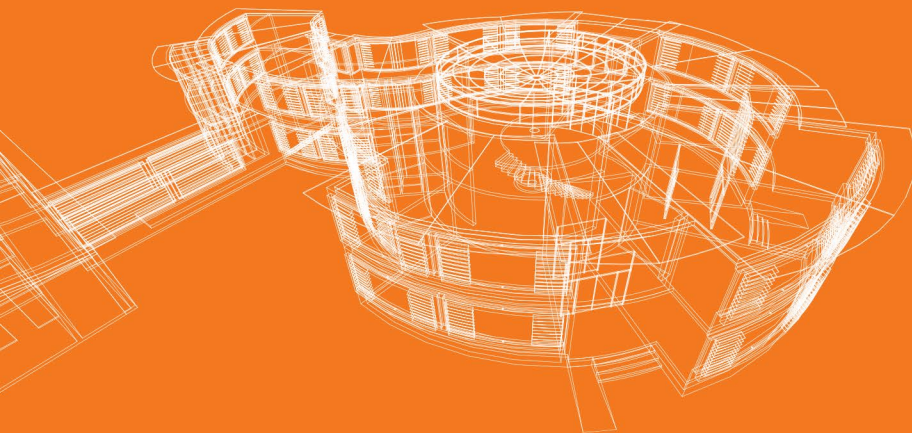




FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO – SRBIJA
FOUNDATION FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

20 godina | BOŠ Beogradska
otvorena
škola



UČEŠĆE JAVNOSTI U KREIRANJU POLITIKE ŽIVOTNE SREDINE



Učešće javnosti u kreiranju politike životne sredine

Izdavač:

20 | B()Š
godina

Beogradska
otvorena
škola

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16, 11 000 Beograd
Telefon: +381 11 3061 372
Faks: +381 11 36 13 112
Veb: www.bos.rs

U ime izdavača:
Vesna Đukić

Uredili:
Mirko Popović, Vanja Dolapčev

Dizajn korica:
Vlado Vranešević

Layout:
Nikola Stevanović

Štampa:
Dosije

Tiraž:
350

Godina:
2012.

ISBN 978-86-83411-65-8

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Narodna biblioteka Srbije, Beograd
351.77(497.11)(082) 316.653(497.11)(082)

UČEŠĆE javnosti u kreiranju politike životne sredine : preporuke za unapređenje građanske participacije u Republici Srbiji / [uredili Mirko Popović, Vanja Dolapčev]. – Beograd : Beogradska otvorena škola, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 44 str. : ilustr. ; 20 cm

Tiraž 350. - Str. 4-7: Šta sve možete da učinite, ako ne uključite građane u proces donošenja odluka? / Mirko Popović. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-83411-65-8
a) Javno mњење – Srbija
b) Srbija – Ekoloska politika
COBISS.SR-ID 197541132



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO - SRBIJA
FUND FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Publikacija je izrađena u okviru projekta „Lokalne zajednice u procesu evropskih integracija – ka održivom modelu građanskog učešća u kreiranju politike životne sredine“ koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo Srbija

Ocene iznesene u ovoj publikaciji predstavljaju lične stavove autorki i autora i ne izražavaju mišljenja Beogradske otvorene škole i Fondacije za otvoreno društvo Srbija .

Učešće javnosti u kreiranju politike životne sredine

Preporuke za unapređenje građanske
participacije u Republici Srbiji

Beograd, 2012.

Umesto uvoda

Šta sve možete da učinite, ako ne uključite građane u proces donošenja odluka?

Kratko uputstvo za donosiocce odluka

Uputstvo je jednostavno. Pokušajte da izbegnete javnost u ranoj fazi. Pod ranom fazom u procesu donošenja odluka podrazumeva se faza prepoznavanja/definisanja problema. Kada već sami odredite probleme i prioritete, te izaberete način za njegovo rešavanje, onda je put ka donošenju odluke bez konsultovanja sa javnošću otvoren. Ako Vam to ne uspe, i građani ipak nekako saznaju da je donošenje novog akta, ili izmena starog, u toku, onda se potrudite da javnu raspravu organizujete tako da zainteresovanoj javnosti onemogućite ili otežate učešće u istoj. Za javno predstavljanje nekog dokumenta od značaja za čitavu državu idealno je izabrati neki grad na krajnjem jugu ili severu zemlje. Ako je dokument lokalnog karaktera, javnu raspravu treba održati bar 300 kilometara dalje od mesta koje je direktno pogođeno projektom, zakonskim aktom ili programskim dokumentom u procesu usvajanja. Podrazumeva se da je dokument o kojem se raspravlja javno izložen u vreme praznika ili za vreme trajanja odmora lica koje je odgovorno za tumačenje istog. Takođe, potrudite se da nikako ne omogućite javnu dostupnost elektronske verzije dokumenta.

Dok započeti proces neumitno teče, ponašajte se kao da je sve u redu i da se ništa neobično ne dešava. Na eventualna pitanja medija odgovorite da se sve odvija po zakonu. Ne brinite, neće se mnogo interesovati.

Ukoliko se dosledno držite uputstva, rezultat neće izostati. Usvojicete dokument ili program koji nije u skladu sa potrebama zajednice, koji je teško ili nemoguće sprovesti, pa neće biti ni sproveden. Na kraju, sam cilj i nije sprovođenje praktične politike, već ispunjavanje forme.

Ako je u pitanju projekat koji proizvodi uticaj na životno okruženje, zdravlje ljudi ili društveno-privredni razvoj, isti će, po pravilu, biti štetan i generisaće nezadovoljstvo građana i nepoverenje u institucije.

Upozorenje o pogubnim dejstvima primene opisanog modela:
Najbolje je da pomenuti model ne primenjujete u Vašoj lokalnoj zajednici. Ako uočite pogubne uticaje obavezno konsultujte javnost.

Nažalost, ovo uputstvo nije parodija, već u tri pasusa sublimirano iskustvo učešća javnosti u kreiranju politike životne sredine u Republici Srbiji. Nije izmišljen niti jedan detalj. Nakon gotovo deset godina od kako je Republika Srbija usvojila Zakon o strateškoj proceni uticaja i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (2004) poštovanje zakonskih odredbi koje omogućavaju javnosti da učestvuje u postupku procene uticaja svedeno je na meru slučajnog uzorka. Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija u 2012. godini ukazuje da se Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ne primenjuje na zadovoljavajući način.¹ Izveštaj Evropske komisije nije jedino merilo, ali incidenti i neverovatni sudski procesi vođeni protiv građana koji nisu saglasni sa izgradnjom hidroenergetskih objekata „Brodarevo 1“ i „Brodarevo 2“, nedvosmisleno pokazuju da je postojeća praksa neodrživa i da vodi stravičnom raskoraku između potreba za privrednim razvojem i principa održivog razvoja.

Projekat „**Lokalne zajednice u procesu evropskih integracija – ka održivom modelu građanskog učešća u kreiranju politike životne sredine**“ je nastao kao odgovor na paradoksalno stanje neposrednog učešća građana u procesu kreiranja i primene politike životne sredine na lokalnom nivou. Projekat doprinosi stvaranju održive platforme za neposredno učešće građana na primeru građanske participacije u strateškoj proceni uticaja i proceni uticaja na životnu sredinu svih javnih i privatnih projekata koji imaju uticaj na životnu sredinu na lokalnom nivou. Platforma za neposredno učešće građana u osmišljavanju i primeni politike životne sredine se zasniva na rešenjima iz Kodeksa dobre prakse za građansko učešće u procesu donošenja odluka Saveta Evrope, koji ukazuje na neophodan set konkretnih koraka koji unapređuju građansko učešće u procesu donošenja odluka. Platforma je građena i na dvadesetogodišnjem iskustvu Beogradske otvorene škole.

U izdanju koje se nalazi pred Vama, učesnici na projektu su dali svoje viđenje problema građanskog učešća u procesu kreiranja politike životne sredine i razvili praktično-političke preporuke za unapređenje dijaloga između

1“ Although the alignment with the Environmental Impact Assessment Directive is fully achieved, the implementation needs to be improved, in particular the public consultation process and the quality of the dialogue with the NGOs”.

Serbia 2012 Progress Report, European Commission, Brussels, Kingdom of Belgium, 2012, p. 57.

javnih institucija i civilnog društva. Činjenica da su autori i autorke tekstova predstavnici udruženja građana koja su aktivna u lokalnim zajednicama, predstavlja dodatni kvalitet. Uz konkretne preporuke, koje proizilaze iz iskustva udruženja uključenih u projekat, ukazano je i na komparativna iskustva i dobre prakse u uključivanju građana u procese donošenja odluka.

Republici Srbiji je neophodan drugačiji pristup u kreiranju politike životne sredine. Inkluzivan, otvoren i odgovoran pristup, zasnovan na partnerstvu javne uprave i civilnog društva i poverenju u institucije. **Poštovanje zakona je minimalni uslov za razvijanje poverenja.** Stabilnost institucija, stručnost i kredibilitet javne uprave neophodni su uslovi za izgradnju partnerstva kao najvišeg oblika saradnje javnih vlasti i građana. Da bi bila prihvatljivi partneri, udruženja građana treba da budu duboko posvećena svojim ciljevima, zasnovana na interesu građana i sposobna da daju konkretne preporuke i ponude argumentovanu kritiku.

Podsećanja radi, procenjeno je da će usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (EU) u oblasti životne sredine koštati Republiku Srbiju oko 10 milijardi evra.² Evropska komisija je procenila da neuspešna primena *acquisa* u oblasti životne sredine košta Uniju svake godine oko 50 milijardi evra. Ovde se, takođe, misli i na spoljne troškove u oblasti zdravstva, poljoprivrede i drugih sektorskih politika. Da li ovi podaci treba da nas zaplaše i ukažu na pogubnost procesa evropskih integracija i njihovu ogromnu cenu? Svakako da ne. Usvajanje standarda EU u oblasti unapređenja i zaštite životne sredine će doneti višestruku korist građanima Republike Srbije. Pored toga, tržište EU je nedostupno kompanijama koje nisu u stanju da poštuju norme EU u oblasti zaštite životne sredine. Treba, pre svega, da razmišljamo o posledicama kašnjenja i odugovlačenja u procesu usklađivanja. A neusaglašenost sa horizontalnim zakonodavstvom EU u oblasti životne sredine, svakako je jedan od bitnih uzroka neuspešnog sprovođenja zakona u oblasti zaštite životne sredine.

Dijalog javnih vlasti i civilnog društva nije formalna obaveza, već temeljni demokratski princip! Ključnu ulogu u ostvarenju uslova za dijalog imaju javne institucije. Upravo institucije na centralnom i lokalnom nivou stvaraju

² Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republike Srbiju, Vlada Republike Srbije, 2011, str. 12.

preduslove za održiv dijalog, kroz poštovanje zakona i rada na izgradnji dobre komunikacije sa građanima. Za početak, potrebno je više dobre, a manje političke volje.

Civilno društvo u Republici Srbiji nije lišeno odgovornosti zbog nepostojanja mehanizama za uključivanje javnosti u procese donošenja odluka. Ali je odgovornost civilnog društva, kao neravnopravnog partnera, objektivno manja. Za početak, potrebno je više znanja, spremnosti na saradnju sa institucijama i pružanje argumentovane kritike, zasnovane na objektivnoj analizi praktično-političkih opcija.

Profesionalni tim Centra za evropske integracije Beogradske otvorene iskazuje veliku zahvalnost svim učesnicima i učesnicama na projektu na njihovoj posvećenosti, Dženifer Hovel i Međunarodnoj asocijaciji za procenu uticaja na ustupljenom materijalu i podršci prilikom izrade publikacije, Aleksandru Macuri, Sretenu Đorđeviću i Srđanu Matoviću na spremnosti da podele svoja stručna znanja, iskustvo i vreme i Fondaciji za otvoreno društvo Srbija na podršci ovoj projektnoj ideji.

