bujanovac #Preševo #Medveđa

Na pitanje da li građani imaju dovoljno mogućnosti i prilika da učestvuju u formulisanju lokalnih javnih politika u Bujanovcu, Preševu i Medveđi, skoro $\frac{3}{4}$ ispitanika je dalo odričan odgovor. Potpuna zatvorenost lokalne samouprave za saradnju sa građanima je prisutna u opštini Preševo gde su svi ispitanici, uključujući i predstvanike opštinske uprave, istakli da građani do sada nisu imali nikakvih mogućnosti da utiču na procese donošenja odluka na lokalnom nivou. U odnosu na ostale dve opštine, opština Medveđa je do sada pružala daleko više mogućnosti za neposredno uključivanje građana, jer je polovina ispitanika (4 od 8) istakla da u njihovoj opštini ima mogućnosti za uključivanje građana u donošenje odluka.

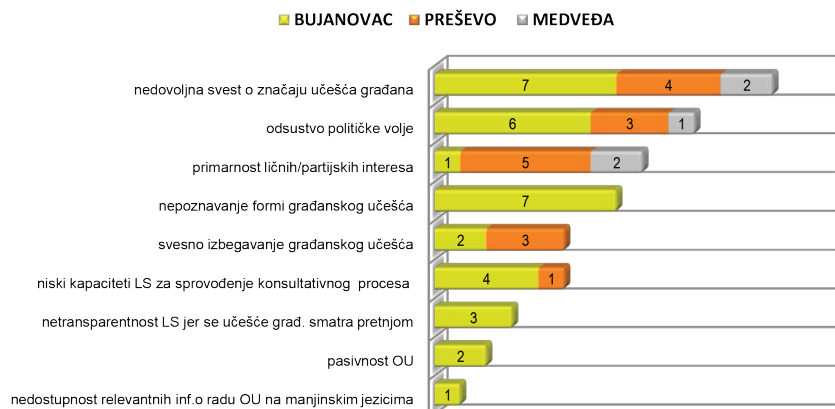
GRAFIKON 1: Da li građani imaju dovoljno mogućnosti da učestvuju u formulisanju javnih politika? (potvrđni odgovori ispitanika u apsolutnim brojevima)



Kao ključni razlozi zatvorenosti lokalne uprave za učešće javnosti u sve tri opštine navode se: *nedovoljno razvijena svest o značaju učešća građana, odsustvo političke volje za uključivanje civilnog sektora, niski kapaciteti LS za sprovođenje konsultativnog procesa, politizacija uprave/partokratija, nepoznavanje formi građanskog učešća, nezainteresovanost LS za konsultacije sa civilnim sektorom zbog „usložnjavanja“ procesa odlučivanja, percepcija građanskog učešća kao pretnje lokalnoj vlasti, itd.* Pored ovih „zajedničkih“ razloga moguće je u svakoj opštini identifikovati osobene razloge neuključivanja građana u formulisanje lokalnih javnih politika. Tako je zbog razuđenosti opštine Medveđa, na čijoj teritoriji se nalazi mnogo zabačenih, pretežno staračkih sela i zaseoka, vrlo teško organizovati konsultacije sa građanima, a sastanci mesnih zajednica se retko održavaju, te su retke i inicijative koje se pokreću preko ovog osnovnog vida

mesne samouprave. U Bujanovcu, s druge strane, nemogućnost informisanja i nedostupnost opštinskih dokumenata na romskom jeziku predstavlja bitnu prepreku za aktivnije uključivanje Roma u procese odlučivanja. U Preševu je, takođe, kao osobenost istaknuta duboko ukorenjena „tradicija neuključivanja“ građana u poslove zajednice, kao bitna odlika ove lokalne sredine.

GRAFIKON 2: Razlozi zatvorenosti JLS za uključivanje građana u donošenje propisa (potvrdni odgovori ispitanika u apsolutnim brojevima)

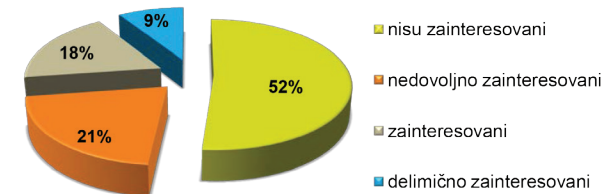


Dodatno, zatvorenost uprave u ovim opštinama je istovremeno praćena i visokom stopom nezainteresovanosti ili nedovoljne zainteresovanosti građana za učešće u formulisanju javnih politika. To čak misli 4 od 5 ispitanika. **U najznačajnije razloge nedovoljne zainteresovanosti građana za participaciju, u sve tri opštine, spadaju:**

- ✓ *siromaštvo i usresređenost građana na rešavanje egzistencijalnih problema,*
- ✓ *obeshrabljenost i nepoverenje građana u lokalne institucije, kao i sumnja da mogu da utiču na promene,*
- ✓ *nizak stepen informisanosti, svesti i poznavanja osnovnih formi uključivanja građana u procese odlučivanja na lokalnom nivou.*

Pored ovoga, kao dodatni razlozi nezainteresovanosti građana za participaciju u Preševu i Medveđi identifikovani su niski kapaciteti organizacija civilnog društva za animiranje građana i zastupanje njihovih interesa u procesima odlučivanja pred organima vlasti, kao i visoka stopa migracije mladih ka većim urbanim centrima i inostranstvu, te osećaj apatije posebno u opštini Medveđa. Takođe, ispitanici u Bujanovcu su naveli da je jedan od važnih destimulirajućih faktora i taj što se građani plaše osude konzervativne sredine tj. reakcije na njihovu pokrenutu inicijativu, a pogotovo reakcije nosilaca vlasti.

GRAFIKON 3: Procena zainteresovanosti građana da učestvuju u formulisanju javnih politika u Bujanovcu, Preševu i Medveđi (u %)



Iako je većina građana pasivna i nezainterosovana za uključivanje u lokalne procese odlučivanja, te u tom smislu nema značajnijih odstupanja od opšteg trenda nivoa građanske participacije u Srbiji, bilo je značajno istražiti koje su društvene grupe u ovim lokalnim zajednicama do sada bile najaktivnije u pogledu predlaganja određenih inicijativa, odnosno vršenja pritiska na lokalnu samoupravu da se određena oblast reguliše na adekvatan način, zatim kakvi su motivi njihovog aktivizma i, konačno, kakav je bio njihov dosadašnji uticaj na procese formulisanja javnih politika.

