

Civilno društvo i Vlada: Participativna formulacija javne politike u Srbiji



Autor: Amanda Orza

Naglasak na formulaciji politike nas suštinski podseća da je demokratija u detaljima.ⁱ

1. Apstrakt

Pitanje sistemskog uključivanja civilnog društva u procese kreiranja politika u Srbiji i dalje je nerešeno. Evropska komisija u poslednjem Izveštaju o napretku navodi da civilno društvo predstavlja „ključnu komponentu svakog demokratskog sistema, i [da ono] treba da bude priznato i tretirano kao takvo od strane državnih institucija.“ⁱⁱ Razume se da EU poseduje uticaj da naglašava učešće civilnog društva prvenstveno u odnosu na proces pristupanja. Izvan te oblasti, vlada i ostale javne institucije treba da uoče i iskoriste resurse i ekspertizu civilnog društva. O tome svedoči sve veća složenost reformskih tokova, izazovi harmonizacije zakonodavstva, i nedostatak ljudskih kapaciteta u državnoj upravi kao činioca procesa evropske integracije. U tom pogledu, potrebno je uložiti znatne napore kako bi se obezbedila činjenična osnova od samog početka planiranja određene javne politike, što bi bio temelj zdrave i sveobuhvatne reforme.

Prema tome, neophodno je podizanje svesti o potencijalnim obostranim koristima od uspostavljanja čvršćih i trajnih mehanizama saradnje vladinog i civilnog sektora putem zajedničkog učešća u kreiranju javnih politika. Rezultat bi bila transparentnija, reaktivnija i inkluzivnija državna uprava, što bi takođe značilo veću pripremljenost za ispunjavanje obaveza i odgovornosti prema EU kao i prema samim građanima. Štaviše, trenutna struktura ide u prilog ovakvom vidu reformi, posebno nakon formiranja ambicioznog Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Sekretarijata za javne politike.

Ovaj predlog javne politike na početku pruža detaljnu analizu procesa kreiranja politika sa osvrtom na nedostatak transparentnosti, koja se smatra preduslovom planiranja i predviđanja uključenosti organizacija civilnog društva (OCD) u procese kreiranja politika. Zatim, uprkos nedostatku formulacije politika kao posebne faze u sistemu kreiranja politika u Srbiji, elementi ove faze su analizirani posredstvom drugih formalno propisanih dokumenata kako bi se istakle postojeće mogućnosti za učešće OCD. Dodatno, procenjeni su aktuelni neformalni i formalni mehanizmi učešća OCD i, konačno, dat je kratak osvrt na aktivnosti Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom kao glavnog pokretača promena u tom pogledu. Dok se tekst fokusira na slučaj Srbije, preporuke su inspirisane uporednim iskustvima Hrvatske i Crne Gore.ⁱⁱⁱ

2. Kreiranje javnih politika sa fokusom na OCD

Od funkcionalnog sistema kreiranja politika u jednoj državi zavisi njen učinak u pregovorima o pristupanju EU. To je preduslov da bi država, nakon što postane članica, mogla da prihvati odgovornosti članstva, efikasno sprovedi aktivnosti i brani svoje interese na svim nivoima u EU. Pored toga, budući da EU nema svoju administraciju na nivou pojedinačne države članice, Unija se oslanja na kvalitet i delotvornost nacionalnih uprava i njihove interakcije.

Dobar sistem kreiranja javnih politika podrazumeva postojanje činjenične osnove za sprovođenje aktivnosti (što ne označava nužno regulatornu intervenciju) i omogućuje akterima da se uključe u svakoj fazi ciklusa kreiranja javne politike. Prethodne analize Centra za evropske politike su pokazale da je u srpskom sistemu preferirana opcija izrade nacrtu zakona nauštrb formulacije javne politike. To dovodi do prenegomilavanja propisa, a takođe sprečava transparentno i efikasno učešće civilnog društva u razvijanju javnih politika.^{iv}

Činjenično zasnovan sistem kreiranja politika podrazumeva razmatranje neregulatornih instrumenata javnih politika budući da zakonska regulativa nije jedino rešenje.

Sâm proces razvijanja javnih politika nije uređen u Srbiji, ali su elementi u vezi sa analizom i obrazloženjem politike sastavni deo izrade nacrtu zakona, što znači da se po pravilu daje prednost regulatornoj opciji kao instrumentu javne politike. Rezultat toga je reaktivno i neblagovremeno uključivanje OCD, a potencijalne koristi uključivanja ostaju nedovoljno iskorišćene tokom pomenutog procesa.

