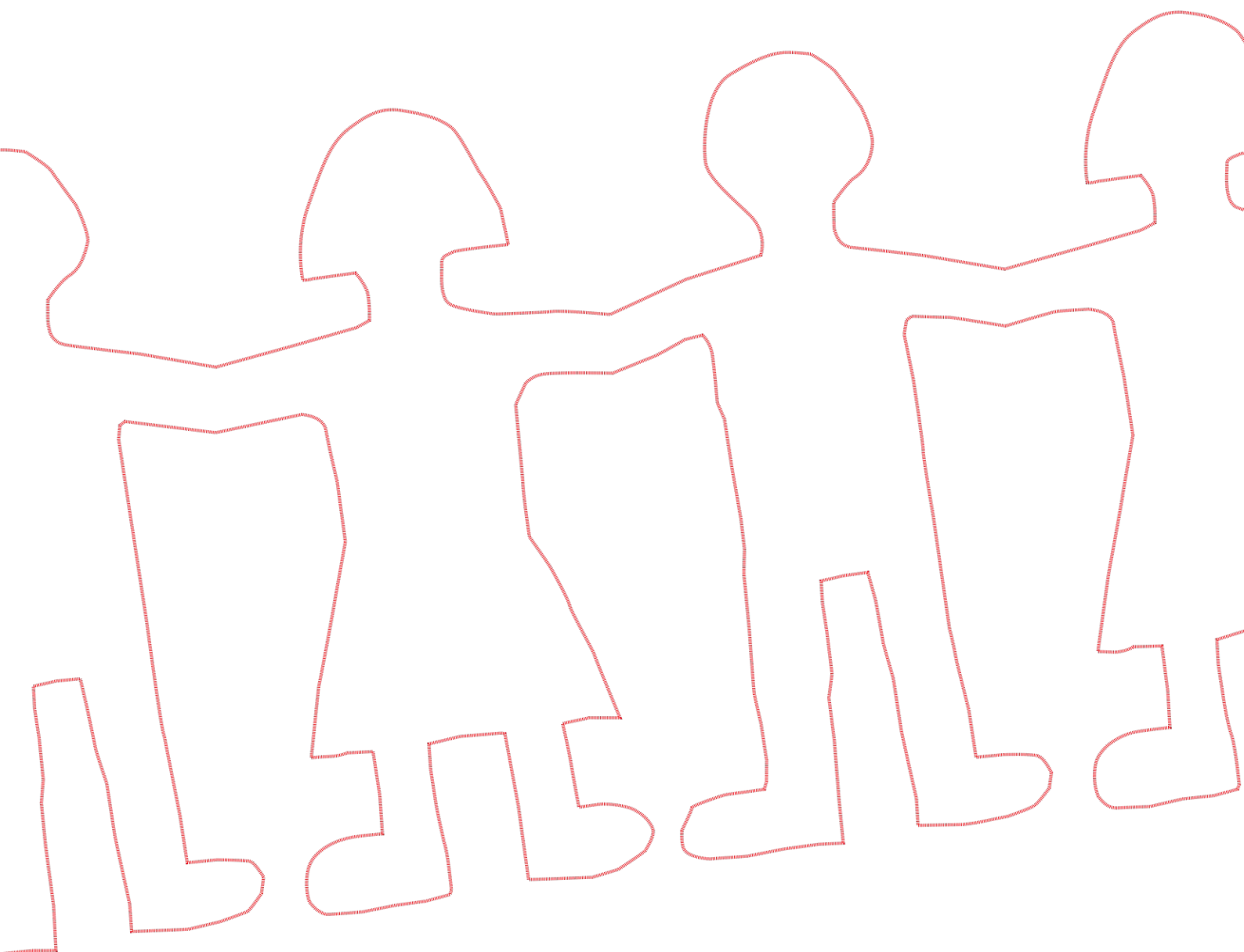


**Uticaj civilnog društva  
u procesu donošenja strateških  
dokumenata  
u Republici Srbiji**



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorne Građanske inicijative kao nosilac projekta i partneri u konzorcijumu, i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije.

Beograd, decembar 2020.

Centar za kreiranje politika i strategija predstavlja udruženje mladih koje teži da na različite načine doprinese stvaranju boljeg društva u Republici Srbiji. Jedan od osnovnih vidova u ispunjenju tog cilja jeste prikupljanje i analiza naučne i stručne literature i izrada publikacija koje imaju edukativni i informativni karakter. Ova analiza predstavlja objašnjenje postupka kreiranja strateških dokumenata, kao i predloge unapređenja kroz veću participativnost OCD.

Takođe, u prethodnom periodu sprovodili smo različita istraživanja, koja su se odnosila na upravljanje otpadom, uticaj minihidroelektrana, otpadne vode i druge teme. Realizujući ih, težili smo da informišemo i edukujemo širu zajednicu o mnogobrojnim problemima u našoj državi.

Analiza je pripremljena uz mentorsku podršku Građanskih inicijativa, kao vodeće organizacije u Resurs centru za OCD. Mentorstvo pri izradi i podnošenju inicijativa, komentara i predloga za izmenu ili donošenje javnih politika na nacionalnom i/ili lokalnom nivou je podrška koju Resurs centar nudi OCD u cilju njihovog aktivnijeg učešća u procesima donošenja odluka.

Autori: Spasojević Nenad, Ćuk Nikola i Peković Aleksandar iz Centra za kreiranje politika i strategija

## Sadržaj

Skraćenice.....	6
APSTRAKT:.....	7
Značaj participativnosti civilnog društva u donošenju strateških dokumenata.....	8
Opis strategija.....	9
Analiza aktuelnog stanja.....	13
Trenutno stanje.....	13
Postupak izrade strateških dokumenata.....	18
Načini participativnosti OCD-a.....	22
1) Informisanje.....	22
2) Javne rasprave- Organizovanje tribina/debata/okruglih stolova/foruma.....	22
3) Sprovođenje istraživanja.....	23
4) Kontrola.....	24
5) „Strateška refleksija“.....	25
6) Uvažavanje značaja i specifičnosti lokalnog nivoa.....	27
Preporuke za veći uticaj civilnog društva u donošenju strateških dokumenata.....	29
Zaključak.....	31
Bibliografija:.....	32
Knjige / članci.....	32
Normativna akta i dokumenti.....	32
Web sadržaj.....	33

## Skraćenice

RS – Republika Srbija

EU – Evropska unija

OCD – Organizacije civilnog društva

RZS – Republički zavod za statistiku

BCBP – Beogradski centar za bezbednosnu politiku

CPI – Indeks percepcije korupcije

NKEU – Nacionalni konkvent o Evropskoj uniji

## Apstrakt

Cilj ovog predloga praktične politike je da ukaže na probleme koji prate proces izrade strateških dokumenata u Republici Srbiji. Kao glavni problem u ovom procesu želimo da istaknemo odsustvo participativnosti i transparentnosti, kao i nedovoljnu uključenost civilnog društva. Kako ovi dokumenti utiču na sve građane, neophodno je redovno i pravovremeno ih informisati, ali i direktno uključiti u proces izrade organizovano, tj. preko organizacija civilnog društva, koje predstavljaju veoma važnog aktera u donošenju strateških dokumenata. Problem učešća civilnog društva se ogleda u čestim zanemarivanjima sugestija i preporuka koje upućuju donosiocima odluka i kreatorima politika na državnom i lokalnom nivou. Analizom i korišćenjem primera dobre prakse, kako drugih država, tako i naše, omogućilo bi se dolaženje do konkretnih rešenja navedenih problema. Kao zaključak ove javne politike biće ponuđeni praktični primeri u vidu preporuka koji bi omogućili uključivanje aktera u sam proces, te bi se time postiglo jačanje demokratskih principa unutar.

