

Javno - privatni dijalog u Republici Srbiji

- postojeće procedure, uloga poslovne zajednice
u kreiranju javnih politika i preporuke za
unapređenje procesa -

Beograd, oktobar 2016



Obaveštenje o autorskom pravu

© 2016 Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED)

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija

www.naled.rs

Izveštaj pripremila

Izvršna kancelarija NALED-a

Izradu ove publikacije omogućio je američki narod posredstvom Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID). Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj (NALED) je u potpunosti odgovorna za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država. Ovim se daje dozvola za korišćenje, kopiranje i distribuciju sadržaja publikacije isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a. Analize, tumačenja i zaključci izneti u ovom dokumentu ne moraju nužno reflektovati stavove predstavnika Izvršnog ili Upravnog odbora NALED-a. Svi naponi su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovom dokumentu. NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u dokumentu ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu iz ili u vezi sa korišćenjem ovog dokumenta.

UVOD

Metodologija

Koristi i značaj Javno – privatnog dijaloga

Zaključci

Analiza stanja

Pravni okvir za Javno – privatni dijalog u Republici Srbiji

- *Poslovnik o radu Vlade*
- *Poslovnik o radu Narodne skupštine*
- *Strategija regulatorne reforme i upravljanja javnim politikama za period 2016 – 2020*
- *Zakon o državnoj upravi*
- *Zakon o privrednim komorama*
- *Zakon o udruženjima*

Analiza postojećih modela javno privatnog dijaloga u Srbiji i njihovi efekti

Proces / tok pripreme i sprovođenja propisa

Organizacioni oblici javno privatnog dijaloga

1. *Socijalno-ekonomski savet*
2. *Savet za MSP, preduzetništvo i konkurentnost*
3. *Savet za regulatornu reformu*
4. *Savez za fer konkurenciju*
5. *Zajedničke radne grupe*
6. *Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor*
7. *Ekonomski kokus*
8. *Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom*
9. *Privredni saveti*
10. *Nacionalni savet za konkurentnost*
11. *Nacionalni konvent o Evropskoj uniji – NKEU*
12. *Sektorske organizacije civilnog društva – SEKO mehanizam*

Primeri mehanizama za iniciranje izmene propisa

Analiza stavova učesnika u javno privatnom dijalogu

Preporuke za unapređenje javno privatnog dijaloga

- *Podizanje svesti o značaju i koristima JPD-a*
- *Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira*
- *Uspostavljanje i unapređenje elektronskih servisa*
- *Jačanje kapaciteta biznis asocijacija*
- *Praćenje i monitoring sprovođenja propisa*

Aneks: Akcioni plan

Rečnik skraćenica

AEP – Analiza efekata propisa

AmCham – Američka privredna komora

APR – Agencija za privredne registre

FIC – Savez stranih investitora

IPA – Predpristupni fondovi Evropske unije

JPD – Javno privatni dijalog

LER – Lokalni ekonomski razvoj

KZK – Komisija za zaštitu konkurencije

MSP – mala i srednja preduzeća

MSP – mala, srednja preduzeća i preduzetnici

NALED – Nacionalna Alijansa za Lokalni Ekonomski Razvoj

NBS – Narodna banka Srbije

NKEU – Nacionalni konvent o Evropskoj uniji

OCD – Organizacije civilnog društva

PKS – Privredna komora Srbije

RAS – Razvojna Agencija Srbije

RSJP – Republički Sekretarijat za javne politike

SEIO - Kancelarija za evropske integracije

SEKO – Sektorske organizacije civilnog društva

SSP - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju

USAID – Američka agencija za međunarodni razvoj i saradnju

UVOD

NALED je uz stručnu i finansijsku podršku USAID Regionalnog programa za ekonomski razvoj pripremio izveštaj „Javno - privatni dijalog u Republici Srbiji - postojeće procedure, uloga poslovne zajednice u kreiranju javnih politika i preporuke za unapređenje procesa“, sa ciljem da se što bolje sagledaju postojeći mehanizmi uključenosti privrede i poslovnih asocijacija u proces pripreme i implementacije propisa u skladu sa potrebama svih zainteresovanih strana, kako privrede i građana sa jedne strane, tako i resornih ministarstava, lokalnih samouprava i drugih institucija sa druge strane.

Javno privatni dijalog (u daljem tekstu JPD) kao konsultativni proces između privatnog i javnog sektora za kreiranje povoljnog poslovnog okruženja u Srbiji, započet je delimičnim usvajanjem preporuka za transparentniji i inkluzivniji zakonodavni proces od strane Vlade Srbije 28. marta 2013. godine izmenama i dopunama Poslovnika Vlade ("Službeni glasnik RS", br. 30/2013).

U poslednjih nekoliko godina raste interesovanje zainteresovanih strana za potencijal i dijalog između javnog i privatnog sektora, kako bi se promovisali pravi uslove za razvoj privatnog sektora i napravili bolji uslovi za poslovanje privrede. Od presudnog značaja za dalji razvoj JPD-a je dodatno podizanje svesti svih zainteresovanih strana (naročito predstavnika javnog sektora) o značaju i koristima koje JPD donosi.

METODOLOGIJA

Izveštaj se sastoji od tri svrsishodno povezana dela i to:

- **I deo - Analiza stanja JPD-a.**

Pored isticanja koristi i značaja koje JPD donosi, ovaj deo sadrži Analizu stanja JPD-a zasnovanu na pregledu pravnog okvira, pregledu postojećih procedura i mehanizama za uključivanje poslovne zajednice u proces kreiranja politika, kao i ocenu procesa zasnovanu na stavovima učesnika u JPD-u. Napominjemo da je u izveštaju akcenat stavljen na stavove i mišljenja poslovne zajednice i da šire posmatrano JPD podrazumeva efikasno i permanentno učešće šire javnosti, odnosno građana.

- **Predlozi / preporuke za unapređenje JPD-a.**

Preporuke proizilaze kao rezultat analize stanja i potreba, kako od strane privatnog tako i od strane javnog sektora, da se proces JPD-a unapredi. Predlozi podjednaku važnost daju podizanju svesti o koristima JPD-a, potrebi da se dodatno definiše pravni i institucionalni okvir, obezbedi bolje i doslednije sprovođenje pozitivnih propisa i podignu kapaciteti svih učesnika i zainteresovanih strana u ovom procesu.

• **Akcioni plan za implementaciju preporuka za unapređenje JPD-a**

Akcioni plan sadrži kratkoročni plan konkretnih mera, koje predložimo svim zainteresovanim stranama na osnovu identifikovanih predloga i preporuka, koje treba da dovedu do uspostavljanja JPD-a na višem nivou.

U pripremi izveštaja posebno zahvaljujemo sagovornicima iz javnog i privatnog sektora, kao i predstavnicima međunarodne zajednice koji su svojim praktičnim znanjem doprineli izradi ovog izveštaja. Pregled sagovornika dajemo u sledećoj tabeli:

| Sektor | Naziv organizacije | Sagovornik |
|----------------------------|--|--|
| Poslovne asocijacije | Asocijacija MSP i preduzetnika | Zoran Vujović |
| | Komora zdravstvenih ustanova | Srđan Srdanov |
| | Udruženje vlasnika računovodstvenih agencija | Jovan Beara |
| | Klub Privrednik | Jovana Majstorović |
| | Klaster modne industrije | Sladana Milojević |
| | Institut za teritorijalni i lokalni razvoj | Dragiša Mijačić |
| | Komora izvršitelja | Nataša Ilić |
| | Poslovno udruženje Međunarodni transport | Tatjana Ivanović |
| | Privredna komora Srbije | Bojan Đurić |
| | Komora MSPP | Siniša Bundalo, Saša Ristić, Žarko Milisavljević |
| | Udruženje banaka Srbije | Predrag Ćatić |
| | AmCham | Milica Samardžić |
| | ICT Klaster | Marina Blagojević |
| | Savez računovođa i revizora Srbije | Pero Škobić, Zoran Škobić |
| | Automobilski klaster | Igor Vijatov |
| | Unija poslodavaca Srbije | Svetlana Budimčević |
| | Srpska Asocijacija Menadžera | Jelena Bulatović |
| | Udruženje proizvođača softverskih uređaja | Nenad Batočanin |
| Udruženje reciklera Srbije | Ana Petrović Vukićević | |
| Privredna komora Beograda | Jelena Ivanković | |
| Javni sektor | Republički sekretarijat za javne politike | Ninoslav Kekić, Marko Pešić |
| | Republički geodetski zavod | Borko Drašković |
| | Narodna banka Srbije | Bojan Terzić |
| | Komisija za zaštitu konkurencije | Ljiljana Pavlović |
| | Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture | Darinka Đuran |
| | RATEL | Aleksandra Stefanović |
| | Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike | Zoran Lazić |
| | Ministarstvo pravde | Nela Kuburović |
| | Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija | Dušica Đorđević |
| Međunarodne organizacije | USAID | Aleksandar Đureinović |
| | USAID Projekat za bolje uslove poslovanja | Dragana Stanojević |

Zahvaljujemo i gradovima i opštinama: Veliko Gradište, Ruma, Boljevac, Trstenik, Bač, Šabac, Kragujevac, Bačka Palanka, Pančevo i Vranjačka Banja, koji su nam putem upitnika dostavili svoje mišljenje o JPD-u i preporuke za unapređenje procesa.

KORISTI I ZNAČAJ JAVNO PRIVATNOG DIJALOGA

Dijalog između javnog i privatnog sektora nije nov koncept. To je decenijska odlika javnog života u nekim zemljama. Navešćemo primer Danske, gde je javno-privatni dijalog više pravilo nego izuzetak za poslovnu zajednicu. Danski sistem regulacije tržišta rada, koji se često naziva "danski model", kolektivnim dogovorima postignutim između organizacija poslodavaca i sindikata definišu se minimalne zarade i radno vreme zaposlenih. Ideja je da socijalni partneri, u zajedničkom dijalogu identifikuju izazove i pronađu rešenja vezana za tržište rada. Rezultat je stabilan sistem i fleksibilno tržište rada, zasnovano na dijalogu koji funkcioniše više od 100 godina i koji je uvek bio poštovan od strane države. Dijalog se ne odnosi samo na tržište rada u Danskoj, već je poslovna zajednica i sve druge zainteresovane strane uopšte, pozvana od strane države da u svakom pogledu doprinese unapređenju pravnog postupka i javno privatnog dijaloga.

Proces uključivanja zainteresovanih strana u proces donošenja zakona, od trenutka pokretanja inicijative i pripreme Nacrta zakona pa sve do usvajanja i praćenja implementacije propisa izuzetno je značajan. Imajući u vidu potrebu za postizanjem propisanih standarda kvaliteta i transparentnosti zakonodavnog postupka, učešće zainteresovanih strana u konsultacijama i javnoj raspravi je zapravo neophodno.

Slika do sada uspostavljenog JPD-a u Republici Srbiji je takva da on dolazi u različitim oblicima. JPD bilo da je širok ili fokusiran na specifična pitanja vrlo retko je strukturiran i zapravo se skoro uvek dešava ad hoc, ponekad je formalan, a neformalanost je više pravilo nego izuzetak. Dijalog se formira od strane Vlade, ministarstava ili Narodne skupštine, preduzetnika, poslovnih asocijacija, klastera, međunarodnih donatora itd. Ponekad inicijativa uključuje samo nekoliko predstavnika privatnog sektora, ponekad uključuje sindikate i organizacije civilnog društva i odvija se kako na lokalnom, tako i na nacionalnom pa čak i međunarodnom nivou.

U cilju podizanja opšte svesti i značaja dijaloga, navešćemo samo neke od potencijalnih koristi JPD-a koje smo identifikovali:

- **Omogućava poboljšanje investicione klime i ubrzava proces reformi kroz unapređenje kvaliteta propisa.**

Javno-privatni dijalog može imati niz potencijalnih pozitivnih uticaja, koji se ne mogu realizovati sami od sebe, već zavise od različitih podsticaja i pritiska, a prevashodno od toga da li su zainteresovane strane motivisane da u ovom procesu

zaista učestvuju. Korist od JPD-a koju građani najviše mogu da osete jeste reforma upravnih i drugih procesa i viši kvalitet propisa. To mogu biti novi zakoni, izmene i dopune zakona, ukidanje postojećih zakona, uklanjanje ili pojednostavljenje procedura i postupaka i osnivanje novih tela i/ili institucija. U zavisnosti kako je strukturiran, javno-privatni dijalog može imati trenutni efekat na poboljšanje kvaliteta pojedinih zakonskih ili proceduralnih rešenja, ali njegova dublja korist leži u izgradnji održivog i stabilnog sistema koji je osnova za reformu i unapređenje investicione klime.

