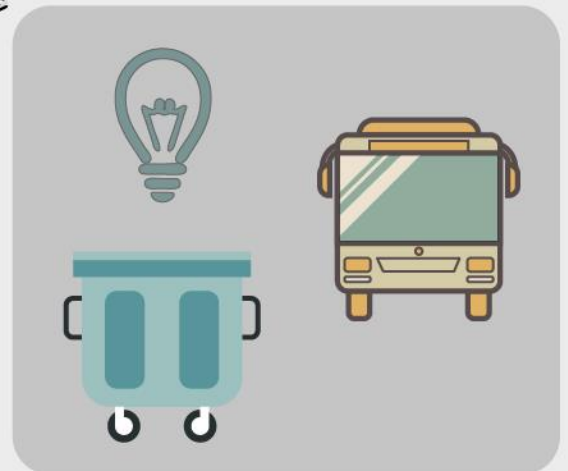


MONITORING IZVEŠTAJ O STEPENU UKLJUČENOSTI OCD U PROCES PLANIRANJA I DONOŠENJA ODLUKA U PROJEKTIMA JPP



Izdavač

Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER)

Za izdavača

Dragiša Mijačić

Autori

Vesela Vlašković

Igor Novaković

Jugoslava Vojnović

Edi Majstorović

Dragiša Mijačić

Godina

2022.

„Ova publikacija je nastala u okviru projekta Beogradske otvorene škole „Dijalog promena“, koji se sprovodi uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju zvanične stavove Evropske unije, ni Beogradske otvorene škole, i za njih je isključivo odgovoran autor“.

Monitoring izveštaj o stepenu uključenosti OCD u proces planiranja i donošenja odluka u projektima JPP

Vesela Vlašković | Igor Novaković | Jugoslava Vojnović | Edi Majstorović | Dragiša Mijačić

SADRŽAJ

UVOD	2
O projektu	3
Metodologija	4
Pojam javno-privatnog partnerstva.....	4
Javno-privatno partnerstvo u EU.....	6
Javno-privatno partnerstvo u Srbiji	8
Javni ugovori	14
<i>Uključenost građana i OCD u proces planiranja i donošenja odluka u projektima JPP</i>	14
<i>Studije slučaja</i>	20
Studija slučaja - Opština Topola	20
Stanje u oblasti JPP u Opštini Topola	21
Razvijenost civilnog sektora u Opštini Topola.....	22
Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP.....	23
Studija slučaja - Opština Bečej	24
Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP.....	25
Stanje u oblasti JPP u Opštini Bečej	25
Razvijenost civilnog sektora u Opštini Bečej	26
Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP.....	27
Studija slučaja - Opština Plandište.....	28
Stanje u oblasti JPP u Opštini Plandište	29
Razvijenost civilnog sektora u Opštini Plandište	29
Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP.....	30
<i>Zaključna razmatranja.....</i>	32
<i>Literatura</i>	35
<i>Prilozi</i>	36
Prilog 1. Infografik 1.....	36
Prilog 1. Infografik 2.....	38
Prilog 2. Upitnik za jedinice lokalne samouprave (JLS).....	40
Prilog 3. Upitnik za organizacije civilnog društva (OCD)	42
Prilog 4. Preporuke za postupanje organa i službi Opštine Topola u oblasti participacije građana u vezi sa realizacijom JPP projekata	43
Prilog 5. Lista intervjuisanih osoba	47

LISTA SKRAĆENICA

BOŠ	Beogradska otvorena škola
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
InTER	Institut za teritorijalni ekonomski razvoj
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JN	Javne nabavke
JPP	Javno-privatno partnerstvo
JPPK	Javno-privatno partnerstvo i koncesije
OCD	Organizacije civilnog društva
PFI	Privatna finansijska inicijativa
SKGO	Stalna konferencija gradova i opština
4Ps	Public-Private-People Partnerships

UVOD

Vlast na lokalnom nivou je odgovorna za obezbeđenje adekvatne infrastrukture, kao i kvalitetnih javnih usluga na svojoj teritoriji. Kako budžetska sredstva često nisu dovoljna, dolazi do potrebe za privlačenjem privatnog kapitala koji bi se usmerio u različite razvojne projekte koji su od javnog značaja. Javno-privatno partnerstvo (JPP) se najčešće definiše kao dugoročna saradnja između javnog i privatnog sektora sa ciljem poboljšanja efikasnosti i kvaliteta u sprovođenju javne usluge. Zakonska regulativa koja reguliše ovu oblast propisuje da kod JPP privatni partner može da preuzme veliki broj poslova iz nadležnosti lokalne samouprave, a sve u cilju obavljanja lokalnih javnih usluga. Imajući u vidu da svaki projekat JPP ima određen (i često značajan) uticaj na građane sa teritorije gde se sprovodi, uključivanje organizacija civilnog društva (OCD), eksperata, akademije i građana u procese koji prate planiranje, izradu, implementaciju i nadzor ovakvih projekata je od izuzetnog značaja.

Kada govorimo o zemljama koje formalno imaju demokratsko uređenje, danas je u većini njih zastupljena reprezentativna demokratija koja se zasniva na ideji da jedan broj izabranih predstavnika odlučuje u ime građana. Međutim, sve su češće kritike reprezentativne demokratije, posebno na račun toga da ovakav vid uređenja podstiče kreiranje distance između građana i demokratskih struktura, ostavljajući glasanje na izborima kao najčešće jedinu priliku za uticaj na procese. Učešće građana i OCD u procesu planiranja i donošenja odluka je od velike važnosti za promociju demokratske uprave, socijalne inkluzije i ekonomskog razvoja, kao i unapređenje ljudskih prava. Dobro i efikasno upravljanje (posebno na lokalnom nivou) nije moguće ukoliko ne postoji osnaženo civilno društvo koje, zajedno sa javnim vlastima, učestvuje u svim važnim odlukama koje imaju uticaj na njihov život.

Važnost učešća građana možemo posmatrati iz dve perspektive: perspektive samih građana i perspektive vlasti. Za građane je bitno da se njihove potrebe i njihovi interesi ogledaju u odlukama koje se donose, odnosno, važno je da se javne politike zasnivaju upravo na interesima, potrebama i zahtevima stanovništva. Ako posmatramo stvari iz ugla vlasti, za njih je svakako važno da svojim delovanjem zadovoljavaju potrebe građana kako bi efikasnije radili svoj posao ili obezbedili podršku i na sledećim izborima, zavisno od toga koju vrstu motivacije imaju. Pored toga, učešće građana bitno je i zbog toga što obezbeđuje kredibilitet donesenih odluka i može biti izvor iz kojeg vlast crpi dodatni legitimitet. U tom smislu, civilno društvo ima ključnu ulogu u demokratizaciji društva, a aktivno učešće OCD u postupcima donošenja odluka (kako javnih politika tako i identifikacije razvojnih projekata, kao što su JPP) unapređuje kvalitet donetih odluka. Upravo zato je od izuzetnog značaja obezbediti adekvatan i efikasan dijalog OCD sa javnim vlastima. U oblasti JPP, takav dijalog skoro i da ne postoji. Sa druge strane, dosadašnje iskustvo u sprovođenju projekata JPP u razvijenim zemljama je pokazalo je da su projekti koje karakteriše visok stepen transparentnosti i uključivanje različitih aktera u početnoj fazi (fazi planiranja) efikasniji i održiviji.

U Srbiji, aktuelna zakonska regulativa ne obavezuje javne partnere (javne vlasti ili javna preduzeća) da konsultuju predstavnike civilnog društva, niti građane, prilikom definisanja prioritetnih oblasti koje bi se regulisale po modelu JPP. Jedina obaveza javnog partnera je da u zakonom predviđenom roku učini javno dostupnim podatke koje se odnose na JPP. Ipak, zakon ne zabranjuje postojanje dijaloga i saradnje između predstavnika javnih vlasti i civilnog društva. Štaviše, takva praksa je prisutna u razvijenim zemljama i njihovo iskustvo je pokazalo da takvi projekti JPP, gde svi relevantni akteri učestvuju u dijalogu, imaju mnogo veće šanse za uspeh. Da bi se takva praksa ustalila u društvu, neophodno je regulisati je javnim politikama u oblasti JPP. Izmene Zakona o javno-privatnom partnerstvu su najavljene još 2019. godine, ali za sada nema podataka kada će se i sprovesti. Dodatno, očekuje se da će se izmene odnositi samo na deo koji se tiče usaglašavanja sa regulativama EU u oblasti javnih nabavki, i da se neće ticati unapređenja dijaloga i saradnje između javnog i civilnog sektora. Upravo iz tog razloga je značajno da jedinice lokalne samouprave, u okviru svojih nadležnosti, donesu javne politike koje će se sprovoditi na lokalnom nivou, a imaće za cilj da uspostave mehanizme za aktivan dijalog OCD i javnih vlasti.

O projektu

Monitoring izveštaj je izrađen u okviru projekta „**Unapređenje dijaloga između organizacija civilnog društva i javnih vlasti kod projekata JPP na lokalnom nivou**“, koji sprovodi Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER). Projekat je finansiran od strane Evropske unije, preko Beogradske otvorene škole (BOŠ) kroz program “Dijalog promena: Podrška reformama kroz saradnju organizacija civilnog društva i javnih vlasti”. **Cilj projekta** je da doprinese demokratskom razvoju kroz unapređenje javnih politika i dijaloga u oblasti JPP u Srbiji. Specifično, projekat će doprineti većem stepenu uključivanja OCD u proces planiranja i donošenja odluka kod projekata JPP na lokalnom nivou. Očekivani rezultati projekta su: **Rezultat 1.** Utvrđen trenutni stepen uključenosti OCD u proces planiranja i donošenja odluka u projektima JPP i prepoznate mogućnosti za njegovo unapređenje; **Rezultat 2.** Osnaženi kapaciteti lokalnih OCD za aktivno učešće u procesu planiranja i donošenja odluka u oblasti JPP u opštinama Plandište, Bečej i Topola; **Rezultat 3.** Promovisan značaj o mogućnostima uključivanja građana u procese odlučivanja u oblasti JPP.

Monitoring izveštaj predstavlja sveobuhvatnu analizu uključenosti OCD u opštinama Topola, Plandište i Bečej u proces planiranja i donošenja odluka u projektima JPP. Radna verzija izveštaja je predstavljena na radionicama u ove tri opštine, a povratne informacije od učesnika su integrisane u završnu verziju dokumenta. Ključni nalazi i preporuke će biti predstavljene na kraju projekta, na okruglim stolovima koji će okupiti sve ključne aktere (prvenstveno sa lokalnog nivoa), donosioce odluka, OCD i medije.

Metodologija

U toku izrade monitoring izveštaja, korišćeni su različiti metodološki pristupi i alati. U tom smislu, istraživanje i pisanje izveštaja je sprovedeno u četiri faze: 1) definisanje okvira istraživanja, određivanje metodološkog pristupa i prikupljanje sekundarnih izvora podataka i relevantne literature (*desk research*); 2) prikupljanje primarnih izvora podataka putem izrađenih upitnika za predstavnike targetiranih opština i OCD, kao i njihova verifikacija kroz grupne (radionice) i individualne intervju sa relevantnim akterima; i 3) organizacija okruglih stolova na lokalnom nivou i verifikacija prikupljenih podataka; 4) analiza prikupljenih podataka i pisanje izveštaja.

U okviru prve faze definisan je obim i struktura istraživanja. Usledilo je prikupljanje sekundarnih izvora podataka, pre svega relevantne zakonske regulative u Srbiji i regionu, direktiva Evropske unije koje se odnose na dijalog javnih vlasti i OCD, stanje na lokalnom nivou u oblasti JPP (u opštinama Topola, Plandište i Bečej), kao i relevantnih studija, analiza i drugih publikacija.

U narednoj fazi, izrađena su dva upitnika: jedan za predstavnike tri opštine koje su obuhvaćene projektom, a drugi za OCD koje bi mogle da daju svoj doprinos u oblasti JPP, a nalaze se na istoj teritoriji. Ukupno, 12 OCD iz opština Topola, Plandište i Bečej je popunilo upitnik. Dodatno, i druge OCD iz ovih opština su konsultovane na radionicama održanim u okviru projekta. Nakon dostavljenih popunjenih upitnika i održanih radionica, istraživački tim je organizovao intervju sa ključnim akterima u oblasti JPP, kako bi verifikovao nalaze do kojih se došlo u okviru ove i prethodne faze. Organizovani su sastanci sa predstavnicima relevantnih javnih institucija na nacionalnom nivou, predstavnicima opština Topola, Bečej i Plandište, Stalne konferencije gradova i opština (SKGO), medija sa nacionalnog i lokalnog nivoa i drugim relevantnim akterima (lista intervjuisanih osoba je data u Prilogu 5).

U trećoj fazi su organizovane radionice (ukupno 3, po jedna u svakoj opštini) gde su predstavljeni preliminarni rezultati istraživanja. Na ovim događajima su relevantni akteri sa lokalnog nivoa imali mogućnost da prokomentarišu nalaze i daju sugestije na nalaze istraživanja i predložene preporuke.

U završnoj fazi, izrađena je konačna verzija monitoring izveštaja, nakon što su uvršteni komentari sa ovih događaja.

Pojam javno-privatnog partnerstva

Javno-privatno partnerstvo predstavlja dugoročnu saradnju između javnog i privatnog sektora kod zajedničkog sprovođenja projekata od javnog značaja. Ovaj oblik saradnje bi trebalo da spaja najbolje sa obe strane – odgovornost vlasti koja brine o javnom interesu, kao i upravljačke sposobnosti, fleksibilnost i ekonomičnost privatnog sektora. Osnovni elementi koncepta JPP su jasna alokacija odgovornosti, podela rizika i dugoročno trajanje partnerstva. JPP omogućava

da svaki od partnera preuzme rizik kojim može da upravlja na najadekvatniji način, čime se postiže veća efikasnost u korišćenju javnih resursa i bolji kvalitet usluga.

JPP i koncesije bi po definiciji trebalo da budu i ekonomski isplativi i društveno odgovorni. Sa ekonomskog aspekta, podrazumeva se da se za sredstva investirana u projekat dobije veća vrednost u odnosu na konvencionalno finansiranje (finansiranje iz budžeta, zaduživanje kod banaka ili drugih institucija i dr.). Uključivanje privatnog sektora takođe donosi i određeni nivo znanja i stručnosti koji obično nedostaje javnom sektoru, naročito u određenim oblastima (npr. energetska efikasnost). Sa socijalnog aspekta, ovi projekti moraju da uzmu u obzir zadovoljenje društvenih i socijalnih potreba građana.

