

Priručnik za unapređenje dijaloga o javnim politikama



Priručnik za unapređenje dijaloga o javnim politikama



Beograd • 2018.

Sadržaj

UVOD	3
I DRUŠTVENI DIJALOG O JAVNIM POLITIKAMA	4
1. Pojam i ciklus javne politike	5
Prva faza: AGENDA	7
Druga faza: FORMULACIJA	7
Treća faza: ODLUČIVANJE	10
Četvrta faza: SPROVOĐENJE	10
Peta faza: EVALUACIJA (VREDNOVANJE) POLITIKE	11
2. Dijalog o javnim politikama – konsultacije u procesu kreiranja akata javne politike	12
3. Predmet konsultativnog procesa – akt javne politike	14
II OCENA POSTOJEĆEG STANJA	16
III UPRAVLJANJE PROCESOM I STRUKTURA DIJALOGA	20
1. Upravljanje procesom konsultacija	22
2. Priprema i planiranje procesa	24
2.1. Plan konsultacija	24
2.2. Analiza aktera	25
2.3. Određivanje formata događaja i kanala komunikacije	26
3. Sprovođenje procesa konsultacija	29
3.1. Obaveštenje javnosti	29
3.2. Polazni dokument	30
3.3. Analitička osnova	31
3.4. Radna grupa	32
3.5. Radni dokument	33
3.6. Organizacija i sprovođenje aktivnosti	34
3.7. Obrada dobijenih priloga i materijala	35
4. Rezultat procesa i obaveštavanje o rezultatima	36
4.1. Evaluacija sprovedenog procesa konsultacija	37
IV ZAKLJUČNA NAPOMENA	38
Prilog A: FORMATI DOGAĐAJA I KANALI KOMUNIKACIJE	40
Prilog B: STUDIJA SLUČAJA – ZAJEDNIČKA INTERNA REVIZIJA U JLS	53

UVOD



Proces upravljanja javnim politikama i vođenja dijaloga o njima sastavni je deo prakse organa javnih vlasti. Opis poslova koje ti organi obavljaju podrazumeva ili često implicira taj proces, ali bez dovoljno konkretnih elemenata, saveta i opisa načina na koji se te aktivnosti ostvaruju. Svrha ovog priručnika je da pruži smernice koje lokalne vlasti, druge javne institucije i organi vlasti nacionalnog ranga (javne vlasti) mogu da koriste kako bi se bliže upoznali sa konsultacijama koje se sprovode radi kreiranja javnih politika iz njihove nadležnosti. Priručnik sadrži osnovne principe procesa konsultacija i ističe njegove prednosti za kvalitet akata javnih politika koji se u njemu razmatraju. Pojedinačno se analiziraju sve faze ovog procesa, počevši od njegovog planiranja, preko realizacije, do završne faze u kojoj se sakupljeni prilozi koriste za donošenje odluke potkrepljene odgovarajućim informacijama.

U prilogu ovog Priručnika dajemo pregled formata i kanala komunikacija kroz koje se odvija proces konsultacija (Prilog A), kao i prikaz studije slučaja formulisanja javne politike i dijaloga sa relevantnim akterima sproveden u sklopu aktivnosti Projekta reforme lokalnih finansija – RELOF (Prilog B).



I

Društveni
dijalog
o javnim
politikama

1. Pojam i ciklus javne politike

Pod javnom politikom se smatraju pitanja od opšteg društvenog značaja čije rešavanje utiče na deo zajednice ili njenu celinu, a zahtevaju odlučivanje i postupanje javnih vlasti.¹ Reč je o političkom odlučivanju, kao ciljno usmerenoj delatnosti, na način i po procedurama koje su uređene za institucije nadležne za konkretnu materiju ili situaciju. Cilj je rešavanje određenog problema, a optimalno postupanje je plansko, racionalno, zasnovano na činjenicama i usmereno ka efikasnom i ekonomski opravdanom rešenju.

Javne politike su tok ili plan delovanja kojim se na objektivan, racionalan i što optimalniji način u procesu političkog odlučivanja nastoje postići ciljevi u domenu javnog interesa.

Svaka pojedinačna odluka o nekom pitanju koje može imati ili ima značaj za određenu grupu, kategoriju lica ili zajednicu u celini ima svojstvo odluke o javnoj politici, bez obzira da li je reč o nacionalnoj, sektorskoj, regionalnoj ili lokalnoj materiji. To načelo važi počevši od stvari koje su ustavnog ranga, pa sve do odlučivanja o nekom komunalnom pitanju koje se tiče male lokalne zajednice. Zajednički imenitelj ovih naizgled potpuno nespojivih pitanja jeste da su u domenu javnosti (a ne privatnosti) i da zahtevaju odlučivanje nekog organa javne vlasti. Sredstva ili instrumenti za ostvarivanje javne politike kreću se, prema tome, od planskih akata, preko zakona i drugih propisa i opštih pravnih akata, pa sve do odluka kojima se utvrđuju konkretne mere ili aktivnosti.

Ove napomene su možda suviše ili uopštene, ali je nekad potrebno na samom početku prečistiti pojmove, kako se kasnije ne bi javile nedoumice. Tome u prilog govori i dvoznačnost samog izraza „politika“ u našem jeziku: u kolokvijalnom govoru, osnovno značenje te reči je praksa zastupanja određenih ideja na političkoj sceni, aktivnost političkih stranaka i pojedinaca, političko nadmetanje, odlučivanje zasnovano na mandatu, moći i interesima političkih aktera. Na engleskom jeziku, za ovaj vid politike izraz je *politics*.

¹ Prema definiciji Zakona o planskom sistemu („Službeni glasnik RS“ br. 30/2018), javne politike su „pravci delovanja Republike Srbije i pravci delovanja autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave (...), u određenim oblastima, radi postizanja željenih ciljeva na nivou društva“ (čl. 2. st. 1. tač. 1) Zakona).

Međutim, kada u ovom dokumentu govorimo o „javnoj politici“, biće reči prevashodno o sadržini tog političkog odlučivanja, odnosno o usmeravanju društvenih tokova u pojedinim oblastima ili situacijama ka određenom željenom cilju. Engleski izraz za ovu delatnost je *policy*.

U praksi nosilaca odlučivanja, onih koji su u skladu sa propisima nadležni za razmatranje, postupanje i donošenje odluka o javnim politikama, ove dve pojave su nesumnjivo tesno vezane, prožimaju se i nemoguće ih je u konkretnim prilikama izolovati. Definisanje javne politike, koja se konkretizuje u određenom zakonskom rešenju, meri ili planском aktu, odvija se u realnom okruženju uslovljenom ideološkim ili drugim programskim ciljevima političke stranke ili organizacije koja se nalazi u poziciji odlučivanja. Na njega utiču konkretne prilike i okolnosti, kadrovski, tehnički i ekonomski činioci, stavovi javnosti povodom konkretnog problema i niz drugih faktora koji se neposredno odnose na kvalitet odlučivanja. Zato unapređenje procesa upravljanja javnim politikama treba da posluži za maksimizaciju faktora koji utiču na racionalnost, argumentovanost, održivost, efikasnost i ekonomsku optimalnost donete odluke, a umanjeње negativnih činilaca, kao što su strančarenje, populizam, voluntarizam i paušalne ocene i odluke.

Proces kreiranja javnih politika, donošenja odluka i njihovog preispitivanja je cikličnog karaktera, ili bi bar takav trebalo da bude. Ako se pođe od imperativa zasnivanja svake javne politike i odlučivanja u njoj na podacima, analizama i drugim pokazateljima (ne)



uspeha dosadašnjih rešenja u datoj oblasti (tzv. *evidence-based policy*), taj proces treba da prođe kroz nekoliko faza u kojima je potrebno omogućiti detaljno ispitivanje određenog društvenog problema, sprovođenje konsultacija sa relevantnom javnošću, analizu raspoloživih podataka radi donošenja objektivne odluke koja je u datom momentu najadekvatnija, i, konačno, njeno preispitivanje na osnovu povratnih informacija o rezultatima sprovođenja donete odluke.

Prva faza: AGENDA

Prva faza je utvrđivanje postojanja problema u nekoj oblasti koji treba da bude rešen intervencijom nadležnog organa javne vlasti. Trenutak u kojem se pokreće ciklus vezan je za period važenja planskog dokumenta ili je samim planskim dokumentom predviđeno donošenje akta (npr. kada su akcionim planom određeni rokovi za donošenje propisa ili akata). U praksi, aktuelizacija nekog pitanja i pokretanje procedure njegovog razmatranja i rešavanja često su rezultat i trenutnih prilika i okolnosti, odnosno konkretnih događaja koji stavljaju neko pitanje „na dnevni red“.

Veliki značaj ima javnost koja svojim pritiskom može da pokrene određena pitanja i nametne njihovo rešavanje, a u tome bitnu ulogu imaju faktori koji utiču na javnost, uključujući organizacije civilnog društva i druge aktere koji svojim izveštajima, analizama ili aktivnostima usmerenim na zastupanje i javno zagovaranje mogu da ostvare takav uticaj. U novijoj praksi organa javne vlasti ovo je relativno česta pojava, po pravilu uslovljena međunarodnim projektima podrške koji obezbeđuju stručnu i/ili tehničku pomoć organima u razvoju javnih politika, modeliranju njenih instrumenata, sprovođenju konsultacija povodom tih dokumenata, podizanju svesti relevantnih aktera o ključnim pitanjima javne politike, kao i njenom sprovođenju nakon usvajanja.² Konkretno, ovo je faza u kojoj se odlučuje o tome da li je potrebno doneti odluku u pogledu određenog problema.

Druga faza: FORMULACIJA

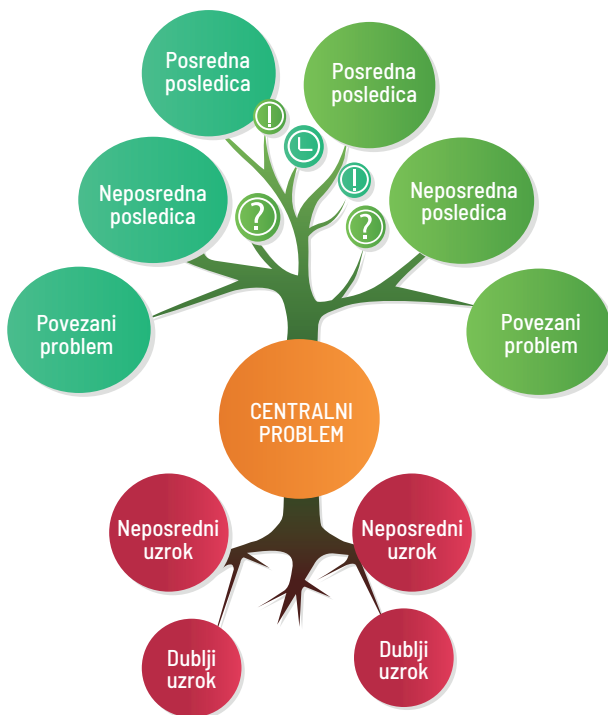
Pravilna i precizna definicija problema je prvi korak u njegovom rešavanju. Ako problem nije jasno definisan, nastaće dalje teškoće u uočavanju njegovih uzroka i posledica, pa time i mera koje su potrebne za njegovo otklanjanje ili rešavanje. Posebnu teškoću predstavlja to što je većina društvenih pojava kompleksna i teško ih je svrstati u kalupe nadležnosti pojedinih organa ili okvire važenja zakona i propisa iz samo jedne oblasti.

² U Prilogu B ovog dokumenta, izložena je studija jednog takvog slučaja, vezanog za javnu politiku u oblasti javnih finansija, i konkretno, razrade instrumenata zajedničke interne revizije u jedinicama lokalne samouprave, koju je sproveo projekat RELOF (www.lokalnefinansije.rs).

U definisanju problema, potrebno je dati odgovor na pitanja:

- *Kada i kako se pojavio problem?*
- *Koji su njegovi uzroci?*
- *Šta je istorijski, pravni, politički, socijalni i ekonomski kontekst problema?*
- *Na koga problem utiče?*
- *Koje su mere do sada primenjene radi rešavanja problema?*

Metodologija ispitivanja problema u procesu upravljanja javnom politikom ne zahteva naučne standarde, ali podrazumeva potrebu da se objektivno utvrdi stanje i prikupe podaci na kojima se mogu utemeljiti moguće opcije za rešavanje problema. Jedna od tehnika koja se tom prilikom koristi je „Drvo problema“, kojim se određena pojava povezuje sa njenim neposrednim i posrednim ključnim uzrocima, s jedne strane, i isto tako neposrednim i posrednim glavnim posledicama, sa druge.



U sklopu definisanja problema, njegovog preciziranja i sagledavanja uzročno-posledičnih veza ključnih relevantnih pojava na osnovu sprovedene problemske analize, potrebno je artikulirati cilj javne politike. Ovaj cilj treba da obezbedi jasan orijentir za dalji pravac kretanja celog procesa kreiranja javne politike, a zasniva se na činjeničnoj slici koja je ustanovljena u problemskoj analizi.

Ako se uspešno artikulira cilj javne politike, onda je na osnovu utvrđenih elemenata iz analitičke osnove moguće kreirati kvalitetne opcije javne politike koje predstavljaju konkretne mere i aktivnosti kojima se rešava problem. Opcija po mogućstvu treba da bude više, da logički budu povezane sa analizom problema i da predviđanju instrumente za njegovo rešavanje koji su dozvoljeni, mogući i realni u datom okruženju i projekciji razvoja događaja.