U srpskom sistemu, učešće OCD u kreiranju javnih politika se u velikoj meri odvija na *ad hoc* osnovi, reaktivno i neblagovremeno, što onemogućava iskorišćavanje punog potencijala i kapaciteta ovog sektora.

Zbog tesnih rokova i visokih očekivanja u procesu pristupanja EU, raste rizik da će harmonizacija zakona podupreti argument da nema potrebe za prikupljanjem primarnih podataka, analizom i kontaktom sa javnošću tokom definisanja smera javne politike. To je naročito slučaj u državama postkomunističkog nasleđa, koje karakteriše zakonodavna i upravna fiksacija. Proces participativne formulacije može zahtevati veća ulaganja u smislu vremena, međutim, ovi troškovi su zanemarljivi u odnosu na dugoročne koristi od kvalitetnije i adekvatnije konačne politike.

Pregovori sa EU mogu imati pozitivan efekat ne samo na unapređenje administrativnih kapaciteta u Srbiji, već i civilnog društva. Kako bi se maksimalno iskoristila prilika zarad maksimizacije rezultata reformi, potrebno je iskoristiti potencijal civilnog sektora i njegovu svest o očekivanjima građana.

Aktuelni proces pristupanja EU podstiče intenzivniju saradnju javne uprave i OCD u njihovim reformskim naporima.

Naime, organizacije civilnog društva mogu delovati kao multiplikatori građanskog angažovanja, budući da kroz učešće u kreiranju javnih politika zagovaraju i brane potrebe i interese građana. To doprinosi *kvalitetu, reaktivnosti, transparentnosti, sprovodljivosti i održivosti javnih politika* i pruža podršku zakonskim reformama u procesu pristupanja.¹

¹U Izveštaju o napretku Evropske komisije, u okviru političkih kriterijuma, civilno društvo se ocenjuje zajedno sa, na primer, vladom i pitanjima javne uprave.

Da bi javni sektor maksimalno iskoristio doprinos civilnog sektora i da bi OCD znatno uticale na smer javne politike i konačna rešenja, OCD moraju biti od samog početka uključene u proces kreiranja politika. Drugim rečima, OCD se moraju angažovati od trenutka kada različite opcije i instrumenti javne politike bivaju osmišljeni i analizirani tokom faze formulacije. To je momenat kada zainteresovani učesnici imaju priliku da doprinesu ne samo pružanjem dodatnih informacija i podataka, već i da predlože alternativna rešenja problema, što im omogućuje da utiču na set opcija za konačnu odluku o javnoj politici.^v

Učešće civilnog društva u kreiranju javnih politika može doprineti svim uključenim stranama ukoliko se obezbedi od samog početka procesa.

Ukratko, s jedne strane, državna uprava prikuplja sav doprinos OCD u vidu konkretnih informacija dobijenih iz direktnog kontakta sa građanima. To doprinosi činjeničnoj osnovi i jača sistem kreiranja politika. S druge strane, ukoliko se uključe u proces javnih politika u trenutku kada se raspravlja o širokim pitanjima ciljeva, prioriteta i izazova za društvo i ekonomiju, OCD mogu imati znatan uticaj na završnu politiku i njeno sprovođenje. To takođe dalje podstiče osećaj „suvlasništva“ i pospešuje poštovanje usvojenih normi.

Saradnja javnog sektora i OCD se poboljšava u Srbiji. Ipak, ona je i dalje izdvojena, isključiva i na *ad hoc* osnovi, uz nekoliko dugogodišnjih i strukturisanih inicijativa koje se ističu.^{vi} Uključivanje OCD se svodi na dva oblika: jedan je formalno propisan a drugi obuhvata neformalnu praksu. Prva praksa saradnje se tiče **javnih rasprava** sprovedenih neblagovremeno na kraju procesa izrade zakona i u nekim slučajevima strategija. Druga praksa se odnosi

na učešće u izradi nacrtu zakona u okviru **radnih grupa**.

Uprkos činjenici da Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom (u daljem tekstu Kancelarija), inače glavni institucionalni mehanizam za stvaranje povoljnog okruženja za razvoj OCD, kao jedan od svojih glavnih ciljeva ističe učešće u kreiranju politika i izradi zakona,^{vii} fokus se zadržava uglavnom na regulaciji. Pored toga, uprkos proaktivnom stavu koji Kancelarija promovise širom državne uprave, učešće OCD nije dobilo široku podršku. Dakle, proces kreiranja javnih politika u velikoj meri ostaje vladina odgovornost sa ograničenim mogućnostima za suštinsko učešće OCD.