Iako mali po svom obimu, verujemo da će ovaj Zbornik doprineti jačanju mehanizama građanske participacije u Republici Srbiji i unapređenju procesa evropeizacije Republike Srbije.

Mirko Popović,
Novembar 2012.

Autorke i autori:

Peter Bezovnik
Miloš Elek
Zorica Stevanović
Milorad Ćosić

Praktična politika – zeleno zapošljavanje u reciklažnoj industriji

Uvod

Zeleno zapošljavanje predstavlja stvaranje radnih mesta u poljoprivredi, industriji, istraživanju i razvoju, administraciji i uslugama koja značajno doprinose očuvanju ili obnavljanju kvaliteta životne sredine. Istovremeno, prema Programu dostojanstvenog rada Međunarodne organizacije rada, zelena radna mesta moraju da obezbeđuju adekvatnu zaradu zaposlenima, bezbedne uslove rada, sigurnost radnih mesta i zaštitu prava na radu. Na svetskom nivou upravljanje otpadom i reciklaža daju značajan doprinos u smanjenju potrošnje energije i smanjenju zagađenja vazduha i vode. Pritom, omogućavaju zapošljavanje blizu 1,5 miliona ljudi na zvaničnom tržištu rada i još 2,5 miliona u neformalnoj ekonomiji.

Stanje životne sredine u Srbiji je značajno degradirano još u vreme socijalističke

industrijalizacije, da bi kasnije bilo dodatno pogoršano tokom perioda tranzicije i ratnih dejstava tokom poslednje decenije prošlog veka. Raspad zajedničkog tržišta nekadašnje države i efekti međunarodnih sankcija su doveli do sloma industrijske proizvodnje koja je smanjena za više od 50%, dok je bruto društveni proizvod (BDP) po glavi stanovnika opao na nivo iz 1969. godine. To je praćeno drastičnim smanjenjem efikasnosti upotrebe prirodnih resursa, lošim sistemima upravljanja otpadom i značajnim rastom nivoa zagađenja.

Sa druge strane, tokom 90-ih godina XX veka, privredni slom je doveo do skoka stope nezaposlenosti i još značajnijeg rasta neformalne ekonomije u koju se „prelio“ veliki broj, do tada, formalno zaposlenih. U periodu koji je usledio (2001-2008), na tržištu rada u Srbiji došlo je do velikih razlika između ponude i tražnje radnih mesta, rasta dugoročne nezaposlenosti i gubitaka radnih mesta usled restrukturiranja i privatizacije društvenih preduzeća. Ekonomski rast (meren rastom BDP-a) tokom perioda od 2001. do 2008. godine je iznosio u proseku oko 5,7% predvođen, pre svega, rastom uslužnog sektora, rastom tražnje na domaćem tržištu i rastom izvoza, kao i prilivom direktnih stranih investicija.

Nažalost, taj snažni ekonomski rast nije doveo i do rasta zaposlenosti, barem kada se radi o zvaničnom tržištu rada. Tokom procesa tranzicije u Srbiji zaposlenost je opadala, a stopa nezaposlenosti rasla, da bi svoj maksimum dostigla upravo u poslednjih godinu dana (blizu 27%) u četvrtoj godini ekonomske krize. Stagnacija privrednog rasta od početka ekonomske krize, rigidno radno zakonodavstvo i loša obrazovna struktura celokupne populacije značajno otežavaju stvaranje novih radnih mesta, a u posebno teškom položaju na tržištu rada nalaze se mladi, žene i nisko kvalifikovana radna snaga.

Promocija zelenog zapošljavanja iz ugla lokalne samouprave – mogućnosti i prepreke

Veoma loše stanje sistema upravljanja otpadom predstavlja istovremeno i veliki izazov i veliku šansu za predstavnike lokalnih samouprava, čije komunalne službe trenutno imaju ključnu ulogu u prikupljanju i skladištenju otpada. Procenjeno je da se u Srbiji godišnje nakupi blizu 2,4 miliona tona komunalnog otpada, od čega se organizovano prikupi tek 60% i smesti na 164 zvanično registrovane deponije, bez ikakvog tretmana pre prenošenja na deponije. Velika količina otpada smešta se na

divlje deponije bez ikakve separacije otpada, a u ruralnim područjima sistem upravljanja otpadom jedva da funkcioniše.

S obzirom na to da ne postoji integrisani sistem upravljanja otpadom u Srbiji, skladištenje otpada na deponijama predstavlja praktično jedinu opciju za rešavanje problema otpada. Pri tom, veći broj postojećih deponija ne ispunjava tehničke zahteve i njihov kapacitet je u velikoj meri popunjen, što predstavlja veliki problem imajući u vidu činjenicu da u Srbiji na godišnjem nivou nastane približno 334,000 tona samo ambalažnog otpada.

Usled neobaveštenosti i slabog poznavanja modernih opcija za tretman sekundarnih sirovina, najveći broj lokalnih samouprava u Republici Srbiji usmerava svoje napore ka obezbeđivanju sredstava za izgradnju novih ili proširenje kapaciteta postojećih deponija, uz retke napore da se pojedine vrste sekundarnih sirovina izvuku iz ukupne mase otpada i sistemski kanališu ka drugim načinima za tretman otpada, kao što su reciklaža, insineracija (upotreba otpada kao goriva u posebno napravljenim toplanama) ili kompostiranje (organskog otpada). Treba, međutim, imati u vidu da postoji nekoliko elemenata koji ne

samo što daju strateške smernice lokalnim samoupravama o tome kako treba postupati sa otpadom, već daju i praktične alate prilikom korišćenja mogućnosti za pravilniji tretman otpada i stvaranje zelenih radnih mesta. Pored ostalih, tu spadaju:

- Nacionalna strategija održivog razvoja, kao krovni dokument koji upravo uvezuje ekonomski razvoj (zelenu ekonomiju) sa unapređenjem životne sredine;
- Nacionalna platforma za reciklažu;
- Zakon o upravljanju otpadom, koji predviđa izdvajanje i kanalisanje pojedinih vrsta otpada od izvora otpada do recikatora kroz dokument o praćenju otpada i predviđene podsticajne mere za reciklatore;
- Mapa sertifikovanih prikupljača i recikatora sekundarnih sirovina, koju je tokom 2011. godine izradilo Ministarstvo za životnu sredinu i prostorno planiranje;
- Postojeće prisustvo kompanija iz privatnog sektora, među kojima, nažalost, ima i onih koje posao prikupljanja obavljaju i bez odgovarajućih licenci i kroz neformalnu ekonomiju.

Sa druge strane, većina lokalnih samouprava koja bi sebi postavila za cilj promociju zelenog zapošljavanja, suočila bi se sa nekoliko prepreka, među kojima bi većina mogla da bude otklonjena sistematičnim radom

lokalne samouprave fokusiranim na stvaranje zelenih radnih mesta. U te prepreke spadaju:

- Nedostatak participativno izrađene i ažurirane lokalne strategije održivog razvoja u većini lokalnih samouprava, koja bi ukazala na šire srednjeročne pravce održivog razvoja i uvezala ekonomski razvoj sa unapređenjem životne sredine;
- Nedostatak analiza i podataka o količinama i vrstama otpada koji se godišnje generišu i koncentrišu na teritorijama pod jurisdikcijom lokalnih samouprava;
- Nedostatak znanja o modernim opcijama za zbrinjavanje otpada (reciklaža, insineracija, kompostiranje) među donosiocima odluka u lokalnim samoupravama;
- Neobaveštenost, kako donosilaca odluka, tako i generatora otpada o sistemu upravljanja otpadom koji predviđa zakonska regulativa i o postojećoj mreži prikupljača i reciklatora prema kojima bi sekundarne sirovine trebalo da budu usmerene;
- Nepostojanje sistema za separaciju pojedinih vrsta sekundarnih sirovina i nepostojanje reciklažnih dvorišta kao infrastrukturnog preduslova za izdvajanje tih sekundarnih sirovina;
- Rasprostranjeno prisustvo raznih oblika neformalne ekonomije i rada na crno koji podrivaju

zakonom predviđen sistem upravljanja otpadom;

- Pogrešno i na predrasudama zasnovano mišljenje da je prikupljanje sekundarnih sirovina „rezervisano“ za romsku populaciju i neformalnu ekonomiju.

Pored navedenih prepreka, suštinski nedostatak na nivou cele Srbije predstavlja i nedosledno i netransparentno sprovođenje Zakona o upravljanju otpadom. Isti prevashodno spada u domen politike zaštite životne sredine koju sprovodi resorno ministarstvo, ali na šta bi lokalne samouprave, posebno one za čije je razvojne potencijale životna sredina posebno važna (turističke regije), itekako mogle da utiču, uprkos ograničenim kapacitetima njihovih komunalnih službi. Drugi nedostatak koji je, takođe vezan za nacionalni nivo, a koji bi pak mogao da bude nadoknađen aktivnom politikom na lokalnu, jeste nedostatak povezanosti aktivnih mera tržišta rada koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje i podsticajnih mera za prikupljače i reciklatore sekundarnih sirovina koje su pod ingerencijom Ministarstva energetike i životne sredine. Uvezivanjem ovih mera bi moglo da se dođe do ozbiljnijeg praćenja i stvaranja radnih mesta u reciklažnoj industriji (i zelenoj ekonomiji u širem smislu).

Trenutno stanje u zelenom zapošljavanju (u reciklaži) u Republici Srbiji

U Republici Srbiji zeleno zapošljavanje se još uvek nalazi u povoju i često predstavlja više poštalicu kojom pojedina lica na javnim funkcijama žele da prikažu privid praćenja svetskih trendova, nego rezultat ozbiljnog rada na primeni postojećih strategija, zakona i mera sektorskih politika. O zelenom zapošljavanju se najčešće govori u kontekstu radnih mesta u reciklažnoj industriji i najčešće u uopštenim brojkama koje nisu rezultat ozbiljnih analiza, nego najčešće predstavljaju okvirne procene, tako da trenutno nije poznat realan broj zaposlenih u reciklaži, niti postoji bilo kakva temeljna procena potencijala za stvaranje zelenih radnih mesta.

Pre izvesnog vremena, Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ) je u svoju klasifikaciju uvela zanimanja i profil prikupljača sekundarnih sirovina, ali je broj registrovanih zaposlenih lica tog profila još uvek veoma mali (videti podatak u NSZ-u). Sa druge strane, stoji opšte poznata činjenica da postoje čitave mreže neformalnih prikupljača a sekundarnih sirovina, kako onih koji spadaju pod tzv. „waste pickers“ (lica koja sekundarne sirovine ručno vade iz komunalnog otpada),

tako i onih koji rade kao neprijavljeni snabdevači pojedinih reciklatora. U oba slučaja radi se o licima koja taj posao najčešće obavljaju bez elementarnih uslova bezbednosti i zaštite zdravlja na radu i bez učešća u zvaničnom sistemu zapošljavanja i socijalne zaštite, te se poslovi koje ta lica obavljaju ne mogu podvesti pod zeleno zapošljavanje. Istovremeno, taj široko rasprostranjeni rad u neformalnoj ekonomiji ukazuje na to da veliki potencijal za stvaranje radnih mesta leži, kako u prevođenju tog „rada na crno“ u legalne tokove, tako i u širenju obuhvata sekundarnih sirovina do kojeg bi moglo da dođe sistematskom primenom zakona, separacijom i usmeravanjem nekoliko tokova otpada u pravcu domaće reciklažne industrije.