- **Promoviše povoljnu poslovnu klimu i omogućava bolje kreiranje politike reformi.**

Javni sektor koji dobro poznaje ograničenja u privatnom sektoru ima veće šanse da razvije kvalitetne i jasno prioritizovane planove za funkcionalne reforme, što za uzvrat podstiče investitore na dobru saradnju i poštovanje propisa. Kada postoji međusobno nepoverenje između javnog sektora i privrede, veća je šansa za poslovanje u neformalnom sektoru.

- **Lakše sprovođenje i implementacija predviđenih reformi.**

Kada preduzetnici shvate šta javni sektor pokušava i želi da postigne sa predloženom reformom, onda su veće šanse da se izmene prihvate i zažive u praksi. Svedoci smo da vrlo često zakonodavstvo može doneti neki propis, ali su efekti i uticaj u stvarnosti ograničeni, upravo zbog nedostatka JPD-a koji nije adekvatno izgrađen. JPD može pomoći da se osigura da će se propisi koji stupe na snagu primenjivati u punom svom obimu u praksi, pomažući širenju svesti o koristima i benefitima koji se očekuju.

- **Promocija transparentnosti i kvalitetnog upravljanje (Dobra uprava)**

Razvijen JPD smanjuje mogućnost nesporazuma i povećava transparentost procesa. Dešava se često da jedan sektor lobira za određenu reformu, koja onda ima neželjene efekte u drugim sektorima. U ovakvim slučajevima JPD može da uštedi vreme i trud, uspostavljanjem kontrole i razvijanjem dijaloga o konkretnim rešenjima pre nego što propisi budu usvojeni i počne njihovo sprovođenje. Otvorenost institucija je od ključnog značaja. Samo kvalitetno upravljanje (dobra uprava) i podsticanje JPD-a od strane javnog sektora u ovom slučaju mogu doneti željene rezultate.

- **Izgradnja atmosfere uzajamnog poverenja i razumevanja između javnog i privatnog sektora, unapređenje socijalne kohezije i civilnog društva.**

Manje kvantitativno merljivi, ali ne manje značajni, su efekti saradnje između javnog i privatnog sektora u podizanju nivoa poverenja, razumevanja i saradnje. U mnogim zemljama uključujući i Srbiju, nepoverenje i nesporazumi između javnog i privatnog sektora nepotrebno otežavaju reformske napore. JPD može osnažiti poverenje i razumevanje između javnog i privatnog sektora na jednostavan način, tako što

obezbeđuje redovnu komunikaciju između ljudi, omogućavajući im da upoznaju jedni druge. Na taj način se na širem planu kroz mogućnost aktivne participacije svih zainteresovanih strana, uključujući javni, privatni i civilni sektor jačaju demokratske institucije i procesi.

Pravni okvir za Javno- privatni dijalog u Republici Srbiji

U ovom poglavlju biće razmotreni zakonski i podzakonski akti koji čine važeći okvir za funkcionisanje javno-privatnog dijaloga u Srbiji i komunikaciju između učesnika u procesu. To su:

- *Poslovnik Vlade*
- *Poslovnik o radu Narodne skupštine*
- *Strategija regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period 2016 – 2020*
- *Zakon o državnoj upravi*
- *Zakon o privrednim komorama*
- *Zakon o udruženjima*

Važeći zakoni i podzakonska akta

Poslovnik Vlade

Zakonom o Vladi ("Službeni glasnik RS", br. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012, 72/2012, 7/2014 i 44/2014) utvrđene su nadležnosti Vlade Republike Srbije. Poslovníkom Vlade ("Službeni glasnik RS", br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 i 76/2014), u Članu 92. definisano je da Vlada, po pravilu, preko nadležnih ministarstava, posebnih organizacija i službi Vlade, saraduje s drugim državnim organima, stručnim udruženjima, sindikatima, opštinama, gradovima, gradom Beogradom, autonomnim pokrajinama i drugim pravnim subjektima.

Članom 41. Poslovnika Vlade, propisana je i obaveza sprovođenja javne rasprave, u procesu pripreme zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost tj:

- 1) *prilikom pripreme novog sistemskog zakona;*
- 2) *prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazložen predlog predlagača ne odluči drugačije;*
- 3) *prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju;*

4) prilikom pripreme zakona o potvrđivanju međunarodnog ugovora – samo ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava, i to na obrazložen predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja uređena međunarodnim ugovorom.

Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa programom javne rasprave na internet stranici predlagača i portalu e-uprave. Javni poziv sadrži 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 obrazloženjem i priložima utvrđenim ovim poslovníkom, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima koje se planiraju u okviru javne rasprave (održavanje okruglih stolova, tribina, adresu i vreme njihovog održavanja i dr.), način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara, kao i druge podatke značajne za njeno sprovođenje.

Rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elektronskom obliku iznosi najmanje 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva. Javna rasprava traje najmanje 20 dana. Ako predlagač ne sprovede javnu raspravu, a bio je obavezan, nadležni odbor pri razmatranju nacrta zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kojem se ona sprovodi.

Predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti. Predlagač je dužan da izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-uprave najkasnije u roku od 15 dana od dana okončanja javne rasprave.

Poslovník o radu Narodne Skupštine Republike Srbije

Zakonom o Narodnoj skupštini utvrđene su nadležnosti Narodne skupštine, a Poslovníkom o radu Narodne Skupštine Republike Srbije ("Službeni glasnik RS", br. 14 od 20. februara 2009) uređuju se organizacija i rad Narodne skupštine i način ostvarivanja prava i dužnosti narodnih poslanika, u skladu sa Zakonom o Narodnoj skupštini. Više odredbi Poslovníka direktno se odnosi na uspostavljanje javno privatnog dijaloga, na transparentnost procesa i mogućnost učestvovanja „privatnog“ sektora u tom procesu.

Članom 74. Definisano je da u radu skupštinskih odbora mogu, po pozivu učestvovati naučnici i stručnjaci.

Članom 83. U poglavlju 5. *Javna slušanja*, definisano je da se radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu akta koji je u skupštinskoj proceduri, razjašnjenja pojedinih rešenja iz predloženog ili važećeg akta, razjašnjenja

pitanja značajnih za pripremu predloga akta ili drugog pitanja koje je u nadležnosti odbora, kao i radi praćenja sprovođenja i primene zakona, odnosno ostvarivanja kontrolne funkcije Narodne skupštine, odbori mogu organizovati javna slušanja.

Članom 255. Propisano je da su sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela javne. Sednica Narodne skupštine može biti zatvorena za javnost u slučajevima određenim zakonom, ako to predloži Vlada, odbor ili najmanje 20 narodnih poslanika. Predlog mora biti obrazložen. O tom predlogu Narodna skupština odlučuje bez pretresa. Sednica radnog tela može da bude zatvorena za javnost, na obrazložen predlog najmanje trećine od ukupnog broja članova tog radnog tela. O tom predlogu radno telo odlučuje bez pretresa. Do donošenja odluke Narodne skupštine, odnosno radnog tela, o isključenju javnosti sa sednice, predsednik Narodne skupštine, odnosno predsednik radnog tela dužan je da postupa kao da je predlog za zatvaranje sednice za javnost usvojen.

Član 257. poslovnika propisuje da predstavnici sredstava javnog informisanja imaju slobodan pristup sednicama Narodne skupštine i njenih radnih tela, radi obaveštavanja javnosti o njihovom radu, u skladu s propisima o unutrašnjem redu u Narodnoj skupštini. Predstavnicima sredstava javnog informisanja obezbeđuju se uslovi neophodni za praćenje rada na sednicama Narodne skupštine i njenih odbora, u skladu s aktom nadležnog odbora.

Članom 259. poslovnika definisano je da se posmatračima domaćih i međunarodnih udruženja i organizacija i zainteresovanih građana obezbeđuju posebna mesta radi praćenja rada sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela. Javnost rada ostvaruje se i kroz grupne posete Narodnoj skupštini. Ostvarivanje javnosti rada uređuje se aktom nadležnog odbora.

Javnost u radu Narodne Skupštine dodatno je uređena Članom 260. i po pravilu, na internet stranici Narodne skupštine objavljuju se:

- predlog dnevnog reda i usvojeni dnevni red sednice Narodne skupštine i radnih tela,
- usvojeni zapisnik sa sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela,
- predlozi zakona i drugih akata podnetih Narodnoj skupštini,
- zakoni i drugi akti Narodne skupštine,
- amandmani na predloge zakona i drugih akata,
- izvod glasanja na sednici Narodne skupštine,
- vreme održavanja i dnevni red sastanka Kolegijuma,
- informator o radu Narodne skupštine,
- dnevne informacije o radu Narodne skupštine i njenih radnih tela,
- izveštaj o radu odbora,
- druge informacije i dokumenti nastali u radu ili u vezi s radom Narodne skupštine koji su od značaja za informisanje javnosti.

Strategija regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period 2016 – 2020

Ovoj strategiji prethodila je Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine („Službeni glasnik RS”, broj 94/08) koja je podstakla primenu širokog spektra regulatornih instrumenata, među kojima i najznačajnije unapređenje analize efekata propisa (AEP) kao sistema kontrole kvaliteta prilikom usvajanja i primene propisa, kao i jednokratno i sveobuhvatno stavljanje van snage ili izmena propisa koji su prevaziđeni i/ili štetni za privredu.

Strategija regulatorne reforme i unapređenje sistema upravljanja javnim politikama za period 2016 – 2020 ("Službeni glasnik RS", br. 8/2016) doneta je sa ciljem da se u periodu do 2020. godine sprovede sveobuhvatna reforma sistema upravljanja javnim politikama (planiranja, analize, kreiranja, donošenja, praćenja sprovođenja, vrednovanja i koordinacije javnih politika), kao i da se kontinuirano sprovede mehanizmi regulatorne reforme u cilju unapređenja kvaliteta propisa kao instrumenata za sprovođenje javnih politika, a samim tim unapređenja kvaliteta i samih javnih politika.

Opšti cilj ove strategije je u funkciji sveobuhvatne reforme javne uprave kojom će se unaprediti efikasnost i efektivnost javne uprave uspostavljanjem održivog JPD-a, a samim tim će se podići kvalitet usluga koje se pružaju građanima i privredi. Imajući to u vidu, unapređenje sistema upravljanja javnim politikama baziranom na podacima i činjenicama, doprinosi da se sistem planiranja u javnoj upravi stavi u funkciju maksimiziranja koristi za građane, uz istovremeno postizanje visokog nivoa konzistentnosti javnih politika baziranih na kvalitetnim analizama i svrsishodnom konsultativnom procesu.

Posebni ciljevi strategije (četiri posebna cilja) takođe su usmerena na podizanje kvaliteta usluga i neminovno nameću uspostavljanje održivog JPD-a. To su:

- **Unapređenje sistema upravljanja javnim politikama.** Akcije koje se predlažu u okviru ovog posebnog cilja su:
 1. Uspostavljanje jedinstvenog sistema za upravljanje javnim politikama koji obezbeđuje pripremu dokumenata javnih politika i drugih planskih dokumenata usklađenih sa usvojenim standardima;
 2. Uspostavljanje srednjoročnog planiranja u organima državne uprave koje je zasnovano na prioritetima Vlade i programskom budžetu;

- **Unapređenje zakonodavnog procesa i kvaliteta propisa.** Predviđene akcije su:
 1. Utvrđivanje metodoloških pravila za sprovođenje analize efekata propisa i javnih politika i njihovo kontinuirano unapređivanje;
 2. Uspostavljanje mehanizma za praćenje efekata primene propisa i javnih politika ("ex post" analiza efekata);
 3. Uvođenje Testa uticaja na mala i srednja preduzeća i preduzetnike (MSPP test) u analizu efekata propisa;
 4. Proširenje obuhvata analize efekata propisa;
 5. Unapređenje kapaciteta organa državne uprave za sprovođenje i za kontrolu kvaliteta sprovedene analize efekata propisa i javnih politika.

- **Unapređenje administrativnih procedura i uspostavljanje sistema za kontinuirano merenje i praćenje administrativnih troškova privrede i građana.** Predviđene akcije su:
 1. Uspostavljanje e-portala administrativnih zahteva;
 2. Uspostavljanje mehanizma za merenje administrativnih troškova privrede.