3. Netransparentno kreiranje politika

Postoji niz karakteristika sistema kreiranja politika u Srbiji, koje pokazuju nedostatak suštinske transparentnosti.² Vlada³ utvrđuje i sprovodi politiku za koju je odgovorna Skupštini, dok ministarstva i drugi državni akteri izrađuju nacрте zakona i strategija, druge propise i mere.^{viii} Od samog početka postaje jasno da se funkcija kreiranja politike umnogome sastoji od zakonodavnih aktivnosti, čemu doprinosi činjenica da inicijative za kreiranje politika u velikoj meri podrazumevaju zakonodavnu inicijativu i u određenim slučajevima donošenje strategija.^{ix}

Činjenica da Godišnji plan rada Vlade nije šire dostupan sprečava aktere izvan državne uprave da adekvatno planiraju svoj doprinos i učestvovanje u kreiranju politika.

Ukoliko su planirani zakoni ili strategije, oni se mogu naći ili u Godišnjem planu rada Vlade

² Kako je navedeno, Narodna skupština upotrebom hitnog postupka krši princip građanske demokratije pomenute u Ustavu. Sam ombudsman se posvetio pitanju ovakve zakonodavne prakse.

³ Prema Ustavu republike Srbije, član 125 – Vladu čini predsednik Vlade, potpredsednici i ministri.

(GPRV)⁴ ili u Nacionalnom planu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije. Međutim, GPRV, dokument koji obuhvata sve predviđene ciljeve i zadatke, kao i aktivnosti javnih ustanova za njihovo izvršavanje, nije javno dostupan. Kako bi se dobio pristup GPRV, potrebno je uputiti zvaničan zahtev Generalnom sekretarijatu Vlade, a na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

Razume se, takva situacija drži u tajnosti sistem kreiranja javnih politika i onemogućava OCD da planiraju svoj doprinos i zagovaračke aktivnosti. Rešavanje ovog problema je preduslov za svaku buduću aktivnost sa ciljem uključivanja OCD.

4. OCD i vlada

Budući da razvoj javnih politika nije formalno uređen, formulacija javne politike kao poseban proces ne postoji u Srbiji. Ni dokumenti niti zakoni ne propisuju njenu ulogu i zadatke, ali određeni elementi u vezi sa analizom politike mogu se naći u procesu izrade nacrtu zakona kroz Analizu efekata propisa (AEP) i Obrazloženje.^x

Sama formulacija politike nije zastupljena u srpskom sistemu, dok se njeni elementi mogu naći u određenom broju dokumenata.

Slično tome, ne postoji dokument koji bi na sistemski način regulisao saradnju Vlade i OCD, što dovodi do nepredvidivosti i odvijanja saradnje „od slučaja do slučaja“. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa koje je nedavno usvojila Vlada Republike Srbije predstavljaju prvi korak. Međutim, Smernice su prilično uopšteni instrument „mekog prava“ (eng. *soft*

⁴ Zakon o državnoj upravi, član 63, propisuje da ministarstva i posebne organizacije podnose Vladi izveštaj o svom radu, radi pripreme i godišnjeg plana rada Vlade i kasnijeg usvajanja od strane Vlade u skladu sa Poslovníkom Vlade.

law) koji zaostaje za sistemskim rešenjima. Pored toga, one se odnose samo na proces izrade propisa, a ne na celokupni ciklus politike.

Naime, u zavisnosti od državnih službenika, razumevanje uloge OCD u kreiranju politika varira u različitim sektorima.^{xi} Na primer, OCD su aktivno učestvovala u određenim oblastima poput socijalne politike i politike zapošljavanja.^{xii} Nasuprot tome, ostale oblasti koje zahtevaju stručnije znanje ostaju nepoznanica i samim OCD.

Smernice za uključivanje OCD u proces donošenja propisa dodatno naglašavaju fokus i značaj regulatorne opcije u sistemu.

AEP, koja se podnosi uz nacrt zakona na usvajanje Vladi, sadrži metodologiju koja uključuje razvoj i ispitivanje opcija politike.^{xiii} Opis problema i pitanje regulatornih nasuprot neregulatornim opcijama, odnosno razlog izrade propisa, pokriveni su u Obrazloženju nacrtu zakona. Tako dolazi do prenamaganja pratećih dokumenata, što dodatno umanjuje motivaciju ministarstava da se usklade sa propisanim zahtevima.

Analiza efekata propisa nudi mogućnost za blagovremeno i suštinsko učešće OCD u ranim fazama kreiranja politika.