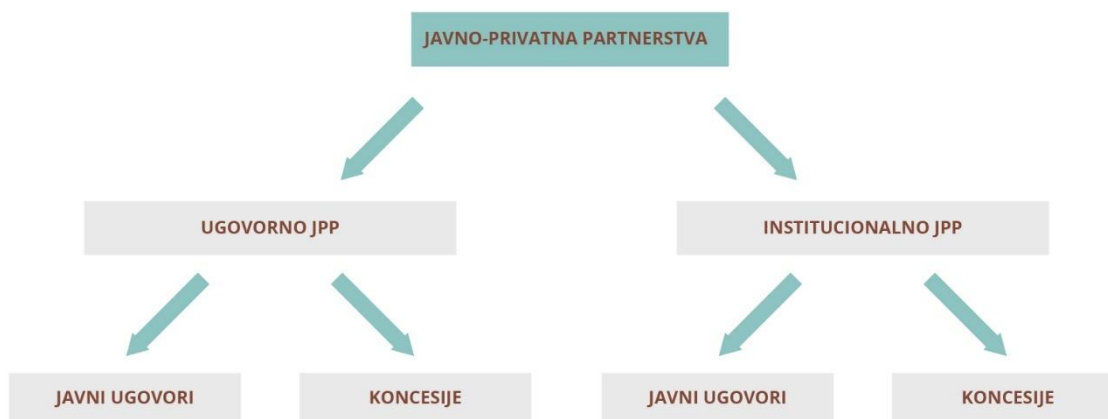
Javno-privatno partnerstvo može biti ugovorno ili institucionalno. Pored toga, postoji i koncesija, kao poseban oblik JPP.

Ugovorno JPP je model u kojem ugovorne strane međusobna prava i obaveze u realizaciji JPP projekta uređuju javnim ugovorom, u skladu sa odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Zakon o JPPK) i odredbama zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

Institucionalno JPP je oblik koji se zasniva na odnosu javnog i privatnog partnera kao članova zajedničkog privrednog društva koje je nosilac realizacije JPP projekta. Taj odnos se može zasnivati na osnivačkim ulozima u novoosnovanom privrednom društvu ili na sticanju vlasničkog udela, odnosno dokapitalizaciji postojećeg privrednog društva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje položaj privrednih društava.

Koncesija je ugovorno ili institucionalno JPP sa elementima koncesije, u kome je javnim ugovorom uređeno komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, dobra u opštoj upotrebi koja su u javnoj svojini, odnosno dobra u svojini javnog tela, ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa koje javni partner ustupa privatnom partneru na određeno vreme pod posebno propisanim uslovima, uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera, pri čemu privatni partner snosi rizik vezan za komercijalno korišćenje predmeta koncesije.

Grafikon 1: Modeli JPP



Izvor: InTER, obrada autora

Javno-privatno partnerstvo u EU

Na nivou Evropske unije (EU) ne postoji posebna pravna regulativa koja direktno reguliše realizaciju projekata JPP. Ipak, bez obzira na različite pristupe prema JPP koje pojedine države članice odaberu, moraju se poštovati krovne direktive i smernice EU u ovoj oblasti koje usmeravaju, preporučuju i podstiču razvoj zakonodavstava država članica u svrhu boljeg uređenja područja JPP. Pravna tekovina EU relevantna za područje JPP obuhvata bitna poglavlja evropskog prava: pravo preduzetništva i slobodu pružanja usluga, slobodu kretanja kapitala, javne nabavke, pravo privrednih društava, pravo intelektualne svojine, pravo konkurencije, finansijske usluge, finansijski nadzor, finansijske i računovodstvo.

Smernice Evropske komisije (EK) za uspešna javno-privatna partnerstva definišu ovaj pojam kao „partnerstvo između javnog i privatnog sektora u svrhu realizacije projekata ili usluga koje tradicionalno pruža javni sektor“, a njih karakterišu podela investicija, rizika, odgovornosti i dobiti među partnerima. Takođe, U Zelenoj knjizi Evropske komisije (2004)¹ JPP je definisano kao partnerstvo koje se odnosi na oblike saradnje između javnog i privatnog sektora sa ciljem da se osigura finansiranje, izgradnja, obnova, upravljanje i održavanje neke infrastrukture ili pružanje usluga. Područje JPP regulisano je 2000. godine Komunikacijom EK kojom se reguliše područje koncesija u državama članicama. Zbog sve kompleksnijih odnosa između javnog i privatnog sektora, institucije imaju pravo da naknadno donose dalja pravila u svrhu zadovoljavanja novih zahteva na tržištu.

¹ Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/94a3f02f-ab6a-47ed-b6b2-7de60830625e/language-en>

Prema gore pomenutoj Zelenoj knjizi, JPP karakteriše:

- Relativno dugo trajanje partnerstva, uključujući saradnju između javnog partnera i privatnog partnera u različitim segmentima planiranog projekta;
- Finansiranje projekata delimično od privatnog partnera, ponekad kompleksnim ugovornim odnosima između različitih projektnih partnera. Ipak, i javna finansijska sredstva mogu biti dodata privatnim sredstvima;
- Važna je uloga privatne ekspertize koja učestvuje u raznim etapama projekta (projektovanje, izvođenje, poređenje, finansiranje). Javni partner primarno se fokusira na definisanje projektnih ciljeva koji se žele postići u vidu javnog interesa, kvaliteta pružene usluge i politikom formiranja cene, te takođe preuzima odgovornost za praćenje izvršenja ovih ciljeva;
- Raspodela rizika između javnog partnera i privatnog partnera kojom su generalno delegirani rizici javnog sektora.

Ipak, JPP ne znači da će privatni partner preuzeti sve projektne rizike ili većinu rizika. Tačna raspodela rizika određuje se posebno za svaki projekat prema mogućnostima pojedinih strana da procene, upravljaju i odgovore na pojedine rizike.

JPP prema Zelenoj knjizi Evropske komisije podrazumeva postojanje dva osnovna oblika, ugovorno i institucionalno javno-privatno partnerstvo. Kod ugovornog oblika JPP partnerstvo između javnog i privatnog partnera se temelji samo na ugovornim odnosima. Ugovorni oblik može opet imati dva osnovna modela, i to: koncesioni oblik, kod kojeg privatni partner naplaćuje usluge od krajnjeg korisnika, a da se istovremeno nalazi pod kontrolom javnog partnera, i privatne finansijske inicijative (PFI) model, kod kojeg privatni partner naplaćuje dostavljene javne usluge od javnog partnera u obliku zakupa, koji može biti ili fiksni ili promenljiv tokom vremena, i eventualno umanjen, što zavisi od kvaliteta isporučene usluge. Za razliku od ugovornog, institucionalni oblik JPP uključuje saradnju između javnog i privatnog partnera posebnim poslovnim sistemom. Navedeni oblik zapravo podrazumeva osnivanje posebnog privrednog društva (preduzeća) koje je u zajedničkom vlasništvu javnog partnera i privatnog partnera, a pri čemu privredno društvo ima zadatak da isporuči proizvod ili obavi određenu uslugu u korist javnog interesa. Takvo društvo može nastati ili osnivanjem novog zajedničkog privrednog društva ili preuzimanjem postojećeg javnog preduzeća od strane privatnog partnera.

Osim dva osnovna modela postoji još niz ugovornih oblika JPP, u rasponu od tačke klasičnog državnog finansiranja i krajnje tačke, koja bi bila klasična privatizacija. Međunarodna praksa JPP prepoznaje oko dvadesetak različitih modela, u zavisnosti od stepena uključenosti javnog i privatnog sektora u projektovanje, izgradnju, održavanje, finansiranje, operacionalizaciju, upravljanje, kao i alokaciju rizika kod pružanja javnih usluga i/ili izgradnje javne infrastrukture. Neki od njih su:

- o BOT - (*Build, Operate, Transfer*) – izgradnja, upravljanje, prenos;
- o BTO - (*Bulid, Transfer, Operate*) – kupovina, izgradnja, upravljanje;
- o BOO - (*Bulid, Own, Operate*) – izgradnja, vlasništvo, upravljanje;
- o BBO - (*Buy, Bulid, Operate*)- kupovina, izgradnja, upravljanje;
- o PFI (*Private Finance Initiative*).

Javno-privatno partnerstvo u Srbiji

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Zakon o JPPK) usvojen je 2011. godine, i njime je po prvi put uveden pojam javno-privatnog partnerstva u srpski pravni sistem. Zakon o JPPK može se primeniti na sve projekte od javnog značaja, bilo za objekte, bilo za usluge, koje su u nadležnosti organa vlasti na centralnom, pokrajinskom, kao i na nivou gradova i opština. Osnovne oblasti koje su uređene Zakonom o JPPK su: uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata JPP, nadležni, odnosno subjekti ovlašćeni za predlaganje i realizaciju projekata JPP, prava i obaveze javnih i privatnih partnera, kao i oblik i sadržina ugovora o JPP sa ili bez elemenata koncesije. Zakonska regulativa definisala je i obavezu obezbeđivanja konkurencije pri izboru privatnog partnera, kao i oblast nadzora nad sprovođenjem ugovorenih obaveza. Zakon o JPPK propisuje uslove i način davanja koncesije, predmet koncesije, subjekte koji su nadležni, odnosno ovlašćeni za postupak davanja koncesije, kao i prestanak važenja koncesije.

Takođe, Zakonom o JPPK je formirana Komisija za javno-privatno partnerstvo (Komisija za JPP), koja, između ostalih nadležnosti, daje saglasnost za odobravanje projekata JPP. Pored Komisije, u oblasti JPP važnu ulogu imaju Ministarstvo finansija (daje mišljenje za projekte na nacionalnom nivou) i Ministarstvo privrede (obavlja stručne, administrativne i tehničke poslove za potrebe Komisije za JPP). Osim ovih institucija, značajnu ulogu imaju Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki, Državna revizorska institucija, jedinice lokalne samouprave i javna preduzeća.

Komisija je osnovana 2012. godine Odlukom o obrazovanju Komisije za JPP („Službeni glasnik RS“, broj 13/12), koju je donela Vlada Republike Srbije.² Ova institucija predstavlja međuresorno javno telo koje je sastavljeno od devet članova: predstavnika ministarstva nadležnog za poslove ekonomije i regionalnog razvoja, ministarstva nadležnog za poslove finansija; ministarstva nadležnog za poslove infrastrukture, ministarstva nadležnog za poslove rudarstva; ministarstva nadležnog za poslove komunalnih delatnosti; ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine; autonomne pokrajine i grada Beograda.

² Od obrazovanja Komisije, bilo je nekoliko izmena Odluke, a poslednja Odluka o izmeni Odluke o obrazovanju Komisije za JPP objavljena je u „Službenom glasniku Republike Srbije“, broj 5/2018.

Kada su u pitanju metodološki materijali, Komisija za JPP usvojila je sredinom 2013. godine Metodologiju za analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva (*Value for Money*) u JPP i koncesijama. Na osnovu ove metodologije, javni partner može da donese odluku da li da određeni projekat realizuje finansiranjem iz kredita ili putem sklapanja JPP. U skladu sa navedenom metodologijom, svaki predlog projekta JPP mora da sadrži analizu dobijene vrednosti u odnosu na uložena sredstva. U predlogu projekta JPP bez elemenata koncesije ova analiza je sastavni deo poslovnog plana, a kada se ustupa koncesija ova analiza je sastavni deo studije opravdanosti davanja koncesije. Odlukom o obrazovanju Komisije za JPP pojačana je njena uloga u procesu odobravanja predloga projekata. Pomenutom odlukom propisano je da se bez saglasnosti Komisije za JPP (tj. pribavljanja pozitivnog mišljenja) ne može početi sprovođenje projekta JPP.

Za period od 10 godina,³ Komisija za javno-privatno partnerstvo (Komisija za JPP) pozitivno je ocenila 209 predloga projekata.⁴ Od tog broja 190 predloga projekata je podneto od strane jedinica lokalnih samouprava u Srbiji (90,1%). Grad Beograd ima ukupno 15 odobrenih predloga projekta.

³ Od decembra 2011. do decembra 2021. godine

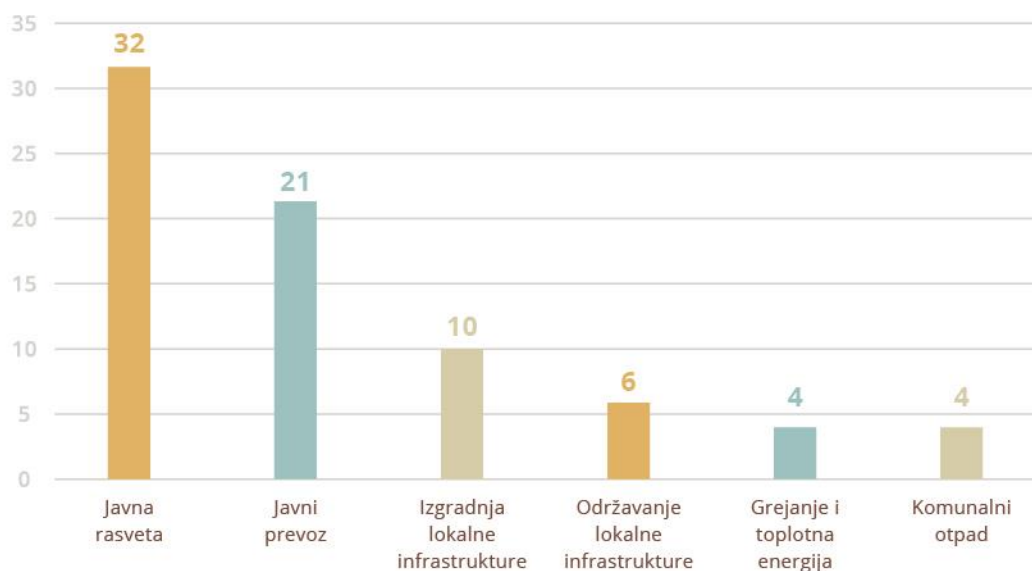
⁴ Izvor: Komisija za JPP, pregled dana 29.12.2021. godine, dostupno na sajtu www.jpp.gov.rs/koncesijevesti/spisak

Mapa 1. Pregled odobrenih JPP projekata u Srbiji, po lokalnim samoupravama



Najveći broj ugovorenih projekata u Srbiji je u sektorima javnog prevoza, javne rasvete i izgradnje i/ili održavanja lokalne putne infrastrukture (Grafikon 1.).