Nalazi istraživanja pokazuju **da su u Bujanovcu i Medveđi mladi najaktivniji i najzainteresovaniji deo lokalne zajednice za pokretanje inicijativa** i ukazivanje na probleme koje je potrebno rešavati u saradnji sa opštinskom upravom i drugim lokalnim institucijama. Tome doprinosi niz faktora, poput mladalačkog entuzijazma i vere da je svet moguće menjati samo ako to zaista i želimo, kao i višak slobodnog vremena koga neki mladi žele svrsishodno iskoristiti za neformalno obrazovanje, sticanje novih veština, razmenu informacija i volontiranje kako bi, pre svega, unapredili svoju zapošljivost nakon završetka školovanja. Nezanemarljiv podsticaj za aktivizam mladih predstavljalo je i otvaranje Kancelarije za mlade (KzM) u ovim opštinama, kao organizacionog dela lokalne uprave čija misija treba da bude unapređenje položaja omladine, kao i neposredna uključenost mladih u izradu Lokalnog akcionog plana za mlade. To je za njih bila prva prilika i mogućnost da steknu osnovna znanja o tome šta znači i kako teče proces konsultacija u formulisanju omladinske politike na lokalnom nivou. Pored ovoga, u Medveđi su za aktivizam mladih u najvećoj meri zaslužni sportski klubovi koji dobro funkcionišu i okupljaju najveći deo omladine, te veliki broj inicijativa mladih ka lokalnoj samoupravi dolazi, zapravo, preko sportskih saveza. Za razliku od ovih opština, u Preševu je do sada vrlo mali broj mladih bio zainteresovan za aktivizam, a jedini agregator mladih su bili podmlatci političkih stranaka.

Mladi su, dakle, najaktivniji deo lokalne populacije u opštinama koje su bile obuhvaćene istraživanjem, ali od ovog saznanja je mnogo značajnije da li je njihov dosadašnji aktivizam „urodio plodom“, odnosno da li su i kakav uticaj imali na donošenje lokalnih politika značajnih za njih. Nažalost, **više od 70% ispitanika i u Bujanovcu i u Medveđi konstatuje da omladina, bez obzira na svoj aktivizam, nema ili ne ostvaruje dovoljan uticaj u procesima odlučivanja značajnim za njihov položaj u ovim sredinama.** Kao razloge navode politizaciju rada kancelarije za mlade u Bujanovcu, koja u svoje aktivno-

sti nije uključivala mlade iz manjinskih zajednica, instrumentalizaciju položaja mladih u političke svrhe tokom predizbornih aktivnosti bez stvarne zainteresovanosti za unapređenje njihovog položaja nakon osvajanja pozicija vlasti, kao i nedovoljnu aktivnost omladinskih organizacija u zastupanju interesa mladih pred organima uprave. U Medveđi slabom uticaju mladih na procese donošenja odluka je „kumovala“ i činjenica da je u procesu racionalizacije lokalne samouprave ugašena kancelarija za mlade, a da je njene aktivnosti nastavila da sprovodi kancelarija za lokalni ekonomski razvoj, uglavnom kroz sprovođenje projekata koji za ciljnu grupu imaju mlade.

Mladi i osobe sa invaliditetom su najaktivniji deo populacije u Bujanovcu, Medveđi i Preševu kada je reč o njihovom učešću u formulisanju lokalnih javnih politika značajnih za njihov položaj u zajednici.

Osim mladih, još su jedino **osobe sa invaliditetom, preko svojih udruženja, pokazale zainteresovanost za neposredno učešće u procesima odlučivanja**, posebno u Bujanovcu i Preševu. Razlozi za njihovu posebnu motivisanost za aktivizam u ovim zajednicama leže u potrebi boljeg organizovanja kako bi se uticalo na unapređenje položaja ovih lica u lokalnoj zajednici, prevashodno u smislu poboljšanja njihovog ekonomskog položaja, obezbeđivanja fizičkog pristupa javnim ustanovama i kreativnog osmišljavanja i provođenja slobodnog vremena. Pored ovoga, ispitanici su ukazali na dobre kapacitete lokalnih udruženja koja okupljaju osobe sa invaliditetom, što je uzrokovano pohađanjem brojnih edukacija za ovu ciljnu grupu, ali i dostupnošću domaćih i inostranih fondova za finansiranje aktivnosti i projekata ovih organizacija. Ovi kapaciteti su doprineli i tome da su, prema mišljenju ispitanika, **osobe sa invaliditetom i njihova udruženja u ove dve opštine do sada ostvarile najviše uticaja na lokalnu samoupravu u odnosu na druge ciljne grupe, kada je reč o rešavanju problema koji ih muče i unapređenju njihovog položaja u zajednici**. Tako su npr. izdejstvovale prostorije za okupljanje članova, postavljanje rampi na javnim mestima i ustanovama, a u Bujanovcu je značajano unapređena i zapošljivost ovih lica, kroz projekat koji je imao za cilj njihovo zapošljavanje u privatnim firmama koje su prema zakonskoj regulativi bile obavezne da među zaposlenima, s obzirom na veličinu firme, imaju i osobe sa invaliditetom.

Istraživanje je, takođe, pokazalo da ostale ranjive grupe u ovim sredinama, u prvom redu Romi, nemaju ili imaju izuzetno mali uticaj na donošenje lokalnih propisa. U Preševu i Bujanovcu su ispitanici gotovo jednoglasno tvrdili da Romi do sada nisu imali dovoljno prilike da participiraju, niti da utiču na donošenje odluka, a posebno je kao loša praksa istaknuto neuključivanje Roma u izradu opštinske Strategije za unapređenje položaja Roma u Preševu. Ni u jednoj od ovih opština romska manjina nikada do poslednjih lokalnih izbora nije imala odbornika u Skupštini opštine, ali se u novom sazivu skupština u Bujanovcu i Preševu sada nalaze i njihovi predstavnici, te je to podgrejalo pozitivna očekivanja većine ispitanika u pogledu promene dosadašnje prakse. Primer dobre saradnje nalazimo jedino u Medveđi, gde je romsko udruženje u saradnji sa lokalnom samoupravom kroz realizaciju više projekata uspešno rešilo neke probleme pripadnika ove manjine, a među njima je svakako najznačajnija izgradnja kuća za najugroženije porodice.

Pravni okvir i forme neposrednog učešća građana u donošenju propisa

#Bujanovac #Preševo #Medveđa

Statutima sve tri opštine su kao forme neposrednog učešća građana u ostvarivanju lokalne samouprave predviđeni: **građanska inicijativa, referendum, zbor građana i javne rasprave**. Jedino je Statutom opštine Medveđa kao dodatni vid građanske participacije predviđena **javna anketa**⁵ i to kao *moгуćnost organa opštine da o pitanjima iz svoje nadležnosti konsultuju građane sprovođenjem javne ankete*. U poslednje 3 godine u lokalnim skupštinama ove tri opštine nije odlučivano o predlozima koji su joj upućeni putem građanske inicijative ili sa zbora građana, što samo potvrđuje već iznešeni nalaz da je većina građana nezainteresovana da učestvuje u procesima odlučivanja.

Tabela 1. Slučajevi u kojima je lokalna samouprava prema statutu opštine obavezna da sprovodi javne rasprave

OPŠTINA BUJANOVAC	OPŠTINA PREŠEVO	OPŠTINA MEDVEĐA
1. usvajanje budžeta opštine	1. usvajanje budžeta opštine	1. usvajanje budžeta opštine
2. usvajanje strateških i akcionih planova razvoja opštine	2. usvajanje strateških i akcionih planova razvoja opštine	2. usvajanje strateških i akcionih planova razvoja opštine
3. utvrđivanje stope izvornih prihoda opštine	3. utvrđivanje stope izvornih prihoda opštine	3. u ostalim slučajevima predviđenim zakonom, statutom i odlukama SO
4. promena statuta opštine	4. usvajanje godišnjih planova rada i programa poslovanja, kao i usvajanje izveštaja o radu javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač opština	
5. donošenje prostornog i generalnog plana	5. u ostalim slučajevima predviđenim zakonom, statutom i odlukama SO	
6. u postupku pripreme drugih važnih akata za opštinu		

Iako je održavanje javnih rasprava, prema statutima opština koje su bile obuhvaćene istraživanjem, obavezno u znatno većem broju slučajeva, one su do sada u ovim opštinama organizovane samo u tri situacije: **prilikom usvajanja budžeta opštine, zatim prilikom usvajanja strateških i akcionih planova razvoja, kao i prostornih planova opštine**.

