

OTVORENO O JAVNIM POLITIKAMA

FINALNI IZVEŠTAJ NAKON ŠEST MESECI RADA VLADE REPUBLIKE SRBIJE

Res Publika: Zakoni su javna stvar

Oblast: Mehanizmi učešća građana u neposrednom odlučivanju

10. mart 2017. godine

RADNA VERZIJA

S A D R Ź A J:

1. Uvod.....	4
1. 1. Osvrt na politički kontekst.....	5
2. Zakonodavstvo i primena propisa.....	9
2.1. Planski okvir za usvajanje i sprovođenje propisa.....	9
2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Srbije u prvih šest meseci.....	13
2.2.1. Zakonodavne aktivnosti Vlade i usklađenost s referentnim strateškim dokumentima.....	14
2.2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti i održane javne rasprave.....	15
2.3. Najznačajnija aktivnost Vlade Republike Srbije za šest meseci rada.....	18
2.3.1. Nacrt zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi.....	19
2.3.2. Nacrt zakona o planskom sistemu Republike Srbije	21
2.4. Realizacija strateških dokumenta i planova u prvih šest meseci rada Vlade.....	22
3. Zaključci i preporuke.....	25

1. Uvod ¹

Izveštaj „Otvoreno o javnim politikama – Zakoni su javna stvar“, koji je izradila Beogradska otvorena škola (BOŠ), predstavlja analizu zakonodavne aktivnosti Vlade Republike Srbije, u prvih šest meseci njenog rada, od 11. avgusta 2016. godine do 10. marta 2017. Osnovni predmet istraživanja je praksa održavanja javnih rasprava kao mehanizma učešća građana u kreiranju javnih politika u Srbiji u procesu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije (EU). Izveštaj je izrađen u okviru projekta „Res Publica – Zakoni su javna stvar“ koji ima za cilj povećanje transparentnosti, otvorenosti i odgovornosti javnih vlasti putem većeg učešća građana u procesu kreiranja javnih politika.

Zakonodavni proces u Republici Srbiji odvija se u kontekstu pristupanja Srbije Evropskoj uniji. U tom svetlu ključna dokumenta za praćenje zakonodavnog procesa u Srbiji su Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Veliki broj propisa koje je potrebno usvojiti u skladu s pomenutim planskim dokumentima, uz opravdanje da dinamika procesa evropskih integracija zahteva ubrzan postupak, ograničava prostor za sprovođenje javnih rasprave i uključivanje građana, što ima negativne implikacije na kvalitet i primenljivost samih zakona. Namera da se unapredi zakonodavni proces uključivanjem civilnog društva u najranijoj fazi kreiranja javnih politika kontinuirano se ponavlja u nizu dokumenata usvojenih u prethodnom periodu. Međutim, uključivanje civilnog društva u kreiranje javnih politika u praksi više predstavlja izuzetak nego pravilo. To je delimično i posledica nedostatka sistemskog pristupa uključivanju civilnog društva u proces kreiranja javnih politika, a prostor koji nacionalne institucije daju civilnom društvu, kao i stepen konsultacija sa civilnim društvom, i dalje su pretežno formalni, po pravilu ne utiču na donosiocje odluka i uglavnom služe za zadovoljenje bazičnih standarda i zahteva EU.

Predmet analize bili su zakonski predlozi Vlade u čiji postupak izrade je moguće uključivanje javnosti, odnosno održavanje javne rasprave, tj. analiza nije obuhvatila zakonske predloge koji se odnose na potvrđivanje međunarodnih ugovora. Prvi korak u pripremi i izradi izveštaja bio je pregled i analiza pravnog okvira za sprovođenje javnih rasprava kao fazi zakonodavnog procesa.

¹ Izveštaj se izrađuje u okviru projekta *Res Publica: Zakoni su javna stvar*. Autorka izveštaja: Danijela Božović

Nakon toga sprovedena je analiza godišnjeg Plana rada Vlade za 2016. (počev od 11. avgusta 2016. kada je formirana nova Vlada) i 2017. godinu (do 6. marta 2017. godine), kao i njihovo poređenje s Nacionalnim planom za usvajanje pravnih tekovina EU (prvim revidiranim NPAA iz jula 2014. godine i drugim revidiranim NPAA iz novembra 2016. godine). Treći korak istraživanja bio je usmeren na javnu raspravu kada je reč o izradi i usvajanju predviđenih zakonskih akata koje je Vlada usvojila. Istraživanjem je utvrđivano da li je javna rasprava za svaki od ovih dokumenata održana, kao i sadržaj sastavnih elemenata organizovanja i sprovođenja javne rasprave. Na osnovu rezultata istraživanja, kako bi se prevazišli uočeni nedostaci, izrađene su preporuke koje su usmerene na delove pravnog okvira za održavanje javnih rasprava.

Analiza zakonodavne aktivnosti u prvih šest meseci rada Vlade sprovedena je uz sledeća metodološka ograničenja: dostupan Plan rada Vlade za 2016. godinu saziva prethodne Vlade; Plan rada Vlade za 2017. godinu usvojen 31. januara 2017. godine, a javnosti dostupan od februara; period primene prve revidirane verzije NPAA istekao 31. decembra 2015. godine, dok za period između dve navedene revizije, od 1. januara do 17. novembra 2016. godine, nisu postojali precizirani planovi usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU kroz NPAA; druga revidirana verzija NPAA usvojena tek 17. novembra 2016. godine, a Izveštaj o sprovođenju NPAA za period 17. novembar – 31. decembar 2016. godine nije izrađen; na sajtu Vlade Republike Srbije nisu dostupni materijali sa svih održanih sednica (od ukupno održanih 42, materijal dostupan sa 37 – dokumenta sa 6, 12, 28. i 30. zasedanja Vlade nisu dostupna); negativni odgovori ili izostanak istih na upućene zahteve o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja organima javnih vlasti.

1.1. Osvrt na politički kontekst

Za prvih šest meseci rada Vlade nije došlo do promene pravnog okvira koji reguliše učešće građana u kreiranju javnih politika, ni do izmena postupka za sprovođenje javne rasprave. Međutim, kroz dva nacrt zakona (nacrt Zakona o planskom sistemu i nacrt Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi) aktuelizovana je tema učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika. U sklopu sprovedenih javnih rasprava preispitana je aktuelna praksa državnih organa u vezi sa učešćem javnosti u procesu donošenja odluka i pripreme propisa, razmotrene mogućnosti unapređenja pravnog okvira u cilju unapređenja uslova za učešće i uticaj organizacija civilnog društva u tom

procesu. Aktuelna reforma zakonodavnog procesa između ostalog uvodi koncept „polaznih osnova” za izradu zakona, kao instrumenta za rano uključivanje javnosti u proces donošenja odluka.

Predložene izmene Zakona o državnoj upravi pružaju osnovu da se modeli saradnje urede na jednoobrazan način i dopunjuju rešenja koja se reformom javne uprave moraju sprovesti. Predloženom izmenom želi se omogućiti učešće zainteresovane javnosti u procesima donošenja strategija, akcionih planova i drugih planskih dokumenata i propisa i to kroz već postojeću instituciju javne rasprave. U međuvremenu, pripremljena je i radna verzija Inicijative za izmenu Poslovnika Vlade koja detaljnije uređuje proces organizovanja i sprovođenja javne rasprave.

Sadržaj novog paketa propisa, kojim će biti uređen sistem planiranja i sistem upravljanja javnim politikama u Republici Srbiji (Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji i dve prateće uredbe: Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Uredba o srednjoročnom planiranju²), trebalo bi da doprinese stvaranju efikasnog mehanizama planiranja i koordinacije, sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika, kao i da doprinese povećanju transparentnosti u izradi dokumenata javnih politika (npr. strategije, programi i akcioni planovi).

Prilikom konstituisanja nove Vlade bilo je istaknuto da će Vlada Narodnoj skupštini predložiti usvajanje ovog paketa zakona za prvih 100 dana, međutim do toga nije došlo ni posle šest meseci.

Da ipak jača svest o neophodnosti uspostavljanja saradnje i dijaloga između države i građana, potvrdilo je usvajanje drugog Akcionog plana za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period od 2016. do 2017. godine, koji nudi čitav niz mera i akcija za dalji razvoj i unapređenje uslova za uključivanje javnosti u proces donošenja odluka.³

Međutim, važno je napomenuti da Nacionalna strategija za stvaranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Republici Srbiji pripremljena 2015. godine, još uvek nije usvojena, iako je oblast saradnja sa civilnim društvom našla mesto u ekspozeu premijera prilikom predstavljanja programa rada nove Vlade u avgustu 2016. godine.