- **Unapređenje uloge građana i privrede u sistemu upravljanja javnim politikama, donošenju propisa i unapređenju administrativnih procedura.** Predviđene mere su:
 1. Uvođenje standarda za učešće građana i privrede u sistem upravljanja javnim politikama i donošenja propisa;
 2. Uvođenje mehanizama i kreiranje sistema za prikupljanje inicijativa građana i privrede.

Sastavni deo strategije je i Akcioni plan za period 2016-2017. godine kojim su predviđene konkretne mere/koraci, koje će se preduzeti radi obezbeđenja uslova da se ciljevi Strategije realizuju, određeni su nosioci i partneri za sprovođenje tih mera, kao i rokovi i sredstva za njihovo sprovođenje.

Zakon o državnoj upravi

Zakonom o državnoj upravi ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014) definiše se položaj i sastav državne uprave, ali i načela delovanja državnih organa u kojima se jasno definišu odredbe koje se tiču ostvarivanja prava stranaka i javnost rada državnih organa. U poglavlju VIII Zakona definisani su odnosi organa državne uprave sa Vladom, Narodnom skupštinom i drugim organima državne uprave kao i odeljak kojim je definisan proces pripreme opštih akata.

Upravo u ovom odeljku propisano je da se u pripremi zakona i drugih opštih akata ministarstva i posebne organizacije pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija sa čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje. Iako je ovaj deo

dodatno uređen poslovníkom o radu Vlade, postoji mogućnost da se dodatno ostvari prostor i upravo u ovim odredbama predvidi učešće poslovne zajednice kroz davanje mišljenja na nacрте propisa, tj opštih akata koji su u pripremi (više reči o ovome u odeljku preporuke za unapređenje JPD-a).

Poglavlje IX bliže propisuje odnos državne uprave i građana. Član 77. Zakona propisuje obaveznost državnih organa da sprovedu javnu raspravu u pripremi zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Institut javne rasprave detaljnije je razrađen u Poslovníku o radu Vlade o kome je već bilo reči.

Zakon o privrednim komorama

Kao krovni zakon kojim se definiše organizovano udruživanje i delovanje privrednih subjekata, kako u drugim segmentima tako i u zakonodavnom procesu, izdvaja se novi Zakon o privrednim komorama ("Službeni glasnik RS", br. 112/2015).

Članom 12. ovog zakona definisani su osnovni poslovi Privredne komore Srbije te su tako i zakonski obezbeđeni uslovi da Privredna komora bude formalni subjekat u javno privatnom dijalogu. Predviđeno je da Privredna komora obavlja sledeće poslove u okviru javno privatog dijaloga:

- 1) usaglašava, formuliše, zastupa interes svojih članova¹ pred nadležnim državnim organima i institucijama u uređenju privrednog sistema i definisanju mera ekonomske politike;
- 2) pokreće inicijative za donošenje zakona i drugih propisa od značaja za privredu, kao i mera ekonomske politike;
- 3) formuliše i obrazlaže stavove privrede na nacрте zakona i drugih propisa od značaja za privredu, u skladu sa članom 19. ovog zakona;
- 4) pruža podršku privredi u ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji i harmonizovanja domaćeg zakonodavstva sa propisima Evropske unije;
- 5) uspostavlja i unapređuje ekonomsku saradnju privrede sa inostranstvom, vrši promociju privrednih potencijala i privlačenje stranih investicija;
- 6) sprovodi aktivnosti na unapređenju konkurentnosti privrede u celini;
- 7) podstiče istraživanje, inovacije i razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti i savremenim naučno-tehnološkim dostignućima;
- 8) pruža podršku razvoju tehnološke infrastrukture privrede i informacionog društva;
- 9) podržava razvoj ekološke svesti u privredi i usaglašavanje privrednih i društvenih interesa u oblasti ekologije;

¹ Članom 10. Zakona o privrednim komorama koji stupa na snagu 1. januara 2017. godine predviđena je obaveznost članstva i članovi Privredne komore će biti svi privredni subjekti koji posluju na teritoriji Republike Srbije. Odluka o visini godišnje članarine koja se plaća Privrednoj komori biće doneta na skupštini ove organizacije.

- 10) unapređuje razvoj preduzetništva;
- 11) pruža usluge posredovanja u rešavanju sporova u privredi;

Odnos Privredne komore Srbije sa drugim organima i organizacijama definisan je Članom 19 ovog zakona. Zakon je predvideo da Privredna komora Srbije saraduje sa Narodnom skupštinom, Vladom, nadležnim organima državne uprave i institucijama i njihovim radnim grupama, u vezi sa pitanjima od interesa za privredu tako da:

- 1) Učestvuje u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa od značaja za privredu, što obuhvata i dostavljanje obrazloženog stava privrede nadležnom ministarstvu;
- 2) Priprema i dostavlja nadležnom ministarstvu analizu primene pojedinačnih propisa od značaja za privredu, sa predlozima za poboljšanje kvaliteta primene tih propisa;
- 3) Kvartalno dostavlja Vladi posebnu analizu primene propisa od značaja za privredu, sa predlozima za poboljšanje kvaliteta primene tih propisa.

Privredna komora može po pozivu² da ovlasti svoje predstavnike da učestvuju u radu radnih grupa organa državne uprave i institucija u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa od značaja za privredu.

Zakonom je propisano da Privredna komora Srbije, u cilju uspostavljanja socijalnog dijaloga, saraduje sa organizacijama poslodavaca i sindikatima zaposlenih, po pitanjima radno-pravnog položaja zaposlenih i drugim pitanjima od zajedničkog interesa. Takođe, komora saraduje sa drugim udruženjima, institucijama i organizacijama u zemlji i inostranstvu.

Državni organi, organizacije i agencije nadležni za poslove registracije privrednih subjekata, carine, statistike, tržišta rada i drugo, dostavljaju bez naknade Privrednoj komori Srbije podatke od značaja za privredni sistem.

Zakon o udruženjima

Drugi važan dokument na osnovu koga su osnovane i organizovane poslovne asocijacije u Republici Srbiji je Zakon o udruženjima ("Službeni glasnik RS", br. 51/2009 i 99/2011 - dr. zakoni), kojim se takođe uređuje osnivanje i pravni položaj udruženja, koja su osnovana radi ostvarivanja i unapređenja određenog zajedničkog ili opšteg cilja i interesa. Reprezentativna poslovna udruženja uglavnom okupljaju više desetina ili stotina članova (Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj - NALED³, Savet stranih investitora – FIC⁴, Američka privredna komora – AmCham⁵ i dr.) različite tržišne

² *Ovako definisana odredba i dalje ne garantuje da će reprezentativni predstavnici privrede kao formalni članovi radne grupe učestvovati u pripremi nacrtu propisa.*

³ www.naled.rs

⁴ www.fic.org.rs

⁵ www.amcham.rs

pozicije i uticaja. Zajedničko za sva poslovna udruženja je činjenica da su ključne aktivnosti usmerene na definisanje regulatornih prioriteta i zakonskih rešenja od značaja za privredu. U statutima poslovnih udruženja⁶ bliže su definisani ciljevi delovanja i oblasti javno privatnog dijaloga u kojima su asocijacije aktivne.

Navodeći samo osnovne pravne akte⁷, možemo reći da ne postoji zakonska prepreka da privreda i poslovna udruženja u punom obimu i kapacitetima budu uključeni u zakonodavni proces od trenutka iniciranja, pripreme i dalje usvajanja i praćenja implementacije propisa. Kakva je zaista situacija u praksi i kakva je percepcija privrede u vezi različitih faza zakonodavnog procesa, sagledaćemo u nastavku.

Analiza postojećih modela javno privatnog dijaloga u Republici Srbiji

Pre nego li predstavimo konkretne modele, pojavne i organizacione oblike uspostavljenog JPD-a osvrnućemo se na tok pripreme i sprovođenja propisa. Ovaj proces⁸ je možda i najznačajniji algoritam iz koga proizilazi deo javno privatnog dijaloga.

Tok pripreme i sprovođenja propisa

Na putu donošenja zakona i opštih akata užih teritorijalno-političkih jedinica, postoji više koraka. Na početku stoji ideja, inicijativa ili obaveza da se propis donese, dopuni ili izmeni. Nakon toga sledi formulisanje radne verzije, bilo da se to čini bez polaznih osnova, na osnovu gotovog modela zakona (koji je na primer sačinila neka

⁶ Dodaćemo da Unija poslodavaca Srbije, osnovana kao neprofitna organizacija 1994. godine, zastupa interese poslodavaca u dijalogu sa državnim organima i sindikatima kroz socijalno ekonomski savet, kako je to zakonom predviđeno.

⁷ Dodaćemo da je dat pregled samo osnovnih pravnih akata koji definišu okvir za uspostavljanje JPD-a. Dodatno pravni okvir za definisanje ove oblasti nalazi se i u sledećim propisima:

- "Zakon o ministarstvima" ("Službeni glasnik RS", br. 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015)

- "Zakon o lokalnoj samoupravi" ("Službeni glasnik RS", br. 129/2007 i 83/2014)

- "Zakon o državnim službenicima" ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005, 81/2005, 83/2005, 64/2007, 67/2007, 116/2008, 104/2009 i 99/2014)

- "Zakon o inspekcijском nadzoru" ("Službeni glasnik RS", br. 36/2015)

- "Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja" ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

- "Zakon o zaštitniku građana" ("Službeni glasnik RS", br. 79/2005 i 54/2007)

- "Zakon o odgovornosti za kršenje ljudskih prava" ("Službeni glasnik RS", br. 58/2003 i 61/2003)

- "Zakon o privrednim društvima" ("Službeni glasnik RS", br. 36/2011, 99/2011, 83/2014 i 5/2015)

⁸ Kao dobra mapa ovog procesa može nam poslužiti odeljak na sajtu Narodne skupštine pod nazivom „Put zakona“ gde svako od 33 pitanja i odgovora predstavlja zapravo jednu kariku koja se može zasebno analizirati sa stanovišta uključenosti privrede (poslovnih asocijacija, stručne javnosti i drugih predstavnika) u zakonodavni proces.

interesna grupa), na osnovu propisa iz drugih zemalja, pristiglih predloga, ranije urađenih analiza ili na neki drugi način.

Nakon pripreme radne verzije, a sada je pravi trenutak da dokument nazovemo Nacrt propisa, pratićemo sledeći sled koraka i na kvantitativno zasnovanim podacima pokušati da ocenimo svaki segment JPD-a sa stanovišta kvaliteta i uključenosti privrede.



Kvalitet i temeljnost pripreme propisa

Radi preciznijeg uvida u postojeće stanje, stepen razvijenosti postojećih mehanizama, kao i uključenost privrednih subjekata u postupku donošenja zakona, osvrnućemo se na statistički proverljive podatke iz prethodne 2015. godine koji govore o kvalitetu pripremljenih propisa u Republici Srbiji. Naime, od 124 usvojena zakona u 2015. godini koji su imali direktan ili posredan uticaj na privredu 77 zakona ispunilo je formalni zahtev i ti zakoni su sadržali Analizu efekata propisa (AEP)⁹, tj. efekti predloženih zakonskih odredbi su detaljno analizirani i obrazloženi. Sa presekom na dan 31. decembar 2015. godine, Republički Sekretarijat za javne politike (RSJP) ocenio je 89 zakona donetih u 2015 godini (bez potvrđivanja međunarodnih ugovora) koji su dostavljeni Sekretarijatu na mišljenje. Od tog broja Sekretarijat je ocenio da 16 nacrtu sadrži analizu, 50 sadrži delimičnu analizu, a da za 19 nacrtu nije bilo potrebno dostaviti analizu. Prema oceni Sekretarijata 4 nacrtu zakona nije sadržalo formalan izveštaj o sprovedenoj analizi.