Kako Poslovník Vlade (PV)⁵ ne postavlja uslove za njihovu izradu, AEP i Obrazloženje su obično sastavljeni *pro forma* u kasnoj fazi, kada je nacrt zakona već izrađen, a ne pre javne rasprave. Dakle, u praksi postoji nedostatak razmatranja

⁵ Program pravne reforme i reforme pravosuđa koji u Srbiji sprovodi Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju (GIZ) GmbH trenutno radi na amandmanima Poslovníka Vlade koji se očekuju do kraja 2014. Jedan od ciljeva programa je da omogući učešće svih zainteresovanih strana, uključujući i civilno društvo i privatni sektor, u proces donošenja propisa.

opcija javne politike.⁶ Pored toga, dok je u praksi predlagачima lako da zaobiđu AEP, Obrazloženje je obavezno za sva pravna akta koja treba da budu razmatrana od strane Vlade.⁷ Međutim, čak se i ono često svodi na puko parafraziranje odredaba predloženog zakonskog akta bez suštinskog odgovora na pitanja koja propisuje PV.

Budući da razmatra definisanje problema i opravdanost vladine akcije, kao i potrebu za zakonodavnim rešenjem kao najboljim vidom delovanja, AEP se može smatrati pravilnim *ex ante* mehanizmom za analizu politika. Pored toga, ona takođe treba da proceni da li su konsultovani svi relevantni akteri u procesu izrade nacrtu. Štaviše, prema Priručniku OECD o AEP, „konsultacije sa zainteresovanim akterima su jedna od najefikasnijih načina dobijanja podataka za podršku AEP.“^{xiv} Iako se čini povoljnom za uključivanje OCD, konsultacije sa spoljnim akterima u ovom procesu još uvek nisu razmotrene u Srbiji.

4.1. OCD u radnim grupama

Bez faze formulisanja javne politike, izrada zakona neće proisteći iz predloga politika ili analize političkih opcija. Razgovori o različitim pristupima u kreiranju politika mogu se odvijati unutar radnih grupa za izradu pravnih propisa (RG), čiji sastanci nisu dokumentovani i stoga se ne mogu detaljnije razmotriti.^{xv}

⁶ Na primer, od 14 primera AEP koja su tokom ovog istraživanja bila dostupna na sajtu Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa (dalje u tekstu: Kancelarija za AEP), samo 6 razmatra bilo kakve opcije i to su status kvo, amandmani na važeći zakon i novi zakon.

⁷ N.B. Nakon izbora u aprilu 2014. godine kroz Zakon o ministarstvima je osnovan Republički sekretarijat za javnu politiku, koji je obuhvatio je Kancelariju za AEP. U vreme kada je istraživanje sprovedeno u novembru 2013, 16 predloga zakona je bilo dostupno na sajtu Kancelarije za AEP (u period od aprila do novembra 2013. godine), dok je 6 nije imalo razvijenu AEP od kojih je 4 obrazložilo da AEP nije potrebna.

Osim samog osnivanja RG, drugi elementi, kao što su njihov sastav i formiranje, nisu propisani. Drugim rečima, ne postoje jasne procedure, standardi i kriterijumi o imenovanju njihovih članova ili njihovom načinu funkcionisanja.^{xvi} Iako se čini da postoji povećana sklonost ka uključivanju OCD u radne grupe ili traženju njihovih nalaza i predloga za određeni zakon, RG i dalje ne odlikuje praksa primanja civilnog sektora u svoj sastav.^{xvii}

Štaviše, rastuća tendencija angažovanja OCD je u velikom broju slučajeva površna i vođena donatorskim razlozima, a ne znak znatne promene načina razmišljanja.⁸ Osim toga, pojedinci su po pravilu izabrani na osnovu stručnosti u svojoj oblasti, a ne na osnovu predstavljanja civilnog sektora i zastupanja širih interesa. Drugim rečima, ne postoji kriterijum reprezentativnosti prilikom odlučivanja o angažovanju pojedine OCD. Kao posledica toga, ovi pojedinci prestaju da budu glas građana i oportuno nude onu ekspertizu koja upravi može zatrebati.

Učešće predstavnika OCD u radnim grupama ne garantuje da će konačni nacrt zakona biti ista verzija o kojoj su se saglasili, budući da nema uredbe koja reguliše konačni proizvod radne grupe.