Ključne reči: OCD, civilno društvo, strateški dokumenti, participativnost, transparentnost, državni organi, inkluzivnost

## Značaj participativnosti civilnog društva u donošenju strateških dokumenata

Po završetku turbulentnog perioda koji su obeležile devedesete godine XX veka, a od 2006. godine i pitanja državnog uređenja i prekida postojanja državne zajednice Srbije i Crne Gore, Republika Srbija postaje samostalna država koja nastavlja svoj put evropskih i globalnih integracija. Krajem iste godine (8. novembra) usvaja se i Ustav Republike Srbije kao najviši pravni akt države iz kog dalje proizilaze ostale odredbe, a koje su bitne za dalje razmatranje teme ovog policy dokumenta.<sup>1</sup> Odatle će u nastavku pažnja biti posvećena analizi ključnih strateških dokumenata, u periodu demokratske tranzicije u Srbiji nakon petooktobarskih promena, a naročito nakon 2006. godine.<sup>2</sup>

Kao novouspostavljenoj državi put donošenja novih strateških, ali i drugih pravnih dokumenata pred Srbiju stavlja mnogobrojne izazove prilikom procesa izrade i kreiranja istih. U tom pogledu neizostavno je pomenuti i termin *tranzicija* koji je obeležio period o kome će se govoriti u ovom policy paper-u. U procesu izgradnje demokratije u državama pre svega bivše Jugoslavije, bilo je mnogo primera koji su pre svega zanemarivali mišljenja civilnog društva, zatim primera nepoštovanja usvojenih pravila postupanja u donošenju dokumenata, neinformisanosti javnosti i slično. Baš takvi izostavljeni elementi su i primeri narušavanja uključenosti civilnog sektora u ovom bitnom procesu za jedno društvo. Slični primeri koji su se dešavali u Srbiji, pratili su i druge države koje su prolazile ili prolaze kroz proces tranzicije.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji* (Beograd: Službeni glasnik, 2009), 184.

<sup>2</sup> Vlada Republike Srbije, *Programi, planovi, strategije...*, <https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>, 20.05.2020.

<sup>3</sup> Tako je u slučajevima sa poštovanjem pravnih normi koje se odnose na dostupnost informacija od javnog značaja, kao i u slučaju sa konsultacijama OCD u državama poput Hrvatske, Albanije, Makedonije, često dolazilo do nepoštovanja i neuključivanja OCD-a u konsultacijama i dijalozima sa državnim i lokalnim organima. Videti više na: Balkanska mreža za razvoj građanskog društva, *Veza koja nedostaje? Razvoj i funkcionisanje civilnog dijaloga na Zapadnom Balkanu* (Skoplje: Balkanska mreža za razvoj građanskog društva, 2010), 11-13.

## Opis strategija

„Strategija jeste osnovni dokument javne politike kojim se na celovit način utvrđuju strateški pravac delovanja i javne politike u konkretnoj oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika utvrđenih propisom Vlade“.<sup>4</sup> Ona predstavlja dokument koji bi trebalo da usmerava donosiocima političkih odluka kako bi se ostvario kontinuitet prilikom realizacije ciljeva i interesa države, bez obzira na to koje političke stranke su na vlasti. Bitno je napraviti paralelu između pravnih akata i političkih dokumenata, gde se u pravna dokumenta ubrajaju Ustav, zakoni i podzakonska akta. Dok strategije poput Strategije nacionalne bezbednosti, Strategije održivog urbanog razvoja, Strategije suprotstavljanja iregularnim migracijama i ostale predstavljaju politička dokumenta. U stručnoj javnosti se takođe predlaže i drugačiji način organizovanja strateških dokumenata: Ustav, Strategija, Zakon, podzakonska akta.<sup>5</sup> Budući da se strateška dokumenta donose na određeni vremenski period, a najčešće na 5-10 godina, upravo to omogućava usklađenost donošenja političkih odluka bez obzira na to ko su donosioci odluka u državi. Ovo je bitno jer se strategijama uvek uređuju oblasti društvenog života koje su od interesa za sve građane.

Kao veoma važan preduslov u donošenju svih strateških dokumenata treba istaći neophodnost da se spreči da uzak krug ljudi bude taj koji će donositi ovakve dokumente. Ukoliko se desi da nekolicina ljudi donosi odluke može se zaključiti da se time zaobilaze demokratski procesi, a ujedno omogućuje i samovolja ljudi na vlasti prilikom donošenja dokumenata. Zato je veoma važno da se ukaže na značaj uključivanja civilnog društva na primeru donošenja strateških dokumenata.

Kao važne elemente u objašnjenju uključenosti civilnog društva treba pojasniti termine poput transparentnost i participativnost. Termin transparentnost u svetu i kod nas sve više postaje aktuelan, na šta u dominantnoj meri utiče sve veća kriza demokratske u mnogim delovima sveta. Pod njim se prvenstveno podrazumeva prozirnost, vidljivost i dostupnost informacija javnosti. Državni organi su transparentni u svom

---

<sup>4</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018, član 11.

<sup>5</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Strategija nacionalne bezbednosti tiče se svih nas*, <https://bezbednost.org/multimedia/strategija-nacionalne-bezbednosti-tice-se-svih-nas/>, 22.05.2020.



radu ako čine većinu informacija dostupnim javnosti.<sup>6</sup> Participacija ili participativnost predstavlja sudelovanje, odnosno zajedničko učestvovanje u donošenju neke odluke i/ili dokumenta, a na primeru ovog rada, pre svega u donošenju odluka koje se tiču svih građana. Takođe, njome se omogućava posedovanje informacija koje su tačne, proverene i pravovremene.<sup>7</sup>

Pojmove transparentnosti i participativnosti možemo ilustrovati i primeniti u kratkoj analizi zakonskih i podzakonskih akata (u vidu pravilnika i uredbi), koja se donose kako bi se bliže pojasnile i pre svega uredile različite društvene oblasti. Tako je u Zakonu o planskom sistemu Republike Srbije, preciznije u načelima upravljanja sistemom javnih politika, navedeno:

„načelo javnosti i partnerstva, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije, vodeći računa da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa uz istovremenu zaštitu javnog interesa”.<sup>8</sup>

Kao što se može videti u pravnim dokumentima Republike Srbije (npr. u Zakonu o planskom sistemu, Zakonu o državnoj upravi, Zakonu o lokalnoj samoupravi, Poslovniku Narodne skupštine, Poslovniku Vlade, Smernicama za uključivanje OCD u proces donošenja propisa), definisano je na koje sve načine civilno društvo može da učestvuje i da svoj doprinos procesu donošenja i kontrole strateških dokumenata. Ono što predstavlja problem jeste poštovanje propisanog. Detaljnije pojašnjenje samog procesa, kao i pojašnjenje trenutnog stanja biće posebno opisano u II delu ovog dokumenta.

---

<sup>6</sup> Pravo na slobodan pristup informacijama, *Šta je transparentnost*, <https://www.pravodaznas.rs/yu/sta-je-transparentnost.html>, 23.05.2020.

<sup>7</sup> Pravo na slobodan pristup informacijama, *Šta je participacija građana u društvenom životu*, <https://www.pravodaznas.rs/yu/sta-je-participacija-gradjana.html>, 23.05.2020.

<sup>8</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS, br. 30/2018*, član 3.

Kada se govori o značaju strateških dokumenata mora se navesti da su oni jako bitni za jedno društvo, prvenstveno jer se tiču svih građana, a ujedno i zbog činjenice da uređuju mnogobrojne oblasti koje utiču na njihov život. Strateški dokumenti čine skup načela kojih, tokom sprovođenja svojih politika, mora da se pridržava Vlada koja ih je donela. Proces izrade Nacrta strateških dokumenata, ali i samih strateških dokumenata društva, a to pre svega podrazumeva organizacije (udruženja) civilnog društva, akademsku zajednicu, nezavisne eksperte/stručnjake, medije, ali i sve druge zainteresovane građane. Sagledavanjem navedenih aktera civilnog društva dolazi se do jasnog zaključka da oni mogu dati važan doprinos u razvoju ovih dokumenata. Pre svega, treba uzeti u obzir da se stručnošću i istraživačkim radom dobijaju uvek korisne informacije, proistekle iz svakodnevne primene usvojenih odluka, suočavanja sa praktičnim nedostacima i nailaženja na prepreke i koje omogućavaju sprovođenje usvojenih odluka/politika u najboljem interesu onih zbog kojih su donete. Ove doprinose civilnog društva treba uzeti kao dobronamerne savete, a ne kao atake na donosioce odluka i njihove predloge.