Stalno kašnjenje u realizaciji aktivnosti i ispunjavanju postavljenih ciljeva i mera definisanih ključnim strateškim i planskim dokumentima potvrđuje i Godišnji izveštaj za 2016. godinu o

² Paket propisa o planiranju i upravljanju javnim politikama koji je pripremio Republički sekretarijat za javne politike <http://www.rsip.gov.rs/pripremljen--paket-propisa-o-planiranu-i-upravljanu-javnim-politikama/t>

³ Akcioni plan za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu u Republici Srbiji za 2016. i 2017, „Službeni glasnik RS”, 93/2016.

realizovanim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017. Sa izvršenjem obaveza se najčešće kasni ili se realizacija istih pomera uz obrazloženje raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora i raspuštanja Narodne skupštine Republike Srbije ili formiranja nove Vlade. Takođe, do pomeranja plana realizacije aktivnosti dolazi jer su pojedini planirani rokovi implementacije drugačije utvrđeni drugim akcionim planovima koje je Vlada u međuvremenu usvojila (npr. Akcioni plan za Poglavalja 23 u procesu pregovora o pristupanju Srbije EU).⁴

Oblast kreiranja javnih politika i učešće civilnog društva, ocenjena je i u Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2016.⁵ U izveštaju koji je objavljen 9. novembra 2016. godine navodi se da se civilno društvo bori da utiče na ovaj proces, ali da se istovremeno suočava s preprekama koje mu postavljaju delovi državne uprave. Zato je na mnogim nivoima učešće civilnog društva u kreiranju politika i dalje u velikoj meri na *ad hoc* osnovi, što znači da se puni potencijal sektora ne koristi. Uključenost, transparentnost i kvalitet izrade propisa treba dodatno unaprediti, dok korišćenje instituta javne rasprave treba da budu šire i s realnijim rokovima, a kako bi se omogućilo svim zainteresovanim stranama da pruže kvalitetan doprinos.

U predlogu rezolucije Evropskog parlamenta, koju je pripremio izvestilac za Srbiju Dejvid Mekalister i koju je 28. februara 2017. godine usvojio Odbor za spoljne poslove Evropskog parlamenta (AFET), ponavlja se da Srbija treba da unapredi planiranje, koordinaciju i praćenje sprovođenja novog zakonodavstva i politika, uz napomenu da je sprovođenje Akcionog plana reforme javne uprave u određenim područjima sporo.⁶

Plan rada za 2017. godinu Vlada je usvojila je 31. januaru 2017. godine⁷ iako je Poslovníkom predviđeno da isti bude usvojen do kraja decembra.

Za prvih šest meseci rada Vlada Republike Srbije je uputila 79 predloga zakona Narodnoj skupštini na usvajanje, od kojih je 42 predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora za koje se ne

⁴ Godišnji izveštaj za 2016. o realizovanim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017, http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual_AP2016_1.pdf

⁵ Izveštaj Evropske komisije o Srbiji za 2016, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

⁶ Izvestilac Evropskog parlamenta (EP) za Srbiju Dejvid Mekalister, predlog teksta Rezolucije o Srbiji za 2016. godinu, http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/s_2014_2019_plmrep_COMMITTEES_AFET_PR_2017_01-09_1110446EN.pdf

⁷ Plan rada Vlade za 2017. godinu, Generalni sekretarijat Vlade, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2017.pdf

sprovodi javna rasprava. Od 37 zakonska predloga koje je Vlada uputila Narodnoj skupštini na usvajanje, a koji se ne odnose na zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora, u međuvremenu njih 31 je usvojeno. Javna rasprava kao mehanizam u procesu izrade posmatranih nacrtu zakona bila je korišćena 10 puta.⁸

U kontekstu pristupanja Evropskoj uniji Srbija je nastavila sa usaglašavanjem nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU. Vlada je usvojila drugu reviziju Nacionalnog programa za usvajanja pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 17. novembra 2016. godine.⁹ Međutim, stalan zaostatak u sprovođenju obaveza koje proističu iz NPAA, konstatovan je i u novom Izveštaju Evropske komisije za 2016. godinu.¹⁰

Četiri nova poglavlja u procesu pregovora o pristupanju EU otvorena su u prvih šest meseci rada Vlade, od čega su dva privremeno i zatvorena (Poglavljje 25 – Nauka i istraživanje i Poglavljje 26 – Obrazovanje i kultura). Ukupno do danas, Srbija je otvorila 8 od 35 pregovaračkih poglavlja (Poglavljje 32 o finansijskoj kontroli i Poglavljje 35 o ostalim pitanjima – normalizacija odnosa između Srbije i Kosova u decembru 2015. godine; poglavljja 23 i 24 o vladavini prava u julu 2016; Poglavljje 5 o javnim nabavkama i Poglavljje 25 o nauci i istraživanju u decembru 2016; Poglavljje 20 o preduzetništvu i industrijskoj politici i Poglavljje 26 o obrazovanju i kulturi u februaru 2017. godine).

U prvih šest meseci rada Vlade, predsednica Narodne skupštine Srbije Maja Gojković raspisala je predsedničke izbore za 2. april 2017. godine. Rad Narodne skupštine Srbije je prekinut već na prvom prolećnom zasedanju 1. marta 2017. godine i određena je pauza do završetka predsedničkih izbora. Posledica toga jeste prekid daljih zakonodavnih aktivnosti i nijedan usvojen zakon u prvom kvartalu 2017. godine.

⁸ Portal „e-Uprave“ <http://www.euprava.gov.rs>

⁹ Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), <http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=2248>

¹⁰ Izveštaj Evropske komisije za Srbiju za 2016, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

2. Zakonodavstvo i primena propisa

2.1. Planski okvir za usvajanje i sprovođenje propisa

Praćenje sprovođenja plana kreiranja javnih politika u kontekstu pristupanja Srbije EU, i shodno tome odgovarajućih zakonodavnih aktivnosti, podrazumeva praćenje sprovođenja aktivnosti iz Godišnjeg plana rada Vlade i Nacionalnog plana za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA).

Po Poslovniku Godišnji plan rada Vlada usvaja do kraja decembra tekuće godine za narednu godinu i njime Vlada određuje svoje ciljeve i poslove, kao i ciljeve i poslove organa državne uprave. Godišnji plan rada Vlade zasniva se na godišnjim planovima rada organa državne uprave, dok organi državne uprave svoje zakonodavne aktivnosti treba da planiraju na osnovu prioriteta, utvrđenih u postojećim referentnim dokumentima (strateška dokumenta, akcioni planovi i dr.), a pre svega NPAA. Tako uz nacrt zakona i predlog uredbe predlagač kao priloge dostavlja i Izjavu o usklađenosti propis sa propisima EU i Tabelu usklađenosti propisa sa propisima EU. Izjava o usklađenosti i Tabela usklađenosti dostavlja se i uz predlog odluke kojom se vrši usklađivanje propisa Republike Srbije s propisima Evropske unije.¹¹

Plan rada za 2017. godinu Vlada je usvojila tek 31. januara, a javnosti je dostupan na sajtu Generalnog sekretarijata Vlade od februara 2017. godine.¹² Podsetimo, Plan rada za 2016. godinu Vlada nije objavila nakon njenog formiranja 11. avgusta 2016. godine.¹³ Javnosti je bio dostupan, na sajtu Generalnog sekretarijata¹⁴, Plan rada za 2016. godinu Vlade koja je konstituisana 27. aprila 2014.

Za potrebe pripreme ovog izveštaja upućeni su zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja svim resornim ministarstvima za dostavljanje Godišnjeg plana rada za 2017. Na upućen zahtev odgovorilo je ukupno 13 ministarstava i prosledilo tražene informacije, dok tri ministarstva nisu odgovorila na zahtev (Ministarstvo rudarstva i energetike, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i Ministarstvo unutrašnjih poslova).

Poseban slučaj bio je postupak Ministarstva odbrane nakon upućenog zahteva. Naime, Ministarstvo odbrane je prvo tražilo odlaganje roka dostavljanja informacija zbog konsultacija, nakon čega je

¹¹ Poslovnik Vlade, ¹¹ Generalni Sekretarijat – Vlada Republike Srbije,

<http://www.gs.gov.rs/doc/podzak/Poslovnik%20Vlade.pdf>

¹² Generalni Sekretarijat – Vlada Republike Srbije, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2017.pdf

¹³ Na osnovu informacija koje su dostupne javnosti i autorima ovog izveštaja nije poznato da li je novi plan uopšte usvojen.