Rad RG obično rezultira nacrtom zakona, koji treba da budu prosleđeni na javnu raspravu. Međutim, dešava se da ministarstvo-predlagач značajno izmeni nacrt nakon javne rasprave. Na primer, Zakon o volontiranju je stigao pred poslanike u Skupštini bez razmatranja predloga organizacija civilnog društva, dok organizacije

⁸ Partnerstvo za otvorenu upravu, međunarodna inicijativa u okviru koje Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu vodi razvoj Akcionog plana uz široko uključivanje civilnog sektora služi kao dobar primer. Drugi nacrt AP nije obuhvatio komentare OCD, a nije dato ni obrazloženje za odbijeni predlog. Konačni nacrt je i dalje u planu.

nisu čak ni bile obavještene da je nacrt ušao u zakonodavni postupak. Zbog ovog visokog rizika da se njihov angažman svede samo na privid, predstavnici OCD se boje da se direktno uključe u RG čak i kada su pozvane.^{xviii}

Pošto ne postoji zakonska definicija procesa donošenja strategija i kreiranja javnih politika, strategije često služe kao *de facto* zamena za predloge javnih politika i kao osnova za izradu zakona, međutim to nije pravilo. Pored toga, u sistemu postoji nerazumevanje pravno neobavezujućih instrumenata javnih politika. U tom smislu, opsežan broj strategija sa niskom stopom implementacije je potpuno logičan.⁹ Iako ne postoji formalna obaveza da se RG formira u procesu njihove formulacije to je ustaljena praksa u većini slučajeva.¹⁰ Uloga RG stoga nije fiksno određena i može obuhvatiti široki niz odgovornosti, od konsultacija povodom izrade nacrtu do samog pisanja strategije.¹¹

4.2. OCD u javnim raspravama

Glavni formalni instrument propisan u postojećem pravnom okviru za uključivanje OCD u kreiranje politika, i najraniji trenutak njihovog angažovanja, jeste javna rasprava. Štaviše, inicijativa Kancelarije u vezi sa detaljnijim uređivanjem procesa javnih rasprava usvojena je i uvedena u PV 2013. godine.

Javna rasprava je obavezna u pripremi novog sistemskog zakona, svakog novog zakona ili zakona o izmenama i dopunama ukoliko se njima bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu odbor odlučuje u svakom

⁹ 91 sektorska and 14 međusektorskih strategija različitog kvaliteta sa čestim preklapanjima. Pored toga, ne postoji kvalitetan kriterijum za strategije koji se odnosi kako na njihov razvoj tako na konačni kvalitet.

¹⁰ Kroz odluku nadležnog ministra.

¹¹ Na primer, kada je u pitanju Strategija zaštite potrošača i Strategija sprečavanja nasilja u porodici, RG su bile zadužene za izradu nacrtu zakona.

konkretnom slučaju.¹² Ista odredba uređuje proceduralna pitanja kao što je priprema programa javne rasprave od strane nadležnog ministarstva, njeno odobravanje od strane nadležnog vladinog odbora na predlog resornog ministarstva, kao i njeno trajanje (najmanje 20 dana). Nadležni odbor donosi odluku o sprovođenju javne rasprave, njenom programu i roku za njeno sprovođenje.

Javne rasprave se u praksi sprovode nakon izrade nacrtu zakona, u formi okupljanja koje ne predviđa davanje komentara i dobijanje povratnih informacija.

Javni poziv za učešće u javnoj raspravi, zajedno sa njenim programom, objavljuje se zajedno sa informacijom o radnim grupama i njenim članovima na internet stranici nadležnog ministarstva, portalu e-uprave, a povremeno i na stranici Kancelarije.

U većini slučajeva učešće OCD se svodi na okupljanje prilikom jedne konferencije/javne rasprave.^{xix} Ovaj format dodatno ide u prilog argumentu da uključenost OCD nije predviđena da ima ikakvog značaja, budući da je saradnja svedena na jednosmerno informisanje.

Budući da trenutak započinjanja javnih rasprava nije propisan, one se u praksi održavaju kada se izradi nacrt dokumenta i uobičajeno samo jednom u procesu izrade zakona. U tom trenutku, komentari OCD ne mogu imati velikog uticaja čak i u pogledu zakonskih rešenja.^{xx} Kako se konsultacije održavaju nakon odlučivanja o tome da se daje prednost regulatornom pristupu, jasno je da one ne važe za proces koji ima dodatnu vrednost prilikom odlučivanja o neophodnosti regulacije.^{xxi}

Isto važi i za nacrtu strategija; javne rasprave se organizuju po njihovoj finalizaciji.^{xxii} Međutim,

¹² Član 41 Poslovnika navodi da se javne rasprave mogu organizovati tokom pripreme strategija razvoja kao i, ali ne nužno, uredbi i odluka.

verovatno zbog činjenice da proces izrade nacrtu strategije nije toliko rigidan kao izrada nacrtu zakona, uobičajenije je da se određeni broj konsultacija održi u nekoliko faza koje će okupiti posebne ciljne grupe.^{xxiii} Uz to, rasprava se zadržava samo prioritetima, ciljevima, potrebama i interesima, a ne zalazi u pojedine zakonske odredbe kao što to može neretko biti slučaj sa nacrtima zakona.