Da bi se obezbedila potpuna participativnost neophodno je, kao što je navedeno, uključiti u sam proces što širi krug građana i organizacija. Ovakvim pristupom koji, uzgred rečeno, ne treba da predstavlja iznenađenje ili izuzetak, nego ustaljenu praksu, državni organi otvaraju javnu raspravu kroz različite vidove razgovora, prikupljanje komentara, predloga, sugestija i slično. Takvim potezom daje se mogućnost da civilno društvo iznese svoja mišljenja i stavove u ovom procesu.

Kada se govori o transparentnosti – ona čini veoma bitan element celog procesa i zato je važno da državni organi iznose informacije u javnost kako bi ona bila upoznata sa radom i daljim postupcima. Takođe, u ovom delu je bitno da se dostupnošću informacija uvide potencijalni negativni koraci ili efekti planiranih postupaka državnih organa. Iz takvih razloga mediji uvek imaju važnu ulogu u svom istraživačkom radu, pored uvek važnog izveštavanja i informisanja javnosti. Ovim se postiže i potrebna informisanost/obaveštenost građana, uz to se omogućuje sticanje znanja i podizanje svesti o ovoj temi.

Demokratskičnost jednog društva se postiže i kroz uključivanje civilnog društva u donošenje odluka. To ponovo ukazuje na važnost činjenice da odluke unutar jednog demokratskog društva treba da donosi što širi krug ljudi, a ne samo nekolicina pojedinaca ili jedan deo državnih organa što je

pokazatelj i garancija građanima da se nalaze unutar demokratskog društva. Prema podacima analize indeksa demokracije magazina The Economist, Srbija se za 2019. godinu nalazi na 66. mestu u svetu i svrstana je u kategoriju nepotpune demokratije sa manjim indeksom demokracije što je pozicionira među lošije demokratije u Evropi.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> The Economist, *Democracy Index 2019*, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, 26.05.2020.

## Analiza aktuelnog stanja

Kako bi se lakše predstavila transparentnost u procesu donošenja strateških dokumenata, kao i uključenost civilnog društva mora se predstaviti i analizirati trenutno stanje u ovim oblastima. Da bi se jasnije pokazalo samo stanje i postupak izrade, ova oblast se može podeliti na dve celine:

- 1 Trenutno stanje
- 2 Postupak izrade strateških dokumenata

### Trenutno stanje

Širok je spektar strategija koje se donose, počevši od zdravstva (Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji), preko ekonomije (Strategija razvoja trgovine Republike), do bezbednosti (Strategija za borbu protiv visokotehnološkog kriminala za period 2019–2023 godine). Tokom 2019. i 2020. godine usvojeno je nekoliko važnih Strategija iz različitih oblasti: nacionalne bezbednosti, odbrane, upravljanja otpadom, razvoja veštačke inteligencije i druge.

Iako je Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu strategije nacionalne bezbednosti iz 2018. godine javno dostupan, u njemu nije navedeno koliko je OCD učestvovalo u tom procesu, koje su to OCD, kao ni primedbe i predlozi koje su one uputile. Slično je bilo i nakon javne rasprave o Nacrtu strategije odbrane RS, koja je pritom organizovana samo elektronskim putem, tj. slanjem primedbi, predloga i sugestija na e-mail adresu Ministarstva. Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP) pripremio je svoje stručne komentare i sugestije kako na tekst Nacrta same strategije, tako i na sam postupak njenog donošenja. U zaključku rasprave koju je organizovao pomenuti centar tokom 2018. godine iznete su ključne zamerke na Nacrt strategije.<sup>10</sup> Neke od zamerki koje su istaknute odnose se

<sup>10</sup> Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Nova Strategija nacionalne bezbednosti jača ulogu predsednika u sistemu bezbednosti*, <https://bezbednost.org/nova-strategija-nacionalne-bezbednosti-jaca-ulogu-predsednika-u-sistemu-bezbednosti-2/>, 27.05.2020.

na proširena ovlašćenja predsednika Republike, kao i na zamenu termina „bezbednosno“ sa „strateškim“ okruženjem.<sup>11</sup>

Nova Strategija upravljanja otpadom za period od 2019–2024 izrađena je kroz twinning projekat, realizovan od strane Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije i Evropske Unije, a u saradnji i sa Ministarstvom ZŽS Litvanije i Agencijom za ZŽS Austrije i Švedske.<sup>12</sup> Iako nije bilo organizovanja javnih rasprava, ministarstvo je prihvatilo pojedine savete i korekcije poslate putem mejla, kao i predloge Sektora za upravljanje otpadom i otpadnim vodama Ministarstva zaštite životne sredine. Međutim, izveštaji i zapisnici o učinjenim ispravkama nisu dostavljeni javnosti na uvid.

Period važenja strategije nije isti za sve, što se može primetiti i iz navedenih primera. Period njihovog važenja predstavlja duži vremenski period i on se razlikuje od strategije do strategije, a uglavnom se usvajaju na period od 5 do 7 godina. Njihovi ciljevi i sprovođenje istih se prati i razrađuje dalje putem akcionih planova.<sup>13</sup>

Strategije jesu jedan od dokumenata javnih politika, ali uz njih još se mogu navesti i program, koncept politike i akcioni plan, kao dokumenti koji uže objašnjavaju ciljeve i preciznije daju predloge konkretnih rešenja kako bi se ti ciljevi ostvarili. Dalje, strategija se može po obuhvatu podeliti na sektorsku i međusektorsku, zavisno od toga da li obuhvata jednu ili više oblasti planiranja i sprovođenja javnih politika. Takođe, mogu se podeliti na nacionalne i subnacionalne, zavisno od toga da li se njima pokriva čitava teritorija Republike Srbije ili samo neki njen deo.

Iako Vlada predlaže donošenje zakona i drugih pravnih akata Narodnoj skupštini, ne sme se zanemariti ni uticaj ostalih zainteresovanih strana na donošenje kako pravnih, tako i političkih dokumenata. Upravo se to potvrđuje u Zakonu o državnoj upravi: „Organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije

---

<sup>11</sup> N1, Konvent kritikuje Ministarstvo odbrane zbog strategija, <http://rs.n1info.com/Vesti/a4.01096/Konvent-kritikuje-Ministarstvo-odbrane-zbog-strategija.html>, 01.06.2020.

<sup>12</sup> Energetski portal, Nacionalna strategija upravljanja otpadom izrađena u sklopu projekta Evropske unije, <https://www.energetskiportal.rs/pomoc-eu-u-oblasti-upravljanja-otpadom-u-srbiji/>, 02.06.2020.

<sup>13</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, br. 30/2018, član 11.

razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade”<sup>14</sup>, kao i u članu 77. istog zakona koji kaže „Ministarstvo nadležno za državnu upravu, u saradnji sa organom državne uprave nadležnim za javne politike priprema i donosi pravilnik kojim se uređuju smernice dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona, drugih akata i propisa. Odredbe ovog člana hodno se primenjuju u pripremi strategija razvoja, akcionih planova i drugih dokumenata javnih politika, ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno.”<sup>15</sup> Pogotovo iz člana 77. i sam zakon prepoznaje značaj učešća javnosti tokom priprema nacrtu zakona, kao i prilikom donošenja dokumenata javne politike.

Kako bi se omogućilo uključivanje javnosti prilikom donošenja strateških i drugih dokumenata javne politike, neophodno je sprovesti konsultacije i javne rasprave. Jedan od osnovnih kriterijuma razlikovanja je to što se konsultacije vrše prilikom izrade nacrtu, kako bi se prikupili podaci neophodni za definisanje mera javne politike (najčešće fokus grupa, okrugli sto, polustrukturirani intervju, panel, anketa, prikupljanje pisanih komentara i drugo). Javne rasprave podrazumevaju upoznavanje javnosti sa gotovim tekstom nacrtu kako bi se omogućile krajnje intervencije na samom tekstu javnih politika pre usvajanja.