¹⁴ Generalni Sekretarijat – Vlada Republike Srbije, http://www.gs.gov.rs/doc/PLAN_RADA_VLADE_2016.pdf

dostavilo informaciju da ne poseduje kopiju dokumenta, uz obrazloženje da je „na osnovu Instrukcije Generalnog sekretarijata Vlade za sačinjavanje Plana rada Vlade za 2017. godinu prilog Ministarstva odbrane za izradu ovog plana neposredno unet u softversku aplikaciju za dostavljanje priloga Generalnom sekretarijatu Vlade.” Tom prilikom, Ministarstvo odbrane je dalo i obaveštenje da Godišnji plan rada Ministarstva odbrane za 2017. godinu nije samostalni akt Ministarstva, već je to akt Vlade i isti samo predstavlja prilog Planu rada Vlade za 2017, pa samim tim ono nije u mogućnosti da postupi po zahtevu o pristupu informacijama od javnog značaja.¹⁵

Putem istog zahteva za dostavljanje informacija od javnog značaja resornim ministarstvima je tražen i Godišnji izveštaj o radu za 2016. godinu. Prema Poslovniku o radu Vlade (član 79.) organ državne uprave je dužan da dostavi svoj izveštaj o radu do 1. marta tekuće godine za prethodnu godinu.¹⁶ Međutim, iako je većina odgovora stiglo krajem februara nijedno ministarstvo nije dostavilo svoj Godišnji izveštaj za 2016. Kao obrazloženje za uskraćivanje ove informacije navedeni su sledeći razlozi: Generalni sekretar još nije doneo Instrukcije za pripremu Godišnjeg izveštaja o radu Vlade za 2016. godinu, pa samim tim takav dokument ministarstvo ne poseduje (nekoliko odgovora sadržalo je informaciju da će upustvo biti poslato resorima tek nakon 20. februara 2017. godine iako je rok za dostavljanje istog Vladi 1. mart), da je izrada izveštaja u toku, da se isti može dostaviti tek nakon što bude usvojen na Vladi.

NPAA je instrument koji objedinjava sve reformske procese koji se paralelno vode i omogućava njihovo sistematsko praćenje. S početkom procesa pregovora o pristupanju Srbije EU, NPAA je postao dokument čija je svrha da se prate rezultati pregovora i dokument kojim Vlada utvrđuje planove za ispunjavanje obaveza preuzetih u pregovorima (Program rada Vlade za narednu godinu u oblasti evropskih integracija). Izrađen je tako da povezuje evropsko zakonodavstvo i domaći pravni poredak kako bi se u svakom trenutku pratili tempo, obim i kvalitet zakonodavnih aktivnosti. Kako NPAA prati dinamiku pristupnih pregovora neophodna je revizija na godišnjem nivou u skladu sa ostvarenim koracima u procesu pregovora o pristupanju.

Druga revizija NPAA za period 2014–2018. godine, planirana i najavljena za 2015. godinu, a usvojena tek 17. novembra 2016. godine.¹⁷ Primena revidiranog NPAA predviđena je da obuhvati

¹⁵ Informacija dobijena na osnovu zahteva o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

¹⁶ Godišnji izveštaj o radu Vlade, koji ona usvaja do 1. maja tekuće godine za prethodnu godinu, zasniva se na godišnjim izveštajima o radu organa državne uprave.

¹⁷ Drugi revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA), <http://www.seio.gov.rs/vesti.145.html?newsid=2248>

period do 31. decembra 2018. godine, polazeći od utvrđenog cilja Republike Srbije da bude u potpunosti spremna da preuzme obaveze članstva u EU do kraja 2018. godine (uzimajući u obzir okvirni cilj u pogledu momenta stupanja u članstvo – 2021. godina). NPAA će i u narednom periodu biti revidiran, uzimajući u obzir ostvarene korake tokom pregovora o pristupanju, kao i razvoj pravnih tekovina u EU, koje je država kandidat u obavezi da prihvati u trenutku pristupanja. Na osnovu plana rada Vlade za 2017. godinu predviđeno je da treći revidirani NPAA Vlada Republike Srbije usvoji u oktobru 2017. godine i definiše planirane zakonodavne aktivnosti u skladu sa aktuelnim stanjem u procesu pregovora o pristupanju.

Važno je napomenuti da je period primene prve revidirane verzije NPAA istekao 31. decembra 2015. godine, dok za period između dve navedene revizije, od 1. januara do 17. novembra 2016. godine, nisu precizirani planovi usklađivanja domaćeg zakonodavstva s pravnim tekovinama EU kroz NPAA dokument, pa nije postojala mogućnost za praćenje i izveštavanje o zakonodavnim aktivnosti predviđenim NPAA.¹⁸ Međutim, ni Izveštaj o sprovođenju NPAA za period 17. novembar – 31. decembar 2016. godine, tj. za period nakon usvajanja druge revizije gde postoje precizni planovi za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU, nije izrađen.

Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja zatražen je Izveštaj o sprovođenju NPAA za period 17. novembar – 31. decembar 2016. godine, kao i dostavljanje istog. Usledio je i zvaničan odgovor Kancelarija za evropske integracije da „zbog činjenice da je od datuma usvajanja revidiranog NPAA do kraja 2016. godine manje od polovine tromesečja, iz razloga konzistentnosti i relevantnosti u procesu izveštavanja celishodno je pripremiti izveštaj o sprovođenju NPAA za period od usvajanja dokumenta do kraja prvog tromesečja 2017. godine”¹⁹.

Drugim rečima, Izveštaj o ispunjenosti NPAA za period 17. novembar – 31. decembar 2016. godine biće obuhvaćen Izveštajem koji će biti pripremljen za prvi kvartal 2017. godine (januar, februar, mart), a čije je usvajanje po Planu rada Vlade previđeno za april 2017. godine. Podsetimo, po Planu rada Vlade za 2017. godinu previđeno je da Kancelarija za evropske integracije izradi, a Vlada usvoji Izveštaj o sprovođenju NPAA za taj isti period, tj. period od 17. novembra – 31. decembra 2016. godine u prvom mesecu 2017. godine.

¹⁸ Informacija je dobijena na pisani upit od strane Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije.

¹⁹ Odgovor Kancelarije za evropske integracije na osnovu Zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Tabela 1 Pregled podataka o sprovođenju NPAA po godinama i tromesečjima izraženo u procentima²⁰

Godina / period	januar - jun	jul - septembar	oktobar - decembar
2016.	izveštavanje o zakonodavnim aktivnosti predviđenim NPAA nije sprovedeno		
2015.	58%	44%	32%
2014.	nema dostupnih podataka	47%	
2013.	85%	66%	21%

Tabela 2 Utvrđivanje predloga zakona i usvajanje podzakonskih akata planiranih po godinama i tromesečjima – uspešnost Vlade

Godina / period	januar - jun	jul - septembar	oktobar - decembar
2016.	izveštavanje o zakonodavnim aktivnosti predviđenim NPAA nije sprovedeno		
2015.	58% (24/12)	44% (50/22)	33% (66/22)
2014.	nema dostupnih podataka	48% (164/78)	
2013.	69% (131/90)	56% (89/51)	17% (163/27)

²⁰ Podaci preuzeti sa sajta Kancelarije za evropske integracije Vlade,
<http://www.seio.gov.rs/src/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa>

Prema Planu usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU, odnosno listi planiranih zakona i podzakonskih akata za IV kvartal 2016. godine (oktobar, novembar i decembar) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji predlog 39 pravna akata (26 zakona, 2 strategije, 10 pravilnika i 1 uredbu). Takođe, prema listi planiranih podzakonskih akata koji se donose na osnovu ranije usvojenih zakona za IV kvartal 2016. godine (oktobar, novembar i decembar) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji 134 pravna akta (uredbi, pravilnika, odluka, naredbi, lista, tehničkih specifikacija i sl.).

Prema NPAA za I kvartal 2017. godine (januar, februar i mart) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji predlog 18 pravna akata (11 zakona i 7 pravilnika). Takođe, prema listi planiranih podzakonskih akata koji se donose na osnovu ranije usvojenih zakona za I kvartal 2017. godine (januar, februar i mart) predviđeno je da Vlada/resorno ministarstvo utvrdi/usvoji 43 pravna akta (uredbi, pravilnika, naredbi, lista, tehničkih specifikacija i sl.).

2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Srbije u prvih šest meseci

U prvih šest meseci rada, od 11. avgusta 2016. godine do 10. marta 2017. godine, u skupštinsku proceduru na inicijativu Vlade ušlo je 79 pravnih akata, a usvojeno 46.²¹ Od ukupnog broja zakona koje je Vlada uputila Narodnoj skupštini, 42 akta su nacrti zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, tj. akta za koje se obično ne sprovodi javna rasprava i koje u ovoj analizi nećemo razmatrati. Od 37 zakonska predloga koje je Vlada uputila Narodnoj skupštini na usvajanje, a koji se ne odnose na zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora, i koji su predmet ove analize, u međuvremenu njih 31 je usvojeno.