⁵ Statut opštine Medveđa, član 122.

Interesantno je spomenuti da većina intervjuisanih predstavnika lokalne samouprave nije znala da nabroji u kojim su sve situacijama njihove opštine, prema statutu, obavezne da organizuju javne rasprave. Takođe, značajan je indikator i da većina ispitanika iz organizacija civilnog društva i lokalnih medija nije znala da li njihova opština organizuje javne rasprave i o kojim pitanjima. Tačnije, većina njih je tvrdila da se javne rasprave uopšte ne organizuju. Međutim, lokalne samouprave su do sada imale praksu da uglavnom organizuju javne rasprave koje predstavljaju zakonsku obavezu, pre svega kada je reč o donošenju odluke o budžetu i usvajanju urbanističkih planova, ali je zainteresovanost i odziv građana bio mali. Tome su uglavnom doprinela dva razloga – nedovoljna agilnost opštinskih uprava da blagovremeno informišu građane o sprovođenju javne rasprave i građansko nerazumevanje budžetskog procesa i strukture opštinskog budžeta.

Nijedna od opština obuhvaćenih istraživanjem nema poseban pravni akt kojim se bliže uređuje način sprovođenja javnih rasprava u njihovoj opštini, koji bi npr. sadržao minimalni period trajanja javne rasprave, načine informisanja građana o održavanju javne rasprave, mesto gde je nacrt dokumenta dostupan za javni uvid, načine sakupljanja predloga zainteresovanih strana, način javnog objavljivanja izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi itd. U nedostatku ovakvog akta, opština Medveđa je razvila dobru praksu donošenja pojedinačnih odluka o raspisivanju svake konkretne javne rasprave kojom se precizira sledeće: predmet i trajanje javne rasprave, gde i kada se može izvršiti uvid u nacrt dokumenta, ko su učesnici u javnoj raspravi, na koji način i kome se dostavljaju komentari i predlozi, kao i koja su sredstva informisanja građana o sprovođenju javne rasprave. Pored ovoga, opštinska uprava je kreirala i *model obrasca za prijavljivanje građana za učešće u javnoj raspravi*, kao i *pravilnik za govornike* koji žele da uzmu učešće u raspravi.

Primer dobre prakse: Javna rasprava o nacrtu Strategije održivog razvoja opštine Medveđa 2014-2018

Kancelarija za LER opštine Medveđa je u decembru 2013. godine donela odluku o pokretanju javne rasprave o reviziji strateškog plana razvoja opštine Medveđa, koja je trajala od 05-09. decembra 2013. Za vreme trajanja javne rasprave nacrt dokumenta je bio dostupan na uvid u sali SO u periodu od 11 do 15h i mogao se preuzeti na zvaničnom sajtu opštine. Takođe, pored ovoga organizovana je javna prezentacija i rasprava o nacrtu dokumenta 9.12.2016. u sali SO. Građani su mogli svoje komentare da dostave lično ili elektronskim putem kancelariji za lokalni ekonomski razvoj, kao i da komentarišu nacrt dokumenta na sajtu opštine. Odluka o sprovođenju javne rasprave je poslata lokalnom radiju, postavljena na sajt opštine i oglasnoj tabli opštinske uprave.

Iako je zainteresovanost građana za učešće u javnim raspravama do sada bila na niskom nivou u sve tri opštine, značajno je istaći da su **predstavnici lokalne samouprave u Bujanovcu i Medveđi pozitivno ocenili dosadašnji doprinos građana održanim javnim raspravama**, odnosno da su istakli da je većina pristiglih predloga bila dobra i relevantna, te da su uvršteni u finalnu verziju usvojenih dokumenta. Ovo je svakako dobar signal na planu građenja međusobnog poverenja koje treba da učvrsti temelje za dalju i intezivniju saradnju lokalnih vlasti i predstavnika civilnog sektora u procesima

formulisanja, sprovođenja i praćenja lokalnih javnih politika u ovim sredinama. Reč je o obostrano korisnom procesu saradnje, koji lokalnoj upravi pomaže da donese kvalitetnije, legitimnije i lakše sprovodive odluke, a građanima i organizacijama civilnog društva daje priliku da lokalnoj samoupravi ukažu na svoje potrebe i probleme, da predlože najsvrsishodnija rešenja i da, konačno, se neposredno uključe u sprovođenje i praćenje efekta usvojenih odluka.

Istraživanje je pokazalo **da je opština Medveđa do sada, u odnosu na druge dve opštine, u mnogo većoj meri razvila procedure i mehanizme za neposredno uključivanje građana u formulisanje javnih politika** i da ih, što je još važnije, koristi u praksi. Već je istaknuta njena dobra praksa u pogledu sprovođenja javnih rasprava, ali ono po čemu je njena praksa potpuno jedinstvena u odnosu na Bujanovac i Preševu jeste sprovođenje **javnih anketa i uključivanje građana u radne grupe za izradu nacrtu dokumenta**. Ankete su se sprovodile, s jedne strane, da bi se sakupili podaci o potrebama i problemima građana, izvršila prioritizacija projekata koji će ući u strateške planove razvoja opštine i biti finansirani iz programskog budžeta u narednim godinama, odnosno, sa druge strane, da bi se utvrdio stepen zadovoljstva građana uslugama koje pruža opštinska uprava i sakupili predlozi za unapređenje njenog rada. Istraživači su imali neposredan uvid u tri ankete,⁶ koje je u poslednjih nekoliko meseci sprovela kancelarija za LER opštine Medveđa. Ankete su bile anonimne, formulisane su na oba službena jezika (srpski i albanski), bile su dostupne u opštinskom uslužnom centru, kancelariji za LER i na nekoliko punktova u centru opštine. O sprovođenju ankete građani se obaveštavaju posredstvom lokalnog radija i zvaničnog sajta opštine, a rezultati se takođe javno objavljuju. Međutim, nisu svi ispitanici bili zadovoljni sprovođenjem javnih anketa u opštini Medveđa. Najčešća zamerka je bila da anketom nisu obuhvaćeni građani u udaljenim mesnim zajednicama, kojih su najbrojniji, već samo stanovnici u centralnom naseljenom mestu, te da u informisanje građana i sakupljanje predloga treba uključiti neposredno mesne zajednice. Pored anketa, predstavnici civilnog sektora u Medveđi su do sada imali priliku da učestvuju i u radu timova/radnih grupa koji su pripremali nacрте opštinskih strateških planova, što nije bio slučaj u dve druge opštine obuhvaćene istraživanjem.

