



Портал еКонсултације

НОВИ ИНСТРУМЕНТ,
НЕИСКОРИШЋЕНЕ
ПРИЛИКЕ

Милица Дивљак, млађа истраживачица
Владимир Михајловић, истраживач

Центар за европске политике - ЦЕП

Октобар 2023.

Портал еКонсултације почео је са радом средином децембра 2021. године, као посебан портал у оквиру система еУправе. Према Одлуци о установљавању Портала еКонсултације, државни органи су у обавези да на њему објављују све релевантне информације о консултацијама и јавним расправама које спроводе у оквиру своје надлежности.¹ Претходно, Закон о планском систему прописао је обавезу органима да спроводе консултације у свим фазама развоја докумената јавних политика (ДЈП), као и да омогуће учешће свих заинтересованих страна и циљних група у овом процесу.²

Основна сврха успостављања Портала је да се процеси израде ДЈП и прописа учине транспарентнијим и инклузивнијим, чиме се доприноси не само реформи јавне управе у Србији, већ и шире, неговању демократских пракси грађанске партиципације у друштву. Стога, Портал као јединствени канал комуникације и партиципације би требало да олакша заинтересованој јавности да пружи свој допринос у креирању политика и прописа, као и да испрати ток консултативних процеса од почетка до краја на једном месту.

Међутим, иако унапређење транспарентности и инклузивности у изради ДЈП и прописа није циљ који се може једном достићи, већ је у питању континуирана активност унапређивања консултативних процеса, увођење Портала еКонсултације још увек није допринело у значајној мери побољшању ове праксе. Овај сиже политике настоји да прикаже на који начин је обавеза коришћења Портала утицала на спровођење консултација и јавних расправа, да истакне позитивне, али и оне лошије примере. У раду су представљени налази настали на основу детаљног прегледа и анализе процеса и докумената објављених на Порталу, који су допуњени подацима прикупљеним током интервјуа са представницима органа државне управе.

Неуједначено и неадекватно испуњавање обавезе коришћења Портала

Поред тога што не објављују све процесе, поједине институције не користе Портал у складу са његовом наменом, односно објављују на њему различите позиве и конкурсе који нису предмет Портала.

Преглед консултативних процеса на Порталу указује да одређени државни органи нису никад користили Портал, попут Министарства за бригу о породици и демографију (МБПД). МБПД је, на својој интернет страници, обавестило грађане о јавној расправи о Предлогу Стратегије за унапређење положаја старијих лица у Републици Србији за период од 2024. до 2030. године, која је трајала од 27. јула до 15. августа 2023. године, а истакнута је и мејл адреса путем које се могу достављати сугестије. У оквиру вести није доступан никакав документ у вези са јавном расправом, а Предлог Стратегије се може наћи у секцији „Предлози и нацрти“ на сајту МБПД.³ Поред тога, у истој секцији доступне су информације о консултацијама о *ex-ante* анализи будуће стратегије. Консултације су одржане у јулу 2023. године, а у објави је доступна *ex-ante* анализа, упутство, образац за достављање коментара и сугестија, као и извештај о процесу консултација.⁴ Оваква пракса отежава

преглед и праћење процеса, с обзиром на то да информације није могуће наћи на једном месту, односно у оквиру једне објаве или секције на страници МБПД, а нису доступни ни на Порталу.

¹ Одлука о установљавању Портала еКонсултације, Службени гласник бр. 62/2021-49. Доступно на: <http://bitly.ws/Dhvq> (последњи приступ 14. августа 2023.)

² Закон о планском систему, члан 34. Службени гласник бр. 30/2018-3. Доступно на: <http://bitly.ws/AyJW> (последњи приступ 14. августа 2023.)

³ Обавештење о јавној расправи доступно је на: <http://bitly.ws/SnqZ>, а Предлог Стратегије на: <http://bitly.ws/Snrk> (последњи приступ 18. августа 2023.)

⁴ Доступно на: <http://bitly.ws/SntH> (последњи приступ 18. августа 2023.)