²¹ Sajt Vlada Republike Srbije, http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=271074

Tabela 3 Pregled zakonodavnih aktivnosti Vlade Republike Srbije u prvih šest meseci rada²²

Mesec i godina	Sednice Vlade Republike Srbije - broj zasedanja ²³	Broj predloga zakona upućenih Narodnoj Skupštini od strane Vlade Republike Srbije	Broj usvojenih zakona u Narodnoj skupštini na predlog Vlade
Avgust 2016.	5	1	1
Septembar 2016.	3	9	7
Oktobar 2016.	5	7	5
Novembar 2016.	4	23	15
Decembar 2016.	9	25	18
Januar 2017.	5	4	0
Februar 2017.	5	5	0
Mart 2017.	2	5	0
UKUPNO	42	79	46

2.2.1. Zakonodavne aktivnosti Vlade i usklađenost s referentnim strateškim dokumentima

Ako napravimo analizu zakonodavnih aktivnosti Vlade i pregled nacрта zakona koji su upućeni Narodnoj skupštini na usvajanje, a koji su predmet ove analize, u odnosu na ključna dokumenta za praćenje zakonodavnog procesa u Srbiji u kontekstu EU integracija (Plan rada Vlade iz 2016/2017,

²² Presek stanja rađen je zaključno sa 10. martom 2017. godine. Napomena, na osnovu podataka sa sajta Vlade Republike Srbije održana je ukupno 42. sednica Vlade za vreme mandata Vlade Republike Srbije izabrane 11. avgusta 2016. godine, međutim dokumenta sa ukupno 37 sednica Vlade su dostupna javnosti (dokumenta sa 6, 12, 28. i 30. zasedanja Vlade nisu dostupna), http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=256643. Izvor informacija o broju upućenih i usvojenih zakona je sajt Narodne skupštine Republike Srbije, <http://www.parlament.gov.rs>

NPAA iz 2014 i NPAA iz 2016.) čak 15 predloga pravnih akata (zakona, odluka, strategija) nije predviđeno ni u jednom od ovih strateških dokumenata.

S obzirom na dinamiku usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU, važno je napomenuti da postoje česta odstupanja i kašnjenje u odnosu na rok utvrđen Planom rada Vlade ili NPAA-om, kao i neusklađenost godišnjeg Plana rada Vlade i ovog dokumenta. Tako je samo 13 dokumenata predviđeno i Planom rada Vlade i NPAA.

U odnosu na ukupan broj jedinica posmatranih zakonskih predloga koje je Vlada Republike Srbije inicirala u prvih šest meseci svog rada, tj. od 37 predloga zakona, 19 je predviđeno Godišnjim planom rada za 2016. godinu, a od čega je 16 i usvojeno u prvih šest meseci Vlade.

Prema Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) iz 2014. godine od gorenavedenih zakonskih predloga, njih 23 nije predviđeno NPAA-om. Od 11 zakonskih predloga koji se nalaze u NPAA, 10 je usvojeno u prvih šest meseci rada Vlade. Prema drugom revidiranom NPAA iz 2016. godine, od 37 zakonska predloga koji su ušli u skupštinski proceduru, za usvajanje je predviđeno 15, a njih 13 je i usvojeno. Presek uspešnosti u ispunjavanju planiranih aktivnosti za 2016. godinu i 2017. godinu u odnosu između NPAA iz 2014. i revidiranog NPAA iz 2016. godine je sledeći:

- Od 34 usvojena zakonska predloga, 11 je sadržano u NPAA iz 2014. (usvojeno njih 10), a 15 u NPAA iz 2016. godine (usvojeno njih 13);
- 10 planiranih zakonskih predloga se nalazi i u jednom i drugom NPAA (usvojeno 9).

2.2.2. Pregled zakonodavnih aktivnosti i održane javne rasprave

Kada je reč o dokumentima koji su dospeli u skupštinsku proceduru ili su usvojeni na sednici Vlade i upućeni Narodnoj skupštini u prethodnih šest meseci rada Vlade, od 37 posmatrana zakonska predloga u prethodnom periodu javna rasprava je sprovedena za 10 dokumenata. Zakonski predlozi za koje je sprovedena javna rasprava su: Predlog zakona o izmenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave; Predlog zakona o transportu opasne robe; Predlog zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika; Predlog zakona o proceniteljima vrednosti nepokretnosti; Predlog zakona o uslugama; Predlog zakona o stanovanju i održavanju zgrada; Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama; Predlog zakona o izmenama i

dopunama Zakona o komunalnim delatnostima; Predlog zakona o transfuzijskoj medicine i Predlog zakona o biomedicinski podpomognutoj oplodnji.

Kada je reč o dokumentima koji još nisu dospeli u skupštinsku proceduru ili nisu usvojeni na sednici Vlade, tj. dokumenta koji su još u obliku nacрта, u prethodnih šest meseci rada Vlade, javna rasprava je sprovedena za 30 dokumenata. Svaki od ovih dokumenata je predviđen bar u jednom od referentnih planskih dokumenata. Prema vrsti nabrojanih dokumenata, javna rasprava je sprovedena za 25 nacрта zakona, jedan nacrt uredbe, jedan nacrt akcionog paketa, jedan nacrt odluke i dva predloga strategije. Od ovih dokumenata, 25 je predviđeno za usvajanje Planom rada Vlade za 2016, 15 NPAA-om iz 2014, a 20 NPAA-om iz 2016. godine. Takođe, 12 dokumenata je predviđeno za usvajanje u sva tri dokumenta.

Postupak javne rasprave održava se najčešće kada je zakon u obliku nacрта, tj. nakon što resorno ministarstvo, odnosno predlagač, usvoji radnu verziju prethodno izrađenu u okviru radne grupe. Postupak počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće, zajedno sa objavljivanjem programa javne rasprave na internet stranici predlagača (Vladinog tela koje predlaže akt) i elektronskom portalu „e-Uprava”. Rok za slanje predloga na akt u pisanom ili elektronskom obliku je najmanje 15 dana od dana objavljivanja poziva, dok sama javna rasprava traje najmanje 20 dana. Takođe, predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu „e-Uprava” najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave. Ukupno od datuma objavljivanja javne rasprave do izrade i objavljivanja izveštaja o održanoj javnoj raspravi treba da prođe najmanje 35 radnih dana.

Međutim, pored broja sprovedenih javnih rasprava, važno je osvrnuti se i na to u kojoj meri nadležne institucije poštuju proceduralne aspekte održavanja javne rasprave koje bliže uređuje član 41. Poslovnika o radu Vlade na osnovu člana 77. Zakona o državnoj upravi.

Analizom načina organizovanja i sprovođenja javnih rasprava kao jedan od osnovnih problema identifikovan je način informisanja o održavanju javne rasprave i blagovremena dostupnosti dokumenata. I pored obaveze koju propisuje član 41. Poslovnika o radu Vlade da se obaveštavanje i pozivanje javnosti da uzme učešće u procesu vrši putem portala „e-Uprave” i sajta nadležne institucije kao predlagača propisa, to je bio slučaj za 18 od ukupno 30 održanih javnih rasprava.

Portal „e-Uprava” ima funkciju da bude glavna tačka komunikacije državnih organa i javne administracije s građanima u pogledu olakšavanja pronalaženja informacija, kao i platforma koja

obezbeđuje učešće građana u procesu kreiranja javnih politika. Međutim, javne vlasti ne prepoznaju u dovoljnoj meri ovaj portal, pa iako je korišćenje portala „e-Uprava” ustanovljeno kao obavezno nije redak slučaj da se nadležne institucije o tu obavezu ogлуše (12 puta u posmatranom periodu).

U potrazi za informacijama o održanim javnim raspravama preko sajtova predlagača propisa, jedan od osnovnih problema je što ne postoji definisana i unificirana sekcija za tu vrstu informacija. Zavisno od organa javne uprave koji je predlagač zakona, pojedini sajtovi sadrže posebnu sekciju posvećenu javnim raspravama (veb prezentacije devet resornih ministarstava), dok se kod drugih iste informacije objavljuju pod različitim sekcijama kao npr. obaveštenja, aktuelnosti, vesti, projekti ministarstva, zakoni u pripremi itd. Postojanje različitih rešenja potragu za informacijom znatno otežava, dok njen pronalazak zavisi od upornosti osobe koja je traži. S druge strane, i oni sajtovi institucija koji sadrže i poseban odeljak koji je posvećen javnim raspravama, ne sadrže sve informacije.

Postoji slučajevi i da se informacija o održavanju javne rasprave nalazi ili samo na sajtu predlagača ili samo na internet sajtu „e-Uprava”. Međutim, poseban zanimljiv slučaj jeste kada obaveštenje o javnoj raspravi nije moguće naći na izvorima predviđenim Poslovnikom već samo kao vest u medijskim izvorima, kao i u na sajtovima jedinica lokalnih samouprava gde su organizovani javni događaji.²⁴

Takođe, Izveštaj o održanoj javnoj raspravi, kao još jedan dokument koji je nadležni organ obavezan da stavi javnosti na uvid (član 41. Poslovnika o radu Vlade), često se ne objavljuje. S obzirom na činjenicu da izveštaj predstavlja osnovni izvor informacija koji može da nam kaže u kojoj meri je javnost bila uključena, kakav je bio kvalitet diskusije i pristiglih komentara na nacrt zakona, odnosno u kojoj meri je doprinos javnosti bio uvažen od strane javnih vlasti, njegovo objavljivanje je od izuzetne važnosti. Međutim, izveštaji variraju od veoma detaljnih (pored osnovnih informacija sadrže i spisak učesnika, odnosno organizacija i institucija, s tačno navedenim komentarima na nacrt zakona i komentarima nadležnog organa o njihovom prihvatanju, odnosno neprihvatanju, sa obrazloženjima i u jednom i u drugom slučaju) do onih koji uopšteno predstavljaju rezultate javnih rasprava.