Trenutno u Srbiji postoji nekoliko pokušaja da se neprijavljeni rad u oblasti prikupljanja i reciklaže sekundarnih sirovina na neki način uvede u legalne tokove, kao što je osnivanje sindikata prikupljača sekundarnih sirovina u Nišu¹ ili primena programa „SWIFT“² Svetske zdravstvene organizacije i partnerskih agencija UN-a. Ovakvi pokušaji, nažalost ostaju u okvirima predrasuda da je prikupljanje otpada posao karakterističan za pripadnike romske

1 Republički sindikat sakupljača sekundarnih sirovina.

2 www.swift.rs

nacionalne zajednice i da je daleko od tržišno zasnovanog zapošljavanja u sistemu prikupljanja i reciklaže koji postavlja zakonodavni okvir u Srbiji.

Sa druge strane, u poslednjih godinu dana primetno je povećano interesovanje sindikalnih konfederacija i poslodavačkih udruženja u Srbiji za oblast zelenog zapošljavanja. Činjenica da obe strane u socijalnom dijalogu uviđaju da postoji mnogo prostora za stvaranje novih radnih mesta u reciklažnoj industriji (i drugim oblicima zelenog zapošljavanja) svakako doprinosi većoj vidljivosti ovog potencijala, te bi lokalnim samoupravama zainteresovanim za zeleno zapošljavanje mogla da predstavlja još jedan vid partnerstva.

Pored toga, postoje i primeri dobre prakse, gde pojedine lokalne samouprave pokušavaju da razvoju pomoć međunarodnih organizacija i kompanija kanališu u pravcu održivog upravljanja otpadom. Nekoliko lokalnih samouprava već saraduje sa organizacijama koje se bave organizovanim prikupljanjem ambalažnog otpada, kao što su „Sekopak“³ i „Ekostarpak“⁴, u nekima već postoje planovi za izgradnju

reciklažnih dvorišta, dok u pojedinim opštinama posluju strani operateri otpada, što je znak da je reciklažno tržište u Srbiji, uprkos svemu, već sada interesantno i stranim ulagačima. Konačno, postoje i primeri udruženog nastupa lokalnih samouprava prema donatorima, kao što je primer zajedničkog nastupa Opštine Vranje i Opštine Bujanovac koje od nedavno raspolažu mobilnom mašinom za reciklažu građevinskog otpada dobijenom donacijom Ujedinjenih nacija, koja će moći da se upotrebi i na drugim lokacijama na jugu Srbije.

Svi ovi primeri dobre prakse na svoj način dovode do rasta uposlenosti radne snage u oblasti prikupljanja i reciklaže otpada, ali bez koordinisanog nastupa i jasne slike o mogućnostima za tretman otpada i ozbiljnosti investicija koje očekuju, kako državu, tako i lokalne samouprave, mogućnosti za značajan napredak na polju zelenog zapošljavanja su male.

Preporuke za unapređenje mogućnosti za zeleno zapošljavanje na nivou lokalnih samouprava

Pojednostavljeno gledano, stvaranje preduslova za zeleno zapošljavanje u reciklažnoj industriji bi podrazumevalo otklanjanje većine

3 www.sekopak.com

4 www.ekostarpak.rs

gore navedenih nedostataka. Ipak, imajući u vidu da bi za otklanjanje nekih od pomenutih nedostataka bilo potrebno utrošiti više vremena i/ili ostvariti neposrednu saradnju sa resornim ministarstvom, osnovni set izvodljivih preporuka za lokalne samouprave bi mogao da izgleda ovako:

- Temeljno upoznavanje sa ukupnim problemom zbrinjavanja otpada na teritoriji lokalne samouprave – analiza i mapiranje postojećeg reciklažnog (i drugog) otpada i njegovog priliva prema vrstama;
- Mapiranje postojećih ili potencijalnih prikupljača i reciklatora na nivou okruga (po potrebi i na nivou širih područja);
- Neposredno povezivanje izvora otpada (pravnih lica koja generišu pojedine vrste reciklažnog otpada), prikupljača/reciklatora, ekološke inspekcije, inspekcije rada, relevantnog sektora NVO i socijalnih partnera;
- Izrada studije izvodljivosti za barem jedan ili više vidova zbrinjavanja otpada – reciklažno dvorište/insinerator/pogon za kompostiranje;
- Uvezivanje mera koje se preduzimaju ka kanalisanju sekundarnih sirovina prema prikupljačima sa merama kojima raspolaže Nacionalna služba za zapošljavanje;

- Podizanje svesti, kako ključnih izvora otpada, tako i šireg građanstva o merama koje se preduzimaju u cilju unapređenja sistema za zbrinjavanje otpada i otvaranje novih radnih mesta u reciklažnoj industriji, kao i o pravima i obavezama pravnih i fizičkih lica kad je u pitanju upravljanje otpadom.

Do stvaranja zelenih radnih mesta doći će se . . .

Ako se unajmi određen broj eksperata koji analizom postojećih tokova otpada mogu da odrede potencijalne količine pojedinih vrsta reciklažnog otpada (papira, plastike, aluminijuma, elektronskog otpada, otpadnog ulja, građevinskog otpada, drvnog otpada), koje bi trebalo izvući otpada sa deponija i usmeriti prema reciklatorima, u nameri da se sazna kojom se količinom sekundarnih sirovina raspolaže.

Potom treba utvrditi koja od sertifikovanih reciklažnih/prikupljačkih preduzeća postoje u relativnoj blizini lokalne samouprave i istovremeno pokušati da se, koristeći podatke o sekundarnim sirovinama, privuče interes za ulaganje u reciklažu, bilo lokalnih preduzetnika, preduzeća koja već posluju u reciklaži u Srbiji ili stranih investitora.

U reciklažnoj industriji zelena radna mesta će nastati kada preduzeće koje se bavi prikupljanjem i reciklažom počne da zapošljava radnike koji bi svakodnevno (ili periodično) obilazili identifikovane izvore otpada i odnosili sekundarne sirovine u reciklažno dvorište ili namensko skladište reciklatora. Manji broj radnika bi bio angažovan i u pogonima reciklatora, i to uglavnom nisko kvalifikovani radnici koji teže dolaze do radnih mesta, kao i posebno ranjive grupe, poput Roma koji su najizloženiji radu „na crno“ i teškim uslovima rada.

Lokalna samouprava bi mogla da kroz javno-privatno partnerstvo uđe u projekat izgradnje insineratora koji bi sagorevanjem pojedinih vrsta otpada mogao da obezbedi toplotnu energiju, pri čemu bi određeni broj radnika mogao da bude zaposlen i u takvom pogonu (slično važi i za potencijalni pogon za kompostiranje organskog otpada). Pri tome, treba imati u vidu da bi i insinerator i pogon za reciklažu indirektno generisao još radnih mesta na održavanju pogona i kod raznih usluga koje bi mogla da obezbede lokalna preduzeća. Naravno, broj i uspešnost stvaranja svih pomenutih radnih mesta zavisice direktno od širine obuhvata i efikasnosti prikupljanja, za šta je potrebno neposredno uvezivanje izvora

otpada sa reciklatorima i dosledna primena zakonskog okvira. Konačno, treba imati u vidu da bi ovakvo unapređenje sistema za zbrinjavanje otpada povećalo i prihode lokalne samouprave, dovelo do ušteda u ulaganjima u deponije, ušteda u troškovima za energiju, a na duži rok i do niza drugih ušteda po društvo u celini.

Autori:

Slobodan Ocokoljić
Vladimir M. Pavlović

Savetodavna radna grupa za unapređenje životne sredine na nivou lokalne samouprave

Otkuda javnost u procesu osmišljavanja i primene politike životne sredine?

Učešće građana u stvaranju praktičnih politika je politički princip i praksa koja zahteva i omogućava uključivanje onih na koje praktične politike utiču ili koji su za te politike zainteresovani. Princip učešća građana podrazumeva da oni kojih se odluke tiču imaju pravo i da budu uključeni u proces donošenja odluka.

Uticaj javnosti znači da nema zamene za primenu formalnih pravila i principa demokratije, kao što su slobodni i pravedni izbori, otvorene i reprezentativne skupštine, odgovorna vlada, politički neutralna administracija i poštovanje ljudskih prava. U nedovoljno razvijenoj demokratiji gde građani

i organizacije civilnog društva (OCD) traže sve veću otvorenost i transparentnost u procesu stvaranja praktičnih politika i donošenja odluka, dok zajednice i izazovi postaju sve kompleksniji, izvršna vlast je primorana da sve više ojačava saradnju sa ovim akterima.

Učešćem javnosti se osnažuje poverenje u vladu, promovise njena transparentnost i odgovornost, povećava kapacitet samih građana i, konačno, doprinosi stvaranju održivih praktičnih politika. Konsultovanje sa građanima, prikupljanje njihovih predloga i primedbi je dvosmeran proces u kome organi vlasti traže i dobijaju mišljenje od građana o određenim temama od interesa za same građane i organe upravljanja. Za razliku od procesa informisanja u kojem su građani korisnici informacija, u procesu konsultovanja organi vlasti preuzimaju ulogu korisnika informacija. Uspostavljanjem dijaloga između građana i lokalnih organa vlasti otvara se prilika da građani postanu osnovni faktor u upravljanju lokalnim poslovima.

Ostaje otvoreno pitanje kako omogućiti institucionalni, održivi okvir za saradnju između lokalnih samouprava, različitih udruženja građana i samih građana u procesu osmišljavanja i primene politike

životne sredine. Savetodavne radne grupe su jedan od modela koji se u praksi pokazao kao delotvoran i efikasan model saradnje.

(Ne)primenjivanje postojećeg okvira za učešće javnosti

Politika životne sredine u procesu pristupanja Evropskoj uniji je finansijski najzahtevnija, a sa druge strane, duboko prožima ostale lokalne razvojne politike (ruralni razvoj, energetiku, zdravlje, regionalni razvoj, itd). Samim tim, i primena evropskih standarda na lokalnom nivou podrazumeva multisektorski pristup, ali i neophodno učešće svih zainteresovanih aktera u zajednici.

Zajedničkim delovanjem, davanjem snažnije uloge udruženjima na lokalnom nivou i ustanovljavanjem saradnje u konsultativnom procesu osmišljavanja i kreiranja politike životne sredine, ojačao bi se širi aktivizam i svest građana. Time se i građanima daje veća i neposrednija uloga u lokalnom javnom životu, kao i osećaj zajedničke odgovornosti za donete odluke o tome kako i u kom pravcu treba kreirati politiku životne sredine u dugotrajnom procesu evropskih integracija. Navedena saradnja lokalnih organa vlasti i udruženja ne sme da dovede u

pitanje njihov kvalitet i nezavisnost. Lokalna vlast treba da obezbedi udruženjima mogućnost davanja pozitivnog doprinosa celokupnom procesu.

U Srbiji svi akteri, naročito političke elite, tvrde da postoji jasna veza između osmišljavanja i primene politike životne sredine i neposrednijeg, boljeg učešća građana, strukovnih udruženja i OCD. Nažalost, svedoci smo poražavajućih činjenica prilikom primene principa za koji se svi zdušno zalažu i, makar na deklarativnom nivou, podržavaju. Naime:

- u Srbiji opada zainteresovanost javnosti za neposrednije učešće građana u osmišljavanju i primeni politike životne sredine, što je praćeno opštom apatijom vezanom za aktivno i odgovorno učešće u politici uopšte;
- evidentne su teškoće i prepreke u povećanju uključenosti građana u proces stvaranja i primene konkretnih praktičnih politika vezanih za životnu sredinu kroz neposredne konsultacije i učešće u procesima odlučivanja (učesće javnosti u strateškoj proceni i proceni uticaja na životnu sredinu, primena odredbi Arhuske konvencije, učesće javnosti u stvaranju i primeni lokalnih i regionalnih planova za upravljanje

otpadom, transparentnost upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima, transparentnost politike upravljanja biomasom u Srbiji su samo neki od primera);

- na lokalnom nivou institucije predstavničke demokratije su slabe i nerazvijene, čime se umanjuje uspešnost funkcionisanja, otvorenost i odgovornost sistema;
- zastupljena je politička kultura koja ne podstiče građansko učešće, a prisutan je i nizak nivo znanja i svesti građana o njihovim pravima i slobodama i o nadležnostima određenih nivoa vlasti u oblasti politike životne sredine;
- postoji nezainteresovanost građana za javni život prouzrokovana lošim životnim statusom, nedostatkom vremena, informacija i znanja. Takođe, postoji nerazvijena i neefikasna praksa neposrednog učešća građana u donošenju odluka vezanih za politiku životne sredine na lokalnom nivou;
- vlast je centralizovana, dok su nizak finansijski kapacitet lokalne samouprave i njena velika zavisnost od republičkih organa pretpostavke za netransparentan, zatvoren proces kreiranja politike životne sredine na lokalnom nivou (često usmeravan i diktiran sa centralnog nivoa);
- prisutan je neadekvatan lokalni izborni sistem čija primena

nepovoljno utiče na predstavljenost u lokalnim skupštinama.