Opcije javne politike treba da obezbede moguće alternative postojećim rešenjima i da pruže ubedljive argumente za pojedine takve alternative. Ključni elementi opcije javne politike su:

- opis rešenja problema (načela, ciljevi, instrumenti, organizacija),
- argumentacija: razlozi zašto je opcija relevantna i efikasna,
- očekivani efekat na ciljeve javne politike, i
- određenje uslova koji moraju da se budu ispunjeni da bi javna politika bila sprovediva.

U fazi razmatranja opcija, radi njihovog vrednovanja i rangiranja, svakako je potrebno sagledati moguće efekte pojedinih rešenja. Zato je potrebno već u ovoj ranoj fazi kreiranja javne politike sprovesti procenu efekata pojedinih opcija. Osnovna pitanja koja se ovde postavljaju su: koji problem se rešava – koji ciljevi koje se postižu – da li su razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja akta (nulta opcija) – i zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema.

Faza formulacije javne politike je ključna u javnom dijalogu: to je trenutak kada zainteresovana javnost može da pruži vredan doprinos, i to svojim znanjem, iskustvom i primerima uočenih problema, analitičkim priložima u obliku izveštaja, studija i istraživanja, komentarima i primedbama. Ako se konsultacije otvore u početnoj fazi razmatranja opcija za rešavanje identifikovanog problema koji se rešava dokumentom javne politike ili propisom, značajno se doprinosi povećanju kvaliteta konsultativnog procesa. Ključno je napustiti postojeću praksu da se zainteresovana javnost uključuje tek u završnoj fazi procesa, kao što je npr. javna rasprava, kada su ključne odluke i pravci delovanja već određeni.

Treća faza: ODLUČIVANJE

Faza odlučivanja je u velikoj meri definisana proceduralnim pravilima rada nadležnog organa javne vlasti, odnosno unutrašnje raspodele ovlašćenja u tom organu. Prilikom donošenja odluke o javnoj politici, organ javne vlasti se u praksi često usredsređuje isključivo na te procedure, odnosno formalni aspekt pripreme nacrtu akta i postupak njegovog donošenja od strane nadležnog organa. Zato se pitanja sadržaja akta, razloga za njegovo donošenje ili njegovih efekata često ne uočavaju. Štaviše, dolazi do potpunog svođenja ciklusa javne politike na proceduru izrade i donošenja akta.

Jedan od elemenata ove faze je i formalna javna rasprava za akte koje Vlada donosi u skladu sa odredbama svog Poslovnika, jer se ta rasprava vodi o nacrtu zakona ili drugog akta koji već sadrži odluke o javnim politikama (u ovom slučaju regulatorne prirode) i tu nema mnogo prostora za suštinsku debatu o tim odlukama i njihovu izmenu.

Četvrta faza: SPROVOĐENJE

Primena akta, odnosno sprovođenje utvrđene mere ili aktivnosti, predstavlja svrhu javne politike radi materijalizacije njenog apstraktnog sadržaja. Drugim rečima, radi se o sprovođenju konkretne promene u realnom okruženju.

Dva su aspekta ključna u ovoj fazi: neposredno sprovođenje akta ili drugog vida javne politike od strane nadležnog organa ili službe, u propisanoj proceduri, s jedne strane, i evidencija i praćenje rezultata sprovođenja, s druge. Ova druga strana procesa implementacije, analitička obrada, „studijsko-analitički poslovi praćenja stanja u oblasti“, kako je to uobičajeno formulisano u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji organa, po pravilu je u senci sprovođenja. Na taj način se manje ili više uspešno možda rešavaju pojedinačne situacije, ali nedostaje celovita slika uspeha. Prikupljanjem podataka tokom primene obezbeđuje se povratna informacija za tekuće aktivnosti, kao što je nadzor nad radom organa i njegovih unutrašnjih jedinica, pa i po jedinaca, kao i analitička osnova za dalje korake ocene uspeha donetih odluka i primenjenih mera.

Pored službenih podataka o primeni akta, u fazi implementacije se javljaju i reakcije aktera na koje se taj akt odnosi, kao i zainteresovane i šire javnosti. Ove reakcije, od komentara do upitnika o zadovoljstvu korisnika, predstavljaju bogat izvor informacija o realnim i životnim situacijama u kojima se ostvaruje javna politika.

Peta faza: EVALUACIJA (VREDNOVANJE) POLITIKE

Česta je primedba: „dobar propis, ali se ne primenjuje“. Uspeh propisa ili drugog akta u velikoj meri zavisi od kvaliteta procesa pripreme, analize mogućnosti i uslova primene i analize i izbora opcija u svetlu faktora primene, kao što su organizacioni uslovi, finansijske i kadrovske mogućnosti ili niz stvarnih okolnosti. Zato uspešna primena predstavlja jedini kriterijum uspešnosti akta javne politike.

Faza evaluacije se preklapa sa implementacijom i teče paralelno sa njom, počevši od planiranog trenutka (npr. momenat predviđen planskim aktom za početak rada na izmeni ili donošenju akta javne politike) ili u zavisnosti od potreba i prilika u praksi. U njoj se analiziraju prikupljeni podaci o primeni ili se sprovodi posebno ispitivanje (istraživanje, anketa, analiza upravne prakse).

Ponovo, i u ovoj fazi, značajnu ulogu ima javnost. Naročiti značaj imaju analitički i monitoring izveštaji organizacija civilnog društva, stručnih i strukovnih udruženja, poslovnih asocijacija i drugih relevantnih aktera koji redovno prate stanje u oblasti svog interesovanja, evidentiraju nedostatke, utvrđuju zaključke i daju preporuke o mogućem unapređenju javne politike.

Na osnovu navedenih analitičkih resursa i nalaza iz faze evaluacije pokreće se novi ciklus javne politike, preispitivanja i ponovnog kreiranja javne politike.

2. Dijalog o javnim politikama – konsultacije u procesu kreiranja akata javne politike

Šta je to dijalog o javnim politikama? Da li je to javna rasprava povodom nacrtu regulativnih akata i drugih odluka, da li je to otvorenost prema javnosti u pogledu podataka i aktivnosti koje ostvaruju organi javnih vlasti, ili pak mogućnost učešća zainteresovanih strana u samom procesu kreiranja i izbora opcija odluke? Dijalog o javnim politikama obuhvata sve to, ali ne uvek na isti način i u istom obliku, već prilagođeno konkretnoj temi, okolnostima i ključnim akterima.

Dijalog o javnim politikama je planski i strukturisan proces kojim se obezbeđuje učešće javnosti, proces konsultacija i saradnja sa relevantnim akterima u razmatranju otvorenih pitanja. Dijalog podrazumeva dve strane: nosilac odlučivanja, organ javne vlasti, s jedne strane, i zainteresovana javnost i akteri, sa druge. Svrha dijaloga je razmena relevantnih informacija i izgradnja uzajamnog razumevanja povodom ključnih pitanja javne politike.

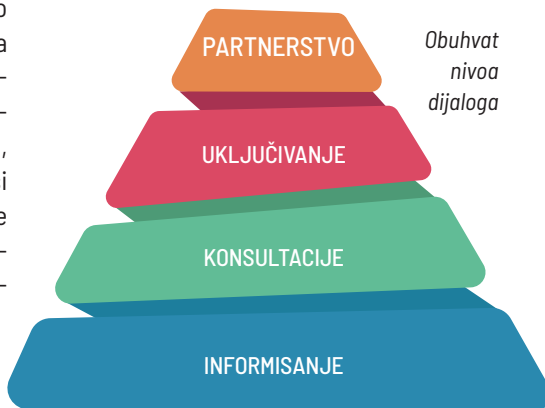
Značajno mesto i ulogu u procesu kreiranja javne politike i donošenja određene odluke, ima javnost, zainteresovana, stručna, poslovna, uopšte, svi oni na koje se konkretna javna politika neposredno ili posredno odnosi. Uključivanje javnosti u svim fazama javnih politika, od planiranja i formulisanja, preko sprovođenja, do praćenja i evaluacije, predstavlja jedan od osnovnih postulata savremenih demokratskih društava. Dijalog o javnim politikama, kao osmišljen i strukturisan proces konsultacija sa relevantnim akterima, zasniva se na principima otvorenosti i participativnosti. Međutim, ovde treba napomenuti još nešto: javnost rada i dijalog nisu iste pojave. Javnost rada, transparentnost, davanje informacija o svom radu i pitanjima iz svoje nadležnosti, jeste pretpostavka, neophodan uslov za obezbeđenje učešća ključnih aktera javnosti. Na nju se nadovezuje otvaranje vrata kabineta, kancelarija, službenih prostora i šaltera za razmenu informacija i protok podataka u sklopu konsultativnog procesa, što čini javni dijalog. Nije dovoljno, ali jeste neophodno, prvo obezbediti pouzdane i verodostojne informacije o radu, naročito putem dokumenata koji se mogu postaviti na internet stranici organa javne vlasti.

Akteri dijaloga o javnim politikama su svi obavezni, aktuelni i potencijalni učesnici koji imaju određenu ulogu ili mogućnost davanja priloga, komentara, sugestija ili kritika

u tom procesu, kao i pružanja analitičkih ili drugih dokumenata na kojima se zasnivaju stanovišta izložena u diskusiji. Ulogu u procesu konsultacija ponekad određuju formalna proceduralna pravila, naročito u pogledu organa javnih vlasti: to se odnosi na obavezne konsultacije, putem davanja mišljenja, saglasnosti ili pripreme i donošenja akata u saradnji sa drugim organom. Sa druge strane, nedržavni akteri su vrlo heterogena grupa u koju spada širok dijapazon organizacija, udruženja i pojedinaca. Posebno treba istaći sve važniju ulogu građana, kao krajnjih i korisnika i obveznika akata javne politike, čiji je stav o tim aktima izuzetno značajan jer daje najadekvatniju ocenu njihovog stvarnog dejstva.

Dijalog o javnim politikama se može odvijati na više nivoa, u zavisnosti od uključenosti aktera dijaloga u proces kreiranja javne politike:

- **Informisanje:** obaveštavanje javnosti o odlukama u vezi sa javnim politikama. Ovo je jednosmeran proces komunikacije u kojem je zainteresovana javnost pasivni recipijent. Informisanje predstavlja prvi korak ka konsultacijama, osnovni nivo konsultativnog procesa, kojim se stvaraju uslovi za dijalog potkrepljen informacijama.
- **Konsultacije:** dvosmerni proces komunikacije i razmene podataka između organa javne vlasti i zainteresovane javnosti, putem redovnog stavljanja javnosti na uvid dokumenata značajnih za donošenje odluka o javnim politikama i prijema i analize mišljenja i priloga zainteresovane javnosti.
- **Participacija:** aktivno učešće aktera zainteresovane javnosti u procesu kreiranja javnih politika. Učešćem se obezbeđuje neposredan doprinos relevantnih aktera, interaktivni dijalog i materijalni uticaj na rad organa u kreiranju javne politike.
- **Partnerstvo:** zajedničko učešće u telima u kojima se ostvaruje saradnja. Relevantni akteri imaju ravnopravnu ulogu u procesu, čime se ostvaruje najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti organa državne uprave i zainteresovane javnosti.



3. Predmet konsultativnog procesa – akt javne politike

Predmet dijaloga o javnim politikama su instrumenti javne politike koji stoje na raspolaganju organima javne vlasti radi sprovođenja i ostvarivanja utvrđenih ciljeva. To su sredstva kojima se rešava utvrđeni društveni problem. Tipični instrumenti javne politike kojima se uobičajeno uređuje određena situacija ili oblast jesu opšti pravni akti: zakoni, podzakonski akti, propisi ili drugi opšti akti. Pored toga, to su i pojedinačne odluke i akti kojima se određuju mere i aktivnosti, zatim planski instrumenti (strategije, programi, akcioni planovi), budžet i drugi akti sprovođenja javnih politika.

Osim po svom obliku i karakteru, instrumenti javne politike se mogu razvrstati i prema sadržini, odnosno dejstvu kojim ostvaruje predviđenu ili očekivanu promenu:

- *pravna ovlašćenja*: regulatorno uređenje materije, pojedinačni akti sa pravnim dejstvom, formalna procedura razmatranja i donošenja, pitanje nadležnosti i obima ovlašćenja,
- *informacije*: prikupljanje i prenos relevantnih informacija, izveštaji, analize, obuka,
- *finansijska sredstva*: budžet, subvencije, programi finansiranja, javne nabavke, i
- *obavljanje poslova*: pružanje javnih usluga, upravne radnje, organizacija i način rada organa.

Najveći izazov u radu svakog organa javne vlasti jeste uzajamno povezivanje sadržine različitih instrumenata na logičkom planu tako da ne budu kontradiktorni ili u koliziji, već da proizvode usaglašene i međusobno povezane efekte. U pitanju je izazov koordinacije i sinhronizacije koji ima naročito veliki značaj u procesu konsultacija, jer je pojedinačni akt koji se razmatra i njegove očekivane posledice potrebno povezati sa drugim relevantnim, ali po obliku i sadržini različitim aktima javne politike koji imaju dejstvo na istu situaciju ili oblast.

