



## JAVNE KONSULTACIJE I KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U SRBIJI FORMA ISPRED SUŠTINE

FEBRUAR 2022.



**B | T | D** The Balkan Trust  
for Democracy  
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND



Ovaj projekat finansira  
Evropska unija

**Autori:** Milica Škorić, mlađa istraživačica, Centar za evropske politike - CEP  
Miloš Đinđić, programski menadžer i vodeći istraživač WeBER2.0 projekta, CEP  
Milena Lazarević, programska direktorka i liderka WeBER2.0 tima, CEP

Javne konsultacije su proces kojim se javnost i zainteresovane strane uključuju u kreiranje javnih politika. Polazne vrednosti ovog procesa su participativnost i transparentnost – u procesu otvorenom za javnost, nadležni organi zajedno sa ciljnim grupama i zainteresovanim stranama dolaze do rešenja, odnosno definišu željenu promenu. Prema Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), one su jedan od ključnih regulatornih alata koji se koristi za poboljšanje transparentnosti i delotvornosti propisa i dokumenata javnih politika.<sup>1</sup>

Reforma javne uprave (RJU) obuhvata i reformu u oblasti kreiranja javnih politika, koja uključuje sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim stranama, i javnih rasprava, o dokumentima javnih politika i propisa (u daljem tekstu javne konsultacije) od početka do kraja procesa njihove izrade. Konsultovanjem ciljnih grupa procenjuju se efekti predloženih rešenja i minimiziraju troškovi, te stoga javne konsultacije predstavljaju jedan od najkorisnijih alata prilikom pripreme nacrt dokumenata javnih politika i zakona. Konsultacije pozitivno utiču na njihovu održivost, i obezbeđuju da one odgovore na realne potrebe u društvu.

Javne konsultacije su nedovoljno rasprostranjene u kreiranju javnih politika u Srbiji, a kad se sprovode, to se često čini pro forma, bez obezbeđivanja kvaliteta tog procesa. Kao posledica, javne politike su često neprilagođene potrebama građana i stepen njihove implementacije je nizak. Ovo dalje doprinosi i smanjenom poverenju građana u institucije,<sup>2</sup> otporu ka sprovođenju javnih politika, i konačno – njihovoj neodrživosti.

Rezultati Nacionalnog PAR Monitora 2019/2020 za Srbiju, ukazuju upravo na to da nije bilo napretka u sprovođenju javnih konsultacija u odnosu na polazno istraživanje za period 2017/2018. Drugim rečima, javne konsultacije nisu dosledno sprovedene, izostaje kontinuitet u izveštavanju, a stvarni uticaj učešća javnosti je ograničen usled minimalnog usvajanja sugestija i komentara. Pored toga, nadležni organi nisu dovoljno angažovani u proaktivnom informisanju i uključivanju zainteresovanih strana u različitim fazama ovih procesa.<sup>3</sup>

1 Videti: OECD, *Background Document on Public Consultation*, Dostupno na: <https://tinyurl.com/59kkme32> str. 1. (08.11.2021.).

2 Npr, *Balkan Barometer Serbia 2020* pokazao je da gotovo 60% građana u 2020. godini nije imalo poverenje u rad Vlade. Dostupno na: <https://tinyurl.com/22rpuww8> (13.01.2022).

3 Miloš Đinđić, Milena Lazarević, Dragana Bajić, Stefan Stojković, *Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020*, Centar za evropske politike, 2021, str. 60, Dostupno na: <https://tinyurl.com/yuxd6a6z> (08.11.2021.).

Zakon o državnoj upravi (ZDU) i Zakon o planskom sistemu (ZPS) normativno uređuju učešće zainteresovanih strana u procesima kreiranja javnih politika. Oba zakona propisuju da je tokom pripreme nacrtu zakona i dokumenata javnih politika potrebno sprovesti javne konsultacije, na način kojim se obezbeđuje transparentnost, otvorenost i delotvornost učešća javnosti.