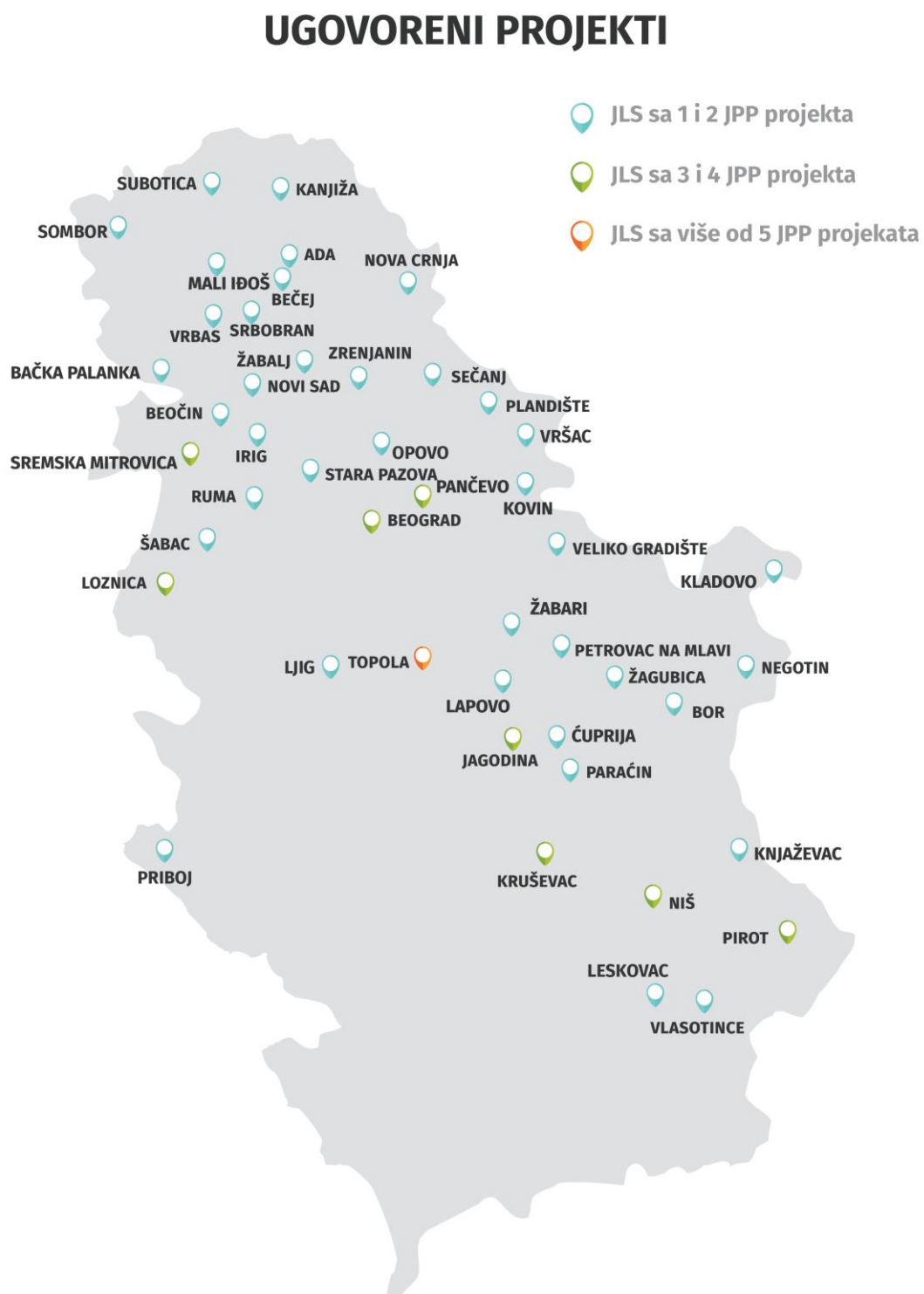
Grafikon 2. Odobreni projekti JPP u Srbiji po oblastima



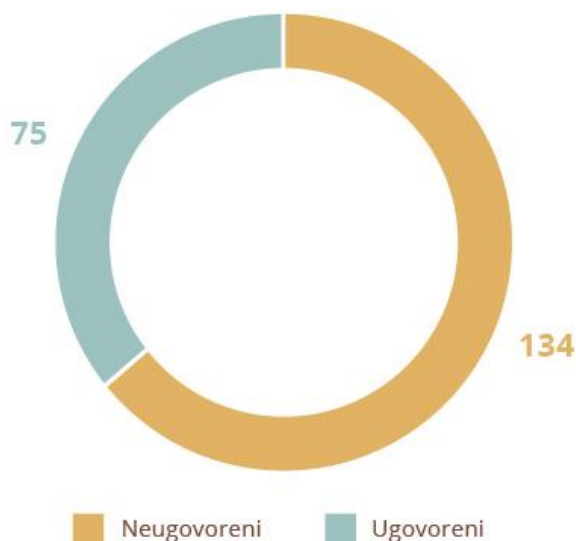
Izvor: Komisija za JPP, obrađeno od strane InTER-a

Od ukupno 209 odobrenih projekata JPP, njih 75 je ugovoreno, što predstavlja blizu 36% (javni ugovori koji su objavljeni na Portalu javnih nabavki/Javni ugovori JPP).

Mapa 2. Pregled ugovorenih JPP projekata u Srbiji, po lokalnim samoupravama



Grafikon 3. Odnos ugovorenih i neugovorenih projekata JPP u Srbiji



Izvor: Obradeno od strane InTER-a

Jedan od najčešćih oblika ugovorenih JPP je koncesija, a među najpoznatijim vidovima koncesije je takozvani BOT aranžman (*build, operate, transfer*) gde je privatnom partneru povereno da izgradi neki infrastrukturni objekat, njim upravlja i koristi ga uz naplatu za unapred definisani vremenski rok. Nakon isteka ugovorenog roka infrastrukturni objekat se vraća u vlasništvo javnog partnera.

Imajući u vidu da je JPP vrlo kompleksan i multidisciplinarni koncept, za uspešnu primenu neophodno je poznavanje zakona koji uređuju oblast JPP kao i drugih disciplina: javnih finansija, korporativnog finansiranja, projektnog finansiranja, upravljanja projektom, veština pregovaranja, sektorskih specifičnosti. Koraci koji su predviđeni domaćim zakonskim okvirom za JPP i koncesije su sledeći:

1. **Procena opravdanosti primene JPP modela.** U definisanju prioritnog projekta i mogućnosti primene, razmatra se da li se njime rešava postojeći problem i zadovoljava javni interes (javni cilj), kao i da li je JPP primenjivo za definisani prioritni projekat i koje bi rizike javni sektor mogao preuzeti.
2. **Priprema postupka** obuhvata uspostavljanje multidisciplinarnog tima u javnom telu koje će biti zaduženo za sprovođenje procesa JPP-a. Podrazumeva se zajedništvo i politička podrška lidera tima, uz eventualno angažovanje eksternih savetnika i izvođenje studije opravdanosti. Takođe, pribavljaju se neophodne saglasnosti od nadležnog javnog tela i Komisije za JPP i Ministarstva finansija da se predloženi projekat može sprovoditi po modelu JPP-a.

3. **Postupak dodele.** Sprovođenje postupka izbora privatnog partnera obuhvata, između ostalog, blagovremeno objavljivanje javnog poziva, izradu konkursne dokumentacije, definisanje kriterijuma za izbor najpovoljnije ponude, rokova za dostavljanje ponuda, eventualne garancije i, konačno, formalni postupak dodeljivanja javnog ugovora.
4. **Implementacija.** Za javno telo je posebno važna uloga obaveznog i kontinuiranog monitoringa – nadgledati ugovor, upravljati promenama u ugovoru i projektu i to raditi u duhu dobrog partnerstva. Takođe, posebno se mora voditi računa o kvalitetu obavljanja delatnosti od javnog interesa.

Evaluacija. Po završetku projekta, veoma je važno sagledati iskustvo sa postupkom, u cilju sticanja i razmene iskustva i izbegavanja eventualne loše prakse.

Javni ugovori

Nakon odobrenja predloga projekta od strane Komisije za JPP, projekat mora da usvoji relevantan državni ili lokalni organ (Skupština). Nakon toga se definiše javni ugovor i sprovodi postupak javne nabavke kako bi se odabrao odgovarajući privatni partner. Javni ugovor se zaključuje kao ugovor o JPP ili kao ugovor o koncesiji. Kada je reč o rokovima, najkraći rok je pet godina, a najduži mogući može biti do 50 godina.

Domaći zakonski okvir daje veoma dobro rešenje, a to je da je u njemu već predefinisana struktura, odnosno obavezni elementi javnog ugovora koje svaki ugovor o JPP ili ugovor o koncesiji mora sadržati. Javni ugovor mora da sadrži sve odredbe, uslove i klauzule koje javni partner smatra neophodnim za ispunjavanje zadatka privatnog partnera, kao i za odnos privatnog partnera sa drugim učesnicima koji igraju značajnu ulogu u realizaciji JPP sa ili bez elemenata koncesije.

Javno telo je obavezno da javni ugovor registruje u Registru javnih ugovora (podportal),⁵ u okviru Portala javnih nabavki, i da unese sve bitne elemente javnog ugovora i projekta u skladu sa definisanim zahtevima i formularima.

Uključenost građana i OCD u proces planiranja i donošenja odluka u projektima JPP

Ostvarenje adekvatne participacije građana u procesu donošenja odluka je ozbiljan izazov i za mnogo starije i iskusnije demokratije nego što je naša. Jedan od izazova predstavlja i kompleksna priroda participacije, u smislu da je to dvosmeran proces koji jednako zavisi od građana i predstavnika javnih vlasti. U cilju obezbeđivanja veće participacije, neophodno je motivisati građane da se uključe u procese donošenja odluka, ali je takođe neophodno i motivisati institucije da uključe građane. To su dve osnovne stvari koje moraju biti sinhronizovane, jer insistiranje samo na jednoj ne može rezultirati uspehom. Obezbeđivanjem

⁵ <https://jnportal.ujn.gov.rs>

uslova za učešće građana u procesu donošenja odluka bez obavezivanja institucija na stvarno razmatranje njihovih predloga, na kvalitetnu povratnu informaciju i bez uvažavanja preporuka, rezultat nije ostvaren. Naprotiv, sasvim je moguće da će se postignuti kontra efekat jer procesi koji nisu rezultirali uspehom mogu izazvati samo ozlojeđenost građana, cinizam, produblјivanje apatije i nezainteresovanost za dalje učestvovanje.

Podsticanje učešća građana na lokalnom nivou, logična je polazna tačka imajući u vidu da je to nivo upravljanja najbliži građanima. Projektima JPP na lokalnom nivou se rešavaju one stvari koje neposredno i najočiglednije utiču na svakodnevni život građana, kao što su javni prevoz, održavanje zelenih površina, održavanje manifestacija, skupljanje i odvoz smeća, dostupnost kulturnih i sportskih sadržaja, itd. Ovo su pitanja o kojima građani imaju jasan stav, jer su to stvari koje primećuju i koje imaju uticaja na njihov svakodnevni život. Pored toga, veća je verovatnoća da će do uspešne saradnje između javnih vlasti i građana doći na lokalnom, nego na nacionalnom nivou, jer je na nižim nivoima lakše uspostaviti odnose poverenja i saradnje. A uspostavljanje efektivnih programa saradnje na lokalnom nivou može poslužiti kao primer dobre prakse i doprineti da se dobra saradnja naknadno replicira i na regionalnom, odnosno nacionalnom nivou. Lokalne samouprave se moraju podsticati da razvijaju prakse i rešenja koja odgovaraju lokalnom stanovništvu, a to se može učiniti samo uz njihovo angažovanije učešće. Kako bi građani uopšte mogli da se uključe u donošenje odluka vezano za JPP projekte, sam koncept JPP i temu je neophodno približiti građanima i podići njihov nivo razumevanja. To se prvenstveno odnosi na postrojenja za tretman otpada gde građani imaju apriori negativan stav koji je potrebno promeniti kroz posete nekim drugim postrojenjima i slično.

Posebno treba imati u vidu učešće građana i civilnog sektora u procesu pružanja određenih usluga kroz JPP model, gde njihovo uključenje može znatno doprineti podizanju i kontroli kvaliteta usluge. To je prvenstveno bitno i neophodno u oblastima zoonigijene ili socijalnih usluga, gde u većini opština imamo značajne kapacitete u civilnom sektoru.

U razvijenim zemljama Evrope i sveta primena koncepta javno-privatno partnerstva ima dugu tradiciju. Međutim, u prethodnih nekoliko godina model JPP (Public-Private Partnerships – 3Ps) zamenio je model koji u većoj meri uključuje građane u proces planiranja i odlučivanja (Public-Private-People Partnerships - 4Ps). Ovaj model je nastao iz potrebe da se reše određeni problemi koji prate realizaciju JPP, a koji se najčešće odnose na nedostatak transparentnosti kod ovakvih projekata. Imajući u vidu uticaj koji JPP ima na građane, kao krajnje korisnike usluga ili dobara, njihovo uključivanje, pogotovo u fazi planiranja projekata JPP je od ključnog značaja ne samo u procesu sprovođenja, već i održivosti rezultata projekta.

Koncept 4Ps nije jedini inovativni način uključivanja građana. Postoje i drugi koncepti koji imaju za cilj stvaranje inkluzivnijeg upravljanja (*governance*) kroz uključivanje različitih aktera, ali 4Ps specifično cilja veće uključivanje građana na koje određeni projekat JPP ima direktan uticaj. Iako ne postoji jedinstvena definicija ovog modela, postoje ključni principi koji se mogu prilagođavati od slučaja do slučaja.

