

GLAS ZAJEDNICA O EU INTEGRACIJAMA

PODSTICAJ UČEŠĆU LOKALNIH
ZAJEDNICA U PROCESU
PRISTUPANJA EVROPSKOJ UNIJI



Projekat finansira Evropska unija

IZRADU OVE STUDIJE OMOGUĆILA JE EVROPSKA UNIJA

Copyright © Trag fondacija 2018.

Izdavač

Trag fondacija

Mileševska 5/1-6, PAK 122005 Beograd, Srbija

www.tragfondacija.org

i-mejl office@tragfondacija.org

Za izdavača

Biljana Dakić Đorđević

Autori

Tamara Branković

Mirko Popović

Urednici

Vladimir Radojčić

Milena Velojić

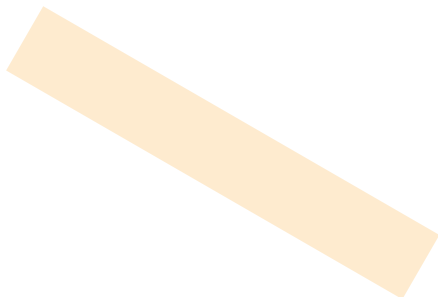
Lektura

Ivana Ilić-Stojadinović

Dizajn i prelom

Korak studio

Beograd, 2018.



Ova studija deo je projekta **Glas zajednica o EU integracijama – podsticaj dijalogu OCD i lokalnih vlasti oko javnih politika**, čije su aktivnosti usmerene na unapređenje procesa EU integracija kroz osnaživanje OCD da preuzmu aktivnu ulogu u kreiranju i razvijanju javnih politika na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Partneri na projektu realizovaće zajedničke aktivnosti, koje će biti usmerene na:

- unapređenje kapaciteta grassroots OCD, u oblasti javnog zastupanja, tako da mogu da utiču na specifične lokalne politike u oblasti osnovnih ljudskih prava, socijalnih politika i građanske participacije;
- unapređenje facilitatorske uloge OCD i umrežavanja – „regionalnih habova“ u pet regiona u Srbiji kroz uspostavljeni javni dijalog za reformu javnih politika u oblastima ljudskih prava, socijalne politike i zapošljavanja, obrazovanja i kulture, regionalnih politika, ekonomske i monetarne politike, informisanosti i medija;
- pokretanje javnog i političkog dijaloga između lokalnih aktera (OCD, javnih vlasti, građana, medija) u pet regiona u Srbiji o reformama javnih politika u skladu sa procesom pregovora za pristupanje Srbije EU u oblastima navedenim u prethodnom rezultatu;
- povećanje vidljivosti i uloge lokalnih aktera i građana u procesu EU pregovora.

Projekat partnerski sprovode: Trag fondacija iz Beograda (nosilac projekta i koordinator Projektnog odbora), **Nacionalna koalicija za decentralizaciju (NKD) iz Niša** (članica Projektnog odbora zadužena za koordinaciju regionalnih habova), **Media & reform centar Niš** (članica Projektnog odbora zadužena za komunikacije), **Forum građanske akcije – Forca iz Požege** (regionalni hab), **Edukativni centar Kruševac** (regionalni hab), **CRCD – Centar za razvoj civilnog društva iz Zrenjanina** (regionalni hab), **Udruženje građana za podršku evropskim integracijama „Evrokontakt“ iz Kruševca** (regionalni hab), **TOC – Timočki omladinski centar iz Zaječara** (regionalni hab) i **Proaktiv iz Niša** (regionalni hab).

Projekat finansira: Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji.

Izradu ove studije omogućila je Evropska unija. Sadržaj i stavovi izneti u ovoj studiji predstavljaju stavove projekta "Glas zajednica o EU integracijama: Podsticaj dijalogu OCD i lokalnih vlasti oko javnih politika" i nužno ne izražavaju stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

Skraćenice	5
1. Uvod – Da li Evropa danas stanuje u Babušnici?	6
1.1. Proces pristupanja EU – trenutno stanje	9
2. Metodologija, pregled literature i struktura istraživanja	14
2.1. Pregled postojećih istraživanja i literature	16
2.2. Problemi i ograničenja istraživanja	20
3. Analiza strateškog i normativnog okvira	22
3.1. Smernice za uključivanje civilnog društva u proces izrade propisa	24
3.2. Kako se (ne) govori o procesu evropskih integracija	28
3.3. „Limite“: ograničeno vlasništvo građana nad procesom pregovora	30
3.4. Uspostavljanje odnosa između Pregovaračkog tima i civilnog društva: još jedna propuštena prilika?	31
Pravna priroda Smernica	32
Pregovaračke pozicije	32
Merila za otvaranje poglavlja (benchmarks)	33
3.5. Učešće lokalnih samouprava u procesu pregovora	34
4. Analiza kapaciteta i znanja lokalnih aktera za učešće u procesu pregovora	36
4.1. Gde leže kapaciteti i na šta (ne) možemo da računamo?	38
Civilno društvo	40
Odgovor civilnog društva na proces evropskih integracija	43
Lokalna medijska slika Srbije	46
Poverenje u padu	47
5. Zaključci	49
Napredak u procesu pregovora ne utiče na pozitivan stav aktera prema procesu evropskih integracija	51
Organizacije civilnog društva trebalo bi da unaprede kredibilitet i obezbede poverenje građana	52
Dodatno približavanje građanima kroz članstvo i finansiranje njihovim donacijama	53
Decentralizacija je preduslov za uključivanje lokalnih zajednica u proces pristupanja EU	53
Saradnja sa javnim vlastima otežana je zbog visokog stepena zloupotrebe, odsustva transparentnosti i odgovornosti	54
Nedovoljni kapaciteti za učešće u procesu pristupanja EU	54
6. Preporuke	55
LITERATURA	58

SKRAĆENICE

CSF (eng.)	– Podrška civilnom društvu (Civil Society Facility)
EBRD (eng.)	– Evropska banka za obnovu i razvoj (European Bank for Reconstruction and Development)
EU	– Evropska unija
NKEU	– Nacionalni konvent o Evropskoj uniji
NVO	– nevladina organizacija
OCD	– organizacija civilnog društva
SKGO	– Stalna konferencija gradova i opština
SSP	– Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

10. UVOD DA LI EVROPA DANAS STANUJE U BABUŠNICI?

„Ne trebaju nama infrastrukturni projekti. Ne trebaju nam uopšte. Nama je potrebna promena svesti. A to se nije dogodilo. Jugoslavija se nije raspala zbog nedostatka investicija u infrastrukturu, već zbog onoga što se dešavalo u glavama ljudi“.

Poruka jednog od učesnika u fokus grupama

„Evropski put Srbije...“, „Evropske integracije...“, „Proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji...“, „Pregovori sa Evropskom unijom...“, „Reforme i još reformi...“, „Mi to radimo zbog nas, a ne zbog Evrope...“, „Evropa od nas to traži...“ samo su neki od ustaljenih iskaza privrženosti Srbije evropskom putu. Ovakvi i njima slični iskazi ispunjavaju javni prostor u poslednjih 15 godina i predstavljaju toliko čest element poruka koje političari, državni službenici i organizacije civilnog društva upućuju građanima da bi se mogao steći utisak da je Evropa konačno uspela da se stalno nastani i u Babušnici.¹

¹ Evropa ne stanuje u Babušnici – Građani protiv Srbije pred sudom u Strazburu, Peščanik, Beograd 2013.

² Pod lokalnim akterima u ovom istraživanju podrazumevamo organizacije civilnog društva, lokalnu samoupravu, medije, privatni sektor i druge oblike organizovanja društva u lokalnoj zajednici kojim se ostvaruje uticaj na javne politike. Takođe, istraživanjem su obuhvaćeni i građani koji imaju korist ili osećaju promene koje su rezultat procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Međutim, kada se pogleda ispod površinskog sloja narativa o Evropskoj uniji (EU), dolazimo do zaključka da su lokalne zajednice, kao mesta gde se potrebe i interesi građana direktno susreću sa procesom evropskih integracija, najmanje uključene u ovaj proces i da građani ne osećaju da se promena zaista događa. To ne znači da do promena u lokalnim zajednicama nije došlo. Takav zaključak bio bi netačan i površan. Ipak, ocenjujemo nedovoljnim stepen uključenosti lokalnih zajednica u proces pristupanja Srbije EU, i upućujemo na potrebu provere kvaliteta i dostupnosti informacija o procesu evropskih integracija i kapaciteta lokalnih aktera² da utiču na proces pristupanja i u tom procesu zastupaju interese lokalnih zajednica.


Pored formalnih karakteristika i utvrđenih međusobnih obaveza između EU i javnih institucija koje u ime građana Srbije vode pregovore, pristupanje Evropskoj uniji podrazumeva i sveobuhvatne promene u društvu i odnosima između javnih vlasti i građana. Proces pristupanja EU podrazumeva *evropeizaciju* Srbije, odnosno integrisanje evropskih vrednosti, standarda i normi u domaće javne politike, pravne norme i ponašanja, kao i proces pregovaranja u cilju zaključivanja sporazuma između Srbije i EU kojima će biti formalizovani međusobni odnosi, počevši od zaključivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, do članstva Srbije u EU.³ Pregovori sa EU se, dakle, vode na dva nivoa. Na institucionalnom nivou odgovorni organi javnih vlasti sprovode utvrđene mere i akcije kako bi ispunili prihvaćene obaveze, dok se na nivou društva sprovodi sveobuhvatni i kontinuirani dijalog o usvajanju i sprovođenju normi (pravne tekovine EU) i vrednosti EU. Uspeh pregovora zavisi od kapaciteta društvenih aktera da u njima učestvuju, kao i od postojanja utvrđenih i jasnih pravila, koja garantuju mogućnost da potrebe, kapaciteti i specifičnosti različitih društvenih grupa i lokalnih zajednica budu na zadovoljavajuć način predstavljene u procesu pregovora sa EU.

Stepen uključenosti lokalnih zajednica u proces pristupanja Evropskoj uniji zavisi od:

- pravovremenog i pouzdanog informisanja građana o procesu evropskih integracija, slobodnom pristupu informacijama i transparentnosti javnih vlasti;
- postojanja jasno utvrđenih ciljeva u procesu pristupanja EU, konzistentnosti ciljeva i spremnosti javnih vlasti da te ciljeve poštuju, odnosno od postojanja političke odgovornosti i razvijenih procedura za „polaganje računa građanima“;
- formalnih pravila koja uređuju učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika i učešće pojedinih aktera u procesu pregovora;
- stepena decentralizacije, uvažavanja regionalnih i lokalnih potreba i specifičnosti;
- znanja i veština lokalnih aktera da zastupaju interese lokalnih zajednica.

Svi ovi faktori dugoročno utiču na usvajanje vrednosti i promene ponašanja aktera, što je neophodan preduslov za uspešno ostvarenje utvrđenog cilja – sticanja statusa članice Evropske unije.

³ Jelinčić, Jadranka i Đurović, Srđan (ured.), *Evropeizacija Srbije – Građansko društvo, Fond za otvoreno društvo*, Beograd, 2011.



Posebnu pažnju posvećujemo organizacijama civilnog društva i njihovim aktivnostima u procesu pristupanja. Za takav pristup postoji nekoliko razloga. Civilno društvo je od samog početka procesa evropskih integracija bilo najaktivniji zagovarač usvajanja demokratskih vrednosti, poštovanja ljudskih prava i vladavine prava, čak i u periodu kada su na državnom nivou postojali značajni otpori pristupanju EU. Evropska unija prepoznala je civilno društvo kao jednog od ključnih aktera u razvoju demokratije koji ima kapacitete da osnažuje, predstavlja i štiti interese ranjivih i marginalizovanih društvenih grupa.⁴ Na taj način EU je saradnju sa civilnim društvom postavila kao zadatak budućim članicama. U formalnom smislu, Republika Srbija je takav pristup prihvatila i obavezala se da civilnom društvu u procesu pregovora sa EU dodeli posebnu ulogu.⁵ Organizacije civilnog društva, i pored ograničenja koja su prepoznata ovim istraživanjem, igraju najznačajniju ulogu u informisanju i uključivanju građana u proces evropskih integracija. Sa druge strane, lokalne samouprave nemaju formalna ovlašćenja za zastupanje interesa lokalnih zajednica u procesu evropskih integracija, a nedovoljan stepen decentralizacije postavlja ih u poziciju neravnopravnog partnera sa organima na centralnom nivou u procesu kreiranja javnih politika.

Cilj ovog istraživanja je da utvrdi okolnosti i ograničenja koja utiču na učešće lokalnih zajednica u procesu pristupanja EU. Istraživanjem se utvrđuje nivo znanja i veština koje lokalni akteri poseduju i koje mogu da iskoriste kako bi doprineli prepoznavanju interesa lokalnih zajednica i građana u ovom procesu. Istraživanje se sprovodi u okviru projekta „Glas zajednica o EU integracijama – podsticaj dijalogu OCD i lokalnih vlasti oko javnih politika“.



⁴ Council of the European Union, *Council conclusions on the roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with civil society in external relations*, 2012.

⁵ Vlada Republike Srbije, *Uvodna izjava Vlade Republike Srbije na međuvladinoj konferenciji o pristupanju EU*, Brisel, 2014.

1.1 PROCES PRISTUPANJA EU TRENUTNO STANJE

U trenutku izrade istraživanja, Srbija se, kao kandidat za članstvo u EU, nalazi u fazi pregovora o pristupanju. Stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, međunarodnog ugovora kojim su utvrđene obaveze EU i Srbije u procesu pridruživanja,⁶ Srbija je 2013. godine dobila status pridružene članice EU. Ovim sporazumom predviđeno je da će Srbija, u roku od šest godina nakon stupanja sporazuma na snagu, usaglasiti domaće propise sa pravnim tekovinama EU⁷. Sve do trenutka pristupanja Evropskoj uniji, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavlja ključni dokument koji reguliše odnose između Srbije i EU. Ovaj sporazum ne garantuje članstvo u EU, ali je neophodan korak u procesu pristupanja. U martu 2012. godine, odlukom Evropskog saveta, Srbija je dobila status kandidata za članstvo. Na međuvladinoj konferenciji između EU i Srbije, 21. januara 2014. godine, zvanično su otvoreni pregovori o pristupanju. Faza analitičkog pregleda zakonodavstva između EU i Srbije, skrining (screening), otpočela je u septembru 2013, a završena je marta 2015. godine.⁸

⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je međunarodni ugovor potpisan 2008. godine, a stupio je na snagu u septembru 2013, kada su ga sve članice EU ratifikovale.

⁷ Pravne tekovine EU jesu propisi koje usvaja i primenjuje EU, odnosno sekundarno zakonodavstvo (direktive, uredbе, preporuke i mišljenja), osnivački ugovori i međunarodni sporazumi koje je EU zaključila sa trećim stranama i praksa Suda pravde EU.

⁸ Detaljan pregled procesa pregovora Srbije sa EU možete pogledati u publikaciji Božović, D; Babić, J; Popović, M; Pavlović, V.M, *Vodič za praćenje procesa pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji*, Beogradska otvorena škola, 2015, http://www.bos.rs/rs/uploaded/PoP_Vodic%20drugo%20izdanje_ELEKTRONSKA%20single.pdf

Prva pregovaračka poglavlja otvorena su u decembru 2015. godine (poglavlje 32, o finansijskom nadzoru, i poglavlje 35, koje se odnosi na pitanja koja nisu obuhvaćena drugim poglavljima, a, u slučaju Srbije, prvenstveno na normalizaciju odnosa sa Kosovom). U junu 2017. otvorena su pregovaračka poglavlja 7 – Pravo intelektualne svojine, i poglavlje 29 – Carinska unija. U ovom trenutku otvoreno je 10 od 35 pregovaračkih poglavlja, dok su dva privremeno zatvorena (poglavlje 25 – Nauka i istraživanje, i poglavlje 26 – Obrazovanje i kultura). Do završetka procesa pregovora nijedno od poglavlja neće biti konačno zatvoreno i ona mogu biti ponovo otvorena ukoliko dođe do bitnih promena ili odstupanja od utvrđenih obaveza.

Osnov za pregovore u pojedinačnim poglavljima predstavljaju pregovaračke pozicije Srbije i Evropske unije u kojima obe strane iznose svoju platformu za pregovore. Za pojedina pregovaračka poglavlja EU može da utvrdi merila za otvaranje i zatvaranje, odnosno uslove koji bi trebalo da budu ispunjeni kako bi se određeno poglavlje otvorilo ili zatvorilo. Merila se odnose na usvajanje određenog pravnog akta, strategije ili izradu akcionog plana kojim se utvrđuju koraci u procesu usvajanja i sprovođenja pravnih tekovina EU iz pojedinačnog poglavlja koje bi Srbija trebalo da ispuni. Kao primer utvrđenih merila navodimo akcione planove za poglavlja 23 i 24 koje je Srbija bila obavezna da usvoji, ali i da sprovedi mere utvrđene ovim planovima.

Pregled statusa pregovaračkih poglavlja u procesu pregovora Srbije i EU

Br.	Naziv poglavlja	Eksplanatorni skringing	Bilateralni skringing	Datum otvaranja
1.	Slobodno kretanje robe	17–20.6.2014.	9–12.9.2014.	
2.	Slobodno kretanje radnika	23.1.2014.	25.3.2014.	
3.	Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga	30–31.1.2014.	12–13.3.2014.	
4.	Slobodno kretanje kapitala	13.10.2014.	15.12.2014.	
5.	Javne nabavke	21.3.2014.	13.5.2014.	13.12.2016.
6.	Pravo privrednih društava	11.12.2014.	5.2.2015.	11.12.2017.
7.	Pravo intelektualne svojine	24–25.9.2014.	12–13.11.2014.	2.6.2017.
8.	Politika konkurencije	31.3–2.4.2014.	4–5.11.2014.	
9.	Finansijske usluge	21–22.1.2015.	17.3.2015.	
10.	Informaciono društvo i mediji	22–23.5.2014.	10–11.7.2014.	
11.	Poljoprivreda i ruralni razvoj	18–20.3.2014.	14–16.9.2014.	
12.	Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika	3–7.2.2014.	20–24.10.2014.	

Br.	Naziv poglavlja	Eksplanatorni skringing	Bilateralni skringing	Datum otvaranja
13.	Ribarstvo	30.9.2014.	14.11.2014.	
14.	Transportna politika	16–19.12.2014.	24–26.2.2015.	
15.	Energetika	29–30.04.2014.	11–12.6.2014.	
16.	Porezi	14–15.10.2014.	5–6.3.2015.	
17.	Ekonomska i monetarna politika	2–3.12.2014.	12.3.2015.	
18.	Statistika	20–21.5.2014.	25–26.11.2014.	
19.	Socijalna politika i zapošljavanje	10–12.2.2014.	24–26.6.2014.	
20.	Preduzetništvo i industrijska politika	2–3.4.2014.	1.7.2014.	27.2.2017.
21.	Transevropska mreža	29–30.4.2014.	16–19.12.2014.	
22.	Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata	1–2.10.2014.	28–29.1.2015.	
23.	Pravosuđe i osnovna prava	25–26.9.2013.	9–10.12.2013.	18.7.2016.
24.	Pravda, sloboda i bezbednost	2–4.10.2013.	11–13.12.2013.	18.7.2016.