I pored toga, obim sprovođenja javnih konsultacija je, generalno posmatrano, i dalje na niskom nivou. Rezultati PAR Monitora 2019/2020 pokazuju da je od 13 analiziranih dokumenata javnih politika, sedam prošlo kroz neki oblik javnih konsultacija (54%), dok je u slučaju zakona udeo konsultovanih u istom posmatranom periodu bio tek nešto iznad jedne trećine, s obzirom da je za 32 od ukupno od 92, sprovedena javna rasprava (35%).<sup>5</sup> Iako Evropska komisija u svom poslednjem izveštaju za Srbiju za 2021. godinu primećuje poboljšanje u pogledu njihove učestalosti,<sup>6</sup> navedeni podaci iz PAR Monitora 2019/2020 pokazuju da je redovno sprovođenje javnih konsultacija za nacрте dokumenata javnih politika, odnosno nacрте 4i predloge propisa, ipak samo delimično zastupljeno.

Dodatno, kada je u pitanju strateški okvir za RJU, javne konsultacije se takođe ne sprovode u potpunosti – za Program razvoja elektronske uprave za period od 2020. do 2022. godine održane su opsežne konsultacije, koje su, međutim, izostale kada je rađena revizija Programa reforme upravljanja javnim finansijama za period 2016-2020. godina, s obzirom da tokom izrade nije konsultovana šira zainteresovana javnost ili civilno društvo.<sup>4</sup>

Takođe, ZPS i ZDU propisuju obavezu sprovođenja konsultacija u ranim fazama, i obavezuju organe državne uprave (ODU) da najave početak procesa izrade dokumenata i obezbede učešće javnosti.<sup>7</sup> Međutim, ova praksa nije još uvek zaživela u sistemu kreiranja javnih politika i predstavlja pre izuzetak nego pravilo. Naime, za samo jedan od 39 dokumenata javnih politika i propisa, koji su bili predmet konsultovanja u analiziranom periodu, sprovedene su i rane konsultacije pre izrade finalnog nacрта.<sup>8</sup> Dodatno, istraživanje stavova organizacija civilnog društva (OCD) u Srbiji pokazalo je da preko polovine ispitanih (52%) potvrđuje da se konsultacije ne sprovode u ranoj fazi, i da organi u većini slučajeva retko, ili nikada ne konsultuju OCD u ovim fazama, dok skoro četvrtina OCD kaže da se to događa „ponekad“.<sup>9</sup> Ovakvi podaci, zajedno sa percepcijom civilnog društva, jasno pokazuju da je nedovoljno suštinskih doprinosa javnosti, ne samo pre izrade finalnih nacрта, nego i pre donošenja glavnih smernica javnih politika.

***Dodatno, procese javnih konsultacija karakteriše i nedovoljna inkluzivnost, odnosno uključivanje zainteresovanih strana koje zastupaju stavove i interese različitih društvenih grupa, naročito onih najosetljivijih.***

Dodatno, procese javnih konsultacija karakteriše i nedovoljna inkluzivnost, odnosno uključivanje zainteresovanih strana koje zastupaju stavove i interese različitih društvenih grupa, naročito onih najosetljivijih. Gotovo polovina ispitanih OCD (48%) smatra da izostaje uključivanje različitih grupa i interesa,<sup>10</sup> što se oslikava u nedovoljnoj inkluzivnosti i otvorenosti.<sup>11</sup> Iako različite sektorske OCD učestvuju u konsultativnim procesima, često izostaju organizacije koje se fokusiraju na specifična, ili horizontalna pitanja poput rodne ravnopravnosti i pitanja osoba sa invaliditetom, ili čak predstavnika sindikata ili poslovne zajednice. S tim u vezi, u PAR Monitoru