Tabela 1: Ključnih 10 principa People-first Public-Private Partnerships (4Ps)

<p>Princip 1</p> <p>Uključiti građane prilikom pripreme strateških dokumenta (na različitim nivoima vlasti) kako bi se uzele u obzir njihove potrebe;</p>	<p>Princip 2</p> <p>Oснаžiti gradove i opštine (i druge aktere na nižim nivoima vlasti) da mogu da budu inicijatori predloga projekta JPP, uz primenu koncepta 4Ps;</p>	<p>Princip 3</p> <p>Unaprediti kapacitete predstavnika javnih vlasti da uključuju građane kod JPP projekata, posebno OCD i privatni sektor, koji ima neophodnu ekspertizu;</p>	<p>Princip 4</p> <p>Napraviti inkluzivnije javne politike i zakonske okvire koji omogućavaju aktivno uključivanje lokalnih zajednica i fokusiraju se na pristup nulte tolerancije korupcije;</p>	<p>Princip 5</p> <p>Učiniti projekte JPP transparentnijim, posebno u pogledu obaveza koje su preuzeli svi partneri;</p>
<p>Princip 6</p> <p>Umanjiti rizike u projektima JPP pružanjem veće predvidljivosti u okruženju (dugoročne javne politike, važeći strateški dokumenti, fiskalna predvidivost i sl.);</p>	<p>Princip 7</p> <p>Postaviti jasne kriterijume selekcije projekata JPP (posebno onih koji iniciranih od strane građana) kako bi se osiguralo da najbolji projekti budu finalno selektovani za implementaciju;</p>	<p>Princip 8</p> <p>Definisati ekološku održivost kao ključnu komponentu prilikom evaluacije i odabira projekata JPP;</p>	<p>Princip 9</p> <p>Podržati privatne partnere da (samostalno ili u konzorcijumu) finansiraju JPP projekte, kroz obezbeđivanje poreskih olakšica, stimulativnih kamatnih stope i sl.</p>	<p>Princip 10</p> <p>Obezbediti fiskalnu održivost projekata JPP, koji su formulisani putem koncepta 4Ps (kod dugoročnih projekata predvidiva fiskalna politika i transparentnost su ključni);</p>

Izvor: UNECE, "Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. Note by the secretariat" (ECE/CECI/2019/5), Working Party on Public-Private Partnerships, 2019.

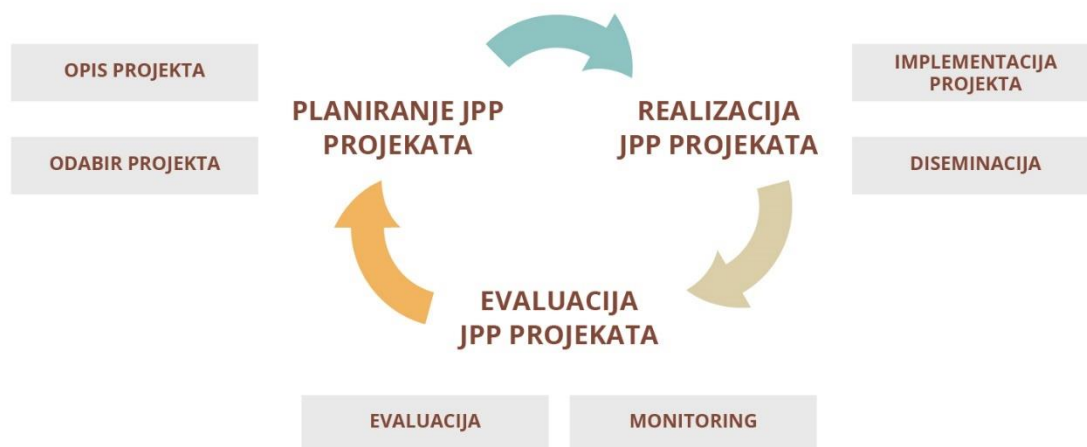
Adekvatno informisanje javnosti je takođe ključan aspekt primene modela 4Ps. Informisanje se često olako uzima, iako je jedan od osnovnih preduslova kvalitetnog i svrsishodnog učešća. Da bi adekvatno učestvovali u planiranju i donošenju odluka, građani moraju biti informisani. Na prvom mestu, moraju biti informisani o načinima putem kojih se mogu uključiti u procese donošenja odluka. Dakle, uspostavljanje mehanizama učešća bez njihove promocije nema smisla. To je najčešće faza u kojoj nedostaje proaktivnija uloga lokalnih i državnih institucija. Stiče se utisak da institucije smatraju da su ispunile svoju obavezu time što su kreirale mehanizme za učešće građana i da tu njihova obaveza prestaje. Čak i ako na trenutak zanemarimo činjenicu da je jedna od osnovnih obaveza javnih vlasti da informišu svoje građane, može se postaviti pitanje koja je svrha uspostavljanja mehanizama ukoliko se građani ne upoznaju sa njima. Nažalost, uspostavljeni mehanizmi za učešće građana su vrlo često samo ispunjavanje formalnih zadataka, pre nego izraz istinske želje da se što veći broj građana uključi u ono što ih se tiče.

Osim toga, kada javne vlasti žele da blagovremeno i kvalitetno informišu građane o onome što se dešava u lokalnim zajednicama, moraju voditi računa o tome na koji način to rade. Informacije o javnim raspravama i konsultacijama se obično mogu naći na internet prezentacijama opština, oglasnim tablama u zgradama opštine i u lokalnim medijima. Institucije moraju biti svesne da različite strukture građana (starosne, obrazovne i dr.) koriste različite alate i imaju različite navike. Prosečna mlada osoba vrlo verovatno neće posetiti Internet stranicu svoje opštine kako bi se informisala o određenom pitanju, a još je manje verovatno da će zastati ispred neke oglasne table. Dakle, mladima je informacije potrebno predstaviti kroz sredstva koja mlade osobe koriste, a danas su to dominantno društvene mreže. Sa druge strane, stariji građani (pogotovo oni iz ruralnih predela) ne koriste društvene mreže, ali verovatno posećuju lokalne pijace i domove zdravlja, tako da bi se relevantne informacije mogle postaviti na oglasnim tablama na tim lokacijama. Kada se radi o mladima i ženama, informacije o svim javnim raspravama, konsultacijama i procesima o lokalnim projektima JPP koji se tiču mladih, trebale bi se naći na oglasnim tablama unutar škola, društvenim mrežama i sajtovima koje mladi koriste. Objavljivanje informacija samo na sajtu opštine, oglasnoj tabli i lokalnim novinama, iako zakonski ispravno, svesno je isključivanje iz procesa nekoliko (ključnih) kategorija stanovništva.

Osim kanala kroz koje se informacija plasira, bitan je i način na koji je informacija formulisana. Informacije građanima moraju biti predstavljene na razumljiv način, bez previše stručnih termina. Ne može se očekivati da građani da daju svoje predloge za potencijalne projekte JPP ili mišljenje o postojećim, ukoliko ključne informacije nisu u formi koja im je razumljiva i koja će ih samo demotivisati kompleksnošću informacija i podataka. U tom smislu, nije dovoljno samo formalno ispuniti sve zakonske obaveze i procedure, već i učiniti korak više kako bi informacija dospela do onih kojima je namenjena i koju će oni moći da razumeju, kritički sagledaju i budu motivisani da se njom dalje bave.

Uključujući različite aktere iz privatnog sektora, kao što su vlasnici zemljišta i preduzeća, investitori, ali i širu javnost (lokalno stanovništvo i organizacije civilnog društva) na samom početku procesa planiranja projekata JPP, donosioci odluka doprinose u stvaranju ekonomski efikasnih i inkluzivnih procesa. Generalno, 4Ps se fokusiraju na razvoj procesa planiranja koji mogu biti efikasni i otvoreni, uključujući i privatne aktere i građane. Ipak, postavlja se pitanje u kom obliku i obimu treba uključiti različite aktere kod projekata JPP. Sa jedne strane, u pogledu unapređenja transparentnosti procesa pripreme i realizacije ovih projekata uključivanje što većeg broja interesnih grupa i građana ima pozitivan uticaj. Građani i drugi akteri imaju pravo da budu upućeni u osnovne aspekte projekata koji se sprovode u njihovim lokalnim zajednicama i koji imaju uticaj na njihove živote. Sa druge strane, u sam proces planiranja i praćenja implementacije projekata JPP nije moguće (niti je ekonomski efikasno) uključivati celu populaciju. Već je bilo reči o značaju participacije različitih aktera, ali i o značaju edukacije aktera kako bi mogli da pruže adekvatne i smislene komentare i sugestije. Kako je skoro nemoguće edukovati sve građane da budu u dovoljnoj meri informisani za komentarisanje različitih aspekata projekata JPP, kao i različitih sektora u kojima se oni sprovode, kao logično rešenje se nameće uključivanje predstavnika različitih interesnih grupa. Tako na primer, ukoliko se sprovodi projekat u oblasti komunalnih delatnosti (npr. odlaganje otpada u seoskim područjima) bilo bi očekivano uključiti predstavnike poljoprivrednika, pravna lica koja posluju na toj teritoriji, OCD koje su aktivne u oblasti zaštite životne sredine. Takođe, bilo bi poželjno da budu uključeni od početne faze (planiranja) kako bi se njihovi stavovi uzeli u obzir prilikom definisanja projekta JPP. Dodatno, uključivanje medija ima pozitivan uticaj na transparentnost celog procesa, kao i na podsticanje različitih interesnih grupa da se uključe. Iskustvo pokazuje da su projekti JPP koji uključuju različite aktere od početka, daleko uspešniji jer se sa mogućnošću da se utiče na njegov tok razvija i osećaj vlasništva kod različitih aktera iz lokalne zajednice.

Grafikon 4. Proces sprovođenja projekata JPP



Izvor: InTER, obrada autora

Studije slučaja

Terensko istraživanje u okviru projekta „Unapređenje dijaloga između organizacija civilnog društva i javnih vlasti kod projekata JPP na lokalnom nivou“ sprovedeno je u tri opštine u Srbiji: Topola, Bečej i Plandište. Intervjuisani su predstavnici sve tri lokalne samouprave, kao i lokalne organizacije civilnog društva. U narednom delu su predstavljeni ključni nalazi istraživanja koji se odnose na stepen uključivanja OCD u dijalog sa javnim vlastima kod projekata JPP.

Studija slučaja - Opština Topola

Opština Topola jedna je od sedam opština Šumadijskog okruga i zauzima 14,91% ukupne površine ovog okruga (2.386,71 km²), što je stavlja na četvrto mesto po prostranstvu teritorije. Osim Topole i naselja Natalinci, koje imaju delom karakteristike urbanog naselja, ostala opštinska mesta seoskog su tipa, što govori o opredeljenosti ovoga kraja za poljoprivrednu proizvodnju. Na teritoriji topolske opštine nalazi se 29 seoskih naselja, a 2000. god. formirano je i registrovano ukupno 30 mesnih zajednica. Plodno zemljište i umereno kontinentalna klima pogoduju poljoprivredi pa je ona vodeća privredna grana. Poljoprivredno zemljište u Opštini Topola prostire se na 28.010 ha. U Opštini Topola, prema zvaničnim podacima iz popisa poljoprivrede koji je Republički zavod za statistiku sproveo 2012. godine, 4.341 gazdinstvo koristi poljoprivredno zemljište. Poljoprivredno zemljište u opštini Topola prostire se na 28.010 ha. U najvećem broju imaju oranice i bašte, odnosno najčešće gaje kukuruz za zрно, a zatim pšenicu i krupnik. Prema broju slede poljoprivredna domaćinstva koja proizvode ječam, lucerku i detelinu. Najveći broj gazdinstava su porodična (99,75%), a ostalo su pravna lica. Poljoprivredom se u Topoli bavi 11.026 ljudi, a muškarci prednjače kada je reč o ukupnom broju. Površine u društvenoj (državnoj) svojini zanemarljive su u odnosu na ukupne.

Od poljoprivrednih grana najrazvijenije su voćarstvo-vinogradarstvo i ratarstvo, a najplodnije zemljište nalazi se u dolini Jasenice. Voćarstvu se pridaje posebna pažnja, dok se vinogradarstvo smatra delatnošću od izuzetnog značaja. Pod zasadima voća nalazi se 5.820ha. Dominiraju zasadi šljive, jabuka, breskve i nektarine, a u manjem procentu i višnje i kajsije. Na teritoriji Šumadijskog okruga poslednjih pet godina sve više je vinograda i sve više se otvaraju male vinarije sa ciljem dobijanja geografskog porekla. U opštini Topola vinogradi se prostiru na 400 ha. U opštini Topola, livade i pašnjaci pružaju se na oko 4.130 ha, pa je razvijeno i stočarstvo. Pored poljoprivrede Opština Topola svoj razvoj u budućnosti bazira na turizmu kao privrednoj grani od posebnog značaja.

Navedene karakteristike su značajne sa aspekta mogućnosti JLS da privuče privatni kapital, putem direktnih investicija ili putem modela JPP.

Stanje u oblasti JPP u Opštini Topola

Opština Topola ima 5 odobrenih predloga projekta JPP. Svi projekti su ugovoreni i nalaze se u različitim fazama implementacije.

Tabela 2: Projekti JPP u Opštini Topola

Sektor	Status	Godina
Prevoz	Ugovoren	2015.
Otpad	Ugovoren	2015.
Rasveta	Ugovoren	2015.
Održavanje grobalja	Ugovoren	2019.
Prevoz	Ugovoren	2016.

Izvor: Portal javnih nabavki, www.jnportal.ujn.gov.rs

U skladu sa strateškim ciljevima Opštine Topola da na najefikasniji način reguliše određene potrebe u oblasti komunalnih delatnosti, kao i činjenice da Opština nije mogla da odvoji finansijska sredstva za potrebnu infrastrukturu i ljudske resurse, predstavnici lokalnih vlasti su odlučili da različite komunalne delatnosti (rasveta, otpad, prevoz, održavanje grobalja), povere javnom partneru, shodno Zakonu o JPPK i Zakonu o komunalnim delatnostima. Svi navedeni projekti JPP koji se sprovode u Opštini Topola su imali sličan modalitet pripreme i definisanja projektne ideje, kao i procesa ugovaranja. U prvom mahu su konsultovani strateški dokumenti na lokalnom nivou, kao što su Strategija održivog razvoja Opštine Topola,⁶ Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Opštine Topola,⁷ Program razvoja turizma Topola/Oplenac 2017-2021⁸). Kada se došlo do projektnih ideja, opština je oformila je projektni tim koji su sačinjavali predstavnici različitih institucija, svi iz javnog sektora (javne nabavke, javno-komunalnog preduzeća, finansije i prava i sl.). Organizacije civilnog društva, kao i druge interesne grupe iz privatnog sektora nisu konsultovane.