Такође, органи управе не користе редовно и уједначено Портал еКонсултације приликом спровођења консултација и јавних расправа. Министарство унутрашње и спољне трговине (МУСТ) је од 23. марта до 9. априла 2023. године спроводило консултације о Предлогу акционог плана за период од 2023. до 2024. године Стратегије заштите потрошача за период од 2019. до 2024. године.⁵ Међутим, на Порталу је доступна само објава о јавној расправи која је одржана након консултација. Упркос томе што МУСТ јесте објављивало друге процесе на Порталу, чињеница да одређени процеси изостају свакако представља пример лоше праксе, не само у погледу смањења транспарентности процеса, већ и у погледу кршења обавезе прописане Одлуком о установљавању Портала еКонсултације, која налаже органима да све релевантне информације објављују благовремено и потпуно.⁶

Поред тога што не објављују све консултативне процесе, поједине институције не користе Портал у складу са његовом наменом. Један од примера представља Министарство за бригу о селу које је на Порталу објавило два програма доделе бесповратних средстава за организовање манифестације која је у њиховој надлежности и куповину минибусева за потребе превоза сеоског становништва.⁷ Додатно, Министарство заштите животне средине има мноштво објава које се односе на јавне конкурсе за доделу наменских средстава, објаве о ранг листама пројеката који су поднети у оквиру тих конкурса, коначне одлуке о додели средстава и уопште остале конкурсе из њиховог делокруга. Конкретно, од 75 објава на Порталу у секцији Министарства заштите животне средине доступних у периоду истраживања,⁸ само 12 се односило на јавне расправе и консултације о предлозима ДЈП и нацртима прописа, при чему је обавештење о почетку израде Програма прилагођавања на измењене климатске услове објављено два пута.⁹ Примери ова два министарства указују на неразумевање сврхе Портала, што резултира великим бројем објава које не би требало да се овде налазе и које заинтересованим странама не пружају релевантне информације.

Додатно, пример неадекватне употребе Портала представља и раздвајање делова истог консултативног процеса у неколико различитих објава. Један од примера је процес усвајања Акционог плана за период од 2022. до 2024. године за спровођење Програма управљања отпадом у Републици Србији за период од 2022. до 2031. године. На Порталу су доступне четири засебне објаве које се односе на овај документ – обавештење о почетку израде Нацрта Акционог плана, потом обавештење о јавном представљању, затим Предлог Акционог плана, и посебна објава која обавештава да је он усвојен, у оквиру које се може пронаћи финална верзија документа и извештај о јавној расправи.¹⁰ Оваква фрагментација, поред тога што је непотребна, отежава заинтересованој јавности праћење процеса усвајања документа. Додатно, идентификовани проблеми сугеришу да се службеници још увек сусрећу са потешкоћама при коришћењу Портала, барем када је реч о техничком аспекту и постављању објава и свих неопходних докумената у оквиру њих.

Одлуком о установљавању Портала прописано је да стручна заједничка група за координацију јавних политика и спровођење процеса регулаторне реформе прати да ли органи управе користе Портал на прописан начин. Међутим, истраживање је показало да такво праћење у пракси изостаје, те да не постоје доступни извештаји о коришћењу Портала који би представили статистичке податке о спроведеним процесима и аспект квалитета спровођења консултација и јавних расправа.

5 Доступно на: <http://bitly.ws/SnMG> (последњи приступ 18. августа 2023.)

6 Одлука о установљавању Портала еКонсултације, Службени гласник бр. 62/2021-49.

7 Видети на: <http://bitly.ws/Sof5> и <https://bitly.ws/T8ax> (последњи приступ 25. августа 2023.)

8 До 10. августа 2023. године.

9 Видети на: <http://bitly.ws/SEEL> и <http://bitly.ws/SEEX> (последњи приступ 21. августа 2023.)

10 Видети на: <http://bitly.ws/SEUz>, <http://bitly.ws/SEUJ>, <http://bitly.ws/SEUV> и <http://bitly.ws/SEUX> (последњи приступ 21. августа 2023.)