2019/2020 utvrđeno je da nadležni organi ne koriste sve dostupne kanale informisanja u cilju obezbeđivanja što šireg učešća.<sup>12</sup> Dodatno, nijedno ministarstvo ne vodi sveobuhvatnu evidenciju zainteresovanih strana koje su uzele učešće, a pojedinačni izveštaji sa javnih rasprava često ne sadrže ni kompletne liste učesnika.<sup>13</sup> Posledica nedovoljne zastupljenosti raznovrsnih zainteresovanih strana u javnim konsultacijama dovodi do slabog sagledavanja uticaja javnih politika na različite društvene grupe, zbog čega izostaje senzibilitet za rodne perspektive i potencijale diskriminacione efekte, koji se manifestuju tek u sprovođenju javne politike.

4 Nacionalni PAR Monitor Srbija, str. 30

5 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 58. Analizom su obuhvaćeni svi dokumenti javnih politika (strategije, akcioni planovi, programi), i Vladini predlozi zakona, usvojeni u periodu između jula i decembra 2019. godine.

6 Videti: Evropska komisija, Serbia 2021 Report, str. 14, dostupno na: <https://tinyurl.com/at4u6k22> (07.12.2021).

7 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 64.

8 Ibid, str. 58.

9 Ibid, str. 59.

10 Ibid.

11 Fokus grupa sa organizacijama civilnog društva održana 15. oktobra 2020. godine. u za potrebe istraživanja za Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020.

12 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 58.

13 Ibid, str. 64.

## Nekvalitetni izveštaji kao slika javnih konsultacija

Nadležni organi dužni su da pruže informacije o rezultatima, učesnicima i obimu javnih konsultacija, o pitanjima o kojima se raspravljalo, kao i statusima komentara i obrazloženjima.<sup>14</sup> Izveštaj koji sadrži navedene elemente potrebno je objaviti na internet stranici organa i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja kako javnih rasprava tako i konsultacija sa zainteresovanim stranama.<sup>15</sup>

Ipak, iako zakonski uređeno, izveštavanje je nedosledno i nestandardizovano. Analiza u PAR Monitoru 2019/2020 pokazala je da se izveštaji objavljuju u samo nešto više od dve trećine slučajeva (preciznije, u 71% slučajeva kada su u pitanju dokumenti javnih politika, odnosno u 72% slučajeva kada su u pitanju zakoni).<sup>16</sup> Takođe, ovi izveštaji često ne navode sve komentare primljene tokom konsultativnog procesa, niti se razlozi za njihovo prihvatanje ili odbijanje obrazlažu u neophodnoj meri.<sup>17</sup> I rezultati najnovijeg SIGMA izveštaja za Srbiju potvrđuju da se konsultacije ne najavljuju unapred i nije uvek jasno da li su zainteresovane strane dostavile komentare, te da li su korišćeni i drugi oblici pored *onlajn* konsultacija, koje su bile dominantne usled okolnosti uzrokovanih pandemijom COVID-19.<sup>18</sup> U istom izveštaju navodi se da nisu dostupni detaljne informacije o sugestijama učesnika, koje bi bile predstavljene zajedno sa informacijama o tome da li su prihvaćene,<sup>19</sup> dok je u izveštaju EK primećeno da se izveštaji o konsultacijama ne objavljuju sistematski niti se daju objašnjenja o statusu komentara.<sup>20</sup> Iako su pomenuti elementi zastupljeni u pojedinim izveštajima analiziranim u PAR Monitoru 2019/2020, nedostaje, opšte uzev, jedinstven pristup koji bi pružanjem povratnih informacija i obrazloženja na svaki komentar čitav proces učinio doslednim i jasnim od početka do kraja.<sup>21</sup> Slabosti trenutnog načina izveštavanja podrivaju poverenje učesnika u konsultacijama i umanjuje kvalitet budućih konsultacija, s obzirom na to da učesnici ne vide da li i na koji način su njihovi komentari razmotreni i da li su i zašto odbijeni što može dovesti do smanjene zainteresovanosti da u budućnosti čitaju nacрте dokumenata. Time se dugoročno ceo proces svodi na l'art pour l'art vežbu, bez ikakvog suštinskog značaja za kvalitet odlučivanja i javne politike.