U toku implementacije projekata, pojavili su se određeni problemi, koji se delom mogu pripisati činjenici da definisanje projektnih ideja i odabir projekata JPP nije prošao kroz

⁶ <http://www.topola.rs/wp-content/uploads/2018/05/Стратегија-одрживог-развоја-општине-Топола.pdf>

⁷ <http://www.topola.rs/wp-content/uploads/2018/05/Стратегија-пољопривреде-и-руралног-развоја-општине-Топола.pdf>

⁸ <http://www.topola.rs/документа/>

obimnije konsultacije sa različitim akterima iz privatnog sektora i organizacijama civilnog društva. Primera radi, prvi projekat koji je imao za cilj uspostavljanje javnog prevoza na određenim lokacijama je prekinut, jer se privatni partner, zbog neisplativosti investicije, povukao. Opština Topola je poverila novi ugovor drugom partneru, uz plaćanje subvencije iz budžeta opštine, kako bi posao bio finansijski isplativ za privatnog partnera. Projekat JPP koji reguliše oblast održavanja grobalja je takođe imao određene prepreke u toku sprovođenja. Naime, stanovnici mesnih zajednica koji su pokriveni ovom uslugom nisu bili konsultovani u fazi planiranja projekta JPP, a nisu bili ni u dovoljnoj meri informisani o različitim aspektima ovog projekta, npr. o uvećanim iznosima naknade za ovu uslugu. Kao rezultat, određeni broj građana izbegava naplatu računa, što privatnog partnera dovodi u situaciju da investicija ne bude finansijski isplativa. Ovakva situacija u najvećem broju slučajeva dovodi do raskida ugovora između privatnog i javnog partnera i prekida obavljanja komunalne usluge.

Razvijenost civilnog sektora u Opštini Topola

Opština Topola ima donekle razvijen civilni sektor. Uglavnom su to udruženja koja svoje aktivnosti realizuju na dobrovoljnom radu članova. Saradnja sa lokalnim vlastima je slaba, delom zbog nedovoljno razvijenih kapaciteta i kompetencija predstavnika JLS, a delom zbog zakonskog okvira koji ne obavezuje javni sektor da u značajnoj meri uključuje OCD u svoj rad. Uključivanje građana i civilnog društva je u najvećoj meri prisutno kod donošenja godišnjeg budžeta lokalne samouprave, kada se organizuju konsultacije koje su otvorene za javnost. Takođe, dostupan je kontakt osobe iz Opštine kojoj je moguće poslati komentare i sugestije. Osim toga, informacije od javnog značaja se najčešće objavljuju na internet stranici Opštine.

Predstavnici OCD iz Opštine Topola, koji su konsultovani u toku pisanja Izveštaja (putem upitnika ili na organizovanim radionicama) navode da postoji trend povećanja broja udruženja građana, ali i da postoji opšti nedostatak strateških pravaca u njihovom radu. Sva udruženja koja su bila uključena u istraživanje navode da imaju velika očekivanja od države, kako u smislu obezbeđivanja podsticajnog okruženja za njihov razvoj (pravni i poreski okvir), tako i u smislu finansiranja. Takođe, istraživanje je pokazalo da je saradnja i umrežavanje između OCD na veoma niskom nivou, kao i da im je potrebna snažna podrška u tom smislu. Podrška bi se prvenstveno ogledala kroz organizovanje zajedničkih aktivnosti na lokalnom nivou, koje bi podržala lokalna samouprava. Na ovaj način bi se civilni sektor značajno osnažio.

„Veoma smo zainteresovani da saradujemo sa drugim organizacijama koje se bave pitanjima socijalne zaštite, kako bismo mogli da zajednički učestvujemo u projektima i na taj način budemo finansijski održivi“ – učesnica radionice u Opštini Topola.

Na održanom okruglom stolu u Opštini Topola, gde je prisustvovalo 10 predstavnika iz 6 lokalnih organizacija civilnog društva, 83,34% se izjasnilo da je zainteresovano da aktivnije

bude uključeno u rad JLS, a svi (100%) su se izjasnili da su zainteresovani za udruživanje sa drugim OCD iz lokalne zajednice, kao i iz okoline.

Grafikoni o interesovanju intervjuisanih OCD za uključivanje u rad JLS i udruživanje sa drugim OCD u Opštini Topola (Grafikon 4 i Grafikon 5).



Izvor: InTER, obrada autora

Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP

Četiri organizacije civilnog društva su popunile upitnik struktuiran da se ustanovi stepen uključivanja građana u projekte JPP u Opštini Topola: NVO Zagrljaj, Logos T – udruženje stručnjaka za podršku deci i mladima Topola, Cvrčak – udruženje hranitelja Topola i Volonterski centar "Koraci" Topola. Pored toga, istraživanje je obuhvatilo i konsultativne procese sa drugim udruženjima koja su aktivna u Opštini: Udruženje penzionera Opštine Topola, Kulturno-umetničko društvo "OPLENAC", "Izvorske kapi", Topla, "Inicijativa za ruralni razvoj", Topola, Udruženje proizvođača vina sa oznakom geografskog porekla Šumadija, Topola, Udruženje stočara Opštine Topola, Lovačko udruženje "Karadorđe", Centar za razvoj poljoprivrede i plasman poljoprivrednih proizvoda – Agrobiznis Centar Vinča, Topola.

Sprovedeno istraživanje je pokazalo da javne vlasti ne saraduju sa organizacijama civilnog društva kada je u pitanju oblast javno-privatnog partnerstva. Naime, sa jedne strane, zakonska regulativa ih na to ne obavezuje, dok su i kapaciteti predstavnika JLS koji se bave projektima JPP u Opštini prilično ograničeni. Iako je u toku pripreme projekata JPP uključeno veći broj osoba (predstavnici javnog sektora koji čine projektni tim), najčešće je za planiranje i realizaciju konkretnog projekta zadužena samo jedna osoba (iz sektora za javne nabavke). Kako je oblast javnih nabavki već dovoljno kompleksna, kao i zahtevna po pitanju potrebnog vremena za realizaciju svih javnih nabavki u okviru JLS, za rad na projektima javno-privatnog partnerstva ne ostaje mnogo vremena. U tom smislu, pokazalo se kao izuzetno važno odvojiti poslove koji se tiču javnih nabavki od pripreme i realizacije projekata JPP.

Predstavnici Opštine su veoma zainteresovani da stvore potrebne preduslove za uključivanje OCD u dijalog sa javnim vlastima kod projekata JPP. Iz tog razloga su izrađene preporuke koje imaju za cilj da stvore adekvatno pravno okruženje za uključivanje OCD u različitim fazama (od planiranja i definisanja ideja, preko sprovođenja, pa da evaluacije) kod projekata JPP. Ovaj pravni akt će biti usvojen od strane Skupštine Opštine Topola (Prilog 4.).

Grafikoni o udelu OCD koje su do sada bili uključene u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP i OCD koje imaju želju da se uključe u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP u Opštini Topola (Grafikon 6 i Grafikon 7).



Izvor: InTER, obrada autora

Studija slučaja - Opština Bečej

Opština Bečej se nalazi u Južnobačkom okrugu, u Autonomnoj Pokrajini Vojvodini. Prema popisu iz 2011. Opština Bečej ima nešto više od 37.000 stanovnika. Bečej je ekonomski centar na srednjem toku Tise kroz Srbiju i nalazi se na važnom putu koji povezuje Novi Sad i Suboticu.

Za svoj dobar privredni razvoj, opština Bečej najviše duguje tipičnim ravničarskim bogatstvima: plodnoj zemlji, vodnom fondu, zemnom gasu i izvorima termalne vode. Otuda je poljoprivreda zauzela prvo mesto u privrednom usponu opštine Bečej. Od ukupne površine opštine 48.653 ha, u poljoprivredne površine spada 42.538 ha ili 87,43%, dok na ostalo spada oko 12,5 %, tj. 6.115 ha. Kao posledica prirodnih i socio-kulturnih potencijala razvija se i agroindustrijski kompleks koji čini temelj ukupne industrijske proizvodnje (PIK Bečej koji se osim ratarstava i stočarstva bavi i preradom povrća i voća u svojoj radnoj jedinici „Flora-Bečej“, doradom semena, a kao posebno preduzeće se izdvojila „Pivara Bečej“).

Zahvaljujući dobro razvijenoj saobraćajnoj mreži, opština je ravnomerno povezana sa svim delovima Vojvodine. Drumskim saobraćajem opština je povezana sa skoro svim gradovima i drugim naseljima u Pokrajini. Auto put Beograd – Novi Sad – Subotica – Budimpešta je značajno poboljšao teretni i putnički transport u pravcu sever-jug. Kroz teritoriju opštine prolaze dva značajna plovna puta, reka Tisa i kanal Dunav-Tisa-Dunav, koji omogućavaju transport kabastih tereta (ugalj, drvo, nafta, građevinski materijal itd.), na najjeftiniji način.

Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP

Četiri organizacije civilnog društva su popunile upitnik struktuiran da se ustanovi stepen uključivanja građana u projekte JPP u Opštini Topola: NVO Zagrljaj, Logos T – udruženje stručnjaka za podršku deci i mladima Topola, Cvrčak – udruženje hranitelja Topola i Volonterski centar "Koraci" Topola. Pored toga, istraživanje je obuhvatilo i konsultativne procese sa drugim udruženjima koja su aktivna u Opštini: Udruženje penzionera Opštine Topola, Kulturno-umetničko društvo "OPLENAC", "Izvorske kapi", Topola, "Inicijativa za ruralni razvoj", Topola, Udruženje proizvođača vina sa oznakom geografskog porekla Šumadija, Topola, Udruženje stočara Opštine Topola, Lovačko udruženje "Karađorđe", Centar za razvoj poljoprivrede i plasman poljoprivrednih proizvoda – Agrobiznis Centar Vinča, Topola.

Stanje u oblasti JPP u Opštini Bečej

Opština Bečej ima 3 odobrena predloga projekta JPP. Svi projekti su ugovoreni i nalaze se u različitim fazama implementacije.

Tabela 3: Projekti JPP u Opštini Topola

Sektor	Status	Godina
Dimničarske usluge	Ugovoren	2018.
Rasveta	Ugovoren	2019.
DDD usluge	Ugovoren	2022.

Izvor: Portal javnih nabavki

Kao što je slučaj u Topoli, i Opština Bečej je imala potrebu da na što efikasniji način reguliše određene potrebe u oblasti komunalnih delatnosti (dimničarske usluge, rasvetu, kao i usluge dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije). Kako opština nije mogla da odvoji finansijska sredstva za potrebnu infrastrukturu i ljudske resurse, predstavnici lokalnih vlasti su odlučili da ove komunalne delatnosti povere javnom partneru, po modelu JPP.

Sva tri projekta JPP koji se sprovode u Opštini Bečej imali su sličan način pripreme i definisanja projektne ideje, kao i procesa ugovaranja. Kada se došlo do projektnih ideja, opština je oformila projektni tim koji su sačinjavali predstavnici različitih institucija, svi iz javnog sektora (javne nabavke, javno-komunalnog preduzeća, finansije i prava i sl.). Kao što je slučaj i u Opštini Topola, organizacije civilnog društva, kao i druge interesne grupe iz privatnog sektora nisu konsultovane.

I kod ovih projekata su se u toku sprovođenja pojavili određeni problemi, koji su mogli biti izbegnuti da je proces konsultacija bio inkluzivniji i uključio različite aktore iz privatnog i civilnog sektora. Prvi projekat JPP koji je realizovan u ovoj opštini bile su dimničarske usluge. Regulisanje ove oblasti bilo je od velikog značaja za opštinu, jer lokalno komunalno preduzeće nije imalo kapacitete da adekvatno sprovodi ovu uslugu, što je rezultiralo problemima u zaštiti životne sredine, kao i opasnost po bezbednost lokalnog stanovništva. Iako su građani trebali da budu najzainteresovaniji da se ova oblast adekvatno reguliše, kako nisu bili informisani o projektu, značaju i novonastalim obavezama, niti su bili uključeni u fazu planiranja, njihovo interesovanje za projekat (i novu uslugu) bilo je na veoma niskom nivou. Kao posledica, izostalo je plaćanje (od strane građana) usluge privatnom partneru. Ova situacija je mogla da dovede do raskida ugovora i potrebe za novim procesom izrade projekta JPP, da javni partner (Opština Bečej) nije počela sa naknadnim informisanjem građana o projektu. Značajna promotivna kampanja je sprovedena u lokalnoj zajednici, koja je povećala stepen izvršenja obaveza građana prema privatnom partneru i nastavljena je njegova implementacija.

Razvijenost civilnog sektora u Opštini Bečej

Kao što je slučaj i u Topoli, i Opština Bečej ima donekle razvijen civilni sektor. Međutim, istraživanje je pokazalo da je saradnja (određenih OCD) sa lokalnim vlastima u ovoj opštini veoma razvijena. Najprimetnija u oblasti pripreme lokalnog budžeta. Organizacija Bečejsko udruženje mladih (BUM) već nekoliko godina saraduje sa JLS u participativnom budžetiranju. Iako je ova saradnja započela kroz donatorski projekat, predstavnici javnih vlasti su prepoznali značaj uključivanja različitih aktera u ovaj proces i on je nastavljen i nakon što se donatorska podrška završila. Participativan proces koji se sprovodi u ovoj opštini u oblasti budžetiranja se može uzeti kao primer dobre prakse uključivanja građana i može biti replikovano i na druge oblasti.

„Sa Udruženjem BUM imamo odličnu višegodišnju saradnju. Oni su nam podrška u različitim aktivnostima koje sprovodimo, ali često i korektivni faktor zbog koga moramo da budemo bolji“ – predstavnik Opštine Bečej.

Predstavnici OCD iz Opštine Bečej, koji su konsultovani u toku pisanja Izveštaja (putem upitnika ili na organizovanim radionicama) takođe navode da postoji trend povećanja broja udruženja građana u ovoj opštini, kao i da taj broj raste iz godine u godinu. Istraživanje je pokazalo da je saradnja i umrežavanje među OCD veoma ograničena, kao i da im je potrebna podrška u tom smislu, pre svega kroz organizovanje zajedničkih aktivnosti.