Br.	Naziv poglavlja	Eksplanatorni skringing	Bilateralni skringing	Datum otvaranja
25.	Nauka i istraživanje	6.10.2014.	1.12.2014.	13.12.2016.
26.	Obrazovanje i kultura	20.2.2014.	4.4.2014.	27.2.2017.
27.	Životna sredina i klimatske promene	15–19.9.2014.	17–21.11.2014.	
28.	Zaštita potrošača i zaštita zdravlja	4–5.12.2014.	3–4.2.2015.	
29.	Carinska unija	26–27.3.2014.	3–4.6.2014.	2.6.2017.
30.	Spoljni odnosi	2.7.2014.	9.10.2014.	11.12.2017.
31.	Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika	15.07.2014.	10.10.2014.	
32.	Finansijski nadzor	17.10.2013.	26.11.2013.	14.12.2015.
33.	Finansijske i budžetske odredbe	27.1.2015.	24.3.2015.	
34.	Ostala pitanja	22.1.2014.	22.1.2014.	14.12.2015.

⁹ European Commission, *Enlargement Strategy 2016*, COM (2016) 715 final.

¹⁰ Freedom House, *Nations in Transit 2017*, https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2017_boklet_FINAL_0.pdf

¹¹ U junu 2003. godine održana je međuvladina konferencija između EU i država Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Srbija). Na ovoj konferenciji usvojena je deklaracija kojom je EU dala podršku integraciji regiona Zapadnog Balkana. EU-Western Balkan Summit Declaration: http://europa.eu/rapid/press-release-PRES-03-163_en.htm

¹² Branković, Tamara, *Open Windows, Closed Opportunities? Reassessing the Bottom-Up Approach to Institution Building in the EU Pre-Accession Process in Croatia, Montenegro and Serbia* (Master rad), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Karl-Franzens-Universität u Gracu (neobjavljen, dostupan na upit), 2017.

¹³ The Bertelsmann Stiftung, *Transformation Index BTI 2016*, <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/srb/>

¹⁴ Politika: „Skupština pauzira do završetka predsedničkih izbora“, <http://www.politika.rs/scc/clanak/375299/Pauza-u-radu-Skupstine-Gojkovic-na-konsultacijama-u-Vladi-Srbije> (pristupljeno 1.10.2017).

¹⁵ Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, 2017.

Nova strategija proširenja EU podrazumeva primenu principa „*fundamentals first*“, što znači da će Evropska komisija najveću pažnju posvetiti vladavini prava, u šta spada bezbednost, poštovanje osnovnih prava, jačanje demokratskih institucija i reformi javne uprave, kao i ekonomskom razvoju i konkurentnosti i reformi javne uprave. U slučaju Srbije, kao i u slučaju Crne Gore, to znači da napredak u procesu pregovora zavisi od ispunjavanja obaveza u poglavljima 23 i 24. Ako se obaveze ne ispune ili je napredak u ispunjavanju obaveza nezadovoljavajuć, pregovori u ostalim poglavljima mogu biti stopirani dok se zastoj ne otkloni. Samim tim, oba poglavlja ostaju otvorena celim tokom pregovora kako bi se predupredilo potencijalno nazadovanje stanja vladavine prava, ljudskih i građanskih prava, i poslednja se i zatvaraju. Takođe, u kontekstu novog pristupa politici proširenja, jačanje uloge civilnog društva ostaje ključan element strategije.⁹


Imajući u vidu prethodno navedene činjenice, broj otvorenih poglavlja, podršku koju institucije EU i njeni zvaničnici pružaju Republici Srbiji, mogli bismo da ocenimo da je Srbija ostvarila značajan napredak u procesu pregovora sa EU. Međutim, sa druge strane ogledala nalaze se činjenice koje govore da je stanje demokratije, poštovanja ljudskih i građanskih prava, na nivou od pre 15 godina. Napredak u procesu pristupanja EU ne možemo da merimo samo na osnovu broja otvorenih poglavlja i broja usvojenih propisa i strategija, već na osnovu promena koje u društvu nastaju kao rezultat izmena strateškog i pravnog okvira i preuzimanja ozbiljnijih obaveza u procesu pregovora sa EU. Takođe, kvalitet promena i njihov uticaj na građane merimo i razvojem funkcionalnih institucija, koje odgovaraju potrebama građana i garantuju poštovanje osnovnih prava i sloboda.

I pored napretka u procesu evropskih integracija, stanje demokratije u Srbiji slično je onom iz 2003. godine.¹⁰ Prevedeno na jezik procesa evropskih integracija, to znači da se od Solunskog procesa¹¹ suštinski nije mnogo uradilo kako bi se obezbedilo da kvalitet demokratije ne sklizne 14 godina unazad.¹² Međutim, međunarodni indeksi nisu jedini koji govore o urušavanju demokratskih institucija i vrednosti u društvu.¹³ Tome svedočimo i sami kada se neopravdano suspenduje rad Narodne skupštine Republike Srbije¹⁴ ili kada se ometa i diskredituje rad, a time i urušava položaj nezavisnih institucija, za koje možemo reći da predstavljaju jedan od rezultata dosadašnjeg procesa evropskih integracija. Ukoliko činjenicu da izveštaji nezavisnih institucija nisu razmatrani na plenarnim sednicama Narodne skupštine u poslednje tri godine posmatramo u kontekstu procesa pristupanja EU, možemo da zaključimo da svedočimo opadanju vladavine prava i slabljenju institucija koje bi trebalo da doprinose demokratskom razvoju. Istome svedočimo i kada se iz političkih razloga ne utvrđuje odgovornost nosilaca javnih funkcija za narušavanje vladavine prava, suspendovanje ljudskih i građanskih prava, kao, uostalom, i privremeno suspendovanje same države.¹⁵

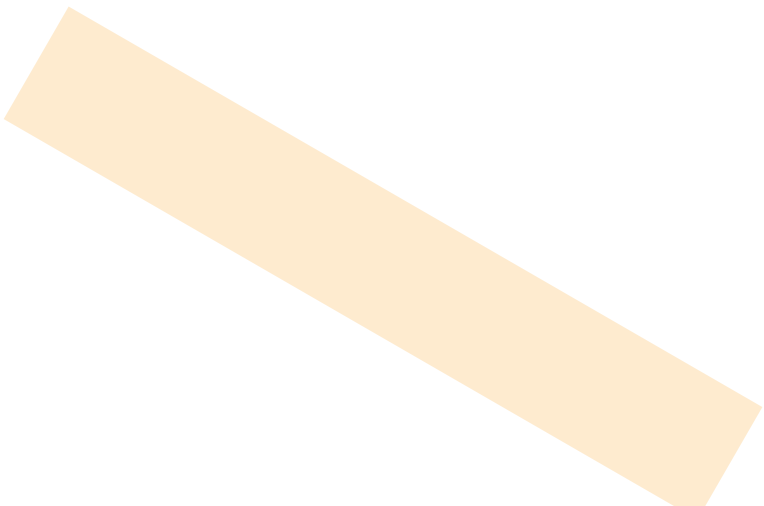
METODOLOGIJA, PREGLED LITERATURE I STRUKTURA ISTRAŽIVANJA

Kako bismo odgovorili na pitanje u kojoj meri lokalni akteri poseduju znanja i kapacitete, gde izvire motivacija, a u kojoj meri se generišu prilike da se u procesu pristupanja učestvuje kroz zastupanje i odbranu javnog interesa, interesa lokalnih zajednica, demokratskih institucija i vrednosti, **sproveli smo kvalitativno istraživanje**. Smatramo da korišćenje samo kvantitativnih pokazatelja za potrebe zaključivanja zapravo ne pomaže u razumevanju toga koliko proces pristupanja EU doprinosi demokratizaciji i razvoju društva. Kako bismo ilustrovali, navodimo neke od najpopularnijih kvantitativnih indikatora: broj otvorenih i zatvorenih poglavlja, broj ispunjenih ili neispunjenih merila iz akcionih planova, broj organizacija civilnog društva koje su uključene u proces pregovora, broj projekata i količina sredstava usmerenih ka procesu izgradnje demokratskih institucija i jačanja uloge različitih aktera u društvu. Usmerenje prema kvantitativnim indikatorima otežava razumevanje odstupanja od očekivanih ishoda, iako može da postavi smernice za dalje, dubinsko istraživanje.

Podaci o iskustvima, stavovima i percepciji lokalnih aktera u odnosu na proces pristupanja EU prikupljeni su kroz direktan kontakt i razgovor sa njima. Razgovori su realizovani kroz fokus grupe i intervjue. Nije nas mnogo zanimalo da saznamo da li u njihovim redovima postoje osobe ili timovi koji su stručni za pravo i politike Evropske unije ili koji napamet poznaju pregovaračku strukturu Republike Srbije. Smatramo da ta znanja, iako su poželjna, nikako nisu ključna za doprinos procesu evropskih integracija i demokratizaciji Srbije, naročito ako je reč o civilnom društvu. Najviše nas je zanimalo da saznamo da li lokalni akteri prepoznaju Evropsku uniju kao partnera, kao i da li vide proces evropskih integracija kao svakodnevicu lokalnih zajednica. Takođe, zanimalo nas je koliko je razvijeno



partnerstvo između institucija na centralnom nivou i lokalnih aktera. Drugim rečima, Evropsku uniju nismo tražili među administrativnim aktima i u izveštajima o napretku u procesu, već u iskustvu i stavovima aktera koji svakodnevno rade u direktnom dodiru sa građanima i na nivou vlasti koji je njima najbliži – nivou lokalne samouprave, na čije bi ponašanje, vrednosnu vertikalnu i kapacitete proces evropeizacije trebalo da utiče. Zbog tih razloga, korišćenje kvalitativnih istraživačkih metoda zaista nam je **omogućilo da čujemo glasove lokalnih zajednica u procesu evropskih integracija.**



PREGLED POSTOJEĆIH ISTRAŽIVANJA I LITERATURE

¹⁶ *Saradnja organa državne uprave i organizacija civilnog društva – Početno istraživanje za potrebe izrade prve Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2015–2019*, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, 2014.
<http://civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/Publikacije/2015/Istraživanje%20o%20saradnji%20državne%20uprave%20i%20OCD.pdf>

¹⁷ Više o sprovođenju javnih rasprava u Srbiji možete naći u: Božović, D; Branković, T; Dolapčev, V, „Civilno društvo i javne politike u Srbiji“ u *Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji*, Beogradska otvorena škola, 2016, <http://www.bos.rs/ei/uploaded/Studija.pdf>. Popović, Mirko (ured.), *Demokratija pred izazovom: kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beogradska otvorena škola, 2014, <http://www.bos.rs/rs/publikacije/14/2014/02/10/zbornik-demokratija-pred-izazovom-ka-ko-javnost-ucestvuje-u-stvaranju-politike-zivotne-sredine-2014.html>

¹⁸ *Ka boljim zakonima – Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije*, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Grupa za razvojnu inicijativu „Secons“, 2014.

Dizajn istraživanja i analizu prikupljenih kvalitativnih podataka kombinovali smo sa dosadašnjim kvantitativnim i kvalitativnim istraživanjima različitih domaćih i međunarodnih organizacija civilnog društva i *think tank* organizacija, akademskih ustanova, kao i sa istraživanjima koja za svoje potrebe sprovodi javna uprava. Istraživanje koje je sprovedla Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije o odnosu javnih vlasti u Srbiji i organizacija civilnog društva za potrebe izrade Nacionalne strategije za podsticajno okruženje za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2015–2019. godine¹⁶ ukazuje na to da je proces donošenja odluka predominantno zatvoren za učešće. Iako je istraživanje rađeno 2014. godine, jedan od njegovih ključnih nalaza da se svaki deseti akt usvaja uz učešće civilnog društva aktuelan je i danas u 2017. godini, tri godine nakon otpočinjanja procesa pregovora sa Evropskom unijom. Iako nije bilo ponovljenog istraživanja Kancelarije, istraživanje Beogradske otvorene škole iz 2016. godine delimično ukazuje na to da se stanje nije promenilo. Autori su se bavili donošenjem odluka i usvajanjem pravnih akata u procesu usklađivanja pravnog okvira Srbije sa pravnim okvirom Evropske unije, ukazavši na to da za veliki broj pravnih akata, kojima je vršeno „usklađivanje“ sa zakonodavstvom EU u 2016. godini, nije organizovana javna rasprava ili je učešće javnosti u njima bilo otežano usled formalno-pravnih prepreka.¹⁷ Još jedno istraživanje, koje smatramo važnim za ilustraciju okruženja u kom organizacije civilnog društva nastoje da utiču na proces evropskih integracija, odnosi se na sveukupan kvalitet sprovođenja zakonodavne procedure u Srbiji. Istraživanjem koje su sprovedli u 2014. godini, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA i Grupa za razvojnu inicijativu „Secons“ ukazali su na to da se 70% zakona usvaja po hitnom postupku.¹⁸ Poslednji izveštaj Otvorenog parlamenta, objavljen povodom godinu dana rada poslednjeg, 11. saziva Narodne skupštine, govori o tome da je

2.1

u 2016/2017. godini polovina usvojenih zakona usvojena po hitnoj proceduri.¹⁹

Smatramo da je važno predstaviti i postojeća istraživanja, koja ispituju kapacitete i učinke organizacija civilnog društva u procesu pregovora Srbije sa Evropskom unijom. Beogradska otvorena škola je u 2015. godini sprovela opsežno istraživanje kapaciteta različitih organizacija civilnog društva u Srbiji, koje su se javno opredelile da prate proces pregovora.²⁰ Nalazi istraživanja osvetlili su odnose kako civilnog društva sa javnim vlastima i pregovaračkom strukturom, tako i unutar samog civilnog društva. Jedan od ključnih zaključaka je da su organizacije civilnog društva **pasivni akteri**. Velika većina ispitanih organizacija nije nijednom samostalno poslala doprinos za redovne izveštaje o napretku, niti pokušavala da kroz saradnju sa drugim organizacijama pošalje zajednički doprinos. Takođe, ustanovljeno je da su kapaciteti najslabiji kada se radi o učešću u procesu donošenja odluka i razvoju predloga i preporuka. Ustanovljeno je i da se prostor za učešće smanjuje kako se ide ka unutrašnjosti zemlje i da su organizacije civilnog društva koje dolaze iz manjih gradova pretežno marginalizovane. Sa druge strane, ustanovljeno je i da je način na koji pregovore i proces pristupanja Evropskoj uniji vode javne vlasti postavljen tako da otežava civilnom društvu da se uključi. Ovaj proces postaje sve zatvoreniji kako koja faza odmiče, pristup informacijama je otežan, a komunikacija između dva aktera odvija se ad hoc i često je jednosmerna. Na kraju, zaključak je da saradnja javnih vlasti i civilnog društva zavisi od postojanja ličnih kontakata u institucijama, a ne od institucionalne spremnosti na dijalog i saradnju.

¹⁹ Prvih godinu dana rada 11. saziva Narodne skupštine Republike Srbije - izveštaj o aktivnostima Narodne skupštine Republike Srbije, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, 2017. <http://otvoreni.parlament.rs/uploads/istrazivanja/Prvih%20godinu%20dana%2011.%20soziva.pdf>

²⁰ Božović, D; Branković, T; Dolapčev, V, „The Case of Serbia“ in *Out of the EU Waiting Room: Civil Society Participation in the Light of the 'New Approach' to Enlargement to the Western Balkans*, edited by Natasha Wunsch, Beogradska otvorena škola, 2016.

²¹ Börzel, Tanja, „Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe“, *Acta politica* 45: 1–10, 2010.

²² Wunsch, Natasha, „Right Goals, Wrong Tools: Civil Society Empowerment in the EU Accession Process“, *DGAPanalyse*, No. 2, The German Council on Foreign Relations (DGAP), Berlin, 2015.

Kada je reč o samom učešću organizacija civilnog društva u procesu pregovora, važno je spomenuti i komparativne nalaze u istraživanjima Tanje Borzel²¹ i Nataše Vunš²², koje su razmatrale kako proces evropskih integracija utiče na položaj različitih aktera u društvu. Sa jedne strane, ovaj proces otvara prostor u kom se za određenu grupu aktera stvaraju mogućnosti za ostvarivanje uticaja koje ranije nisu imali – kao što je slučaj sa civilnim društvom. Sa druge strane, Nataša Vunš je primenom pristupa diferencijalnog osnaživanja (*differential empowerment*) na primeru Hrvatske pokazala da stupanje u članstvo u Evropskoj uniji donosi novi kontekst, u kom se nove mogućnosti otvaraju, a druge zatvaraju, što može dovesti do toga da akteri izgube položaj i resurse stečene u procesu pristupanja – kao što se dogodilo sa civilnim društvom u Hrvatskoj koje se ponovo suočilo sa marginalizovanjem sopstvene uloge u društvu. Ovo se ne mora nužno dogoditi, ali se mora blagovremeno krenuti u stvaranje okruženja koje može da obezbedi održivost – kako uloge civilnog društva, tako i demokratskih institucija i vrednosti.

2.1

Pored ovog istraživanja, značajno je i ono koje je sprovedeno u okviru Stalne konferencije gradova i opština i tiče se kapaciteta lokalnih samouprava za učešće u procesu evropskih integracija i ispunjavanje obaveza iz poglavlja 23.²³ Ova analiza time je obuhvatila kapacitete lokalnih samouprava za borbu protiv korupcije i zaštitu ljudskih i manjinska prava. Pored ukazivanja na to da su kapaciteti lokalnih samouprava nedovoljno razvijeni, izuzetno je važan zaključak istraživanja da se u procesu pristupanja Evropskoj uniji ne pravi razlika između razvijenih, manje razvijenih i nedovoljno razvijenih opština. To znači da se od svih njih očekuje da podjednako ispune sve zahteve koji su pred njih postavljeni iako je stepen raspolaganja znanjima i kapacitetima različit među ovim kategorijama lokalnih samouprava. Međutim, važno je razumeti, na šta ukazuje i ovo istraživanje, da Evropska unija nije kriva za način na koji je isplanirano ispunjavanje obaveza iz pristupnih pregovora, već da su za to isključivo odgovorni nadležni republički organi, koji prilikom planiranja retko uzimaju u obzir specifične potrebe i različite kapacitete i stepen razvoja jedinica lokalne samouprave. No, sa druge strane, osim specifičnih aspekata razvoja, istraživanje naglašava da je važno imati u vidu da postoje određeni standardi, koje moraju usvojiti sve lokalne samouprave i koji moraju biti ujednačeni. Radi se o standardima koji se tiču vladavine prava, dobrog upravljanja (*good governance*), i zaštite ljudskih i manjinskih prava i demokratskih institucija i vrednosti.²⁴

Upotreba informacionih tehnologija i onlajn komunikacija prilično je zastupljena u radu organizacija civilnog društva i medija i raznovrsnost sadržaja u onlajn sferi daleko prevazilazi ponudu tradicionalnih medija. Zbog toga je uloga onlajn medija sve značajnija i u kontekstu informisanja o procesu pristupanja EU. Značaj onlajn medija posebno naglašavamo zbog činjenice da predstavljaju retku oazu objektivnog i nezavisnog informisanja. Uporedno istraživanje o održivosti onlajn medija u Srbiji i Hrvatskoj²⁵, koje su objavile *Slavko Ćuruvija fondacija* i *Udruga za nezavisnu medijsku kulturu* ukazuje na ključne razvojne trendove i okolnosti koje utiču na rad onlajn medija. Istraživanje ukazuje na nezavidnu finansijsku perspektivu onlajn medija. U 2015. godini 51% onlajn medija u Srbiji poslovao je na „pozitivnoj nuli“, dok je gubitak zabeležilo 13% medija. Oglašavanje predstavlja značajan izvor prihoda, ali samo u 15,4% slučajeva ovaj izvor prihoda prelazi 50%. Za naše istraživanje važno je naglasiti i da dobrovoljni prilozi čine 10–20 procenata prihoda onlajn medija. Istraživanje ukazuje i na bezbednosnu situaciju novinara u Srbiji. Napadi na veb-sajtove onlajn medija veoma su česti, prema nalazima ovog istraživanja. Sa druge strane, novinari ove napade retko prijavljuju policiji jer ne očekuju da će im sa te strane biti pružena adekvatna zaštita. Posebno zabrinjava činjenica da je čak 69% novinara bilo izloženo verbalnom ili fizičkom napadu. Među akterima koji vrše pritisak na onlajn medije ističu se funkcioneri lokalnih samouprava jer istraživanje pokazuje da u 80% slučajeva pritisci i napadi dolaze sa te strane.