Poražavajuća je činjenica da postojeći zakonodavni okvir ostavlja sasvim dovoljno prostora za građansko učešće u procesu osmišljavanja i primene politike životne sredine. „Svako ima pravo na zdravu životnu sredinu, na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Svako, a posebno Republika Srbija i Autonomna Pokrajina, su odgovorne za zaštitu životne sredine. Svako je dužan da čuva i poboljšava životnu sredinu.“

*Član 74.
Ustava Republike Srbije*

„... ne dovodeći u pitanje opšte statutarne odredbe, lokalne vlasti će imati mogućnost da određuju sopstvenu internu upravnu strukturu, u cilju njenog prilagođavanja lokalnim potrebama i obezbeđivanja efikasnog rukovođenja.“

*Član 6.
Evropske povelje
o lokalnoj samoupravi*

„Radi davanja doprinosa zaštiti prava svakog pojedinca sadašnjih i budućih generacija na život u životnoj sredini adekvatnoj njegovom zdravlju i blagostanju, svaka Strana će garantovati pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i pravo

na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, u skladu sa odredbama ove Konvencije.“

*Član 3.
Konvencije o dostupnosti informacija,
učešću javnosti u odlučivanju i
dostupnosti pravosuđa u pitanjima
koja se tiču životne sredine.
(Arhuska konvencija)*

„Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način.

Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da građanima u ostvarivanju njihovih prava i obaveza daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja. Organi i službe jedinice lokalne samouprave dužni su da svima omoguće podnošenje pritužbi na svoj rad i na nepravilan odnos zaposlenih.“

*Član 71.
Zakona o lokalnoj samoupravi*

„... u ostvarivanju prava na zdravu životnu sredinu svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine i da učestvuje u postupku donošenja odluka čije bi sprovođenje moglo da utiče na životnu sredinu.“

*Član 9,
stav 10, Zakona o životnoj sredini*

U Srbiji, uprkos postojanju pravnog okvira za učešće građana u procesu odlučivanja o pitanjima od značaja za život zajednice, ne postoji jasna strategija na nacionalnom nivou koja bi dala dalje smernice, definisala uloge centralnih i lokalnih vlasti, te olakšala razvoj neposrednog učešća građana. Kada se tome doda i nizak nivo svesti i znanja građana o pravima i načinima uključivanja, jasno je zašto u većini lokalnih samouprava u Srbiji ne postoje dovoljno razvijeni mehanizmi učešća građana u procesu odlučivanja u oblasti politike životne sredine. Dosadašnji pokušaji institucionalizovanog učešća građana i nevladinih aktera u procesu osmišljavanja i primene politike životne sredine na lokalnom nivou nisu bili uspešni. Zelene stolice, zeleni telefoni, Saveti za razvoj i zaštitu lokalne samopoprave i sl. su se pokazali kao neuspešni i neodrživi modeli.

Delimičan uspeh ovakvih modela za učešće građana u pojedinim lokalnim sredinama se može pripisati činjenici da su postojali projekti pomoću kojih je finansirano funkcionisanje ovih tela. Naravno, postojala je očigledna tendencija prestanka ili drastičnog pada u funkcionisanju ovih institucija po završetku projekata iz kojih su finansirani. Takođe, postignut je skroman uspeh u onim lokalnim

samoupravama u kojima je ostvarena dobra saradnja između vladinog i nevladinog sektora, ali su takvi slučajevi, nažalost, samo izuzeci koji potvrđuju pravilo da ne postoji sistemski pristup učešća građana u kreiranju, praćenju i primeni politike životne sredine.

Savetodavna radna grupa za pitanja životne sredine – praktični instrument za bolje učešće građana u osmišljavanju, praćenju i primeni politike životne sredine

Učešće građana je proces kao i svaki drugi, i stoga, treba da bude pažljivo isplaniran, sproveden i ispraćen kako bi se postigli što bolji rezultati. Osnovi principi su isti za sve nivoe učešća i korišćene metode. Međutim, treba naglasiti da je potrebno veoma oprezno upravljati procesom kada su u pitanju dugotrajna, multisektorska i kontraverzna pitanja.

Ne postoji plan učešća građana kojim bi svi bili zadovoljni. Postoji, međutim, sistematičan način delovanja koji će proizvesti uspešan plan koji se uklapa u jedinstvene zahteve određene odluke ili pitanja lokalne politike životne sredine. Savetodavne radne grupe (SRG) su dobar primer ovakvog sistematičnog delovanja. SRG mogu imati različite oblike u zavisnosti od svrhe njihovog

formiranja, od neformalnih grupa građana, do krajnje formalnih savetodavnih odbora. Uobičajeno je da SRG budu formirane ili kao savetodavni odbori građana pozvani da predstave gledište šire javnosti ili kao ekspertske savetodavne grupe koje okupljanju stručnjake iz date oblasti koji nisu deo lokalne uprave, u cilju tehničke i ekspertske podrške u rešavanju pitanja kreiranja, praćenja, zaštite i ispravnog upravljanja politikom životne sredine.

Lokalna samouprava (LSU) definiše nadležnost i mandat SRG, broj članova iste, način njihovog izbora, dužinu njihovog mandata, kao i neka druga pitanja, npr. učestalost sastanaka SRG. LSU je u obavezi da pruži logističku podršku savetodavnim grupama, kao što je obezbeđivanje mesta za sastanke i pomoć u organizovanju istih, definisanju i distribuciji dnevnog reda i zapisnika, te pomoć u pristupu svim neophodnim informacijama.

LSU poziva zainteresovane strane da delegiraju predstavnike u sastav SRG koji mogu doprineti rešavanju određenog pitanja. SRG treba da se sastoji i od pojedinaca koji poseduju ekspertizu u oblasti životne sredine i čije učešće doprinosi boljoj informisanosti i sagledavanju datih pitanja.

Sastav SRG je od ključnog značaja za njen uspeh. Članovima SRG se, takođe, mora eksplicitno predočiti da se od njih zahteva posvećenost i ulaganje vremena u rad ove grupe, jer su članovi ove grupe, u načelu, volonterski angažovani u SRG, iako njihovo članstvo mora formalno da potvrdi LSU. Savetodavna radna grupa u svom radu, sa druge strane, mora da uživa poverenje i podršku LSU. Predsedavajući SRG bi trebalo da bude lice postavljeno u LSU (u idealnoj situaciji predsednik opštine, predsednik skupštine opštine ili član opštinskog veća/odbornik koji se bavi pitanjima životne sredine).

SRG bi trebalo da bude trajnog karaktera sa trajnim zaduženjima i obavezama. U tom slučaju, članovi se redovno sastaju za vreme trajanja mandata SRG kako bi mogli da daju svoj kontinuirani doprinos.

SRG mogu dovesti do stvaranja efektivnog i trajnog dijaloga koji će omogućiti da pitanja i brige građana budu dubinski istražena i rešena kao da cela zajednica učestvuje u procesu odlučivanja.

Zašto Savetodavne radne grupe?

- ✓ LSU ne može sama da reši probleme iz oblasti životne sredine zbog širine, sveobuhvatnosti i značaja ovih problema;
- ✓ Politika životne sredine će imati promenljiv uspeh u svakoj situaciji koja zahteva dogovor zainteresovanih strana, a taj dogovor izostane;
- ✓ Rad SRG unapređuje rad na praćenju izrade izveštaja i raspolaganja budžetom, koordinaciju sa opštinama, gradovima i organizacijama iz regiona;
- ✓ SRG podstiče razvoj novih inicijativa i projektnih predloga, otvara mogućnost da stručnjaci pomognu opštinskim organima u vezi uvođenja novih propisa i rešavanju problema koji su vezani za životnu sredinu;
- ✓ Usled nedostatka kvalitetnih statističkih podataka mogu se koristiti i saveti i mišljenja ljudi koji žive u samoj zajednici;
- ✓ Radom SRG se unapređuje delotvornost postojećih mehanizama za uključivanje građana, proces obaveštavanja i davanje mišljenja javnosti u postupku procene uticaja;
- ✓ Eksperti, javnost i donosioci odluka mogu da se usaglasе oko odgovarajuće metodologije za procenu uticaja planova i projekata na životnu sredinu, jer se u praksi obično koriste najjednostavnija propisana rešenja koja često ne pokrivaju sve aspekte uticaja;
- ✓ SRG se pojavljuje kao predlagač akcija kojima se unapređuje znanje, javna svest u oblasti životne sredine i kontinuirano radi na osmišljavanju inicijativa za rešavanje postojećih problema;
- ✓ Kroz rad SRG, zainteresovana javnost formuliše svoje kritike i žalbe na odluke nadležnih organa, a predstavnici nadležnih organa, uključeni u rad SRG, omogućavaju bolju komunikaciju i efikasniju obradu kritika i žalbi unutar institucionalnog okvira LSU;
- ✓ Povećava se poverenje u rad nadležnih organa;
- ✓ Uspostavljanja se zajedničko praćenje i obaveštavanje cele zajednice o poštovanju/kršenju zakonskih procedura koje važe u oblasti životne sredine;
- ✓ Stvara se i povećava svesti o zajedničkoj odgovornosti svih zainteresovanih strana za kvalitet životne sredine, samim time i kvalitet života građana.

Prednosti postojanja savetodavne radne grupe na lokalnom nivou

- (1) *Unapređenje kvaliteta politike životne sredine i usluga lokalne samouprave u ovoj oblasti*
Kada organ LSU uključi različite grupe u proces donošenja odluka i pružanje usluga, ove grupe shvataju problematiku iz prve ruke. LSU preko SRG dobija nove perspektive stvaranja i unapređenja politike životne sredine koje testiraju polazne pretpostavke i služe kao provera predloženih opcija i za osmišljavanje rešenja za primenu konkretnih segmenata politike životne sredine na lokalnom nivou.
- (2) *Pružanje pomoći u rešavanju „kompleksnih ekoloških izazova“*
Društveni, ekonomski i socijalni izazovi (ne)primene politike životne sredine mogu biti veoma kompleksni. Umrežavanjem različitih grupa, SRG stalno dobija nove izvore informacija, izgrađuje osećaj zajedničkog cilja i povećava mogućnost pronalaženja održivijih rešenja za konkretni ekološki izazov u lokalnoj zajednici.
- (3) *Jačanje poverenja i razumevanja između aktera na lokanom nivou*
Stvaranjem aktivnih veza kroz SRG, LSU može smanjiti osećaj

‘nas’ i ‘njih’. Kroz angažovanje predstavnika OCD i aktivnih članova lokalne zajednice u SRG, LSU razvijaju poverenje građana u svoje organe, za koje se (na primeru SRG) zaista može reći da pozivaju na učešće građane i nevladine aktere i stvarno slušaju njihove potrebe i predloge za unapređenje okvira za osmišljavanje i primenu politike životne sredine. Ovo može izgraditi osnovu za poverenje koje je veoma važno kada treba doneti teške odluke kojima neće svi akteri na lokalnu biti zadovoljni, a takvih odluka je mnogo kada je u pitanju politika životne sredine.