На тему адекватности коришћења Портала, треба истаћи да се обуке службеника за коришћење Портала спроводе у континуитету од његовог успостављања. У циљу унапређења процеса консултација и укључивања јавности, Национална академија за јавну управу (НАЈУ) је, уз подршку Републичког секретаријата за јавне политике (РСЈП), током 2022. године спровела пет програма обуке на тему „Учешће јавности у поступку израде нацрта прописа и докумената јавних политика“, у оквиру којих се обрађује процес вођења електронских консултација и јавних расправа на Порталу. У 2023. години је ова пракса настављена – до септембра су одржане четири обуке, док се до краја године планирају још две.¹¹ Конкретније, у 2022. години обуке је похађало 132 службеника из 26 органа и 17 јединица локалне самоуправе (ЈЛС), док је у 2023. години њима присуствовало 108 запослених из 27 органа и 29 ЈЛС.¹² Ипак, анализа учесника по институцијама указује да су одређени органи и ЈЛС имали своје представнике у оба циклуса обука, тако да је укупно 34 различита државна органа, укључујући 21 министарство, и 41 различитих ЈЛС, агенција и органа аутономне покрајине имало представнике на обукама током 2022. и 2023. године. Додатно, органи могу и на дневном нивоу добити неопходне смернице од РСЈП, првенствено у виду техничке подршке службеницима. Упркос томе, истраживање сугерише да обуке у овој форми, без фокуса искључиво на Портал, нису довеле до жељених исхода, односно да службеници органа управе и даље не објављују процесе увек и на адекватан начин.

Табела 1 Обуке службеника на тему „Учешће јавности у поступку израде нацрта прописа докумената јавних политика“

Године	Број обука	Број полазника	Број различитих државних органа, агенција и органа аутономне покрајине и ЈЛС
2022/2023	9	240	80

Извор: Национална академија за јавну управу

Укупно гледано, доступни подаци јасно указују на неуједначену и неправилну праксу коришћења Портала у нешто више од годину и по дана од његовог увођења, док званични статистички подаци о коришћењу портала, попут броја процеса и учесника, нису јавно доступни. Међутим, подаци РСЈП добијени у оквиру овог истраживања сугеришу да ипак постоји пораст како броја органа који користе Портал, тако и броја консултативних процеса. Од када је почео са радом у децембру 2021., закључно са првом половином 2023. године, Портал је користило 20 органа, укључујући три ЈЛС. Укупно је објављено 106 консултативних процеса, од чега се 58 односило на прописе, а 48 на ДЈП.¹³ Међутим, само на основу података о броју процеса, без контроле коришћења, не може се закључити да ли је и на који начин дошло до побољшања транспарентности и инклузивности креирања јавних политика.

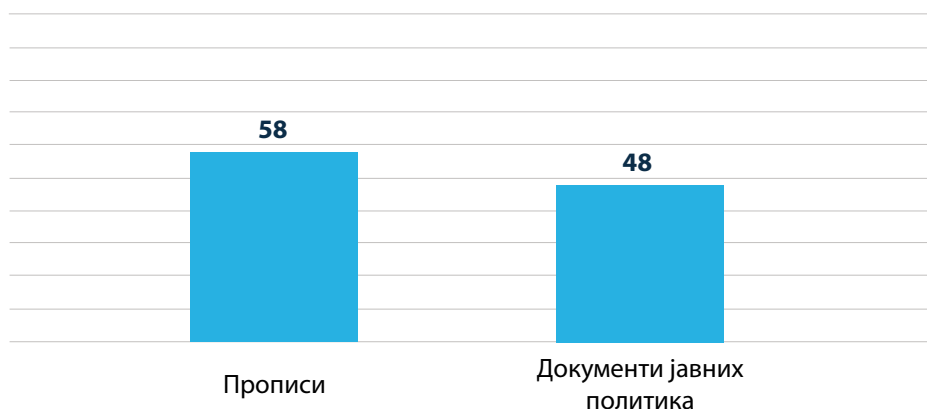
¹¹ У оквиру Општег програма обуке државних службеника програмирана је обука по називом Учешће јавности у поступку израде нацрта прописа и ДЈП чији је циљ стицање знања и овладавање вештинама и техникама спровођења ефикасних и делотворних консултација и јавних расправа у процесу израде нацрта прописа, као и модела за учешће заинтересоване јавности и организација цивилног друштва у овим процесима.