***Ipak, iako zakonski uređeno, izveštavanje je nedosledno i nestandardizovano. Analiza u PAR Monitoru 2019/2020 pokazala je da se izveštaji objavljuju u samo nešto više od dve trećine slučajeva. Takođe, ovi izveštaji često ne navode sve komentare primljene tokom konsultativnog procesa, niti se razlozi za njihovo prihvatanje ili odbijanje obrazlažu u neophodnoj meri.***

Pored svega navedenog, trenutno nisu ispunjeni ni institucionalni uslovi za unapređenje kvaliteta javnih konsultacija. Kontrola kvaliteta izostaje, jer ta uloga nije poverena nijednom organu državne uprave. Nadležnosti Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) obuhvataju, između ostalog, i pomoć predlagačima u praćenju i analizi efekata propisa tokom njihove primene, kao i davanje mišljenja o sadržaju i kvalitetu sprovedene analize efekata i izveštaja o sprovođenju dokumenata javnih politika.<sup>22</sup> Prirodno bi bilo, ako je vršenje kontrole kvaliteta analize efekata prepoznato kao značajno i povereno je RSJP-u, da se u njegove nadležnostima doda i kontrola kvaliteta sprovođenja javnih konsultacija. Ovaj nedostatak identifikovala je i SIGMA upućujući na potencijalne razloge niskog kvaliteta izveštavanja, te konstatuje da ne postoji organ odgovoran za nadgledanje procesa javnih konsultacija. Primećeno je da „RSJP nema mandat da daje mišljenje o rezul-

*tatima procesa konsultacija, te se nacрте dokumenata mogu podneti na usvajanje Vladi čak i kada ne ispunjavaju uslove o uspešnom sprovođenju javnim konsultacijama.”<sup>23</sup> Izostanak uloge kontrole kvaliteta javnih konsultacija upućuje na to da ne postoji pritisak na organe koji kreiraju javne politike da unapređuju ove procese.*

Na kraju, treba reći da upravo kao posledica pomenutih nedostataka u izveštavanju, nije moguće jasno odrediti uticaj javnih konsultacija na kreiranje javnih politika. Na osnovu analiziranih izveštaja za koje je konstatovano da sadrže potrebne elemente, utvrđeno je da je stopa odbijenih komentara u posmatranom periodu bila veoma visoka (78%).<sup>24</sup> Da javne konsultacije imaju mali uticaj na kreiranje politika u Srbiji, potvrdilo je i 56% anketiranih predstavnika OCD.<sup>25</sup> Iz navedenog proističe da se predlozi zainteresovanih strana uglavnom ne uzimaju u obzir, i da je – onda kada se konsultacije sprovode – fokus pretežno

14 Član 34, Zakon o planskom sistemu.

15 Član 34, Zakon o planskom sistemu; član 41; Poslovnik o radu Vlade; član 44, Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika.

16 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 58.

17 Ibid.

18 Videti: SIGMA, *Monitoring report, The Principles of Public Administration – Serbia 2021*, str. 55.

19 SIGMA, *Monitoring report, Serbia 2021*, str. 55.

20 Evropska komisija, *Serbia 2021 Report*, str. 14.

21 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 58.

22 Videti: Član 38. Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik RS 128/20.

23 Videti: SIGMA, *Monitoring report, Serbia 2021*, str. 55.

24 Nacionalni PAR Monitor Srbija 2019/2020, str. 58.

25 Ibid, str. 60.

na formi, a ne na suštini konsultovanja, kao jednog od koraka u kreiranju javnih politika koje ima u fokusu potrebe i mišljenja građana. Ovakva praksa odbijanja i neuvažavanja dobijenih komentara podriiva volju i motivaciju javnosti i civilnog društva da učestvuju u ovim procesima u budućnosti, ali takođe donekle dodatno potvrđuju i gorepomenuti *l'art pour l'art* pristup.