²³ Radić Milosavljević, Ivana, *Uticaj usklađivanja propisa u okviru pregovaračkog poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) na lokalnu samoupravu u Republici Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, 2016.

²⁴ Ibid.

²⁵ Nikolić, Zoran B. i Gabrić, Toni (eds.), *Digital Sustainability - Understanding the Needs of Online Local Media in Serbia and Croatia*, Slavko Ćuruvija Foundation, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu, 2016: <http://www.slavkocuruvijafondacija.rs/wp-content/uploads/2016/10/StanjeMedija-CSF.pdf>

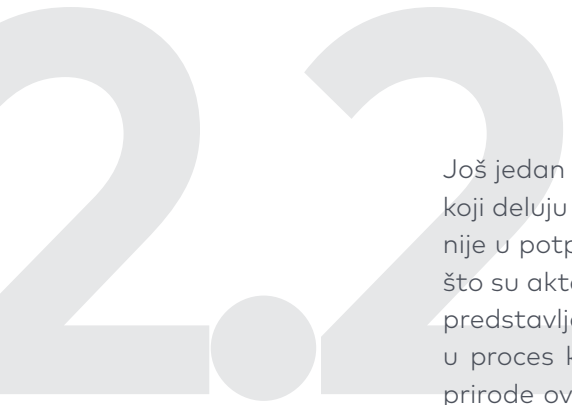
2.1

Prednost ovog istraživanja u odnosu na ostala jeste njegova sveobuhvatnost. Fokus istraživanja nije na specifičnom akteru, niti na specifičnoj oblasti. Zapravo, pokušavamo da istraživanjem dovedemo aktere u međusoban odnos, da razumemo njihovu trenutnu ulogu i da doprinesemo njihovom približavanju, odnosno boljem strukturiranju međusobnih odnosa. Takođe, procesu evropskih integracija prilazimo sa aspekta procesa demokratizacije. **Proces evropskih integracija ne razumemo nikako drugačije do kao put kroz koji je demokratizacija bolje trasirana, a koji kao dodatnu vrednost donosi mogućnost da se bude u toku sa poslednjim svetskim standardima zaštite životne sredine, proizvodnje energije, razvoja tehnologija, nauke i obrazovanja, usluga javne uprave koja je okrenuta ka građanima, upravljanja podacima i drugim javnim politikama.** Istraživanje je, takođe, jedinstveno i po tome što smo fokusirani na kvalitativne aspekte pristupanja Evropskoj uniji, čime insistiramo na **slušanju glasova lokalnih zajednica** i predstavljamo percepcije, stavove i iskustva različitih lokalnih aktera, što su bili donekle nedovoljno zastupljeni elementi u postojećim istraživanjima.


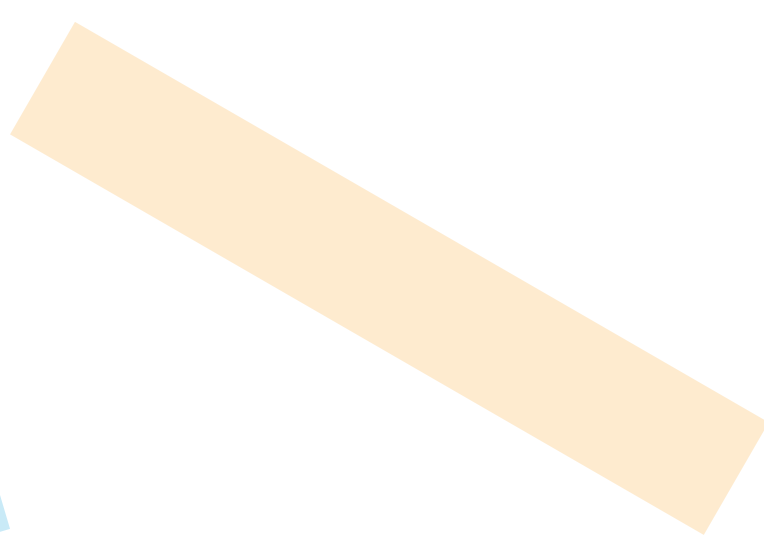
PROBLEMI I OGRANIČENJA ISTRAŽIVANJA

Analiza kapaciteta lokalnih aktera za učešće u procesu pristupanja EU sadrži bitna ograničenja. Naime, ne postoje formalna pravila za učešće civilnog društva ili lokalne samouprave u pregovorima sa EU. Ne postoji ni obavezujući propis, koji obezbeđuje zastupljenost lokalnih samouprava ili civilnog društva u pregovaračkim telima. Odnos između Vlade i pregovaračke strukture uređen je podzakonskim aktima. To su zaključci kojima se formiraju pregovaračke grupe i druga radna tela, uređuje postupanje institucija i postupanje sa dokumentima koji nastaju u pregovaračkom procesu. Civilno društvo nije formalno uključeno u pregovaračku strukturu, već je saradnja pregovaračkog tima i civilnog društva uređena neobavezujućim smernicama. Iz navedenih razloga, ulogu lokalnih aktera tražili smo u procesu donošenja odluka, neformalnim oblicima komunikacije i praksi organa javnih vlasti i civilnog društva.

Pod ograničenjima navodimo još dva aspekta istraživanja. Proces evropskih integracija traje već više od 15 godina. U tom periodu usvojena su brojna dokumenta, strategije i planovi za razvoj različitih javnih politika u 35 oblasti koje su podeljene u pregovaračka poglavlja. Brojne institucije nastale su i nestale, a politički sistem u potpunosti je izmenjen. Proces evropskih integracija započela je Državna zajednica Srbije i Crne Gore, a onda su od 2006. godine dve nezavisne države, Srbija i Crna Gora, samostalno nastavile sa procesom pridruživanja EU. Analiza svih postojećih dokumenata i ponašanja aktera u ovako dugom periodu zahtevala bi istraživanje koje u velikoj meri prevazilazi obim ove analize. Zbog toga smo se opredelili za prikaz ključnih dokumenata i ponašanja aktera u poslednjoj fazi pristupanja EU – procesu pregovora, koji je počeo 2014. godine.



Još jedan problem na koji želimo da ukažemo tiče se korišćenja atributa *lokalni* za aktere koji deluju u lokalnoj zajednici. Želimo da ukažemo da podela na lokalne i centralne aktere nije u potpunosti prihvatljiva, ali da je potreba za ovakvom analizom i nastala zbog toga što su akteri koji deluju u lokalnim zajednicama zanemareni i nisu na zadovoljavajuć način predstavljeni u procesu pristupanja EU. Takođe, nedovoljno uključivanje lokalnih zajednica u proces kreiranja javnih politika posledica je centralizovanog načina upravljanja. Zbog prirode ovog istraživanja, i u nedostatku boljeg izraza, na koncu smo ipak koristili izraze *lokalne organizacije* i *lokalni akteri*.



ANALIZA STRATEŠKOG I NORMATIVNOG OKVIRA

Kapaciteti lokalnih zajednica za učešće u procesu pristupanja EU, i zagovaranje interesa lokalnih zajednica, uslovljeni su promenama institucionalnog okruženja, odnosno uspostavljanjem novih institucija i usvajanjem propisa koji stvaraju institucionalno okruženje za usvajanje vrednosti i posledične promene ponašanja aktera.

Na kapacitete aktera utiče postojanje podsticajnog institucionalnog okvira, ali i stalni razvoj institucija i njihov učinak. Samo postojanje propisa bez njihove adekvatne primene ne garantuje poželjne promene, koje se prvenstveno ogledaju u prihvatanju vrednosti i dugoročnim promenama u društvu. Važno je da se u ovoj analizi kapaciteta ne izgubi iz vida da podrška procesu evropskih integracija ne znači istovremeno i bezuslovno prihvatanje vrednosti. Nivo korupcije i stepen poštovanja prava manjinskih grupa ukazuju na društvene otpore promenama koji nisu vidljivi samo u ponašanju političkih aktera već i običnih građana.

Usvajanje propisa, u tom smislu, predstavlja prvenstveno indikator napretka u prenošenju pravnih tekovina, a ne pokazatelj uspešnosti reformi kroz koje se Srbija približava Evropskoj uniji. Stabilnost institucija takođe ukazuje na kvalitet procesa evropskih integracija. Kao što smo ukazali, proces je započet pre 15 godina, a pregovori će sigurno trajati još nekoliko godina, tako da proces evropskih integracija obuhvata dve decenije institucionalnih i društvenih promena. Stabilne institucije, koje garantuju demokratiju i poštovanje ljudskih i građanskih prava, obezbeđuju da društvo usvaja i vrednosti i primenjuje standarde, ali i da postoji zadovoljavajući stepen dobrovoljnog prihvatanja promena.

3.0

Uporedna analiza usvojenih dokumenata i njihove primene pokazuje u kojoj meri u stvarnosti postoji razlika između deklarativnih ciljeva i postojećeg narativa o procesu pristupanja EU, i konkretnih postignuća na nivou lokalnih zajednica. Ove promene posmatramo kroz obrazac za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa predložen Smernicama koje je usvojila Vlada Srbije 2014. godine.²⁶ Iako se ovaj neobavezujući dokument, koji je izradila Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom, odnosi na uključivanje civilnog društva, njegova je primena odgovarajuća i pri analizi vertikalne koordinacije organa javnih vlasti, njihove komunikacije sa medijima, privredom i samim građanima. Definicija organizacija civilnog društva u ovom dokumentu veoma je široka i obuhvata udruženja, fondacije, sindikate, akademske institucije, profesionalne i strukovne organizacije i sve druge organizacije, čiji su ciljevi i aktivnosti usmereni na ostvarivanje javnog interesa.

²⁶ Vlada Republike Srbije, Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces usvajanja propisa, 2014.



3.1 SMERNICE ZA UKLJUČIVANJE CIVILNOG DRUŠTVA U PROCES IZRADE PROPISA

Smernice utvrđuju odnos između javnih vlasti i civilnog društva, pa samim tim pružaju okvir za analizu kapaciteta javnih vlasti na lokalnom nivou za primenu standarda za učešće građana u demokratskim procesima. Kako je pravovremeno i objektivno informisanje javnosti prepoznato kao ključno za uspešno ostvarenje ciljeva evropskih integracija, analitički okvir koji je zasnovan na Smernicama omogućava procenu uloge medija. Ulogu medija neophodno je posmatrati odvojeno od uloge organizacija civilnog društva, jer je osnovna svrha medija informisanje u korist javnog interesa, pa je uloga medija u javnom zagovaranju svedena na objektivno informisanje svih aktera.

Budući da je reč o smernicama, odnosno preporukama, njihova uspešna primena ukazuje na stepen dobrovoljnog prihvatanja demokratskih obrazaca ponašanja i spremnosti javnih vlasti da proces donošenja odluka učine transparentnim i participativnim. Odnos aktera u procesu odlučivanja posmatramo kao odnos donosilaca odluka, onih koji imaju mandat da utvrđuju obavezujuća pravila i obezbede njihovo sprovođenje, i onih koji imaju korist ili trpe posledice primene pravila. Vlada Srbije je u Zaključku o usvajanju Smernica preporučila organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave da u svojoj nadležnosti obezbede učešće organizacija civilnog društva u procesu pripreme propisa, što je od značaja za analizu kapaciteta aktera u lokalnoj zajednici.

3.1

Smernice se oslanjaju na dokument Saveta Evrope, Kodeks dobre prakse za civilno učešće u procesu odlučivanja iz 2009. godine.²⁷ U Smernicama su identifikovana četiri nivoa učešća civilnog društva.

- **Informisanje** – predstavlja jednosmeran proces u okviru koga organi javnih vlasti informišu organizacije civilnog društva i omogućavaju pravovremeno, potpuno i objektivno informisanje, što olakšava razumevanje problema, kao i načina za njihovo rešavanje. Informisanje predstavlja najniži nivo interakcije između javnih vlasti i civilnog društva, ali podrazumeva poštovanje načela transparentnosti.
- **Savetovanje** je dvosmerni proces, tokom kojeg organi javnih vlasti zahtevaju i primaju informacije od organizacija civilnog društva i objavljuju stavove koje u vezi sa njima zauzimaju. Kao i informisanje, savetovanje je nivo učešća koji zahteva proaktivno delovanje javnih vlasti, odnosno inicijativu koja dolazi od donosilaca odluka. Savetovanje ima smisla ukoliko se sprovodi u fazi planiranja ili u onoj fazi kada je proces izbora najpogodnije opcije još uvek otvoren i civilno društvo svojim predlozima može da utiče na konačan ishod.
- **Uključivanje** podrazumeva učešće civilnog društva u ranoj fazi izrade propisa kroz članstvo u radnim grupama, gde, pored participacije, civilno društvo preuzima i odgovornost za krajnji ishod i daje legitimitet akciji organa javne vlasti. Ovakav vid uključivanja omogućava organizacijama da predstavljaju interese zajednice koju zastupaju, ukažu na moguće probleme, njihove potrebe i specifičnosti.²⁸
- **Partnerstvo** predstavlja najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti organa javnih vlasti i civilnog društva. Partnerstvo pre svega podrazumeva visok nivo poverenja između javnih vlasti i civilnog društva, postojanje zajedničkog cilja i utvrđenih pravila za dostizanje cilja, visok stepen transparentnosti i odgovornosti obe strane u procesu donošenja odluka.

²⁷ Savet Evrope, *Kodeks dobre prakse za civilno učešće u procesu odlučivanja*, Međunarodna konferencija nevladinih organizacija, 2009: <https://rm.coe.int/16802eedd5>

²⁸ Organizacije civilnog društva, iako deluju u javnom interesu i za opštu dobrobit, uvek nužno predstavljaju interese pojedinačnih društvenih grupa, lokalnih zajednica ili, u krajnjem slučaju, svojih osnivača. Zbog toga je važno ispravno razumevanje uloge organizacija civilnog društva u procesu pristupanja EU. Pojedinačne organizacije, bez obzira na njihove koalicije ili načine organizovanja, ne mogu biti posmatrane kao legitimni zastupnici interesa ili stavova celokupnog civilnog društva ili svih građana.

Smernicama su utvrđena i načela za učešće organizacija civilnog društva u usvajanju propisa na kojima bi trebalo da bude utemeljena saradnja javnih vlasti sa civilnim društvom:

- **aktivno učešće organizacija civilnog društva u svim fazama procesa donošenja propisa** – podrazumeva učešće u svim fazama izrade i primene propisa, od planiranja, preko izbora instrumenata javnih politika i izrade propisa, do praćenja primene i vrednovanja uspešnosti u ostvarenju ciljeva;

3.1

- **uzajamno poverenje** – razvijanje mehanizama koji omogućavaju da se demokratsko i otvoreno društvo razvija kroz stalni dijalog između građana, civilnog društva i javnih vlasti. Iako civilno društvo i javne vlasti često imaju različite stavove i način delovanja, uzajamno poverenje trebalo bi da omogući postizanje zajedničkih ciljeva. Ovo načelo posebno je važno u analizi procesa pristupanja EU zbog činjenice da je članstvo u EU zajednički cilj i njegovo ostvarenje zavisi od angažovanja svih društvenih aktera, od građana do najviših organa javne vlasti. Poverenje dodatno dobija na značaju ako se ima u vidu da konačnu odluku o članstvu u EU donose građani na referendumu;
- **otvorenost i odgovornost** – organi javnih vlasti trebalo bi da prilikom sprovođenja savetovanja sa organizacijama civilnog društva jasno definišu: pitanja povodom kojih se traži povratna informacija, mere koje se koriste prilikom sprovođenja savetovanja, i razloge za donošenje određenog propisa. Predstavnici organizacija civilnog društva dužni su da, u okviru svog doprinosa sprovođenju savetovanja, otvoreno i odgovorno navode interese, odnosno kategorije i brojnost korisnika koje predstavljaju;
- **delotvornost, efikasnost i ekonomičnost** – učešće civilnog društva trebalo bi obezbediti u fazi donošenja odluka kada postoji realna mogućnost uticaja na predložena rešenja i kada su mogućnosti za izmene i dopune još uvek otvorene. Potrebno je da postoje jasni kriterijumi za učešće koji su poznati svim učesnicima i koji omogućavaju da stručnost organizacija civilnog društva dođe do izražaja. Efekti učešća civilnog društva trebalo bi da budu predmet periodične evaluacije, čime bi se unapredili kvalitet procesa i svest o njegovoj važnosti. Ovim načelom posebno se ističe potreba o razmatranju finansijskih, privrednih i socijalnih efekata donošenja i primene određenih propisa, kao i o efektima na životnu sredinu i ljudska prava;
- **blagovremeno informisanje o planu donošenja propisa** trebalo bi da bude postignuto kroz javno prikazivanje liste propisa čije se objavljivanje očekuje u kalendarskoj godini, zatim kroz navođenje odgovorne institucije i očekivanog roka za usvajanje propisa;
- **omogućavanje učešća osoba sa invaliditetom u postupcima donošenja propisa** jeste načelo koje nalaže primenu odgovarajućih mera za obezbeđenje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom u procesu donošenja odluka kroz komunikaciju prilagođenu osobama sa invaliditetom i obezbeđenje pristupačnosti sastancima i javnim raspravama.