- (4) *SRG podržavaju aktivno građanstvo i inkluzivnu lokalnu zajednicu*
SRG poštuju prava građana na učešće u donošenju odluka koje ih se tiču, kroz omogućavanje aktivnog učešća građana. LSU na ovaj način podstiče participativnu demokratiju u kojoj svi prepoznaju svoj ideo i ulogu. Građani se osećaju moćnijim, pravednije tretiranim i vrednijim ukoliko LSU saraduju sa njima. Stvaranje ambijenta (SRG) u kojem građani mogu rešavati sopstvene probleme podstiče samopouzdanje i inovaciju kao pokretače napretka jedne lokalne zajednice.

(5) *Efikasnije merenje napretka u politici životne sredine i unapređenje veština*

Rad SRG se može unaprediti kroz praćenje i ocenu programa koji se sprovode u oblasti politike životne sredine na nivou lokalne zajednice. Aktivne veze uspostavljene unutar SRG takođe mogu omogućiti konstruktivne povratne informacije o rezultatima rada organa LSU neophodne za buduće aktivnosti kojima će se unaprediti politika životne sredine.

Uspostavljanje veze sa nevladinim organizacijama (NVO) i građanima nudi mogućnosti organima LSU da izgrade niz komunikacionih i međukulturalnih veština koje se mogu primeniti u osmišljavanju, praćenju i primeni drugih lokalnih razvojnih politika.

(6) *Unapređenje transparentnosti i odgovornosti u radu lokalne samouprave*

SRG omogućava:

(a) Razmenu informacija u obliku koji je dostupan svim zainteresovanim stranama o:

- aktuelnim konsultativnim procesima;
- programima u oblasti politike životne sredine koji su trenutno u procesu donošenja;
- implementaciji programa, referentnih zakonskih i

podzakonskih akata, lokalnih strategija i nadležnosti u oblasti politike životne sredine;

- trenutnom statusu politike životne sredine u lokalnoj zajednici;
- mogućoj izmeni politike životne sredine i mišljenjima građana i nevladinog sektora o promenama koje su potrebne unutar politike životne sredine.

(b) Efikasnije i transparentnije procedure za:

- razvijanje i pridržavanje transparentnog procesa donošenja odluka vezanih za politiku zaštite životne sredine;
- pružanje jasnih, otvorenih i pristupačnih procedura za učešće građana;
- obezbeđivanje minimuma konsultativnih standarda, kao što su jasni ciljevi, pravila za učešće, vremenski okvir, kontakti, itd;
- obezbeđivanje adekvatnih vremenskih okvira i sredstava za konsultovanje;
- organizovanje otvorenih konsultativnih sastanaka, uključujući i poziv svim potencijalnim zainteresovanim stranama;
- poštovanje utvrđenih ciljeva, programa, pravila i aktivnosti za primenu politike životne sredine u lokalnoj zajednici.

(c) Odgovornost lokalne samouprave za:

- obezbeđivanje aktivne uključenosti predstavnika relevantnih organa lokalne samouprave;
- uzimanje u obzir i razmatranje predloga različitih zainteresovanih strana na nivou lokalne zajednice;
- primenu zakona, podzakonskih akata i nadležnosti u oblasti politike životne sredine na lokalnom nivou;
- stvaranje osećaja zajedničkog vlasništva i osećaja odgovornosti za primenu kvalitetne i održive politike životne sredine na nivou lokalne zajednice;
- reagovanje na posebne potrebe koje proizilaze iz implementacije politike životne sredine.

(d) Obezbeđivanje sredstava:

Podrška aktivnom učešću OCD u vidu konkretne pomoći (npr. raspodela sredstava iz lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine) ili administrativnih usluga.

Nadležnosti, dužnosti i uticaj lokalne SRG treba da se definišu u zavisnosti od sledećih faktora: stanja politike životne sredine u konkretnoj lokalnoj zajednici, konkretnih aktera zainteresovanih i uključenih u osmišljavanje, praćenje i primenu ove politike, kulture komunikacije, do sada izgrađenog poverenja i

ostvarene saradnje između organa LSU i nevladinih aktera. U odnosu na ove segmente, SRG može imati različite nadležnosti i nivoe uticaja na politiku životne sredine na lokalnom nivou.

U tabeli koja sledi dati su predlozi nadležnosti i dužnosti, kao i različiti nivoi uticaja koje SRG može da proizvede na unapređenje politike životne sredine na nivou LSU:

Nadležnost, dužnosti i uticaj Savetodavne radne grupe za unapređenje životne sredine na nivou lokalne samouprave

| Nadležnosti i dužnosti | Najveći mogući uticaj | Najmanji mogući uticaj |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Donošenje predloga i inicijativa za unapređenje politike životne sredine; • Praćenje nacionalnih i lokalnih izveštaja relevantnih za politiku životne sredine na lokalnom nivou; • Kontrola trošenja sredstava iz lokalnog fonda za zaštitu životne sredine (ZŠS); • Ekspertska podrška organima LSU; • Učešće u javnim raspravama; • Predlaganje mera zaštite radi povećanja kvaliteta života građana; • Pisanje predloga opštinskih odluka; • Praćenje konkursa za finansiranje projekata iz oblasti ZŠS i predlaganje istih gradskoj upravi i NVO; • Predlaganje preventivnih i sanacionih mera; • Predlaganje, planiranje i koordiniranje obrazovnim aktivnostima iz oblasti ZŠS; • Praćenje zakonske regulative iz ove oblasti i upoznavanje lokalne uprave i zainteresovane javnosti sa obavezama i mogućnostima koje novi propisi donose; • Proučavanje izveštaja o monitoringu životne sredine; • Davanje mišljenja nadležnom sekretarijatu o predlogu mera za rešavanje problema ŽS; • Informisanje javnosti o radu SRG. | <ul style="list-style-type: none"> • Nadzor nad izradom projektne dokumentacije iz oblasti ZŠS; • Davanje mišljenja na lokalne akcione planove u delovima koji se odnose na ZŠS; • Učešće u donošenju odluka prilikom kreiranja budžeta za ZŠS i izboru OCD koje će dobiti projekete na lokalnim konkursima; • Davanje predloga skupštini opštine (SO) za izdvajanja sredstava iz budžeta za ZŠS; • Koordiniranje aktivnosti privatnog, javnog i NVO sektora po pitanju ZŠS; • Praćenje procedura i kontrola nad sprovođenjem Studije uticaja na životnu sredinu; • Formiranje i praćenje rada radnih grupa iz posebnih oblasti (npr. zaštita prirodnih resursa, problemi sa odlaganjem otpada, otpadnih voda, buke, klimatskih promena, razvoj privrede na principima održivog razvoja itd.); • Aktivno učesće u donošenju odluka i kontrola nad sprovođenjem odluka; • Kontrola uključenosti javnosti u procese donošenja odluka o ZŠS. | <ul style="list-style-type: none"> • Konstatovanje i praćenje stanja u oblasti ZŠS; • Obaveštavanje javnosti; • Davanje mišljenja na procese u LSU i pokretanje inicijativa za njihovo poboljšanje; • Učešće na javnim raspravama; • Animiranje javnosti za učesćem na javnim raspravama prilikom razmatranja studija o proceni uticaja projekata na životnu sredinu; • Praćenje poštovanja zakonskih obaveza o obaveštavanju javnosti o stanju životne sredine; • Rad na obrazovanju najmlađih; • Stalno prisustvo u medijima i podizanje svesti o važnosti ZŠS; • Rad na povezivanju sva tri sektora (privrednog sektora, LSU i građanstva) i na rešavanju konkretnih problema u lokalnoj zajednici; • Predlaganje aktivnosti i inicijativa. |

Autorke i autori:

Milica Savić
Vladimir Janković
Mithat Nokić
Dušica Ristović
Marina Ilić

Ka održivoj energetskej budućnosti lokalnih zajednica - povećanje koriscenja biomase kao obnovljivog izvora energije

O bim i struktura raspoloživih energetskih resursa na teritoriji Republike Srbije stavljaju pred donosioce odluka na centralnom i lokalnom nivou težak zadatak – da pripreme energetske politike čijim bi sprovođenjem bilo moguće obezbediti sigurno snabdevanje energijom kroz konkurentske aktivnosti energetskih preduzeća na način koji je održiv, kako u pogledu očuvanja životne sredine, tako i u pogledu pristupačnosti energetskih usluga stanovništvu i privredi.

Sa druge strane, geografski položaj Republike Srbije koji karakteriše nedostatak izlaza na more i nedovoljna iskorišćenost plovnog puta reke Dunav, te činjenica da je Srbija zemlja na kraju gasovoda kojim se gas iz Rusije transportuje u Evropu, određuju visoki trošak uvoza kvalitetnih fosilnih goriva. Ovakva situacija rezultira visokim izdacima za uvoz energenata i otežava postizanje sigurnosti snabdevanja.

Biomasa predstavlja najznačajniji resurs obnovljive energije u Srbiji. Korišćenje biomase kao zamene za fosilne energente je ekološki i ekonomski opravdano, jer doprinosi smanjenju negativnog uticaja na kvalitet

vazduha i emisiju gasova staklene bašte (GHG), a istovremeno podstiče lokalni ekonomski razvoj. Kroz doprinos unapređenom gazdovanju šumama može se značajno doprineti i otvaranju novih radnih mesta. Takođe, lokalna zajednica postaje energetska nezavisnija i odgovornija za upravljanje sopstvenim resursima što podstiče i kvalitet lokalnog upravljanja.

Primarna proizvodnja energije u Srbiji se sastoji od proizvodnje električne energije na bazi lignita, niskokvalitetnog fosilnog goriva

čije korišćenje ozbiljno ugrožava životnu sredinu i čiju eksploataciju karakterišu visoki direktni, indirektni i oportunitetni troškovi. Pored toga, hidroenergija (pre svega proizvodnja električne energije u hidroelektrani Đerdap) i biomasa u obliku ogrevnog drveta čine značajan udeo u proizvodnji energije. Takođe, postoji i domaća proizvodnja nafte i prirodnog gasa koja zadovoljava manji deo potrošnje ovih energenata. Ovaj sastav proizvodnje se dopunjava uvozom kvalitetnih fosilnih goriva na gore opisan način i uz visoke troškove.

| Struktura uvoza po proizvodima u 2011. godini, u mil. EUR | |
|---|---------|
| Nafta, naftni derivati i srodni proizvodi | 1.617,5 |
| Gas, prirodni i industrijski | 859,7 |
| Drumska vozila (uključujući i ACB vozila) | 769,2 |
| Industrijske mašine | 608,3 |
| Električne mašine, aparati i uređaji | 601,3 |
| Obojeni metali | 585,5 |
| Medicinski i farmaceutski proizvodi | 513,3 |
| Gvožđe i čelik | 486,6 |
| Proizvodi od metala | 423,3 |
| Proizvodi od metala | 423,3 |

Slika 1. Struktura uvoza po proizvodima u 2011. godini u milionima evra.¹

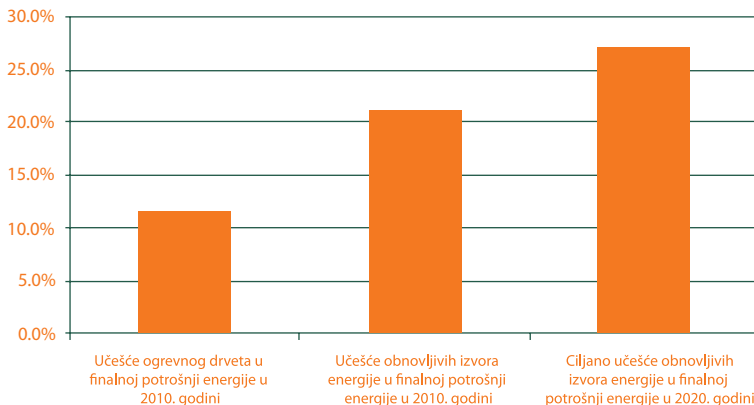
¹ Izvor: Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza Republike Srbije (SIEPA).