Ono što je bitno istaći jeste da se o rezultatima, kako konsultacija, tako i javne rasprave, javnost najčešće obaveštava posećivanjem relevantnih internet stranica. Iako je ovo jednostavan način za obaveštavanje javnosti o ovakvim temama, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (RZS) broj lica koji koristi internet u Srbiji svakog dana je oko 3.810.000.<sup>16</sup> Tako da se može zaključiti da tek polovina populacije Srbije ima mogućnost da bude na ovaj način informisana o ovim temama. Još treba dodati da „37,5% internet populacije u 2019. godini koristi usluge e-Uprave”.<sup>17</sup> To ukazuje da je ovaj način nedovoljan, te da značajniju ulogu treba da preuzmu ostali mediji kako bi se povećala informisanost građana o javnim politikama koje su u procesu donošenja. Bitno je, takođe, da i državni organi pokažu solidan

---

<sup>14</sup> Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, član 12.

<sup>15</sup> Isto. član 77.

<sup>16</sup> Republički zavod za statistiku, *Upotreba IKT – pojedinci*, <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/upotreba-ikt/upotreba-ikt-pojedinci/>, 07.06.2020.

<sup>17</sup> Isto.

nivo transparentnosti i ažurnosti prilikom dostavljanja ovakvih informacija medijima, kako bi se čitav proces informisanja javnosti olakšao i ubrzao.

Tokom donošenja dokumenata javnih politika, uključujući i strategije razvoja, jedan od značajnih elemenata jeste preciziranje pokazatelja učinaka na nivou preduzetih mera i samo njihovo merenje. Prema Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekta javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika tokom ex – ante analize vrši se identifikacija pokazatelja na nivou mera javnih politika, dok se mogu u zavisnosti od prirode javne politike identifikovati i pokazatelji rezultata na nivou aktivnosti, dok se u ex – post analizi samo govori o tome da se treba izvršiti merenje u skladu sa identifikovanim pokazateljima unutar ex – ante analize. Uviđa se da ovom uredbom nisu definisani konkretni načini na koje će se vršiti analiza uspešnosti date javne politike. Kako strateški dokumenti mogu obuhvatati različite oblasti, od sfere bezbednosti, preko zdravstva, do mladih, tokom analize učinka mahom će se pribegavati upotrebi statističkih podataka. Od izuzetne je važnosti navesti da se statistički podaci mogu loše tumačiti, pa čak i biti manipulisani, tako da ne prikazuju realno stanje stvari (primer: uvođenje novog zakona kojim se odobrava davanje poklona lekarima, čime se davanje bilo kakvog poklona, ili obećavanje usluga drugom licu kao osnovni element korupcije - preliva u legalnu radnju i fiktivno umanjuje broj izvršenih dela korupcije).

Dešava se često da, i kada je usvajanje strategije ispunilo neophodne elemente u skladu sa Metodologijom izrade dokumenta javnih politika, uključujući i učestvovanje šire javnosti, sam proces njene implementacije bude onemogućen u potpunosti. Problemi koji dovode do toga se nalaze u nižim nivoima javnih politika. Primer za to je Strategija za borbu protiv korupcije Republike Srbije. Iako su strategijom označeni problem sa kojima se Srbija suočava po pitanju korupcije, kao i ciljevi kojima Srbija teži, podaci o prisutnosti korupcije govore da Srbija ne zauzima zavidno mesto na rang listi zemalja sveta po indeksu percepcije korupcije (CPI). Prema njemu, u 2019. godini Srbija je na 91. mestu od 183 rangiranih zemalja.<sup>18</sup> Svakako da nijedna strategija nije savršena, ali čak i da jeste, nedostaci prilikom implementacije procedura za ispunjenje ciljeva strategije (kao što je slučaj sa neadekvatnim sprovođenjem Akcionog plana za Poglavlje 23, prema ocenama koalicije preEUgovor, koja prati njegovo sprovođenje),

---

<sup>18</sup> Transparency International, *Corruption perceptions index 2019*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/srb>, 09.06.2020.

onemogućavaju ispunjenje zadatih ciljeva. Neki od zaključaka ove koalicije su da je zabrinjavajuća činjenica da se zakoni sve češće donose bez javnih rasprava, već po hitnom postupku, kao i činjenica da se preporuke nadzornih institucija konstantno ignorišu, a OCD ne samo da nisu dobrodošle nego se proglašavaju i neprijateljima.<sup>19</sup> Takođe, čest je slučaj prepisivanja Lokalnih akcionih planova između opština, što sasvim logično ne bi trebalo da bude slučaj, sudeći po tome da je nemoguće da dve opštine imaju iste probleme, demografiju, resurse, nivo demokratičnosti, stručnost.

Kao što je ranije u tekstu navedeno, strategije se odnose na duži vremenski period koji može da obuhvati mandate različitih Vlada tokom perioda trajanja. One treba da omogućе usklađenost političkog delovanja vlasti, bez obzira na to kakvu oni politiku propagirali, s obzirom na to da strategije zagovaraju interese čitave države, a ne vladajuće većine. U Srbiji je slučaj da partije nakon dolaska na vlast iz korena menjaju mnoge politike, čime se osporava bilo kakav kontinuitet rada. Upravo su to problemi sa kojima se sve današnje strategije, kao i ostali dokumenti i javne politike suočavaju.

---

<sup>19</sup> Videti više na: Preugovor, *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 - mart 2019.* <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1527/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>, 09.06.2020.



## Postupak izrade strateških dokumenata

Proces donošenja strateških dokumenata može se podeliti na dve faze: ex – ante i ex – post analizu efekta.

Ex – ante analiza efekta predstavlja jednu od početnih faza planiranja u kojoj se sprovodi sam proces osmišljavanja javne politike, kao i kasniji procesi same izrade i usvajanja. Sastoji se od nekoliko koraka čiji je cilj da se donese što bolja politika tj. propis. Sama analiza omogućava da se na vreme identifikuju kako pozitivni i negativni, tako i direktni i indirektni efekti, kako bi bilo moguće u što većoj meri ukloniti potencijalne rizike u oblastima planiranja i donošenja politike.

Ex – post analiza efekta predstavlja narednu fazu u kojoj se vrednuje održivost, efektivnost i efikasnost, kao i učinak javne politike uzimajući u obzir podatke i informacije svih organa i organizacija koje su bile odgovorne za implementaciju ovih mera, kao i svih drugih izvora koji se odnose na učinke politike.<sup>20</sup>

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politikapredviđa sledeće korake u sprovođenju ex ante analize efekta:

- 1 analiza postojećeg stanja i identifikovanje promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, uslova za sprovođenje te promene i uzročno-posledičnih veza između tih uslova;
- 2 utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelje učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva;
- 3 identifikovanje opcije – moguće mere, odnosno grupe mera, za postizanje posebnih ciljeva i resurse za njihovo sprovođenje;
- 4 analiza efekata opcija – mogućih mera i rizika za sprovođenje svake od opcija;
- 5 izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija;
- 6 određivanje vrste dokumenta javne politike, odnosno propisa kojim će intervenisati; identifikuje neophodne resurse za sprovođenje i

---

<sup>20</sup> Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, *Službeni glasnik RS*, br. 30/2018, članovi 16. i 33.

praćenje sprovođenja javnih politika i utvrđuje pokazatelje učinaka na nivou mera“.<sup>21</sup>

Koraci u ex – post su predstavljeni u članu 59. Uredbe:

„1. prati promene prioriternih ciljeva razvoja i drugih prioriternih ciljeva Vlade;

2. prati promene posebnih ciljeva u dokumentima javnih politika višeg ranga;

3. prati i kontroliše efekte mera iz dokumenta javne politike;

4. izrađuje nacrt, odnosno predlog izmene dokumenta javne politike, ako postoji potreba za usklađivanjem, odnosno unapređenjem.“<sup>22</sup>

U slučaju propisa nadležni organ prati:

„1. usklađenost tog propisa sa novim javnim politikama;

2. efekte rešenja tokom sprovođenja;

3. izrađuje nacrt, odnosno predlog izmene propisa, ako postoji potreba za usklađivanjem, odnosno unapređenjem.“<sup>23</sup>

Na koji način je tekla primena usvojenih zakonskih i metodoloških pravila na može se pratiti na konkretnom primeru – donošenju Strategije nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Ovaj proces obuhvatio je jedanaest faza:

- „prva – procena strategijskog okruženja i bezbednosti Republike Srbije;

---

<sup>21</sup> Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, *Službeni glasnik RS, br. 8/18*, član 9.