Rezultati su nešto lošiji, ako se na ovaj podatak doda činjenica da su retki zakoni za koje se sa sigurnošću može znati kakve će troškove i koristi prouzrokovati privredi i građanima. Od 89 nacrtu za koje je RSJP izdao mišljenje, za 19 zakona nije bilo potrebno

⁹ Analiza efekata propisa (AEP) predstavlja metod kojim se analiziraju mogući efekti novih ili izmena i dopuna postojećih propisa. Ovaj metod podrazumeva proces koji se zasniva na nizu koraka kojim se na sistematičan način daje odgovor na pitanje da li će nova regulativa ili izmena postojećih propisa imati željeni efekat. Tokom ovog procesa identifikuju se potencijalni ključni i sporedni efekti koji prate predložene izmene i u slučaju kad je to moguće kvantifikuju se verovatni troškovi primene i poštovanja predloženih propisa koje bi snosili pojedinci i privredni subjekti, kao i troškovi sprovođenja novih ili izmenjenih propisa od strane državnih organa. Pored sistematskog i konzistentnog razmatranja potencijalnih efekata, AEP podrazumeva i informisanje donosioca odluka i zainteresovanih subjekata o rezultatima analize. AEP omogućava da se donose propisi kod kojih su koristi veće od troškova, odnosno da se primeni ona alternativa pri kojoj su troškovi minimalni.

pripremiti analizu, 8 analiza sadrži detaljne procene troškova i koristi, dok još 12 analiza sadrži delimičnu kvantitativnu analizu.

Navedeni kvantitativno proverljivi podaci govore u prilog tome da se AEP vrlo često radi samo formalno i da je potrebno dodatno osmisliti kako da se ovaj proces unapredi.

Javnost u pripremi propisa

Jedan od ključnih elemenata kvalitetnog regulatornog okvira je i postojanje javnosti u toku izrade propisa. Javnost u pripremi i izradi propisa ostvaruje se pravovremenim pružanjem uvida u nacrt zakona, javnim diskusijama i drugim načinima koje omogućavaju da zainteresovane strane uzmu aktivno učešće. U Republici Srbiji predviđeno je da je javna rasprava prilikom pripreme izrade zakona obavezna ukoliko se tim zakonom bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili ako se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Osim navedene obaveze pitanje javne rasprave nije bliže uređeno. Ipak, u nekim slučajevima, iako zvanično nema javne rasprave, ona se suštinski odvija na drugi način (organizovanjem okruglih stolova, javnih skupova, prezentacija, konsultacija sa predstavnicima zainteresovanih strana, i sl.). U praksi ova obaveza ne sprovodi se često na odgovarajući način i interesovanje privrede nije uvek na potrebnom nivou, a interesovanje građana relativno slabo.

Od 124 usvojena zakona¹⁰ u 2015 godini koji imaju značajne efekte na privredu Republike Srbije, prikupljeni podaci ukazuju da je tek negde oko polovine nacrta¹¹ i predloga zakona (ukupno 64) objavljeno na sajtovima resornih ministarstava. Kada govorimo o javnim raspravama dodaćemo da je od 124 zakona bitna za privredu (usvojena tokom 2015 godine) u 42 slučaja reč je o novom zakonu, dok je u 82 slučaja reč o izmenama i dopunama. Od 42 nova zakona u 30 slučaja sprovedna je formalna ili neformalna javna rasprava¹². Od 82 izmene i dopune zakona javna rasprava je organizovana za 17 izmena i dopuna zakona.

¹⁰ Izvor: Regulatorni indeks Srbije 2015/2016, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj

¹¹ Primer dobre prakse iz regiona kada je dostupnost Nacrta zakona u pitanju je Američka privredna komora Mađarske koja je potpisala je strateški sporazum sa Ministarstvom pravde u 2011. godine koji je obnovljen 2014. godine. Prema ovom sporazumu može se dobiti svaki nacrt zakona od interesa za privredu na razmatranje i komentare. Vrlo često ministarstvo inicira dijalog i konsultacije kada smatraju da je to važno i neophodno. Na godišnjem nivou održava se sastanak sa Ministrom, kada se na neki način sumira rad ministarstva za tu godinu - koji se obavlja od strane predstavnika privrede i Regulatorne komisije. To je takođe prilika da se predstavi strateški okvir o očekivanim promenama za naredni period. Više informacija na: <http://www.amcham.hu/committee/regulatory-committee>. Slične sporazume o saradnji, kada su u pitanju zakonodavne aktivnosti, imaju zaključene NBS sa PKS-om i FIC-om u Srbiji.

¹² Činjenica je da u Sloveniji, prvoj članici EU od zemalja bivše SFRJ, nije praksa da Ministarstva pozivaju privatna udruženja da sudeluju u postupku pripreme predloga i donošenja nove regulative. Iako pojedina Ministarstva, koja bolje sarađuju sa udruženjima prosleđuju pozive za učešće u raspravi, to je npr. Ministarstvo finansija ili Ministarstvo rada, AmCham, Zatim komora Nemačke i Austrije nisu uključene u parlamentarne grupe ili odbore, tako, da se uglavnom sve završava na individualnim razgovorima. Jedino postoji razlika kad je u pitanju Privredna komora Slovenije – GZS, koja je državna institucija i učestvuje u radu u većim odborima.

Ovim podacima dodaćemo mišljenje da je javnost u pripremi i donošenju propisa bitno narušena u slučaju hitnog postupka. Današnja realnost da se glas privrede i dalje ne čuje dovoljno dobro potkrepljena je činjenicom da je od 124 zakona koji utiču na poslovno okruženje, čak 77 doneto po hitnom postupku¹³.

Posmatrajući zemlje regiona¹⁴ zaključićemo da se ovakva slika mogla i očekivati s obzirom na to da se hitan postupak često „zloupotrebljava u predpristupnom periodu i periodima finansijske krize.

Ažurnost sprovođenja zakona



U ovom delu skrenućemo pažnju na vrlo bitan aspekt na koji privreda već duže vreme ukazuje, a to je primena usvojenih zakona u punom svom obimu. Da bi se zakon mogao sprovesti potrebno je doneti podzakonske akte. Praksa je pokazala da se podzakonski akti ne donose u propisanim rokovima, tako da se novi zakoni faktički ne

¹³ Izuzetno, zakon može da se donese po hitnom postupku ako se njime uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije. Od redovnog postupka se razlikuje po kraćim rokovima od propisanih za pojedine faze postupka donošenja zakona.

¹⁴ U Sloveniji zakon se samo izuzetno može doneti na osnovu hitnog postupka, kada to zahtevaju interesi bezbednosti ili odbrane države, zbog otklanjanja posledica prirodnih nesreća ili da bi se sprečile teško popravljive posledice za funkcionisanje države. Prema odredbama o hitnom postupku vrši se i ratifikacija međunarodnog ugovora. Hitan postupak se u praksi često zloupotrebljavao, naročito u prepristupnom periodu harmonizacije s propisima EU, a i poslednjih godina zaoštrene finansijske situacije, u predlozima zakona često se upotrebljava argument „teško popravljive posledice za funkcionisanje države“. Time ne samo da se ne poštuju odredbe u vezi s raspravom o zakonu, već predlagač izbegava i postupak koji je propisan Rezolucijom o normativnoj delatnosti.

U Hrvatskoj je Poslovnikom Sabora propisano da se zakon, u izuzetnim slučajevima, može doneti i po hitnom postupku, kada to zahtevaju (a) interesi odbrane i drugi naročito opravdani državni razlozi i (b) kada je to nužno radi sprečavanja ili otklanjanja većih poremećaja u privredi. Hitni postupak može se na zahtev predlagača zakona primeniti i na (c) zakone koji se donose u postupku usklađivanja s propisima EU. Odluka o primeni hitnog postupka donosi se pri određivanju dnevnog reda odnosno njegove dopune. Zahtev zastupnika moraju potpisati najmanje 25 zastupnika, a predlog može podneti i klub zastupnika koji ima najmanje 15 zastupnika. Kod hitnog postupka objedinjava se prvo i drugo čitanje, čime se skraćuje celokupan proces donošenja zakona. Izuzetno veliki broj zakona donet je po hitnom postupku. U protekla dva saziva Sabora (2003–2011), od 1.383 doneta zakona njih čak 1.140, tj. 82,4% doneto je primenom odredaba o hitnom postupku, čime je on postao redovni način donošenja zakona. To je znatno degradiralo zakonodavni postupak i onemogućilo suštinsku raspravu i demokratsku kontrolu zakonodavnog procesa.

mogu u potpunosti primeniti. S obzirom da istovremeno stari zakoni prestaju da važe, pravna nesigurnost koju takva situacija stvara ima značajne ekonomske posledice.

Kako bi podstakli javno privatni dijalog na ovu temu, NALED od 2010. godine kroz Barometar podzakonskih akata prati u kojoj meri se sprovođenje zakona omogućava pravovremenim usvajanjem podzakonskih akata.

Kroz bazu se u prethodnoj 2015. godini pratilo 26 zakona¹⁵ koji su doneti u proteklih pet godina i predviđaju donošenje podzakonskih akata. Na osnovu detaljne analize zakonskih odredbi formirana je lista od 461 podzakonskog propisa (uredbi, pravilnika, odluka) koje je bilo (ili je još uvek) neophodno doneti kako bi se obezbedilo sprovođenje zakona i izbegla arbitrarnost u primeni. Od 461 akata u 2015. godini bilo je moguće doneti 200 akata (kada se oduzmu doneti akti i akti kojima nije istekao rok), ali je doneto samo 68. (trećina predviđenih).

Dakle od 461, čak 222 podzakonska akta su usvojena posle roka i prosečno kašnjenje je preko 300 kalendarskih dana.

Regulatorno opterećenje

Jedan od najčešće navođenih ciljeva i potreba za uspostavljanjem JPD-a u poslednjih nekoliko godina u Srbiji je bilo pojednostavljanje i „pojeftinjenje“ svakodnevnog poslovanja. To se pre svega odnosi na administrativne troškove i visinu neporeskih nameta koje privreda plaća. Sveobuhvatno merenje administrativnih troškova u Republici Srbiji, odnosno studija USAID Projekta za bolje uslove poslovanja¹⁶, na osnovu obračuna administrativnih troškova preko 200 najznačajnijih administrativnih procedura korišćenjem metoda standardnog troška iz 2015 godine, utvrdila je da administrativni troškovi u Srbiji iznose između 2.88-3.40% BDP-a. Reč je o troškovima nastalim usled nametanja određenih obaveza, pri čemu ti troškovi nisu samo troškovi nastali angažovanjem trećih lica, već i troškovi gubitka vremena zaposlenih, i drugi troškovi nastali kako bi se odgovorilo na specifični administrativni zahtev. Na osnovu merenja u drugim zemljama uzimamo da se procenat administrativnih troškova kreće u intervalu od 2% do 5% BDP-a. Srbija je u periodu od 2010. godine do kraja 2014. godine uspela da smanji nivo administrativnih troškova za 15%. U poređenju sa drugim zemljama (prema istraživanjima koja su sprovedena tokom proteklih godina administrativno opterećenje u Austriji iznosilo je 2,8%, Češkoj 2,9%, Danskoj 2,1%, Holandiji 1,7%, Grčkoj 2,3%, Kipru, 4,38%). Srbija je počela sa smanjenjima, ali je potrebno još napora kako bi se ostvario cilj od 25% smanjenja administrativnog opterećenja¹⁷ (koliko je iznosio planirani procenat smanjenja u EU).

¹⁵ Uzeti su u obzir pre svega, zakoni koji imaju najveći uticaj na poslovno okruženje.

¹⁶ www.bep.rs

¹⁷ Prema NALED-ovoj studiji i registru neporeskih i parafiskalnih formi u Republici Srbiji, a na osnovu podataka dobijenih od Uprave za trezor, ukupan iznos za 20 najvećih neporeskih obaveza iznosio je 71,83 milijarde dinara (u 2014. godini država je po osnovu 20 najizdašnjih nameta prihodovala ukupno 76,3 milijardi dinara). U

Najznačajnije uštede bi mogle tek da uslede sa podsticanjem JPD-a koji će dovesti do pripreme i primene novih propisa u oblasti računovodstva i revizije, E- poslovanja (e-porezi, e-plaćanja itd) itd.

Dostupnost informacija

Privrednim subjektima treba pružiti informacije u vezi primene propisa kako bi mogli normalno da obavljaju privrednu aktivnost. Dostupnost informacija i brzina odgovora na upit privrednog subjekta nekada imaju izuzetno veliku važnost.¹⁸ Kako bi testirali u praksi ovu temu, Ministarstvima je poslat e-mail u kom smo postavili pitanje u vezi osobe kojoj se možemo obratiti kako bi zatražili zvanično mišljenje na propis iz nadležnosti ministarstva. Pitanje je postavljeno tako da svako može jednostavno da odgovori na njega. Reč je o uobičajenoj tehnici poznatoj pod nazivom „mystery shopper“ koja se koristi od strane kompanija koja se bave istraživanjem tržišta, ali i organizacija koje kontrolišu rad javne uprave. Od 16 ministarstava odgovor je dobijen od sedam.