Nadležni organi najčešće poštuju obavezan minimalan rok od 20 dana za održavanje javne rasprave, što je ustanovljeno kao obaveza članom 41. Poslovnika o radu Vlade. Ovo je još jedan

²⁴ Konkretno, u ovom slučaju, obaveštenje o održanoj javnoj raspravi stoji na internet sajtu Gradske uprave Grada Novog Sada (<http://www.novisad.rs/lat/finalna-javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-krivicnog-zakonika>).

pokazatelj da je pravo na učešće javnosti u procesu donošenja odluka shvaćeno kao formalna obaveza za organe javne vlasti, a ne kao mogućnost da se na taj način predloženi propisi unaprede.

Još jedan problem je i vremenski period koji prođe od momenta održavanja javne rasprave do momenta usvajanja akta u skupštinskoj proceduri (često više od godinu dana). U dugom vremenskom periodu svakako se može očekivati da će doći do promena u okolnostima koje mogu da utiču na rešenja predviđena aktom, odnosno da dovedu u pitanje njegovu primenu. Samim tim je bilo neophodno ponoviti čitav postupak za potrebe revizije nacрта zakona, te organizovati novu javnu raspravu, jer ovakve situacije dovode u pitanje kvalitet završnog akta i pored činjenice da je javne rasprave bilo.

2.3. Najznačajnija aktivnost Vlade Republike Srbije za šest meseci rada

Najznačajnije aktivnosti Vlade Republike Srbije za prvih šest meseci rada a koje se odnose na učešće javnosti u zakonodavnom procesu i procesu kreiranja javnih politika, odnosno oblast javnih rasprava su: Predlog Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi i Predlog Zakon o planskom sistemu. Važnost i značaj usvajanje drugog revidiranog Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) i Akcionog plana za sprovođenje inicijative partnerstva za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu obrađeni su u prethodnom izveštaju o 100 dana rada Vlade.²⁵

U izveštajnom periodu sprovedena je javna rasprava o Nacrtu Zakona o izmenama zakona o državnoj upravi i Nacrtu Zakona o planskom sistemu, međutim u prvih šest meseci Vlada nije usvojila predloge zakona. Prema Planu rada Vlade za 2017. godinu utvrđivanje Predloga Zakona o izmenama zakona o državnoj upravi s podzakonskim aktima kojima se detaljno uređuje način saradnje državne uprave i udruženja i drugih OCD (Poslovnik o radu Vlade) i upućivanje Predloga Zakona u skupštinsku proceduru previđeno je za prvi kvartal 2017. godine. Prvobitan rok za ove izmene Akcionim planom za sprovođenje reforma javne uprave bio je četvrti kvartal 2015. godine. Predlog Nacrta zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi bio je predviđen i planom rada Vlade za 2016. godinu. Predloženi paket propisa o planskom sistemu, iako predviđen planom rada Vlade za 2016. godinu, za prvih šest meseci nije upućen Narodnoj skupštini. U skladu sa planom rada Vlade za 2017. godine novi rok da predlog zakona bude upućen Narodnoj skupštini je mart 2017.

²⁵ Otvoreno o javnim politikama – Analiza povodom 100 dana rada Vlade, <https://www.tragfondacija.org/pages/posts/otvoreno-o-javnim-politikama---analize-povodom-100-dana-rada-vlade-2061.php>

2.3.1. Nacrt zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi

Predlog izmena i dopuna Zakona o državnoj upravi ima za cilj unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u procesu pripreme nacrt zakona, drugih akata i dokumenata javnih politika. Predložene novine, pored ostalog, obuhvatile su i objavljivanje dokumenta Polaznih osnova na samom početku procesa pripreme nacrt zakona, koji treba da pruži osnovne informacije o problemu koji se rešava, kao i ciljevima i očekivanim efektima predstojećih izmena propisa. Nacrt izmene zakona sadrži i proširivanje uslova za blagovremeni uvid javnosti u sadržinu nacrt zakona i davanje mogućnosti za unapređenja učešća, posebno organizacija civilnog društva.

Postojeće stanje i važeća odredba čl. 77. Zakona o državnoj upravi²⁶, predviđa da su ministarstvo i posebna organizacija dužni da u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovedu javnu raspravu, dok je način sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona bliže uređen

Poslovníkom Vlade.²⁷ Ovakvo zakonsko rešenje omogućava samo određeni nivo informisanosti javnosti u pogledu procesa pripreme zakonskih i drugih propisa i kruga situacija na koje se odnosi, kao u pogledu obaveza koje predviđa za organe državne uprave organizovanje javne rasprave.

Predloženim izmenama član 77. menja se u celini tako što se uspostavlja obaveza uključivanja javnosti u pripremu zakona, propisa i drugih akata. Predložena izmena sadrži pretpostavku kojom je predviđeno obaveštavanje i učešće javnosti u postupku pripreme svih zakona, putem objavljivanja nacrt svih zakona najkasnije u trenutku upućivanja na mišljenja. Isto se odnosi i na polazne osnove, dokument kojim se inicira zakonodavna inicijativa, i koji se objavljuje na samom početku tog procesa. Takođe, predviđena je nova, šira kategorija obaveze, koja predviđa stvaranje uslova za aktivno učešće javnosti u pripremi propisa, a osnovni oblici sprovođenja ove obaveze su objavljivanje nacrt zakona najkasnije do momenta dostave na mišljenje drugim organima i javna rasprava.

Javna rasprava, kao oblik učešća javnosti u procesu pripreme zakona, propisa i drugih akata, po pravilu se odnosi na sve nacрте zakona koje pripremaju ministarstva i posebne organizacije, kao i akta iz oblasti planiranja i upravljanja javnim politikama, kao što su: strategije, akcioni planovi, srednjoročni i drugi planski akti, koncept dokumenta, kojima se bitno menja pravni režim u jednoj

²⁶ Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 101/07, 95/10 i 99/14.

²⁷ Čl. 41. Poslovnika Vlade („Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 – prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 i 76/2014)

oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja su posebno značajna. Kod pripreme podzakonskih akata, propisana je obaveza sprovođenja javne rasprave kada se tim propisom razrađuju pojedine odredbe ili se određuje način izvršenja pojedinih odredbi onih zakona kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost, a za koje je predviđena obaveza sprovođenja javne rasprave. Predviđeno je da Vlada svojim poslovníkom bliže uredi način i uslove sprovođenja obaveze uključivanja javnosti u pripremu zakona, propisa i drugih akata.

„Učešće javnosti u pripremi zakona, drugih propisa i akata, član 77.

Organi državne uprave su dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme zakona, drugih propisa i akata.

Ministarstva i posebne organizacije dužne su da pripreme i stave na uvid javnosti polazne osnove za izradu zakona, preko internet stranice organa i portala „e-Uprave”, u trenutku početka rada na pripremi zakona.

Organ državne uprave je dužan da stavi na uvid javnosti nacrt zakona, s pratećim obrazloženjem, preko internet stranice organa i portala „e-Uprave”, najkasnije u trenutku kad isti materijal dostavlja drugim organima u postupku pribavljanja mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija s čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje.

Ministarstvo i posebna organizacija dužni su da u pripremi strategija, akcionih planova i drugih planski akata, kao i zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, sprovedu javnu raspravu.

Izuzetno, ministarstva i posebne organizacije su dužne da sprovedu javnu raspravu prilikom pripreme podzakonskih akata kojima se razrađuju pojedine odredbe ili se određuje način izvršenja pojedinih odredbi zakona iz stava 4. ovog člana.

Način sprovođenja učešća javnosti u pripremi zakona, drugih propisa i akata u skladu sa st. 2. do 5. ovog člana bliže se uređuju poslovníkom Vlade.”

(Nacrt Zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi)

Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi je održana u periodu od 7. do 27. decembra 2016. godine. U okviru javne rasprave organizovano je više debata i konsultacija sa zainteresovanim i stručnom javnošću.²⁸ Važno je napomenuti da je pre početka javne rasprave

²⁸ Tekst Nacrta zakona o izmeni Zakona o državnoj upravi bio je postavljen na sajtu Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, kao i na portalu „e-Uprave”. Internet prezentacija Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, saopštenja: <http://www.mduls.gov.rs/latinica/arhiva-saopstenja-decembar-2016.php>

izrađen dokument na kojem je zasnovana ova zakonodavna inicijativa i koji sadrži osnovne elementi predloženih izmena Zakona „Polazne osnove za unapređenje transparentnosti i učešća javnosti u procesu kreiranja javnih politika i zakonodavnom procesu”.²⁹ Polazne osnove, pored analize postojećeg stanja, sadrže preporuke za unapređenje participacije građana prilikom pripreme propisa, među kojima su blagovremeno informisanje javnosti o planiranim merama, unapređenje konsultativnog procesa, obaveznost izrade i objavljivanja polaznih osnova, povećanje kvaliteta vođenja javnih rasprava, kao i proširivanje obuhvata dokumenata u čijoj pripremi je obavezno sprovesti javne rasprave. U međuvremenu, pripremljena je radna verzija Inicijative za izmenu Poslovnika Vlade čije usvajanje uslovljeno usvajanjem izmene Zakona o državnoj upravi.