Ovako proizvedena energija se prenosi do sektora potrošnje u kome dominira sektor domaćinstava iza koga sledi sektor industrije.

Srbija je zemlja potpisnica Ugovora o Energetskoj zajednici, dokumenta koji je nastao kao rezultat procesa u kome je Evropska unija želela da uključi zemlje regiona u proces stvaranja panevropskog energetskog tržišta na način koji je dopuna i potpora procesu pridruživanja EU. Ovaj Ugovor su potpisale i ratifikovale i zemlje, kao što su Ukrajina i Moldavija. Sve zemlje-potpisnice su preuzele

obavezu da usklade svoja nacionalna zakonodavstva sa grupom pravnih normi EU u oblasti energetike, životne sredine, obnovljivih izvora i konkurencije.

Usklađujući svoj zakonodavni i strateški okvir sa normama propisanim kroz ovaj proces, Srbija je preuzela i neke korake u cilju promocije upotrebe biomase. Vlada Republike Srbije je 2009. godine usvojila Akcioni plan za biomasu koji je prvi dokument takve vrste nastao kao plod saradnje ministarstava nadležnih za pitanja energetike, poljoprivrede, šumarstva i životne



Grafikon 1. Obnovljivi izvori energije u finalnoj potrošnji energije u 2010. i 2020. godini.¹

¹ Izvor: Energetski bilans Republike Srbije za 2012. godinu i Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2012/04/MC-EnC.

sredine. Ovaj Dokument je prestao da važi krajem 2012. godine. Nacionalni akcioni plan za korišćenje obnovljivih izvora energije do 2020. godine je dokument čije se donošenje očekuje u najskorijoj budućnosti i u kom će biti predstavljena politika Republike Srbije u ovoj oblasti. Kroz proces koji se vodi pod okriljem Energetske zajednice Republika Srbija se prihvatila cilja da učešće obnovljivih izvora energije u ukupnoj finalnoj potrošnji energije u 2020. godini iznosi 27% od ukupne potrošnje finalne energije. Prema energetsom bilansu Republike Srbije za 2010. godinu, taj procenat je iznosio 21%, uz dominantno učešće biomase u obliku ogrevnog drveta kojim je učestvovala sa 11,6%.

Ključni akteri u aktivnostima koje se odnose na upotrebu obnovljivih resursa su: Narodna skupština Republike Srbije koja usvaja strategije, Vlada Srbije koja donosi strategije, planove i programe; Ministarstvo nadležno za pitanje energetike koje izdaje dozvole, predlaže „*feed-in*“ tarife, utvrđuje povlašćene proizvođače i slično; Ministarstvo nadležno za izdavanje građevinskih i lokacijskih dozvola; lokalna samouprava koja izdaje građevinske dozvole za projekte koji su u njihovoj nadležnosti; Agencija za energetiku Republike Srbije koja izdaje energetske licence. Takođe, učesnici koji su bitni za korišćenje

biomase su i Javno preduzeće „Srbija šume“ koje gazduje šumskim prostranstvima pod državnim vlasništvom, privatni vlasnici šuma, poljoprivredni proizvođači, prevoznici, proizvođači i instalateri opreme.

Očigledno da je nadležnost lokalne samouprave mala i da se odnosi na izdavanje dozvola za manje projekte, odnosno za izgradnju objekata kapaciteta ispod 10 MW. Važno je, međutim, napomenuti da je lokalna samouprava nadležna za energetske delatnosti koje se tiču proizvodnje i distribucije toplotne energije u sistemima daljinskog grejanja i da upravo u ovom sektoru leže velike mogućnosti za uvećano i unapređeno korišćenje biomase.

Osnovni kriterijumi opredeljivanja za izvor energije kome treba dati prioritet u Srbiji su, pre svega, mogućnost efikasnog korišćenja raspoloživih resursa za proizvodnju energije u cilju smanjenja uvozne zavisnosti, ublažavanja spoljnotrgovinskog deficita, smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i podsticaja ekonomskog razvoja, naročito kroz smanjenje nezaposlenosti.

Odluka da se prednost dà ovim vrednostima uslovljena je, kako aktuelnim strateškim opredeljenjima, brojnim problemima u domaćoj ekonomiji, tako i aktuelnim

političkim ambijentom zasnovanim na aktivnostima u sklopu integracije naše zemlje u Evropsku uniju.

Biomasa (drvo) se tradicionalno koristi za zagrevanje, dobijanje toplotne energije i procesne potrebe. U svetu se poslednjih godina sve više koristi i za proizvodnju električne energije i kao gorivo za vozila sa motorima s unutrašnjim sagorevanjem. Istraživanja o raspoloživim obnovljivim izvorima u Srbiji koja su sprovedena tokom izrade Akcionog plana za biomasu 2010-2012. pokazala su da je najveći potencijal obnovljivih izvora upravo u biomasi i vodotokovima, a nešto manji u sunčevoj energiji i energiji vetra.

Potencijal za primarnu proizvodnju energije iz obnovljivih izvora se u tom planu procenjuje na 4,3 miliona tona što zadovoljava oko jedne četvrtine trenutne potražnje. U Strategiji razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine (usvojena 2005.) korišćenje obnovljivih izvora je označeno kao treći prioritet u energetskej politici Srbije. Prema ovom Programu udeo električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije bi trebalo da se poveća za 2,2% do kraja 2012. godine.

Biomasa, kao izvor obnovljive energije, je organska supstanca biljnog ili životinjskog porekla (drvo, slama, biorazgradivi ostaci iz

poljoprivredne proizvodnje, stajsko đubrivo, organski deo komunalnog čvrstog otpada) koja se može koristiti kao čvrsta, tečna (biljna ulja, biodizel, bioetanol i tečne ostatke prerade) i gasovita (biogas) materija.

Prema Akcionom planu za biomasu 2010-2012. najperspektivnije mogućnost za korišćenje biomase u Srbiji su:

- zagrevanje prostora u domaćinstvima i zgradama korišćenjem peleta ili briketa od biomase;
- kosagorevanje ili potpuna zamena loženja mazuta ili uglja u toplanama;
- proizvodnja električne energije korišćenjem ostataka iz poljoprivrede i od drveta;
- proizvodnja biogoriva za saobraćaj.

U Srbiji koja raspolaže velikom količinom zemljišta pod šumom i obradivim površinama, biomasa je prepoznata kao najvažniji obnovljivi resurs za dobijanje energije. Smatra se da oko 63% ukupnog potencijala obnovljivih izvora energije u Srbiji leži u biomasi.

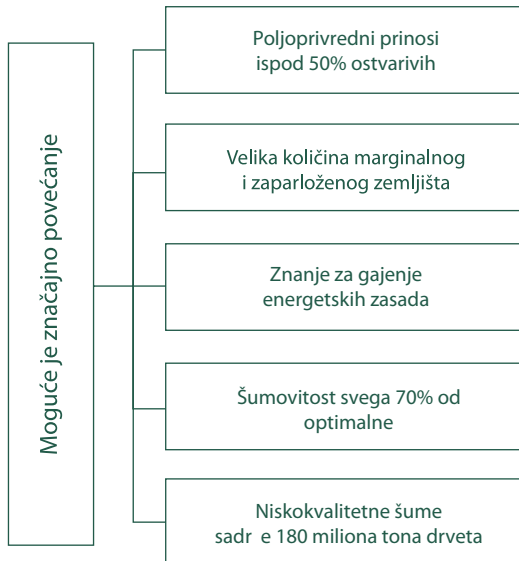
Takođe, veliki resurs predstavlja i otpad dobijen kroz proizvodnju u šumarstvu i poljoprivredi koji je procenjen na 2,6 miliona tona ekvivalentne nafte (1,6 miliona tona dobijenih od poljoprivrednih otpada,

odnosno kukuruza i 1 miliona tona drvene biomase). Na osnovu studije „Renewable Energy Sector Study - Serbia (Prepared for OeEB and DEG by KEMA Consulting GmbH, 2011)“, u Srbiji postoje značajne mogućnosti za pokretanje projekata koji koriste obnovljive izvore energije. Te mogućnosti se ogledaju u prirodnim potencijalima, dobro osmišljenim „feed-in“ tarifnim sistemom, ciljevima koje je Vlada Republike Srbije postavila u strateškim dokumentima,

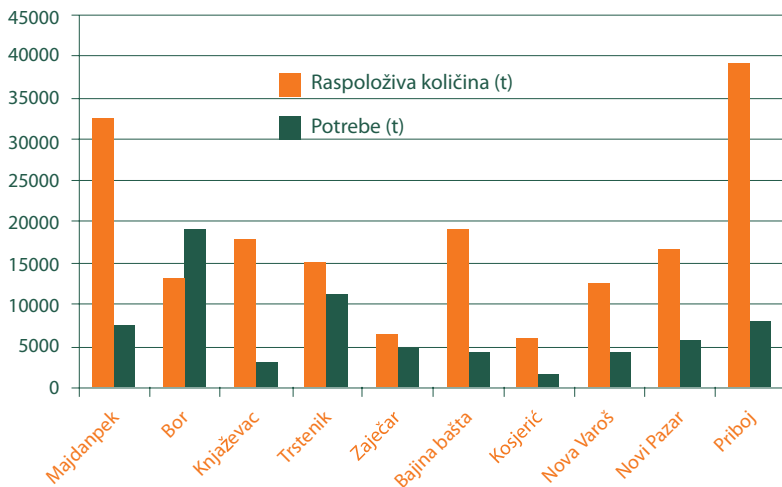
porastu potražnje za energijom sa mogućnostima za izvoz, ograničenim ulaganjima u tradicionalnu proizvodnju, razvijenom sistemu distribucije električne energije i transparentnim administrativnim procedurama.

Prvi Akcioni plan za biomasa, međutim nije uzeo u obzir mnogobrojne mogućnosti za korišćenje biomase.

Ova procena ne obuhvata



Slika 2 Mogućnosti za povećanje raspoloživosti biomase.



Grafikon 2 Godišnja raspoloživa količina biomase (zeleni stub) i potrebna godišnja količina biomase (narandžasti stub) kojom bi se proizvela dovoljna količina toplote za potrebe sistema daljinskog grejanja u izabranim gradovima u Srbiji³.

moгуćnosti povećanja poljoprivrednih prinosa, pa samim tim i ostatka pogodnog za energetsку upotrebu, kao ni potencijal pošumljavanja i namenskog gajenja energetskih zasada na zaparloženom i drugom niskokvalitetnom zemljištu. Ono što takođe nije obuhvaćeno ovom procenom, a što je verovatno najznačajniji potencijalni energetski resurs iz biomase jesu niskokvalitetne šume. Ove šume zapremaju velike površine u Srbiji i sprečavaju razvoj modernog šumarstva sa prinosisima

koji odgovaraju mogućnostima zemljišta i unapređenju stručnosti kadra. Na osnovu Nacionalne inventure šuma Republike Srbije procena je da u ovakvim šumama ima oko 180 miliona tona drva. Energetski sadržaj ove količine drva je dve stotine puta veći od godišnje proizvodnje toplotne energije beogradskih elektrana. Najveći deo istog nije koristiciv kao tehničko drvo i pogodno je za korišćenje u obliku sečke u sistemima daljinskog grejanja u Srbiji. Ovo drvo predstavlja gorivo čijom bi se eksploatacijom moglo omogućiti finansiranje unapređenja stanja šumskog fonda u Republici Srbiji, povećati zaposlenost u

³ Izvor: Prefeasibility Assesment of Biomass District Heating Applications in Serbia.Final Report, USAID 2012.