II

Ocena postojećeg stanja

Otvorenost rada organa javne vlasti i uključivanje javnosti u njihov rad definisana je nizom strateških dokumenata. Uključivanje građana i civilnog društva procese kreiranja politika i pripreme propisa predviđeno je inicijativom „Partnerstvo za otvorenu upravu“ (2012) i akcionim planovima za sprovođenje te inicijative (2014 i 2016); Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije (2013); Strategijom reforme javne uprave (2014) i Akcionim planom za njeno sprovođenje (2015); Strategijom regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama i Akcionim planom za njeno sprovođenje (2016); kao i Rezolucijom o zakonodavnoj politici (2013) Narodne skupštine.

Pored pomenutih strateških dokumenata, informisanje javnosti i njeno uključivanje u proces pripreme zakona uređeno je Zakonom o državnoj upravi, kojim je propisana obaveza organa državne uprave da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način, kao i odgovornost zaposlenih koji su ovlašćeni za pripremu informacija i podataka vezanih za obaveštavanje javnosti za tačnost i blagovremenost tih podataka.³ Naročiti značaj imaju nedavno izmenjene odredbe ovog Zakona o učešću javnosti u pripremi nacrtu zakona, drugih propisa i akata u radu organa državne uprave, kojim je predviđeno nekoliko novina:⁴

- 1) opšta obaveza uključivanja javnosti u proces pripreme nacrtu akata iz delokругa ministarstava i posebnih organizacija,
- 2) opšta obaveza objavljivanja obaveštenja o otpočinjanju pripreme nacrtu zakona,
- 3) objavljivanje dokumenta Polaznih osnova, u određenim slučajevima,
- 4) opšta obaveza realizacije konsultacija sa zainteresovanom javnošću u radnoj fazi pripreme nacrtu zakona, u skladu sa njegovim predmetom i dejstvom; ista obaveza se u određenim slučajevima odnosi na podzakonske akte,
- 5) obaveza sprovođenja javne rasprave, u pogledu izmena zakona kojima se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojima se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost (bliže se uređuje Poslovníkom Vlade), i
- 6) shodna primena navedenih oblika uključivanja javnosti u proces pripreme dokumenata javnih politika.

Procedura javne rasprave koja se sprovodi povodom nacrtu zakona, strategija, uredbi i odluka Vlade propisana je Poslovníkom Vlade. Predlagač akta je obavezan da sprovede

³ Zakon o državnoj upravi („Sl. glasnik RS“ br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014 i 30/2018 – dr. zakon), član 76.

⁴ Isto, čl. 77.

javnu raspravu u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost. Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave. Poziv i program se objavljuju na internet stranici predlagača propisa i portalu e-uprave, a sadrže i informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave. Program javne rasprave obavezno sadrži nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave sa predviđenim obrazloženjem i prilogima, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave, poput održavanje okruglih stolova, tribina, adrese i vremena njihovog održavanja i drugo, način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za sprovođenje rasprave.⁵

Zakon o lokalnoj samoupravi sadrži opšte odredbe prema kojima su organi i službe jedinica lokalne samouprave dužni da obaveštavaju javnost o svom radu preko sredstava javnog informisanja i na drugi prikladan način, daju potrebne podatke, objašnjenja i obaveštenja radi ostvarivanja prava i obaveza građana i omoguće podnošenje pritužbi na svoj rad odnosno nepravilan odnos zaposlenih, pri čemu je predviđen i rok za izjašnjenje po prigovoru.⁶

Zakon o planskom sistemu sadrži niz novina u pogledu upravljanja javnim politikama i sprovođenja procesa konsultacija povodom akata javne politike. Predviđen je poseban instrument za iniciranje ciklusa javne politike pod nazivom „inicijativa za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika“. Nju nadležnom predlagaču mogu da podnesu kako organi javne vlasti, uključujući lokalne vlasti, tako i građani, privredni subjekti, udruženja građana i druge organizacije civilnog društva i naučno-istraživačke i druge organizacije u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika. Predviđena je obaveza sprovođenja analize efekata javne politike i predstavljanja njenih nalaza, kao i dužnost obaveštavanja javnosti o početku izrade dokumenta javne politike. Poseban značaj imaju odredbe o sprovođenju konsultacija u svim fazama izrade dokumenata javnih politika kojima se zahteva da nadležni predlagač omogućiti učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u konsultacijama koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika. Pored toga, potrebno je obezbediti povratnu informaciju za učesnike u konsultacija-

5 Poslovnik 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), član 41.

6 Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS“ br. 129/2007, 83/2014 – dr. zakon i 101/2016 – dr. zakon)

ma o njihovom sprovođenju, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uključene u dokument javne politike. Predviđeno je donošenje uredbe Vlade kojom će se detaljnije urediti postupak i metode sprovođenja konsultacija. Propisana je i obaveza da nadležni predlagač pre podnošenja dokumenta javne politike na razmatranje i usvajanje sprovede javnu raspravu o tom dokumentu i pripremi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.⁷ Međutim, treba imati u vidu da se navedene odredbe odnose na dokumente javne politike, a to su prema odredbama istog zakona strategija, program, koncept politike i akcioni plan.

Kad je reč o oceni postojećeg stanja u pogledu sprovođenja proklamovanih načela otvorenosti i participativnosti javne uprave, najpouzdaniju sliku pružaju izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije u procesu pristupanja i zajedničkog programa EU i OECD za razvoj javne uprave SIGMA. Tako se, primera radi, u Izveštaju Evropske Komisije o Srbiji za 2018. godinu konstatuje da je u oblasti javne vlasti potrebno dodatno ojačati inkluzivnost i transparentnost. Javna uprava treba da unapredi kapacitete za inkluzivnu politiku i zakonodavnu aktivnost zasnovanu na dokazima, između ostalog i u oblasti usklađivanja propisa.⁸ Navedeno je da se javne rasprave o predlozima akata često sprovode formalistički i u kasnoj fazi procesa njihovog donošenja, kao i da ne omogućavaju svim zainteresovanim stranama da pruže pravovremeni i kvalitetan doprinos. Što se tiče lokalne samouprave, utvrđeno je da njeni administrativni kapaciteti ostaju slabi, a da i dalje postoje značajne razlike između opština. Pored toga, uočeno je da su poboljšane konsultacije sa lokalnim vlastima o novim zakonodavnim predlozima koji utiču na lokalne samouprave, ali da to ostaje na diskrecionoj oceni organa koji vodi proces.⁹

U Izveštaju programa SIGMA za Srbiju za 2017. godinu konstatuje se da postoje ozbiljni nedostaci u javnoj dostupnosti informacija o sprovođenju različitih planova (uključujući strategije), kao i o zakonodavnom procesu, pošto se većina nacrtu zakona koji je podnela Vlada usvaja po hitnom postupku. Iako postoji osnovni okvir za kreiranje politika zasnovanih na dokazima, nedostaci se vide u internoj procesnoj regulativi za izradu politika u ministarstvima i nedovoljnoj primeni alata za kreiranje politika zasnovanih

7 Zakon o planskom sistemu („Sl. glasnik RS“ br. 30/2018), čl. 30–36.

8 EC 2018 Serbia Report, str. 7.

9 Isto, str. 7.

na dokazima i sveobuhvatnih javnih konsultacija.¹⁰ Uočeno je da, uprkos zahtevima javnosti, resorna ministarstva ne sprovode konsultacije ujednačeno: samo dva od četiri ministarstva objavila su najmanje 50% svojih nacрта zakona na internetu radi javne rasprave. Pored toga, javne rasprave se obično održavaju na kraju izrade zakonskog teksta, a javne konsultacije u pismenom obliku nisu sistematski organizovane putem obaveznog jedinstvenog centralnog portala, pošto ministarstva redovno objavljuju informacije samo na svojim internet stranicama ali ne i na portalu e-uprave. Konstatuje se da nijedna organizacija nije odgovorna ni za nadzor nad sprovođenjem procesa konsultacija niti za praćenje njegovog ishoda.¹¹ Polazeći od tih nalaza, u poglavlju Izveštaja o principu „Razvoj javne politike i koordinacija“, načelu od ključnog značaja za donošenje inkluzivnih politika zasnovanih na dokazima i pripremu propisa kojima se omogućava postizanje predviđenih ciljeva javne politike, za indikator „Javne konsultacije o javnoj politici“ Srbiji je dodeljena skromna ocena 2 od mogućih 5.¹²

10 SIGMA Monitoring Report: Serbia, 2017, str. 22.

11 isto, str. 51.

12 isto, str. 45.



III

Upravljanje
procesom i
struktura
dijaloga

Javne politike i njihovi instrumenti (propisi, odluke, planovi, mere) su apstraktni, ali njihovo kreiranje je vrlo praktična aktivnost. To je veština koja se ne može poistovetiti sa stručnošću za oblast u kojoj se ona sprovodi: lekarka neće nužno biti uspešna u upravljanju procesom kreiranja politike zdravstvene zaštite, a ni pravnik neće uvek sa uspehom voditi proces izrade regulatornih rešenja, čak i ako su oboje vrhunski stručnjaci u svojoj materiji.

U ovom pogledu, indikativna je praksa pripreme propisa: normativna delatnost zahteva interdisciplinarni pristup u kojem su njen pravni aspekt i nomotehnika samo segmenti te kompleksne aktivnosti. Negativna pojava u praksi organa državne uprave je fenomen „sažimanja“ ciklusa upravljanja javnim politikama i procesa izrade propisa u jedinstvenu celinu koja često započinje neposrednom izradom normativnog teksta. Na taj način, pravna pitanja se stavljaju u prvi plan, dok regulatorne politike i efekti primene propisa dobijaju sekundarni značaj ili ostanu potpuno zanemareni. Da bi se ovaj problem izbegao i da bi, kako priređivačima propisa tako i zainteresovanoj javnosti bilo jasno koji problemi treba da se reše izmenama važećeg pravnog okvira, koje su regulatorne alternative i/ili ciljane posledice i da bi se sa svim zainteresovanim učesnicima vodio dijalog utemeljen na kvalitetnim informacijama i stvorili uslovi za stvarnu, konstruktivnu participativnost, potrebno je proces izrade zakona raščlaniti na logične korake ili faze, u cilju unapređenja kvaliteta propisa i veće transparentnosti i participativnosti samog procesa.

1. Upravljanje procesom konsultacija

Nosilac procesa konsultacija je organ javne vlasti u čijoj je nadležnosti izrada i donošenje ili predlaganje akta javne politike koji je predmet tog procesa. Ministarstvo je, u tom smislu, nosilac procesa konsultacija za pripremu zakona i podzakonskih akata, strategija i drugih planskih akata iz svoje nadležnosti. Autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave igraju istu ulogu za odluke i druge propise, kao i strategije razvoja. Iako je jednostavno identifikovati organ koji je nosilac procesa, situacija postaje manje pregledna kada je potrebno to pitanje svesti na nivo pojedinaca. Na operativnom planu, kao rukovodilac procesa se u praksi organa javne vlasti javlja rukovodilac određene unutrašnje organizacione jedinice, imenovano lice (npr. državni sekretar, pomoćnik gradonačelnika, član gradskog/opštinskog veća) ili, eventualno, čitavo telo (npr. radna grupa ili komisija). Pitanja koja se ovde postavljaju su obim i sadržina ovlašćenja kojima rukovodilac raspolaže u procesu. Ovo su pitanja u vezi sa organizacijom i radom organa i načinima i uslovima delegacije ovlašćenja potrebnih za uspešno vođenje procesa konsultacija.

Da bi proces konsultacija imao uspešan tok, s jedne strane, ali i da bi se mogla fokusirati odgovornost za njegov tok, kvalitet i ishod, neophodno je da bude određen rukovodilac tog procesa. To se može učiniti pojedinačnim aktom (rešenje rukovodioca organa), ako već nije uređeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji.

Rukovodilac procesa konsultacija:

- donosi plan konsultacija,
- sprovodi analizu aktera i određuje formate i kanale komunikacija,
- upravlja procesom, donosi organizacione odluke o njenom toku, načinu i rokovima sprovođenja aktivnosti,
- upravlja analizom priloga iz procesa, i
- stara se o finalizaciji akta i pripremi izveštaja o procesu.

Određivanjem lica koje je rukovodilac procesa, bez obzira da li je to „podrazumevano” aktima o unutrašnjoj organizaciji, konkretizuju se ili makar potenciraju ovlašćenja tog

lica za upravljanje procesom konsultacija, čime se jača pozicija autoriteta tog lica u ovom složenom procesu sa velikim brojem učesnika. S druge strane, time se afirmiše odgovornost tog lica, kako pred organom javne vlasti, tako i pred javnošću.

Situacija je nešto složenija kada je za pripremu akta, uključujući sprovođenje konsultacija, određena radna grupa. Kako bi se u toku raspravljanja i izbora ponuđenih opcija izbegli odgovori koji ponekad glase „nismo ovlašćeni da donesemo odluku o ovom pitanju“, potrebno je ispitati mogućnost da se u određenim situacijama sva ovlašćenja u vezi sa donošenjem takvih odluka u fazi formulacije javne politike, delegiraju na lice koje upravlja tim procesom.

Treba napomenuti da su poslovi u vezi sa izradom propisa ili drugih akata javne politike u određenoj oblasti, po pravilu konkretno navedeni u opisu poslova određene unutrašnje jedinice organa, uključujući i analitičke poslove („studijsko-analitički poslovi“). Imajući u vidu složenost problema delegacije formalnih ovlašćenja, koja nisu istovetna sa operativnim ovlašćenjima (poslovima) koji se obavljaju u sklopu propisane unutrašnje organizacije, potreba za donošenjem akta kojim se izričito ovlašćuje rukovodilac procesa dobija na značaju.