2.3.2. Nacrt zakona o planskom sistemu Republike Srbije

Zakon o planskom sistemu Republike ima za cilj uvođenje jedinstvenih standarda kvalitetnog planiranja i kreiranja javnih politika na svim nivoima u Republici Srbiji, čvršću povezanost planiranja i programskog budžeta, kao i bolju koordinaciju republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa. Razlog za donošenje Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećih podzakonskih akata je potreba da se uspostavi sveobuhvatan, efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog razvoja Republike Srbije i efikasno sprovođenje procesa pristupanja Evropskoj uniji.

Ovi propisi će doprineti efikasnom planiranju u Republici Srbiji i upravljanju javnim politikama, tipologiji i hijerarhiji planskih dokumenata, kao i transparentnosti izrade dokumenata javnih politika (npr. strategije, programi i akcioni planovi). Ujedno, propisi su značajni i zbog toga što se njima sprovode Strategija reforme javne uprave i njen Akcioni plan za period 2015–2017. godine, kao i Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine i Akcioni plan za njeno sprovođenje za period 2016–2017. godine. Cilj je da se, kroz uvođenje efikasnih mehanizama u procese planiranja i koordinacije, sprovođenja i praćenja sprovođenja javnih politika, doprinese boljem učinku i efektivnosti reformi planiranih pomenutim dokumentima javnih politika.

²⁹ Događaji koji su organizovani u sklopu javne rasprave, kao i druge aktivnosti, sprovedene su u saradnji s Kancelarijom za saradnju s civilnim društvom, kao i projektnim timom programa Podrške reformama u Srbiji, koji finansijski podržava Fond za dobru upravu Vlade Velike Britanije (eng. *Good Governance Fund – GGF*).

Predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave i Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) organizovali su za javnu raspravu u periodu od 30. decembra 2016. godine do 20. januara 2017. godine o Nacrtu zakona o planskom sistemu Republike. U tom periodu održana su dva okrugla stola za predstavnike organa državne uprave, Narodne Skupštine i nezavisnih državnih organa i organizacija, jedinica lokalnih samouprava, organizacija civilnog društva, privrednih udruženja i druge zainteresovane strane.³⁰ Predstavljena su i dva podzakonska akta, koja će biti doneta na osnovu Zakona: Nacrt uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Nacrt uredbe o metodologiji za izradu srednjoročnih planova. Paket propisa je pripremio Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) tokom prethodne dve i po godine.

2.4. Realizacija strateških dokumenta i planova u prvih šest meseci rada Vlade

Kada je u pitanju realizacija strateških dokumenta i planova kojima se uređuje pitanje učešće građana u kreiranju javnih politika, primetno je stalno kašnjenje i odlaganje realizacije definisanih aktivnosti i neispunjavanje postavljenih ciljeva. Kao najčešći razlog i obrazloženje kašnjenja navodi se raspisivanja vanrednih parlamentarnih izbora i raspuštanja Narodne skupštine ili formiranja nove Vlade, kao i drugačije definisani rokovi drugim akcionim planovima koje je Vlada u međuvremenu usvojila (npr. Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23).³¹

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji³², kao ključni strateški dokument sveobuhvatne reforme sistema uprave, jasno ukazuje na potrebu za unapređenjem načela, standarda i mera za saradnju organa javne uprave sa organizacijama civilnog društva u postupku donošenja odluka. Ova strategija ukazuje na potrebu aktivnog učešća javnosti u formulisanju i sprovođenju javnih politika, što predstavlja jednu od ključnih pretpostavki transparentnog rada uprave. Međutim, na osnovu Godišnjeg izveštaja za 2016. o realizovanim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za

³⁰ Sprovođenje javne rasprave o nacrtu Zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima, internet stranica Republičkog sekretarijata za javne politike, <http://www.rsjp.gov.rs/sprovodjene-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-planskom-sistemu-republike-srbije-i-pratecim-podzakonskim-aktima/t>

³¹ Godišnji izveštaj za 2016. godinu o realizovanim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017, http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual_AP2016_1.pdf

³² Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, „Službeni glasnik RS” br. 9/14 i 42/14.

spровоđenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017. godine³³, veliki broj aktivnosti još uvek nije realizovan ili je delimično realizovan.

Tako u okviru petog cilja „Povećanje participacije građana, transparentnosti, unapređenje etičkih standarda i odgovornosti u obavljanju poslova javne uprave” od 26 planiranih aktivnosti, 6 su realizovane, 9 je parcijalno realizovano, a 7 aktivnosti nisu realizovane, dok za 4 nisu dostavljeni podaci.

Kada govorimo o meri koja se odnosi na unapređenje uslova za učešće zainteresovane javnosti u radu javne uprave i povećanje dostupnosti informacija o radu javne uprave i javnim finansijama (Mera 5.1.), sa unapređenjem dostupnosti svih informacije o radu javne uprave (broj zaposlenih, finansije, aktivnosti) na internetu i u ujednačenoj formi kasni se dve godine. Razlog je odlaganje priprema i utvrđivanja predloga izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Dalje, Dodatni protokol uz Povelju kojim se garantuje učešće građana u poslovima lokalne samouprave još uvek nije ratifikovan, dok je novi rok za usvajanje Strategije za kreiranje podsticajnog okruženja za razvoj civilnog društva u Srbiji drugi kvartal 2017. godine.

U okviru prvog cilja Strategije reforme javne uprave koji se odnosi na „Unapređenje organizacionih i funkcionalnih podsistema javne uprave” i na unapređenje sistema upravljanja javnim politikama (Mera 1.3.) povećana je transparentnost sistema upravljanja javnim politikama. Indikator napretka je broj nacrtu zakona za koje je u toku procesa izrade sprovedena javna rasprava u ukupnom broju nacrtu zakona koji su doneti na godišnjem nivou i on pokazuje ispunjenost zacrtane vrednosti u 2016. godini od 50%.³⁴ Naime, u 2016. godini Vlada je utvrdila ukupno 90 predloga zakona. Od toga je 34 predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora za koje se ne sprovodi javna rasprava. U 2016. godini na sednicama odbora doneto je 28 zaključaka o sprovođenju javnih rasprava na nacrtu zakona. Stavljanjem u proporcionalni odnos broj odobrenih javnih rasprava i ukupni broj donetih predloga zakona za naznačenu godinu, i to po isključivanju predloga zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, rezultat je 50%. Međutim, aktivnosti su i dalje parcijalno ispunjene, tako da zaključujemo da je rezultat delimično ispunjen.

³³ Akcioni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017, „Službeni glasnik RS”, br. 31/2015.

³⁴ Matrica za praćenje sprovođenja Akcionog plana za reformu javne uprave ima definisanih 5 posebnih ciljeva, 19 mera, 47 rezultata i 86 indikatora i na nivou rezultata i na nivou posebnih ciljeva/opšteg cilja od kojih je 24 indikatora preuzeto iz SIGMA-ih „Principa javne uprave” (88 je tačan ukupan broj indikatora, ali su dva indikatora pokazatelji uspešnosti za različite rezultate/ciljeve, pa se prikazuju dva puta), Godišnji izveštaj za 2016. godinu o realizovanim aktivnostima koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji, za period 2015–2017, http://www.mduls.gov.rs/doc/Annual_AP2016_1.pdf

Jedan od ciljeva Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije³⁵ jeste usvajanje i primena delotvornog zakonskog okvira kojim se reguliše lobiranje i učešće javnosti u postupku donošenja propisa. Načelo transparentnosti, na kojem počiva Strategija, podrazumeva garanciju transparentnosti u postupku donošenja i sprovođenja odluka, kao i omogućavanje građanima pristup informacijama, u skladu sa zakonom.

Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine³⁶ u jednoj od mera predviđa uspostavljanje mehanizama kojima bi se zainteresovanim stranama i javnosti omogućilo učešće u postupku usvajanja propisa na svim nivoima vlasti. Ostvarivanje ove mere je predviđeno kroz izmene Zakona o državnoj upravi, Poslovnika Vlade i drugih relevantnih podzakonskih akata.

Strategiju regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine i Akcioni plan za sprovođenje Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period od 2016. do 2017. godine, Vlada je usvojila radi poboljšanja postojećeg sistema kreiranja javnih politika i koordinacije.³⁷ Kao jedan od četiri posebna cilja Strategije definisano je unapređenje uloge građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama, donošenju propisa i unapređenju kvaliteta administrativnih procedura. U Akcionom planu za sprovođenje Strategije za period 2016–2017. godine utvrđen je set mera u okviru kojih je predviđen čitav niz aktivnosti, u svrhu ispunjenja ovog cilja: unapređenje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede; unapređenje transparentnosti regulatornog procesa; uvođenje standarda za učešće građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama i donošenju propisa; unapređenje dostupnih baza podataka koje se koriste u konsultativnom procesu i podizanje svesti javnosti o značaju učestvovanja u konsultacijama u procesu pripreme predloga javnih politika i propisa. Sa sprovođenjem mera predviđenih ovim dokumentima javnih politika takođe se kasni.