Pored toga, ne postoji propis koji uređuje period nakon okončanja javne rasprave, što znači da ne postoji obaveza davanja povratnih informacija na komentare iz javne rasprave, upućene bilo članovima radne grupe bilo državnim službenicima iz predlagačkog ministarstva.^{xxiv} Iz prakse se može uočiti da, u cilju podizanja verovatnoće da njihovi komentari budu uzeti u obzir, pojedine organizacije, koje to mogu da priušte, imaju i pravnu pomoć prilikom sastavljanja amandmana na zakone.^{xxv}

Dalje, nacrt se šalje na međuresorne konsultacije odnosno upućuje se svim relevantnim organima, u skladu sa određenim sektorskim zakonodavstvom, za pribavljanje mišljenja u pisanoj formi. U ovoj fazi nacrt može biti znatno izmenjen, ali ponovnih konsultacija sa javnošću nema, što znači spoljni akteri nemaju predstavu o krajnjoj verziji pre nego što dokument stigne u Parlament, kao što je bio slučaj sa članovima radnih grupa.^{xxvi}

Konstatovano je da pribavljanje mišljenja, kako formalno tako i neformalno, ima značajan uticaj na nacrt zakona. Taj proces u velikoj meri zavisi od nadležnog pojedinca koji radi na pravnoj uniformnosti i finalizira tekst, budući da on/ona odlučuje o tome koja će mišljenja biti uključena, a koja ne.^{xxvii}

5. Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom

Prema Operativnom planu Kancelarije za period 2013-2014, njen ključni cilj je razvijanje Strategije za stvaranje podsticajnog okruženja za

razvoj civilnog društva, Nacionalnog saveta za razvoj civilnog društva i podrška stvaranju jedinica u svim ministarstvima. Na ovaj model je u velikoj meri uticalo iskustvo Hrvatske.

U ovom trenutku ne postoje konkretna radna mesta u ministarstvima i državnim organima namenjena obavljanju poslova koji se tiču saradnje sa civilnim sektorom u kreiranju javnih politika.^{xxviii} Uopšteno govoreći, obično postoji bar jedno mesto koje se odnosi na tendere i pozive za finansiranje.^{xxix} Druge javne institucije često vide Kancelariju kao glavnog sagovornika/posrednika sa i u ime OCD, a ne kao instituciju koja nastoji da obezbedi povoljno okruženje za njihovo delovanje, što je pogrešno tumačenje mandata Kancelarije.^{xxx}

Da bi se otklonila takva praksa institucija, jedna od inicijativa Kancelarije je da prilagodi Kodeks dobrih praksi Saveta Evrope u navedene Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa,¹³ koje je Vlada usvojila u avgustu 2014. Tokom oktobra 2014, Kancelarija je organizovala deset konsultativnih sastanaka sa OCD u gradovima širom Srbije, kako bi se prikupili komentari za potrebe prvog radnog nacrtu Strategije.^{xxxi} Ovo je primer dobre prakse, s obzirom da je okupljeno oko 450 predstavnika OCD i lokalnih vlasti u osmišljavanju prioriteta Strategije. Konsultacije se održavaju celom dužinom procesa razvoja Strategije, dok je nacrt dostupan na internetu i otvoren za komentare. Ipak, treba imati u vidu da je to projekat koji se finansira eksterno.

Kancelarija je održala brojne obuke i aktivnosti podizanja svesti sa nastojanjem da državni službenici postanu osetljiviji na pitanja OCD, što je dovelo do toga da državna uprava postepeno postane otvorenija za spoljne zainteresovane

¹³ Takođe, bitno je istaći da se ponovo stavlja naglasak na pravne akte, što automatski isključuje druge instrumente.

učesnike. Međutim, kako je iznad objašnjeno, konsultacije se i dalje održavaju u poslednjim fazama izrade nacrtu propisa i strategije, dok organizacijama nije omogućen ni adekvatan pristup informacijama o dotadašnjem radu, niti dovoljno vremena za pružanje odgovarajućeg doprinosa. Za svako takvo ponašanje državni službenici često krive „nedostatak institucionalnog pamćenja“ i „kulture učestvovanja“.^{xxxii}

6. Naredni koraci

6.1. Preduslov – Sloboda pristupa informacijama od javnog značaja

⇒ **Učiniti Godišnji plan rada Vlade (GPRV) javno dostupnim.**

Budući da Plan prikazuje rok za predviđene inicijative svih ministarstava, ovaj postupak je neophodan da bi spoljni akteri bili u mogućnosti da planiraju budući doprinos i inicijative u procesu kreiranja javne politike. Pored toga, to bi im omogućilo da se uključe od samog početka formulisanja politike.