Na prvi pogled analiza kapaciteta lokalnih aktera za učešće u procesu pristupanja EU na osnovu Smernica sadrži brojna ograničenja. **Pre svega, ovaj dokument ne odnosi se na proces pristupanja EU i proces pregovora.** Međutim, kroz proces pregovora u Srbiji se

3.1

sprovode sveobuhvatne reforme, koje najčešće podrazumevaju usvajanje propisa i drugih dokumenata koji uređuju odnose između aktera, utvrđuju njihova prava i obaveze i utiču na podelu resursa. Ovi dokumenti stvaraju novo i drugačije javno-političko i društveno okruženje i njihova primena dovodi do promene ponašanja aktera. Komunikacija javne uprave sa građanima takođe je utvrđena propisima. Propisi su u Smernicama određeni kao dokumenti kojima se uređuju pitanja i zauzimaju stavovi od javnog interesa. Rečju, **proces pristupanja EU je istovremeno, i pretežno, proces kreiranja javnih politika.**

Smernice ne proizvode obaveze, već sadrže uputstva i preporuke koje bi organi javnih vlasti trebalo dobrovoljno da primenjuju. Praksa u primeni propisa u Srbiji pokazala je da organi javnih vlasti primenjuju propise onda kada za to postoji jasno utvrđena obaveza i odgovornost za njihovo nesprovođenje. Dakle, za primenu Smernica potrebno je da organi javnih vlasti koji imaju mandat za donošenje odluka dobrovoljno prihvate da ih primenjuju. A u tome je suština procesa evropskih integracija! Ukoliko akteri ne razumeju da je pristupanje EU u javnom interesu, onda ni ne možemo da očekujemo uspešnost u dostizanju cilja. Usvajanje dokumenta koji bi u formalno-pravnom smislu obavezao organe javnih vlasti da konsultuju građane o pitanjima od javnog interesa bio bi ključni pokazatelj neuspeha u usvajanju vrednosti na kojima je utemeljena EU.

Saradnja pregovaračkih grupa i Pregovaračkog tima sa organizacijama civilnog društva uređena je drugim dokumentom, Smernicama za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o EU i Privredne komore nakon dostavljanja rezultata skrininga. U ovom dokumentu predugačkog i rogovatnog naslova naglašena je neophodnost transparentnog i inkluzivnog procesa pristupanja Srbije EU i njime se utvrđuju preporuke i koraci za saradnju organa javnih vlasti i civilnog društva u postupku razmatranja i usvajanja dokumenata koji po svom karakteru i sadržini uređuju pitanja od javnog interesa.

Smernice se ne primenjuju u praksi. Ovo je verovatno najjači argument zbog koga bi trebalo odustati od daljeg insistiranja na Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa. Tri godine nakon njihovog usvajanja ni Vlada Srbije, a ni lokalni organi vlasti, ne pridržavaju se uputstava i preporuka iz Smernica. Većina aktera obuhvaćenih ovim istraživanjem ni ne zna da Smernice postoje, iako načela na kojima su Smernice utvrđene niko ne dovodi u pitanje.

3.2 KAKO SE (NE) GOVORI O PROCESU EVROPSKIH INTEGRACIJA

Podršku građana procesu pristupanja Evropskoj uniji, i razumevanje sveobuhvatnih reformi i mera koje preduzimaju organi javnih vlasti Vlada je **Strategijom komunikacije o pristupanju Srbije EU** označila kao neophodne preduslove za uspešno ostvarenje ključnog strateškog cilja unutrašnje i spoljne politike Republike Srbije – sticanja statusa članice Evropske unije.

Pošto je ocenjeno da je dostizanje standarda neophodnih za članstvo u EU moguće samo uz podršku i razumevanje građana Republike Srbije, Vlada je, kao jedan od prioriternih zadataka, odredila uključivanje svih segmenata društva u proces promena na putu ka članstvu u EU, a sa tim ciljem i podizanje kvaliteta informacija u javnoj diskusiji o pristupanju Republike Srbije EU. Težnju da proces pregovora sa EU učini vlasništvom svih građana, Vlada Republike Srbije istakla je i u uvodnoj izjavi na međuvladinoj konferenciji, prilikom otvaranja procesa pregovora, u januaru 2014. godine.

Strategija komunikacije o pristupanju EU, koju je Vlada usvojila 2011, utemeljena je na **Strategiji komunikacije Vlade Srbije o procesu stabilizacije i pridruživanja Državne zajednice Srbije i Crne Gore** iz 2004. godine. Strategijom komunikacije iz 2011. Vlada je postavila strateške okvire informisanja javnosti o pristupanju EU i komunikacijskih aktivnosti u procesu pristupanja, sve do samog datuma pristupanja EU. Još je u istraživanjima koja su urađena za potrebe razvoja ove strategije ukazano da građani izraz „evropske integracije“ smatraju pre svega političkim pojmom, a ne životnom temom. Takvo se stanje do danas nije promenilo. Ono što su građani tada, kada su istraživanja sprovedena, identifikovali kao probleme, možemo da uočimo i danas. Vesti o pristupanju EU i pregovorima tehničke

3.2

su prirode, ne odnose se na konkretne promene koje nastaju ili će nastati, niti građanima objašnjavaju šta za njih stvarno znači usvajanje i primena evropskog standarda. Proces pregovora predstavljen je kroz broj otvorenih poglavlja, a najčešća informacija za građane odnosi se na količinu novca koji stiže iz EU. A ipak jedna četvrtina građana misli da je Rusija najveći bilateralni donator.²⁹ Građani bi želeli da se informišu o konkretnim projektima koje finansira EU, međutim, istraživanje iz decembra 2016. pokazuje da je 73% građana izjavilo da nije čulo ni za jedan. Podrška građana pristupanju EU u ovom trenutku iznosi 49%, dok bi 27% građana glasalo protiv ulaska u EU, ako bi referendum danas bio održan.³⁰ U poslednjih pet godina podrška građana za ulazak Srbije u EU u proseku je ispod 50%. Samo je u 2013. godini podrška prelazila 50%.

Možda je jedan od najočiglednijih primera loše komunikacije sa građanima situacija u vezi sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kojima je omogućena prodaja poljoprivrednog zemljišta državljanima EU. Srbija je, prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, omogućila sticanje prava vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem državljanima EU i ta odredba trebalo je da stupi na snagu 1. septembra 2017. Kako se o potpisivanju sporazuma nije vodila gotovo nikakva javna rasprava, na ovaj problem niko nije obraćao pažnju. Sve zemlje, koje su prošle proces pregovora, na vreme su obezbedile prelazne odredbe i zaštitne mere. Da bi izbegla probleme, Vlada je u avgustu po hitnom postupku pripremila izmene i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojim je pravo kupovine zemljišta državljanima EU ograničeno, te je ovaj zakon usvojen u Narodnoj skupštini. Predmet ove analize nije ocenjivanje ispravnosti postupka Vlade, već želimo da ukažemo na komunikacijske probleme i činjenicu da **javne vlasti o važnim aspektima procesa pristupanja EU ne obaveštavaju građane, uprkos jasno definisanim strateškim ciljevima.**

²⁹ Prema istraživanju Kancelarije za evropske integracije iz decembra 2016, 25% građana mislilo je da je Rusija najveći donator od 2000. godine do danas. Stanje se promenilo u junu 2017, te 23% građana ispravno misli da je EU najveći donator, dok 22% na prvo mesto stavlja Rusiju.

³⁰ Ministarstvo za evropske integracije, *Evropska orijentacija građana Srbije*, ispitivanje javnog mnjenja, jun 2017.

Javni informativni servis u programskoj šemi nema nijednu emisiju koja je posvećena procesu evropskih integracija. U julu 2014. ukinuta je emisija Evronet produkcijske kuće „PG Mreža“ uz obrazloženje da javni servis RTS već ima dovoljno emisija o EU u svojoj produkciji.

„LIMITE“: OGRANIČENO VLASNIŠTVO GRAĐANA NAD PROCESOM PREGOVORA

Posebna uloga organizacija civilnog društva u pristupnim pregovorima istaknuta je u Uvodnoj izjavi Vlade Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, jer će na taj način ovaj proces dobiti puni legitimitet i postati vlasništvo svih građana Republike Srbije. Međutim, Vlada Srbije je u nekoliko navrata menjala propise kojima se uređuje dostupnost dokumenata koji nastaju u procesu pregovora sa EU.³¹ Na samom početku pregovora sa EU Vlada Srbije nije predvidela ograničenje pristupa dokumentima koji nastaju tokom pregovora, ali je izmenama propisa kojima se usklađuje i usmerava rad organa državne uprave u procesu skrininga i izrade pregovaračkih pozicija u 2015, 2016. i 2017. godini ograničen pristup zapisnicima o bilateralnom skriningu i pregovaračkim pozicijama. U ovom trenutku, nakon izmena iz ferbuara 2017. godine pregovaračke pozicije i izveštaji o bilateralnom skriningu mogu biti označeni oznakom tajnosti „restriktivno/limite“. Na ovaj način javnosti je bitno ograničen pristup informacijama koje nastaju u procesu pregovora sa EU, pa time i učešće organizacija civilnog društva u procesu pregovora. Postepeno ograničavanje pristupa dokumentima u direktnoj je suprotnosti sa načelima javnosti koja su utvrđena na početku procesa pregovora. Na taj način, Vlada je ograničila mogućnost da organizacije civilnog društva doprinesu pregovaračkom procesu, ali ih je lišila i mogućnosti da sprovedu monitoring procesa pregovora.

³¹ U ovoj analizi iznosimo samo najvažnije zaključke, dok o detaljima i hronologiji ovih izmena možete pogledati u:

Branković, Tamara i Popović, Mirko, „Kako su pregovori Srbije sa EU postali službena tajna?“, Beogradska otvorena škola, 2016: <http://bit.ly/2hVYbDs>; Mandić, Sofija i Bjeloš, Maja, *Objektivno i pravovremeno informisanje građana u procesu evropskih integracija*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017: <http://bit.ly/2wT4E9c>

3.4 USPOSTAVLJANJE ODNOSA IZMEĐU PREGOVARAČKOG TIMA I CIVILNOG DRUŠTVA: JOŠ JEDNA PROPUŠTENA PRILIKA?

Pregovarački tim je, uz saglasnost ministra zaduženog za evropske integracije, 18. marta 2016. godine usvojio *Smernice za saradnju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i pregovaračkih grupa sa predstavnicima organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji i Privredne komore Srbije nakon dostavljanja Rezultata skrininga*. Sadržaj smernica uređuje učešće javnosti u procesu pregovora i omogućava civilnom društvu da utiče na proces donošenja odluka unutar njega. Zbog toga Smernicama posvećujemo posebnu pažnju. Usvajanje Smernica smatramo pozitivnim korakom, ali je za ovu analizu značajno i da ukažemo na formalne nedostatke i praksu u sprovođenju Smernica.

Ovim dokumentom predviđeno je da Odbor za evropske integracije Narodne skupštine **sprovodi konsultacije** sa organizacijama civilnog društva, Nacionalnim konventom o EU i Privrednom komorom, ukoliko rezultat skrininga Saveta EU sadrži poziv za dostavljanje pregovaračke pozicije. Takođe, Smernicama je utvrđeno da Odbor razmatra primedbe, priloge i sugestije organizacija civilnog društva, Nacionalnog konventa o EU i Privredne komore pre razmatranja predloga pregovaračke pozicije na sednici Odbora. Procedura razmatranja pregovaračke pozicije sprovodi se u skladu sa predviđenom procedurom za postupanje sa dokumentima koji nose oznaku tajnosti i u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka. Analize na koje se pozivamo u ovom istraživanju pokazuju da procedure

3.4

utvrđene podzakonskim propisima, čime se usmerava i usklađuje rad državnih organa u procesu pregovora, nisu u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka.

Ukoliko rezultat skrininga predviđa merila za otvaranje poglavlja kojima se od Republike Srbije zahteva izrada nekog dokumenta (akcionog plana, strategije i sl.), Pregovarački tim u saradnji sa pregovaračkom grupom obezbeđuje da nacrt dokumenta bude dostupan javnosti i sprovodi proceduru javne rasprave, u skladu sa Poslovníkom Vlade. Po okončanju javne rasprave, organ zadužen za sprovođenje javne rasprave, prema slovu Smernica, obaveštava javnost o rezultatima konsultacija i dostavlja javnosti obrazloženje zašto neke od sugestija nisu prihvaćene. Pregovarački tim i pregovaračka grupa, takođe, mogu sprovesti konsultacije sa organizacijama civilnog društva, Nacionalnim konventom o EU i Privrednom komorom i u drugim slučajevima kada utvrde da je određeno pitanje u procesu pregovora značajno za navedene aktere.

U nastavku analize predstavice mo ključne nedostatke ovog dokumenta. Detaljnije ćemo se osvrnuti na njegovu pravnu prirodu, zatim na način na koji je regulisano, odnosno nije regulisano, učešće civilnog društva u procesu izrade pregovaračke pozicije, kao i merila za otvaranje poglavlja (benchmarks). Na kraju, osvrnućemo se na odnos ovog dokumenta prema učešću lokalnih samouprava u procesu pregovora.

Pravna priroda Smernica

U pogledu nedostataka, pre svega ukazujemo na samu pravnu prirodu Smernica. Uprkos postojanju odredbi koje uređuju učešće civilnog društva u procesu pregovora, skrećemo pažnju na to da su smernice, u formalnom smislu, **neobavezujući dokument**. Smernice nije donela Vlada, niti ministarstvo, već sâm Pregovarački tim uz saglasnost ministra zaduženog za evropske integracije. Poređenja radi, Smernice za učešće civilnog društva u procesu usvajanja propisa usvojila je Vlada zaključkom.

Pregovaračke pozicije

Smernicama se uređuje postupanje drugih institucija i organa javne vlasti u procesu izrade dokumenata. Na primer, ovim dokumentom utvrđuje se procedura konsultacija o pregovaračkoj poziciji pred Odborom za evropske integracije Narodne skupštine, što je Odbor već uredio svojom odlukom. Ipak, Smernice ostaju nedorečene kada je reč o saradnji Pregovaračkog tima sa civilnim društvom u postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije jer se odredbe o razmatranju pregovaračke pozicije odnose na Odbor za evropske integracije Narodne skupštine. Pregovarački tim poziva se na Odluku o postupku razmatranja predloga pregovaračke pozicije u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, koju je Odbor za evropske integracije Narodne skupštine usvojio 2014. godine.

3.4

Prema ovoj Odluci Odbor razmatra predloge i primedbe civilnog društva, odnosno Nacionalnog konventa, međutim, pre same sednice Odbora na kojoj se razmatra pregovaračka pozicija.

Sednice na kojima se razmatraju pregovaračke pozicije zatvorene su za javnost.

Osim toga, skrećemo pažnju na to da bi, u skladu sa ova dva razmatrana dokumenta, civilno društvo trebalo da dostavi predloge i sugestije u vezi sa dokumentom koji nije imalo mogućnost da vidi – predlog pregovaračke pozicije. Komplikovanu i nejasnu proceduru dodatno usložjava činjenica da pre nego što predlog pregovaračke pozicije razmotri Odbor za evropske integracije, poziciju razmatra odbor u čijem je delokrugu pitanje iz odgovarajuće pregovaračke pozicije. A ovaj odbor ne razmatra predloge koji dolaze od civilnog društva. Ako bismo pretpostavili da je Pregovarački tim, na neki od načina koji nije utvrđen Smernicama, obavestio organizacije civilnog društva da je u toku izrada pregovaračke pozicije, mogli bismo da očekujemo da i lokalne organizacije daju usvoj doprinos izradi pregovaračke pozicije. I tu se, suštinski, svako dalje učešće završava.

Međutim, Pregovarački tim prilično je limitiran kad je reč o komunikaciji sa javnošću jer zvanični veb-sajt Pregovaračkog tima ne postoji. Takođe, kada je u pitanju komunikacija sa javnošću o procesu pregovora, Pregovarački tim informiše zainteresovanu javnost o toku, sadržaju i bitnim elementima procesa pregovora na inicijativu i posredstvom Nacionalnog konventa ili Privredne komore.³²

Merila za otvaranje poglavlja (benchmarks)

Odredbama Smernica kojima se utvrđuje postupak konsultacija sa civilnim društvom u procesu izrade planova ili strategija utvrđenih kao **merila za otvaranje** poglavlja takođe bi trebalo posvetiti pažnju. Naime, i u ovom slučaju Pregovarački tim pristupio je uređivanju odnosa između javnosti i drugih organa javnih vlasti i materije koja je uređena drugim propisima. Najpre, Smernice utvrđuju da dokumenta koja se izrađuju da bi se ispunila merila za otvaranje poglavlja **moraju**, pre zvaničnog predstavljanja Evropskoj komisiji, biti podneta organizacijama civilnog društva, Nacionalnom konventu i Privrednoj komori na razmatranje i konsultacije. Ova odredba u velikoj meri osnažuje uticaj civilnog društva u procesu pregovora. Takođe, konsultacije bi trebalo da se sprovedu u skladu sa Poslovníkom Vlade, odnosno sa pravilima za sprovođenje javnih rasprava koja su utvrđena Poslovníkom. Ovde pada u oči da Poslovník utvrđuje da se javna rasprava može sprovoditi za strategije, uredbe i odluke, ali ne i za planove ili akcione planove, pa je nejasna procedura postupanja ukoliko organ nadležan za usvajanje odnosnog plana odluči da se pozove na odredbe Poslovníka i ne organizuje javnu raspravu. U Smernicama je predviđeno da se javna rasprava sprovodi u skladu sa Poslovníkom Vlade, pa je ovakva situacija sasvim moguća. Budući da do sada, prema našim saznanjima, nije bilo slučajeva javne rasprave o dokumentima koji se usvajaju u procesu pregovora, ne možemo da dalje zaključujemo o odnosu Smernica Pregovaračkog tima i Poslovníka Vlade.

³² Vlada Republike Srbije, Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, avgust 2015:

http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/odluka_pregovacki_tim_13_08_15_1.pdf

UČEŠĆE LOKALNIH SAMOUPRAVA U PROCESU PREGOVORA

Poslednje pitanje koje ćemo razmotriti u vezi sa Smernicama Pregovaračkog tima tiče se učešća lokalnih samouprava u procesu pregovora. Lokalne samouprave, kao deo sistema javne uprave, **nemaju formalna ovlašćenja niti zaduženja u pregovaračkom procesu**. Zakon o lokalnoj samoupravi garantuje učešće ovog nivoa vlasti u procesu usvajanja zakona od značaja za lokalnu samoupravu, ali sprovođenje ove odredbe zavisi od aktivnosti lokalne samouprave i stepena otvorenosti procesa donošenja odluka. U formalnom smislu, lokalne samouprave nisu prepoznate kao akter u procesu pregovora. Uključivanje lokalnih samouprava delimično je obezbeđeno preko njihovog zastupnika, Stalne konferencije gradova i opština, koja je formalno uključena u rad nekoliko pregovaračkih grupa. Privredni subjekti takođe imaju svog predstavnika u pojedinim pregovaračkim grupama preko Privredne komore.³³

Takođe, pada u oči da je u gorepomenutim smernicama predviđena saradnja sa civilnim društvom, Nacionalnim konventom i Privrednom komorom, ali ne i sa lokalnim samoupravama. Saradnjom sa organizacijama civilnog društva i Nacionalnim konventom predviđen je izvestan stepen učešća civilnog društva u procesu pregovora. Privredna komora može da zastupa interese i posreduje u komunikaciji između Pregovaračkog tima i pregovaračkih grupa i privrede. Međutim, lokalne samouprave, iako poput Privredne komore, imaju svoju asocijaciju koja zastupa njihove interese – Stalnu konferenciju gradova i opština (SKGO), nisu prepoznate u Smernicama Pregovaračkog tima.