U novousvojenom Akcionom planu za sprovođenje inicijative Partnerstva za otvorenu upravu za 2016. i 2017. godinu predviđen je čitav niz mera koje se odnose na: unapređenje konsultativnog

³⁵ Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije za period od 2013. do 2018. godine, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/Storage/Global/Documents/strategija/Nacionalna-Strategija-za-borbu-protiv-korupcije-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2013.-do-2018.-godine.pdf>

³⁶ Akcioni plan Strategije za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 57/13.

³⁷ Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine i Akcioni plan za sprovođenje Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period od 2016. do 2017. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 8/2016.

procesa s civilnim sektorom prilikom usvajanja politika, jačanje uloge građana u sistemu upravljanja javnim politikama, povećanja pristupa informacijama od javnog značaja, razvoj portala otvorenih podataka, unapređenje instituta javne rasprave u procesu pripreme zakona itd. Iako Izveštaj Nezavisnog mehanizma za izveštavanje o implementaciji prethodnog Akcionog plana za period 2014–2015. godina Srbiju ocenjuje relativno visokom ocenom, prepoznata je potreba da se nastavi sa unapređenjem saradnje s civilnim sektorom.

3. Zaključci i preporuke

Reforma upravljanja javnim politikama i regulatorna reforma sastavni su delovi reforme javne uprave u Srbiji, koji treba da omoguće okvir za učešće građana u izradi i sprovođenju javnih politika. Ovom procesu veliki zamajac daje proces evropskih integracija u kojem je reforma javne uprave postavljena kao jedan od ključnih uslova za pristupanje Srbije EU. Međutim, u uslovima ubrzane zakonodavne aktivnosti koja se odvija u relativno kratkom vremenu zbog potrebe usaglašavanja propisa s pravnim tekovinama EU, treba raditi na daljem unapređenju procesa planiranja zakonodavnih aktivnosti i obezbeđivanju uslova za uključivanje javnosti u proces kreiranja politika, a naročito u proces pripreme zakona, propisa i drugih akata.

Dosadašnja praksa pokazala da je formalna javna rasprava relativno kasna faza za raspravljanje suštinskih pitanja predloženih zakonskih novina, da nije moguće u tom momentu raspravljati regulatorne opcije ili pitanja efekata tih opcija, već da se rasprava svodi na normativna pitanja.

Takođe, iskustvo učešća u procesu kreiranja javnih politika u Srbiji pokazuje odsustvo usklađenosti planskih dokumenata, postavljenih ciljeva i obaveza preuzetih u procesu EU integracija. Poseban izazov u planiranju i sprovođenju zakonodavnih aktivnosti predstavlja izostanak kontinuiteta u radu organa javne uprave usled čestih i prevremenih izbora.

Predlog Zakona o planskom sistemu i predložena izmena Zakona o državnoj upravi predstavljaju korak dalje u obezbeđivanju uslova za uspešnije učešće javnosti u procesu kreiranja javnih politika, unapređenju transparentnosti procesa, ali povećanju kvaliteta zakonodavnog procesa. Ovaj uticaj se ogleda u stvaranju preduslova za veći stepen neposrednog učešća javnosti u procesu kreiranja zakonskih rešenja od najranije faze pripreme akata.

Imajući u vidu značaj procesa javnih rasprava za kvalitet zakonodavnog procesa i njegovog krajnjeg rezultata, definisane su sledeće preporuke:

- Prilikom izrade i usvajanja planskih dokumenata posebno treba voditi računa o međusobnoj **usklađenosti planskih dokumenata, postavljenih ciljeva i obaveza preuzetih u procesu EU integracija;**
- Sve predložene i buduće izmene pravnog okvira treba da rezultiraju **povećanim učešćem javnosti u tzv. radnoj fazi pripreme i izrade propisa i drugih akata,** odnosno fazi u kojoj nadležni organi državne uprave definišu ključna zakonska rešenja;
- Neophodno je u najkraćem roku **utvrditi konačan predlog Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi i Zakona o planskom sistemu i uputiti na usvajanje Narodnoj skupštini.**

Imajući u vidu predlog Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi i Zakona o planskom sistemu definisane su sledeće preporuke:

➤ **Predlog izmena nacrta Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi**

Predlog nacrta Zakona o izmenama Zakona o državnoj upravi odnosi se na član 77. kojim je uređeno pitanje učešće javnosti u pripremi zakona, drugih propisa i akata. Na osnovu predstavljenog nacrta Zakona neophodno je:

- Stav 1: **Definisati pojam „učešće javnosti u toku pripreme zakona, drugih propisa i akata”,** precizirati i pojasniti da li se učešće javnosti odnosi na sve akte, ako ne, na koje se odnosi i da se navedu razlozi. Ako je predviđeno da je učešće za sve „zakone, druge propise i akte” onda je potrebno da se usklade i drugi i stavovi 2, 4. i 5. ovog člana.

Na osnovu predloga stava 1. koji glasi „Organi državne uprave su dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme zakona, drugih propisa i akata” nije jasno šta se podrazumeva pod „obezbeđivanje uslova za učešće”, tj. da li to podrazumeva održavanje javne rasprave ili neki drugi vid konsultacija s javnošću. Takođe, nije jasno da li se učešće obezbeđuje za svaki „zakon, drugi propis i akt”.

- Stav 2: **Definisati pojam „polazne osnove”,** odnosno šta je sve sadržaj polaznih osnova, osnov donošenje takvog akta, namera i cilj, oblast i vremenski okvir.

Predloga stava 2. uvodi pojam „polaze osnove” koji je nov, kako u pravnom sistemu Republike Srbije tako i u domaćoj pravnoj nauci, pa je samim tim neophodno dodatno objašnjenje pojma.

- Stav 4: Potrebno je **jasno odrediti šta je to „planski akt ili zakon kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja”**, kao i kriterijume na osnovu kojih se to određuje, i šta obuhvata „bitna promena pravnog režima u jednoj oblasti ili uređivanje pitanja koje posebno zanima javnost”. Takođe, ovaj stav neophodno je uskladiti sa stavom 1. ovog člana, koji se ne odnosi samo na određene planske akte i zakone, već za sve njih.

Predlog stava 4. definiše da se javna rasprava sprovodi samo za pravne akte (strategije, akcione planove, planska dokumenta i zakone) kojima se „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost”. Na taj način javnosti će biti jasno koji su zakoni podložni javnim raspravama, tj. gde javnost ima pravo da učestvuje, a gde nema. Slučaj „uređenja pitanja koja posebno zanimaju javnost” nije osnovan, jer svako pitanje koje uređuje Vlada, kao javna vlast, zanima javnost. Stoga, nema osnova (niti potrebe) za izdvajanje jednog pitanja koje uređuje Vlada u odnosu na drugo. U suprotnom, postoji bojazan da bi određivanje potrebe za održavanjem javnih rasprava ostalo samo diskreciono pravo Vlade (kako je trenutno uređeno Poslovnikom Vlade), bez jasno određenih kriterijuma. Predložene izmene Zakona o državnoj upravi u ovom slučaju ne donosi bitnu promenu.

- Stav 5: Potrebno je **definisati slučajeve kada se sprovodi javna rasprava za podzakonske akte**.

Naime, na osnovu iznetog predloga nije jasno ukoliko se javna rasprava sprovodi za „planske akte i zakone kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost”, da li se javna rasprava organizuje i za propratne podzakonske akte koji su, u tom slučaju, neodvojivi od samog zakona.

- Potrebno je da i **izmene i dopune Poslovnika Vlade budu sastavni deo ove javne rasprave, jer je isti neodvojiv od Zakona o državnoj upravi**. Na osnovu predloženih izmena člana 77. Zakona o državnoj upravi, ovo nužno nosi i izmenu i dopunu Poslovnika Vlade (izmena odredbe čl. 41. Poslovnika Vlade koja uređuje način sprovođenja javne rasprave).

➤ **Predlog izmena nacrta Zakona o planskom sistemu:**

Na osnovu predstavljenog predloga Zakona o planskom sistemu neophodno je napraviti sledeće izmene i dopune:

- Član 2. koji definiše pojmove u smislu ovog zakona – **objašnjenje pojma „javne politike”** (čl. 2, st. 1, tačka 1) se menja i glasi: „Javna politika jeste proces utvrđivanja ciljeva i pravaca delovanja Republike Srbije, autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave, u određenim oblastima, radi ostvarivanja i zaštite javnog interesa.”