Druga strana medalje u odnosu na ovlašćenja jesu odgovornosti rukovodioca procesa, a na prvom mestu odgovornost za kvalitet samog procesa (kontrola kvaliteta).

2. Priprema i planiranje procesa

2.1. Plan konsultacija

Na početku procesa je plan konsultacija. Ako to nije tako, već ako se odmah započne neposredan rad na aktu pa se „u hodu“ razmatraju potrebe i mogućnosti otvaranja dijaloga o tom aktu, to nije osmišljena i racionalna delatnost. Planiranje procesa nije (ili ne mora biti) formalni čin, izrada posebnog akta o planu konsultativnog procesa i potom njegovo donošenje u nekoj proceduri i prema pravilima o nadležnosti. Plan konsultacija je, pre svega, radni dokument kojim se razrađuju način sprovođenja procesa, koraci koje je potrebno preduzeti, rokovi, pojedini elementi procesa i njihova sadržina. Svaka iole složenija aktivnost zahteva planiranje, a to posebno važi za dijalog o javnim politikama, koji, s obzirom na predmet dijaloga, značaj akta koji se razmatra, zainteresovanu javnost i dejstvo, može da bude izuzetno složen – pa samim tim svakako zasluži jedan pisani plansko-operativni dokument.

Sadržina plana konsultacija su:

- predviđene konsultativne aktivnosti,
- raspodela zaduženja,
- metodi (formati) dijaloga, sredstva i kanali komunikacije,
- identifikacija kategorija relevantnih aktera, i
- vremenski okvir (rokovi, datumi, trajanje).

Plan konsultacija je uvek specifičan za svaki pojedinačni proces. Potrebno ga je što ranije pripremiti, po mogućstvu već u fazi agende ciklusa javne politike, i on treba da bude dovoljno fleksibilan da bi mogao da se prilagodi konkretnim prilikama i potrebama aktera.

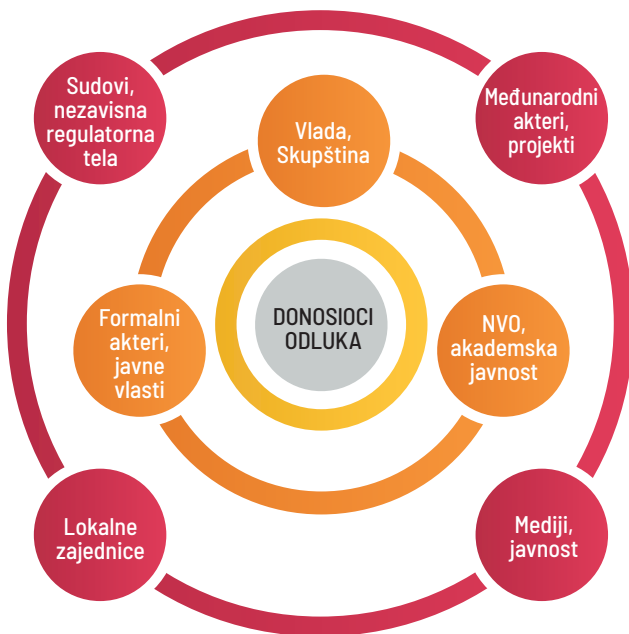
Plan konsultacija može biti sadržan i u rešenju o obrazovanju radne grupe kojim se određuju zadatak radne grupe, način sprovođenja konsultacija u fazi formisanja akta javna politike, koraci koje je potrebno preduzeti, vrste aktivnosti i rokovi za njihovo preduzimanje.

Plan, ovde određen kao operativni, neformalni dokument, jeste *osnovni instrument strukturisanja dijaloga*. Zato je potrebno da se taj plan izdvoji iz materije koja je predmet

konsultacija radi mogućnosti praćenja njegovog sprovođenja, korekcija, dopuna, i, na kraju, uspešnog izveštavanja o sprovedenim aktivnostima i njihove evaluacije u odnosu na ono što je planirano.

2.2. Analiza aktera

Važan element procesa konsultacija je identifikacija odnosno mapiranje zainteresovane javnosti. Ona će pomoći da se odrede najprikladnije metode i sredstva za konsultacije. Osnovno pravilo je da se sprovede široke i transparentne konsultacije sa zainteresovanim stranama koje bi mogle da neposredno primenjuju akt ili na koje se akt odnosi: od njih treba tražiti čitav spektar mišljenja kako bi se izbegli pristrasnost ili iskrivljeni zaključci koje promovišu pojedinačni akteri. Identifikacija kategorija aktera relevantnih ili zainteresovanih za oblast javne politike i akt koji je predmet dijaloga predstavljaju ključ uspeha čitavog procesa.



Organ koji sprovodi proces odgovoran je za utvrđivanje kriterijuma za izbor aktera u procesu konsultacija. Na nosiocu procesa je da odredi ko jeste, a ko nije relevantan sagovornik, i potrebno je da bude u mogućnosti da javno obrazloži kriterijume za donošenje te odluke. Pre određivanja subjektivnog obuhvata (kruga aktera) procesa konsultacija treba odgovoriti na sledeća pitanja: Ko mora da bude uključen u proces, iz formalnih razloga ili kao neposredno odgovoran za sprovođenje akta? Ko ne bi smeo biti isključen iz procesa? Kako obezbediti uravnoteženost različitih viđenja i angažovanih interesa?

Pojedini sektorski propisi sadrže elemente za kreiranje liste aktera, najčešće u vidu spiska grupa koje je neophodno uključiti u proces. Međutim, formalna pravila u ovom pogledu su najčešće kontraproduktivna, ako nisu indikativna: nosilac procesa tada po pravilu svodi listu učesnika samo na one koje propis formalno proziva, a i njihovo učešće svodi na formalističku ravan. Nasuprot tome, uspeh u procesu konsultacija je mnogo izvesniji ako se sagledaju realni kontekst i okolnosti, mapiraju relevantni akteri koji svojim doprinosom mogu da unaprede kvalitet predviđenih rešenja javne politike i preuzme odgovornost pred javnošću za njihov odabir.

Potrebno je izbegavati uključivanje stalno istih aktera u proces, kao i presudan uticaj takvih aktera na njegov ishod (takvi su, primera radi, interesna udruženja ili pojedinačne kompanije), jer takav pristup vodi u „regulatorni stisak“¹³ (*regulatory capture*), čak i kada ne postoji neposredan uticaj takvih aktera na donosiocce odluka.

2.3. Određivanje formata događaja i kanala komunikacije

Osnovno pitanje koje se postavlja kod izbora metoda konsultacija jeste da li sprovedi opšte (široke) ili ciljane (targetirane) konsultacije.

¹³ Regulatorni stisak (*Regulatory capture*) je situacija u kojoj javne vlasti nadležne za uređenje određene sektorske oblasti radi obezbeđenja zaštite javnog interesa, kao što su nezavisne specijalizovane agencije, potpadnu pod uticaj komercijalnih ili političkih interesa posebnih interesnih grupa u toj oblasti, pa se delovanje javne vlasti i njihova regulativa preusmerava na zaštitu interesa posebnih grupa. Najčešće su u pitanju regulisana tržišta (npr. energija, duvanski proizvodi, telekomunikacije), u kojim se javlja pojava da presudan uticaj na sektorske regulatore imaju ključni komercijalni akteri na tim tržištima (prim. aut.)

Opšte konsultacije obuhvataju široki spektar učesnika i veći stepen transparentnosti. S druge strane, izuzetno je kompleksno i otežano upravljanje procesom sa velikim potencijalnim brojem učesnika različitih kategorija i uloga u procesu, sa mogućim heterogenim, neujednačenim priloziima diskusiji. Ovde je posebno značajno imati adekvatan filter za ocenu relevantnosti priloga i dobar mehanizam njihove sistematizacije.

Ciljane konsultacije omogućavaju usredsređivanje dijaloga na relevantna pitanja ili na uži, specijalizovani deo javnosti. Na ovaj način se podiže stručni nivo diskusije i omogućavaju kvalitetniji prilozi, ali se istovremeno postavljaju prepreke za širu javnost koje mogu biti diskutabilne i negativno uticati na transparentnost i participativnost.

Metode sprovođenja procesa konsultacija su oblik, sredstva i kanali informisanja. Organizacioni oblik i sredstva koja se koriste za ostvarivanje konsultacija se objedinjeno posmatraju kao *format* događaja, i čine ga odlike prostora, vremena, načina odvijanja dijaloga i sredstava koja se koriste (pisana dokumentacija, prezentacija, usmena izlaganja, video sredstva i dr.). Tipični formati konsultativnog procesa su informativni i konsultativni sastanci, intervjui, okrugli stolovi, javne tribine, radionice, radne grupe i dr. Detaljniji prikaz oblika i karakterističnih elemenata formata konsultativnog procesa je dat u Prilogu A.

Komunikacija je interaktivni proces između pošiljaoca i primaoca u cilju prenosa i/ili razmene poruka koje sadrže određene podatke, stavove, utiske ili emocije. U tom smislu, kanal komunikacije je način na koji se te poruke prenose: ličnim prisustvom (slušanjem), interakcijom (diskusijom), pisanim putem (razmena dokumenata), putem sredstava javnog informisanja (masovne komunikacije), audio-vizuelnim putem (video konferencija), posredstvom interneta ili drugog vida informaciono-komunikacionih tehnologija (elektronska pošta, internet platforme i/ili portali, dokumentacioni informacioni sistem (DMS) i druga informatička rešenja). Pojedini formati događaja podrazumevaju kombinaciju dva ili više kanala komunikacija, s tim da je u svakom slučaju potrebna distribucija dokumenta koji je predmet konsultacija i po pravilu formulisan u pisanom obliku (dokument koji je odštampan ili dostavljen u elektronskom obliku). Pregled kanala komunikacija u konsultativnom procesu takođe je dat u Prilogu A.

Prilikom izbora formata i kanala komunikacija, odnosno njihove kombinacije, za potrebe različitih aktivnosti u sklopu procesa konsultacija, potrebno je poći, s jedne strane od njihovih karakteristika a sa druge činilaca koji određuju aktivnost, kao što su:

- *interaktivnost*: koji stepen je potreban, da li je reč samo o obaveštavanju ili je potrebna aktivna razmena dokumenata,
- *proporcionalnost*: pronaći meru između potreba procesa i mogućnosti koje pružaju organizacija, tehnički i materijalni uslovi i vremenska ograničenja,
- *pristupačnost*: pojedini formati i kanali su „popularniji“, jednostavniji i/ili u široj upotrebi, dok su drugi „ekskluzivniji“ i omogućavaju komunikaciju samo sa delom javnosti (npr. konsultativni proces putem internet portala), i
- *mogućnosti organa*: različite su tehničke, organizacione, kadrovske i finansijske uslovljenosti za pojedine formate i kanale komunikacije, pa je potrebno dobro odmeriti potrebe i sopstvene mogućnosti pre sprovođenja procesa.

Izbor formata i kanala komunikacija se u idealnim okolnostima sprovodi već u fazi planiranja konsultacija, ali postoji mogućnost prilagođavanja prilikama, interesovanju javnosti za diskusiju i drugim organizacionim, vremenskim ili tehničkim činiocima.

3. Sprovođenje procesa konsultacija

3.1. Obaveštenje javnosti

Početak neposrednog sprovođenja procesa konsultacija podrazumeva obaveštavanje javnosti o tome. Opet, iako je reč o logičnom prvom neposrednom koraku, u praksi se retko javlja adekvatno informisanje o tome da postoji plan ili namera da se preispita ili donese neki novi akt, u kom pravcu bi trebalo da se kreću njegove izmene i do kada taj proces treba da se okonča izradom nacрта ili predloga akta podobnog za formalno razmatranje i usvajanje.

Najekonomičnije je informaciju o početku procesa konsultacija povodom pojedinačnog akta javne politike (zakona, propisa, plana, programa mera) objaviti na internet stranici organa. Ovo je obavezan, ali često nedovoljan uslov za iniciranje dijaloga i podsticanje interesovanja relevantne javnosti, pa je po pravilu potrebno kombinovati ovaj korak sa drugim mogućnostima: objavljivanjem informacije i/ili poziva za učešće u dijalogu putem sredstava javnog informisanja, plakata ili drugog očiglednog sredstva u prostorijama nosioca procesa (organa javne vlasti), slanjem obaveštenja prethodno pripremljenoj mejl-listi relevantnih aktera ili održavanjem javne tribine ili okruglog stola na kojima se prezentira problem i javnost animira za učešće u dijalogu.

Kao što je već pomenuto, izmenama Zakona o državnoj upravi (član 77) predviđena je obaveza organa državne uprave da obaveste javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprave o otpočinjanju izrade nacрта zakona, pri čemu objavljuju i osnovne informacije o planiranim rešenjima koja će biti predložena. Ovde je u pitanju model koji mogu da koriste i drugi organi javne vlasti (autonomna pokrajina ili jedinice lokalne samouprave) za propise i akte iz svoje nadležnosti, jer nema pravnih prepreka za blagovremeno obaveštavanje javnosti o početku rada na pripremi akta i osnovnoj ideji ili cilju koji se želi postići tim izmenama.