³³ Izuzetak u ovom slučaju predstavlja Naftna industrija Srbije – NIS, koja ima svog predstavnika u pregovaračkoj grupi 27 – Zaštita životne sredine i klimatske promene, iako je formalno u većinskom privatnom vlasništvu. Ovaj slučaj veoma je zanimljiv i potrebno ga je istražiti, ali to nije predmet ove analize.

Kao asocijacija gradova i opština SKGO je uključena u tri pregovaračke grupe, za poglavlje 19 (Socijalna politika i zapošljavanje), poglavlje 22 (Regionalna politika i koordinacija

strukturnih elemenata) i poglavlje 27 (Životna sredina i klimatske promene), a predviđeno je uključivanje SKGO-a i u pregovaračko poglavlje 5 (Javne nabavke). Potrebe za većim uključivanjem lokalne samouprave su očigledne, a takav stav zagovarala je i SKGO. Nedovoljni kapaciteti lokalnih samouprava sa jedne strane, i obaveze koje proističu iz procesa pristupanja EU sa druge, opravdali bi povećano učešće lokalne samouprave u procesu pregovora, posebno u konsultacijama oko izrade pregovaračkih pozicija i drugih dokumenata važnih za proces pregovora. Pojedine sektorske politike (zaštita životne sredine, regionalna politika, poljoprivredna politika) zahtevaju ozbiljan angažman lokalne administracije u njihovom sprovođenju, kao i izdvajanje značajnih resursa. Sprovođenje javnih politika direktno zavisi od stepena uključenosti lokalnih aktera u fazi njihovog kreiranja, gde se utvrđuju rokovi za promenu propisa, instrumenti i potrebni resursi. Bez učešća lokalnih samouprava u procesu donošenja odluka, Vlada se izlaže riziku da usvoji propise koje lokalne samouprave ne mogu da sprovedu. Kao primer možemo da navedemo politiku upravljanja otpadom. Kroz proces usvajanja standarda EU Republika Srbija usvojila je i razvila instrumente čija je (ne)primena otkrila sve nedostatke lokalnih samouprava u pogledu administrativnih kapaciteta, finansija, neodgovarajuće komunikacije sa lokalnim akterima i nepoznavanja potreba lokalnih zajednica i razlika u stepenu razvijenosti. Kao jedan od razloga za nezadovoljavajuću primenu Zakona o upravljanju otpadom možemo navesti lošu vertikalnu koordinaciju i neuključivanje lokalne samouprave u proces pristupanja EU.

Obrazloženje SKGO-a o značaju učešća lokalnih samouprava u procesu pregovora sa EU sadrži osnovne pokazatelje o potrebama lokalne samouprave u procesu pristupanja EU i ključne argumente koji bi trebalo da budu uvaženi i primenjeni u saradnji pregovaračke strukture sa lokalnim samoupravama. SKGO ukazuje na to da lokalne samouprave moraju imati dovoljno institucionalnih, administrativnih, finansijskih i tehničkih kapaciteta za uspešnu primenu EU standarda na lokalnom nivou, što zahteva ulaganje u njihove reforme i izgradnju. To podrazumeva poznavanje ključnih evropskih standarda, ali i praćenje aktivnosti na nacionalnom nivou, naročito toka i rezultata pregovaračkog procesa. Lokalne samouprave ne mogu biti samo subjekt primene obaveza već i važan činilac, čije kvalitetno učešće doprinosi kreiranju što bolje pozicije države u pregovaračkom procesu. Pregovaračke pozicije moraju uvažiti realnost na lokalnom nivou i mogućnosti lokalne samouprave za preuzimanje obaveza uvođenja EU standarda. Partnerstvo centralnih i lokalnih vlasti u okviru pregovaračkog procesa od izuzetnog je značaja, o čemu svedoči dobra, ali i manje dobra uporedna praksa drugih zemalja koje su danas članice Evropske unije.³⁴

³⁴ SKGO predstavlja lokalne vlasti u pregovorima o pristupanju Srbije EU: http://euintegracije.skgo.org/sr/submodules/success_stories/1

4.0 ANALIZA KAPACITETA I ZNANJA LOKALNIH AKTERA ZA UČEŠĆE U PROCESU PREGOVORA

Poglavlje koje sledi koristimo za sprovođenje temeljne analize kapaciteta i znanja lokalnih aktera koji im omogućavaju da učestvuju u procesu evropskih integracija, zatim da koriste mogućnosti koje im ovaj proces pruža, ali i da utiču na kvalitet njegovih konačnih ishoda. No, pre nego što pređemo na konkretnu analizu, zasnovanu na podacima prikupljenim kroz istraživanje, izuzetno nam je važno da objasnimo u odnosu na šta razvijamo naše razumevanje učešća lokalnih aktera u procesu evropskih integracija, odnosno kako vidimo interakciju **između datog okruženja i postojećih aktera**, ali i **između samih aktera**. Razumevanje ove interakcije i njenog ispoljavanja zapravo određuje koje kapacitete i znanja treba uvoditi, osnaživati i produbljivati.

Pristupanje Srbije Evropskoj uniji jeste proces koji se proteže od centralnog nivoa vlasti do lokalnih zajednica. Ono utiče na način na koji se institucije ponašaju međusobno i u odnosu na građane, kao i na sadržaj i način nastajanja različitih politika, koje iz takvih odnosa proizlaze. Drugim rečima, proces evropskih integracija dobro je posmatrati i razumeti kao okvir koji služi za prenošenje i usvajanje vrednosti i standarda Evropske unije. Kroz ovaj okvir uspostavljaju se pravila svakodnevne interakcije različitih aktera na centralnom i lokalnom nivou, dok se čitav poduhvat manifestuje u svakodnevnom procesu donošenja odluka i kreiranja javnih politika. On se proteže od borbe protiv korupcije, preko zaštite ljudskih prava i unapređenja položaja manjinskih zajednica, razvijanja podsticajnog okruženja za mala i srednja preduzeća, do energetske efikasnosti i uspostavljanja sistema razdvajanja otpada u domaćinstvima. Drugim rečima, proces evropskih integracija nije ništa drugo do **put kroz koji je demokratizacija bolje trasirana**, a koji kao dodatnu vrednost donosi mogućnost da se bude u toku sa poslednjim standardima u upravljanju javnim politikama.

4.0

Proces evropskih integracija možemo da postavimo na trodimenzionalnu osnovu. To znači da se pristupanje Evropskoj uniji odnosi na 1) **pravila igre**, odnosno poštovanje vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, građanskih sloboda, principa dobrog upravljanja (transparentnost, odgovornost, građansko učešće), koja omogućavaju da demokratija postane „jedina igra u gradu“; 2) **standarde, koji utiču na društvene odnose i norme koje pak utiču na odnose između institucija**, a tiču se sadržaja konkretnih politika i osiguravaju i štite kvalitet života i društveno-ekonomskih odnosa (npr. unapređenje kvaliteta voda i vazduha, smanjenje tehničkih prepreka u trgovinskoj razmeni i pružanje podsticaja malim i srednjim preduzećima, unapređenje sigurnosti i bezbednosti u proizvodnji – od fabričkih pogona do građevinskih poduhvata, itd.); 3) **ponašanje aktera**, što treba da osigura da pravila igre budu uspostavljena tako da omoguće adekvatno usvajanje standarda Evropske unije. Ponašanje aktera ključna je dimenzija, koja treba da zavrti postavljanje pravila igre kroz koja će standardi i politike prolaziti. U krajnjem ishodu, vladavina prava i demokratske institucije, bez potrebe za intervencijom aktera, preuzeće ulogu kočničara koji sprečava zloupotrebe i koruptivne radnje.

Evropske integracije i proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji neraskidivo su povezani sa procesom demokratizacije, odnosno sa kvalitetom demokratskih institucija i procesa kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou. S obzirom na okvir koji postavljaju, evropske integracije nisu i ne mogu biti posmatrane odvojeno od svakodnevne dinamike ponašanja aktera i institucija, donošenja odluka i kreiranja javnih politika. Svaka aktivnost koja se realizuje u Srbiji, samim tim, radi se zbog procesa pristupanja Evropskoj uniji, a proces pristupanja sprovodi se da bi se popravio kvalitet javnih politika. Ukoliko se kvalitet javnih politika ne popravlja i ne dovodi do povećanja kvaliteta života građana, onda građani ne razumeju zašto uopšte sve to radimo. Ili pristupanje EU razumeju kao nametnutu obavezu. Znanje i kapaciteti organizacija civilnog društva da učestvuju u procesu evropskih integracija samim tim ne mogu biti istrgnuti od njihovih znanja, kapaciteta, iskustva i uspeha u odbrani javnog interesa i sposobnosti da proces evropskih integracija prevedu na jezik običnih ljudi.

4.1 GDE LEŽE KAPACITETI I NA ŠTA (NE) MOŽEMO DA RAČUNAMO?

Razmatranje kapaciteta lokalnih aktera da učestvuju, brane vrednosti i javni interes zajednica u Srbiji podrazumeva da je neophodno krenuti od postavljanja osnovnih pitanja šta evropske integracije predstavljaju na lokalnom nivou i kakvo značenje imaju za lokalne aktere. Kroz postavljanje pitanja šta sve obuhvata proces evropskih integracija i koliko duboko utiče na funkcionisanje lokalnih zajednica, želimo da razumemo da li govorimo o dva prostora koji su fizički odvojeni – gde se pristupanje Srbije Evropskoj uniji vodi na način koji ga u potpunosti odvaja od svakodnevnog života u lokalnim zajednicama. Ova odvojenost nastaje ili nestaje u zavisnosti od stepena ograničenja pristupa ili potpunog isključenja lokalnih zajednica iz procesa evropskih integracija. Ekskluzivnost procesa ostavlja utisak da građani, njihove zajednice i zainteresovana javnost nisu relevantni za proces, što dovodi do otuđenja i rasta društvenog nepoverenja u aktere i institucije.

Činjenica je da će oko 70% zakonodavstva Evropske unije biti sprovedeno na lokalnom nivou, odnosno da će Evropska unija uticati na oko 60% svih aktivnosti koje se realizuju u lokalnim zajednicama.³⁵ Međutim, ovi procenti govore tek o ishodu čitavog procesa evropskih integracija i, zaista, u velikoj meri ukazuju na to zašto je važno da lokalne zajednice od samog početka budu uključene i pitaju se za one politike, odluke, odnosno obaveze, čija će se realizacija ostvariti na njihovom terenu i pomoću različitih resursa koji su im na raspolaganju. Važnost uključivanja lokalnih zajednica trebalo bi da bude jasna i unapred prepoznata i bez dubinske analize ili iznošenja argumenata. Da bi određena javna politika bila sprovedena, a građani osetili korist od njene primene, neophodno je da donosilac odluke bude upoznat sa prethodnim stanjem, potencijalnim izazovima i specifičnostima lokalnih zajednica. A to je upravo ono što nedostaje u procesu donošenja odluka i u tom segmentu

³⁵ Stalna konferencija gradova i opština, „Okvirni dokument o uticaju evropskih integracija na lokalne samouprave“, 2013.



je koordinacija između javnih vlasti na centralnom nivou i lokalnih aktera slaba tačka procesa evropskih integracija. Potreba za ispunjavanjem administrativnih kriterijuma, kao što su usvajanje propisa, izrada strategije ili plana, ostavlja po strani potrebu da se propisi i strategije primene, što je suština procesa pristupanja EU.

Lokalna zajednica u procesu evropskih integracija ne predstavlja samo prostor najintenzivnijeg sprovođenja zakonodavstva Evropske unije, te kao takva i ne sme biti isključivo posmatrana. U procesu evropskih integracija izuzetno je važno razumeti i to da je lokalni nivo najbliži građanima i da se kroz njega ostvaruje svakodnevna interakcija građana i lokalnih institucija. Drugim rečima, **lokalna zajednica predstavlja jedino istinsko poprište na kom demokratija nastaje**, ali i na kom isto tako može nestati ukoliko se u lokalnoj zajednici ugase i nestanu neophodni uslovi za njeno funkcionisanje. Lokalne zajednice predstavljaju pogon demokratije – one su mesto susreta, debate i građanskog organizovanja. One su prostor u okviru kog se stiče politička kultura, te kao takve predstavljaju ogledalo demokratije u celoj zemlji.³⁶ Međutim, ovim istraživanjem pokazali smo da lokalne zajednice ne samo da nisu prioritet javnim vlastima u procesu pregovora već deluje da nisu prioritet ni civilnom društvu. Iz nalaza sa fokus grupa, kao i iz brojnih intervjua, možemo zaključiti da se civilno društvo okreće od svojih lokalnih zajednica, odnosno od građana, kako bi se pridružilo elitnim klubovima beogradskih organizacija, koje svojom ekspertizom pomažu Evropskoj uniji i nacionalnim institucijama da „plivaju“ u procesu pregovora o članstvu. Ovim potezom, umesto da se temelji demokratije, kao i Evropske unije u Srbiji, postavljaju u lokalnim zajednicama, oni su izmešteni u zatvorene sastanke odabranih, radne grupe, različite krugove administracije i ekspertske izveštaje. Smatramo, ipak, da ne treba kriviti Evropsku uniju, niti najsnažnije organizacije u Srbiji za ovakav pristup, jer je potrebno koordinirati proces tamo gde će se konačne odluke donositi. No, podjednako je važno prepoznati i podržati napore i rezultate onih aktera, koji se nalaze na prvoj liniji odbrane demokratije – u lokalnim zajednicama.

³⁶ Iako je Aleksis de Tokvil, kada je izneo stav da stanje demokratije u lokalnim zajednicama predstavlja ogledalo stanja demokratije u zemlji, mislio na Ameriku, možemo ipak zaključiti da je ovaj stav univerzalan.



Civilno društvo

Broj udruženja, u šta spada i broj organizacija civilnog društva u Srbiji, svake godine neumitno raste. U 2017. godini u Srbiji je aktivno više od 30.000 udruženja, 777 fondacija, 59 stranih udruženja i 25 predstavništava stranih fondacija.³⁷ Broj registrovanih udruženja od 2011. godine u proseku raste za oko 2500–3000 godišnje. Međutim, ukoliko uporedimo broj udruženja u Srbiji i njihov konstantan i stabilan rast sa kretanjem parametara kojima se meri koliko je okruženje za njihov rad podsticajno ili kolika je njihova organizaciona razvijenost, zagovarački potencijali ili finansijska održivost, nailazimo na paradoks. Brojno stanje udruženja u zemlji ne govori o tome da građani prepoznaju ovakav oblik udruživanja kao mogućnost da artikuliraju svoje zahteve i potrebe i utiču na ostvarivanje i odbranu javnog interesa. Broj organizacija civilnog društva ne govori o visokom stepenu političke kulture, demokratije i izraženim mogućnostima za učešće u životu zajednice na lokalnom i centralnom nivou koje država Srbija obezbeđuje svojim građanima. Porast broja udruženja u Srbiji odražava činjenicu da je Zakonom o udruženjima iz 2009. godine omogućena izuzetno jednostavna registracija udruženja, što predstavlja tekovinu borbe organizacija civilnog društva. Međutim, veliki broj udruženja ne garantuje istovremeno i povećan uticaj na organe javnih vlasti niti na proces evropskih integracija. Brojna udruženja raspolažu malim budžetima,³⁸ dok samo 5% organizacija ima godišnji budžet veći od 100.000 evra.³⁹

S obzirom na društveno-ekonomski kontekst, registrovanje udruženja predstavlja jednu od retkih preostalih prilika da se u moru presušanih izvora pronađe onaj koji još uvek pruža donekle izgledne mogućnosti za obezbeđivanje egzistencije. Odlučivanje građana na ovakav korak ne začuđuje, naročito kada se uzme u obzir višedecenijski narativ o tome da aktivnosti organizacija civilnog društva finansiraju brojni i izdašni strani donatori. Ova tvrdnja ne bi bila netačna ukoliko bismo ovu studiju pisali 1990-ih ili u prvoj polovini 2000-ih godina. Danas se, međutim, civilno društvo u Srbiji suočava sa sve učestalijim povlačenjima ili najavama povlačenja i prekidanja programa različitih donatora – što opet nije učinilo da i narativ o dobrostojećem civilnom društvu nestane iz javnog prostora. Trend povlačenja stranih donatora postao je vidljiv, s jedne strane, kao rezultat ekonomske krize iz 2008. godine, dok je s druge strane uslovljen približavanjem Srbije Evropskoj uniji i sve većim oslanjanjem na donacije iz njenih programa. Međutim, sredstva Evropske unije u najvećoj meri ostaju nedostižna velikom broju udruženja s obzirom na zahteve koje EU postavlja u procesu podnošenja predloga projekata i u procesu upravljanja dodeljenim sredstvima. Reč je o malim, lokalnim udruženjima, koja se nisu profesionalno ostvarila u svojoj zajednici. O samom problemu marginalizacije lokalnih udruženja i trendu NVO-izacije i profesionalizacije organizacija civilnog društva raspravljaćemo malo kasnije.

³⁷ Prema podacima Agencije za privredne registre u trenutku pisanja ovog teksta: <http://www.apr.gov.rs/>

³⁸ Prosečan budžet organizacija civilnog društva u 2014. godini bio je 9671 evro, Ekonomska vrednost neprofitnog sektora u Srbiji u 2013. i 2014, Balkan Civil Society Development Network i Građanske inicijative: https://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2016/06/FINAL-Ekonom.vrednost-sektora-2014_f-3.pdf

³⁹ Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities, ERSTE Stiftung Studies, 2017: http://www.erstestiftung.org/wp-content/uploads/2017/05/Civil_Society_Studie_Issuu_E1.pdf

4.1

Evropska unija u ulozi donatora i partnera

I pored napora uloženi da se procedure za podnošenje predloga projekata olakšaju, sredstva iz EU i dalje ostaju nedostupna malim udruženjima građana sa lokalnog nivoa. Podrška civilnom društvu (Civil Society Facility), Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (European Instrument for Democracy and Human Rights – EIDHR), Evropa za građane i građanke (Europe for Citizens) i slični programi, namenjeni organizacijama civilnog društva, medijima, institucijama kulture, sindikatima ili lokalnim samoupravama, gotovo da su rezervisani za malobrojne organizacije koje imaju kapacitete da odgovore zahtevima donatora u pogledu pripreme predloga projekata i izveštavanja. Međutim, iako je Evropska komisija uložila napore da ispravi greške napravljene prilikom sprovođenja CARDS programa, čije su zahtevne procedure za podnošenje predloga projekata i dokazivanje da je organizacija sposobna da upravlja dodeljenim sredstvima marginalizovale mala, lokalna udruženja iz manje urbanizovanih sredina u takmičenju za sredstvima, taj problem nije rešen do danas.