Svim ministarstvima obratili smo se sa sličnim upitom, ali je ovoga puta poslat zahtev za pristup informacijama od javnog značaja¹⁹. Od ministarstava smo tražili da nam dostave informacije koliko zahteva za izdavanje zvaničnog mišljenja su dobili u toku 2015. godine, kao i koliko zvaničnih mišljenja su izdala po osnovu primljenih zahteva. Od 16 ministarstava kojima je poslat zahtev, dobijen je odgovor od 13. Evidentno je da je u odnosu na upit putem mejla, dobijeno duplo više odgovora kada je pitanje postavljeno po osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ovo pokazuje da se i dalje ipak poštuje samo forma i da je potrebno dodatno graditi dijalog za uspostavljanje obostranog poverenja i razmene informacija²⁰.

Organizacioni oblici javno privatnog dijaloga

U ovom delu osvrnućemo se na do sada uspostavljene oblike/mehanizme JPD-a. Neki od njih su aktivni, neki imaju manje ili više uspeha u radu, a neki faktički više ne postoje.

odnosu na BDP izražen u tekućim cenama za 2015. godinu, učešće iznosi 1.96% (u 2014. godini učešće je bilo na skoro istom nivou 1.97%).

¹⁸ Naročito u situacijama kada je primena novih propisa predviđena u kratkom roku ili zahteva tehnološke i IT promene procesa (proizvodnje, prodaje, računovodstva itd.)

¹⁹ Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ("Službeni glasnik RS", br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010)

²⁰ Na osnovu uvida u web prezentacije ministarstava i regulatornih tela može se primetiti da sve stranice sadrže propise koji se mogu preuzeti, da institucije redovno ažuriraju informatore o radu i da postoje adekvatni kontakti. Kada su u pitanju ovi parametri može se zaključiti da je informativnost zvaničnih web stranica na zadovoljavajućem nivou.

1) Socijalno-ekonomski savet²¹

Savet je osnovan Zakonom o Socijalno-ekonomskom savetu („Službeni glasnik RS“, broj 125/04), a započeo je sa radom 2005. godine. Savet ima 18 članova, i to po šest predstavnika Vlade, reprezentativnih sindikata i reprezentativnih udruženja poslodavaca, koji se imenuju na četiri godine. Savet je osnovan da bi se uspostavio i razvio socijalni dijalog o pitanjima značajnim za ostvarivanje ekonomskih i socijalnih sloboda i prava čoveka, materijalnog, socijalnog i ekonomskog položaja zaposlenih i poslodavaca i uslova njihovog života i rada, razvoja kulture pregovaranja, podsticanja mirnog rešavanja kolektivnih radnih sporova, razvoja demokratije i izdavanja časopisa, brošura i drugih publikacija iz delokruga svog rada. Savet razmatra pitanja: razvoja i unapređivanja kolektivnog pregovaranja, uticaja ekonomske politike i mera za njeno sprovođenje na socijalni razvoj i stabilnost, politike zapošljavanja, politike zarada i cena, konkurencije i produktivnosti, privatizacije i druga pitanja strukturnog prilagođavanja, zaštite radne i životne sredine, obrazovanja i profesionalne obuke, zdravstvene i socijalne zaštite i sigurnosti, demografskih kretanja i druga pitanja u skladu sa aktima Saveta. Isto tako, zauzima stavove o pitanjima koja razmatra i dostavlja ih Vladi. Za zauzimanje stavova potrebna je saglasnost svih članova Saveta. Takođe, Savet razmatra nacrt zakona i predloge drugih propisa značajnih za ekonomski i socijalni položaj zaposlenih i poslodavaca i o njima daje mišljenje. Mišljenje se dostavlja ministarstvu nadležnom za određenu oblast koje je pripremalo zakon, odnosno drugi propis. Ministarstvo je dužno da u roku od 30 dana od dana dostavljanja mišljenja obavesti Savet o svojim stavovima. Ako ministarstvo ne prihvati mišljenje, Savet može mišljenje da dostavi Vladi.²²

Socio-ekonomski savet je održao 9 sednica²³ u toku 2015. godine i raspravljao o većem broju pitanja. Izdvojićemo zakone koji su dostavljeni na mišljenje Savetu:

1. *Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti*
2. *Nacrt zakona o uslovima za upućivanje zaposlenih na privremeni rad u inostranstvo i njihovoj zaštiti*
3. *Nacrt zakona o zdravstvenoj zaštiti i zdravstvenom osiguranju vojnih osiguranika*
4. *Nacrt zakona o sistemu plata zaposlenih u javnom sektoru*

Pojedini primeri Zakona iz delokruga rada Saveta, koje Vlada nije dostavila Savetu na mišljenje su sledeći:

1. *Zakon o načinu određivanja maksimalnog brojan zaposlenih u javnom sektoru*
2. *Zakon o inspekcijском nadzoru*

²¹ www.socijalnoekonomskisavet.rs

²² Izvor: Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji

²³ Izveštaj o radu dostupan na stranici saveta

www.socijalnoekonomskisavet.rs/cir/doc/izvestaj%20sesrs2015.pdf

3. Zakon o budžetu Republike Srbije za 2016. godinu

4. Zakon o zadrugama

5. Zakon o privrednim komorama

2) Savet za mala i srednja preduzeća, preduzetništvo i konkurentnost

Odlukom o obrazovanju saveta za mala i srednja preduzeća, preduzetništvo i konkurentnost ("Službeni glasnik RS", br. 43/2015) i zvanično je formiran savet²⁴ sa ciljem da se obezbedi efikasna koordinacija aktivnosti na sprovođenju Strategije za podršku razvoju malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti ("Službeni glasnik RS", br. 35/2015)

Stvaranje uslova za razvoj sektora malih i srednjih preduzeća zahteva široko angažovanje velikog broja ministarstava i organa državne uprave, kao i privrednika i stručnih udruženja. Uspešnost sprovođenja Strategije zavisiće najviše od spremnosti svih zainteresovanih strana da preuzmu inicijativu i odgovornost za sprovođenje planiranih mera.

Strategija za podršku razvoju je usmerena na unapređenje poslovnog okruženja, pristupa izvorima finansiranja i novim tržištima, razvoj ljudskih resursa, jačanje održivosti i konkurentnosti i promociju i podsticaj socijalnom preduzetništvu i preduzetništvu kod žena i mladih.

3) Savet za regulatornu reformu

Savet je obrazovan Odlukom o obrazovanju Saveta za regulatornu reformu privrednog sistema („Službeni glasnik RS”, br. 41/03 i 113/04) sa zadatkom da, između ostalog, daje prethodna mišljenja nadležnim odborima Vlade o tome da li obrazloženja nacrta zakona, drugih propisa i opštih akata i predloga akata koje donosi Vlada treba da sadrže analizu efekata i, ako treba, da li analiza efekata sadrži sva potrebna objašnjenja.

Savet je obrazovan kao povremeno telo Vlade, a kako bi se obezbedilo funkcionisanje Saveta i uvažavanje mišljenja koje izdaje Savet, intencija Vlade je bila da se za rukovodioce tog tela, odnosno predsednike imenuju lica sa velikim autoritetom u Vladi, a za ostale članove Saveta predstavnike regulatornih tela na što je moguće višem nivou. Iz tog razloga može se konstatovati da je Savet je obrazovan pre svega kao političko telo.

Administrativno – tehničku potporu Savetu daje ministarstvo nadležno sa poslove privrede, odnosno Sekretarijat Saveta, koji obavlja poslove obrade i pripreme materijala za sednice Saveta, kao i druge stručne poslove za potrebe Saveta. Kako bi se izbegla blokada regulatornih aktivnosti, postepeno su se ažurirali kriterijumi u kvalitativnom smislu za ocenu nivoa sprovođenja AEP, a imajući u vidu trenutne profesionalne i tehničke kapacitete regulatornih tela. Kriterijumi su bili ažurirani maksimalnom dinamikom koju su regulatorna tela mogla da postignu. U tom smislu je Savet, od samog

²⁴ Više informacija na <http://www.privreda.gov.rs/mala-i-srednja-preduzeca-2/>

početka svog rada, pored negativnih i pozitivnih mišljenja izdavao i „uslovno pozitivna mišljenja”, u kojima je regulatornim telima ukazivao na propuste i rešenja koja mogu imati negativne efekte i pozivao ih da ta rešenja preispitaju. Istovremeno ih je kroz mišljenja edukovao o tome šta sve podrazumeva postupak sprovođenja AEP. Na taj način je s jedne strane otklonjena opasnost od blokade regulatornog procesa, a s druge strane, uspostavljen je sistem odgovornosti regulatornih tela za efekte propisa koje predlažu, pošto im je pre usvajanja propisa ukazano na propuste i rizike takve odluke.

Projekat AEP je podržala Vlada kraljevine Švedske donacijom Republici Srbiji, na osnovu koje je otpočela realizacija četvorogodišnjeg projekta implementacije analize efekata propisa - unapređenje efikasnosti i transparentnosti u zakonodavnom procesu, koji se sprovodi preko Svetske banke. Projekat je realizovan u okviru tadašnjeg Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja. Savet je imao oročeno dejstvo i poslove saveta je zatim delimično preuzela novoformirana Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, a danas su poslovi kancelarije u nadležnosti Republičkog Sekretarijata za javne politike.

4) Savez za fer konkurenciju

Primer uspešno sprovedene inicijative i javno privatnog dijaloga je usvajanje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije. Naime, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj i društveno odgovorne kompanije, najveći poslodavci i poreski obveznici u Srbiji, formirali su u aprilu 2014. godine Savez za fer konkurenciju. Osnivači Saveza su lideri 15 kompanija, koje plaćaju više od 350 miliona EUR poreza godišnje i zapošljavaju više od 17.000 radnika.

Cilj Saveza je da pomogne Vladi u definisanju i sprovođenju konkretnih mera i politika za uspostavljanje fer konkurencije i suzbijanje sive ekonomije, ali i kreiranje i jačanje svesti šire i stručne javnosti o uzrocima i posledicama nelegalnog poslovanja i trgovine.

Na inicijativu Saveza za fer konkurenciju Vlada Republike Srbije je obrazovala Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije čiji je zadatak da koordinira rad organa državne uprave i usmerava njihove aktivnosti na pripremi i implementaciji nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije. Izabrani predstavnici Saveza za fer konkurenciju su imenovani i za članove koordinacionog tela.

Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 17. decembra 2015. godine usvojila Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije²⁵ pokrenut na inicijativu Saveza za fer konkurenciju, sa osnovnim ciljem smanjenja učešća sive ekonomije u BDP Republike Srbije sa 30,1% na 26,7%, realizacijom sledećih posebnih ciljeva:

- 1) *Efikasniji nadzor nad tokovima sive ekonomije;*
- 2) *Unapređenje funkcionisanja fiskalnog sistema;*

²⁵ Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije dostupan je na adresi http://www.naled-serbia.org/upload/Document/File/2016_01/Nacionalni_program_za_suzbijanje_sive_ekonomije.pdf

- 3) Smanjenje administrativnog i parafiskalnog opterećenja za privredu i građane;
4) Podizanje svesti građana i privrede o značaju suzbijanja sive ekonomije i motivacija za poštovanje propisa.

5) Zajedničke Radne grupe

Primer dobre prakse za aktivno uključanje privrede u postupak izmene zakona je formiranje *Zajedničke radne grupe za unapređenje pozicije Srbije na Doing business listi* (Odluka je objavljena u "Službenom glasniku RS", br.140/2014 od 22.12.2014. godine, a stupila je na snagu 30.12.2014). Radna grupa je osnovana 20. decembra 2014. godine. U proces izrade Akcionog plana za unapređenje pozicije Srbije na listi Svetske banke uključeni su predstavnici privrede koji su zainteresovani da daju komentare i predloge za unapređenje u svakoj od 10 oblasti. U pripremi akcionog plana podjednaku ulogu imaju privreda i Vlada (predstavnici ministarstava koji u pojedinim segmentima izrade Akcionog plana učestvuju). Stručnu i tehničku pomoć u koordinaciji aktivnosti i pripremi finalnih dokumenata pružaju Republički sekretarijat za javne politike. Ovakav pristup omogućava donosiocima odluka, da uz potpunu koordinaciju sa privredom i poslovnim asocijacijama, unaprede uslove poslovanja i poziciju Srbije na listi Svetske banke, utičući paralelno na izmenu regulative, ali i bolju implementaciju propisa u praksi. Prvi rezultati već su vidljivi bili u godišnjem izveštaju Svetske banke za 2015. godinu o lakoći poslovanja, gde je Srbija zauzela 59. mesto od 189. zemalja²⁶.

6) Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor²⁷

Kao još jedan primer zajedničke radne grupe, istaćićemo da je Odlukom o obrazovanju ("Službeni glasnik RS", broj 66 od 27. jula 2015.) formirana je Koordinaciona komisija, za usklađivanje, odnosno koordinaciju inspeksijskog nadzora u Republici Srbiji.

Poslovi i zadaci komisije su da :

- daje mišljenje na predloge planova inspeksijskog nadzora, koje dostavljaju inspekcije;
- inicira mere i daje smernice i daje uputstva za unapređenje koordinacije inspekcija i delotvornosti inspeksijskog nadzora;
- zauzima stavove u cilju ujednačavanja inspeksijske prakse;
- daje inicijative za finansiranje, tehničku opremljenost i obuke inspektora;
- daje mišljenje na inspeksijske propise, kontrolne liste i druge relevantne dokumente;
- pruža obaveštenja o nadležnostima inspekcija.

²⁶ S obzirom na to da smo u prethodnoj godini zauzimali 68. poziciju od 189 zemalja evidentan je napredak na listi Svetske banke. Metodologija *Doing business* indeksa je u prethodnoj godini izmenjena, pa je i retroaktivno promenjena pozicija Republike Srbije za prošlu godinu (prema staroj metodologiji prošlogodišnji rang je 91, a prema novoj 68), te je prema tome realno ostvaren napredak od 9 mesta.

²⁷ www.inspektor.gov.rs

Komisija se sastoji od:

- **Odbora za koordinaciju inspeksijskog nadzora**, koga čine rukovodioci u inspekcijama (operativni nivo). Odbor ima 15 članova: predsednik, zamenik i 13 članova, koji imaju zamenike.
- **Saveta**, koga čine ministri (politički nivo). Savet ima 12 članova: predsednik, zamenik i 10 članova (ministri). Savet odobrava važnije odluke Odbora: mišljenja na planove inspekcija, smernice i uputstva, inicijative za unapređenje rada inspekcija.

Zakonom o inspeksijskom nadzoru („Službeni glasnik“, broj 36/15) u članu 12. stav 7. propisano je da se u okviru Koordinacione komisije obrazuju radne grupe i stručni timovi za određenu oblast, odnosno određena pitanja inspeksijskog nadzora. Radnom grupom, odnosno stručnim timom rukovodi član Koordinacione komisije, a u radu radne grupe, odnosno stručnog tima mogu učestvovati predstavnici inspekcija koje nemaju članove u sastavu Koordinacione komisije, imalaca javnih ovlašćenja, udruženja, komora i drugih asocijacija, naučnih i obrazovnih ustanova, kao i drugih organizacija čiji je rad povezan sa sistemom i poslovima inspeksijskog nadzora.²⁸

7) Ekonomski kokus²⁹

Ekonomski kokus Narodne skupštine Republike Srbije osnovan je novembra meseca 2014. godine sa ciljem da aktivno doprinese poboljšanju uslova za ekonomski razvoj i poslovanje u Srbiji. Ekonomski kokus radi na unapređenju privrednog ambijenta Srbije kroz zagovaranje institucionalnih reformi uz aktivno učešće i saradnju sa privredom, poslovnim asocijacijama, opštinama i građanima.³⁰

Ekonomski kokus/ parlamentarnu grupu, prvu te vrste u Srbiji, u prvom sazivu činilo je 12 poslanika iz 8 stranaka (SNS, JS, SPS, SPDS, DS, Nova Srbija, SDS i SVM). Rad Kokusa je javan pa se sastancima i radu kokusa mogu prisustvovati svi poslanici Narodne skupštine koji podržavaju zacrtane ciljeve dok u statusu posmatrača mogu da učestvuju premijer, ministri, zaposleni u ministarstvima, stručnjaci, predstavnici relevantnih nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, privrede i nezavisnih institucija.

²⁸ Sastav Radnih grupa i koordinacionih timova je takav da su članovi i predstavnici privrede, preko poslovnih asocijacija i udruženja. Sastav radnih grupa dostupan na adresi <http://inspektor.gov.rs/#/item/1/o-koordinacionoj-komisiji>

²⁹ www.parlament.gov.rs/ekonomski

³⁰ Članom 10. Statuta o radu ekonomskog kokusa definisano je da se u statusu posmatrača učešće u radu Ekonomskog kokusa može odobriti:

- Predstavnicima relevantnih nevladinih organizacija i stručnjacima,
- Predstavnicima strukovnih udruženja, privrede i drugih nezavisnih institucija koji se bave ekonomskim temama

Ključne aktivnosti Ekonomskog kokusa su usmerena na:

- Obezbeđenje da se pitanja vezana za ekonomski razvoj pominju u svim relevantnim parlamentarnim debatama i odlukama;
- Podnošenje amandmana na predloge zakona kako bi se podržavali ciljevi regulatorne reforme;
- Učestvovanje u izradi zakonskih rešenja, javnim slušanjima, debatama i prezenacijama koja se tiču ekonomskog razvoja;
- Saradnju sa organizacijama, stručnjacima i privrednicima, u cilju unapredjenja zakonskih rešenja ili realizacije projekata u vezi sa ekonomskim razvojem;
- Iniciranje izveštaja od strane Narodne skupštine, Vlade i ministarstava o pitanjima i zakonskim rešenjima koja se odnose na ekonomski razvoj.

U prvoj godini rada i više od 30 organizovanih sastanaka i radnih poseta, Ekonomski kokus u saradnji sa privredom i poslovnim asocijacijama amandmanima je unapredio Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o energetici, Zakon o inspeksijskom nadzoru, Zakon o izvršenju i obezbeđenju i druge zakone. Podneti su i amandmani na Zakon o zaštiti od požara, a prihvaćena rešenja omogućila su da naša zemlja dobije efikasniju i kvalitetniju proceduru izdavanja građevinskih dozvola i sa pravom se može očekivati da će se u narednoj godini dodatno popraviti pozicija na Doing business listi Svetske banke u ovom segmentu.

8) Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom³¹

Vlada je 2011. osnovala Kancelariju za saradnju s civilnim društvom. Posle višegodišnjeg zagovaranja od strane organizacija civilnog društva uspostavljen je institucionalni mehanizam za podršku i razvoj civilnog dijaloga između institucija Vlade i organizacija civilnog društva. Pod civilnim dijalogom podrazumeva se institucionalizovana komunikacija između organizacija civilnog društva i organa vlasti, suštinsko uključivanje civilnog društva u procese donošenja odluka kao i razmena mišljenja i stavova ravnopravnih partnera u konstruktivnom dijalogu. Značaju novog mehanizma dodatno doprinosi i definicija civilnog društva kojom se obuhvataju ne samo udruženja građana/ki već i mediji, sindikati i poslodavci kao socijalni partneri i ostali neophodni važni društveni akteri koji partnerski učestvuju u daljim procesima reformi i izgradnje međusobnog poverenja u procesima demokratizacije institucija i društva uopšte.

Na zvaničnoj stranici Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom na stranici podsticajno okruženje³² mogu se videti sve inicijative za izmenu regulatornog okvira koje je kancelarija prosledila nadležnim institucijama, a koje su unapred usaglašene sa stavovima organizacija civilnog društva i/ili poslovnom zajednicom.

³¹ www.civilnodrustvo.gov.rs

³² www.civilnodrustvo.gov.rs/podsticajnookruzenje

Od svog osnivanja do danas, Kancelarija za saradnju sa civilnim društvom delimično je ostvarila rezultate u određenim aspektima svoga rada, kreirajući elemente podsticajnog okruženja za održivi razvoj organizacija civilnog društva i poslovnih asocijacija.

Ključne aktivnosti u kojima su ostvareni određeni rezultati su upućivanja inicijativa za izmenu zakona i podzakonskih akata, učestvovanja u radnim grupama za pisanje propisa, aktivne saradnja u pripremi i praćenju sprovođenja nacionalnih strateških dokumenata, organizovanje redovnih sektorskih sastanaka organizacija civilnog društva sa donosiocima odluka, uspostavljanje saradnje sa vladinim institucijama u regionu Zapadnog Balkana i podizanje kapaciteta organizacija u procesu pristupanja za članstvo u Evropskoj uniji.

9) Privredni saveti

U proteklih 5 godina u gradovima i opštinama širom Srbije formirani su Privredni saveti. Osnovni cilj saveta je stvaranje što boljeg privrednog ambijenta koji će imati savetodavnu ulogu i biti sprega između privrednika i lokalne samouprave.

Uobičajeni zadaci Privrednih saveta, koji garantuju da je privreda aktivni učesnik lokalnog zakonodavnog procesa su:

- Da prati donošenje i promenu strategije i planova privrednog razvoja;
- Da prati sprovođenje planova i programa lokalnog ekonomskog razvoja;
- Da daje inicijative vezane za ekonomski razvoj i mišljenje o prioritetnim projektima lokalnog ekonomskog razvoja i planu kapitalnih investicija;
- Da prati aktivnosti na promovisanju privrednih potencijala opštine;
- Da daje predloge za unapređenje rada opštinske uprave, javnih preduzeća, ustanova, organizacija i službi čiji je osnivač opština, radi poboljšanja uslova za privređivanje u opštini;
- Da obaveštava opštinsko veće da se određenim predlogom odluke ili drugog akta utiče na položaj privrednih subjekata, a naročito ako se radi o programima podrške privrede, odnosno o izmeni politike javnih prihoda.

Primer uspešnog organizovanja privrede na lokalnom/opštinskom nivou, kroz privredne savete i udruživanje privrede su i rezultati koje je postigao Zrenjaninski poslovni krug – ZREPOK³³, poslovno udruženje osnovano 1. decembra 2009. godine sa zadatkom da okupi najuglednije i poslovno najuspešnije ljude, koji su za mesto življenja i centar svojih poslovnih aktivnosti izabrali region čiji je administrativni, kulturni, sportski i privredni centar grad Zrenjanin. Uspešni primeri komunikacije sa Gradskom administracijom se mogu videti u knjizi problema za privređivanje³⁴ koju ZREPOK priprema svake godine.

³³ www.zrepok.rs

³⁴ www.zrepok.rs/userfiles/Zrenjaninska%20SIVA%20KNJIGA%202013.pdf

10) Nacionalni Savet za konkurentnost³⁵

Savet je pokrenut donošenjem odluke o Osnivanju Nacionalnog saveta za konkurentnost ("Sl. glasnik RS", br. 12/2008). Zadaci Nacionalnog saveta bili su: analiza postojećeg stanja; predlaganje Godišnjeg programa unapređenja konkurentnosti privrede Republike Srbije; priprema i predlaganje Strategije konkurentnosti privrede Republike Srbije; praćenje sprovođenja usvojenih mera; jačanje saradnje u oblasti unapređenja konkurentnosti; uspostavljanje saradnje sa međunarodnim institucijama koje se bave analizom i merenjem konkurentnosti.

Za predsednika Nacionalnog saveta imenovan je tadašnji potpredsednik Vlade Božidar Đelić, a članove su činili ministri, predstavnici akademske zajednice, privredne komore i predstavnici velikog broja poslovnih asocijacija. Nacionalni savet, u cilju efikasnijeg obavljanja svojih poslova mogao je obrazovati stručne timove i radne grupe, angažovati eksperte i koristiti stručnu pomoć odgovarajućih međunarodnih organizacija i institucija koje imaju projekte vezane za konkurentnost. Nacionalni savet se obrazuje na period od pet godina.

Na predlog Nacionalnog saveta za konkurentnost, Vlada Republike Srbije je 21. januara 2010. godine usvojila mere za unapređenje konkurentnosti Republike Srbije u 2010. godini. Predviđeno je ukupno 38 mera u oblasti infrastrukture, energetske efikasnosti, efikasnosti tržišta dobara i tržišta rada, zatim razvoja ljudskog kapitala i inovacija kao i unapređenja efikasnosti javne uprave. Radilo se o merama kojima se otklanjaju administrativne prepreke poslovanju i obezbeđuje delotvornije sprovođenje zakona, izradom nedostajućih podzakonskih akata ili jačanjem transparentnosti državnih institucija. Faktički, Savet je neaktivan od polovine 2011. godine.