<sup>22</sup> Isto. član 59.

<sup>23</sup> Isto. član 59.

- druga – definisanje iza zova, rizika i pretnji bezbednosti;
- treća – formulisanje nacionalnih interesa i ciljeva u oblasti bezbednosti;
- četvrta – definisanje organizacionih struktura (sistema, podsistema i elemenata) nacionalne bezbednosti;
- peta – definisanje načela funkcionisanja sistema bezbednosti;
- šesta – izrada dokumenta Strategije nacionalne bezbednosti;
- sedma – verifikacija Strategije nacionalne bezbednosti;
- osma – izgradnja normativno-pravnih pretpostavki za sprovođenje Strategije nacionalne bezbednosti;
- deveta – sprovođenje Strategije nacionalne bezbednosti;
- deseta – kontrola sprovođenja i delotvornosti Strategije nacionalne bezbednosti;
- jedanaesta faza – redefinisane Strategije nacionalne bezbednosti.<sup>24</sup>

Kao što se zna, uvek postoji razlika između teorije i prakse koja se i na ovom primeru može uvideti. Priprema nije u potpunosti ispratila sve neophodne procedure. Postoje određeni propusti, a jedan od njih koji treba naglasiti jeste javna rasprava koja se realizovala od 20. aprila do 15. maja 2018., tj. trajala je u minimalnom zakonom predviđenom roku. Obaveštenje je objavljeno 19. aprila na sajtu Ministarstva odbrane. Budući da se rasprava odigrala u vreme praznika, u okviru nje organizovana su samo tri okrugla

---

<sup>24</sup> Mitar Kovač, *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*, u „Srbija u savremenom geostrateškom okruženju“, uredile: Slavica Đerić Magazinović i Nevenka Jeftić Šarčević, (Beograd: Medija centar Odbrana, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za strategijska istraživanja, 2009), 220.

stola na kojima se nije odgovaralo na pitanja, već su zainteresovani učesnici samo davali komentare. Sam proces izrade Nacrta strategije nacionalne bezbednosti i strategije odbrane trajao je oko godinu i po dana, ali u njega nisu bile uključene organizacije civilnog društva, kao ni eksperti ili zainteresovani građani. Postavlja se onda pitanje zbog čega se težilo pokušajima zanemarivanja pomenutih aktera u ovom procesu. Takođe, problem u donošenju ove strategije je taj što se ipak nisu uvažili komentari i predlozi upućeni od strane OCD. To su pre svega predlozi Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP), koji su navedeni kao preporuke za izmenu strategije: jasnije definisanje koncepta totalne odbrane i šta tačno predstavlja, zatim proširena ovlašćenja predsednika koja nisu u skladu sa Ustavom RS, kao i kratak period u kome se realizovala javna rasprava. BCBP je samo jedna od organizacija civilnog društva koja je dala predloge u vezi sa donošenjem ove strategije. Njihovi, kao i predlozi nekih drugih organizacija nisu prepoznati kao dovoljno značajni kako bi se uvrstili u samu Strategiju.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Videti više na: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Strateško zarobljavanje države*, <https://bezbednost.org/publikacija/stratesko-zarobljavanje-drzave-2/page/2/>, 11.06.2020.

## Načini participativnosti OCD-a

Kao praktični primeri za rešavanje problema transparentnosti i participativnosti u kreiranju strateških dokumenata mogu se izdvojiti određeni do sada uspešno korišćeni primeri koji su neophodni prilikom učestvovanja civilnog sektora, ali i primeri dobre prakse. Neki od tih primera koji će biti izdvojeni smatrajući se važnim i bitnim su sledeći:

### 1) Informisanje

Kao uslov koji uopšte omogućava bilo kakvu vrstu javnih rasprava, neophodna je adekvatna informisanost svih zainteresovanih strana, što podrazumeva kako informisanost donosilaca odluka, tako i informisanost organizacija civilnog društva i ostalih građana o datoj temi. Jedan od najznačajnijih vidova informisanja javnosti jesu mediji, koji mogu obavestiti znatno širi auditorijum u odnosu na sajtove javne uprave (primer: [www.euprava.gov.rs](http://www.euprava.gov.rs)), koji, kao što smo videli, iako formalno zadovoljavaju obavezu informisanja, ne mogu to izvršiti na nivou na kome je to zamišljeno. Takođe, ovde se može javiti i problem sa uticajem vladajuće strukture na same medije, kako bi se potencijalno iskrivila slika stvarnosti putem spinovanja informacijama forsiranjem lažnih vesti ili zataškavanjem bitnih informacija. Zato je važno da postoje nezavisni mediji (štampani/elektronski i drugi), koji će izveštavati redovno i tačno o svim temama, a u ovom slučaju informisati građane o dokumentima od velike važnosti za njih same. Uz to, kada se govori o informisanju, u ovom domenu važnu ulogu igraju i društvene mreže koje danas imaju sve veći značaj kao moderan vid informisanja o dešavanjima.

### 2) Javne rasprave- Organizovanje tribina/debata/okruglih stolova/foruma

Nakon informisanja javnosti, dolazi deo interaktivnijeg odnosa javnosti sa donosiocima odluka i to kroz organizovanje tribina, debata, okruglih stolova i foruma. Pomenuti vidovi na kojima se debatuje

predstavljaju idealna mesta na kojima dolazi do razmene mišljenja i ukazivanja na probleme prilikom samih početaka donošenja strateških dokumenata. Glavni nedostaci ovih okupljanja jesu njihova (ne)učestalost (izuzetno je mali broj ovakvih panela koji se na kraju organizuju) i običaj vladajuće strukture da „ne čuje“ ono što javnost priča.

Kao jedan od primera lošeg organizovanja javne rasprave, kao što je već pomenuto, može se navesti izrada Strategije nacionalne bezbednosti. Rasprava koja je počela 20.04.2018. godine je bila je najavljena samo dan ranije, a s obzirom da se realizovala u vreme Vaskršnjih praznika, nije mogla biti u potpunosti efikasna. Iako su organizovana 3 okrugla stola na kojima su učestvovali predstavnici OCD, među kojima je i BCBP, nezavisnih državnih institucija kao i članovi akademske zajednice, ni na jednom od ovih okupljanja nije bilo odgovaranja na postavljena pitanja, već su se samo iznosili komentari, koji kasnije nisu obuhvaćeni donetom strategijom.<sup>26</sup>

Iz pomenutog primera može se videti zašto je veoma važno da se organizuje što veći broj okupljanja na kojima će eksperti, predstavnici relevantnih OCD i svi zainteresovani građani moći da učestvuju u diskusijama o temama dokumenata na koje se donose. Ovako ozbiljan problem svakako treba rešiti i to prvenstveno putem kontrole o kojoj će nešto kasnije biti više reči.

### 3) Sprovođenje istraživanja

Poželjno je sprovesti analizu stavova građana o temama u vezi sa strateškim dokumentima. U slučaju da se uzme u obzir sprovođenje istraživanja neophodno je da ono bude realizovano bez „fingiranja“ i da oslikava realne stavove građana.