Sa druge strane, kroz razgovor sa donatorskom zajednicom, kao i kroz razgovor sa predstavnicima udruženja građana, medija, regionalnih razvojnih agencija, privrednih komora i lokalnih samouprava – uočili smo značajne razlike između podrške koju lokalnom razvoju pruža Evropska unija, u odnosu na podršku drugih donatora, koji su bili prisutni ili su i dalje na terenu. Ova razlika nije nužno loša, s obzirom na to da donatori, uključujući i Evropsku uniju, teže da usklade svoje pojedinačne politike i finansiranje aktivnosti, tako da budu međusobno komplementarni, da ne pružaju podršku istim aktivnostima i da svi zajedno doprinose istom cilju – članstvu Srbije u Evropskoj uniji. Međutim, percepcija lokalnih aktera, u koju smo stekli uvid terenskim istraživanjem, ukazuje nam na interesantne razvojne trendove, koji mogu da nam pomognu da zaključimo o prirodi i prioritetima podrške Evropske unije nevezano sa onim koji su postavljeni pozivima i strategijama. Pre svega, opšti je stav da Evropska unija nije vidljiva u lokalnim zajednicama u Srbiji zbog toga što EU nije u stanju da prepozna šta su njihove istinske potrebe, niti ulaže previše u to da taj problem otkloni. U lokalnim zajednicama su, na primer, više prisutne uspomene na nekadašnje USAID projekte, nego što je vidljiv trenutni angažman Evropske unije. Sa druge strane, različiti lokalni akteri imaju različito razumevanje značenja i podrške Evropske unije. Na primer, lokalne samouprave i regionalne razvojne agencije spremnije dočekuju Evropsku uniju kao partnera i kao priliku za lokalni ekonomski razvoj kroz ulaganje u infrastrukturne i razvojne projekte. Međutim, akteri koji se bave „teškim temama“ demokratske transformacije institucija, vladavine prava i suzbijanja korupcije, a to su, pre svega, organizacije civilnog društva, nisu zadovoljni stepenom pružene podrške za bavljenje ovim temama. Interesantno je to da Civil Society Facility (CSF), koji predstavlja deo pretpristupne podrške (IPA) i ima za cilj jačanje uloge civilnog društva u sveukupnoj društvenoj transformaciji na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, **ne vidi kao prioritetno uspostavljanje saradnje između lokalnih aktera.**⁴⁰ CSF ovaj prioritet prepušta programima kao što su Evropski PROGRES ili programi prekogranične saradnje.

⁴⁰ Branković, Tamara, *Open Windows, Closed Opportunities? Reassessing the Bottom-Up Approach to Institution Building in the EU Pre-Accession Process in Croatia, Montenegro and Serbia* (Master rad), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Karl-Franzens-Universität u Gracu (neobjavljen, dostupan na upit), 2017.



Kako smo eliminisali crpenje sredstava od stranih donatora kao ključni povod za osnivanje novog udruženja, sledeći na redu su domaći izvori finansiranja, a pre svega budžetski fondovi na republičkom i lokalnom nivou. Ovde već možemo da govorimo o potpuno drugačijoj slici, s obzirom na to da se budžetska sredstva namenjena udruženjima građana (u koja spadaju i političke partije, verske zajednice, sportska udruženja) koriste za različite potrebe, gde jednu čak možemo da definišemo i kao svojevrsan način da se kontroliše rad civilnog društva i da se, kroz zavisnost od skromnih sredstava iz lokalnog budžeta, organizacije privole na suzdržavanje od kritike prema lokalnim vlastima. Sredstva za rad udruženja često se dodeljuju na kontroverzan način i mimo utvrđenih pravila konkursa. Situacija je najalarmantnija na lokalnom nivou, gde nije neobično naići na praksu da se iz lokalnih fondova udruženjima dodeljuju sasvim mala sredstva, uglavnom zbog toga što je predviđeno da ona budu dodeljena svima i da budu dodeljivana redovno. U drugim slučajevima, radi se o kupovini ili osiguravanju političke podrške tako što se sredstva dodeljuju onim udruženjima, koja su politički podobna.⁴¹

Ovde nailazimo na sledeći problem, koji nam govori o tome da ekspanzija broja udruženja građana, čemu svedočimo poslednjih nekoliko godina, zapravo ne govori o kvalitetu i potencijalima organizovanog građanskog delovanja. Reč je, zapravo, o uspostavljanju sve jačih veza između udruženja građana i političkih partija, te su danas u velikom broju slučajeva **političke partije osnivači udruženja građana** ili se novi politički akteri na sceni, umesto kao politička partija, **i registruju i predstavljaju kao udruženje građana ili građanski pokret.**⁴² Političke veze između civilnog društva i političke elite, međutim, nisu nepoznate u istoriji uspostavljanja demokratskog sistema u Srbiji. Današnje najstarije i najrazvijenije organizacije civilnog društva u Srbiji nalazile su se na istoj strani zajedno sa opozicionim strankama u borbi protiv Slobodana Miloševića i njegovog režima. Nastupajući u to vreme kao nevladine organizacije (NVO), one su doprinele kako jačanju kapaciteta opozicije i njenih lidera, tako i promociji vrednosti demokratije i otvorenog društva. Nakon demokratskih promena 2000. godine, predstavnici nove, demokratske političke elite ostali su ili u upravnim odborima ili samo u bliskim vezama sa organizacijama, dok su neki od njih učestvovali i u osnivanju novih organizacija civilnog društva. Međutim, politička veza, koja se obnavlja poslednjih nekoliko godina, u najvećem broju slučajeva je u potpunosti drugačije prirode. Ona je usmerena ka sticanju kako ekonomske, tako i političke koristi, s obzirom na mogućnost civilnog društva, udruženja i medija da konkurišu za sredstva iz republičkog i lokalnog budžeta.

⁴¹ Spasojević, Dušan, „Country Report: Serbia“ u: VANDOR, P; TRAXLER, N; REINHARD MILLNER, R. and MEYER, M. (eds.) *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Erste Stiftung, 2017: 270.

⁴² Dnevni list „Danas“, Javnost alergična na reč – stranka, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=353907&title=Javnost+alergicna+na+re%20C4%8Dna+na+re%20C4%8D+-+stranka, poslednji put pristupljeno 20.8.2017.



Kao jedan od primera navodimo zloupotrebe prilikom odlučivanja na konkursu koji je 2014. godine raspisalo Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, a sa svrhom unapređenja usluga socijalne zaštite. Ovaj slučaj izneo je na videlo brojne neregularnosti, kao što su dodela grantova organizacijama registrovanim u 2014. godini, što je bilo suprotno pravilima konkursa, kao i da su veliki broj OCD kojima su dodeljena sredstva registrovali pojedinci bliski vladajućim partijama ili njihovi bliski rođaci.⁴³ S obzirom na elemente zloupotrebe koji ukazuju na vršenje više krivičnih radnji definisanih u Krivičnom zakoniku, počevši od zloupotrebe službenog položaja, preko organizovanja zarad vršenja krivičnog dela, nesavesnog rada u službi do prevare u službi, nekoliko OCD podnelo je krivičnu prijavu protiv NN lica zaposlenih u Ministarstvu za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja.⁴⁴

Odgovor civilnog društva na proces evropskih integracija

Zaključujemo da su položaj i uslovi za rad civilnog društva u Srbiji danas značajno otežani i da se prostor za učešće u procesima donošenja odluka, pa i za učešće u procesu pristupanja EU značajno sužava. Objasnili smo na koji način se prostor za informisanje o procesu pristupanja EU neprestano sužava kroz usvajanje podzakonskih akata, koji ograničavaju pristup dokumentima, što je od suštinskog značaja za delotvorno učešće u procesu pregovora.

Međutim, i pored otežavajućih uslova za funkcionisanje civilnog društva, ono nije bilo obeshrabreno da se organizuje za učešće u procesu praćenja pristupanja Srbije Evropskoj uniji i pristupnih pregovora. Organizacije civilnog društva i različiti društveni akteri reagovali su na pregovore sa Evropskom unijom ranom mobilizacijom. Pre nego što su pregovori zaista i počeli, civilno društvo radilo je na planiranju organizovanog učešća. Kao rezultat, razvijeni su različiti modeli učešća, kao i različite grupe aktivnosti, koji se protežu preko različitih nivoa društva – od centralnog, preko regionalnog do lokalnog. Ipak, ovaj tok organizovanja, koji traje i danas, doveo je do javljanja razlika u razumevanju sopstvene uloge u procesu. Usled postojećih nedostataka u pravnom i institucionalnom okviru za donošenje odluka i kreiranje javnih politika, ali i za proces pregovora, kao i loše komunikacije između civilnog društva, nosilaca javnih ovlašćenja i građana, javlja se pitanje koliko je model koji je civilno društvo odabralo zaista dobar i svrsishodan.

⁴³ USAID, *Indeks održivosti OCD 2014*.

⁴⁴ Detalje o sadržaju podnete krivične prijave možete pronaći na sledećem linku <http://www.policycenter.info/krivica-prijava/> (pristupljeno 21.10.2017).

4.1

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) predstavlja zvaničnu platformu civilnog društva preko koje se ostvaruje komunikacija sa javnim vlastima uključenim u pregovaračku strukturu. Veza između dve strane ostvaruje se kroz Narodnu skupštinu Republike Srbije i Odbor za evropske integracije. Na ovaj način obezbeđena je komunikacija između dela civilnog društva, onih organizacija koje učestvuju u radu NKEU i javnih vlasti, ali je ta komunikacija i dalje zasnovana na rigidnim pravilima o pristupu dokumentima i informacijama. Ovaj oblik učešća pretežno obezbeđuje informisanje civilnog društva o procesu pregovora, dok, ni u formalnom ni u praktičnom smislu, nivo učešća, saradnje ili partnerstva nije postignut. Posebno je važno naglasiti da NKEU nije uspeo da prebrodi jaz između organizacija koje su „bliže centru“ i onih koje deluju u lokalnim zajednicama. Iako formalne prepreke ne postoje, uticaj organizacija sa lokala prilično je nizak.

Pored NKEU, organizacije civilnog društva uspostavile su i različite mehanizme, platforme i koalicije za nezavisno praćenje i izveštavanje o procesu pregovora. Neke od njih teže da pruže konkretan doprinos i da nezavisno izveštavaju o napretku u pojedinačnim poglavljima (Koalicija „prEUgovor“ u poglavljima 23 i 24 ili „Koalicija 27“ u poglavlju 27). Sa druge strane, neke od postojećih platformi posvećene su unapređenju proceduralnih aspekata vođenja pregovora i teže da utiču na to da proces postane transparentniji, odgovorniji i inkluzivniji, kao što je slučaj sa inicijativom „Progovori o pregovorima“. Takođe, u Srbiji postoji nekoliko inicijativa čiji je cilj da podrže generisanje i zastupanje interesa lokalnih zajednica, kroz osnaživanje uloge i učešća različitih lokalnih aktera (na primer, organizacija civilnog društva, jedinica lokalnih samouprava, medija, malih i srednjih preduzeća ili poljoprivrednika). Takve mreže organizacija civilnog društva su Banatska platforma, Istočna Srbija prema Evropskoj uniji, Vojvođanska inicijativa za Evropsku uniju, Regionalna platforma za ruralni razvoj – Braničevo–Podunavlje, kao i Lokalni timovi za podršku procesu evropskih integracija, koje je u Nišu, Leskovcu i Požegi formirala Beogradska otvorena škola kroz inicijativu „Progovori o pregovorima“.

⁴⁵ Više o ovoj inicijativi u: Branković, Tamara, i Popović, Mirko, „Kako su pregovori Srbije sa EU postali službena tajna?“, <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/analize/1463/2016/07/16/kako-su-pregovori-republike-srbije-sa-eu-postali-sluzbena-tajna-.html>; N1, „Šta znači oznaka 'službeno' koju je uvela Vlada?“, <http://rs.n1info.com/a184452/Vesti/Vesti/Vlada-omogucila-sebi-da-sa-krije-svaki-dokument.html>

I pored činjenice da je skoro čitava teritorija Srbije pokrivena radom mreža koje na različite načine učestvuju u procesu pregovora i organizuju različite aktere u svom radu, njihov učinak možemo oceniti kao nedovoljan. Razlozi za ovakav zaključak su brojni. Sa jedne strane, javne vlasti pristaju da formalno prepoznaju rad svih ovih mreža i koalicija, ali ne i da njihove preporuke ozbiljno uzmu u razmatranje. Takođe, činjenica da javnosti nisu dostupna dokumenta koja su neophodna za informisanje i praćenje procesa pregovora otežava rad organizacija civilnog društva i svih ostalih zainteresovanih društvenih aktera. Na primer, inicijativa civilnog društva da se dokumenta koja nastaju u procesu pregovora učine javnim pokazala se neuspešnom i pored uključivanja kancelarije Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, kao i samog Ustavnog suda.⁴⁵

4.1

Sa druge strane, ovo istraživanje pokazuje da lokalni akteri ne koriste rad postojećih mreža, platformi i koalicija da učestvuju u procesu pregovora. Kao jedan od razloga navodimo slabu vidljivost njihovog rada, ali i slabu komunikaciju prema lokalnom nivou, čak i onih mreža koje deluju lokalno. Istraživanjem je ustanovljeno da se lokalni akteri o procesu pregovora informišu najviše putem medija, a veoma retko ili skoro nikada kroz različite materijale (redovne biltene, izveštaje, analize), koje proizvode akteri koji su se organizovali za proces pregovora. Kao jedini način svog učešća, lokalni akteri navode svoje članstvo u NKEU, međutim, ocenivši ga kao „učešće po pozivu“ koji retko stiže na njihove adrese. Takođe, stiče se utisak da su i lokalne inicijative i mreže u svojoj komunikaciji više usmerene ka donosiocima odluka, nego što se angažuju u informisanju i mobilisanju zajednice sa kojom su u direktnom kontaktu. Ovde otvaramo još jedno pitanje, a to je da su, na primer, organizacije civilnog društva bez obzira na to na kom nivou funkcionišu, predominantno orijentisane prema centralnim akterima, a ne prema građanima. Deluje da su one više usmerene prema tome da pružaju podršku kako Evropskoj uniji, tako i institucijama, kako bi proces pregovora proticao „glatko“, nego što otvaraju suštinska pitanja u društvu.⁴⁶ Ukoliko je situacija takva, pitanje je koliko civilno društvo danas može da pruži nezavisan pogled spolja i da obezbedi da glasovi građana i njihovih lokalnih zajednica budu uzeti u obzir. Ovo je pak pitanje koje mora biti rešavano unutar samog civilnog društva, jer Evropska unija nije orijentisana na socijalizaciju sa normama, već na usaglašavanje i implementaciju, o kojoj ponovo izveštavaju državne institucije. Takođe, činjenica je da se NKEU spominje kao važan društveni akter u izveštajima Evropske komisije o Srbiji, ali da to više pogoduje državi, nego civilnom društvu, jer se time smanjuje prostor za preispitivanje i osnaživanje sopstvene uloge. Iako se u krugovima civilnog društva često može naći stav da je „bolje biti unutra nego napolju“, važno je raditi na tome da se, ukoliko „biti unutra“ ne donosi nikakav rezultat, što je slučaj danas, radi na promeni strategije delovanja.

Pored razmišljanja o tome da strategiju delovanja treba promeniti, izuzetno je bitno jačati komunikaciju među samim civilnim društvom i drugim akterima, ali i sa građanima i donosiocima odluka. Komunikacija se razvija u odnosu na cilj koji se želi postići i u odnosu na ciljnu grupu kojoj se obraćamo. Tako da ako istraživanja i *think tank* aktivnosti jesu od izuzetne važnosti za davanje doprinosa procesu kreiranja različitih politika, kao i za komunikaciju sa donosiocima odluka, ipak je važno uzeti u obzir i to kako se komunicira u zajednici i sa građanima. Podjednaku vrednost u procesu daju i *think tank* i istraživačke organizacije, kao i one koje rade u direktnom kontaktu sa građanima, što deluje kao nešto što smo izgubili u procesu.

⁴⁶ Branković, Tamara, *Open Windows, Closed Opportunities? Reassessing the Bottom-Up Approach to Institution Building in the EU Pre-Accession Process in Croatia, Montenegro and Serbia* (Master rad), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Karl-Franzens-Universität u Gracu (neobjavljen, dostupan na upit), 2017.



Lokalna medijska slika Srbije

Spomenućemo još i da je stanje medijskih sloboda u Srbiji, zapravo, jedan od ključnih pokazatelja zbog čega su na različitim međunarodnim skalama smanjene ocene kojima se meri stepen demokratije. Nezavisnost medija u Srbiji ugrožena je političkim i ekonomskim uticajem, što narušava objektivnost, profesionalizam u njihovom radu, a samim tim dovodi u pitanje opstanak medijske etike. Broj objektivnih, nezavisnih, istraživačkih medija, koji služe javnom interesu i građanima, danas se može nabrojati na prste obe ruke. Medijska privatizacija samo je uskovitlala situaciju sa medijima u lokalnim zajednicama, doprinevši tome da su neki lokalni mediji prestali da postoje, dok su druge „upregli“ novi vlasnici, bliski vlastima, kao još jedan od kanala za odašiljanje političkog propagandnog materijala i izvlačenje sredstava iz lokalnih i nacionalnih budžetskih fondova. A pravni okvir za privatizaciju medija postavljen je kroz proces usaglašavanja medijskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i sa ciljem da se mediji oslobode uticaja javnih vlasti.