Prema tome, u praksi, prvi korak sprovođenja neposrednih konsultacija sa relevantnom javnošću jeste formulacija obaveštenja o vrsti i karakteru akta koji se (pre)ispituje, cilju koji želi da se postigne izmenama, osnovnim odlikama problema koji treba da

se reši, i to sa osnovnim elementima plana konsultacija: kako se odvijaju, na koji način zainteresovana javnost može da učestvuje, koje su aktivnosti planirane i koji je period trajanja konsultacija.

3.2. Polazni dokument

Pored obaveštavanja, u slučaju izrade zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost, citiranim izmenama Zakona o državnoj upravi predviđena je i obaveza da se putem internet stranice organa i portala e-uprave objave *polazne osnove*, odnosno dokument koji sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i njihovih uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi.

U dosadašnjoj praksi organa javnih vlasti, priprema polaznog dokumenta nije uobičajena. Ponovo, ovde nije reč o nekoj formalnoj proceduri, već o radnoj fazi u pripremi i izradi akta javne politike. Posmatrano na primeru propisa, kao tipičnog instrumenta javne politike, pitanja pravca i načina rešavanja problema postavljaju se *na početku razmatranja svake regulatorne inicijative*, a odgovor je istovremeno artikulacija planiranog, odnosno željenog efekta propisa. Ukoliko nisu jasno prečišćena ključna pitanja *regulatorne politike* u odnosu na oblast ili situaciju u kojoj se sprovodi određena intervencija, nije moguće sa uspehom realizovati dalji postupak izrade, pa i u procesu konsultacija. Pitanja koja se, prema tome, na samom početku postavljaju su „Koji problem se rešava propisom?” i „Koji ciljevi treba da se postignu donošenjem propisa?” i poznata su iz napred citirane liste pitanja analize efekata.

Kao značajno sredstvo za preduzimanje prvog koraka u definisanju politike određene regulatorne intervencije u praksi većine zemalja Evropske unije, ali i na nivou institucija Evropske unije, javljaju se instrumenti *zelenog (green paper)* i *belog papira (white paper)*. „Zeleni papir” je u funkciji otpočinjanja javne diskusije povodom određene regulatorne inicijative ili otvorenog pitanja javne politike, i njime se pozivaju relevantne strane da uzmu učešća u procesu pripreme nove regulative. „Beli papir” sadrži konkretne predloge intervencije u datoj oblasti, po pravilu izložene sažeto i narativnim stilom, i to radi obaveštavanja zainteresovane i šire javnosti o predstojećim izmenama i iniciranja javne debate povodom predloženih rešenja. Novi zakonski institut *polazne osnove* treba da objedini svojstva ova dva instrumenta: treba da sadrži prikaz problema u određenoj oblasti i nji-

hovich uzroka, ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi. U pogledu obima, ovaj dokument može biti sastavljen od samo jedne strana teksta kojim se jezgrovitno iznosi ključna ideja izmene zakona, ali može biti i relativno obiman dokument, mada i u tom slučaju treba da sadrži precizan i jasan sažetak.

Svrha je da na samom početku svi relevantni akteri imaju jasnu sliku „o čemu se radi“, da se prečiste ključna pitanja javne politike i moguće regulatorne opcije i obezbede uslovi za dijalog zainteresovane javnosti potkrepljen adekvatnim informacijama.

3.3. Analitička osnova

Imajući u vidu da se proces konsultacija odvija u fazi formulacije javne politike (kako je objašnjeno u kontekstu ciklusa javne politike), paralelno i istovremeno sa njim se odvijaju aktivnosti na analitičkoj obradi raspoloživih podataka relevantnih za predmet konsultacija. Dvojaki je značaj ovog aspekta: prvo, obezbediti analitičku osnovu (*evidence base*) za razvoj instrumenta javne politike i argumentaciju za pojedina rešenja, a drugo, omogućiti da zainteresovana javnost učestvuje u tome dostavljanjem svojih analitičkih priloga. To mogu biti složene istraživačke studije ili monitoring izveštaji civilnog sektora, izveštaji nadležnih organa ili zvanična statistika, međunarodni dokumenti ili podaci koje pripremaju i obrađuju programi međunarodne podrške, ali i pojedinačni slučajevi (studija slučaja) ili primeri primene važećih akata u datoj oblasti koje dostave drugi relevantni akteri, uključujući pojedince, građane, interesna udruženja i privredne subjekte.

Standardni instrument u ovoj fazi je *analiza efekata propisa*. Radi donošenja pravilne odluke o problemu potkrepljene odgovarajućim informacijama, radi izbora adekvatnog regulatornog instrumenta ili drugog oblika rešavanja definisanog problema, radi prethodnog sagledavanja uticaja planirane regulatorne intervencije na subjekte na koje se odnosi, radi procene finansijskih efekata i mogućih prepreka za primenu propisa, vrši se prethodna analiza u ravni podataka kojima se raspolaže i izrađuju se projekcije verovatnih posledica primene predviđenih rešenja u oblasti na koju se regulativa odnosi. U praksi često preovlađuje formalistički pristup gde se analiza efekata priprema nakon izrade akta, u fazi donošenja odluke, kada to zahtevaju proceduralna pravila (npr. Poslovnik Vlade). Međutim, analiza efekata propisa je samo deo šire celine analitičke obrade materije koja se uređuje jednim propisom.

Navedeni postupak analitičke obrade materije može se objediniti (u obliku informacije, studije, istraživanja ili drugog vida analize) kao *stručna osnova* za izradu akta. Stručna osnova treba da pruži adekvatnu, analitičku i objektivnu sliku stanja u određenoj oblasti, odnosno povodom relevantnih pitanja koja su predmet uređenja konkretnog propisa. Tako se obezbeđuje da svi učesnici u postupku pripreme akta i konsultativnom procesu bolje razumeju utvrđena rešenja, daje se mogućnost adekvatne argumentacije kako u pogledu prihvaćenih tako i u pogledu odbačenih ideja i rešenja, a u sklopu dijaloga, odnosno podizanja svesti javnosti o značaju i domašaju novog akta omogućava se i blagovremeno i pravilno informisanje stručne, relevantne i šire javnosti o značaju tog akta i njegovim konkretnim rešenjima.

Primeri dobre prakse podrazumevaju izveštaje o primeni propisa, informacije o problemima u određenoj oblasti, preglede upravne ili sudske prakse i druge analitičke dokumente.

Značajnu ulogu u ovoj fazi mogu da imaju analitički dokumenti koje dostavljaju učesnici u dijalogu. Ovde posebno treba istaći studije i sažetke praktične politike, koje izrađuju organizacije civilnog društva i drugi akteri izvan javnog sektora, radi pružanja predloga i modela koji su argumentovani i zasnovani na analizama.

- Studija praktične politike (*policy study*) je analitički proizvod usmeren prevashodno na druge stručne aktore u datoj oblasti javne politike, fokusiran na problem i njegovu analizu, metodološki je složeniji i zasnovan na istraživanjima, relativno obiman i sadrži opšte preporuke i informacije o određenom praktično-političkom problemu.
- Sažetak praktične politike (*policy brief*) je, s druge strane, usmeren na donosioc odluka (nadležne organe javnih vlasti), metodološki je jednostavniji i zasnovan samo na bazičnoj analitičkoj pripremi, a opisuje specifičnu javnu politiku koju treba sprovesti u delo na jednostavan i sugestivan način.

3.4. Radna grupa

Najčešći model u praksi pripreme akata javne politike, a naročito propisa, jeste formiranje *radne grupe*, koju po pravilu čine predstavnici organa i stručnjaci iz oblasti koja je predmet akta, na koji način se kombinuju znanja i veštine supstancijalne i metodološke prirode. Prednost ovog modela je jednostavnost i mogućnost efikasnog rada. S druge strane, neke od mogućih mana ovog pristupa jesu arbitrarni odabir i subjektivni pristup

članova radne grupe, kao i nemogućnost postizanja odgovarajuće reprezentativnosti sa aspekta struke ili materije koja se uređuje.

Radna grupa je istovremeno vrlo čest oblik konsultacija u fazi pripreme i izrade akta. Radna grupa jeste oblik koji omogućava partnerstvo i učešće predstavnika relevantne javnosti, struke, akademske ili poslovne zajednice, civilnog društva ili interesnih organizacija, ali ne može da bude zamena za druge formate u istom procesu konsultacija. Potrebno je ovaj vid rada kombinovati sa drugima, kao što su javne tribine, konferencije, internet konsultacije ili drugi, koji obezbeđuju šire učešće javnosti. Izuzetak su, naravno, usko stručna pitanja ili situacije koje se neposredno odnose na uzak krug aktera koje je moguće relevantno predstaviti u sastavu radne grupe.

3.5. Radni dokument

Izrada radne verzije akta je jedan od ključnih trenutaka u fazi formulacije javne politike. Posmatrano u kontekstu procesa konsultacija, upravo to je akt koji će, po pravilu, biti neposredan predmet dijaloga, pored pratećih eksplanatornih dokumenata (obrazloženje ili objašnjenje pojedinih rešenja). Ovaj dokument je po pravilu faza u radu radne grupe ili rezultat njene aktivnosti, ali može biti i rezultat rada stručne službe organa koji je nosilac procesa. Taj dokument je prilagođen potrebama konsultacija i kao takav sadrži alternative ili opcije za pojedina rešenja. Pošto je u pitanju radni dokument, on je direktno podložan toku i rezultatima procesa konsultacija. U svakom slučaju, poželjno je imati neku verziju radnog dokumenta kao predmet procesa konsultacija kako bi relevantni akteri stekli celokupan uvid u sva ključna pitanja vezana za taj akt (uključujući formu i dejstvo akta, njegov odnos sa drugim propisima, celovito uređenje materije i sistematike akta i drugo). Međutim, važno je akterima saopštiti da pitanja forme (formulacija, oblik akta) u ovoj fazi nisu od presudnog značaja, već je potrebno usmeriti pažnju na sadržinu akta, opis problema i mere za njegovo rešenje, naročito, na način, sredstva i uslove koji neposredno utiču na odnose koji su predmet propisa ili akta. Celishodno je jedan koncizan oblik (koji ne mora da bude sveobuhvatan) poslati na preliminarne konsultacije: proslediti ga na više adresa stručnjaka i praktičara u datoj oblasti, relevantnih organizacija civilnog društva, po mogućstvu i stranih eksperata, i to sa molbom za komentar na prvu, radnu verziju teksta. Po prijemu komentara, rešenja se biraju i finalizuju, po pravilu u okviru stručne radne grupe, a potom sledi normativna obrada teksta u obliku zvanične radne verzije akta.

3.6. Organizacija i sprovođenje aktivnosti

Praktična pitanja organizacije i sprovođenja procesa konsultacija zahtevaju posebnu pažnju. Ova tehnička pitanja su često u senci predmeta konsultacija, gde su u centru pažnje akt javne politike i njegova sadržina i dejstvo, ali se nedovoljno uvažavaju pitanja resursa, organizacije i sprovođenja neposrednih aktivnosti procesa konsultacija. Prema tome, organizacioni aspekt procesa konsultacija zahteva posebna znanja i veštine (organizacija događaja, komunikacije i informatičke veštine).

U sekciji 2.3 je bilo reči o formatima i kanalima komunikacija koji se biraju u toku planiranja procesa konsultacija. Prilikom izbora formata i njihovog kombinovanja potrebno je odmeriti odnos tehničkih i organizacionih mogućnosti, s jedne strane, i osnovne namene, prednosti i nedostataka tih formata, sa druge. Na primer, ako je potrebno obavestiti širu javnost o konkretnom pitanju i aktu kojim se ono rešava, moguće je započeti proces konsultacija konferencijom koja podrazumeva veći broj učesnika, prezentaciju problema, informisanje o ključnim pitanjima i obaveštavanje o načinu dostavljanja priloga i komentara, a potom sprovesti konsultacije putem interneta radi prikupljanja povratnih informacija.

Dobra praksa je testiranje konsultativnih dokumenata (npr. prezentacija, anketa ili upitnika) sa ispitanicima koji nisu bili uključeni u izradu nacрта akta iz reda samog organa ili drugih saradnika. Oni bi trebalo biti što je moguće sličniji stvarnoj ciljnoj grupi konsultacija, a cilj je da se da se utvrdi da li će ciljnoj grupi konsultativni dokumenti biti razumljivi i praktično upotrebljivi.

Sledeće značajno pitanje su neposredni učesnici: kada se mapiraju akteri i kreira lista relevantnih učesnika u konsultacijama, javljaju se ograničenja u pogledu konkretnog broja predstavnika tih aktera koji mogu da neposredno učestvuju u procesu. I ovo pitanje je tesno vezano za format događaja i obuhvat javnosti koji je moguće ostvariti pojedinim kanalima komunikacija. Međutim, često se postavlja pitanje reprezentativnosti pojedinih aktera: da li neki imaju veći značaj ili prioritet jer su reprezentativniji od drugih? Ovo je složeno pitanje koje je potrebno svesti na praktičnu ravan, ali principijelno postaviti kriterijum: formalna reprezentativnost je relevantna samo kad je propisana materijalnim propisom ili formalnom procedurom (npr. socijalni dijalog predstavnika vlasti, sindikata i poslodavaca, u skladu sa propisima o radu). U svim ostalim situacijama, reprezentativnost je potrebno objektivizirati prema konkretnim okolnostima i organizacionim svojstvima aktera (npr. broj i struktura članova organizacije ili udruženja). Isto kao kod

određivanja ko jeste a ko nije relevantan akter, i ovde je nosilac procesa konsultacija odgovoran za definisanje kriterijuma reprezentativnosti.