¹² Податке је доставила Национална академија за јавну управу 04.10.2023. године за потребе овог истраживања. Подаци обухватају и државне органе, али и друге републичке агенције, огране аутономне покрајине и органе јединица локалне самоуправе.

¹³ Представници Републичког секретаријата за јавне политике поделили су ове податке са истраживачима Центра за европске политике током интервјуа који је одржан 12. септембра 2023. године.

Консултативни процеси на Порталу еКонсултације

(децембар 2021. - јун 2023. године)



Информације о процесима – делови слагалице који недостају

Објављивање извештаја о јавним расправама важно је и у оним случајевима када није било коментара и сугестија јавности, не само због законске обавезе њиховог објављивања, већ уопштено због питања транспарентности.

Органи управе који користе Портал не објављују увек сва неопходна документа која се односе на процесе консултација и јавних расправа. Преглед објава одабраног узорка министарстава¹⁴ сугерише да у оквиру објава често недостају извештаји о спроведеним консултацијама и јавним расправама. На пример, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) није објавило неопходне извештаје у оквиру три од пет објава на Порталу, односно за два круга консултативних процеса о Предлогу Уредбе о допунама Уредбе о Каталогу радних места у јавним службама и другим организацијама у јавном сектору, као и за јавну расправу о Закону о изменама и допунама Закона о запосленима у аутономним покрајинама и ЈЛС.¹⁵ Поред недостатка извештаја, недостају и нацрти акта након јавне расправе, односно финалне верзије документа у два случаја - Програм развоја електронске управе за период од 2023. до 2025. године и за Уредбу о изменама и допунама Уредбе о државном

стручном испиту.¹⁶ Слични пропусти уочљиви су и код других министарстава. На пример, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, објавило је све неопходне припремне документе за јавну расправу о Нацрту Закона о безбедности у железничком саобраћају, али нису објавили извештај.¹⁷ Министарство унутрашње и спољне трговине је у случају јавне расправе о Нацрту Закона о извозу и увозу

¹⁴ Министарство државне управе и локалне самоуправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и Министарство унутрашње и спољне трговине.

¹⁵ Видети на: <http://bitly.ws/RYaZ>, <http://bitly.ws/RYbb> и <http://bitly.ws/RYbv> (последњи приступ 15. августа 2023.)

¹⁶ Видети на: <http://bitly.ws/RYDu> и <http://bitly.ws/RYDz> (последњи приступ 15. августа 2023.). У време када је вршено истраживање (до 10. августа 2023. године), само су ова два акта била усвојена, односно њихове коначне верзије.

¹⁷ Видети на: <http://bitly.ws/RZq5> (последњи приступ 15. августа 2023.)

робе двоструке намене такође пропустило да објави извештај.¹⁸ Изостанак неопходних елемената на Порталу онемогућава стицање увида у целокупан ток процеса, односно да ли су заинтересоване стране заиста и узеле учешће и какав је третман коментара од стране надлежних институција. Објављивање извештаја о јавним расправама важно је како због одговорности и транспарентности институција, тако и процене утицаја Портала на повећање инклузивности ових процеса, па чак и у оним случајевима када није било достављених коментара током јавне расправе.



Примери позитивне праксе спровођења консултација и јавних расправа, достављања неопходних докумената и извештаја, као и приказивања тока читавог процеса од консултација, преко јавне расправе, до усвајања ДЈП представљају две објаве РСЈП – о Предлогу уредбе о вођењу, функционисању и утврђивању података који се уписују у Регистар административних поступака, садржају портала, упису, измени и брисању поступака, као и објава о Уредби о поступку припреме Нацрта плана развоја Србије.

