

4 Спровођење Закона о процени утицаја на животну средину и реформа локалне политике заштите животне средине



КЉУЧНЕ ПОРУКЕ:

Више од 25% локалних самоуправа у Србији нема довољно добро организовану службу која би могла квалитетно да спроводи законске обавезе процене утицаја на животну средину.

Чак 82% анкетираних представника локалних самоуправа сматра да је учешће јавности у процесу доношења одлука у вези процене утицаја недовољно.

У децембру 2004. године је у Србији усвојен Закон о процени утицаја на животну средину, доневши новине у рад државних органа на свим нивоима и прилагођавање јавног живота новим правилима. Као и код других промена које узрокују нове процедуре, организационе облике и начине рада, и у случају овог закона, врло брзо након његовог усвајања, примећене су одређене тешкоће са применом. Како би се ове тешкоће превазишле, у мају 2009. године усвојене су измене и допуне постојећег Закона и сет нових закона. Новом регулативом, неке надлежности су пренете на локални ниво, стварајући обавезе локалним самоуправама да се баве могућим ефектима нових инвестиција на квалитет животне средине. Како бисмо утврдили фактичко стање, током истраживања спровели смо анкету, тражећи од свих локалних самоуправа у Србији одговоре на питања о томе која су њихова запажања, какве су локална пракса и искуства у примени Закона.

Недовољно спровођење Закона о процени утицаја на животну средину – Више од 25% локалних самоуправа у Србији нема довољно добро организовану службу која би могла квалитетно да спроводи законске обавезе. У већини таквих општина нема запосленог стручног сарадника заштите животне средине, чија је функција координација послова везаних за

спровођење Закона, већ те послове најчешће обавља инспектор заштите животне средине. То је посебно проблематично, јер је посао инспектора надзор спровођења мера које налаже надлежни орган, те у овом случају иста особа и налаже мере и надзире њихово спровођење. Други облик истог проблема видљив је у општинама које имају запосленог стручног сарадника заштите животне средине, а немају инспектора, што ствара сличне проблеме, а постоји и пример где ни на једном од ова два места нема запослених. Неповољно стање углавном влада у недовољно развијеним подручјима, и тако доприноси повећању постојећих и стварању нових негативних аспеката неразвијености. Све ово утиче на немогућност потпуне примене закона, што га у одређеној мери обесмишљава или чини нефункционалним.

Учешће јавности у процесу одлучивања – Закон по својој суштини треба да обезбеди транспарентност података и радњи везаних за делатности које би могле негативно утицати на животну средину. Зато је недовољно учешће јавности главни проблем у стварању могућности да грађани утичу на одлуке значајне за заједничку еколошку будућност. Чак 82% анкетираних представника локалних самоуправа сматра да је учешће јавности у процесу доношења одлука у вези процене утицаја недовољно. Наводимо неке могуће разлоге за овакво стање:



а) Облици информисања јавности о захтевима зависе од општине до општине, с тим да могу имати различите и озбиљне недостатке. Надлежни у општинским управама скоро у потпуности испуњавају законску обавезу обавештавања јавности о пристиглим захтевима нових инвестиција, што потврђује 98% анкетираних.

б) Неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања. Овај проблем превазилази питање примене Закона о процени утицаја на животну средину, већ се односи на развој демократије у целини и углед институција.

в) Уочено је често изостајање стратешког деловања локалних самоуправа, односно, изостанак програма анимирања грађанства да учествује у процесу доношења одлука. Оваква пракса на нивоу локалне заједнице је потпуно смислена и постоји у земљама ЕУ (на пример у Шведској).

На питање „Колико је захтева везаних за поступак процене утицаја на животну средину добио надлежни орган за заштиту животне средине у вашој општини током 2011. године“, 34% локалних самоуправа је одговорило 1 – 5 захтева, 29% је одговорило 6 – 10 захтева, а 24% је одговорило 11 – 30 захтева. Општи је утисак да у локалне еколошке службе у Србији током једне године стигне значајан број захтева везаних за поступак процене утицаја.