Na pitanje da li je opštinska uprava ikada do sada sprovodila ispitivanje javnog mnjenja, ili bilo kakav drugi vid utvrđivanja potreba i problema građana, čiji rezultati bi se mogli koristiti za formulisanje lokalnih javnih politika, dobijen je negativan odgovor u Bujanovcu i Preševu. Isti odgovor je dobijen i na pitanje da li opštinska uprava na bilo koji način sprovodi monitoring i evaluaciju lokalnih javnih politika, a kao razlozi zašto je to tako moglo se čuti da lokalna samouprava nema kapaciteta za to, da građani nisu zainteresovani da učestvuju u istraživanjima tog tipa, kao i da lokalna uprava smatra da građani ne mogu bolje od nje znati šta su ključni problemi i kako ih treba rešavati, te ih iz tog razloga i ne konsultuje.

Podizanje postojećeg niskog nivoa građanskog učešća u procesima donošenja odluka u Bujanovcu, Preševu i Medveđi moglo bi da bude prepoznato kao jedan od ciljeva u

⁶ Prva anketa se odnosila na prioritizaciju projekata koji će biti finansirani iz programskog budžeta za 2016. godinu, druga na procenu zadovoljstva građana uslugama opštinske uprave sa ciljem razvoja i primene sistema upravljanja kvalitetom, a treća na sakupljanje predloga projekata koji će biti obuhvaćeni Planom kapitalnih investicija opštine Medveđa 2016-2019.

njihovim strategijama razvoja, ali je analiza sadržaja ovih dokumenta pokazala da to nije slučaj. Jedino su pojedinim sektorskim strategijama predviđene aktivnosti i mere koje bi mogle da unaprede građansko učešće u tim konkretnim oblastima.⁷

PRIMERI DOBRE PRAKSE UČEŠĆA GRAĐANA U PROCESU DONOŠENJA ODLUKA			
	DOBRA PRAKSA	INICIJATOR	FORME UKLJUČIVANJA
BUJANOVAC	Pokrenuta inicijativa za korišćenje javnih prostora mesnih zajednica za aktivnosti OCD i neformalnih omladinskih grupa	OCD i mladi	* konsultacije
	Usvajanje Akcionog plana za sprovođenje Strategije za zaštitu i unapređenje životne sredine Opštine Bujanovac 2015-2025	OCD	* fokus grupe * javna rasprava * kampanja preko društvenih mreža i sakupljanje komentara i predloga
	Usvajanje LAP-a za borbu protiv korupcije	OCD	* konsultacije
	Izrada nacrtu LAP-a za obrazovanje Roma	OCD	*konsultivni sastanci
PREŠEVO	Usvajanje LAP-a za mlade i LAP-a za rodnu ravnopravnost	OCD	*fokus grupe
	Usvajanje budžeta za 2015. godinu	OU	*javna rasprava * informisanje građana preko zvaničnog sajta opštine i medija
	Strateški plan razvoja opštine Preševo2011-2016	OU	*javna rasprava
MEDVEĐA	Revizija Strategije lokalnog održivog razvoja 2013-2018	OU	*predstavnici OCD u članstvu radnih grupa * javna rasprava * javna prezentacija nacrtu * anketiranje građana
	Usvajanje LAP-a za mlade i urbanističkih planova opštine	OU	*javna rasprava * javni uvid
	Utvrdjivanje prioriternih kapitalnih projekata koje će opština finansirati i utvrdjivanje stepena zadovoljstva građana uslugama koje pruža LS	OU	*anketiranje građana

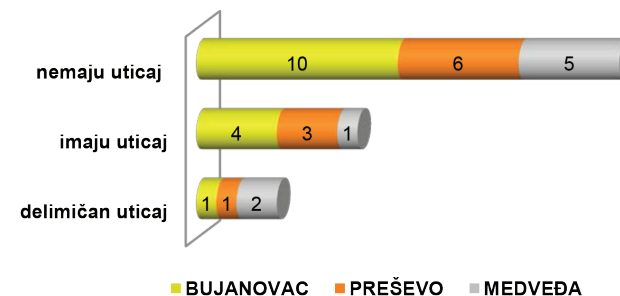
⁷ U Bujanovcu je to predviđeno Akcionim planom za sprovođenje Strategije za zaštitu i unapređenje životne sredine 2015-2025, a u Medveđi Planom kapitalnih investicija 2016-2019.

Učešće organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka

#Bujanovac #Preševo #Medveđa

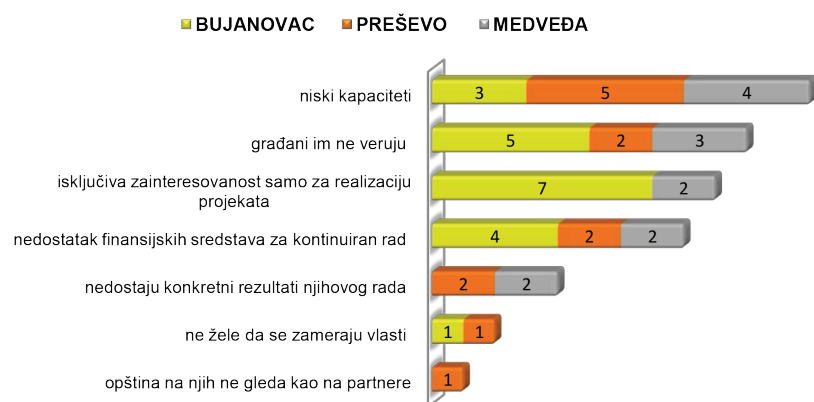
Poseban deo istraživanja se odnosio na utvrđivanje da li su i u kojoj meri lokalne organizacije civilnog društva do sada bile uključene u izradu i sprovođenje lokalnih javnih politika, kakav je bio njihov doprinos tim procesima i da li su uspeali da utiču na opštinsku upravu da njihovi predlozi budu razmotreni i prihvaćeni, odnosno, ako nisu šta je bio razlog tome. Zatim, bilo je značajno sakupiti primere dobre prakse i utvrditi u kojoj meri su OCD bile zadovoljne saradnjom sa opštinskom upravom na ovom planu.

GRAFIKON 4: Procena uticaja OCD na donošenje lokalnih javnih politika (potvrdni odgovori ispitanika u apsolutnim brojevima)



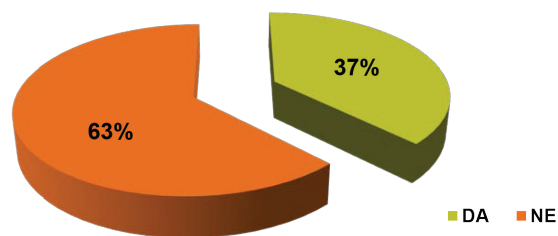
Najveći broj ispitanika je tvrdio da su lokalna udruženja građana do sada imala mali ili nikakav uticaj na donošenje odluka u sve tri opštine. Razlozi za to leže u niskim kapacitetima organizacija i nedostatku finansijskih sredstava za njihov kontinuiran rad, što onda onemogućava programsku usmerenost OCD na rešavanje lokalnih problema i uslovljava samo njihov povremen angažman zasnovan na pojedinačnim projektima. Upravo ta neusmerenost većine lokalnih OCD na postizanje konkretnih i održivih rezultata, izaziva podozrivost i nepoverenje jednog dela javnosti u ovim sredinama, zbog utiska da organizacije rade „samo za svoj džep“. Nalazi pokazuju da je civilni sektor najveći, najvitalniji i najaktivniji u Bujanovcu, ali je i tamo 10 od 15 ispitanika istaklo da OCD nemaju uticaja na donošenje odluka. U Preševu je posebno ukazano na niske kapacitete tamošnjih OCD, koje se pretežno bave humanitarnim radom i pomoći određenim ciljnim grupama, bez posebne zainteresovanosti za participaciju u procesima odlučivanja na lokalnom nivou. Slična je i situacija u Medveđi, s tim što su u ovoj opštini najaktivnija sportska udruženja, koja ujedno imaju i najviše uticaja na odluke koje donose lokalni organi vlasti.