Када говоримо о достављању других релевантних информација, треба истаћи да нема конзистентности унутар управе ни у објављивању пратећих докумената приликом започињања процеса консултација са заинтересованим странама и јавних расправа. МДУЛС је пример институције која је у оквиру свих објава на Порталу доставила сва неопходна пратећа документа, попут предлога аката, образложења, програма јавних расправа са јасно назначеним каналима за достављање коментара, и слично. Са друге стране, уочено је неколико објава где органи то нису учинили, као што је објава Министарства финансија о јавној расправи о Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о накнадама за коришћење јавних добара, у оквиру које је доступан само извештај и нацрт акта након јавне расправе.¹⁹ Надаље, Министарство унутрашње и спољне трговине није на Порталу поделило ниједан документ (укључујући и нацрт) у вези са јавном расправом о Нацрту Закона о изменама и допунама Закона о заштити потрошача (као ни извештај о јавној расправи).²⁰ С обзиром на то да је циљ објављивања пратећих материјала благовремено информисање и припрема заинтересованих страна, овакви подаци упућују да Портал још увек не обезбеђује елементарне услове за учешће у консултативним процесима.

Без консултација у свим фазама израде нацрта закона

Закон о планском систему и Закон о државној управи праве јасну разлику између јавних консултација које се дешавају од самог почетка процеса, и јавних расправа, које долазе на крају. Члановима 1 и 41 Закона о планском систему предвиђена је сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката прописа која, између осталог, предвиђа и обавезу органа да спроводе консултације. Према члану 77 Закона о државној управи, органи државне управе дужни су да обезбеде услове за учешће јавности у току припреме нацрта закона, других прописа и аката, у складу са овим законом. Учешће и информисање јавности подразумева благовремено обавештавање о отпочињању израде нацрта закона, које садржи и основне информације о планираним решењима која ће бити предложена. Такође, приликом отпочињања припреме нацрта закона којим се битно мења правни режим у једној области или уређују питања која посебно занимају јавност, министарства и посебне организације би требало да објављују и полазни документ који садржи приказ проблема у одређеној области и њихових узрока, циљеве и очекиване ефекте доношења закона, као и основна начела за уређивање друштвених односа у тој области. Овде је важно истаћи и да се разлике између консултација и јавних расправа не огледају само у фази у којој се спроводе и дужини њиховог трајања, већ и суштини – током консултација документ или пропис је у почетној фази, када је

¹⁸ Финална верзија није била доступна, али Закон још увек није био усвојен. Видети више на: <http://bitly.ws/RZm5> (последњи приступ 15. августа 2023.)

¹⁹ Видети на: <http://bitly.ws/RZds> (последњи приступ 15. августа 2023.)

²⁰ Видети на: <http://bitly.ws/RZh8> (последњи приступ 15. августа 2023.)

надлежном органу важно да добије што више сугестија заинтересованих страна како би се предлог или нацрт што боље формулисали, док код јавне расправе органи излазе у јавност са већ готовим нацртом или предлогом и начелно су мање спремни да прихвате суштинске измене.²¹

Органи управе који објављују позиве на Порталу еКонсултације чешће организују консултације са заинтересованим странама приликом развоја ДЈП, него што је то случај са нацртима прописа. У случају Министарства унутрашњих послова, од осам објава о нацртима закона, за свих осам су спроведене, односно објављене, само јавне расправе. Исти је случај и код Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, где су за сва три нацрта закона која су доступна на Порталу спроведене јавне расправе. Такође, једине објаве Министарства здравља односе се на јавне расправе о два нацрта закона. Поред тога, Министарство унутрашње и спољне трговине објавило је, односно спровело само јавне расправе за три нацрта закона. Другим речима, код четири посматране институције, спроведене су само јавне расправе на нацрте закона у свих 16 анализираних случајева. Са друге стране, треба истаћи и примере у којима је цео процес доследно спроведен, као у случају Министарства финансија, односно спровођења најпре процеса консултација са заинтересованим странама поводом израде Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о јавним набавкама, а потом и јавне расправе. Додатно, Министарство финансија је оба процеса објединило у исту објаву, чиме је омогућено праћење целокупног тока процеса израде акта, и учинило доступним пратећа документа неопходна за припрему за учешће заинтересованих страна, укључујући извештаје о спроведеним консултацијама и јавној расправи заједно са табелама које дају преглед упућених коментара и одговора.²² Чињеница да државни органи не поштују увек обавезу спровођења онлајн консултација у свим фазама приликом израде нацрта аката ограничава допринос заинтересоване јавности. Штавише, наведени примери указују да, генерално посматрано, консултације током анализе ефеката још увек нису узеле маха, барем не у већинској мери, независно од тога да ли се користи портал еКонсултације или не.



Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог организовало је консултације за свих шест ДЈП који су доступни на Порталу. Поред чињенице да редовно спроводи консултације приликом развоја ДЈП, ово Министарство истиче се и као позитиван пример када је реч о обједињавању свих неопходних информација у вези са консултацијама и јавним расправама о оквиру израде једног документа на истом месту.

О слабијој заступљености консултација приликом израде нацрта закона сведоче и подаци из Извештаја за 2022. годину о примени Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом. Наиме, консултације су спроведене код 100% ДЈП усвојених током 2022. године, док је то случај код само 29% прописа.²³ Иако постоје случајеви у којима се предвиђа могућност одступања од одредаба Закона о планском систему,²⁴ спровођење само јавне расправе не може надоместити недостатак консултација у ранијим фазама развоја ДЈП и прописа.

21 Представници Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог изнели су ова запажања на интервјуу одржаном 6. септембра 2023. године.

22 Видети на: <http://bitly.ws/S7jj> (последњи приступ 7. септембра 2023.)

23 Према члану 50 Закона о планском систему, изузетак од примене закона предвиђен је у случајевима „ако је посебним законима којима се уређује буџетски систем, просторно и урбанистичко планирање, одбрана, безбедност, односно тајност података прописано или је потврђеним међународним уговором предвиђено да се одређени плански документ израђује, усваја или да се његово спровођење прати у другачијем поступку или да има другачији назив, обухват или садржај, којим се одступа од правила која су утврђена овим законом и подзаконским актима за његово спровођење“.

24 Извештај за 2022. годину о примени Програма унапређења управљања јавним политикама и регулаторном реформом, стр. 17. Доступно на: <https://bitly.ws/XV2K> (последњи приступ 7. септембра 2023.)

Важан аспект који може негативно утицати на инклузивност јесте чињеница да се још увек користе два паралелна канала - путем Портала и путем мејл адреса које назначи надлежни органи.

Важан аспект који такође може негативно утицати на инклузивност креирања јавних политика, барем када је реч о учешћу путем Портала, јесте чињеница да се још увек користе два паралелна канала, односно начина достављања коментара - путем Портала и путем мејл адреса које назначи надлежни орган. Конкретно, заинтересоване стране (представници цивилног сектора, али и државних органа) своје коментаре у највећем броју случајева и даље достављају путем званичне електронске поште. Постојање два паралелна „система“ на одређени начин подрива сврху Портала јер даје подстицај коришћења старих модела комуникације, што су сугерисали и сами органи управе.²⁵ Иако је у пракси вођења два паралелна канала комуникације оправдана у почетној фази функционисања новог инструмента као што је Портал еКонсултације, поставља се питање оправданости на дужи рок. Имајући у виду да је остављање коментара путем Портала омогућено свим грађанима који имају налог на Порталу еУправа, а да

је на њему у 2022. години било близу 1 525 000 активних корисника услуга (са тенденцијом повећања),²⁶ оправдано је преиспитати праксу вођења два паралелна процеса.²⁷

Велика очекивања – како их испунити?