Истражујући начине како надлежни органи информишу јавност, испитаницима смо понудили неколико опција: а) путем огласа у локалном или регионалном листу; б) путем огласа у локалним или регионалним електронским медијима; в) слањем дописа еколошким НВО; г) на неки другачији начин (навести који). Око 24% општина, обавештава јавност једино путем огласа у локалном листу. Са

одговорима који поред овог садрже и различите комбинације других, огласи у новинама се наводе у укупно 74% локалних самоуправа. Једино путем огласа у локалним или регионалним електронским медијима становништво информише 8% општина, с тим да у различитим комбинацијама одговора та варијанта се појављује у укупно 53% општина. Чак 71% општина не информише еколошке НВО.

На питање „Да ли, осим обавештавања, надлежни органи предузимају и друге мере анимирања заинтересоване јавности за учешће у процесу доношења одлука о захтевима за процену утицаја?“, добијени су одговори по којима је чак 67% општина одговорило негативно, а само 29% позитивно. Од оних чија је изјава била потврдна, чак 62% по свему судећи није разумело питање, већ су у одговорима додавали облике обавештавања, или су помињали радње које су обавезне током процеса доношења одлука. Само 10% локалних самоуправа заиста врше неки од облика анимирања, и то ако претпоставимо да су испитаници били објективни и искрени. Осталих 90%, осим законском минимуму, не чини ништа на додатном анимирању јавности да учествује у процесу одлучивања. Овај изостанак чињења није кршење Закона, али није у духу добре демократске праксе, те се не може очекивати успешна примена закона.

Кад је у питању сарадња са стручњацима који имају специфична знања о могућем угрожавању животне средине, чак 88% испитаника наводе да је током процеса одлучивања оваква сарадња постојала. Значајно су другачији одговори на питање да ли надлежни орган покреће иницијативе сарадње заинтересованих грађана и независних стручњака. Овога пута 38% дало је негативан одговор, 7% посто испи-

Неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања, као једини одговор заокружило је само 2% представника локалних самоуправа

таника је одабрало да избегне одговор, а 55% је закључило да би требало одговорити потврдно. Надлежна општинска служба нема такву законску обавезу, тако да је „не“, правно гледано потпуно регуларно, али није у духу добре демократске праксе. У случају позитивних одговора примећујемо извесну контрадикторност. Наиме, 62% испитаника у једном од претходних одговора износи тврдњу да надлежни општински орган не предузима додатне активности анимирања заинтересоване јавности за учешће у процесу доношења одлука. Будући да иницирање сарадње стручњака и јавности представља облик анимирања и иницирања учешћа грађана, ово препознајемо као контрадикторно. Од укупно анкетираних општина тек 21% несумњиво иницира сарадњу заинтересоване јавности и независних стручњака.

Важност учешћа јавности у процесима одлучивања о процени утицаја и проблем изостанка таквог ангажовања препознаје 83% анкетираних. Велики број испитаника прибегло је готово лаконској констатацији да су грађани незаинтересовани за процес одлучивања. Постоје и оцене које карактеришу грађане као несолидарне, будући да реагују једино кад је потенцијално угрожен неки њихов јасно уочљив лични интерес. Уколико постоје случајеви изостанка солидарности, они без сумње могу ослабити мотиве укључивања у процесе одлучивања. Недовољну информисаност грађана о појединим захтевима и њиховим правима да учествују у процесу одлучивања, изабрало је 30%. Заједно са још неком опцијом недовољну информисаност је одабрало укупно 43% испитаника. Самокритичан став – неспремност локалне власти да озбиљније укључује грађане у процесе одлучивања, као једини од-

говор заокружило је само 2% испитаника, а заједно са другим одговорима, ту опцију назначило је још 4%, тако да је овај храбар корак предузело 6% анкетираних. Укупно 34% анкетираних изражава потребу за већом систематичношћу рада надлежних служби, односно за програмом анимирања јавности.