Tako je drugi primer političko-ekonomskog uticaja na razvoj kapaciteta aktera na lokalnom nivou slučaj privatizacije lokalnih medija. Medijska privatizacija, koja je imala za cilj da ukine državno vlasništvo nad medijima, zapravo je paradoksalno dovela do situacije u kojoj su mediji na lokalnu, barem tamo gde još uvek postoje, još više stavljeni u službu lokalne političko-ekonomske elite. Postupak sprovođenja medijske privatizacije obeležila su ozbiljna kršenja zakona. Tako su u procesu učestvovali subjekti koji se delimično ili u potpunosti finansiraju iz javnih sredstava, mediji su „kupovani budžetskim novcem“ tako što su novi vlasnici iz budžeta dobili iznose koji prevazilaze njihove uloge, i od osoba i firmi bliskih vladajućoj političkoj eliti.⁴⁷ Brojni mediji tako su prodani kontroverznim biznismenima bez prethodnog iskustva u medijskoj sferi, kao i bez strategije, čak i namere da ulažu u razvoj medija. Većina medija prodana je za sasvim mala sredstva, čiji je iznos u nekim slučajevima silazio i ispod početne cene. Tako je Informacioni centar iz Novog Kneževca prodat za svega 235 evra. Sa druge strane, medije je masovno kupovala nekolicina pojedinaca, pa je biznismen Radojica Milosavljević iz Kragujevca postao poznat po tome što je kupio čak osam medija, čime se kandidovao da postane prvi lokalni medijski magnat u Srbiji. Posledično su, nakon sprovedene privatizacije, neki mediji prestali da postoje zbog toga što je njihova kupovina bila vođena političko-ekonomskim interesima, a ne željom da se ulaže u razvoj medija. Neki od privatizovanih medija prešli su na izvršavanje samo osnovnih funkcija, kojima se obezbeđuje egzistencija nekoliko preostalih novinara i članova osoblja, ali onemogućava bavljenje bilo kakvim ozbiljnim i kredibilnim novinarstvom. **Proces privatizacije lokalnih medija ostavio je bez posla više od 1000 novinara.** Jedan od ključnih razloga zašto vlasnici još uvek održavaju svoju novu imovinu na osnovnim životnim funkcijama jeste taj da mediji mogu da konkurišu za sredstva iz lokalnih i nacionalnih budžeta. Zapravo, mediji

⁴⁷ Više o ovoj temi možete pronaći u: Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, „Građanski nadzor privatizacije medija u Srbiji“, Prokuplje, 2016.



predstavljaju još jednu priliku da se nastavi sa „ispumpavanjem“ budžetskih sredstava na konkursima koji su za njih opredeljeni. Dok se ovaj posao odvija, građani istovremeno ostaju uskraćeni za kvalitetno, pravovremeno informisanje, što direktno utiče na kvalitet i sigurnost njihovih života u njihovoj ulici, kvartu ili gradu. Ukoliko nemate nekoga ko će vas obavestiti i pripremiti na to da se vaša zajednica nalazi u opasnosti od velike katastrofe, kao što se to desilo građanima Kragujevca u najskorijem periodu, onda je samo pitanje vremena kada će do katastrofe istinski velikih razmera zaista i doći.

Poverenje u padu

U okolnostima u kojima su organizacije civilnog društva i mediji dovedeni na rub preživljavanja i suočeni sa instrumentalizacijom njihovog rada za ostvarivanje privatnih, političkih i ekonomskih interesa, uočavamo nekoliko promena koje utiču na to da ovi akteri prestaju da rade u javnom interesu. Prvo, organizacije civilnog društva postaju jeftini pružaoci usluga građanima, a vredni pružaoci usluga onima koji ih kontrolišu. Drugo, mediji se okreću tabloidizaciji kako bi rasprodali tiraž ili nominalno povećali broj posetilaca internet izdanja kroz ugledanje na „klik bejt“ naslove, dok su oni koji istrajavaju u istinskoj odbrani svoje slobode, nezavisnosti i struke postali izuzetna retkost u Srbiji.

Sve ovo dovodi do toga da poverenje građana u civilno društvo opada ili stagnira godinama, bez izgleda da se to promeni.⁴⁸ Ovakvom stanju doprinose česte negativne medijske kampanje, ali i činjenica da se organizacije sve manje bave konkretnim problemima građana. Prema poslednjim istraživanjima učešća građana u demokratskim procesima u Srbiji, uočljivo je da građani, iako mnogo spremniji da u 2016. godini učestvuju u donošenju odluka u svojoj lokalnoj zajednici u odnosu na prethodne godine, i dalje najmanje poverenja imaju u organizovanu građansku akciju. Izbori predstavljaju jedan od mehanizama demokratskog učešća koji i dalje uživa poverenje u očima građana. Sa druge strane, u organizovanu građansku akciju, u koju spadaju potpisivanje peticije, organizovana akcija putem interneta, povezivanje sa nevladinim organizacijama, građani imaju izuzetno nisko poverenje. Zapravo, slika malog procenta građana koji veruju da obični ljudi svojim angažmanom mogu da utiču na odluke vlasti i menjaju stvari kojima nisu zadovoljni ne menja se već godinama. I u 2016. godini, tek svaki peti građanin i građanka veruju da se na promene može uticati organizovanim građanskim delovanjem.⁴⁹ Ovakvo stanje pak nije rezervisano samo za Srbiju i odnos građana i civilnog društva u postjugoslovenskom prostoru. Zapravo, istraživanje koje je Evropska banka za obnovu i razvoj longitudinalno sproveda od 2006. do 2016. godine prikazuje kvalitet života u tranzicionim društvima i dotiče se poverenja građana u mehanizme participacije i rad nevladinih organizacija u svim državama centralne i istočne Evrope, jugoistočne Evrope i postsovjetskog prostora.

⁴⁸ Prema podacima iz Indeksa održivosti organizacija civilnog društva za 2016. godinu, stav javnosti prema civilnom društvu i dalje je pretežno negativan. Ocena slike u javnosti prema Indeksu je lošija nego u prethodnih pet godina: <http://nkd.rs/wp-content/uploads/2017/06/CSO-SI2016-publikacija-srpski.pdf>

⁴⁹ Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji u 2016. godini*, 2016.

4.1

Prema istraživanju koje je prvi put sprovedeno 2006. godine, a zatim dva puta provereno i ponovljeno 2011. i 2016. godine, uočava se da se poverenje građana u nevladine organizacije kreće u proseku ispod 40% i da taj trend preovladava poslednjih deset godina.⁵⁰ Ipak, moramo imati u vidu da su neke od država posmatrane EBRD istraživanjem, 2004. i 2007. godine postale članice Evropske unije. Ovo je interesantan podatak zbog toga što je u 2016. godini registrovano znatno veće nepoverenje prema institucijama u poređenju sa 2010. godinom, dok je pak najveće nepoverenje zabeleženo u državama centralne i istočne Evrope koje su članice EU.

Međutim, pad poverenja građana u rad nevladinih organizacija nije jedini pokazatelj zbog kojeg bi OCD trebalo da se zabrinu. Ovo istraživanje pokazalo je da OCD takvog stanja nisu svesne, a i kada jesu, nisu razvile zadovoljavajuće kapacitete da odgovore ovom izazovu. **OCD ne uključuju građane u dovoljnoj meri u planiranje sopstvenih aktivnosti niti se u dovoljnoj meri trude da odgovore potrebama građana.** Još jedan pokazatelj govori o negativnom trendu u radu organizacija civilnog društva u zajednici. Kroz nastojanje da odgovore potrebi za uključivanjem u dijalog o evropskim integracijama, organizacije zanemaruju lokalne probleme i umesto da odgovore potrebama za njihovim rešavanjem saradjući sa lokalnom samoupravom, u onoj meri u kojoj je ta saradnja moguća, nastoje da se uključe u dijalog o procesu pregovora gde nedostatak stručnosti dolazi do izražaja. Kao što smo u prethodnim redovima naveli, stručnost i poznavanje proceduralnih aspekata pregovora sa EU nije kvalitet koji građani očekuju od OCD. **Za unapređenje kvaliteta života u lokalnim zajednicama važno je da postoje organizacije koje mogu da prebroje divlje deponije ili ukažu na nedostatak inspeksijskog nadzora nad primenom standarda zaštite životne sredine, odnosno mogu da pomognu da u procesu evropskih integracija problemi lokalnih zajednica budu vidljivi donosiocima odluka.**

⁵⁰ European Bank for Reconstruction and Development, *Life in Transition – A decade of Measuring Transition*, 2016.

5.0 ZAKLJUČCI

U ovom delu predstavljene su zaključci istraživanja i preporuke za aktivnosti lokalnih aktera u procesu pristupanja EU. Zaključcima i preporukama postavljen je širi okvir za delovanje u lokalnoj zajednici, gde je potrebno unaprediti saradnju različitih aktera kako bi zajednički mogli da zastupaju interese svojih zajednica u procesu donošenja odluka. Preporuke se odnose i na delovanje iz lokalne zajednice prema javnim vlastima na centralnom nivou, pri čemu uspostavljanje decentralizovanog načina upravljanja predstavlja ključni preduslov za delotvorno uključivanje lokalne zajednice u proces pristupanja EU. Preporuke se odnose i na jačanje kapaciteta i unapređenje komunikacije između građana i, prvenstveno, civilnog društva, jer se na taj način unapređuje kvalitet informisanja o procesu EU integracija i gradi poverenje u lokalnoj zajednici. Imajući u vidu da je proces pristupanja EU neraskidivo povezan sa procesom demokratizacije društva, preporuke su usmerene ka unapređenju kapaciteta lokalnih aktera za razvoj i promociju demokratskih praksi u lokalnoj zajednici.

Istraživanje je pokazalo da se proces odvija van lokalnih zajednica i bez njihovog učešća, ukoliko ne računamo pojedinačne aktore, koji se povremeno uključuju u proces. Ne postoji strategija niti plan za uključivanje lokalne zajednice kao osnovne jedinice funkcionisanja društva. Izuzetak su pojedinačne regionalne inicijative za učešće civilnog društva u procesu pregovora koje, bez obzira na učinak, predstavljaju primere dobre prakse. Institucije na centralnom nivou samo deklarativno uvažavaju potrebu za informisanjem i uključivanjem građana, dok se učinak može smatrati istinski zanemarljivim. Stalna konferencija gradova i opština nastoji da doprinese učešću lokalnih samouprava u procesu, ali bez istinske decentralizacije, lokalne samouprave ne mogu da budu ravnopravan partner Vladi i organima javnih vlasti na centralnom nivou.

Možemo da zaključimo da se proces evropskih integracija odvija u prostoru koji je fizički odvojen od lokalnih zajednica. I kada postoji konkretan uticaj na lokalni socioekonomski razvoj, građani to ne povezuju sa procesom evropskih integracija. Javni prostor ispunjen je porukama o značaju procesa evropskih integracija i postignućima javnih vlasti. Građani su informisani jer evropske integracije čine integralni deo političkih poruka. Zbog toga proces i shvataju kao političko pitanje.

5.0

Na sličan problem naišli smo i prilikom analize mišljenja i stavova ostalih aktera na lokalnom nivou. Civilno društvo i mediji u priličnoj meri dele stavove i uverenja, dok predstavnici lokalne samouprave i regionalnih razvojnih agencija iznose politički korektne i, za sadašnje političke prilike, prihvatljive stavove. Zbog stanja u kojem se trenutno nalaze, lokalni mediji ne mogu ozbiljno da doprinesu kvalitetnom i pouzdanom informisanju građana. Niko od navedenih aktera na lokalnom nivou nema plan kako da približi proces evropskih integracija građanima i obezbedi dobrovoljno prihvatanje evropskih vrednosti.

Ovde je potrebno ukazati i na različite pozicije lokalnih aktera i njihovog organizovanog uticaja na proces pregovora sa EU. Lokalne samouprave okupljene su u asocijaciji svih gradova i opština – Stalnoj konferenciji gradova i opština. Ovakav oblik organizovanja omogućava SKGO-u da zastupa interese lokalnih samouprava. Vlada je bar delimično prepoznala SKGO kao učesnika u procesu pregovora sa EU, te su njegovi predstavnici kao članovi uključeni u rad pregovaračkih grupa, što otvara prostor za delovanje lokalnih samouprava. Takođe, SKGO je partner Vlade u sprovođenju brojnih inicijativa i mera na lokalnom nivou. Sa druge strane, civilnom društvu, koje je aktivno u lokalnim zajednicama, tek predstoji da se izbori za svoj prostor u procesu evropskih integracija i uključi se kao akter koji zastupa interese građana. Postojeće inicijative i platforme za učešće civilnog društva u procesu pregovora ne mogu se smatrati autentičnim glasom civilnog društva ili lokalnih zajednica, već predstavnicima onih organizacija, koje u postojećim inicijativama učestvuju ili ih podržavaju. U tom smislu najveća prepreka nije formalne prirode i ne tiče se pravnog okvira za sprovođenje pregovora, već nedostatka legitimiteta civilnog društva u zajednici i među građanima.

Lokalne zajednice su, pre svega, zanemarene zbog načina vladanja koji je u srži centralizovan. Beograd je suštinski epicentar javno-političkih događanja i udaljenost od ovog centra ograničava mogućnost uticaja. Proces donošenja odluka odvija se na centralnom nivou, odnosno rezervisan je za organe izvršne vlasti kao ključnog aktera. Tako je i sa procesom evropskih integracija koji i formalno i faktički vodi Vlada. Ograničenja za lokalne aktere tiču se i modela komunikacije u procesu donošenja odluka koji je u priličnoj meri zasnovan na ličnim kontaktima i blizini centrima moći. Neformalna komunikacija sa civilnim društvom jeste praksa koju uočavamo kod organa javnih vlasti u načinu na koji se dele informacije ili organizuju javni događaji. Organizacijama koje deluju van Beograda najčešće je omogućeno da učestvuju u javnim konsultacijama u Nišu i Novom Sadu, tokom javne rasprave u procesu usvajanja propisa. Razumljivo je da nije moguće organizovati javne konsultacije u svakom gradu ili opštini, ali je istovremeno važno istaći da je bolja komunikacija sa lokalnim zajednicama neophodna. Izuzetak predstavljaju sastanci i obrazovne aktivnosti koje za civilno društvo organizuje Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom gde su uključene

5.0

organizacije van Beograda. Međutim, limitiran budžet onemogućava plaćanje putnih troškova, što, prema nalazima istraživanja, predstavlja ograničenje za organizacije van Beograda. Lokalne organizacije ukazale su i na nedostatak razumevanja među kolegama iz sektora. Organizacije koje su uključene u praćenje procesa pregovora retko koriste mogućnost da prikupe informacije i razmene mišljenja sa kolegama koji deluju u lokalnim zajednicama.

Da bi lokalni akteri unapredili svoj uticaj u procesu pristupanja EU, neophodno je unapređenje međusobne saradnje i uspostavljanje zajedničkih lokalnih zagovaračkih inicijativa, kao i razmene znanja, pa i zajedničkog učenja o procesu evropskih integracija. Saradnju u značajnoj meri otežava nedostatak poverenja, i snažan uticaj političkih aktera na lokalnu samoupravu, kako onih sa centralnog, tako i sa lokalnog nivoa. Poseban izazov u uspostavljanju saradnje sa lokalnom samoupravom imaju organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava, istraživanjem korupcije i zloupotreba javnih resursa na lokalnom nivou. Saradnja civilnog društva i lokalne samouprave ne bi smela da istupi kritičku oštricu civilnog društva, koje je važan akter u monitoringu rada lokalne samouprave i unapređenju transparentnosti, odgovornosti i javnog učešća.

Položaj medija na lokalnom nivou je zabrinjavajuć, kako u ekonomskom pogledu, tako i u pogledu uslova za objektivno i nezavisno informisanje. Saradnja civilnog društva i medija neophodan je preduslov za aktivnije uključivanje medija u proces pristupanja EU. Partnerski projekti sa medijima imali bi dvostruko pozitivne efekte. Mediji bi unapredili kvalitet izveštavanja o aktivnostima civilnog društva i uspešnim primerima rešavanja problema građana. Sa druge strane, civilno društvo bi, kroz saradnju sa medijima, unapredilo veštine komunikacije i obezbedilo veću vidljivost kod građana.

Akter koji nije dovoljno prepoznat kao partner civilnom društvu jesu regionalne razvojne agencije. Sprovodeći projekte koji su usmereni na lokalni ekonomski razvoj, unapređenje pružanja usluga i lokalne infrastrukture, regionalne razvojne agencije stiču poverenje svih aktera, i na lokalnom, i na nacionalnom nivou. Lokalne samouprave su prirodni partner regionalnih razvojnih agencija, kao njihov formalni osnivač. Saradnjom sa regionalnim razvojnim agencijama civilno društvo moglo bi da ostvari bolju komunikaciju sa lokalnom samoupravom.

Napredak u procesu pregovora ne utiče na pozitivan stav aktera prema procesu evropskih integracija

Iako je Srbija ostvarila napredak u procesu pregovora i Vlada Srbije uživa javnu podršku institucija EU, to se ne odražava na stavove aktera u lokalnoj zajednici. Naprotiv, dominira

5.0

mišljenje da smo u procesu evropskih integracija nazadovali, čak i da „nikada nije bilo gore“. Zabrinjava činjenica da su drugačiji stavovi prilikom istraživanja bili toliko retki da se mogu smatrati izuzetkom koji potvrđuje pravilo. Akteri ocenjuju da je korupcija u porastu, stepen poštovanja ljudskih i građanskih prava u opadanju, a sloboda medija na veoma niskom nivou. Međutim, na defetizam aktera na lokalnu najviše utiče upliv politike u sve sfere društva i činjenica da su ključni nosioci poruka o evropskom putu Srbije već dugi niz godina političari koji nisu ispunili svoja obećanja.

Organizacije civilnog društva trebalo bi da unaprede kredibilitet i obezbede poverenje građana

Uprkos svim ograničenjima, organizacije civilnog društva i dalje predstavljaju aktera koji je najaktivniji na lokalnom nivou kada je reč o informisanju o procesu evropskih integracija. Međutim, komunikacija se realizuje u zatvorenom krugu i civilno društvo nije pronašlo formulu kako da proces približi građanima. Jedan od razloga jeste izbor obrasca komunikacije koji je, čini se, pogrešan. Promocija procesa evropskih integracija svakako nije sintagma koja bi trebalo da se pojavljuje u porukama koju organizacije upućuju javnosti. Evropske vrednosti poput demokratije, vladavine prava, poštovanja prava manjinskih grupa ne predstavljaju teme koje suštinski interesuju građane. Osim na nivou ličnih priča. Ali i u tom slučaju brojni egzistencijalni i socijalni problemi (nezaposlenost i strah od gubitka posla, siromaštvo, kvalitet javnih usluga) predstavljaju mnogo važnije teme za lokalne zajednice nego što su proces evropskih integracija i vladavina prava. To ne znači da jačanje demokratije nije važno, ali znači da bi organizacije koje se bave ovom temom trebalo da promene način komunikacije i pristup građanima. Poverenje koje građani pokazuju prema civilnom društvu u praksi se pokazuje kao nedovoljno da bi organizacije civilnog društva obezbedile podršku koja im omogućava da utiču na promene političkog okruženja.

Organizacije koje pružaju usluge građanima (rad sa ranjivim grupama, socijalno ugroženim stanovništvom) imaju mnogo bolju bazu i veći kredibilitet kod građana od organizacija koje se zalažu za jačanje demokratskih institucija, transparentnost i odgovornost javnih vlasti i poštovanje ljudskih prava. Osim toga, u nastojanjima da doprinesu jačanju demokratskih institucija, organizacije retko pokušavaju da izrade mrežu podrške među svojim sugrađanima, već se opredeljuju za direktnu komunikaciju sa institucijama čije ponašanje žele da promene. Kampanje koje su usmerene ka građanima pretežno su projektne aktivnosti, koje kratko traju. Stiče se utisak da organizacije civilnog društva primenjuju iste obrasce ponašanja prema građanima kao i institucionalni akteri čije ponašanje žele da promene – ne slušaju građane.