Портал еКонсултације представља користан алат за побољшање транспарентности консултација и јавних расправа приликом доношења ДЈП и прописа. Међутим, он није значајније утицао на транспарентност и инклузивност процеса, иако је пуштен у рад пре скоро две године. На неиспуњена очекивања утицала је неуједначена пракса органа управе. Првенствено, органи управе не објављују све процесе из своје надлежности на Порталу, а чак и када то чине, нису увек доступна сва неопходна документа и информације о консултацијама и јавним расправама, укључујући извештаје о њиховом спровођењу, предлоге докумената и нацрти прописа, као ни коначне верзије усвојених аката. Поред тога што се на овај начин негативно утиче на транспарентност, овакви пропусти представљају кршење обавезе прописане Одлуком о установљавању Портала. Додатно, поједини органи објављују конкурсе, јавне позиве и информације повезане са њима, иако то није предмет Портала, што сугерише потребу за контролом садржаја или додатном обуком службеника који су овлашћени за постављање објава.

Осим тога, инклузивност је ограничена чињеницом да се консултације у раним фазама често не спроводе када је реч о нацртима прописа, већ се организују само јавне расправе. Упркос томе што је јавност на овај начин укључена у процес израде, то не може надоместити недостатак консултација са заинтересованим странама у ранијим фазама израде, односно током анализе ефеката. Идентификовани недостаци, приказани на конкретним примерима процеса које су органи спровели путем Портала, сугеришу да постоји доста аспеката које треба унапредити како би се побољшала транспарентност и инклузивност консултација и јавних расправа. У складу са тим, у наставку су представљене препоруке чије испуњење би допринело унапређењу консултативних процеса.

25 Исто. Ову сугестију изнели су и представници Републичког секретаријата за јавне политике.

26 Годишњи извештај за 2022. годину о спровођењу Програма развоја еУправе за период од 2020. до 2022. године. Доступно на: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html> (последњи приступ 7. септембра 2023.)

27 Ипак, било би важно имати у виду да постоје предуслови, попут техничких капацитета Портала и питања приступачности, који би морали бити испуњени како би се могло извршити усмеравање свих консултативних процеса искључиво на Портал. Представници органа управе су, током интервјуа, истакли да је неопходно посветити пажњу питањима могућности Портала да издржи веће оптерећење које би се јавило уколико би већи број грађана достављао коментаре овим путем, али и питањима приступачности Портала особама са инвалидитетом.

Измене правног оквира

- Изменити законе којима се уређује процес консултација у припреми нацрта планских докумената, закона, других прописа и аката, у циљу давања законског основа за успостављање Портала еКонсултације и прописивања обавезе објављивања документа и процеса на Порталу еКонсултације уместо на Порталу еУправа. То би подразумевало измене и допуне Закона о планском систему Републике Србије (измене чл. 32, 33, 36, 38 и 48 и допуна посебним чланом у вези са Порталом), Закона о државној управи (чл. 77), као и Закона о локалној самоуправи.
- Донети подзаконски акт – Уредбу о анализи ефеката прописа - којим ће се ближе уредити обим, процес и контрола спровођења анализе ефеката приликом израде прописа и ДЈП, укључујући и начин спровођења консултација приликом израде нацрта прописа и ДЈП. Посебним одредбама би требало детаљно уредити све неопходне аспекте Портала еКонсултације, почевши од обавеза органа које припремају прописе и ДЈП, државног органа за надзор и извештавање о коришћењу Портала, државног органа који пружа техничку подршку корисницима и органа надлежних за спровођење обука. Усвајањем овог подзаконског акта у форми уредбе престала би да важи Одлука о установљавању Портала еКонсултације.
- Изменити Пословник Владе у делу који се односи на садржину нацрта и предлога аката и достављање материјала Влади од стране предлагача тако да обавезно садржи информације о одржаним консултативним процесима. Пословником би требало утврдити да се на одборима не разматрају нацрти и предлози аката уколико нису прошли кроз консултативне процесе, осим оних случајева у којима је предвиђено изузеће од обавезе спровођења консултација прописане Законом планском систему.