Недовољна ефикасност инспекције и спорост судова

На питање: „Колико је прекршајних пријава везаних за заштиту животне средине инспекција за заштиту животне средине у вашој општини/граду упутила надлежном суду током 2011. године?“, одговори су били 0 пријава 55% анкетираних, 1 – 2 пријаве у 17%, 3 – 6 пријава 12%, а 7 – 12 пријава је одговорило 7% анкетираних. Из ових бројки можемо закључити да су носиоци пројеката, инвеститори и предузетници у Србији изузетно дисциплиновани, поштују законе и не чине прекршаје. Међутим, стварни разлог неефикасности инспекције може бити „политика незамерања“, која је широко обухватила наше друштво, толико да угрожава ауторитет институција и онемогућава функционисање саме државе. Последица оваквог става је оклевање инспекције да покрене поступке. Узроци су различити и бројни, а ми можемо издвојити неколико – недовољно знање и обученост инспектора заштите животне средине, политички притисци на независност рада инспектора, личне повезаности актера и жеља да се не покваре међуљудски односи, нарочито у мањим заједницама. Током 2011. године, судска решења по пријави су изостала у 62% локалних самоуправа, по једно решење донето је у 12% општина и градова, у 13% је донето 2 – 6 решења, а само у 5% општина више од 6 решења.

Око 24% општина, обавештава јавност једино путем огласа у локалном листу.

Чак 71% општина не информира еколошке НВО.



ЗАКЉУЧАК

Након анализе података, може се свеукупно закључити да су потврђене претпоставке о томе да примена закона није још заживела на примерен начин. Надлежни органи у општинама, углавном, испуњавају законске обавезе кад је у питању обавештавање, али је то у великом броју случајева без правог ефекта. Нема суштинске комуникације са грађанима, а кад су у питању активности анимирања јавности ствари су још поразније. Истина, таква пракса није законска обавеза, али без ње, очигледно нема ни примереног учешћа грађанства у одлучивању. Свађивање одговорности на грађане, тумачењем да је за то узрок незаинтересованост јавности, показује недостатак свести о значају јавног учешћа, неспремност да се подели моћ одлучивања и одсуство политичке одговорности према демократском развоју заједнице.



ПРЕДЛОЗИ И МЕРЕ

	Државни ниво	Локални ниво
Правни оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Прописати усвајање локалних програма анимирања јавности у процесу одлучивања, као обавезну активност надлежних органа. 	<ul style="list-style-type: none"> - Израда и усвајање локалних програма анимирања јавности у процесу доношења одлука, у циљу већег учешћа јавности.
Институционални оквир	<ul style="list-style-type: none"> - Интензивирање инспекцијског надзора локалних самоуправа по питању спровођења Закона о процени утицаја, које врши надлежно Министарство. - Састављање и објављивање годишњих извештаја о стању спровођења Закона о процени утицаја у свим локалним самоуправама, по извршеном надзору. - Обуке и размена искуства о практичној примени Закона о процени утицаја за стручне сараднике и инспекторе запослене у локалним самоуправама (мрежа, инфоцентар при Министарству или СКГО) 	<ul style="list-style-type: none"> - Унапређење сарадње надлежних органа са стручњацима и грађанима, као и њихове међусобне сарадње и консултација. - Интензивирање информисања јавности, са знатно разноврснијим облицима приступа грађанству. - Оснивање локалних Тимова за мониторинг заштите животне средине, као оперативних и саветодавних тела у вези праћења спровођења локалних стратегија заштите животне средине, хоризонталне интеграције заштите животне средине у друге секторе и процеса одлучивања о процени утицаја на животну средину.
НВО	<ul style="list-style-type: none"> - Формирање мреже НВО посвећених спровођењу Закона о процени утицаја, која ће усаглашавати ставове и заједничке активности чланица мреже. - Пројекти који доприносе бољем спровођењу закона о процени утицаја (кампање о значају учешћа јавности, интензивирање самог учешћа у процесу доношења одлука, обуке представника јавног сектора и заинтересоване јавности, консултације са стручњацима). 	<ul style="list-style-type: none"> - Допринос изради локалних програма анимирања јавности у процесу доношења одлука у процени утицаја. - Пројекти који доприносе бољем спровођењу закона о процени утицаја (кампање о значају учешћа јавности, интензивирање самог учешћа у процесу доношења одлука, обуке представника заинтересоване јавности и јавног сектора, консултације са стручњацима).

European Fund for the Balkans

Bringing the Western Balkans closer to the European Union

- Европски фонд за Балкан – European Fund for the Balkans
Envisioning Europe Programme Strand "THINK AND LINK" - Regional Policy Programme