Na održanom okruglom stolu u Opštini Bečej prisustvovalo je ukupno 6 lokalnih organizacija civilnog društva. Svi su se izjasnili da su zainteresovani da aktivnije bude uključeni u rad JLS, kao i za udruživanje sa drugim OCD.

Grafikoni o interesovanju intervjuisanih OCD za uključivanje u rad JLS i udruživanje sa drugim OCD u Opštini Bečej (Grafikon 8 i Grafikon 9).



Izvor: InTER, obrada autora

Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP

Dve organizacije civilnog društva su popunile upitnik strukturiran da se ustanovi stepen uključivanja građana u projekte JPP u Opštini Bečej: Bečejsko udruženje mladih (BUM) i Bečejski edukativni centar. Pored toga, istraživanje je obuhvatilo i konsultativne procese sa drugim udruženjima koja su aktivna u Opštini: KUD "Đido", Udruženje građana "Obrazovni impuls", Bečej, Udruženje Građana "Picoder" Bečej, Mađarsko kulturno društvo "Petefi Šandor", Bečej.

Kao što je slučaj sa Opštinom Topola, istraživanje je pokazalo da javne vlasti u Bečeju ne saraduju sa organizacijama civilnog društva kada je u pitanju oblast javno-privatnog partnerstva. Ipak, predstavnici lokalne samouprave su pokazali veliko interesovanje da uključe lokalne OCD u dijalog po ovom osnovu. Preporuke koje su izrađene u okviru projekta, a koje imaju za cilj da stvore adekvatno pravno okruženje za uključivanje OCD u različitim fazama (od planiranja i definisanja ideja, preko sprovođenja, pa da evaluacije) kod projekata JPP, će biti usvojene od strane Skupštine Opštine Topola. Ipak, iste će biti prilagođene i predate Opštini Bečej, koja je izrazila interesovanje da ih usvoji u okviru Antikorupcijskog plana, čija je izrada u toku.

Grafikoni o udelu OCD koje su do sada bile uključene u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP i OCD koje imaju želju da se uključe u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP u Opštini Topola (Grafikon 10 i Grafikon 11).



Izvor: InTER, obrada autora

Studija slučaja - Opština Plandište

Opština Plandište se prostire na 383 kilometra kvadratna jugoistočnog dela Vojvodine. Ova opština obiluje obradivim površinama, kanalskim potencijalima, bogatim lovnim terenima, naftnim poljima, parkovima, kao i dvorcima sa kraja 18. i početkom 19. veka. Demografski gledano spada u red srednje naseljenih opština u kojoj živi 11.336 stanovnika. Plandište, sedište opštine, ima 3.825 stanovnika. Nacionalna struktura stanovnika je bogata. Na ovim prostorima živi 20 nacija i etničkih grupa. Srpski, makedonski, mađarski, rumunski, i slovački jezici su ravnopravno u upotrebi u svim državnim institucijama. Opština Plandište je danas relativno siromašna, ekonomski na relaciji državna-akcionarska-privatna svojina, bez jakih i efikasnih strateških partnera. Ipak, s obzirom na to da teritorija opštine obiluje obradivim površinama, kanalskim potencijalima, bogatim lovnim terenima, naftnim poljima i parkovima, potencijala za razvoj itekako ima.

U opštini Plandište, prema zvaničnim podacima iz popisa poljoprivrede koji je Republički zavod za statistiku sproveo 2012. godine, 1944 gazdinstva koristi poljoprivredno zemljište. U najvećem broju imaju oranice i bašte, odnosno najčešće gaje kukuruz za zрно – njih 1054, a zatim soju – 950 gazdinstava. Prema broju slede poljoprivredna domaćinstva koja proizvode pšenicu i krupnik – 864 i suncokret (njih 224). Najveći broj gazdinstava su porodična (98,7%), a ostalo su pravna lica. Ukupno 106 gazdinstava specijalizovano je za tov svinja, njih 213 bavi se kombinovano ratarstvom, svinjama i živinom, međutim najviše je onih koji su specijalizovani za proizvodnju žitarica (1.011). Poljoprivredom se u Plandištu bavi 4.125 ljudi, a muškarci prednjače kada je reč o ukupnom broju. Kada je reč o nosiocima gazdinstava u Plandištu, muškarci su u prednosti sa 81,9%, dok je udeo žena mnogo manji i iznosi 18,1%.

Stanje u oblasti JPP u Opštini Plandište

I pored različitih razvojnih potencijala, Opština Plandište ne privlači puno privatnog kapitala. U opštini postoji samo jedan projekat javno-privatnog partnerstva, u oblasti rasvete. Projekat je odobren 2018. godine i potpisan je ugovor sa privatnim partnerom. Kao što je bio slučaj i sa prethodne dve opštine, ni Opština Plandište nije uključila organizacije civilnog društva, kao ni druge interesne grupe iz privatnog sektora u toku pripreme projekta JPP. Iako se u toku sprovođenja ovog projekta nisu pojavili problemi, najviše zbog jednostavnosti regulisanja oblasti rasvete, participacija građana i drugih aktera iz civilnog bi imala pozitivan uticaj na projekat. Takođe, inkluzijom različitih interesnih grupa u proces planiranja i definisanja ideja za potencijalne projekte JPP, ova opština bi sasvim sigurno imala više odobrenih predloga projekata.

Razvijenost civilnog sektora u Opštini Plandište

Opština Plandište ima veoma razvijenu saradnju sa lokalnim organizacijama civilnog društva. Iako je relativno mala opština (svega 11.000 stanovnika), poseduje značajan broj OCD koje su aktivne u različitim oblastima. Posebno je važno istaći da postoji volja sa strane lokalne samouprave da podrži lokalne OCD u različitim aspektima, a što značajno doprinosi razvoju civilnog sektora. Pored finansijske podrške koja se na godišnjem nivou odvaja iz lokalnog budžeta za OCD, ova opština pruža i druge vidove podrške. Primera radi, opština je obezbedila prevoz zainteresovanim predstavnicima OCD iz Plandišta do Opštine Bečej, gde se u okviru projekta održala radionica, sa ciljem da se ostvare novi kontakti i moguća saradnja između OCD iz različitih sredina.

„Veoma nam je teško da budemo finansijski održivi. Često nam izostaju sredstva za osnovne (režijske) troškove. Kao jedino rešenje vidimo zajedničko nastupanje sa drugim (razvijenijim) organizacijama kod traženja donatorske podrške“ – predstavnica OCD iz Plandišta.

Na održanoj radionici u Opštini Bečej prisustvovalo je ukupno 8 lokalnih organizacija civilnog društva. Kao što je bio slučaj i u druge dve opštine (Topola i Bečej), svi su se izjasnili da su zainteresovani da aktivnije bude uključeni u rad JLS, kao i za udruživanje sa drugim OCD.

Grafikoni o interesovanju intervjuisanih OCD za uključivanje u rad JLS i udruživanje sa drugim OCD u Opštini Plandište (Grafikon 12 i Grafikon 13).



Izvor: InTER, obrada autora

Ono što je zajedničko svim predstavnicima OCD u sve tri opštine su izjave da je finansijska održivost organizacija veoma teška i neizvesna. Ona se ogleda u lošoj infrastrukturi u kojoj rade, staroj opremi, kao i nepokrivenim režijskim troškovima. Velika većina OCD se oslanja isključivo na finansijsku podršku od strane lokalne samouprave, i imaju slabe kapacitete za *fund-raising*. Upravo iz tog razloga bi udruživanje sa drugim OCD imalo pozitivan uticaj na održivost civilnog društva kao i na njegov dalji razvoj.

Ovaj podatak nam govori da je potrebno obezbediti nove načine finansiranja udruženja, kao i raditi na jačanju njihovih kapaciteta za otvaranje prema alternativnim načinima održivosti, na primer kroz filantropska davanja, povećanje članstva, donacije, razvoj socijalnog preduzetništva i tome slično.

Saradnja sa civilnim sektorom u oblasti JPP

Šest organizacija civilnog društva su popunile upitnik struktuiran da se ustanovi stepen uključivanja građana u projekte JPP u Opštini Plandište: Aktiv žena Građanka, Udruženje invalida rada Plandište, Inicijativa za Plandište, Udruženje žena Jefimija, Udruženje NIS-Naftagas, KUD „Vuk Karadžić“. Pored toga, istraživanje je obuhvatilo i konsultativne procese sa drugim udruženjima koja su aktivna u Opštini: Udruženje građana makedonske nacionalne zajednice "Vardar-Plandište", Lovačko udruženje „Brzava“ Plandište.

Kao što je slučaj sa opštinama Topola i Bečej, istraživanje je pokazalo da javne vlasti u Opštini Plandište ne saraduju sa organizacijama civilnog društva kada je u pitanju oblast javno-privatnog partnerstva. Ipak, predstavnici lokalne samouprave su pokazali veliko interesovanje da uključe lokalne OCD u dijalog po ovom osnovu.

Grafikoni o udelu OCD koje su do sada bile uključene u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP i OCD koje imaju želju da se uključe u dijalog sa javnim vlastima u projektima JPP u Opštini Topola (Grafikon 10 i Grafikon 11).



Izvor: InTER, obrada autora

Zaključna razmatranja

Broj odobrenih projekata JPP u Srbiji imaju uzlazni trend i često predstavljaju jedino rešenje da se prevaziđu postojeći infrastrukturni problemi i unapredi efikasnost javnih usluga. Za uspeh ovih projekata osnovni preduslov je adekvatna zakonska regulativa, koja će omogućiti (i podsticati) dalji razvoj. Da bi se promenila (ili usvojila) zakonska regulativa na nacionalnom nivou često je potrebno dosta vremena, kao i inicijativa od strane različitih institucija i organa vlasti. Sa druge strane, donošenje pravnih akata na lokalnom nivou (u formi pravilnika ili preporuka) je dosta jednostavniji i brži proces, a može značajno doprineti stvaranju povoljnog okruženja za unapređenje projekata JPP.

Kako bi javne vlasti zadovoljile (rastuće) potrebe građana i poboljšale njihov kvalitet života, od vitalnog značaja da se u JPP uključe predstavnici civilnog društva, privatnog sektora i medija (model 4Ps). Ovaj model na prvom mestu treba da uključi sve aktere na koje će nova infrastruktura ili usluge imati uticaj i to pre početka projekta, tokom njegovog dizajna i implementacije, i nakon njegovog završetka.

Iako participacija civilnog i privatnog sektora u projektima od javnog značaja nije novost, model 4Ps prvenstveno predlaže ambicioznije i nove načine delovanja. S obzirom na to da je participacija širok termin, neophodno je postaviti jasne ciljeve, ali i napraviti razliku između participacije kao društvene aktivnosti i participacije kao učestvovanja u procesu donošenja odluka koja teži postizanju promene. Da bi se ostvarile pozitivne promene prvi korak je da se posebnim pravnim aktima prepozna obaveza konsultovanja građana, OCD, privatnog sektora, posebno na lokalnom nivou. Osim usvajanja pravnog okvira, odgovornost za sprovođenje inkluzivnije politike kod projekata JPP snose i organizacije civilnog društva, odnosno, njihova volja i ambicija da se aktivno uključe u ove projekte. Problem leži i u tome što donatorska zajednica ne prepoznaje dovoljno značaj finansiranja delovanja OCD u ovoj oblasti, samim tim interesovanje OCD za oblast javnih finansija sa fokusom na JPP je malo. Manji broj OCD koje prate oblast JPP su uglavnom dobili podršku u okviru mera za praćenje javnih finansija, transparentnosti rada javnih organa ili anti-korupcije. Međutim, ovi brojevi su marginalni i potrebno je aktivnije delovanje donatorske zajednice u ovoj oblasti. Činjenica je i da brojne OCD nemaju potrebnu ekspertizu, iskustvo, kapacitete i znanje u oblasti JPP, ali umrežavanjem i zajedničkim radom gde bi svaka organizacija doprinela u sektoru gde ima najviše znanja, njihov doprinos bi bio od izuzetnog značaja, pogotovo za lokalne projekte JPP.

Pored toga, evidentan je nedostatak sistemskog pristupa unapređenju procesa uključivanja OCD u dijalog sa javnim vlastima kod projekata JPP. U tom smislu, očekivano je da inicijativa za dijalog dođe od strane javnih institucija, što može da ima pozitivan uticaj na ceo proces jer su obično kreatori inicijativa imaju veću odgovornost, a samim tim i veću posvećenost njihovom ostvarenju. Uz zajedničke napore institucija, lokalnih samouprava i nevladinih

organizacija koje deluju zajedno i u istom cilju, koristeći koordinisane alate moguće je aktivnije promovisati aktivnu participaciju.

Istraživanje je pokazalo da nijedna od opština koje učestvuju u projektu nije uključila OCD u proces planiranja i sprovođenja projekata JPP. Neki od identifikovanih razloga su sledeći:

- izostanak pravnog okvira koji obavezuje ili stimuliše uključivanje građana i OCD u različitim fazama procesa JPP, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou;
- nedostatak ljudskih resursa u opštinama koji bi se bavili isključivo JPP na lokalnom nivou;
- sistematski pristup unapređenju procesa uključivanja OCD (edukacija, identifikacija interesnih grupa, prikupljanje i davanje relevantnih informacija).