Posebna pažnja tokom neposrednih aktivnosti konsultacija sa relevantnim akterima treba da bude posvećena pojavi da nisu svi akteri jednako aktivni. Štaviše, može se uočiti da postoje grupe i pojedinci koji su vrlo aktivni, prisutni i redovno učestvuju u većini aktivnosti dijaloga i spremni su da daju svoje komentare ili kritike čim im se da prilika. Sa druge strane, postoje relevantni akteri koji su neaktivni i koje nosilac procesa mora da animira. Step en aktivnosti nije pokazatelj relevantnosti aktera: o tome nosilac procesa treba da vodi računa kako bi se posebno založio pa i čak i preduzeo aktivnosti posebno namenjene pojedinim akterima koji su vrlo relevantni ali inertni. I suprotno, ponekad je potreban „filter“ za aktere koji svojim aktivizmom nastoje da izvrše dodatni pritisak na donosioc e odluka.

3.7. Obrada dobijenih priloga i materijala

Pored organizacionog aspekta sprovođenja aktivnosti (organizacija događaja, priprema prezentacionih dokumenata, prijem priloga, tehnička pitanja), najveći izazov u sprovođenju je sistematizacija priloga koje dostavljaju akteri, pošto je tokom procesa konsultacije moguće dobiti izuzetno raznorodne priloge, po obimu, kvalitetu, značaju, analitičkoj osnovi, stepenu obrade i sl.

Dobijeni materijali se obrađuju tokom i nakon procesa konsultacija. Tokom ovog procesa, najznačajnija je adekvatna sistematizacija građe i njeno povezivanje sa odgovarajućim referencama u aktu koji je predmet konsultacija i podacima na kojima se zasnivaju predložena rešenja.

Nakon okončanja procesa, prilikom pripreme finalnog nacrt a ili predloga akta koji će biti upućen na razmatranje i usvajanje, prilozi se tematski analiziraju i ugrađuju u predlog odnosno modifikuju. Ovde treba imati na umu da prilozi dati u konsultativnom procesu uglavnom nisu statistički reprezentativni za aktere, da daju pokazatelje koji mogu stvoriti pogrešnu percepciju reprezentativnosti i na taj način dovesti do pogrešnih finalnih zaključaka u pogledu opcija javne politike. Prema tome, broj određenih istovetnih ili sličnih predloga ne mora da ukazuje na njihovu utemeljenost. Drugim rečima, pristup po pravilu treba da bude kvalitativan, a ne kvantitativan ili reprezentativan (prema subjektivnom značaju koji se pridaje pojedinim učesnicima u dijalogu).

4. Rezultat procesa i obaveštavanje o rezultatima

Po okončanju procesa konsultacija, dokument koji je njegov rezultat se upućuje u dalju proceduru razmatranja i usvajanja. Po pravilu, reč je o formalnoj proceduri uređenoj propisima i/ili internim aktima.

Drugi aspekt finalizacije procesa dijaloga o javnim politikama je obaveštavanje javnosti, a naročito aktera koji su učestvovali u dijalogu, o njegovim rezultatima. To podrazumeva dostavu finalnog akta (npr. nacrt propisa ili predloga planskog dokumenta) sa pratećom dokumentacijom (obrazloženje, analiza efekata) kao i posebnim izveštajem ili informacijom o toku sprovedenog procesa i njegovim glavnim momentima.

Povratna informacija zainteresovanim stranama je od velikog značaja za sve aktere. Pružanje adekvatnih povratnih informacija doprinosi transparentnosti kreiranja javnih politika i povećanja odgovornosti i kredibiliteta organa, a pruža i bolja rešenja za buduće konsultacije. Ovde se istovremeno postavlja pitanje detaljnosti tog „završnog izveštaja“ za javnost. Ponovo se javlja potreba za pronalaskom uravnoteženog i praktičnog pristupa u okviru definisanih principa transparentnosti i participativnosti procesa. To podrazumeva prilagođavanje izveštaja konkretnim prilikama, i to po formi, strukturi i sadržini, pri čemu se daje osvrt na najvažnija pitanja, sumiraju izneta gledišta i argumentacija i notiraju dokumenti ili druga analitička osnova koja je bila relevantna za pripremu akta. Drugim rečima, iako ih pojedini akteri često zahtevaju, detaljni izveštaji sa pojedinačnim navodima o priložima i komentarima pojedinih učesnika, kao i razlozima za njihovo prihvatanje ili odbijanje, nisu celishodni, jer zahtevaju veliko radno angažovanje službenika a pritom ne pružaju dodatni kvalitet za predmetnu javnu politiku, već usmeravaju pažnju na sporedna pitanja pojedinačnog uticaja pojedinih aktera.

Svakako je bitno dati objašnjenje za izbor između opcija javne politike koje su bile predmet konsultacija, iznete argumentacije u raspravi i dokazima koji su tom prilikom razmatrani. Međutim, informacija o toku procesa konsultacija i njegovim nalazima je izuzetno značajna i za donosioca odluke, pa je potrebno da prateći dokumenti u proce-

duri razmatranja i usvajanja akta sadrže te informacija, kao poseban izveštaj, u sklopu obrazloženja akta ili u drugom obliku. Ovo je posebno značajno za razumevanje „dubine“ akta i procene njegovog dejstva, a takođe i kao instruktivni materijal relevantan za sprovođenje akta.

4.1. Evaluacija sprovedenog procesa konsultacija

Dostava akta koji je prošao kroz proces konsultacija, koji je u tom procesu „obogaćen“ i „izbrušen“, svakako predstavlja svrhu tog procesa. Međutim, potrebno je na samom kraju učiniti još jedan korak, a to je ocena (evaluacija) samog procesa. Evaluaciju sprovodi nosilac procesa i za nju je odgovoran rukovodilac. Ona podrazumeva analizu i vrednovanje sprovedenih aktivnosti njihovim upoređivanjem sa planom konsultacija, analizu uočenih problema i afirmaciju pozitivnih iskustava. Na taj način se obezbeđuje dragoceni resurs znanja i iskustva za naredni sličan proces. Naravno, nije moguće posmatrati proces odvojeno od predmeta konsultacija, pa je sastavni deo evaluacije ocena dodatne vrednosti koja je ovim putem obezbeđena javnoj politici (ili izostanak takve vrednosti, ako rezultat nije zadovoljavajući), kao i povezivanje pojedinih pitanja čije je rešenje unapređeno u dijalogu sa konkretnim sprovedenim aktivnostima i akterima koji su uzeli učešće.

Ovo jeste završni čin pojedinačnog dijaloga o javnim politikama i takođe zasluhuje posebnu pažnju, iako deluje da nastupa *post festum*, kad je već sve razrešeno. U tom smislu, evaluacija procesa konsultacija može biti sastavni deo izveštaja za donosioca akta, odnosno dokumenta koji nosilac procesa priprema za svoje potrebe (nije javnog karaktera), i prevashodno je u funkciji izgradnje dobre prakse unapređenja dijaloga o javnim politikama u tom organu.



IV

Zaključna napomena

Sve što je u prethodnim poglavljima izloženo predstavlja principe, standarde i primere dobre prakse, ali ne i formalna pravila. Njihov značaj i snaga ne leže u obaveznoj primeni, pa time dobar rezultat ne daje ni formalistički pristup, prema kojem se prolazi kroz faze i aktivnosti radi ispunjavanja propisanih zahteva. Značaj razumevanja i pravilne primene strukturisanog procesa dijaloga jeste u njegovoj sadržini – informacijama koje se razmenjuju između uključenih aktera, interaktivnoj komunikaciji usmerenoj ka najboljim mogućim opcijama rešavanja utvrđenih problema javne politike u datim okolnostima, s jedne strane, i njegovoj strukturi – osmišljenom, isplaniranom procesu u kojem se uspostavljaju kanali komunikacije i odvija dijalog u posebnim formatima radi optimizacije samog procesa i dobijanja najkvalitetnijeg rezultata dijaloga s obzirom na angažovane resurse ljudi, vremena i sredstava, s druge. Prema tome, ovde je reč o izgradnji kulture dijaloga, a ne definisanja i sprovođenja procesnih pravila.

Poseban faktor koji je potrebno uočiti u vezi kvaliteta odluka o javnim politikama je pitanje njihovog *legitimiteta*. Reč je o jednom od presudnih faktora za pravilnu i delotvornu primenu propisa i drugih akata, jer se odnosi na problem „opravdanja” određene politike: kako lica na koja se ona neposredno ili posredno odnosi, i koja su dužna da je primenjuju, prihvataju i uvažavaju utvrđena prava i obaveze. Legitimitet nastaje tokom konsultativnog procesa, primenom odgovarajućih oblika participacije, subjektivnog je karaktera i javlja se kao osećaj učešća i pripadnosti subjekata na koje se propis odnosi u procesu razmatranja alternativa i donošenja odluka u pogledu regulatornih rešenja. Konačno, pravna i faktička mogućnost primene, a naročito efekti (ili suprotno, izostanak očekivanih efekata), presudno utiču na dalji život akta. U vezi sa ovom pojavom, u našoj javnosti se uvrežio izraz da jedan propis „nije zaživeo”. Takva pojava je često posledica izostanka legitimacionog kapaciteta akta u odnosu na njegove adresate, koji ne prihvataju, ne opravdavaju, i konačno, ne primenjuju njegova pravila.



A

PRILOG

Formati
događaja i
kanali
komunikacije

A.1. Formati:

Informativni sastanci/Prezentacije

Opis	Sastanak sa predstavnicima zainteresovane javnosti/akterima
Osnovna namena	Davanje informacija o toku rada na aktu, objašnjenja pojedinih rešenja (opcija), predstavljanje akta ili pojedinačnih rešenja
Osnovne karakteristike	Sažetak dokumenta/prezentacija
Nivo dijaloga	Informisanje
Prednosti	Organizaciono nije zahtevan format, ne zahteva veliku pripremu; vremenski relativno ekonomičan; mogućnost izlaganja pred većom grupom učesnika
Nedostaci	Ograničene mogućnosti za povratnu informaciju
Preporuka	Za preliminarno informisanje o novinama, otvaranje procesa konsultacija, predstavljanje akta javne politike

Konsultativni sastanci

Opis	Radni sastanak sa predstavnicima zainteresovane javnosti/akterima
Osnovna namena	Prikupljanje povratnih informacija relevantnih za predmetni akt ili javnu politiku
Osnovne karakteristike	Tematska priprema, lista otvorenih pitanja za diskusiju, vođenje beleški; značajna uloga predsedavajućeg u upravljanju diskusijom
Nivo dijaloga	Informisanje, konsultacije
Prednosti	Mogućnost raspravljanja otvorenih/spornih pitanja pre izrade akta; ekonomično prikupljanje povratnih informacija
Nedostaci	Nije pogodno za veće ili raznorodne grupe učesnika niti za ekstenzivno izlaganje materije; organizaciono neekonomično
Preporuka	U toku procesa konsultacija/radna faza razmatranja opcija javne politike; povodom određenih tematskih pitanja ili celina, kada se mogu identifikovati ključni akteri

IV

Intervjui

Opis	Razgovor sa pojedinim akterima/predstavnicima zainteresovanih grupa ili organizacija
Osnovna namena	Prikupljanje povratnih informacija relevantnih za predmetni akt ili javnu politiku
Osnovne karakteristike	Priprema za razgovor (polustrukturirani intervju); vođenje razgovora, obrada nalaza, kvalitativna (tematska) analiza
Nivo dijaloga	Informisanje, konsultacije
Prednosti	Neposredna interaktivna komunikacija, efikasno prikupljanje podataka od relevantnog sagovornika, uvid u lično stanovište sagovornika; mogućnost dubinske analize
Nedostaci	Izuzetno organizaciono neekonomično, nalazi subjektivni; zahtevni uslovi veštine za onoga koji sprovodi intervju (priprema, sprovođenje, obrada)
Preporuka	Ispitivanje otvorenih pitanja u procesu konsultacija povodom analitičke građe, ocene stanja u oblasti ili predloženih opcija kad je moguće identifikovati relevantne sagovornike

Konsultacije putem interneta

Opis	Konsultacije sa većim brojem učesnika putem interneta ili elektronske pošte
Osnovna namena	Prikupljanje priloga od većeg broja učesnika
Osnovne karakteristike	Internet stranica organa ili posebna adresa elektronske pošte
Nivo dijaloga	Informisanje, konsultacije
Prednosti	Efikasnost, ekonomičnost; mogućnost prijema velikog broja priloga u različitim oblicima
Nedostaci	Jednostrana komunikacija; zahteva elementarni nivo informatičke osposobljenosti aktera; zahtevno za analitičku obradu materijala
Preporuka	Najefikasniji način za prijem priloga zainteresovane javnosti, kombinovati sa drugim formatima koji omogućavaju veći stepen vidljivosti i interakcije

Javna rasprava/tribina

Opis	Strukturisana javna rasprava na relativno većem skupu
Osnovna namena	Predstavljanje predloga/opcija i diskusija o otvorenim pitanjima uz uključivanje relativno šire javnosti
Osnovne karakteristike	Priprema, prezentacija, lista otvorenih pitanja, vođenje diskusije; značajna uloga moderatora skupa; organizaciono zahtevno; obrada komentara i primedbi iz diskusije
Nivo dijaloga	Konsultacije
Prednosti	Neposredna interaktivna komunikacija; relativno ekonomično: mogućnost rasprave sa većim grupama učesnika; visok nivo transparentnosti, otvorena mogućnost učešća u raspravi velikog broja zainteresovanih; prikupljanje različitih primedbi i sugestija
Nedostaci	Vremenska ograničenja za pojedinačnu diskusiju, teško održavanje toka rasprave i uspešne diskusije; potrebni zahtevni tehnički uslovi
Preporuka	Osnovni format tzv. javne rasprave, ali vrlo koristan i u ranijoj, radnoj fazi pripreme dokumenta ili akta, radi istovremenog podizanja nivoa informisanosti relevantne javnosti o predloženim rešenjima i prikupljanja komentara širokog spektra aktera

Okrugli sto

Opis	Strukturisana javna rasprava sa ograničenim brojem učesnika
Osnovna namena	Predstavljanje predloga/opcija i diskusija o otvorenim pitanjima uz uključivanje relativno šire javnosti
Osnovne karakteristike	Priprema, prezentacija, lista otvorenih pitanja, vođenje diskusije; značajna uloga moderatora skupa; pitanje pravilne selekcije aktera/učesnika okruglog stola; obrada komentara i primedbi iz diskusije
Nivo dijaloga	Konsultacije, participacija
Prednosti	Neposredna interaktivna komunikacija; dubinsko predstavljanje i razmatranje problema mogućnost uključivanja priloga ili obrađenih predloga učesnika u raspravi (participacija)
Nedostaci	Ograničenja u pogledu broja učesnika (najviše do 25 ili 30 učesnika); organizaciono zahtevno: priprema, tehnički uslovi; zahteva veštinu vođenja rasprave i sumiranja rezultata
Preporuka	Uobičajeni format, naročito za stručnu i/ili akademsku raspravu, dubinsku diskusiju povodom pojedinačnih pitanja ili regulatornih rešenja, kao i za teme sa manjim brojem relevantnih aktera.