Kako bi se dublje razumele potrebe građana, uz javne rasprave potrebno je sprovoditi različite vidove istraživanja javnog mnjenja i analizirati dobijene rezultate. Pored dobijanja informacija o mišljenju šire javnosti o datoj problematici, ovakva istraživanja su korisna pošto istovremeno informišu javnost i imaju mogućnost da zainteresuju građane

---

<sup>26</sup> Videti više na: Beogradski centar za bezbednosnu politiku, *Nova Strategija nacionalne bezbednosti jača ulogu predsednika u sistemu bezbednosti*, <https://bezbednost.org/nova-strategija-nacionalne-bezbednosti-jaca-ulogu-predsednika-u-sistemu-bezbednosti-2/>, 15.06.2020.

da se dalje uključe u proces donošenja strateških dokumenata koji će uslediti. Pomoću istraživanja mogu se otkriti neki dodatni problemi ili aspekti koji su izostavljeni tokom procesa javnih rasprava. Upravo zbog toga što u ovakvim istraživanjima učestvuje veći broj ljudi, bez obzira na njihovu stručnost u datoj oblasti, ona stvaraju kvalitetniju osnovu za potpunije donošenje odluka. Takođe, mogu se javiti nove ideje koje bi upotpunile data dokumenta koja se, kao što smo videli, donose za duži vremenski period. Ono što je važno napomenuti jeste činjenica da u Republici Srbiji ne postoji praksa primene istraživanja javnog mnjenja kao dela procesa u razmatranju i donošenju strateških dokumenata. Fokus grupe ili anketiranja građana predstavljaju dobru praksu za dobijanje različitih informacija, koje bi svakako pomogle pri donošenju ovakvih dokumenata. Razloge za izostavljanje sprovođenja nekog od vidova istraživanja možemo pronaći u finansijskim izdacima koji u zavisnosti od obima i količine istraživanja mogu biti veoma skupi. Vremenski okvir, kao i ljudski i drugi kapaciteti, ali i reprezentativnost uzorka istraživanja često predstavljaju problem za kreatore politika, te oni ne žele da se upuste u dodatne zahtevne i detaljne procese kao što je ovaj. Takođe, praksa ispitivanja stavova javnog mnjenja često je bazirana samo u domenu dnevne politike, a izostavljena kada su kreiranje dokumenata u pitanju.

#### 4) Kontrola

Jedan od najboljih mehanizama za uspešno delovanje bilo kakvog sistema unutar države jeste postojanje nezavisnih kontrolnih mehanizama. Činjenica je da su ovakvi mehanizmi poprilično zapostavljeni u našoj državi, tj. pre svega njihov rad se često obezvređuje. Isto važi i u slučaju donošenja strateških dokumenata jer su državni organi često „gluvi“ za stavove i predloge OCD, medija ili građana. Sistem kontrole ne bi predstavljao četvrtu granu vlasti, već je zamišljen tako da postojeće tri grane vlasti, pored svoje međusobne kontrole, imaju i nezavisnu u vidu pomenutih aktera. Iako je u teoriji ovakav sistem dobar, u praksi ima dosta problema. Na prvi pogled izgleda kao kompleksan, ali je zapravo neophodna višegodišnja uzajamna izgradnja takvog sistema, pre svega kroz izgradnju međusobnog poverenja i otvorene komunikacije aktera, kako bi postao funkcionalan.

Pošto je naveden značaj koji mediji imaju prilikom informisanja javnosti, jasna je važnost njihove uloge koju mogu da vrše prilikom informisanja o nalazima nezavisnih i nepristranskih istraživanja. Njihov glavni cilj je da ta istraživanja prenesu gledaocima/slušaoocima, kako bi se i oni upoznali sa obrađenim temama. Zato je njihova bitna uloga kako savetodavna tako i informativna, tokom izrade, a kasnije i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

Kao primer jednog nezavisnog kontrolnog tela može se navesti Odbor za regulatornu kontrolu, koji deluje u okviru Evropske komisije. Glavni zadatak ovog tela je da svoje mišljenje i oceni („pozitivno, negativno ili sa rezervom“) nacрте zakona koji se tiču EU. Takođe, u svom radu vrši provere podobnosti i procene postojećeg zakonodavstva, uz pružanje saveta vezanih za bolju regulaciju. Odbor čini 7 članova, među kojima nisu samo političari, već i eksperti iz različitih oblasti. U okviru odbora se nalazi jedan predsedavajući član, zatim tri visoka zvaničnika komisije i tri stručna eksperta. Svake godine Odbor podnosi godišnji izveštaj o radu, koji je dostupan svim građanima.<sup>27</sup>

Dalje, kada govorimo o kontroli prilikom donošenja strateških dokumenata, predložimo uspostavljanje jednog tela/krovne organizacije civilnog društva u Srbiji. U skladu sa prethodno navedenim primerom, telo koje bi bilo oformljeno pratilo bi donošenje i usvajanje pravnih dokumenata, kao i sam proces implementacije istih. Ovo telo, za razliku od odbora za regulatornu kontrolu, bilo bi sastavljeno prvenstveno od predstavnika civilnog sektora - priznatih stručnjaka iz akademske zajednice, predstavnika relevantnih OCD, nezavisnih medija i udruženja medija. Predstavci državnih i lokalnih organa bi bili uključeni u rad jedino kroz sastanke i debate. One bi imale za cilj da se omogući pružanje obostrano neophodnih informacija među navedenim akterima. Na ovaj način, kroz navedeni primer se želi staviti fokus na saradnju političkog i civilnog sektora prilikom donošenja strateških dokumenata.

---

<sup>27</sup> European Commission, *Regulatory Scrutiny Board*, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#whatitdoes](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#whatitdoes), 17.06.2020.



## 5) „Strateška refleksija“

Strateška refleksija predstavlja primer dobre prakse koji svoju primenu ima na nivou Evropske unije i u Nemačkoj tokom procesa kreiranja i donošenja strateških dokumenata iz oblasti bezbednosti i odbrane.

Shodno težnji Republike Srbije ka nastavku evropskog puta, ovaj primer može da posluži kao dobra osnova s obzirom na to da se i srpsko zakonodavstvo, a i strategije usaglašavaju i ugledaju na evropske pravne norme. Navedeni primer su uspešno koristile kako Nemačka kao država, tako i Evropska unija kao zajednica država, kada se radilo na donošenju strategija i bele knjige iz oblasti bezbednosti i odbrane. Strateška refleksija obuhvata pre svega detaljni postupak koji zahteva uključivanje u ceo proces ne samo državnih organa (nadležnog ministarstva koji čini ekspertski tim), nego i OCD-a, ali i dodatnih timova stručnjaka koji se mogu angažovati i iz drugih država, kao i samih zainteresovanih građana. Strateška refleksija je odabrana kao primer zbog činjenice da ona podrazumeva uzimanje u obzir stavova, predloga i sugestija brojnih relevantnih aktera. Sam proces bi obuhvatao prvobitno formiranje grupe za izradu strategije koja bi definisala početni okvir, zatim je potrebno definisanje načina sprovođenja strateške refleksije. Zbog sveobuhvatnosti, neophodno je planirati duži vremenski period sprovođenja ovoga procesa, a kada se isti okonča predstavljanjem strategije, potrebno je vršiti godišnje evaluacije donetog dokumenta, shodno promenama koje su česte kada su u pitanju bezbednosni izazovi. To je inače jedan od osnova koji bi trebalo da se primenjuje pri postizanju konačnog efekta, koji, iako izgleda zahtevan za postizanje, zapravo dobrom primenom može biti i te kako uspešno realizovan. Ovaj pristup do sada nije primenjivan u Srbiji prilikom donošenja strateških dokumenata iz oblasti bezbednosti i odbrane. Primena ovog pristupa mogla bi za Republiku Srbiju da ima pozitivan značaj, ne zato što primenjuje primer sa nivoa EU kojoj teži, nego pre svega zato što se primenjuje primer koji je sveobuhvatan i koji se već više puta pokazao kao kvalitetan u donošenju strateških dokumenata.<sup>28</sup> Takođe, treba istaći još jednom da strateška dokumenta iz bezbednosnih okvira zahtevaju detaljniju i sveobuhvatniju analizu od strane više aktera, a koji su ujedno pomenuti u tekstu.