šumarstvu i drvoprerađivačkoj industriji u Srbiji. Preliminarna analiza je pokazala da je raspoloživi resurs dovoljan za pokrivanje potreba za proizvodnjom toplotne energije u 10 gradova Srbije koji su bili predmet istraživanja.

Korišćenje drvene biomase bi približilo praksu u Republici Srbiji postojećim praksama u razvijenim zemljama Evrope u kojima biomasa zauzima značajnu ulogu u proizvodnji toplote u sistemima daljinskog grejanja. U onim delovima Srbije u kojima niskokvalitetno drvo iz postojećih šuma nije na raspolaganju, tu su drugi mogući izvori biomase.

Unapređenje energetske efikasnosti uređaja na čvrsto gorivo koji su izvor toplote za više od polovine domaćinstava u Srbiji i za oko 90% domaćinstava koja pripadaju onom delu domaćinstava koji najmanje troše unapredilo bi kvalitet života u tim domaćinstvima i zdravlje stanovništva, smanjilo bi potrošnju električne energije i najzad oslobodilo značajne količine drveta za upotrebu u modernim sistemima daljinskog grejanja ili upotrebu kvalitetnijeg drveta u procesima u kojima se dodaje više vrednosti i omogućava zapošljavanje većeg broja ljudi. Najzad, na taj način bi se i smanjio pritisak na cenu ogrevnog

drveta i drveta uopšte i poboljšao konkurentski položaj drvene industrije u Srbiji.

Ključne intervencije koje mogu omogućiti uvećanu proizvodnju i unapređeno gazdovanje biomasom su intervencije u energetske efikasnost individualnih ložnih uređaja i intervencije u zamenu goriva u sistemima daljinskog grejanja. Te intervencije može da inicira i u jednom delu sprovede lokalna samouprava. Za ove svrhe na raspolaganju su i značajna donatorska sredstva. Važno je napomenuti i to da je spoznaja o neodrživosti sadašnjeg koncepta daljinskog grejanja u Srbiji prisutna i na lokalnom i na nacionalnom nivou, kao i to da je biomasa prepoznata kao resurs koji u procesu promene paradigme u sistemima daljinskog grejanja može imati najznačajniju ulogu. Koristi od mogućeg uvećanog i unapređenog, a održivog korišćenja biomase u Srbiji mogu biti velike uz povoljne distributivne i regionalne karakteristike, te je stoga jako važno i da organizacije civilnog društva unaprede svoje kapacitete za razumevanje ovog procesa kako bi aktivno učestvovala u procesu koji može doneti značajna poboljšanja u različitim oblastima u Srbiji.

Ovaj dokument je izvorno napisan na engleskom jeziku u okviru **Serije specijalnih izdanja br. 4, Međunarodnog udruženja za procenu uticaja, u avgustu 2006. godine.**

AUTORI

Pjer Andre u saradnji sa Bertom Enserinkom, Dezmondom Konorom i Piterom Krolom.

U tekst su uključeni i komentari Izdavačkog komiteta Međunarodnog udruženja za procenu uticaja.

KAKO CITIRATI OVAJ DOKUMENT

André P, B. Enserink, D. Connorand P. Croal 2006 *Public Participation International Best Practice Principles*. Special Publication Series No. 4. Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

MEĐUNARODNO UDRUŽENJE ZA PROCENU UTICAJA (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT - IAIA)

- *Sedište*
1330 23rd Street South, Suite C,
Fargo, ND 58103-3705 USA,
Tel. +1.701.297.7908,
Fax +1.701.297.7917,
info@iaia.org,
www.iaia.org.

20
godina

B()Š

Beogradska
otvorena
škola

This article has been published in Serbian as the result of the project "Local Communities in the Process of European Integration - Towards a Sustainable Model of Civic Participation in Creation of the environmental policy", implemented by Centre for European Integration of Belgrade Open School in 2012.

Copyrights: International Association for Impact Assessment

Translated by: Sara Polidoro and Slobodan Ocoolkjic

UČEŠĆE JAVNOSTI Međunarodna načela dobre prakse

UČEŠĆE JAVNOSTI MOŽEMO DEFINISATI KAO UKLJUČIVANJE ZAJINTERESOVANIH POJEDINACA I GRUPA, NA KOJE POZITIVNO ILI NEGATIVNO UTIČE PREDLOŽENI PROJEKAT, PROGRAM, PLAN ILI POLITIKA KOJA JE PREDMET PROCESA DONOŠENJA ODLUKE

Uvod

Tekst – „Učešće javnosti – Međunarodna načela dobre prakse“ ima za cilj da učesnicima u postupku procene uticaja¹ predstavi delotvorne prakse učešća javnosti. Ovim dokumentom se:

- definišu pretpostavke za efikasno i adekvatno učešće javnosti u postupku procene uticaja;
- prepoznaju potrebni uslovi za podizanje kredibiliteta postupka javnog učešća, kao i uslovi za povećanjem interesovanja i posvećenosti zainteresovanih strana.

1 Od 1999. godine IAIA, kao vodeća organizacija u oblasti procene uticaja, pripremila je zbirku dokumenata o dobrim praksama u različitim sektorima postupka procene uticaja (npr. „Procena uticaja na životnu sredinu“, „Strateška procena uticaja“, „Procena uticaja na društvo“). Ovi dokumenti su izrađeni sa namerom da pruže široko usaglašene smernice članovima IAIA-e i drugim akterima angažovanim u postupcima procene uticaja.

U ovom dokumentu su opisana načela i najnovija dostignuća u praksi uključivanja javnosti u proces donošenja odluka i izrađen je, pre svega, sa namerom da pruži preporuke i da bude od koristi onima koji su deo procesa učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja. Dokument je zasnovan na iskustvima članova **Međunarodnog udruženja za procenu uticaja** (International Association for Impact Assessment - IAIA) stečenim tokom praćenja procesa uključivanja javnosti u postupak procene uticaja. Napisan je za članove IAIA-e sa različitim pozadinom i područjem delovanja u postupku procene uticaja, kako bi unapredili svoje etičke stavove i kvalitet rada. Shodno tome, načela koja su ovde predstavljena su široka, uopštena i neobavezujuća. Učešće javnosti se u načelima ističe kao stub postupka procene uticaja, te se, uzimajući u obzir vremenska ograničenja, kao i ograničenja nastala nedostatkom informacija i resursa, na taj način može i primeniti na svim nivoima i za sve vrste planiranih intervencija (uključujući i strateški nivo).

Kao i postupak procene uticaja, i učešće javnosti se sve češće praktikuje širom sveta. Ovaj trend je u stalnom razvoju i omogućava učešće sve većeg broja korisnika postupka procene uticaja iz humanističkih, društvenih, primenjenih i prirodnih

nauka i medicine, pa čak i njihovu usaglašenost u procesu učešća javnosti. Organizacija IAIA smatra da će ova načela biti korišćena za poboljšanje praksi učešća javnosti u postupku procene uticaja, kao i za podsticanje rasprave između zainteresovanih strana u cilju boljeg sprovođenja projekata, zajedničkog upravljanja i konačno, u cilju stvaranja održivijeg sveta.

Tri glavne celine ovog dokumenta su:

- određivanje pojma procesa učešća javnosti;
- naglašavanje ciljeva procesa učešća javnosti u postupku procene uticaja;
- pružanje načela dobrih praksi za proces učešća javnosti.

Šta je učešće javnosti?

Učešće javnosti može biti određeno kao uključivanje zainteresovanih pojedinaca i grupa na koje pozitivno ili negativno utiče predložena aktivnost (npr. projekat, program, plan ili politika). Stepen učešća javnosti varira, od pasivnog učešća u vidu pukog primanja informacija (jednosmerna forma učešća), preko učešća u konsultacijama (javne rasprave), do interaktivnog učešća (radionice, pregovori, posredovanje, pa čak i zajedničko upravljanje).²

2 Arnštajn (1969, Časopis Američke Asocijacije Planera, (Journal of the American Planning

Različiti stepeni učešća javnosti mogu da budu relevantni u različitim fazama procesa postupka procene uticaja, od početne analize potreba zajednice i izveštaja o predloženoj intervenciji, pa sve do donošenja odluka, davanja saglasnosti na predložene odluke, monitoringa i nadzora nad sprovođenjem donetih odluka.

**Učešće javnosti
ne podrazumeva
manipulacije javnim
mnenjem veštinama
PR-a (odnosa
sa javnošću) ili
ograničavanjem slobode
učešća.**

Association) 35: 216-224) je bio prvi koji je identifikovao „skalu učešća javnosti“ koje se kreće od ubeđivanja na jednom, do samoopredeljenja na drugom kraju skale, što ujedno predstavlja najjači oblik učešća javnosti. U takvoj situaciji proces neposredno sprovodi javnost, dok predlagač prihvata ishod.

Ciljevi učešća javnosti

Učešće javnosti je suštinski važno za praksu dobrog upravljanja i jačanje demokratskih potencijala lokalne zajednice. Učešćem javnosti se istovremeno postiže ostvarivanje *različitih ciljeva*:

- pozivanje zainteresovane i aktivnostima pogođene javnosti na učešće u postupku odlučivanja zarad očuvanja pravde, ravnopravnosti i saradnje;
- informisanje i obrazovanje zainteresovanih strana (uključujući i predlagače, javnost, donosiocce odluka i regulatore) o planiranim aktivnostima i posledicama istih;
- sakupljanje podataka i informacija o ljudskim (uključujući i kulturnu, društvenu, ekonomsku i političku dimenziju) i biofizičkim osobenostima zajednice i okruženja, kao i o odnosu zajednica prema svom okruženju (uključujući i tradicionalna i lokalna znanja);
- ostvarenje doprinosa javnosti u vidu novih ideja u vezi obima, vremenskih okvira i načina za smanjenje negativnih uticaja planiranih aktivnosti, radi poboljšanja pozitivnih rezultata ili pravedne nadoknade za štetne uticaje koji se ne mogu ublažiti;
- doprinos boljoj analizi predloga koji vode kreativnijem razvoju, održivijim aktivnostima i većoj podršci javnosti, nego što bi to u

- suprotnom bio slučaj;
- doprinos uzajamnom obrazovanju zainteresovanih strana i unapređenju postupka učešća javnosti i postupka procene uticaja tokom izrade predloga.

Načela dobre prakse

Dokument tretira učešće javnosti kroz tri nivoa: **osnovna načela, operativna načela i razvojne smernice.**

Osnovna načela se primenjuju u svim fazama procesa učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja, od strateških do operativnih nivoa. Bitno je znati i da su isti međuzavisni, te da u pojedinim slučajevima mogu biti i protivrečni. Prilikom primene načela učešća javnosti neophodan je uravnoteženi pristup. Na taj način bi se postupak procene uticaja sproveo u skladu sa načelima dobre prakse i tako ispunio svoju svrhu.

Radna načela se bave primenom osnovnih načela tokom sprovođenja glavnih faza i aktivnosti u okviru postupka procene uticaja.

Razvojne smernice određuju ključne načine za unapređenje učešća javnosti u postupku procene uticaja. Predviđeno je da se pomenuta načela mogu dalje razvijati u praksi. Na primer, mogu biti „usmereni ka konkretnim aktivnostima“ ili mogu uključiti „najbolje moguće tehnike“

ili „nove generacije“ načela učešća javnosti. Međutim, razvoj istih bi kroz nadogradnju i proširivanje osnovnih i operativnih načela predstavljao samo dodatni napor.