Pravo na pokrajinsku autonomiju i lokalnu samoupravu predstavljaju pravo građana garantovano Ustavom Republike Srbije i državna vlast je ovim pravom ograničena (čl. 12. Ustava). Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine (AP) Vojvodine³⁸ nedvosmisleno AP Vojvodinu čini konstituentom javnih politika i izostavljanje autonomnih pokrajina u definiciji pojma javne politike nije opravdano, a nije ni u skladu sa pravnim okvirom koji određuje položaj i nadležnosti AP Vojvodine.

Dalje, izraz „javni interes” je sveobuhvatniji od izraza „željeni ciljevi na nivou društva”. Ostvarivanje i zaštita javnog interesa ne sastoji se samo u postizanju željenih ciljeva već i u merama kojima se obezbeđuje zaštita prava ili bezbednosti u društvu i može se odnositi na pojedine kategorije društva ili društvene grupe. Pojam javnog interesa se može odnositi na društvo kao celinu (npr. u slučaju zaštite životne sredine), na lokalne interese (u slučaju infrastrukturnih projekata od državnog značaja gde se interes lokalnih zajednica nužno mora smatrati javnim interesom koji je država obavezna da štiti, čak i ako dolazi do konflikta interesa lokalnih zajednica i ciljeva), a može se odnositi i na javni interes pojedinih društvenih grupa (zaštita osoba sa invaliditetom, LGBT osoba, potrošača i sl.). U sva tri navedena slučaja postizanje željenih ciljeva društva može biti ograničeno potrebom da se zaštiti javni interes, koji je pretežniji od željenih ciljeva društva.

Značenje pojma „javne politike” ne može se posmatrati odvojeno od značenja ostalih pojmova koji su dati u čl. 2. Nacrta zakona. Pa tako dokument javnih politika je određen kao „planski dokumenti kojim učesnici u planskom sistemu, u skladu sa svojim nadležnostima, utvrđuju ili razrađuju javne politike. Značenje pojma „planski dokument” u skladu je sa objašnjenjem da javne politike određuju pravce delovanja, ali ne i ciljeve. Moglo bi se razumeti da su pravci delovanja isto što i ciljevi, međutim značenje pojma opšteg i posebnog cilja dato je u drugim tačkama predloga zakona, iz koga

³⁸ Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, „Sl. glasnik RS”, br. 99/2009 i 67/2012 – odluka US

zaključujemo da je cilj određen kao željena promena u ponašanju, odnosno uslovima u kojima određena javna politika deluje. S druge strane, objašnjenje izraza „planski dokument” postavlja vezu između učesnika u planskom sistemu i ciljeva i prioriteta javnih politika. S tim u vezi još je značajnije da se objašnjenje pojma „javne politike” izmeni tako da obuhvati i ciljeve javnih politika.

- Član 2. koji **definiše pojmove u smislu ovog zakona** – st. 1, posle tačke 19. dodaje se tačka 19a i 19b:

„**Javnost** znači jedno ili više fizičkih i pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom ili praksom, njihova udruženja, organizacije ili grupe.

Zainteresovana javnost je javnost koja je pogođena ili će verovatno biti pogođena, ili ima interesa u procesu kreiranja ili sprovođenja određene javne politike.”

Predloženo objašnjenje pojmova „javnost” i „zainteresovana javnost” dato je po ugledu na određenje zainteresovane javnosti iz Zakona o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (u daljem tekstu Konvencija). Dok je pojam „javnost” u potpunosti prenet iz Konvencije pojam „zainteresovane javnosti” je prilagođen potrebama i funkciji ovog propisa.

Potrebno je da javnost i zainteresovana javnost budu prepoznati kao učesnici u javnim politikama, pored učesnika koji utvrđuju i sprovode javne politike, a među koje se ovim Nacrtom ubrajaju samo nosioci javnih ovlašćenja. S tim u vezi potrebno dodatno razmotri mogućnost da se pojmovi „zainteresovane strane” i „ciljne grupe” preformulišu tako da se u potpunosti omogući primena načela javnosti i partnerstva.

- Član 3. koji definiše **načela upravljanja sistemom javnih politika** – st. 1, tačka 10. menja se i glasi:

„10) **načelo javnosti i partnerstva**, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju i sprovode u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i vrednovanja učinaka javnih politika, javnost blagovremeno obaveštava, da se sprovodi transparentan proces konsultacija sa javnošću, zainteresovanom javnošću, zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući organizacije civilnog društva kroz udruženja, naučno-istraživačke i druge organizacije, i druge zainteresovane strane i ciljne grupe.”

Predložena izmena imaju za cilj da obezbedi da javnost bude blagovremeno obaveštena o procesu utvrđivanja javnih politika, predloženim ciljevima i merama, kao i o efektima i učincima javnih

politika. Dok je pojam udruženja jasno određen Zakonom o udruženjima³⁹ pojam organizacija civilnog društva određen je samo u Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa⁴⁰ koje nisu obavezujuće. Smernice svakako treba slediti i u procesu izrade, usvajanja i sprovođenja ovog Zakona.

- Član 14. i 15. koji definišu **pojam i sadržaj koncepta politike**: Član 14, st. 5, menja se i glasi: „Konceptom politike se obrazlaže odluka o konkretnoj opciji.“

Član 15, st. 1, ispred tačke 5. dodaje se tačka koja glasi: 5) obrazloženje razmatranih realističnih raspoloživih opcija i razloge za njihovo odbacivanje.

Tačka 5. Nacrta postaje tačka 5a.

Ukoliko koncept sadrži i odluku o konkretnoj javnoj politici, gde podrazumevamo da su na taj način utvrđeni ciljevi i mere za ostvarenje ciljeva javne politike, prostor za uticaj na konačni izgled i rešenja koja će sadržati strategije i programi iz st. 2. ovog člana se značajno sužava. Na taj način se dovodi u pitanje poštovanje načela javnosti i partnerstva, kao i mogućnost da javnost utiče na konačna rešenja u procesu javnih konsultacija i javne rasprave. Predlagač ovog Nacrta nije objasnio na koji način će biti omogućeno učešće javnosti u izradi Koncepta javne politike.

- Član 21. koji uređuje **oblast usklađenosti planskih dokumenata** – iza st. 2. dodaje se stav 3. i glasi: „Godišnji plan rada Vlade usklađuje se sa važećim Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) i revidira u skladu sa revizijama NPAA.

Stav 3. iz ovog Nacrta postaje stav 4.“

Utvrđeno je da postoje odstupanja u Godišnjem planu rada Vlade u odnosu na NPAA. NPAA predstavlja detaljan, višegodišnji plan usklađivanja domaćih propisa s propisima EU. Izrađen je tako da povezuje evropsko zakonodavstvo i domaći pravni poredak kako bi se u svakom trenutku pratili tempo, obim i kvalitet tog usklađivanja. Imajući u vidu da je pristupanje Evropskoj uniji prioritet Vlade Republike Srbije jasno je da Godišnji plan rada Vlade treba da bude usklađen sa ovim dokumentom.

- Član 35. koji uređuje **oblast sprovođenja konsultacija u svim fazama postupka** i člana 37. koji uređuje **sprovođenje javnih rasprava**:

³⁹ Zakon o udruženjima, „Sl. glasnik RS“ br. 51/2009 i 99/2011.

⁴⁰ Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, „Sl. glasnik RS“ br. 90/2014.

U Članu 35. u st. 1. prva rečenica se menja i glasi: „Nadležni predlagač je dužan da omogući učešće javnosti, zainteresovane javnosti, svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika.”

U Članu 37. u st. 2. menja se i glasi: „U izveštaju iz stava 1. ovog člana naročito se navode svi učesnici javne rasprave, njihove sugestije, komentari i predlozi koji su izneti tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno.”

Predložene izmene i dopune se vrše u skladu s predlogom da se pojmovi „javnost” i „zainteresovana javnost” uvedu u ovaj Zakon kako bi bilo omogućeno učešće javnosti u procesu utvrđivanja i sprovođenja javnih politika.

- Član 46. koji uređuje oblast **izveštavanja o radu Vlade** – posle st. 1. dodaje se st. 2. koji glasi: „Izveštaj iz st. 1. ovog člana obavezno sadrži obrazloženje o odstupanjima u odnosu na važeći NPAA i razloge za navedena odstupanja.”

Stav 2. postaje st. 3.

Na ovaj način unapređuje se usklađenost planskih akata i rada Vlade sa obavezama iz procesa pristupanja Evropskoj uniji, unapređuje transparentnost i odgovornost Vlade.

Donošenjem novog Zakona o planskom sistemu i izmenom postojećeg Zakona o državnoj upravi obezbediće se obaveza sprovođenja konsultacija i javne rasprave u postupku izrade predloga dokumenta javne politike. Realizacijom ove obaveze javnost neće biti samo posmatrač, već ravnopravan partner u celokupnom reformskom procesu, od njegovog osmišljavanja do sprovođenja. Poseban značaj unapređenja učešća javnosti u proces kreiranja javnih politika jeste stvaranje boljih uslova za primenu budućih zakonskih rešenja i efikasnost u pogledu ostvarivanja planiranih ciljeva i rezultata.