### Elementarni, a neophodni koraci ka unapređenju javnih konsultacija

Javne politike imaju za cilj poboljšanje društva i ostvarivanje boljih uslova za život. Ukoliko zajednica ne učestvuje u njihovom kreiranju kvalitet takvih dokumenata može ići na štetu njihovom cilju, a sprovodivost će biti otežana usled nepoverenja građana prema institucijama koje im nisu omogućile da učestvuju u kreiranju javnih politika, kroz proces javnih konsultacija.

U Srbiji, prostor za unapređenje ovog procesa jasno je vidljiv po svim aspektima - od redovnog sprovođenja u svim fazama izrade, preko proaktivnosti u informisanju zainteresovanih strana, do izveštavanja. U skladu sa identifikovanim nedostacima, PAR Monitor 2019/2020 navedene su sledeće preporuke za unapređenje ovih važnih procesa:

- **Nadležni organi treba da organizuju konsultacije sa OCD što ranije** u procesu izrade dokumenata, u cilju prikupljanja suštinskih doprinosa pre finalne izrade nacрта i pre donošenja glavnih smernica politika.
- **Konsultacije treba široko da se objavljuju**, a sve zainteresovane OCD da imaju priliku da učestvuju.
- **Izveštaji o rezultatima konsultacija treba da budu standardizovani**, uz jasno navođenje svih dostavljenih komentara i doprinosa.
- **Proaktivno uključivanje različitih zainteresovanih strana**, koji predstavljaju različite interese, **treba da postane redovna praksa**.
- **Potrebno je voditi i ažurirati evidenciju OCD i pojedinaca koji su prethodno učestvovali u konsultacijama**, obezbeđujući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca.
- **Nadležni organi, bez izuzetka, treba da obaveste učesnike o rezultatima konsultacija**
- **Potrebno je razmotriti dodatne konsultacije u svakom slučaju kada je proces konsultacija rezultirao u nerešenim, spornim ili naročito važnim pitanjima** za civilno društvo i javnost, ali i kada nisu primljeni komentari u prvom pokušaju.

Sprovođenje ovih preporuka umnogome bi promenilo način na koji nadležni organi trenutno konsultuju zainteresovane strane i javnost. Imajući u vidu da su analizirani problemi prisutni već niz godina, ukoliko nadležni organi ne ubrzaju rad na njihovom rešavanju, i to u skorijem periodu, poslaće definitivnu poruku da inkluzivno kreiranje javnih politika zapravo i nije prioritet RJU u Srbiji. Simuliranje reformi bez želje za stvarnim promenama i zarad formalnog ispunjenja zadatih ciljeva, dodatno urušava institucije što ostavlja posledice po vladavinu prava, odnosno umanjuje šanse da građani ostvare svoja prava na dobru upravu. Takođe, ono direktno podstiče nepoverenje u institucije i umanjuje participaciju, koja ima suštinsku vrednost jer je katalizator promena i garantuje da su potrebe građana uzete u obzir. Konačno, osećaj da se te potrebe ne uzimaju u obzir podstiče ne samo nezadovoljstvo i nepoverenje, već i sve veće priklanjanje vaninstitucionalnim poljima ostvarivanja javnog interesa, poput uličnih protesta.

Ovaj dokument je nastao uz finansijsku podršku Evropske unije, Balkanskog fonda za demokratiju, projekta Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država i Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Odgovornost za sadržaj i informacije u ovoj publikaciji je isključivo na Centru za evropske politike (CEP) i mreži Think for Europe (TEN). Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Evropske unije, Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država ili njegovih partnera.

Za više informacija posetite:

[www.par-monitor.org](http://www.par-monitor.org)



Projektni koordinator



Skopje



institut alternativa



Institut për Demokraci dhe Ndërmjetësim



EUROPEAN POLICY CENTRE