Na osnovu iznetog proizilaze sledeće preporuke:

- Doneti pravne akte na lokalnom nivou koji će stvoriti podsticajno okruženje za veće uključivanje OCD u dijalog sa javnim vlastima kod projekata JPP. Primer preporuka koje je usvojila Opština Topola se nalazi u Prilogu 4. publikacije. Iste se mogu replikovati i u drugim JLS;
- Uključiti veći broj zaposlenih u okviru JLS koji će se baviti planiranjem, sprovođenjem, monitoringom i evaluacijom projekata JPP. Nedovoljni ljudski kapaciteti koji se u okviru opštine bave ovim projektima značajno otežavaju dalji razvoj;
- Uvesti sistematski pristup uključivanju građana i OCD u projekte JPP. U širem smislu, ova preporuka se odnosi na edukaciju predstavnika OCD i uspostavljanje dvosmerne komunikacije između predstavnika JLS i OCD. U užem smislu se odnosi na definisanje jedinstvenog pristupa za svaki projekat JPP (odabir prikladnih alata i mehanizama za uključivanje različitih interesnih grupa u zavisnosti od sektora gde se projekat sprovodi);
- Kontinuirano raditi na senzibilizaciji donosioca odluka o važnosti učešća OCD u dijalogu sa javnim vlastima u oblasti JPP. Promotivne kampanje i zagovaranje treba da se fokusiraju na adekvatnu i aktivnu participaciju različitih aktera, imajući u vidu da participacija nije cilj sama po sebi, već predstavlja alat za stvaranje kvalitetnijih javnih politika, za bolju artikulaciju interesa građana i OCD, ali i za jačanje njihovih kapaciteta i osnaživanje;
- OCD i javne institucije treba da u što većoj meri razvijaju zajedničke inicijative (i projekte) sa ciljem da se unapredi međusobna saradnja i komunikacija (pogotovo na lokalnom nivou). Svaki zajednički sproveden projekat će imati pozitivan uticaj na razvijanje dobrog odnosa i povećanju poverenja između civilnog i javnog sektora, što je preduslov za uspešnu saradnju.

Preporuke koje su formulisane na osnovu informacija dobijenih od strane predstavnika javnih vlasti i OCD u opštinama Topola, Plandište i Bečej, a koje se odnose specifično na uključivanje OCD u projekte JPP, sa posebnim akcentom na fazu planiranja su sledeće:

- **Uspostaviti praksu da se organizuju inicijalni (pripremni) sastanci sa predstavnicima opštine, komunalnim i drugim javnim preduzećima, organizacijama civilnog društva i medijima, gde će se definisati razvojne potrebe na lokalnu.** Neke ideje se mogu sprovesti po modelu JPP, a druge finansirati iz alternativnih izvora (donatorska pomoć, nacionalne subvencije, lokalni budžet). Ovakvi sastanci su značajni i za edukaciju različitih aktera, testiranjem ideja i zajedničkom diskusijom da li je izvodljiva i po kom modelu se može sprovesti;
- Nakon inicijalnih sastanaka, **organizovati radionice na kojima će se mapirati potencijalni projekti JPP koji će doprineti (ekonomskom i socijalnom) razvoju JLS.** Radionice bi trebalo da obuhvate užu ciljnu grupu neko inicijalni sastanci (targetirane predstavnike javnog sektora, civilnog društva i privatnog sektora). Nakon radionica, jedno lice bi trebalo da integriše ideje u mapu projekata (voditi računa da se na mapu nađu samo oni projekti koji su izvodljivi);
- **Izrađene mape potencijalnih projekata JPP putem različitih komunikacionih kanala podeliti sa građanima,** koji mogu da se opredele koji su projekti njima najznačajniji (npr. u formi glasanja). Ovde je potrebno imati u vidu da se za različite strukture građana moraju prilagoditi alati i mehanizmi koji će se koristiti za komunikaciju sa njima.
- **Rangiranje predloga projekta u skladu sa glasanjem i odabir onih sa najviše glasova.**

Sličan model uključivanja OCD i građana kod projekata JPP se već godinama koristi u razvijenim zemljama Evrope (kao što je npr. Norveška), a predstavljen model je prilagođen da odgovara lokalnim potrebama. Dodatno, sličan princip je moguće primenjivati i na pokrajinskom i nacionalnom nivou. Važno je naglasiti da je kod procesa uključivanja građana i OCD ključno ostvariti kontinuitet, jer *ad hoc* i povremene inicijative ne mogu da doprinesu stvaranju poverenja između javnih vlasti i OCD niti da doprinesu dugoročnoj saradnji.

Literatura

1. Jovanović A., Vojnović J., Jang D., Vlašković V., Nikolin S., „Izazovi u pripremi i sprovođenju projekata javno-privatnog partnerstva u jedinicama lokalne samouprave i primeri dobre prakse“, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Beograd, 2022.
2. Gretschel and Levamo, Youth Participation Good Practices in Different Forms of Regional and Local Democracy, Finnish Youth Research Network and Finnish Youth Research Society Internet publications 69.
3. Jovanović Andrijana, „Direktive Evropske unije u oblasti javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva“, Institut za političke studije, Beograd, 2019.
4. Stakić, B, Vasić, D, Ćurković V, „Ulaganja kapitala putem javno-privatnog partnerstva i koncesija“, Univerzitet Union Nikoa Tesla, Fakultet za posleovne studije i pravo, Beograd, 2015.
5. UNECE, “Guiding Principles on People-first Public-Private Partnerships in support of the United Nations Sustainable Development Goals. Note by the secretariat” (ECE/CECI/2019/5), Working Party on Public-Private Partnerships, 2019.
6. Vlašković, V., Milenković M., Majstorović E., Mijačić D. „Studije slučaja: Transparentnost projekata JPP u Srbiji“, Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER), Beograd, 2019.
7. <https://jsd-africa.com/Jsda/Vol14N6-Fall2012B/PDF/Public%20Private%20People%20Partnership%20for%20Sustainable.AjiAjib%20Lanre.pdf>
8. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1128939/FULLTEXT01.pdf>
9. https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/Poglavlje-1_Javno-Privatno-Partnerstvo-Uvod-i-Pregled.pdf
10. <https://core.ac.uk/download/pdf/197792216.pdf>
11. <https://rm.coe.int/civil-participation-in-decision-making-processes-an-overview-of-standa/1680701801>
12. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016)
13. Zakon o javnim nabavkama ("Sl. glasnik RS", br. 91/2019)
14. Zakon o komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018)
15. Strategija održivog razvoja Opštine Topola,
16. Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Opštine Topola,
17. Program razvoja turizma Topola/Oplenac 2017-2021.

Prilozi

Prilog 1. Infografik 1



Ovaj projekat finansira
Evropska unija



DIJALOG PROMENA

**UNAPREĐENJE DIJALOGA IZMEĐU ORGANIZACIJA
CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNIH VLASTI KOD
PROJEKATA JPP NA LOKALNOM NIVOU**

Sprovodi Institut za teritorijalni ekonomski razvoj (InTER),
Beograd

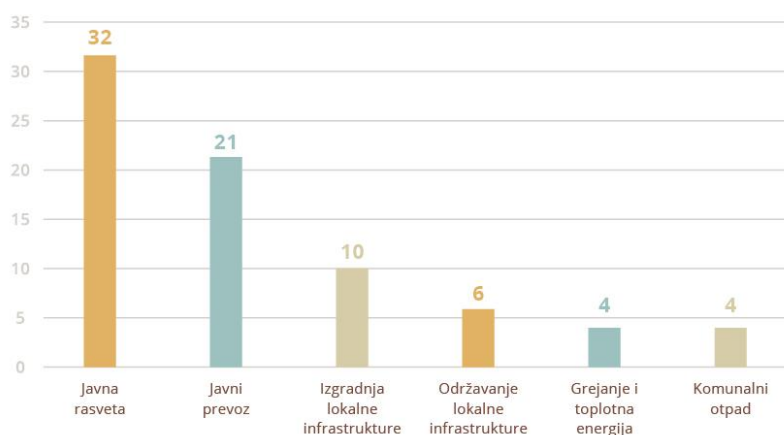
Finansiran od strane Beogradske otvorene škole (BOŠ), kroz
program "Dijalog promena: Podrška reformama kroz saradnju
organizacija civilnog društva i javnih vlasti".

Projekat ima za cilj da doprinese demokratskom razvoju kroz
unapređenje javnih politika i dijaloga u oblasti JPP u Srbiji, kao i
da doprinese većem stepenu uključivanja OCD u proces
planiranja i donošenja odluka kod projekata JPP na lokalnom
nivou. Tri opštine u Srbiji učestvuju u projektu: Topola,
Plandište i Bečej.

**JAVNO-PRIVATNO PARTNERSTVO PREDSTAVLJA DUGOROČNU
SARADNJU IZMEĐU JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA KOD
ZAJEDNIČKOG SPROVOĐENJA PROJEKATA OD JAVNOG ZNAČAJA.**



ODOBRENI PROJEKTI JPP U SRBIJI PO OBLASTIMA



Od ukupno 209 odobrenih projekata JPP, njih 75 je ugovoreno, što predstavlja blizu 36% (javni ugovori koji su objavljeni na Portalu javnih nabavki/Javni ugovori JPP).

OPŠTINA	BROJ ODOBRENIH JPP	OBLAST
TOPOLA	5	Prevoz, otpad, rasveta, održavanje grobalja, prevoz
PLANDIŠTE	1	Rasveta
BEČEJ	3	Dimničarske usluge, rasveta, DDD

Извор: Портал јавних набавки, децембар 2021, обрађено од стране ИНТЕР-а

PRELIMINARNI NALAZI

- Organizacije civilnog društva (OCD) nisu uključene ni u jednoj fazi sprovođenja JPP projekata, prvenstveno zato što ne postoji zakonska regulativa koja reguliše tu oblast;
- Generalno je slabo interesovanje OCD da se uključe u početne faze JPP;
- Ne postoje mehanizmi za informisanje građana o načinima uključivanja u proces planiranja JPP;
- Ne postoje mehanizmi za razmatranje predloga građana u oblasti JPP;
- Primetan je trend porasta broja odobrenih JPP u Srbiji ➡ raste potreba za uključivanjem OCD ➡ JPP koji uključuju građane (posebno u fazu planiranja) su efikasniji, efektivniji i više održivi;

Prilog 1. Infografik 2





Ovaj projekat finansira
Evropska unija




TERENSKO ISTRAŽIVANJE U OKVIRU PROJEKTA „UNAPREĐENJE DIJALOGA IZMEĐU ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA I JAVNIH VLASTI KOD PROJEKATA JPP NA LOKALNOM NIVOU“ SPROVEDENO JE U TRI OPŠTINE U SRBIJI: TOPOLA, BEČEJ I PLANDIŠTE. INTERVJUISANI SU PREDSTAVNICI SVE TRI LOKALNE SAMOUPRAVE, LOKALNE ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA, PREDSTAVNICI RELEVANTNIH INSTITUCIJA NA NACIONALNOM NIVOU, KAO I MEDIJI.

OPŠTI NALAZI

- 

POSTOJI TREND POVEĆANJA BROJA UDRUŽENJA GRAĐANA. IPAK, EVIDENTNO JE DA POSTOJI OPŠTI NEDOSTATAK STRATEŠKIH PRAVACA U NJIHOVOM RADU.
- 

OCD IMAJU VELIKA OČEKIVANJA OD DRŽAVE, KAKO U SMISLU OBEZBEĐIVANJA PODSTICAJNOG OKRUŽENJA ZA NJIHOV RAZVOJ (PRAVNI I PORESKI OKVIR), TAKO I U SMISLU FINANSIRANJA.
- 

UMREŽAVANJE IZMEĐU OCD JE NA VEOMA NISKOM NIVOU, TE IM JE POTREBNA SNAŽNA PODRŠKA OD STRANE RAZLIČITIH INSTITUCIJA, KAKO BI SE CIVILNI SEKTOR OSNAŽIO

INTERESOVANJE INTERVJUISANIH OCD ZA UKLJUČIVANJE U RAD JLS I UDRUŽIVANJE SA DRUGIM OCD U OPŠTINAMA TOPOLA, PLANDIŠTE I BEČEJ.



Ono što je zajedničko predstavnicima OCD u sve tri opštine su izjave da je finansijska održivost organizacija veoma teška i neizvesna.

Ona se ogleda u lošoj infrastrukturi u kojoj rade, staroj opremi, kao i nepokrivenim režijskim troškovima.



Velika većina OCD se oslanja isključivo na finansijsku podršku od strane lokalne samouprave, i imaju slabe kapacitete za *fund-raising*.

Upravo iz tog razloga bi udruživanje sa drugim OCD imalo pozitivan uticaj na održivost civilnog društva kao i na njegov dalji razvoj.



OCD KOJE SU UKLJUČENE U DIJALOG SA JAVNIM VLASTIMA U PROJEKTIMA JPP I OCD KOJE IMAJU ŽELJU DA SE UKLJUČE U DIJALOG U OPŠTINAMA TOPOLA, PLANDIŠTE I BEČEJ



PREDSTAVNICI SVE TRI OPŠTINE SU POKAZALI VELIKO INTERESOVANJE DA UKLJUČE LOKALNE OCD U DIJALOG SA JAVNIM VLASTIMA KOD PROJEKATA JPP.

Opština Topola ima donekle razvijen civilni sektor, uglavnom su to udruženja koja svoje aktivnosti realizuju na dobrovoljnom radu članova. Opština je pokazala ozbiljnu posvećenost uključivanju OCD u dijalog sa javnim vlastima kod projekata JPP – usvojen podsticajni pravni akt u formi preporuke.

U **Opštini Bečej**, saradnja manjeg broja OCD sa lokalnim vlastima je veoma razvijena, a najprimetnija u oblasti participativnog budžetiranja.

Opština Plandište ima veoma razvijenu saradnju sa lokalnim organizacijama civilnog društva, kao i volju za podršku ovom sektoru u različitim formama (povezivanje, podsticaji i sl.).