GRAFIKON 5: Razlozi slabog uticaja OCD na donošenje odluka (potvrđni odgovori ispitanika u apsolutnim brojevima)



Ukoliko razmotrimo činjenicu da je samo 6 od 16 OCD, koje su učestvovala u istraživanju, sprovodilo projekte koji su za cilj imali animiranje građana da učestvuju u formisanju određenih javnih politika, odnosno javno zagovaralo usvajanje ili izmenu određene lokalne javne politike, postaje jasnije zašto je njihov uticaj na ovom planu bio slab. Dakle, pored već evidentirane zatvorenosti opštinskih uprava za saradnju sa civilnim sektorom, ni većina lokalnih udruženja do sada nije pokazala naročit aktivizam na ovom planu.

GRAFIKON 6: Da li je OCD sprovodila projekte koji se odnose na podsticanje građana da učestvuju u formisanju javnih politika? (u %)



U Bujanovcu su 3 od 8 intervjuisanih OCD sprovodile projekte i pokretale inicijative sa ciljem da utiču na lokalne vlasti da određenu oblast od javnog interesa regulišu na adekvatan način. Pokrenute inicijative su bile raznovrsne, od zagovaranja osnivanja i funkcionisanja Saveta za mlade, preko usvajanja Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite i unapređenja životne sredine i revidiranja Lokalnog akcionog plana za obrazovanje Roma, pa do zagovaranja da opštinska uprava primenjuje u svom radu Smernice za uključivanje OCD u donošenje propisa i da transparentnije finansira projekte lokalnih udruženja. Većina ovih projekata i inicijativa je bila delimično uspešna. Tako na primer iako je donošena odluka o formiranju Saveta za mlade, ovaj savet je nefunkcionalan i u njemu kao članovi sede mladi iz političkih stranaka, a ne predstavnici omladinskih organizacija i omladinski radnici. Takođe, AP za sprovođenje Strategije zaštite i unapređenja životne sredine je usvojen, ali opštinska uprava nije prihvatila predlog da se u radnoj grupi za izradu nacrtu dokumenta nađu predstavnici stručne javnosti itd. Sve ovo je uticalo da većina ispitanika bude delimično zadovoljna saradnjom sa opštinom Bujanovac na ovom planu. Kao ključne zamerke su istakli: spremnost opštinske uprave samo na formalno partnerstvo sa civilnim sektorom bez preuzimanja obaveza; voljnost da saslušaju i prihvate predlog, ali ne i da sprovedu dogovoreno; neprepoznavanje značaja građanskog učešća; neažurnost u izvršavanju dogovorenih aktivnosti itd.

Tabela 2: Projekti i inicijative OCD sa ciljem javnog zagovaranja ili podsticanja građanskog učešća u formisanju javnih politika

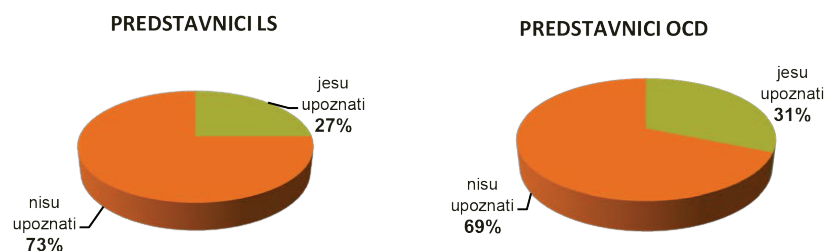
BUJANOVAC	✓ Inicijativa za revidiranje LAP-a za obrazovanje Roma
	✓ Usvajanje AP za sprovođenje Strategije zaštite i unapređenja životne sredine
	✓ Mobilisanje i podsticanje mladih za aktivno učestvovanje u donošenju odluka
	✓ Inicijativa za sprovođenje Smernica za uključivanje OCD u donošenje propisa na lokalnom nivou
PREŠEVO	✓ Inicijativa za uvođenje materijalne pomoći najsiromašnijima iz budžeta LS
	✓ Inicijativa za uvođenje stipendija najboljim studentima iz budžeta LS
MEDVEĐA	✓ Inicijativa za aktiviranje kulturnog centra koji bi imao multietnički karakter
	✓ Inicijativa za umanjenje naknade za vrtić za decu iz hraniteljskih porodica

Iskustvo OCD u Preševu sa javnim zagovaranjem je slično kao u Bujanovcu. **Samo 1 od 4 intervjuisane organizacije je do sada pokretala inicijative sa ciljem da izdejsvuje usvajanje ili unapređenje postojeće lokalne regulative.** U oba slučaja bilo je reči o donošenju odluke o materijalnoj pomoći najugroženijim licima, odnosno dodele sti-

pendija iz opštinskog budžeta najboljim studentima. Ove inicijative su bile uspešne tj. opštinska uprava je donela odluke, ali je organizacija koja ih je inicirala bila nezadovoljna efektima njihovog sprovođenja, jer je bilo diskriminacije prilikom dodele materijalne pomoći u korist politički podobnih lica. Kao posebno loša praksa je istaknuto da je opština usvojila Strategiju o unapređenju položaja Roma bez bilo kakvog uključivanja pripadnika romske manjine u konsultativni proces.

Sudeći, barem, prema reakcijama ispitanika **opština Medveđa se do sada najrespektabilnije odnosila prema inicijativama koje su stizale iz civilnog sektora.** Broj inicijativa u ovoj opštini, takođe, je bio mali (samo 2 od 4 intervjuisane OCD su sprovodile ovaj tip projekata), ali su obe istakle zadovoljstvo dosadašnjom saradnjom sa opštinom. Tako je jedna organizacija uspela da izdejstvuje usvajanje odluke o umanjenju nakande za vrtić za decu iz hraniteljskih porodica, dok je druga uspela da dobije opštinsku podršku za reaktivaciju kulturnog omladinskog centra koji će imati multietnički karakter. Bilo je i ovde neuspešnog zagovaranja, npr. kada opštinska uprava nije usvojila zahtev jedne OCD da se njen predstavnik nađe u radnoj grupi za izradu SLOR-a.