---

<sup>28</sup> Igor Novakovic, *Da li Srbija treba da primeni „proces refleksije“ prilikom izrade novih strateskih dokumenata iz domena bezbednosti i odbrane*, (Beograd: International and security affairs centre, 2017), 1-8.

## 6) Uvažavanje značaja i specifičnosti lokalnog nivoa

Strateški dokumenti mogu da se shvate kao dokumenti doneti na najvišem nivou, ali je takođe važno prepoznati značaj lokalnog nivoa i to kroz prizmu OCD koje deluju na tom nivou.

Iako OCD na lokalnom nivou u Srbiji često imaju probleme sa finansijskim, ljudskim, prostornim i drugim kapacitetima, postoji mnogo primera uticaja određenih organizacija u oblastima poput: održivog razvoja, socijalne politike, mladih, manjinskih prava, rodne ravnopravnosti i drugog. Benefiti od participativnosti lokalnih OCD-a ogledaju se kroz: realnije sagledavanje problema u lokalnim zajednicama, dobijanju informacija sa terena i pružanju znanja i iskustva koja su u domenu delovanja članova OCD-a. Kao jedan od načina saradnje može se istaći uključivanje OCD u rad određenih tela pojedinih opština, a sve u cilju pružanja pomoći opštinskim organima u donošenju strateških dokumenata. Za primer dobre prakse može se navesti inicijativa za Lokalni akcioni plan za mlade 2014-2018, koja je pokrenuta od strane „SU mreže“ koju čini 17 lokalnih OCD. Mreža je koordinisala čitav proces izrade dokumenta, koji je potom usvojila Skupština grada.<sup>29</sup> Baš zato treba prepoznati i značaj ovih OCD i pomoći ih u radu, kako bi mogle lakše da upute svoje preporuke prilikom, u ovom slučaju, donošenja strateških dokumenata. Kao dobri saveti za uključivanje OCD-a mogu poslužiti predlozi dati u publikaciji „Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou“ odakle se mogu izdvojiti neki primeri:

- Ojačati odnos lokalnih vlasti i OCD, kroz poboljšanje saradnje, ažuriranjem i formiranjem registara OCD, kao i održavanjem redovnih sednica/sastanaka i razmatranjem i savetovanjem među dveju strana.
- Utvrditi tačne procedure i pravila kojima bi se definisali kriterijumi za aktivno učešće civilnog društva. Uz to bi se omogućila temeljnija saradnja, ojačalo poverenje i vršila koordinacija među lokalnim

---

<sup>29</sup> Videti više na: Grad Subotica, *Lokalni akcioni plan za mlade opštine Subotice za period 2014.-2018.*, [http://www.subotica.rs/documents/pages/7164\\_2.pdf?fbclid=IwAR3SU1J8qRzjqz3rLDJTaM7m55ADAmGjc-kFt93gut0WK-8DEyRAjsBCW2c](http://www.subotica.rs/documents/pages/7164_2.pdf?fbclid=IwAR3SU1J8qRzjqz3rLDJTaM7m55ADAmGjc-kFt93gut0WK-8DEyRAjsBCW2c), 01.07.2020.

akterima i OCD. Zato je važno utvrditi načine delovanja i aktivnosti koje mogu sprovesti OCD-a prilikom razmatranja strateških dokumenata.

- Oformiti tela (radna) koja bi imala za cilj da razmatraju strateška planiranja na lokalnu. Takođe, omogućiti i uključivanje predstavnika OCD u njihov rad, a ovakva tela mogu da pospeše uspešnije donošenje lokalnih strateških dokumenata i pre svega lokalnih akcionih planova.
- Participativnost OCD-a prilikom praćenja implementacije strateških dokumenata je takođe bitan element. Koliko je bitno da predstavnici OCD-a budu uključeni u kreiranje, toliko je bitno da budu prisutni i aktivni i prilikom kontrole sprovođenja usvojenih dokumenata.<sup>30</sup>

Kao što se videlo do sada, proces izrade strateškog dokumenta je jedan složen proces, koji se sastoji iz više faza i ne radi se u kratkom vremenskom periodu. Kako bi taj proces bio u potpunosti zaokružen, svakako je bitno čuti mišljenja svih strana, a u ovom slučaju OCD, odnosno sve njihove predloge, sugestije i korekcije. Kroz bolje informisanje javnosti i bolje normativno-pravne regulative svakako bi se omogućilo povećavanje transparentnosti i inkluzivnosti svih zainteresovanih OCD da budu jedan od sastavnih delova u kreiranju strateških dokumenata. Svojim učešćem u ovakvim procesima OCD mogu da primerima dobre prakse pomognu da se isprave greške i nedostaci ukoliko oni postoje. U poslednjem delu ove politike „Praktični primeri“, predstavljeni su samo neki od načina kako je moguće povećati zainteresovanost i uključiti što veći broj OCD koje dobrim rešenjima (predlozima) mogu doprineti donošenju ovakvih dokumenata. Uvek je neophodno čuti sve strane, naročito prilikom donošenja dokumenata jer se ona tiču svih nas. Svi smo mi deo ove države i društva, i kroz bolju uključenost OCD, ali ne samo njih, nego i samih građana, možemo učestvovati u kreiranju politika koje će biti u interesu svih građana.

---

<sup>30</sup> Vanesa Belkić i Danijela Jović, *Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou* (Beograd: Centar za ravnomerni regionalni razvoj CenTriR, 2015), 34-39.

## Preporuke za veći uticaj civilnog društva u donošenju strateških dokumenata

Za uspešno funkcionisanje jednog demokratskog društva nije dovoljno da postoje samo institucije i podela vlasti, pored njih je neophodno da postoji i civilno društvo koje će vršiti konstantnu kontrolu rada državnih organa. Pored svoje kontrolne funkcije neizostavna je naravno i stručna i savetodavna pomoć koju može civilno društvo da pruži, a s tim u vezi je važan uticaj i prilikom donošenja strateških dokumenata koji su tema ovog rada. S obzirom na to da je navedeno da se strateški dokumenti tiču svih građana neophodna je njihova što veća uključenost na različite načine, kako kroz aktivno učešće u diskusijama, tako i preko medijske informisanosti. Kao dobar primer u Srbiji možemo navesti Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU), koji zastupa interese građana Srbije u različitim fazama EU integracija. NKEU predstavlja platformu odnosno savez udruženja čiji je jedan od ciljeva stvaranje i unapređenje odnosa baziranog na dijalogu i saradnji između različitih aktera. Spajajući državnu administraciju, partije, stručnjake iz NVO sektora i druge. Nacionalni konvent pomaže pružanje neophodnih saveta, mišljenja, preporuka i druge podrške na putu EU integracija Srbije.<sup>31</sup> Zato je važno da civilno društvo da svoj doprinos, a država da ga uvaži i prihvati, kako ne bi došlo do situacije da uzak krug ljudi razmatra i samostalno donosi odluke bez prethodnih kontrola i savetovanja, što je nažalost bio slučaj u Republici Srbiji.

Sagledavajući celokupnu situaciju po pitanju uključenosti civilnog društva u domenu kreiranja i konsultovanja prilikom izrade strateških dokumenata, uviđamo da je neophodno povećati participativnost civilnog sektora u ovom procesu. Iako je pravnom regulativom u Srbiji definisano kako izgleda uključivanje OCD u ovakvim procesima, svedoci smo da se ista često ne poštuju, a vrlo često i zanemaruju. Iz primera koje smo navodili u radu došli smo do zaključka da je civilno društvo akter kojem se ne pridaje dovoljan značaj prilikom kreiranja strateških dokumenata. Tako se na primeru javnih rasprava i konsultacija koje smo navodili mogu uvideti situacije gde politički akteri isključuju ili nedovoljno pažnje pridaju predlozima koji dolaze od strane OCD, u smislu da ih ne usvajaju na način i u

---

<sup>31</sup> Videti više na: Nacionalni konvent o Evropskoj uniji, *O nama*, <https://eukonvent.org/o-nama>, 13.11.2020.

obimu kako su upućeni, da OCD koje su uputile predloge često ne dobijaju povratni odgovor ukoliko predlozi nisu usvojeni, kao ni objašnjenje iz kojih razloga, ali i drugih zainteresovanih aktera.