Osnovna načela

Savremena praksa učešća javnosti u postupku procene uticaja bi trebalo da bude:

- **Prilagođena kontekstu** – da razume i uvažava društvene institucije, vrednosti i kulturu zajednica obuhvaćenih projektom; da poštuje istorijsku, kulturnu, ekološku, političku i društvenu pozadinu zajednica pogođenih posledicama predloženih aktivnosti.
- **Informativna i proaktivna** – da prepoznaje pravo javnosti da bude rano i smisleno informisana o predlozima koji bi mogli da utiču na život ili okruženje iste. Povećanje stepena interesovanja i motivacije za učešćem javnosti dovodi do širenja jednostavnih i razumljivih informacija zainteresovanoj i predlogom pogođenoj javnosti.
- **Prilagodljiva i komunikativna** – da prepoznaje da je, u odnosu na demografiju, znanje, oblike vlasti, vrednosti i interese, javnost heterogena. U pogledu svih pojedinaca i strana, nužno je pratiti pravila delotvorne komunikacije među ljudima.
- **Pravedna i inkluzivna** – kada

je reč o podeli odgovornosti, pokrivanju štete i koristi, da obezbeđuje uvažavanje svih interesa, uključujući i onih koji nisu predstavljeni ili nisu dovoljno zastupljeni. Učešće ili zaštita interesa nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući starosedeoce, žene, decu, stare i siromašne ljude, mora biti podsticano. Takođe, nužno je promovisati i ravnopravan odnos između sadašnjih i budućih generacija u pogledu jednakih prava na održivi razvoj.

- **Obrazovna** – da doprinosi međusobnom poštovanju i razumevanju svih zainteresovanih strana u postupku procene uticaja kada je reč o njihovim vrednostima, interesima, pravima i obavezama.
- **Kooperativna** – da promovise saradnju, saglasnost i izgradnju konsenzusa. Potrebno je težiti uključivanju suprotstavljenih gledišta i vrednosti, te opštoj saglasnosti, kako bi se kroz donetu odluku promovisao i podržao održivi razvoj.
- **Dopunska** – da unapredi predmet studije, uzimajući u obzir rezultate procesa učešća javnosti; da izveštava i pruža povratne informacije zainteresovanim stranama o rezultatima procesa učešća javnosti, naročito o uticaju njihovog doprinosa u procesu odlučivanja.

Kako bi komunikacija između učesnika u postupku procene uticaja (npr. javnost, predlagač, donosioci odluka, zakonodavci) bila delotvorna, isti bi trebalo da se aktivno slušaju, uzimajući u obzir razlike u referentnim okvirima i stoga, drugačije shvatanje značenja pojmova, njihovo ophođenje prema drugima, njihove uloge i odnose među ulogama. Takođe, nužno je da obrate pažnju i na opšte stanje u kojem se odvija komunikacija, na ciljeve komunikacije, kao i neophodne pripreme. Za efikasnu dvosmernu komunikaciju potrebno je poštovanje drugih, kao i njihove kulture, tradicije i ličnosti.

Radna načela

U vezi sa gore određenim osnovnim načelima, učešće javnosti bi trebalo da bude:

- **Održivo i započeto u ranoj fazi** – javnost mora da bude uključena što je ranije moguće (pre donošenja najvažnijih odluka) i da redovno učestvuje u postupku procene uticaja. Na

ovaj način se stvara poverenje između učesnika, ostavlja se više vremena za sam postupak učešća javnosti, unapređuje se analiza potreba zajednice, poboljšava se analitički pregled i studija o proceni uticaja, smanjuje se rizik od širenja neosnovanih glasina i unapređuje javni imidž predlagača. Osim toga, regulator dobija više samopouzdanja prilikom donošenja ispravne odluke.

- **Dobro isplanirano i usmereno na pitanja koja su predmet dogovora** – sve zainteresovane strane koje učestvuju u postupku procene uticaja bi trebalo da budu upoznate sa ciljevima, pravilima, organizacijom, procedurama i očekivanim rezultatima planiranog procesa učešća javnosti. Na ovaj način se poboljšava verodostojnost samog procesa, kao i svih uključenih strana. Budući da konsenzus nije moguće uvek ostvariti, postupkom učešća javnosti bi trebalo da se naglasi razumevanje i poštovanje vrednosti i interesa učesnika, kao i da se usmeri na pitanja koja su predmet dogovora, a koja su relevantna za proces odlučivanja.
- **Podsticajno za učesnike** – kroz adekvatno širenje informacija o predlogu aktivnosti, o postupku učešća javnosti i o jednakim mogućnostima za finansiranje ili finansijsku podršku, treba podržati javnost u nameri da

učestvuje. Izgradnja kapaciteta, pojednostavljene procedure i podrška su naročito potrebni grupama bez potrebnih kapaciteta za učešće i područjima u kojima ne postoju praksa učešća javnosti, ili tamo gde bi lokalna kultura mogla da koči ovaj proces.

- **Slojevita i prilagođena** – program učešća javnosti bi trebalo da bude pokrenut u najpogodnijoj fazi procesa odlučivanja o predlogu aktivnosti (npr. na nivou politike, plana ili programa). Javnost treba redovno pozivati da učestvuje, pri tom naglašavajući odgovarajuće vreme za učešće. Budući da postupak učešća javnosti u okviru postupka procene uticaja podrazumeva i korišćenje resursa (ljudskih, finansijskih, vremenskih), vremenski i prostorno usklađeno učešće javnosti bi trebalo da obezbedi i veću motivisanost građana.
- **Otvorena i transparentna** – bez obzira na njihovo etničko poreklo, pol i prihode, pojedinci i organizacije koje su direktno pogođene i zainteresovane za učešće, kao i neupućene osobe, bi trebalo da imaju pristup svim relevantnim informacijama (npr. projektnoj dokumentaciji, izveštajima o nalazima i rezultatima kontrole). Takođe, istima bi trebalo omogućiti mogućnost učešća u relevantnim radionicama i sastancima u vezi

postupka procene uticaja. U tom slučaju neophodno je pružiti potrebne informacije i podršku.

- **Orijentisana na kontekst** – budući da mnoge zajednice imaju svoja formalna i neformalna pravila za javni pristup resursima, rešavanju sukoba i upravljanju, učešće javnosti bi trebalo da bude prilagođeno društvenoj organizaciji odnosnih zajednica, shodno kulturnim, društvenim, ekonomskim i političkim aspektima istih. Na taj način se pokazuje poštovanje prema navedenim zajednicama i unapređuje javno poverenje u proces i njegove rezultate.
- **Precizna i uverljiva** – postupak učešća javnosti bi trebalo da se pridržava postojeće, uspostavljene etike i profesionalnih normi ponašanja. Podrška neutralnog moderatora postupku učešća javnosti na formalnom ili običajnom planu unapređuje objektivnost procesa, kao i jednakost u pravu na dostupnost informacija. Time se, takođe, podiže samopouzdanje javnosti prilikom davanja mišljenja o konkretnom pitanju. Učešće javnosti smanjuje tenzije, rizik od sukoba između učesnika i moguće slučajeve korupcije. U jednom takvom formalnom kontekstu preporučuje se usvajanje etičkih kodeksa.

Razvojne smernice

Radi poboljšanja rezultata procesa učešća javnosti, svi učesnici bi trebalo da aktivno promovišu:

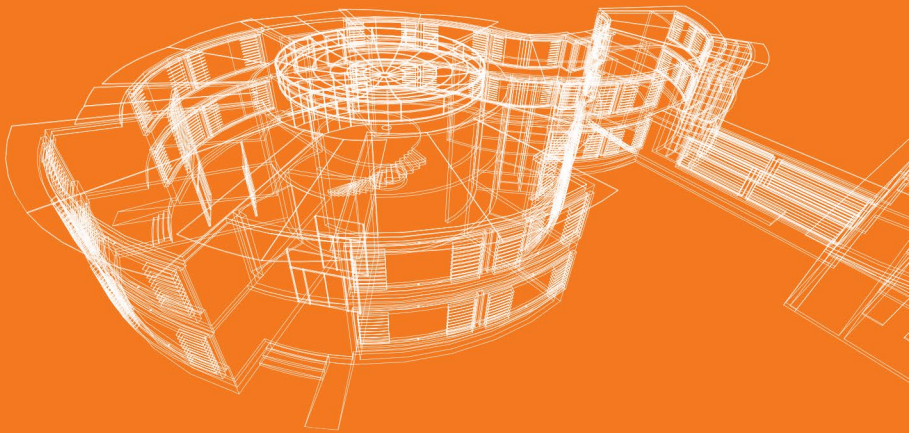
- **Pristup javnosti korisnim i značajnim informacijama** - iako su informacije uglavnom i *de facto* dostupne, bilo bi neophodno unaprediti pristup istima kako bi informacije bile razumljive i neupućenima, usmerene na konkretan problem i relevantne za proces odlučivanja.
- **Visok nivo uključenosti i učešća tokom odlučivanja.**
- **Kreativni načini angažovanja javnosti.**
- **Pristup pravdi i jednakosti.**

O projektu „Načela dobre prakse učešća javnosti“

Organizacija IAIA je pokrenula projekat „Načela dobre prakse učešća javnosti“ na svom sastanku 2003. godine u Marakešu, u Maroku. Tom prilikom su učesnici sastanka preporučili kopredsedavajućima (Pjeru Andreu i Bertu Enserinku) i samoj IAIA-i da osmisle načela dobre prakse učešća javnosti, u saradnji sa zainteresovanim članovima IAIA-e. Pjer Andre sa Univerziteta u Montrealu, u Kanadi, Bert Enserink sa Univerziteta tehnologije u Delftu, u Holandiji, Des Konor, nekadašnji direktor odeljenja za učešće javnosti organizacije IAIA i „Konor usluga za razvoj“ u Kanadi i Piter Krol iz Kanadske agencije za međunarodni razvoj su zajednički prihvatili ovaj poduhvat. Mnogi drugi članovi su, takođe, učestvovali dajući komentare na svaki od predloženih nacрта. Drugi nacrt je bio predmet diskusije tokom radionica i sastanaka posvećenih učešću javnosti na Godišnjem sastanku IAIA-e 2004. godine u Vankuveru, u Kanadi, i na Godišnjem sastanku IAIA-e 2005. godine u Bostonu, u SAD. Tokom diskusije dati su mnogi komentari i sugestije koji su uključeni u ovu verziju dokumenta.

Koordinatori bi želeli da se zahvale sledećim članovima IAIA-e za

njihove doprinose konsultativnom procesu: *Janet Amos, Ilse Aucamp, Diane Austin, Danny Bayha, Judy Bennett, Alan Bond, Dianne Buchan, Alan Calder, Linda Carton, Réal Courcelles, Gilles Côté, Mariëlle de Sain, Saida L. Engström, Richard Fristik, Martin Haefele, Margriet Hartman, Michelle Hendriks, Pekka Hokkanen, Barbasa Illsley, Karin Isaksson, Gladys Joudrey, Hironori Kamemoto, Nicole Kovalev, Midafumi Kurasaka, Adjei-Fosu Kwailu, Pascale Méra, AngusMorrison-Saunders, Shigeo Nishikizawa, Chris O’Neil, Luc Ouimet, Melanie Poerschmann, Cynthia Pratt, Kerry Shannon, Takashi Shimizutani, John Sinclair, Philip Tagoe, Frank Vanclay, Irene Van Kamp, Wolfgang Wende i Loes Witteveen.* Svojim učešćem su dali značajan doprinos u razvoju ovih Načela.



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO – SRBIJA
FOUNDATION FOR AN OPEN SOCIETY - SERBIA

Fondacija za otvoreno društvo
Kneginje Ljubice 14
11 000 Beograd, Srbija
Tel: + 381 11 30 25 800
Faks: + 381 11 32 83 602
Imejl: office@fosserbia.org
Veb: www.fosserbia.org

20 | B() Š Beogradska
godina | otvorena
škola

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16
11000 Beograd, Srbija
Tel: +381 11 30 65 800
Faks: +381 11 36 13 112
Imejl: bos@bos.rs
Veb: www.bos.rs