GRAFIKON 7: Upoznatost sa Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa (u %)



Iako su prošle skoro dve godine od kada je Vlada Republike Srbije usvojila *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa*, kao prvi propis koji definiše standarde i nivoe učešća OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja propisa na svim nivoima vlasti, manje od 1/3 ispitanika je bilo upoznato sa ovim dokumentom. Iako bi ovaj dokument lokalne samouprave trebalo da konsultuju prilikom donošenja lokalnih propisa, samo 3 od 11 intervjuisanih predstavnika LS je čulo za postojanje ovog dokumenta, ali nisu bili upoznati sa njegovom sadržinom. Posebno začuđuje nalaz o visokoj neinformisanosti lokalnog civilnog sektora o ovom dokumentu, jer ukoliko zaista žele da postanu partner lokalnoj samoupravi u procesima odlučivanja, onda je prvi korak ka tome, svakako, lobiranje za primenu ovog dokumenta u njihovoj lokalnoj zajednici.

Učešće mladih i žena u procesima donošenja propisa #Bujanovac #Preševo #Medveđa

U uvodnom delu analize je već istaknuto da su mladi, u odnosu na ostale kategorije stanovništva, najaktivniji deo lokalne zajednice u Bujanovcu i Medveđi kada govorimo o njihovom učešću u pokretanju inicijativa za rešavanje lokalnih problema. U Preševu to nije slučaj, pošto je mali broj mladih zainteresovan za aktivizam i jedini organizovani vid u kojem oni participiraju jesu podmlatci političkih stranaka. Takođe, već je ukazano i na to da, bez obzira na nivo njihovog aktivizma, većina ispitanika misli **da omladina nema ili ne ostvaruje dovoljan uticaj u procesima odlučivanja značajnim za njihov položaj u ovim sredinama.**

Šta su razlozi ovakvog stanja? Najpre, **ukoliko analiziramo postojeći pravni okvir i lokalne mehanizme za uključivanje mladih lako se može zaključiti da okruženje u posmatranim opštinama nije podsticajno za omladinski aktivizam.** Jedino opština Medveđa ima važeći Lokalni akcioni plan za mlade, dok je ovaj dokument u Bujanovcu i Preševu istekao 2014. godine, nakon čega nije revidiran. Takođe, trenutno ne funkcioniše ni Kancelarija za mlade u Preševu i Medveđi. Prva je trenutno zatvorena, jer su njene prostorije uzurpirane od strane jedne političke stranke, a sudbini druge je „kumovala“ racionalizacija lokalne samouprave te je KzM ugašena. Savet za mlade, kao stalno radno telo Skupštine opštine, predviđen je statutima sve tri opštine, ali je uspostavljen samo u Bujanovcu i Preševu. Pri tom su ispitanici istakli da su ovi saveti neaktivni i da se sastaju retko, kao i da se u njihovom članstvu nalazi isključivo partijska omladina. Interesantno je primetiti da je opština Medveđa jedina u svom statutu detaljno razradila funkcije Saveta za mlade,⁸ broj i način biranja članstva, dužinu mandata i sl., a da savet, ipak, nije formiran.

Statut opštine Medveđa

Član 73

... Skupština opštine bira članove Saveta za mlade iz sastava građana, stručnjaka, predstavnika udruženja, predstavnika škola i drugih javnih službi vodeći računa o ravnopravnosti polova i zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Najmanje polovinu članova Saveta za mlade čine mladi uzrasta od 15 do 30 godina koji su aktivnostima i postupcima značajno afirmisali pozitivnu ulogu i značaj mladih u lokalnoj zajednici, odnosno koji su dobitnici školske, fakultetske, naučne odnosno druge nagrade od značaja za različite oblasti interesovanja. ...

⁸ Statut opštine Medveđa, članovi 71-73

Na pitanje da li postoji praksa da se mladi uključuju u rad određenih saveta, radnih tela ili komisija pri lokalnoj samoupravi dobili smo potvrđan odgovor u Bujanovcu i Preševu. Reč je, zapravo, o već pomenutim Savetima za mlade, ali u njima nema mladih iz civilnog sektora niti omladinskih radnika, već samo pripadnika stranačke omladine. Nijedna OCD uključena u ovo istraživanje nije imala do sada svoje predstavnike u bilo kojem radnom telu koje je osnovala lokalna samouprava.

Najčešći vid uključivanja mladih u Bujanovcu i Medveđi jeste, zapravo, njihovo učešće u sprovođenju aktivnosti i projekata koje realizuje KzM odnosno lokalna samouprava. Tako su mladi učestvovali u različitim edukacijama, javnim debatama, uređenju prostora za okupljanje i provođenje slobodnog vremena, poput omladinskih klubova, trim staza itd. Takođe, sve tri opštine više godina unazad sprovede program stručne prakse u opštinskoj upravi, koji se završava polaganjem državnog ispita, a koji je namenjen visokoobrazovanim mladima kako bi se unapredila njihova zapošljivost. Ovu praksu je do sada pohađalo više stotina mladih u Bujanovcu, Preševu i Medveđi. Međutim, **KzM do sada nisu sprovodile projekte čiji je cilj bio podsticanje mladih na uključivanje u procese donošenja odluka.** Ovaj tip projekta nije bio među prioritetima ni intervjuisanih omladinskih organizacija, osim jedne OCD iz Bujanovca, što znači da se mladi prevashodno percipiraju kao akteri u procesu sprovođenja omladinske politike, a ne kao značajni akteri u procesu formulisanja iste. Značajan je i indikator da nijedna opština ne raspisuje posebne konkurse za finansiranje projekata omladinskih organizacija, već sprovodi jedan zajednički konkurs za finansiranje projekata udruženja građana, bez obzira na njihovu misiju delovanja i tematiku projekata koje predlažu za finansiranje lokalnoj samoupravi.

Za razliku od mladih, žene su, u opštinama obuhvaćenim istraživanjem, u mnogo nezavidnijem položaju kada je reč o njihovom učešću u procesima donošenja odluka. Žene ne samo da do sada nisu imale uticaja na odlučivanje, već je i njihova motivisanost i zainteresovanost za ova pitanja izuzetno niska. Većina ispitanika tvrdi da je njihova osnovna uloga „statiranje“ u lokalnim skupštinama, da je unapređenje njihovog položaja, zapravo, samo tema u predizbornoj kampanji bez ozbiljne namere da se to stanje promeni nakon izbora, kao i da jedini organizovani vid njihove participacije predstavljaju forumi žena u okviru političkih stranaka. Kao ključni razlozi za nizak nivo participacije žena u političkom životu zajednice navode se: dominantna tradicionalna slika položaja žena u društvu, visoka nepismenost žena⁹ i visoka ekonomska zavisnost žena zbog koje su primorane da prihvate podčinjenu ulogu u porodici i društvu.