Dodatno, naponi koje civilno društvo ulaže u različita reprezentativna istraživanja i analize uticaja i efekata primene brojnih dokumenta i politika treba da budu više vrednovani i korišćeni od strane nadležnih institucija pilkom analiza koje i sami sprovode. Na taj način se postiže neophodna sinergija, a istovremeno izbegava rasipanje resusa, ponavljanje istraživanja koja su tematski ili geografski usmerena na istu obalast.

## Zaključak

Različitim primerima, koje smo navodili, želeli smo da pokažemo koliko je OCD (ne)uključen, ili bar neadekvatno uključen, u sam proces donošenja strateških dokumenata. Takođe smo kroz različite predloge, kao što je bolje informisanje, veća kontrola, sprovođenje istraživanja, organizovanje različitih skupova, ali i kroz druge predloge, težili da pružimo konkretne primere koji mogu poslužiti i kao preporuke za unapređenje stanja koje se odnosi na relativno nizak stepen uključenosti OCD (kako da se popravi stanje sa nedovoljnom uključenošću OCD-a). Ovi primeri predstavljaju deo mogućnosti korigovanja trenutnog stanja sa nedovoljnom uključenošću civilnog sektora, te je neophodno da isti bude više angažovan prilikom ovih i sličnih procesa. Na ovaj način težićemo da i dalje podstičemo informisanost šire javnosti, o tome koliko je veliki značaj civilnog društva kada su strateški, ali i svi ostali dokumenti u pitanju.

Kao što se moglo videti u pravnim dokumentima Republike Srbije, iako je predviđen da postoji uticaj civilnog društva prilikom procesa kreiranja i donošenja strateških dokumenata, stanje u stvarnosti nije baš takvo. Civilno društvo se često ne shvata kao ozbiljan partner u procesu, odnosno predlozi koje pruža se ne doživljavaju kao konstruktivni i ne uzimaju se u razmatranje. Tako se dolazi do zaključka da određeni propisi na kraju predstavljaju mrtvo slovo na papiru. Navedeni predlozi ukazuju na usmerenja koja treba poštovati kada se budu donosila strateška dokumenta, ali oni isto tako mogu da posluže i za kreiranje i donošenje drugih dokumenata. Neophodnost uključivanja civilnog društva je velika i značajna, a njegova svesna ili nesvesna isključenost može da se nadomesti i da se spreči gaženje principa demokratije unutar države. Da do rešenja ovog problema nije teško doći, može se videti kroz pomenute predloge, ali se na kraju svodi i na to koliko želju/volju će iskazati i sami politički akteri i shvatiti značaj civilnog društva.

## Bibliografija:

### Knjige / članci

Balkanska mreža za razvoj građanskog društva. *Veza koja nedostaje? Razvoj i funkcionisanje civilnog dijaloga na Zapadnom Balkanu*. Skoplje: Balkanska mreža za razvoj građanskog društva, 2010.

Belkić, Vanesa i Jović, Danijela. *Učešće civilnog sektora u strateškom planiranju na lokalnom nivou*. Beograd: Centar za ravnomerni regionalni razvoj CenTriR, 2015.

Kovač, Mitar. *Strategija nacionalne bezbednosti Republike Srbije*. u „Srbija u savremenom geostrateškom okruženju“. uredile: Slavica Đerić Magazinović i Nevenka Jeftić Šarčević. Beograd: Medija centar Odbrana, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za strategijska istraživanja, 2009.

Miščević, Tanja. *Pridruživanje Evropskoj uniji*. Beograd: Službeni glasnik, 2009.

Novakovic, Igor. *Da li Srbija treba da primeni „proces refleksije“ prilikom izrade novih strateskih dokumenata iz domena bezbednosti i odbrane*. Beograd: International and security affairs centre, 2017.

### Normativna akta i dokumenti

Grad Subotica. *Lokalni akcioni plan za mlade opštine Subotice za period 2014.-2018*. [http://www.subotica.rs/documents/pages/7164\\_2.pdf?fbclid=IwAR3SU1J8qRzjqz3rLDJTaM7m55ADAmGjc-kFt93gut0WK-8DEyRAjsBCW2c](http://www.subotica.rs/documents/pages/7164_2.pdf?fbclid=IwAR3SU1J8qRzjqz3rLDJTaM7m55ADAmGjc-kFt93gut0WK-8DEyRAjsBCW2c). 01.07.2020.

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. *Službeni glasnik RS, br. 8/18. član 9. i 59.*

Zakon o državnoj upravi. *Službeni glasnik RS, br. 79/2005. član 12. i 77.*

Zakon o planskom sistemu Republike Srbije. *Službeni glasnik RS, br. 30/2018. član 3., 11., 16., i 33.*

## Web sadržaj

Beogradski centar za bezbednosnu politiku. *Nova Strategija nacionalne bezbednosti jača ulogu predsednika u sistemu bezbednosti.*

<https://bezbednost.org/nova-strategija-nacionalne-bezbednosti-jaca-ulogu-predsednika-u-sistemu-bezbednosti-2/>. 15.06.2020.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku. *Strategija nacionalne bezbednosti tiče se svih nas.* <https://bezbednost.org/multimedia/strategija-nacionalne-bezbednosti-tice-se-svih-nas/>. 22.05.2020.

Beogradski centar za bezbednosnu politiku. *Strateško zarobljavanje države.* <https://bezbednost.org/publikacija/stratesko-zarobljavanje-drzave-2/page/2/>. 11.06.2020.

Energetski portal. *Nacionalna strategija upravljanja otpadom izrađena u sklopu projekta Evropske unije.* <https://www.energetskiportal.rs/pomoc-eu-u-oblasti-upravljanja-otpadom-u-srbiji/>. 02.06.2020.

European Commission. *Regulatory Scrutiny Board.* [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en#whatitdoes](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#whatitdoes). 17.06.2020.



N1. Konvent kritikuje Ministarstvo odbrane zbog strategija.  
<http://rs.n1info.com/Vesti/a401096/Konvent-kritikuje-Ministarstvo-odbrane-zbog-strategija.html>. 01.06.2020.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji. *O nama*. <https://eukonvent.org/o-nama>. 13.11.2020.

Pravo na slobodan pristup informacijama. *Šta je participacija građana u društvenom životu*. <https://www.pravodaznas.rs/yu/sta-je-participacija-gradjana.html>. 23.05.2020.

Pravo na slobodan pristup informacijama. *Šta je transparentnost*.  
<https://www.pravodaznas.rs/yu/sta-je-transparentnost.html>. 23.05.2020.

Preugovor. *Izveštaj koalicije prEUgovor o napretku Srbije u poglavljima 23 i 24 - mart 2019*. <http://preugovor.org/Alarm-izvestaji/1527/Izvestaj-koalicije-prEUgovor-o-napretku-Srbije-u.shtml>. 09.06.2020.

Republički zavod za statistiku. *Upotreba IKT - pojedinci*.  
<https://www.stat.gov.rs/sr-latn/oblasti/upotreba-ikt/upotreba-ikt-pojedinci/>. 07.06.2020.

The Economist. *Democracy Index 2019*.  
<https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. 26.05.2020.

Transparency International. *Corruption perceptions index 2019*.  
<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/srb>. 09.06.2020.

Vlada Republike Srbije. *Programi, planovi, strategije...*  
<https://www.srbija.gov.rs/dokument/45678/strategije.php>. 20.05.2020.



**#EY  
ЗА ТЕБЕ**

[www.gradjanske.org](http://www.gradjanske.org)

[rc.gradjanske.org](http://rc.gradjanske.org)