Radionica

Opis	Strukturisan interaktivni rad kroz različite oblike saradnje: vežbe, simulacije, rad u grupama, sa određenim rezultatima rada (model, zaključak, preporuka)
Osnovna namena	Interaktivan rad na razradi pojedinih pitanja ili modeliranju rešenja
Osnovne karakteristike	Priprema i vođenje radionice, priprema zadataka ili situacija koje će se izvoditi; unapred definisan cilj i scenario; značajna uloga voditelja radionice, podrazumeva odgovarajuće veštine i iskustvo; odgovarajući prostor, oprema i materijali za rad
Nivo dijaloga	Participacija, partnerstvo
Prednosti	Neposredna interaktivna komunikacija; mogućnost dobijanja neposrednih predloga, eksperimentisanja sa mogućim rešenjima u kontrolisanom okruženju, neposredan doprinos eksternih aktera; visok nivo participativnosti i „osećaja vlasništva” aktera u odnosu na rezultate rada
Nedostaci	Ograničenja u pogledu broja učesnika; izuzetno organizaciono složen format: visoki stručni uslovi i tehnički zahtevi
Preporuka	Format koji se koristi samo izuzetno, ako se jave pitanja koja mogu biti obrađena na ovaj način i sa adekvatnim akterima Pogodan u ranijoj fazi modeliranja mogućih opcija

Fokus-grupa

Opis	Strukturisan interaktivni višestrani grupni razgovor sa selektiranom grupom učesnika, kojim stimuliše diskusiju o određenoj temi u kontrolisanim uslovima
Osnovna namena	Kvalitativno istraživanje mišljenja i stavova povodom određenih pitanja
Osnovne karakteristike	Učesnici se podstiču da razgovaraju jedni s drugima, postavljaju pitanja, razmenjuju stavove i komentarišu iskustva i tačke gledišta drugih učesnika Moderator inicira teme za diskusiju i vrši određenu kontrolu nad onim o čemu se raspravlja, ali ne nameće svoje stavove tokom diskusije Cilj fokus-grupe je upotreba grupne interakcije kao sredstva za istraživanje određenih tema ili pojava, putem uvida koji otkriva stavove koji bi u drugim uslovima ostali skriveni Zahtevna veština za moderatora Učesnici se biraju kao uzorak grupe čiji se stavovi ispituju
Nivo dijaloga	Konsultacije, participacija
Prednosti	Neposredna interaktivna komunikacija; detaljno i dubinsko razmatranje suštinskih pitanja, u kratkom vremenskom okviru; visok stepen iskrenosti i otvorenosti učesnika; presek stanja posmatrano iz ugla grupe koja je predstavljena putem uzorka učesnika
Nedostaci	Osvetljava pozadinu problema (problemska analiza), ali ne obezbeđuje dodatni kvalitet za rešenja (opcije); izuzetno kompleksan format za uspešnu upotrebu; ujednačavanje stavova na nivou grupe (tzv. <i>groupthink</i>) u veštačkom okruženju
Preporuka	Prevashodno za dubinski uvid u kvalitativne podatke i stavove određene grupe/kategorije aktera relevantnih za akt javne politike, radi osvetljavanja pojave/pozadine/stanja koje se ispituje.

Radna grupa

Opis	Radna grupa stručnjaka i/ili relevantnih predstavnika aktera
Osnovna namena	Izrada i priprema radne verzije akta, razmatranje pojedinih pitanja javne politike i uspostavljanje saradnje između aktera
Osnovne karakteristike	Saradnja članova radne grupe, upravljanje radnom grupom i procesom izrade radne verzije akta; donošenje odluka i zaključaka na nivou grupe
Nivo dijaloga	Participacija, partnerstvo
Prednosti	Standardni format za pripremu akata i saradnju između organa vlasti i aktera; mogućnost kontinuiranog rada kroz ceo proces pripreme/izrade akta; uključivanje predstavnika zainteresovanih strana, aktivna diskusija o svim pojedinačnim pitanjima i celini problema
Nedostaci	Ograničenja u pogledu reprezentativnosti aktera; neizvesno vremensko trajanje; zahteva veštinu vođenja radne grupe, upravljanja procesom
Preporuka	Uobičajeni format, naročito za izradu i pripremu radne verzije ili nacрта dokumenta javne politike, kojim se koncentrišu raspoloživi resursi da u relativno kratkom vremenu daju očekivani rezultat

Stalno konsultativno/koordinaciono telo

Opis	Platforma za saradnju organa javne vlasti i relevantnih aktera
Osnovna namena	Obezbeđivanje stalnog mehanizma saradnje i partnerstva sa relevantnim predstavnicima zainteresovanih strana
Osnovne karakteristike	Zajedničko učešće predstavnika organa i aktera; razmatranje spornih pitanja i približavanje i usaglašavanje stavova; po pravilu na savetodavnom nivou („Savet za...”)
Nivo dijaloga	Participacija, partnerstvo
Prednosti	Uobičajeni oblik partnerstva; trajanje i kontinuitet rada (institucionalno pamćenje); stvaranje „koalicije” povodom pitanja o kojima se postigne saglasnost; visok stepen participativnosti i partnerstva
Nedostaci	Neravnopravnost partnera, nejednake uloge u procesu; zahteva veštinu mitigacije različitih stanovišta i njihovog približavanja i pomirenja; mogućnost pojave tenzija i konfrontacija između članova/predstavnika aktera
Preporuka	Postizanje saglasnosti širokog spektra aktera za ključna pitanja iz određene oblasti; pogodan način da se utvrde ciljevi određene javne politike

Konferencija

Opis	Javna rasprava sa većim brojem učesnika
Osnovna namena	Predstavljanje rezultata konsultativnog procesa i konačnih rešenja
Osnovne karakteristike	Priprema, prezentacija, materijal; pitanje pravilne selekcije aktera/učesnika; visok nivo predstavljanja organa javne vlasti
Nivo dijaloga	Participacija, partnerstvo
Prednosti	Predstavljanje finalnih predloga i davanje obrazloženja; podizanje nivoa informisanosti javnosti i podrške za predložena rešenja; identifikacija pitanja koja mogu da predstavljaju problem prilikom donošenja ili primene akta; jačanje saradnje relevantnih aktera.
Nedostaci	Organizaciono, tehnički i finansijski zahtevno; nema puno prostora za diskusiju, već je naglasak na afirmaciji predloženih rešenja
Preporuka	Karakterističan format za formalnu javnu raspravu povodom nacрта akta, pred njegovu usvajanje, ili finalni rezultat procesa konsultacija

IV

A.2. Kanali komunikacije | Objavljivanje i prijem priloga elektronskim putem

Saopštenje / Obaveštenje

Osnovna namena	Obaveštavanje javnosti o relevantnim pitanjima iz delokruga organa; kratka, jezgrovita informacija, po pravilu vezana za tekuće događaje NAPOMENA: obavezna primena za organe državne uprave kod izrade zakona (čl. 77. ZDU)
Prednosti	Mogućnost informisanja šire javnosti
Nedostaci	Mali sadržajni kapacitet; niska vidljivost u masovnim medijima
Preporuka	Najava ili obaveštavanje o konkretnom događaju

Konferencija za novinare

Osnovna namena	Obraćanje većem broju medija uz mogućnost fokusiranja teme
Prednosti	Interaktivna komunikacija sa novinarima; produbljeno informisanje o temi
Nedostaci	Organizaciono zahtevno, veština izlaganja
Preporuka	Tokom procesa konsultacija ili javne rasprave, radi davanja objašnjenja povodom pojedinih otvorenih pitanja

Učešće u emisijama elektronskih medija

Osnovna namena	Informisanje najšire javnosti o aktivnostima i ključnim pitanjima koje su predmet interesovanja javnosti
Prednosti	Dostupnost širokoj javnosti, visok stepen vidljivosti
Nedostaci	Zahteva veštinu uspešnog izlaganja, mali prostor za dubinsku analizu
Preporuka	Popularizacija određene teme, skretanje pažnje javnosti na tekući proces kreiranja javne politike

Internet stranica organa

Osnovna namena	Učiniti dostupnim javnosti informacije o radu organa i dokumente iz delokruga organa
Prednosti	Mogućnost pružanja velike količine različitih informacija, ekonomičnost, dostupnost integralnih dokumenata
Nedostaci	Kompleksno izlaganje, pozicioniranje na stranici; orijentacija prema informatički pismenoj javnosti
Preporuka	Postavljanje izveštaja i dokumenata koji su predmet procesa konsultacija

Društvene mreže

Osnovna namena	Informisanje javnosti kojoj su društvene mreže (<i>Facebook, Twitter...</i>) osnovni izvor informacija
Prednosti	Visok stepen prodornosti; mogućnost povezivanja sa sadržajem iz drugih kanala informisanja (internet stranica, saopštenja); ekonomičnost; mogućnost definisanja kriterijuma
Nedostaci	Prilagođavanje materije i poruke kontekstu društvene mreže, delimično pokrivanje javnosti, uzak kanal za informativni sadržaj
Preporuka	Najava događaja, mogućnost interakcije u funkciji konsultacija, prijava zainteresovanih za kontakt ili učešće u događajima

Elektronska pošta

Osnovna namena	Dostava podataka i dokumenata širokom krugu lica sa kojima je kontakt već uspostavljen drugim putem
Prednosti	Efikasna i ekonomična komunikacija, veliki obuhvat zainteresovane javnosti, prosleđivanje dokumenata, interakcija
Nedostaci	Slanje potencijalno neželjenih poruka (tzv. „spamovanje“)
Preporuka	Razmena dokumenata i komentara, sugestija i predloga u toku procesa konsultacija povodom akata javne politike

IV ---

Internet portal za konsultacije

Osnovna namena	Namenski internet portal koji omogućava tematske debate i strukturisani dijalog
Prednosti	Tematski kontekst; formalni kanal komunikacije; efikasna i ekonomična komunikacija, učešće zainteresovane javnosti
Nedostaci	Priprema i obrada materijala, tematska analiza priloga dostavljenih preko portala, nedovoljna vidljivost na internetu
Preporuka	Sprovođenje procesa konsultacija i javne rasprave, kao dopunski oblik, pored skupova i neposrednog dijaloga

PRILOG

B

Studija Slučaja -
zajednička
interna
revizija u JLS

Ovde izložena studija slučaja sažeto prikazuje proces dijaloga o javnoj politici u oblasti javnih finansija, i to posebno u pogledu potrebe i mogućnosti uspostavljanja interne revizije u jedinicama lokalne samouprave. U pitanju je proces sproveden u saradnji sa nadležnim organima čiji je nosilac bio projekat međunarodne podrške, i to Projekat reforme lokalnih finansija (RELOF), s tim što su njegovi ključni momenti jednakog značaja i funkcije kao kada je nosilac procesa organ javne vlasti.

Funkcija interne revizije predstavlja sastavni deo sistema interne finansijske kontrole u javnom sektoru (Public Internal Financial Control, PIFC), koji se uspostavlja kod korisnika javnih sredstava na osnovu Zakona o budžetskom sistemu. To je obaveza koja se odnosi na sve korisnike javnih sredstava, uključujući jedinice lokalne samouprave, kao i njihove direktne i indirektne budžetske korisnike i javna preduzeća čiji je ona osnivač.