5.0

Istraživanje je pokazalo da pojedine organizacije moraju da unaprede veštinu komunikacije kako bi obezbedile podršku javnosti. Organizacije koje se u svojim aktivnostima odnose na monitoring i zagovaranje kroz konflikt sa javnim vlastima, što je legitimna zagovaračka strategija, ne posvećuju dovoljno pažnje kreiranju poruka za građane, te često ostaju bez podrške javnosti uprkos činjenici da obavljaju posao koji je od ogromnog javnog interesa. Kako aktivnosti koje podrazumevaju konflikt sa javnim vlastima sužavaju mogućnost saradnje „na gore“, ove organizacije bi trebalo da grade svoju bazu i u samoj zajednici.

Dodatno približavanje građanima kroz članstvo i finansiranje njihovim donacijama

Finansiranje organizacija civilnog društva kroz donatorsku podršku dugoročno je dovelo do udaljavanja od interesa lokalnih zajednica i ne omogućava da organizacija istovremeno zadovolji zahteve donatora i potrebe zajednice u kojoj deluje. Poseban uticaj na organizacije civilnog društva imala je EU kroz promociju saradnje i partnerstva između civilnog društva i javnih vlasti. Ta je saradnja potrebna i predstavlja osnov za razvoj demokratskog društva, ali je uticala na to da organizacije zaborave na građane. To je, između ostalih, jedan od razloga loše informisanosti građana o procesu evropskih integracija, pored aktivnog civilnog društva.

Organizacije civilnog društva pretežno nemaju članstvo, niti naplaćuju članarinu. Njihovo finansiranje gotovo u potpunosti zavisi od stranih donacija, države ili lokalne samouprave. Primeri uspešnog prikupljanja sredstava u zajednici su retki, ali postoje. Kroz godišnji program Trag fondacije „Uspešni fandrejzing“, u 2016. godini 9 od 10 organizacija uspelo je da prikupi sredstva potrebna za sufinansiranje lokalnih inicijativa. Organizacije koje se bave politički osetljivim pitanjima teže pristupaju sredstvima koja daju pojedinci i kompanije, nego organizacije koje rešavaju probleme ugroženih grupa.

Decentralizacija je neophodan preduslov za uključivanje lokalnih zajednica u proces pristupanja EU

Politički sistem u Srbiji ne može se okarakterisati kao decentralizovan, što je značajna prepreka uključivanju lokalnih zajednica u proces pristupanja EU. Uprkos nekim pomacima u periodu 2001–2008, u Srbiji su očigledne tendencije centralizacije, posebno u domenu javnih finansija. Država nema strateški pristup reformi sistema lokalne samouprave, a lokalni nivo uprave često se posmatra kao paradržavni i isključuje iz procesa donošenja odluka. Bez suštinske decentralizacije, sa jasno utvrđenim nadležnostima i obezbeđenim sredstvima za funkcionisanje lokalne samouprave ne možemo da govorimo o smislenom učešću lokalnih samouprava u procesu pristupanja EU. Dodatnu prepreku predstavlja i izrazito neravnomeran regionalni razvoj i nepostojanje regionalnog nivoa uprave.

Saradnja sa javnim vlastima otežana je zbog visokog stepena zloupotrebe, odsustva transparentnosti i odgovornosti

Saradnja organizacija civilnog društva i organa javnih vlasti, naročito na lokalnom nivou, neophodna je i trebalo bi da bude jedan od prioriteta civilnog društva. Uprkos činjenici da ovoj saradnji na putu stoje brojne prepreke, kao što su korupcija, loši administrativni kapaciteti, nepoštovanje procedura i netransparentno finansiranje organizacija civilnog društva. Čak i organizacije koje se bave teškim i nepopularnim temama ipak nisu sasvim izgubile komunikaciju sa lokalnom samoupravom. Potrebno je da organizacije civilnog društva pronalaze tačke saradnje i rade na unapređenju poverenja između civilnog društva i lokalne samouprave, čuvajući pri tome sopstveni integritet.

Poseban problem predstavljaju procedure za dodelu sredstava civilnom društvu na lokalnom nivou. Ovaj problem postoji već godinama i teško da može biti rešen u kratkom roku i delovanjem jedne organizacije.

Nedovoljni kapaciteti za učešće u procesu pristupanja EU

Organizacijama civilnog društva, medijima i lokalnim samoupravama potrebno je ojačati kapacitete, obezbediti pristup stručnim i praktičnim znanjima i informacijama kako bi na zadovoljavajuć način zastupale interese lokalnih zajednica u procesu pristupanja EU.

Bez dovoljno konkretnih znanja i suštinskog razumevanja procesa pristupanja EU na lokalnom nivou suočavamo se sa komunikacionim deficitom. Skrivajući se iza opštih i suvoparnih formulacija i iskaza o EU, procesu pregovora i značaju koji ovaj proces donosi u budućnosti, čemu su organizacije koje deluju u lokalnim zajednicama postale sklone, organizacije gube kontakt sa građanima, a njihove aktivnosti nisu zanimljive, jer im se poruke ne razlikuju od poruka političara. Takve poruke nisu interesantne ni medijima.

Znanje koje je neophodno lokalnim akterima, **a posebno organizacijama civilnog društva, prvenstveno se odnosi na poznavanje procedura za komunikaciju sa organima javnih vlasti, sposobnost da kroz pisanu komunikaciju obrazlažu probleme i iskoriste dostupna pravna sredstva za zaštitu interesa građana. Lokalni akteri trebalo bi da se informišu o procesima donošenja odluka i da u njima učestvuju tako što će obezbediti relevantne informacije i proizvoditi konkretne predloge za unapređenje propisa. Nedovoljno učešće javnosti u javnim raspravama nije samo posledica loših procedura i nedostatka transparentnosti javnih vlasti već i odsustva interesovanja za javne rasprave.**

6.0 PREPORUKE

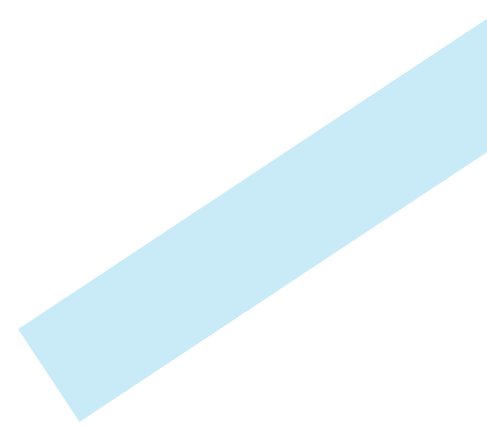
- Organizacije civilnog društva trebalo bi da oforme regionalne timove, koji će biti u stanju da razumeju procedure izrade propisa, pravnih akata, izveštaja i planova, da budu upoznati sa vremenskim ograničenjima i da pomognu ostalim organizacijama da u skladu sa rokovima podnose predloge, primedbe i komentare u postupku izrade propisa. Za ovaj tim trebalo bi obezbediti adekvatnu obuku kako bi njegovi članovi unapredili stručna znanja i sposobnosti da kolegama prenesu naučeno i budu im mentori. Važno je da izgradnja tima bude zasnovana na objektivnoj samoproceni kapaciteta.
- Partnerstva između organizacija civilnog društva trebalo bi da budu zasnovana na prepoznavanju lokalnih i regionalnih potreba i specifičnosti i dobroj komunikaciji sa građanima. Partnerski projekti i inicijative trebalo bi da omogućе koncentraciju podrške javnosti za zagovaračke inicijative u interesu lokalnih zajednica. Pokazalo se da partnerstva između organizacija podjednakog nivoa razvijenosti bolje funkcionišu nego partnerstva između „velikih“ i „malih“ organizacija.
- U saradnji sa lokalnim samoupravama i medijima, organizacije civilnog društva trebalo bi da pokreću zahteve za objavljivanjem informacija o procesu pregovora, da traže od odgovornih institucija da prikazuju podatke, akte o unutrašnjem uređenju i funkcionisanju kako bi mogli da se upoznaju sa obavezama organa javnih vlasti u procesu pregovora, obavezama koje ovaj proces stvara za lokalne zajednice i, na kraju, bile sposobne da podstaknu tražnju za informacijama kod građana, ali i da odgovore na njihova pitanja. Ili bar da znaju gde se odgovori nalaze.
- Civilno društvo trebalo bi da unapredi svoj legitimitet u zajednici, kao zagovarač otvorenog i odgovornog procesa pregovora sa EU. Organizacije koje deluju u lokalnoj zajednici trebalo bi da ostvare saradnju sa drugim mrežama i koalicijama koje zagovaraju učešće lokalnih zajednica u procesu pregovora i da obezbede razmenu informacija, organizuju zajedničke obuke i kampanje zagovaranja.



- Program podrške lokalnim organizacijama kroz dodelu grantova trebalo bi da bude usmeren ka jačanju saradnje civilnog društva i medija. Svaki od podržanih projekata trebalo bi da omogući direktno angažovanje lokalnih medija ili novinara u izradi istraživačkih priča ili podizanju vidljivosti projekata organizacija. Program bi trebalo da unapredi solidarnost između civilnog društva i medija na lokalnom nivou.
- Organizacije civilnog društva trebalo bi da ojačaju svoj kredibilitet tako što će posvetiti pažnju konkretnim problemima građana čiji se uzrok nalazi u nedovoljnoj transparentnosti i odgovornosti institucija ili u nepoštovanju ljudskih i građanskih prava. Pružanje informacija, podrška u komunikaciji sa javnim vlastima i posredovanje između građana i javnih vlasti trebalo bi da zauzme značajno mesto u aktivnostima civilnog društva. To ne podrazumeva sprovođenje javnih kampanja, kojima se organizacije obraćaju bezličnom građaninu, već rad sa ljudima koji imaju ime i prezime i konkretan problem. Fokus bi trebalo da bude na ličnim pričama i ličnim iskustvima, predstavljanju uspešnih inicijativa, koje su omogućile rešavanje konkretnih problema u zajednici. Jer sve što radimo tiče se evropskih integracija.
- Organizacije bi trebalo da planiraju svoje aktivnosti kroz direktnu komunikaciju sa građanima, da više slušaju, a manje objašnjavaju. Potrebno je razvijati zaboravljene kanale komunikacije uživo. Vrata organizacija civilnog društva trebalo bi da budu otvorena za građane. Bolja komunikacija posebno je važna za organizacije koje sprovode monitoring rada organa javnih vlasti i ne mogu da očekuju visok stepen saradnje sa lokalnom samoupravom, niti prohodnost u medijima. Zbog toga bi trebalo da deo svog vremena posvete pružanju usluga i savetovanju građana, upoznavanju građana sa njihovim pravima i obavezama, jer su kroz sopstvenu praksu dobro upoznati sa radom organa javnih vlasti.
- Organizacije koje deluju u lokalnoj zajednici svoje strateške planove trebalo bi da usklade sa potrebama lokalne zajednice, a da do saznanja o tim potrebama dođu kroz direktnu komunikaciju. Potrebno je da organizacije civilnog društva ojačaju kapacitete za strateško planiranje i komunikaciju sa građanima i javnim vlastima. Kroz strateško planiranje organizacije bi trebalo da utvrde primarnu oblast delovanja i da provere u kojoj meri mogu da odgovore potrebama građana, te da ispravno definišu svoje ciljne grupe.

b.o.

- Potrebno je da organizacije civilnog društva u lokalnoj zajednici postignu konsenzus oko minimalnih standarda, koji se moraju poštovati prilikom dodele sredstava na lokalnom nivou, i da obezbede da što veći broj organizacija podrži takvu inicijativu.
- Dugoročno, organizacije bi trebalo da obezbede podršku građana kroz članstvo, pojedinačne donacije, zajedničke akcije sa direktnim uključivanjem građana. Strateški planovi organizacija trebalo bi da sadrže utvrđene ciljeve za finansiranje iz izvora koji ne predstavljaju sredstva donatora.
- Regionalna saradnja organizacija koje se bave praćenjem procesa pregovora pokazala se kao aktivnost koja omogućava bolju informisanost organizacija o procesu, ali ne i njihov značajno veći uticaj na proces pregovora. Potrebno je nastaviti sa regionalnom saradnjom i uspostaviti mreže organizacija u onim delovima Srbije gde nema mreža za podršku procesu pregovora. Takođe, organizovanje tematskih mreža može da doprinese boljem informisanju i većem uticaju organizacija na proces pregovora.



LITERATURA

Börzel, Tanja, „Why you don't always get what you want: EU enlargement and civil society in Central and Eastern Europe“, *Acta politica* 45: 1–10, 2010.

Božović, D; Babić, J; Popović, M; Pavlović, V.M, *Vodič za praćenje procesa pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji*, Beogradska otvorena škola, 2015.

Božović, D; Branković, T; Dolapčev, V, „Civilno društvo i javne politike u Srbiji“ u *Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija: studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji*, Beogradska otvorena škola, 2016.

Božović, D; Branković, T; Dolapčev, V, „The Case of Serbia“ in *Out of the EU Waiting Room: Civil Society Participation in the Light of the 'New Approach' to Enlargement to the Western Balkans*, edited by Natasha Wunsch, Beogradska otvorena škola, 2016.

Branković, Tamara, *Open Windows, Closed Opportunities? Reassessing the Bottom-Up Approach to Institution Building in the EU Pre-Accession Process in Croatia, Montenegro and Serbia* (Master rad), Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu i Karl-Franzens-Universität u Gracu (neobjavljen, dostupan na upit), 2017.

Branković, Tamara i Popović, Mirko, „Kako su pregovori Srbije sa EU postali službena tajna?“, Beogradska otvorena škola, 2016: <http://bit.ly/2hVYbDs>

Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost – CRTA, *Učešće građana u demokratskim procesima u Srbiji u 2016. godini*, 2016.

Council of the European Union, *Council conclusions on the roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with civil society in external relations*, 2012.

Dnevni list „Danas“, Javnost alergična na reč – stranka, http://www.danas.rs/politika.56.html?news_id=353907&title=Javnost+alergi%C4%8Dna+na+re%C4%8D+-+stranka (pristupljeno 20.8.2017.)

Ekonomska vrednost neprofitnog sektora u Srbiji u 2013. i 2014., Balkan Civil Society Development Network i Građanske inicijative, 2014.

European Bank for Reconstruction and Development, *Life in Transition – A decade of Measuring Transition*, 2016.

European Commission, *Enlargement Strategy 2016*, COM (2016) 715 final.

Freedom House, *Nations in Transit 2017*.

Jelinčić, Jadranka i Đurović, Srđan (ured.), *Evropeizacija Srbije – Građansko društvo*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2011.

Ka boljim zakonima – Unapređenje rada odbora Narodne skupštine Republike Srbije, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost i Grupa za razvojnu inicijativu „Secons“, 2014.

Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom Vlade Republike Srbije, *Saradnja organa državne uprave i organizacija civilnog društva – Početno istraživanje za potrebe izrade prve Nacionalne strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji za period 2015–2019*, 2014.

Mandić, Sofija i Bjeloš, Maja, *Objektivno i pravovremeno informisanje građana u procesu evropskih integracija*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, 2017: <http://bit.ly/2wT4E9c>

Ministarstvo za evropske integracije, *Evropska orijentacija građana Srbije*, ispitivanje javnog mnjenja, jun 2017.

N1, „Šta znači oznaka 'službeno' koju je uvela Vlada?“, <http://rs.n1info.com/a184452/Vesti/Vesti/Vlada-omogucila-sebi-da-sakrije-svaki-dokument.html> (pristupljeno 21.10.2017.).

Nikolić, Zoran B. i Gabrić Toni (eds.), *Digital Sustainability - Understanding the Needs of Online Local Media in Serbia and Croatia*, Slavko Čuruvija Foundation, Udruga za nezavisnu medijsku kulturu, 2016.

Politika, „Skupština pauzira do završetka predsedničkih izbora“, <http://www.politika.rs/scc/clanak/375299/Pauza-u-radu-Skupstine-Gojkovic-na-konsultacijama-u-Vladi-Srbije> (pristupljeno 1.10.2017.).

Popović, Mirko (ured.), *Demokratija pred izovom: kako javnost učestvuje u stvaranju politike životne sredine*, Beogradska otvorena škola, 2014.

Prvih godinu dana rada 11. saziva Narodne skupštine Republike Srbije - izveštaj o aktivnostima Narodne skupštine Republike Srbije, Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost, 2017.

Radić Milosavljević, Ivana, *Uticaj usklađivanja propisa u okviru pregovaračkog poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) na lokalnu samoupravu u Republici Srbiji*, Stalna konferencija gradova i opština, 2016.

Savet Evrope, *Kodeks dobre prakse za civilno učešće u procesu odlučivanja*, Međunarodna konferencija nevladinih organizacija, 2009: <https://rm.coe.int/16802eedd5>

Spasojević, Dušan, „Country Report: Serbia“ u: Vandor, P; Traxler, N; Reinhard Millner, R. and Meyer, M. (eds.) *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Erste Stiftung, 2017: 270.

Stalna konferencija gradova i opština, „Okvirni dokument o uticaju evropskih integracija na lokalne samouprave“, 2013.

The Bertelsmann Stiftung, *Transformation Index BTI 2016*.

Toplički centar za demokratiju i ljudska prava, *Građanski nadzor privatizacije medija u Srbiji*, Prokuplje, 2016.

USAID, *Indeks održivosti OCD 2014*.

USAID, *Indeks održivosti OCD 2016*.

Vandor, P; Traxler, N; Reinhard Millner, R. and Meyer M. (eds.), *Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities*, Erste Stiftung, 2017.

Vlada Republike Srbije, *Odluka o obrazovanju Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji*, avgust 2015.

Vlada Republike Srbije, *Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces usvajanja propisa*, 2014.

Vlada Republike Srbije, *Uvodna izjava Vlade Republike Srbije na međuvladinoj konferenciji o pristupanju EU*, Brisel, 2014.

Wunsch, Natasha, „Right Goals, Wrong Tools: Civil Society Empowerment in the EU Accession Process“, DGAPanalyse, No. 2, The German Council on Foreign Relations (DGAP), Berlin, 2015.

Zaštitnik građana, *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2016. godinu*, 2017.



Projekat finansira Evropska unija

Upotreba rodno senzitivnog jezika u studiji: Autori i izdavač uvažavaju potrebu za korišćenjem rodno senzitivnog jezika. Svi izrazi upotrebljeni u muškom gramatičkom rodu u ovom dokumentu odnose se bez diskriminacije i na žene.

Izradu ove studije omogućila je Evropska unija. Sadržaj i stavovi izneti u ovoj studiji predstavljaju stavove projekta "Glas zajednica o EU integracijama: Podsticaj dijalogu OCD i lokalnih vlasti oko javnih politika" i nužno ne izražavaju stavove Evropske unije.

Projekat realizuje konzorcijum organizacija civilnog društva koji predvodi Trag fondacija u saradnji sa Nacionalnom koalicijom za decentralizaciju, Media i reform centrom Niš, Forumom civilne akcije FORCA, Evrokontaktom, Centrom za razvoj civilnog društva, Timočkim omladinskim centrom, Edukativnim centrom Kruševac i Proaktivom.



NACIONALNA
KOALICIJA ZA
DECENTRALIZACIJU



Glas zajednica o EU integracijama: Podsticaj dijalogu OCD i lokalnih vlasti oko javnih politika