Унапређење техничких и људских капацитета

- Омогућити техничке услове да Портал еКонсултације постане једини канал за достављање коментара и сугестија током консултативних процеса онлајн, под претпоставком да су претходно испуњени сви технички услови и да сваки грађанин има неометан приступ порталу.
- Увести аутоматске механизме контроле садржаја како би се осигурало да се на Порталу нађу само информације у вези са процесима консултација и јавних расправа (нпр. кроз падајуће меније који би захтевао од корисника да означи релевантно поље), као и да се све фазе у оквиру процеса израде једног документа или прописа нађу на истом месту.
- Унапредити проактивну транспарентност Портала успостављањем посебног дела у оквиру којег би се редовно објављивали статистички подаци о коришћењу Портала. Кроз опцију филтера би требало омогућити преглед статистике према органима који спроводе процес, врстама аката за које се консултативни процес спроводи итд.
- Развити и реализовати посебну обуку на тему Портала еКонсултације у оквиру Општег програма обуке државних службеника, која би била комплементарна постојећем програму обуке Учешће јавности у поступку израде нацрта прописа и ДЈП. На овај начин би се службеницима омогућило да, поред постојећег програма, похађају обуке чија је тема искључиво Портал еКонсултације. Циљна група обуке су државни службеници који обављају нормативне послове и који учествују у изради нацрта прописа. Додатно, по моделу ове обуке, требало би програмирати и реализовати исти програм обуке у Општем програму обуке запослених у ЈЛС, а у оквиру тематске области Јавне политике.

Јачање свести и промоција

- Активно промовисати коришћење Портала међу грађанима и организацијама цивилног друштва како би се осигурало њихово учешће у консултативним процесима путем овог канала, али и обезбедило да они узму учешће у праћењу стања у овој области и позвали на одговорност органе који не испуњавају своје обавезе.
- Промовисати објављивање консултација на Порталу и постепено укинути могућност достављања коментара путем електронске поште, водећи рачуна да се не угрози инклузивност процеса. Органи управе би требало да, у оквиру посебног банера, поставе линк који би водио до секције Портала на којима се налазе сви процеси датог органа. На овај начин би се и службеници растеретили обавеза да све неопходне информације и документа објављују на више различитих места. Такође, увођењем посебног банера на почетној страници званичне интернет презентације органа консултације би биле лако доступне и приступачне.
- Унапредити разумевање значаја консултација међу руководиоцима у државним органима и органима ЈЛС. Програмом обуке руководилаца у државним органима и Програмом обуке руководилаца у ЈЛС које спроводи НАЈУ би требало обухватити теме значаја јавних консултација приликом припрема ДЈП и прописа.

Портал еКонсултације представља важан инструмент који може значајно допринети повећању транспарентности и инклузивности, односно квалитативног аспекта процеса консултација и јавних расправа. Међутим, тренутно стање и праксе органа управе указују на непоштовање обавезе објављивања процеса на Порталу и достављања свих неопходних докумената. Самим тим, активности везане за креирање политика не могу достићи високе стандарде квалитета, а грађанска партиципација остаје на незавидном нивоу, с обзиром на то да канали који могу олакшати и унапредити партиципацију нису искоришћени у адекватној мери. Додатно побољшање и рад на аспектима попут правног оквира, техничких и људских капацитета, али и јачању свести представника органа управе, цивилног друштва и шире јавности, може умногоме помоћи у унапређивању квалитета консултација и јавних расправа. Последишно, повећана грађанска партиципација у процесу креирања политика резултирала би политикама које одговарају потребама различитих друштвених интереса. У одсуству наведеног, портал еКонсултације, остаће још једна неискоришћена прилика која првенствено служи задовољавању форме, не и суштине.



**#EУ
ЗА ТЕБЕ**

Ова публикација настала је у оквиру Оперативног гранта за спровођење стратешког плана Центра за европске политике (ЦЕП) за добру владавину, уз финансијску подршку Европске уније.

За садржину ове публикације искључиво је одговоран Центар за европске политике и та садржина нужно не изражава званичне ставове Европске уније.