DO SADA NIJEDNA JLS NIJE UKLJUČILA OCD U PROCES PLANIRANJA I SPROVOĐENJA PROJEKATA JPP

NEKI OD RAZLOGA

- IZOSTANAK PRAVNOG OKVIRA, KAKO NA NACIONALNOM TAKO I NA LOKALNOM NIVOU (OBAVEZUJUĆA I PODSTICAJNA LEGISLATIVA)
- NEDOSTATAK RESURSA U JLS KOJI BI SE BAVILI ISKLJUČIVO JPP NA LOKALNOM NIVOU
- SISTEMATSKI PRISTUP UNAPREĐENJU PROCESA UKLJUČIVANJA OCD (EDUKACIJA, IDENTIFIKACIJA INTERESNIH GRUPA, PRIKUPLJANJE I DAVANJE RELEVANTNIH INFORMACIJA)

PREPORUKE

- DONETI PRAVNE AKTE NA LOKALNOM NIVOU KOJI ĆE STVORITI PODSTICAJNO OKRUŽENJE ZA VEĆE UKLJUČIVANJE OCD U DIJALOG SA JAVNIM VLASTIMA KOD PROJEKATA JPP
- UKLJUČIVANJE VEĆEG BROJA ZAPOSLENIH U OKVIRU JLS DA SE BAVE PLANIRANJEM, SPROVOĐENJEM, MONITORINGOM I EVALUACIJOM PROJEKATA JPP
- UNAPREĐEN SISTEMATSKI PRISTUP UKLJUČIVANJU GRAĐANA I OCD U PROJEKTE JPP. U ŠIREM SMISLU, EDUKACIJA GRAĐANA I USPOSTAVLJANJE DVOSMERNE KOMUNIKACIJE IZMEĐU PREDSTAVNIKA JLS I OCD. U UŽEM SMISLU, DEFINISANJE JEDINSTVENOG PRISTUPA ZA SVAKI PROJEKAT JPP (ODABIR PRIKLADNIH ALATA I MEHANIZAMA ZA UKLJUČIVANJE RAZLIČITIH INTERESNIH GRUPA)

Prilog 2. Upitnik za jedinice lokalne samouprave (JLS)

1. Koliko projekata javno-privatnog partnerstva sprovodi JLS ili drugo javno preduzeće na teritoriji Vaše opštine?
2. U kojoj fazi su projekti JPP? Kada je odobren, ugovoren, poništen (odgovoriti za svaki ponaosob)
3. Da li ste u nekoj formi konsultovali građane u početnoj fazi (pripremanja) projekta JPP? (odgovoriti za svaki JPP ponaosob)
4. Da li ste u nekoj formi konsultovali građane u nekoj od narednih fazi implementacije projekta JPP? U kojoj i na koji način? (odgovoriti za svaki JPP ponaosob)
5. Da li Vaša opština ima unapred definisana polja (oblasti) u kojima će obavezno konsultovati građane putem različitih mehanizama? Ukoliko ima, koje su to oblasti?
6. Da li Vaša opština ima usvojen dokument (uredbu, kodeks) kojim iskazuje svoju posvećenost jačanju učešća građana u radu opštine? Ukoliko ima, dostaviti naziv dokumenta i godinu kada je usvojen?
7. Da li Vaša opština ima formalizovano radno mesto ili organizacionu jedinicu koja se bavi podsticanjem učešća građana u radu opštine? Ukoliko ima, dostaviti naziv radnog mesta ili organizacione jedinice.
8. Da li Vaša opština vodi evidenciju do sada korišćenih mehanizama učešća građana, sa ishodom mehanizama koji su korišćeni? Ukoliko vodi, da li je evidencija do sada korišćenih mehanizama neposrednog učešća građana objavljena/javno je dostupna?
9. Da li je Vaša opština je u poslednjih pet godina aktivno pozivala građane da dostave predloge za projekte JPP? Ukoliko jeste, na koji način?
10. Da li Vaša opština ima lice u čijem je opisu posla da pruža pomoć građanima oko formalno-pravne organizacije korišćenja mehanizama učešća građana u poslovima opštine u oblasti JPP?

11. Da li na internet prezentaciji JLS postoje informacije o načinima na koje građani mogu neposredno učestvovati u radu JLS u oblasti JPP (propisi, uputstva, modeli obrazaca, procedure)?
12. Da li Vaša opština ima uspostavljen delotvoran i efikasan mehanizam da razmatra predloge građana koji stignu u različitoj formi (građanske inicijative i sl.)?
13. Da li Vaša opština ima uspostavljen delotvoran i efikasan mehanizam da odgovori na predloge građana koji su pristigli (bez obzira da li ih odbija ili usvaja), sa obrazloženjem o razlozima odbijanja?
14. Da li Vaša opština ima profil na *Facebook*-u, *Twitter*-u ili nekom drugom socijalnom servisu koji omogućava da građani ostavljaju svoje komentare i predloge u oblasti JPP?
15. Na koji način ste do sada uključivali građane u proces planiranja ili donošenja odluka na lokalnom nivou?

Prilog 3. Upitnik za organizacije civilnog društva (OCD)

1. Da li ste upoznati sa projektima javno-privatnog partnerstva koji se sprovode na teritoriji Vaše opštine? U kojoj meri?
2. Da li ste na neki način bili konsultovani od strane JLS ili nekog drugog javnog tela u nekoj od faza implementacije ili pripreme JPP? (odgovoriti za svaki JPP ponaosob)
3. Da li ste na neki način bili konsultovani od strane JLS ili nekog drugog javnog tela u nekim drugim oblastima (budžetiranje i dr.)? Ukoliko jeste, koje su to oblasti? Na koji način ste bili konsultovani?
4. Da li je Vaša organizacija ikada bila pozvana od strane JLS ili drugog javnog tela da dostavi predloge za projekte JPP? Ukoliko jeste, na koji način?
5. Da li ste imali (imate) predloge koje biste dostavili JLS ili drugom javnom telu za projekte JPP na teritoriji Vaše opštine?
6. Da li smatrate da bi Vaša opština trebalo da ima lice u čijem bi opisu posla bilo da pruža pomoć građanima (organizacijama civilnog društva) kako bi mogli aktivno da učestvuju u dijalogu i saradnji sa JLS u različitim oblastima (uključujući JPP)?
7. Da li smatrate da bi na internet prezentaciji Vaše opštine trebalo da postoje informacije o načinima na koje građani (organizacije civilnog društva) mogu učestvovati u radu JLS u oblasti JPP (propisi, uputstva, modeli obrazaca, procedure)?
8. Da li smatrate da bi Vaša opština trebala da ima uspostavljen delotvoran i efikasan mehanizam da razmatra predloge građana (organizacija civilnog društva), bez obzira da li ih odbija ili usvaja, sa obrazloženjem o razlozima odbijanja?
9. Da li smatrate da bi Vaša opština trebala imati ažuriran profil na *Facebook*-u, *Twitter*-u ili nekom drugom socijalnom servisu koji bi omogućio da građani (organizacije civilnog društva) ostavljaju svoje komentare i predloge u oblasti JPP?

Prilog 4. Preporuke za postupanje organa i službi Opštine Topola u oblasti participacije građana u vezi sa realizacijom JPP projekata

Na osnovu članova 6. i 139. Statuta opštine Topola („Službeni list opštine Topola“, broj/19) Skupština opštine donosi:

PREPORUKE ZA POSTUPANJE ORGANA I SLUŽBI OPŠTINE TOPOLA U OBLASTI PARTICIPACIJE GRAĐANA U VEZI SA REALIZACIJOM JPP PROJEKATA

Preambula

Imajući u vidu:

- da je donet Zakon javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016) još 2011. godine;
- da je na osnovu člana 9. Zakona komunalnim delatnostima ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 104/2016 i 95/2018) definisano da se na postupak poveravanja obavljanja komunalne delatnosti čije se finansiranje obezbeđuje iz budžeta jedinice lokalne samouprave, odnosno čije se finansiranje obezbeđuje u celosti ili delimično naplatom naknade od korisnika komunalnih usluga, primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje javno-privatno partnerstvo i koncesije;
- da je na osnovu člana 2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama ("Sl. glasnik RS", br. 88/2011, 15/2016 i 104/2016) definisano da se na sva ulaganja sredstava u javnoj svojini u zajedničko privredno društvo sa privatnim partnerom isključivo radi realizacije projekata javno-privatnog partnerstva, primenjuju odredbe ovog zakona, kao i odgovarajuće odredbe zakona i drugih propisa kojima se uređuje javna svojina i budžetski sistem;
- da je uz opšti normativni okvir kojim je uređena participacija građana u obavljanju poslova na lokalnom nivou u Republici Srbiji (Zakon o lokalnoj samoupravi ("Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon), Zakon o referendumu i narodnoj inicijativi ("Sl. glasnik RS", br. 111/2021 i 119/2021), Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (Sl. glasnik RS br. 120/04 , 54/07 , 104/09 , 36/10 , 105/21), Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa utvrđene Zaključkom Vlade Republike Srbije 05 broj 011-8872/2014 od 26. avgusta 2014. godine i dr.) od značaja za ovo pitanje

odgovarajuće odredbe Statuta Opštine Topola koje se odnose na neposredno učešće građana u vršenju poslova izvornog delokruga.

Član 1.

Cilj ovih Preporuka je se unapredi ostvarenje ciljeva definisanih višim pravnim aktima koji se odnose na participaciju građana u vršenju javne vlasti kao što su učešće u ostvarivanju lokalne samouprave putem građanske inicijative, zbora građana, referendumu, drugih oblika učešća građana u obavljanju poslova Opštine, ostvarivanje javnosti rada putem izdavanja biltena, informatora, preko sredstava javnog informisanja, prezentovanjem odluka i drugih akata javnosti i postavljanjem internet prezentacije; organizovanjem javnih rasprava; organizovanjem javnih slušanja i u drugim slučajevima utvrđenim statutom i drugim aktima organa Opštine Topola, a u vezi sa realizacijom JPP projekata.

Član 2.

Organi i službe Opštine Topola prihvataju obavezu da organizuju i sprovode javne rasprave kao važan element za povećanje transparentnosti i participacije javnosti u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Javna rasprava predstavlja skup različitih aktivnosti, preduzetih u unapred predviđenom vremenskom okviru, u cilju pribavljanja predloga i stavova građana o nacrtu nekog akta.

Javna rasprava obavezno uključuje organizovanje najmanje jednog otvorenog sastanka predstavnika nadležnih organa Opštine, odnosno javnih službi sa zainteresovanim građanima, predstavnicima udruženja građana i sredstava javnog obaveštavanja (okrugli stolovi, fokus grupe, radionice, tribine, prezentacije, on lajn savetovanje i sl.) i prikupljanje predloga, sugestija i mišljenja građana i ostalih učesnika u javnoj raspravi u pisanoj ili elektronskoj formi.

Organ nadležan za organizovanje javne rasprave je dužan da građanima iz svih delova Opštine omogući učešće u javnoj raspravi.

Organizator javne rasprave treba da objavljuje obrazložene odgovore na sve dobijene predloge, individualno ili u okviru opšteg izveštaja o održavanju javne rasprave.

Član 3.

Organi i službe Opštine Topola se obavezuju da vode ažurnu internet prezentaciju sa osnovnim podacima u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Član 4.

Predsednik opštine Topola bi trebalo da ima ustaljenu praksu održavanja konferencija za medija u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Organi i službe Opštine Topola bi najmanje jednom u šest meseci trebalo da izdaju saopštenja za medije i da obavestavaju građane o bitnim događajima u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Organi i službe Opštine Topola bi trebalo da vrši distribuciju publikaciju o svom radu (izveštaj o radu/informacije o bitnim novinama u radu) širokom krugu lica, odnosno ciljnim grupama kojima su namenjene, na primer, kroz slanje na mejling liste, poštom i slično, u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Član 5.

Organi i službe Opštine Topola će predvideti posebno radno mesto ili formirati službu za podsticanje participacije građana u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou koja bi bila zadužena za uključivanje savremenih metoda participacije građana u donošenje odluka, za preciznu formulaciju građanske volje i njeno usmeravanje ka odgovarajućim gradskim organima i telima, za smanjivanje razlika u „osetljivosti“ pojedinih gradskih uprava na zahteve građana, te za opšte praćenje kvaliteta odnosa građana i uprave kroz integrisanu analizu prakse pojedinih gradskih organa i službi.

Lice ili služba iz stava 1. ovog člana će voditi evidenciju o korišćenim mehanizama neposrednog učešća građana, sa ishodima mehanizama koji su korišćeni, koja bi trebalo da bude objavljena/javno dostupna.

Lice ili služba iz stava 1. ovog člana jednom godišnje obilaziti mesne zajednice radi konsultacija sa zainteresovanim građanima o potrebama u pogledu komunalnih delatnosti i infrastrukture radi planiranja budućih JPP projekata.

Organi i službe Opštine Topola treba da aktivno pozivaju građane da dostave predloge u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou, kroz građanske inicijative.

Na internet prezentaciji Opštine Topola treba da budu objavljene informacije o načinima na koje građani mogu neposredno učestvovati u radu Opštine Topola u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Organi i službe Opštine Topola treba da uspostave efikasan i delotvoran mehanizam za razmatranje predloga građana (npr. Popunjavanje on lajn upitnika, aplikacije za glasanje na internet prezentaciji Opštine..).

Organi i službe Opštine Topola treba da uspostave efikasan i delotvoran mehanizam za slanje odgovora na predloge građana, sa obrazloženjem o razlozima odbijanja ukoliko su isti odbijeni.

Član 6.

Organi i službe Opštine Topola prihvataju obavezu da omoguće što veće moguće učešće organizacija civilnog društva u procesu usvajanja predloga projekata JPP ili koncesionih akata, kao i realizacije javnih ugovora na lokalnom nivou.

Prilog 5. Lista intervjuisanih osoba

Ime i prezime	Funkcija/institucija	Lokacija
Andrijana Jovanović	Zamenik predsednika, Komisija za JPP	Beograd
Edi Majstorović	Programski direktor za sistem lokalne samouprave , Stalna konferencija gradova i opština (SKGO)	Beograd
Prof. dr Budimir Stakić	Profesor, Univerzitet Megatrend	Beograd
Jugoslava Vojnović	Šef pravne službe, Kancelarija za mlade, Gradska uprava Beograd	Beograd
Jovana Topić	Odeljenje za javne nabavke, Opština Bečej	Bečej
Aleksandar Đekić	Predsednik, Bečejsko udruženje mladih (BUM)	Bečej
Mirjana Ćirić	Odeljenje za javne nabavke, Opština Topola	Topola
Vladimir Radenković	Predsednik Skupštine Opština Topola	Topola
Igor Petrović	Predsednik Opštine Topola	Topola
Danijela Pantić	Savetnik, Opština Topola	Topola
Aleksandra Odavić Mak	Načelnica opštinske uprave, Opština Plandište	Plandište
Svetlana Tadić	Odeljenje za društvene delatnosti i poslove organa opštine, Opština Plandište	Plandište
Rodika Grujesku	Odeljenje za informisanje i novinarstvo, Opština Plandište	Plandište
Sandra Nikolić	Privredna komora Beograd	Beograd
Željko Stevanović	Privredna komora Beograd	Beograd



**INSTITUT ZA TERITORIJALNI
EKONOMSKI RAZVOJ (INTER)
VLAJKOVIĆEVA 29
11000 BEOGRAD
+381 (0)11 3246 766
WWW.REGIONALNIRAZVOJ.ORG
OFFICE@REGIONALNIRAZVOJ.ORG**