Ovakvo stanje dodatno održava rodno nesenzitivan pravni i budžetski okvir, kao i nerazvijenost lokalnih mehanizama za unapređenje rodne ravnopravnosti u posmatranim opštinama. Opštine Bujanovac, Preševo i Medveđa su krajem 2015. godine potpisale *Evropsku povelju o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou*, ali nijedna do

⁹ Prema podacima popisa iz 2002. godine u opštini Medveđa više od 50% žena starosti preko 15 godina nije imalo završenu osnovnu školu. Ovi podaci su korišćeni za analizu stanja u Akcionom planu za rodnu ravnopravnost opštine Medveđa 2012-2014

sada nije pristupila izradi akcionog plana kojim će utvrditi prioritete, aktivnosti i sredstva za ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti koji su definisani ovom poveljom. Međutim, opštine Medveđa i Preševo su već imale usvojene Akcione planove za rodnu ravnopravnost koji mogu biti dobra polazna osnova za izradu novog akcionog plana, pošto većina onoga što je planirano ovim strateškim dokumentima do sada nije ostvareno.¹⁰ U oba ova plana je kao strateški cilj navedeno „povećanje učešća žena u procesima donošenja odluka na lokalnom nivou“, a neke od planiranih aktivnosti su bile: izmena statuta i utvrđivanje kvote od najmanje 30% žena u organima odlučivanja LS, uključujući direktorska mesta u javnim preduzećima i ustanovama, kao i članstvo u upravnim i nadzornim odborima lokalnih institucija; usvajanje odluke o paritetu predsedničkih, potpredsedničkih i zameničkih mesta; osnaživanje žena članica političkih partija za učešće u donošenju odluka i uvođenje rodne perspektive u politici; izrada baze društveno-politički aktivnih žena; uspostavljanje saradnje sa ženskim NVO u pogledu formulisanja lokalnih javnih politika; podizanje kapaciteta udruženja žena za pitanja rodne ravnopravnosti itd.

Šta je od ovoga zaista i ostvareno? Nalazi istraživanja pokazuju malo toga. Najpre, **nijedna opština do sada nije izmenila statut, niti bilo kojim drugim opštim aktom utvrdila kvote za učešće žena u organima odlučivanja lokalne samouprave i drugih lokalnih institucija.** To onda znači da je jedino u lokalnim parlamentima, zahvaljujući Zakonu o lokalnim izborima¹¹, osigurano da će svaki treći odbornik biti zapravo odbornica. Među nosiocima najznačajnijih funkcija u ovim lokalnim samoupravama (predsednik opštine, predsednik skupštine opštine, zamenik predsednika skupštine opštine, načelnik opštinske uprave) nakon lokalnih izbora 2012. god. nije bilo žena, a nakon lokalnih izbora 2016. situacija se promenila jedino u Preševu gde se sada na poziciji predsednika i zamenika predsednika opštine nalaze žene. Ništa nije bolja situacija ni kada je u pitanju zastupljenost žena u opštinskom veću, jer od 31 većnika, koliko ih je ukupno u sve tri opštine, nakon izbora 2012. nije bilo nijedne žene, a sada ih ima samo 3 od ukupno 34 većnika. Mnogi ovakvo stanje pokušavaju da „opravdaju“ podjednakim ili nešto većim brojem zaposlenih žena u odnosu na muškarce u organima lokalne uprave, ali su za njih evidentno rezervisane samo niže izvršilačke pozicije. Među rukovodicima opštinskih odeljenja u Preševu i Bujanovcu nema žena, dok je u Medveđi na tom planu povoljnija situacija (2 od 3 rukovodioca opštinskih odeljenja su žene).

¹⁰ Akcioni plan za rodnu ravnopravnost opštine Medveđa 2012-2014; Akcioni plan za rodnu ravnopravnost opštine Preševo 2013-2015

¹¹ Zakon o lokalnim izborima, član 20, stav 3 glasi: „Na izbornoj listi među svaka tri kandidata po redosledu na listi (prva tri mesta, druga tri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat - pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi.“

Tabela 3: Učešće žena u organima odlučivanja LS u Bujanovcu, Preševu i Medveđi u 2012 i 2016

Organ odlučivanja	OPŠTINA BUJANOVAC		OPŠTINA PREŠEVO		OPŠTINA MEDVEĐA	
	Žena	Muškaraca	Žena	Muškaraca	Žena	Muškaraca
2012						
Skupština opštine	13	28	12	26	10	25
Opštinsko veće	0	9	0	11	0	9
Rukovodioci odeljenja	0	7	0	7	2	1
2016						
Skupština opštine	12	29	10	28	13	22
Opštinsko veće	0	13	2	9	1	9
Rukovodioci odeljenja	0	8	0	7	2	1

Ni u jednoj od ovih opština nije zaživela praksa razvrstavanja službene evidencije i statistike po polu, niti imaju sistematizovano radno mesto za poslove rodne ravnopravnosti. **Tokom 2012-2013 godine u svim opštinama je kao lokalni mehanizam za rodnu ravnopravnost uspostavljeno stalno radno telo pri SO tj. komisija/savet za rodnu ravnopravnost.** Prema tvrdnji ispitanika, ove komisije nisu u dovoljnoj meri aktivne, a većina ispitanika iz civilnog sektora, među kojima je bilo i udruženja žena, uopšte nije bila upoznata sa njihovim aktivnostima. Ove komisije su do sada uglavnom bile angažovane na izradi i usvajanju Akcionog plana za rodnu ravnopravnost i potpisivanju Evropske povelje za rodnu ravnopravnost, i nisu se bavile drugim značajnim aktivnostima kao što su izrada rodno senzitivne statistike, rodna analiza lokalnih javnih politika ili programa, sprovođenje projekata u oblasti rodnog budžetiranja itd.

Ključni istraživački nalazi i preporuke #Bujanovac #Preševo #Medveđa

Nalazi istraživanja pokazuju da je nivo participacije građana u procesima donošenja odluka u Bujanovcu, Preševu i Medveđi niži od proseka građanskog učešća u ovim procesima na nivou Srbije. Dva su osnovna razloga za to. Prvi se odnosi na zatvorenost lokalnih uprava za saradnju sa civilnim sektorom uslovljenu, pre svega, neprepoznavanjem značaja građanskog učešća u formulisanju javnih politika, odsustvom političke volje za uključivanje civilnog sektora, niskim kapacitetima opštinskih uprava za sprovođenje konsultativnog procesa i nepoznavanjem osnovnih formi građanskog učešća. Drugi razlog za ovakvo stanje leži u nedovoljnoj zainteresovanosti samih građana i civilnog sektora za participaciju u procesima odlučivanja, koja svoje korene crpi iz usresređenosti građana na rešavanje ličnih egzistencijalnih problema, zatim iz nepoverenja u lokalne institucije i sumnje da mogu da utiču na promene, kao i iz niskog stepena njihove informisanosti i poznavanja osnovnih formi građanske participacije u donošenju odluka.