11) Nacionalni konvent o Evropskoj uniji - NKEU³⁶

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji (NKEU), predstavlja stalno telo u okviru kojeg se vodi tematski strukturirana debata predstavnika državne administracije, političkih partija, nevladinih organizacija, stručnjaka, privrede, sindikata i profesionalnih organizacija, o pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

NKEU je kao model preuzet iz Slovačke u kojoj funkcioniše od 2001. godine. Prilagođen okolnostima integracije Srbije, Konvent je od 2006. godine pratio tok pregovora o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), a kasnije najvažnije teme u procesu pridruživanja Srbije EU.

³⁵ www.konkurentnasrbija.gov.rs/

³⁶ www.eukonvent.org

Otvaranjem pregovora o pristupanju sa EU, otvara se i mogućnost da se Konvent uspostavi kao posebna platforma prilagođena novoj fazi odnosa Srbije i EU koja treba da omogući:

- *redovne konsultacije tela, organa i institucija Republike Srbije sa zainteresovanim stranama: civilnim društvom, lokalnim samoupravama i predstavnicima privrede u procesu pregovora i u njegovim različitim fazama;*
- *definisane preporuke i mišljenja na pregovaračke pozicije Srbije, kao i praćenje ispunjavanja uslova za članstvo u različitim sektorima;*
- *transparentan i otvoren dijalog tokom analitičkog pregleda (skriniga), izrade pregovaračkih pozicija, pregovora, kao i tokom praćenja sprovođenja reformi i preuzetih obaveza tokom pregovora, bolje i kvalitetnije informisanje javnosti o procesu pristupanja, o pregovorima i posledicama (obaveze različitih grupa, privrede, građana, itd.).*

NKEU je pre svega uspostavljen kao telo za posebnu saradnju Narodne skupštine Republike Srbije i civilnog društva u procesu pristupnih pregovora, u skladu sa dobrom praksom strateške saradnje civilnog društva sa najvišim zakonodavnim telom u zemlji i izabranim predstavnicima građana, koja je uspostavljena Rezolucijom Narodne skupštine iz 2004. godine i potvrđena rezolucijom iz 2013. godine.

U skladu sa principom obaveznosti konsultovanja civilnog društva u izradi zakonskih i strategijskih dokumenata koji je propisala Vlada Republike Srbije, NKEU je svojom strukturom i načinom rada pogodna platforma za saradnju i konsultacije sa Vladom i njenim telima zaduženim za pregovore o članstvu sa EU (Pregovarački tim, pregovaračke Radne grupe). Princip saradnje između državnih organa i organizacija civilnog društva baziran je na Deklaraciji Komiteta ministara Saveta Evrope o kodeksu dobre prakse³⁷ za učešće građana u procesu donošenja odluka.

12) Sektorske organizacije civilnog društva – SEKO mehanizam³⁸

Kancelarija za evropske integracije (SEIO) pokrenula je 2011. godine projekat za jačanje saradnje između vladinog i nevladinog sektora i aktivnije uključivanje organizacija civilnog društva u planiranje razvojne pomoći, posebno programiranje i praćenje korišćenja instrumenata prepristupne pomoći (IPA fondovi).

³⁷ *Vlada Republike Srbije svoju saradnju sa organizacijama civilnog društva, u skladu sa tim, gradi na sledećim principima: aktivno učešće organizacija civilnog društva u svim fazama donošenja propisa, uzajano poverenje, otvorenost i odgovornost, delotvornost i efikasnost, ekonomičnost i blagovremeno informisanje.*

³⁸ www.sekomehanizam.org

Prvi cilj programa je bio razvijanje mehanizma komunikacije i saradnje SEIO i nevladinog sektora koji omogućava efikasnu razmenu informacija u procesu planiranja razvojne pomoći, posebno programiranja i praćenja korišćenja Instrumenta za pretpristupnu pomoć;

Drugi cilj je bio razvijanje mehanizma komunikacije i konsultacija između SEKO i mreže organizacija oko SEKO u vezi sa planiranjem razvojne pomoći, posebno programiranjem i praćenjem korišćenja Instrumenta za pretpristupnu pomoć.

Iako su očekivani rezultati u radu SEKO mehanizma, koji je okupio znatan broj organizacija civilnog društva³⁹, predvideli značajno razvijen javno privatni dijalog u oblasti evropskih integracija stiže se utisak da potencijal ovog mehanizma nije dovoljno iskorišćen. Osim uključivanje stavova šireg foruma civilnog društva koji su usaglašeni i integrisani u finalne dokumenta Kancelarija za Evropske integracije vidljiviji rezultati nisu prepoznati u dosadašnjem periodu rada.

Primeri mehanizama koje poslovne asocijacije koriste za iniciranje izmene propisa

U Republici Srbiji postoji više poslovnih asocijacija koje u svom članstvu okupljaju predstavnike privrede i koje u cilju unapređenja privrednog ambijenta na različite načine i mehanizme kroz uspostavljanje JPD-a pomažu u definisanju regulatornih prioriteta i zakonskih rešenja od značaja za privredu. Pomenućemo samo neke od mehanizama kao primer:

1. Bela knjiga⁴⁰ – Savet stranih investitora (FIC)

Objavljuje se od 2003. godine sa ciljem da omogući uklanjanje nepotrebnih prepreka i za poslovanje u Srbiji, što omogućava bolji priliv investicija. Ona daje pregled trenutnog stanja zakonodavnog procesa u velikom broju oblasti od ukupnog pravnog okvira, korporativnog prava, zaštite konkurencije, poreza itd. Sa akcentom na pažnju i pitanja koja treba rešiti Bela knjiga kroz praktične preporuke za poboljšanje poslovne klime stavlja naglasak na dalji napredak Srbije ka integraciji u Evropsku uniju, reforme infrastrukture, razvoj slobodnog tržišta i sprovođenje zakona.

2. Siva knjiga⁴¹ – NALED

Od juna 2008. godine, osam meseci pre nego što je Vlada Republike Srbije inicirala svoju Sveobuhvatnu reformu propisa, NALED je pokrenuo kampanju „Iz lavirinta” sa idejom da uz pomoć i aktivno učešće malih i srednjih preduzeća kao i velikih kompanija iz Srbije identifikuje administrativne prepreke i procedure koje

³⁹ *Seko mehanizam detaljno možete upoznati kroz brošuru dostupnu na adresi www.seio.gov.rs/upload/documents/publikacije/upoznajte_seko.pdf*

⁴⁰ *www.fic.org.rs/projects/white-book/white-book.html*

⁴¹ *www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Siva%20knjiga%207.pdf*

nepotrebno opterećuju privredu i pronađe najjednostavnija rešenja za njihovo prevazilaženje.

Od pokretanja inicijative do danas, Siva knjiga je uz izvesna unapređenja doživela osam izdanja u kojima je obrađeno 150 preporuka od 500 pristiglih predloga za ukidanje ili pojednostavljenje birokratskih procedura. Možemo reći da je trećina od ukupno obrađenih predmeta (47) rešena dok je još 1/5 (31) preporuka delimično rešena.

Iako i „Bela“ i „Siva“ knjiga predstavljaju dobar mehanizam za iniciranje izmene propisa i pokretanje regulatorne reforme u određenoj oblasti, čini nam se da još uvek postoji dosta problema u komunikaciji sa donosiocima odluka. Naime ovi dokumenti/alati u kojima se neretko iz godine u godinu sugerišu slične ili iste preporuke, ne sadrže zvaničan stav ministarstva ili drugog nadležnog organa o navedenim problemima.

To znači da ne postoji sveobuhvatan pristup koji bi inicirao pokretanje šire regulatorne reforme, već se inicijative rešavaju ad hoc u zavisnosti od datog momenta, aktuelnosti teme i snage „lobi“ grupe kojoj je u interesu da se utiče na određenu izmenu propisa.

3. Web stranica Republičkog Sekretarijata za javne politike

Pored mehanizama poslovnih asocijacija i javni sektor je pokrenuo jedan mehanizam kao dobar primer za pokretanje JPD-a. Inicijativa se nalazi na zvaničnom sajtu Republičkog sekretarijata za javne politike gde je otvorena sekcija [«Inicijative privrede i građana»⁴²](#)

Na ovoj stranici mogu se ostaviti inicijative za izmenu već usvojenih propisa ili izradu i usvajanje novih. Na ovakav način privredni subjekti i građani Republike Srbije, imaju priliku da ukažu kreatorima propisa na poteškoće koje imaju prilikom usaglašavanja svog poslovanja ili ponašanja sa određenim propisima, na nepotrebne administrativne procedure koje propisi nameću, ali i suvišne troškove prouzrokovane po tom osnovu.

Prilikom popunjavanja elektronske forme svake od inicijativa, potrebno je identifikovati propis koji je potrebno izmeniti, formulisati konkretnu preporuku za rešavanje problema koji je uočen u toku primene propisa, i identifikovati potencijalne efekte koje bi takva izmena proizvela u praksi. Podnete inicijative se, nakon analize od strane zaposlenih u Republičkom sekretarijata za javne politike, ubacuju u bazu inicijativa Sekretarijata, koja se koristi prilikom izdavanja mišljenja i predloga Sekretarijata.

⁴² <http://www.rsjp.gov.rs/inicijative-privrede-gradjana>

Analiza stavova učesnika u javno privatnom dijalogu

U ovom odeljku analiziraćemo iskustva privrede tj. poslovnih asocijacija sa jedne strane i javne uprave (ministarstava, regulatornih tela i lokalnih samouprava) sa druge strane, kada je u pitanju javno privatni dijalog.

U nameri da predstavimo sadašnji nivo javno privatnog dijaloga i percepciju privrede o različitim fazama zakonodavnog procesa u Republici Srbiji iskoristićemo podatke istraživanja preduzeća na teritoriji Srbije sprovedenog u periodu od 17. do 26. novembra 2015. godine na uzorku od 252 preduzeća. Okvir uzorka činila je baza preduzeća evidentiranih u Agenciji za privredne registre u Srbiji, koja su podnela godišnje završne račune za 2010. fiskalnu godinu. Reč je o tzv. kvotnom i stratifikovanom tipu uzorka čija struktura odgovara strukturi domena preduzeća registrovanih u Agenciji za privredne registre Republike Srbije, dok je stratifikacija izvršena na osnovu geografskih regiona, ekonomske aktivnosti i veličine preduzeća. Istraživanje je sprovedeno telefonskom anketom.

Na grafiku ispod, prikazane su ocene privrede o određenim segmentima javno privatnog dijaloga⁴³ i zakonodavnog procesa (ocene su iskazane na skali od 1 do 5, gde je 1=veoma loše, 2=loše, 3=osrednje, 4=veoma dobro 5= odlično)



Izvor: Ipsos Stratedžik marketing – Decembar 2015.

Analizirajući dobijene odgovore primećujemo da su samo “Dostupnost informacija o donetim propisima” i “ Informativnost web prezentacija državnih organa” pozitivno ocenjene, dok je na dnu lestvice “Stepen uključenosti u javne rasprave”, “ Brzina reagovanja na predloge privrede”, ali i drugi segmenti zakonodavnog procesa.

⁴³ Detaljne rezultate istraživanja stavova privrede o kvalitetu regulatornog okruženja i sivoj ekonomiji iz novembra 2015. Godine, možete preuzeti na adresi www.naled-serbia.org/sr/page/170/Istrazivanja-stavova-privrede-i-gradana

Sa ciljem da se u otvorenom razgovoru sa predstavnicima poslovnih asocijacija, komora, saveza i udruženja definišu dalji koraci za uspostavljenje sistema održivog i funkcionalnog javno privatnog dijaloga, NALED je tokom februara 2016. održao 20 sastanaka ("face to face" intervjua) sa poslovnim asocijacijama⁴⁴, 10 intervjua sa ministarstvima i regulatornim telima⁴⁵ i prikupio putem upitnika mišljenja 10 lokalnih samouprava.⁴⁶

Upitnici koji su korišćeni strukturirani⁴⁷ su na način da pored osnovnih podataka o sagovorniku jasno opisuje trenutni stepen uključenosti privrede u javno privatni dijalog, ocenu kvaliteta dijaloga, postojeće nedostatke, ali i ključne preporuke za unapređenje dijaloga kao i moguće dalje pravce u čijim okvirima bi se mogli kretati.