⇒ **Uvesti poseban odeljak na veb prezentacijama ministarstava.**

U okviru ovog odeljka bi trebalo da se vide planirane i predstojeće politike, zakonodavne aktivnosti i izrada strategije, kao i nacrti dokumenata. Blagovremeno informisanje o razvoju nacrtu dokumenata i planiranim konsultacijama treba da se omogući u skladu sa najboljim uporednim međunarodnim praksama. Ovo bi moglo da znači i moguće izmene Smernica za izradu veb prezentacija organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave.^{xxxiii} Pored toga, ove informacije dostupne preko portala svih ministarstava treba da budu jednake onima na portalu e-uprave kao mere protiv „zamora od konsultacija“.

⇒ **Učiniti obaveznim davanje povratnih informacija organizacijama o doprinosu i komentarima koje pružaju.**

Kada su konkretno u pitanju odbijeni predlozi i sugestije, povratna informacija u procesima konsultacija ne samo da ima dodatnu vrednost u smislu transparentnosti i odgovornosti, nego stimuliše otvorenost za dalju saradnju i gradi odnos poverenja između javnih institucija i civilnog društva.

6.2. OCD u formulisanju politika

Opcija minimalističke reforme

⇒ **Uvrstiti odeljak o horizontalnom aspektu u Strategiju za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva.**

Kancelarija treba da koncipira ovaj odeljak tako da pokrije mehanizme saradnje i konsultacija sa resornim ministarstvima u svakoj fazi kreiranja javne politike i obezbedi nivo učešća u skladu sa svojim Smernicama. Važno je naglasiti da fokus ne treba da bude na zakonodavnom aspektu ciklusa politike, kao što je bila dosadašnja praksa.

⇒ **Pratiti primenu Smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa.**

Ove Smernice treba smatrati minimalnim uslovom za održavanje konsultacija i standardom na osnovu kojeg će državna uprava inicirati učešće OCD na centralnom i lokalnom nivou. Kancelarija treba da sledi postepen razvoj preko definisanih faza kreiranja javne politike i utvrđenih standarda koji se odnose na vremenske rokove, materiju, povratne informacije itd.

Opcija umerene reforme

⇒ **Uključiti konsultacije sa civilnim društvom tokom razvoja ex ante procene uticaja javne politike.**

Budući da prenamaganje dokumenata pokazuje neefikasnost u praksi i da je rezultiralo njihovom neusklađenošću sa PV, potrebno je ukloniti razlike između AEP i Obrazloženja. Shodno tome, resorna ministarstva treba da slede metodologiju AEP, dostupnu na internet stranici Sekretarijata za javnu politiku. Kako bi se spojili AEP i Obrazloženja, jasnije odredio vremenski okvir za postupak konsultacija, postavila obaveza da se Vladi podnosi izveštaj o održanoj konsultaciji – potrebno je promeniti PV.

⇒ **Obuke za državne službenike nadležne za formulaciju javnih politika i donošenje zakona i strategija o participativnim praksama uključivanja OCD.**

Ova opcija je alternativa sistematizaciji jedinica ili uspostavljanju posebnih kontakt-punktova za komunikaciju sa organizacijama civilnog društva, koji mogu izgubiti smisao ubrzo nakon početka rada. Naime, bilo bi neophodno obezbediti odgovarajući kadar koji bi bio zadužen i odgovoran za posebne poslove analize javne politike, kao i pokretanje saradnje date institucije sa organizacijama civilnog društva i za praćenje procesa.

Centar za evropske politike

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna think tank organizacija koju je osnovala grupa profesionalaca u oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje javnih politika u Srbiji.

CEP razvija istraživanje i analizu kao osnove za kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosiocima odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije EU i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državama članicama EU u pogledu:

- otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti,
- uređenosti i performansi tržišta, i
- sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.

Nemački savet za spoljne odnose (DGAP)

TRAIN program (engl. Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking) je osnovalo Federalno ministarstvo za spoljne poslove (Pakt za stabilnost Jugoistočne Evrope), a sprovodi ga Nemački savet za spoljne odnose (DGAP).