Niz aktivnosti sproveden je u sklopu projekta RELOF u protekle dve godine (2017/18) u cilju afirmacije funkcije interne revizije uopšte, a naročito ispitivanja, modeliranja i predlaganja načina i mogućnosti uspostavljanja zajedničke interne revizije za potrebe više jedinica lokalne samouprave. Ove aktivnosti su realizovane u saradnji sa Centralnom jedinicom za harmonizaciju Ministarstva finansija (CJH), Stalnom konferencijom gradova i opština (SKGO) i predstavnicima jedinica lokalne samouprave (Knjaževac, Užice, Sremska Mitrovica, Vranje i Osečina) koji su neposredno učestvovali u ovoj aktivnosti.

Agenda:

Uspostavljanje funkcionalne interne revizije se u praksi jedinica lokalne samouprave (JLS) ispostavilo kao veliki izazov i napor koji nailazi na niz prepreka pravnog, kadrovske i organizacionog karaktera. Važeći pravni okvir (Zakon o budžetskom sistemu) predviđa mogućnost uspostavljanja zajedničke interne revizije na osnovu sporazuma više korisnika javnih sredstava; imajući u vidu stvarne kapacitete jedinica lokalne samouprave, to deluje kao spasonosno rešenje. Međutim, u praksi JLS, zajednička interna revizija do danas nije uspostavljena ni u jednom slučaju.

Polazeći od takve početne situacije, nedovoljne obaveštenosti kako šire javnosti tako i neposrednih aktera (predstavnik JLS) o cilju i funkciji interne revizije, zahtevima i potrebama za njeno uspostavljanje i pogodnostima koje ona obezbeđuje ako funkcioniše u skladu sa definisanim međunarodnim standardima, prve aktivnosti u ovom procesu podrazumevale su uspostavljanje komunikacije između relevantnih aktera na centralnom nivou i JLS radi aktuelizovanja ovog problema i pokretanja procesa njegovog

razmatranja. Na taj način je obezbeđena spremnost CJH da prati proces i da prihvata njegove rezultate kao inicijativu za rešavanje utvrđenog problema javne politike. S druge strane, mobilisani su neposredni akteri (JLS na koje se odnose ove obaveze) da učešćem u procesu daju ključni doprinos za utvrđivanje mogućnosti i razmene iskustava, ideja, podataka i mišljenja o ponuđenim modalitetima rešenja.

Sve navedeno je dovelo do uspostavljanja Radne grupe za unapređenje dijaloga između nacionalnih i lokalnih vlasti sa ciljem da se uspostavi i unapredi međusobna komunikacija i da se lokalne inicijative za uspostavljanje zajedničke interne revizije lakše integrišu u nacionalni okvir reforme upravljanja javnim finansijama.

Identifikacija problema:

Predstavnici institucija i organizacija čiji je zajednički interes promovisanje dijaloga o javnim politikama u oblasti uspostavljanja zajedničke interne revizije pozvani su da postanu članovi Radne grupe, a izabrani su na osnovu:

- interesa i volje da doprinesu unapređenju dijaloga i javnim politikama u oblasti uspostavljanja zajedničke interne revizije;
- motivacije za unapređenje sopstvenih kapaciteta (veština i znanja u vezi sa dijalogom o politikama);
- raspoloživosti da ulože određeno vreme i trud u rad Radne grupe, pored redovnih poslovnih obaveza;
- spremnosti da podele svoja iskustva i znanja sa zainteresovanim stranama; i
- entuzijazma da promovišu rezultate postignute tokom rada Radne grupe u svojim institucijama/organizacijama i van njih.

Pošto je formirana, Radna grupa je:

- Unapređivala lična znanja i veštine u pogledu razvoja, primene i upravljanja dijalogom o javnim politikama. Članovi Radne grupe su tokom 2017. i 2018. godine održali više sastanaka i pohađali obuke čiji je cilj bio unapređenje opštih znanja o javnim politikama, dijalogu o javnim politikama, osnovama lobiranja i javnog zagovaranja, te pisanju predloga i analiza javnih politika.
- Pokrenula dijalog o politikama zasnovanim na predloženim unapređenjima i upravljala njime. Ove aktivnosti su podrazumevale izradu Akcionog plana rada

Radne grupe kojim su definisani svi neophodni koraci za pokretanje dijaloga i upravljanje njime, uključujući identifikaciju i analizu zainteresovanih strana, kao i izradu plana javnog zagovaranja.

- Pripremila nacrt predloga za uspostavljanje zajedničke interne revizije, što je podrazumevalo identifikaciju problema, izradu analitičke osnove, formulaciju politika i analizu opcija, kao i izradu sažetka javne politike. Za ove aktivnosti članovi Radne grupe su imali kontinuiranu podršku stručnjaka projekta RELOF.
- Delila iskustva sa ostalim zainteresovanim stranama (lokalnim samoupravama, ministarstvima itd.) i uključivala ih u dijalog u cilju uspostavljanje zajedničke interne revizije. Ove aktivnosti su sprovedene na osnovu Plana javnog zagovaranja, što je rezultiralo sastankom članova Radne grupe sa predstavnicima CJH na kome su predstavljeni modeli uspostavljanja zajedničke interne revizije.

Identifikacija problema:

Prvi korak u identifikaciji problema je podrazumevao pravilno utvrđivanje postojećeg stanja u svetlu postavljenih zahteva za uspostavljanje interne revizije. U toj fazi su sprovedena:

- terenska istraživanja stanja u gradskim/opštinskim upravama i neposredne konsultacije sa predstavnicima JLS u Sremskoj Mitrovici, Užicu i Osečini;
- dokumentarna analiza pravnog okvira, unutrašnje organizacije odabranih JLS i primenjenih modela interne revizije u javnom sektoru;
- konsultacije sa internim revizorima, ekspertima u oblasti javnih finansija i drugim akterima koji su neposredni učesnici interne revizije radi analize iskustava u njihovom dosadašnjem radu na ovim poslovima u javnom sektoru, a posebno u JLS.

Sprovedene analize su prevashodno usmerene na identifikaciju problema koji se javlja prilikom obrazovanja i rada interne revizije u JLS. O značaju tog problema govore podaci da se od samog početka uvođenja ovog sistema javljaju teškoće pri uspostavljanju funkcionalne interne revizije u svim JLS i njihovim budžetskim korisnicima. To su ilustrativno potvrdili i podaci iz godišnjih izveštaja za 2016,¹⁴ prema kojima je interna revizija uspostavljena u svega 42 od ukupno 145 JLS u Srbiji (ne računajući područje pod kontrolom UNMIK-a).

¹⁴ Ministarstvo finansija – Sektor za internu kontrolu i internu reviziju, Konsolidovani godišnji izveštaj za 2016. godinu o stanju interne finansijske kontrole u javnom sektoru, str. 36

Analitička osnova:

Na osnovu inicijalnih analitičkih aktivnosti u ispitivanju pravnog okvira i organizacionog stanja u JLS, izrađen je poseban analitički dokument.¹⁵ Njegova svrha je bilo ispitivanje pravnih problema u kontekstu JLS u vezi sa uspostavljanjem funkcionalne interne revizije, naročito u modalitetu zajedničke interne revizije, i to sa osvrtom na značaj i posledice uočenih problema. Na taj način su utvrđeni sledeći ključni problemi:

- zatvaranje kruga lica iz koga se biraju interni revizori,
- ograničenje broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi,
- problem karaktera pravnog akta kojim se uspostavlja zajednička interna revizija,
- moguća arbitrarnost u davanju saglasnosti na uspostavljeni oblik interne revizije,
- pitanje novčane naknade za rad internih revizora za potrebe drugih korisnika,
- da pojedinačni interni revizor postaje pravilo, umesto izuzetak,
- problem nadzora nad primenom propisanih uslova interne revizije, i
- pitanje svojstva i kapaciteta Centralne jedinice za harmonizaciju.

Ovaj dokument je podeljen svim akterima uključenim u proces konsultacija, koji su zaduženi da dostave komentare, priloge i sugestije.

Dijalog sa relevantnim akterima:

Proces konsultacija prožima sve elemente ovog procesa, počev od momenta aktualizacije (agende), pa sve do njegovog okončanja definisanjem predloga (inicijative) za unapređenje javne politike u ovoj konkretnoj tematskoj oblasti.

Proces konsultacija se odvijao putem sledećih formata i kanala komunikacije:

- konsultativni sastanci i intervjui sa predstavnicima gradske/opštinske uprave (iz selektovanih JLS), stručnjacima, internim revizorima, predstavnicima relevantnih organizacija (regionalna razvoja agencija, SKGO), i drugim relevantnim akterima,
- razmena dokumenata, priloga i komentara elektronskim putem,
- organizacija tematskog okruglog stola uz učešće eksperata sa projekta i predstavnika relevantnih aktera na kome su razmatrani osnovni nalazi identifikacije problema i ključna pitanja za dalju analizu problema i modeliranje mogućih rešenja,

¹⁵ D. Protić, Izveštaj o analizi pravnih problema u uspostavljanju funkcionalne zajedničke interne revizije, RELOF (2017)

- organizacija tematske radionice iste kategorije učesnika na kojoj je sprovedena interaktivna diskusija povodom predloga opcija (modela rešenja) koje su prethodno pripremili eksperti, i
- organizacija tematske radionice u sklopu programa treninga o razvoju i izradi dokumenata javne politike na kojoj su razvijeni elementi sažetka javne politike.

Iskustva i rezultati diskusije su dokumentovani i imali su značaj prilikom definisanja pojedinih predloga modela za rešenje problema zajedničke interne revizije u JLS.

Formulacija politike i analiza opcija:

Na osnovu analitičkog materijala, sugestija, predloga i komentara dobijenih tokom konsultativnog procesa sa relevantnim akterima, radi formulacije inicijative za unapređenje javne politike u ovoj oblasti pripremljen je poseban dokument sa opcijama mogućih rešenja za uspostavljanje zajedničke interne revizije u JLS.¹⁶

Ovaj dokument je sadržao sledeće modele:

- formiranje zajedničkog tela ili službe za poslove interne revizije: ovo bi bio institucionalni oblik saradnje, u skladu sa pravnim okvirom za međupštinsku saradnju, koji podrazumeva ustanovljavanje trajnog organizacionog oblika u formi koja bi bila komplementarna strukturi opštinske uprave ali istovremeno imala i svojstvo zajedničkog tela svih opština koje saglasno formiraju ovu organizacionu jedinicu,
- organizovanje „uslužne“ funkcije interne revizije: na osnovu sporazuma (i uz prethodnu saglasnost CJH), jedna JLS bi posredstvom svoje službe interne revizije obavljala bi te poslove za potrebe druge (drugih) JLS, i
- na platformi regionalne razvojne agencije, kroz organizovanje zajedničke interne revizije za jedinice lokalne samouprave u okviru RRA čiji su te JLS osnivači. RRA bi u svom sastavu formirala posebnu jedinicu za internu reviziju, koja bi obavljala zajedničku internu reviziju za JLS-osnivače agencije koje pristupe zajedničkoj internoj reviziji na osnovu posebnog akta (sporazuma o zajedničkoj internoj reviziji).

¹⁶ D. Protić, Izveštaj o mogućim opcijama modaliteta funkcionalne zajedničke interne revizije u jedinicama lokalne samouprave, RELOF (2017).

Dokument je sadržao opis pojedinačnih modela, preciziranje pravnog osnova, organizacionog i radno-pravnog statusa zaposlenih u zajedničkoj internoj reviziji, način finansiranja, kao i pregled prednosti i nedostataka svakog pojedinačnog modela. Pored toga, kao poseban prilog dokumenta izrađen je i model sporazuma o obrazovanju zajedničke službe interne revizije za više JLS (prvi model).

Sažetak javne politike:

Radi sumiranja predloženih modela/opcija, u sklopu konsultativnog procesa i na osnovu diskusije povodom datih predloga, izrađen je poseban dokument – sažetak javne politike (policy brief) koji jezgrovito izlaže izazove i mogućnosti uspostavljanja funkcionalne interne revizije u jedinicama lokalne samouprave. Osnovna svrha ovog dokumenta je da podstakne novi ciklus (pre)ispitivanja javne politike u ovoj oblasti, u sklopu koga bi bila razmotrena predložena rešenja definisana u konsultativnom procesu sa akterima iz jedinica lokalne samouprave i interne revizije. Utvrđena je potreba da se preispitaju postojeća regulatorna i organizaciona rešenja u ovoj oblasti kako bi se uspostavljanje i uspešan rad interne revizije približili stvarnim uslovima na terenu. Pored toga, konstatovana je mogućnost da se razrade već definisane opcije, kao što su zajednička služba interne revizije za više jedinica lokalne samouprave ili mogućnost da se zajednička interna revizija uspostavi na postojećoj organizacionoj platformi regionalne razvojne agencije. Konačno, predloženo je obezbeđivanje adekvatne stručne podrške za njihovo organizovanje i sprovođenje aktivnosti podizanja svesti nosilaca odlučivanja u jedinicama lokalne samouprave o značaju interne revizije uopšte, kako bi ovi neuobičajeni modeli uspeali u praksi.

Izdavač:

Projekat reforme lokalnih finansija – RELOF

www.lokalnefinansije.rs

office@lokalnefinansije.rs

Autor

Dušan Protić

DTP: Pozitiv MVP

Beograd 2018.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Departement of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MAXIMA
consulting

Izradu ove publikacije omogućila je Vlada Švajcarske.

Ova publikacija ne predstavlja nužno zvanični stav Vlade Švajcarske.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research EAER
State Secretariat for Economic Affairs SECO



MAXIMA
consulting

Izradu ove publikacije omogućila je Vlada Švajcarske. Ova publikacija ne predstavlja nužno zvanični stav Vlade Švajcarske.