Dakle, prostor za unapređenje postojećeg stanja u sve tri opštine je prilično širok, a napore treba usmeriti ne samo na unapređenje lokalnog pravnog okvira i uspostavljanje organizacionih struktura koja će omogućiti veću participaciju građana, već i na primenu te iste regulative i podizanje kapaciteta lokalnih službenika i OCD za učešće u konsultativnim procesima. Pored toga, napore treba usmeriti i ka animiranju građana da koriste lokalne mehanizme koji im stoje na raspolaganju, ali i raditi na podizanju svesti kako građana, tako i predstavnika lokalnih vlasti da na učešće javnosti u donošenju odluka gledaju kao pozitivan korektivni činilac u vršenju prerogativa vlasti. Sa ciljem usmeravanja konkretnih akcija lokalnih samouprava na ovom planu, preporučuje se sprovođenje sledećih mera:

1. Unaprediti lokalni pravni okvir za učešće građana u procesima odlučivanja, posebno mladih i žena.

Ovo može podrazumevati usvajanje opšteg pravnog akta kojim bi se, po uzoru na Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, definisali principi i nivoi učešća građana i OCD u postupcima pripreme, donošenja i praćenja sprovođenja lokalnih propisa u ovim opštinama. Veoma je bitno definisati koje forme učešća stoje na raspolaganju građanima u konkretnim procesima odlučivanja, kao i unificirati procedure i praksu za sprovođenje javnih rasprava, kako one i dalje ne bi imale ulogu formalnosti koju treba što pre „otaljati“ pre usvajanja određenog propisa. Takođe, posebno je važno u lokalnim strategijama i akcionim planovima predvideti aktivnosti, indikatore i sredstva za unapređenje učešća javnosti u sprovođenju određene sektorske politike. Da bi se unapredio pravni okvir za učešće žena i mladih u procesima odlučivanja, potrebno je, najpre, pokrenuti proces revizije LAP-a za mlade u Preševu i Bujanovcu, kao i proces izrade novih Akcionih planova za rodnu ravnopravnost u sve tri

opštine. Kao značajan zadatak pred svim opštinama stoji i izmena opštinskog statuta kako bi se utvrdile kvote za učešće žena u organima odlučivanja LS i na direktorskim pozicijama lokalnih institucijama.

2. Uspostaviti lokalne mehanizme koji će olakšati učešće građana, posebno mladih i žena u procesima donošenja odluka.

Prvi korak na ovom planu treba da bude sistematizacija radnog mesta službenika zaduženog za saradnju sa OCD, čiji će posao biti da organizuje i sprovodi uključivanje građana i OCD u procese donošenja odluka (propisa, javnih politika), ali i da bude prva instanca i medijator u procesima saradnje civilnog sektora i lokalne samouprave. Pored ovoga, treba uspostaviti lokalne mehanizme za uključivanje mladih i žena u donošenje odluka na lokalnom nivou, tamo gde ne postoje, a zatim uložiti i napore u depolitizaciju i jačanje efikasnosti ovih tela. U prvom redu reč je o reaktivaciji Kancelarije za mlade u Preševu i Medveđi i uspostavljanju Saveta za mlade u Medveđi, kao i o uključivanju predstavnika omladinskog sektora u rad Saveta za mlade u Bujanovcu i Preševu. Identične preporuke se upućuju i za efikasnije funkcionisanje komisija za rodnu ravnopravnost u ovim opštinama.

3. Ojačati kapacitete lokalnih samouprava za sprovođenje Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa na lokalnom nivou.

Na ovom planu je, najpre, neophodna edukacija kako opštinskih službenika, tako i predstavnika OCD, jer su obe kategorije ispitanika pokazale nedovoljnu upoznatost sa ovim dokumentom u sve tri opštine, kao i sa Priručnikom za primenu ovih smernica. Nakon toga, treba pristupiti izradi registra lokalnih udruženja građana, kako bi se ustalila praksa redovnog informisanja OCD o raspisanim konkursima, održavanju javnih rasprava, izradi strateških dokumenata itd.

4. Unaprediti informisanje građana o radu organa i institucija lokalne samouprave

Iako tek četvrta po redu, ova preporuka je možda najznačajnija i, ujedno, najlakše sprovodiva u praksi. Adekvatno i blagovremeno informisan građanin je samo na korak od aktivnog građanina spremnog da participira u procesima odlučivanja. Međutim, istraživanje je pokazalo da je većina ispitanika upravo ukazala na lošu informisanost o radu lokalne samouprave, kao krupnu prepreku za veći aktivizam građana u ovim opštinama. U doba masovnog korišćenja Internet tehnologija, potrebno je maksimalno iskoristiti brzo, lako i jeftino informisanje građana, ali u isto vreme ne zanemariti i tradicionalne medije i načine informisanja, značajne pogotovo u ruralnim sredinama sa dominantno staračkim stanovništvom, kao u Medveđi.

5.

Uspostaviti praksu sprovođenja periodičnog ispitivanja javnog mnjenja o potrebama i problemima građana sa svrhom formulisanja, monitoringa i evaluacije lokalnih javnih politika.

Ova mera je značajna ne samo za izradu analize stanja u procesu pripreme lokalnih strategija i akcionih planova, već i kao signal opštinskoj upravi za bolje normativno uređenje određenih oblasti od javnog interesa koje građani percipiraju kao najproblematičnije. Takođe, ova mera može biti korisna i za prioritizaciju projekata koji će biti finansirani iz opštinskog budžeta u narednim godinama. Periodično anketiranje građana ili npr. održavanje fokus grupnih diskusija može biti podjednako značajno ne samo u procesu formulisanja lokalnih javnih politika, već i za monitoring i evaluaciju usvojenih javnih politika, kako bi se sakupile preporuke za njihovo unapređenje.

Literatura i izvori

Akcionni plan za sprovođenje Strategije za zaštitu i unapređenje životne sredine opštine Bujanovac 2015-2025, *Službeni glasnik opštine Bujanovac*, broj 22, 2015.

Akcionni plan za rodnu ravnopravnost opštine Medveđa 2012-2014, Opština Medveđa

Akcionni plan za rodnu ravnopravnost opštine Preševo 2013-2015, Opština Preševo

Baza podataka: Rodna ravnopravnost u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština-Savez gradova i opština Srbije (SKGO), dostupno na: <http://rr.skgo.org/>

Javno mnjenje o učešću građana u demokratskim procesima u Srbiji 2015. godine, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost-CRTA, septembar 2015, dostupno na: http://www.crt.rs/uploads/documents/2015-09-15%2013:50:51_a_47_1_rs_doc.pdf

„Neposredno učešće građana u životu lokalne zajednice“, Centar za slobodne izbore i demokratiju i Misija OEBS u Srbiji, 2011, dostupno na: <http://www.osce.org/sr/serbia/82794?download=true>

„Priručnik za primenu smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, 2015, dostupno na: <http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/2015/Prirucnik%20%20za%20primenu%20Smernica%20za%20ukljucivanje%20OCD.pdf>

„Položaj žena na tržištu rada i razvoj ženskog preduzetništva u opštinama Bujanovac i Preševo“, Udruženje poslovnih žena Bujanovca, novembar 2015, dostupno na: http://www.europeanprogres.org/dokumenti/48_908148_studija-srb-new.pdf

„Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa“, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 90/2014

Statut opštine Bujanovac, *Službeni glasnik Pčinjskog okruga*, broj 24/2008

Statut opštine Preševo, *Službeni glasnik Pčinjskog okruga*, broj 26/2008

Statut opštine Medveđa, *Službeni glasnik grada Leskovca*, broj 18/2008, 38/2012

Zakon o lokalnim izborima, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 129/2007, 34/2010 i 54/2011

Zakon o lokalnoj samoupravi, *Službeni glasnik Republike Srbije*, broj 129/2007 i 83/2014

„Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou- Vodič kroz dobru praksu“, Centar za ravnomerni regionalni razvoj, Beograd 2015, dostupno na: <http://www.centrir.org/downloads/documents/mart2015/brosuraUcesceCivilnogSektora.pdf>