Nemački savet za spoljne odnose je nemačka mreža za spoljnu politiku. DGAP je nezavisna, nepristrasna i neprofitna organizacija koja funkcioniše na bazi članstva, kao i think tank, a bavi se unapređenjem javne debate o spoljnoj politici u Nemačkoj već skoro 60 godina.

ⁱ M. S. Sidney, 'Chapter 6: Policy Formulation - Design and Tools', in: F. Fischer, G. J. Miller and M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, CRC Press, 2006.

ⁱⁱ European Commission, *Serbia 2014 Progress Report SWD(2014) 302 final*. Brussels, 8 October, 2014, retrieved 10 October, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20140108-serbia-progress-report_en.pdf

ⁱⁱⁱ U okviru TRAIN programa, intervjui su sprovedeni sa neimenovanim državnim službenicima na visokom položaju iz Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija, i sa direktorom Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom, kao predstavnicima vladinih institucija. S druge strane, od OCD intervjuisani su predstavnici Autonomnog ženskog centra i Beogradskog centra za političku izuzetnost. Ostali primarni podaci su sakupljeni putem istraživačkog rada Centra za evropske politike tokom sprovođenja projekata.

^{iv} M. Lazarevic et al. *Kreiranje politike i pregovori sa EU: Kako do rezultata za Srbiju*, Beograd, GIZ i CEP, 2013.

v Sidney, loc. cit.

vi Ovaj rezultat istraživanja je takođe potkrepljen podacima iz „Matrice za praćenje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva“ koju je pripremila organizacija Građanske inicijative u okviru Balkanske mreže za razvoj civilnog društva. Dokument je dostupan na: http://www.gradjanske.org/wp-content/uploads/2014/10/072-CMR-Serbia-2013_srb.pdf

vii Za više informacija, pogledati: Kancelariza za saradnju sa civilnim društvom, *Civil Society, Strateški okvir Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom 2011-2014*, pristupljeno 23. maja 2014, <http://civilnodrustvo.gov.rs/media/2012/10/Strategic-Framework-of-the-Office-for-Cooperation-with-Civil-Society-2011-2014.pdf>

viii Vlada Republike Srbije, *Zakon o državnoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 79/2005 i 101/2007, III – Poslovi državne uprave, član 12(1) Učestvovanje u oblikovanju politike Vlade

ix Intervju sa državnim službenikom na visokom položaju u Ministarstvu trgovine, turizma i telekomunikacija (MTTT)

x Analiza Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvima, pre izmene u aprilu 2014.

xi Građanske inicijative, *Country report*, loc.cit.

xii Za više informacija, pogledati: Marić, Sena et al. *Kako do rezultata u javnim politikama: Praćenje i*

evaluacija javnih politika uz podršku civilnog društva. Pristupljeno 27. septembra, http://www.europeanpolicy.org/images/me_studija/studija_final.pdf

xiii Poslovnik Vlade, članovi 40 i 46.

xiv Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*, verzija 1.0, October 2008.

xv Personal interview, MTTT representative.

xvi Građanske inicijative, *Izveštaj: Srbija*, Profil države za 2012. pripremljen za regionalnu konferenciju civilnog društva: Za Evropu i Zapadni Balkan, Zadar, Hrvatska, 26-28. septembar 2012.

xvii *Ibid.*

xviii Intervju sa predstavnikom autonomnog ženskog centra. Dat primer – Društvo sudija Srbije.

xix *Ibid.*

xx Intervju sa predstavnikom MTTT.

xxi SIGMA, 'Policy Making and Co-ordination', u: *Assessment Serbia*, mart 2012, str. 28 - 32.

xxii Poslovnik Vlade, član 41.

xxiii Intervju sa državnim službenikom iz Ministarstva za regionalni razvoj i lokalnu samoupravu (MRRLS), pre održavanja izbora 2014.

xxiv Intervju sa predstavnikom MTTT.

xxv Intervju sa predstavnikom Autonomnog ženskog centra (AŽC).

xxvi Intervju sa predstavnikom MRRLS.

xxvii Intervju sa predstavnikom MTTT.

xxviii Analiza Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova u ministarstvima.

xxix Intervju sa direktorkom Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Ivanom Ćirković.

xxx Intervju sa direktorkom Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom Ivanom Ćirković.

xxxi Za više informacija o Strategiji, pogledati: <http://strategija.civilnodrustvo.gov.rs/>

xxxii Intervju, predstavnik MTTT.

xxxiii Smernice za izradu veb prezentacija organa državne uprave i jedinica lokalne samouprave v.5.0.



www.cep.org.rs

www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre

www.twitter.com/CEPBelgrade

www.youtube.com/user/EuropeanPolicyCentre