Predstavnike privrede i lokalnih samouprava pitali smo da ocene izabrane segmente javno-privatnog dijaloga ocenama od 1 do 5. (1=veoma loše, 2=loše, 3=osrednje, 4=veoma dobro 5=odlično) Rezultati su prikazani u nastavku:

| Segment javno-privatnog dijaloga | Ocene privrede | Ocene lokalnih samouprava |
|---|----------------|---------------------------|
| Brzina regovanja na predloge privrede | 2.07 | 3.75 |
| Nivo uključenosti privrede | / | 3.00 |
| Kvalitet novih propisa | 2.57 | 3.75 |
| Temeljnost pripreme novih propisa | 2.07 | 3.75 |
| Dostupnost nacrtu propisa pre usvajanja | 3.00 | 4.25 |
| Stepen uključenosti u javne rasprave | 2.43 | 2.75 |
| Otvorenost za prihvatanje predloga | 2.43 | 3.50 |
| Dostupnost informacija o donetim propisima na sajtu | 3.21 | 4.50 |
| Informativnost web prezentacija | 3.27 | 4.30 |

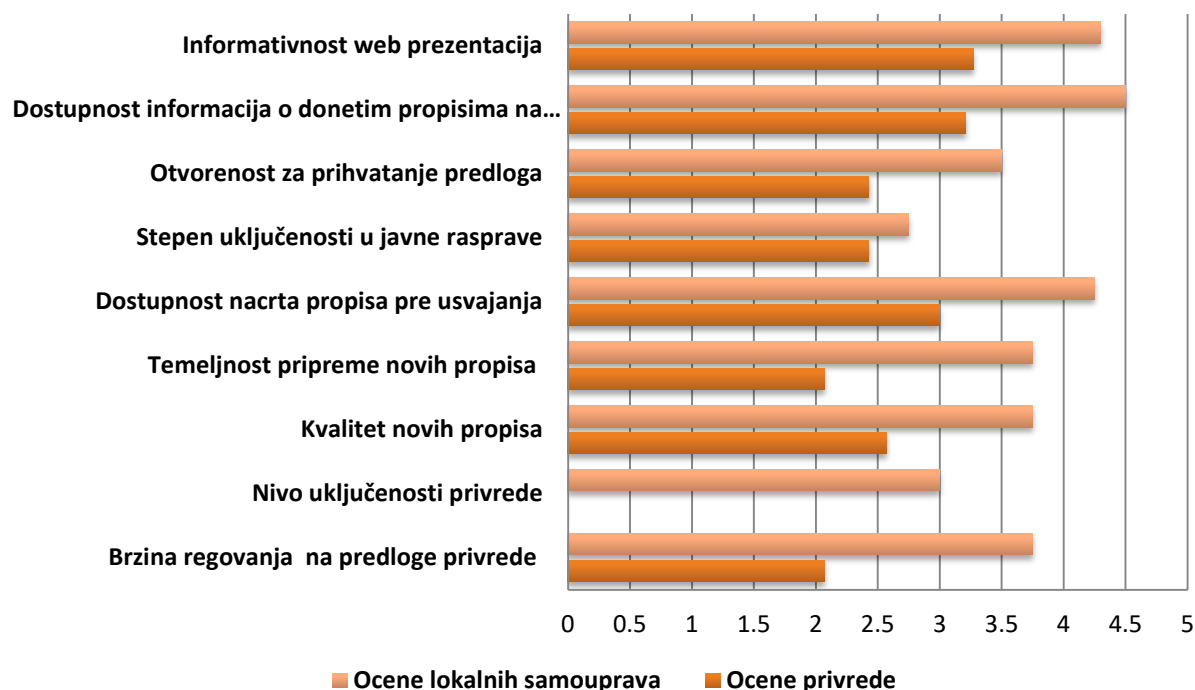
⁴⁴ U razgovoru su učestvovali: Asocijacija MSP i preduzetnika, Komora zdravstvenih ustanova, Udruženje vlasnika računovodstvenih agencija, Klub Privrednik, Fashion cluster, Institut za teritorijalni i lokalni razvoj, Komora izvršitelja, PU Medjunarodni transport, Privredna komora Srbije, Komora MSPP, Udruženje banaka Srbije, Predrag Čatić, Amcham, ICT Cluster, Savez računovođa Srbije, Automobilski klaster, Unija poslodavaca Srbije, Srpska Asocijacija Menadžera, Udruženje proizvođača softverskih uređaja, Udruženje reciklera Srbije, Privredna komora Beograda

⁴⁵ U razgovoru su učestvovali predstavnici sledećih institucija: Republički sekretarijat za javne politike, Republički geodetski zavod, Narodna Banka Srbije, Komisija za zaštitu konkurencije, Ministarstvo građevinarstva saobraćaja i infrastrukture, RATEL, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike, Ministarstvo pravde, Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija

⁴⁶ Upitnike su dostavili gradovi i opštine: Veliko Gradište, Ruma, Boljevac, Trstenik, Bač, Šabac, Kragujevac, Bačka Palanka, Pančevo i Vranjačka Banja

⁴⁷ U nameri da se pored kvantitativnih podataka, prikupimo što više kvalitativnih podataka i preporuka, razgovor se nije ograničavao samo na predmetni upitnik, već se u skladu sa organizacijom i pozicijom sagovornika razgovor usmeravao na polje delovanja i javno-privatni dijalog u koji je organizacija/ sagovornik najviše uključen. Ovakav metod se pokazao kao dobar, jer smo upravo na ovaj način došli do određenog kvalitetnog broja preporuka koje će biti uvrštene u finalne dokumente i akcioni plan za unapređenje javnog privatnog dijaloga, što će biti jedan od ključnih proizvoda projekta.

Prosečne ocene za svaki od navedenih segmenata su predstavljene i na grafiku:



Posmatrajući sve prosečne ocene možemo uočiti da su ocene lokalnih samouprava više nego li prosečne ocene predstavnika privrede što pokazuje različit stepen “zadovoljstva” i percepcije. Obe strane javno-privatnog dijaloga se slažu da je transparentnost i pristup informacija na zadovoljavajućem nivou, a to zaključujemo najvišim prosečnim ocenama segmenata poput “Dostupnost informacija o donetim propisima na sajtu” i “Informativnost web prezentacija”. Međutim, različita mišljenja javljaju se kada se raspravlja o kvalitetu novih propisa. Privreda kvalitet novih propisa u javno-privatnom dijalogu ocenjuje prosečnom ocenom oko 2.5 ukazujući na to da postoji značajan prostor za unapređenje dijaloga u periodu koji sledi⁴⁸. Takođe, privreda je brzinu reagovanja javnog sektora na njihove predloge ocenila prosečnom ocenom od 2.07, dok su istu kategoriju javni službenici ocenili prosečnom ocenom 3.75. Na prethodno iznete podatke dodaćemo činjenicu da je od 16 organizacija 12 istaklo da je učestvovalo u pripremi propisa u prethodne 3 godine i to 7 sagovornika je potvrdilo da su učestvovali formalno u Radnoj grupi za izradu propisa, dok 9 organizacija nije imalo formalne predstavnike u Radnim grupama.

⁴⁸ U prilog dodatnoj šansi razvoja JPD-a govore mogućnosti koje se otvaraju u procesu pregovora a kasnije i članstva u Evropskoj uniji. Naime u Hrvatskoj postoji mogućnost **Praćenje rada evropskih institucija**, što daje opciju da se privreda uključi u javno-privatni dijalog i pre nego što uredbe, direktive i smernice EU moraju krenuti u implementaciju na nacionalnom nivou. To uključuje i reagovanja na otvorena savetovanja Evropske Komisije, kao i redovne kontakte sa hrvatskim članovima Evropskog parlamenta. Na taj način se privreda upoznaje sa dugoročno najrelevantnijim regulativama za hrvatsku, i na taj način se uspostavlja dijalog i privreda pozicionira kao partner u implementaciji EU regulative u hrvatsko zakonodavstvo.

Na kvalitet novih propisa, kao i na zadovoljstvo privatnog sektora istim propisima, bi se moglo uticati povećanjem stepena učestvovanja privatnog sektora u javnim raspravama. Kada govorimo o tome da li se dostavljeni komentari uzimaju u obzir samo 5 od 16 organizacija je istaklo da je to slučaj. Dve organizacije su istakle da se njihovi komentari ne uzimaju u obzir dok 7 od 16 organizacije ističe da to zavisi od slučaja do slučaja. Lokalne samouprave nove propise ocenjuju kao temeljno pripremljene i kvalitetne i ističu da u procesu javne rasprave dobijaju prosečno do 10 komentara na predlog propisa. Prosečna ocena kvaliteta komentara koji se prikupe u procesu javne rasprave na skali od 1 do 5 (1=veoma loše, 2=loše, 3=osrednje, 4=veoma dobro 5= odlično) je **3.28**.

Napred navedena ocena kvaliteta komentara se donekle ne poklapa sa činjenicom da je većina ispitanih opština navela da koristi poslovne podatke u postupku pripreme propisa dok je 5 poslovnih asocijacija navelo da uvek u pripremi komentara nacрта koristi privredne/poslovne podatke⁴⁹, 6 to čine vrlo često, 1 vrlo retko, dok 2 organizacije ne koriste poslovne podatke prilikom izrade komentara.

Mehanizmi za pokretanje javno privatnog dijaloga

Predstavnici privrede i lokalne samouprave su naveli sledeće mehanizme koje koriste u javno privatnom dijalogu:

| <i>Privreda</i> | <i>Jedinice lokalne samouprave</i> |
|--|--|
| <i>Bilateralni kontakti između privrede i jedinica lokalne samouprave</i> | |
| <i>Aktivno učešće obe strane u postupku javne rasprave o nacrtima propisa</i> | |
| <i>Obraćanje javnosti putem elektronskih medija ili preko zvaničnih sajtova preduzeća/lokalne samouprave</i> | |
| <i>Pozicioniranje određenih tema za izmenu propisa u medijima (radio, televizija i štampa)</i> | |
| <i>Policy brief-ovi na kojima se obrazlažu predložene inicijative za izmenu propisa</i> | <i>Uključivanje privrednika u rad skupštine opštine</i> |
| <i>Stručni skupovi, debate i diskusije o iskustvima u primeni važećih propisa</i> | <i>Privredni saveti, Socio-ekonomski savet</i> |
| <i>Zajedničke inicijative više asocijacija sa predlozima za izmenu regulativa</i> | <i>Savet kao stalno skupštinsko telo Skupštine opštine koga čine predstavnici lokalne samouprave, privrede i preduzetništva.</i> |

⁴⁹ Najčešće korišćeni izvori podataka u pripremi propisa koje izdvajaju predstavnici javog i privatnog sektora su: statistike pojedinačnih kompanija, podaci Ministarstva finansija, podaci Republičkog zavoda za statistiku, Podaci Republičkog geodetskog zavoda, podaci Agencije za privredne registre (APR), Računovodstveni podaci, Informacije i podaci dobijeni od privrede, Iskustva drugih evropskih zemalja (uporedna praksa), Sopstvena istraživanja i ankete, eksterna istraživanja, različite baze podataka (PKS-a i Razvojne agencije Srbije – RAS, NALED)

| | |
|--|---|
| <i>Lobiranje i vršenje medijskog pritiska u vidu slanja jasne poruke resorsnim ministarstvima da je privreda zainteresovana za promenu određenog propisa</i> | <i>Obrazovanje radnih tela po sektorskim oblastima koja čine predstavnici javnog, privatnog i civilnog sektora na izradi konkretnog propisa</i> |
| <i>Predlaganje resornim ministarstvima donošenje novih ili izmenu postojećih propisa, kao i dostavljanje pisanih predloga za izmenu ili dopunu zakona</i> | <i>Dostavljanjem nacрта odluka predstavnicima privrednih udruženja na prethodno mišljenje</i> |
| <i>Lobiranje preko članova vladajućih političkih stranaka</i> | <i>Komunikacija meglom ili telefonom sa privredom</i> |
| <i>Saradnja sa Ženskom parlamentarnom mrežom i relevantnim skupštinskim odborima</i> | <i>Direktno, posetom menadžmentu kompanija u okviru akcije „Na pragu privrednika“ (Kragujevac)</i> |
| <i>Priprema inicijativa putem anketa, poslovnih sastanaka i okruglih stolova</i> | <i>Poslovni portal koji uređuje kancelarija za LER</i> |
| | <i>Dnevni/nedeljni/mesečni bilten</i> |
| | <i>Komunikacija putem baze kontakata kojima raspolaže kancelarija za LER</i> |
| | <i>Participativno budžetiranje</i> |

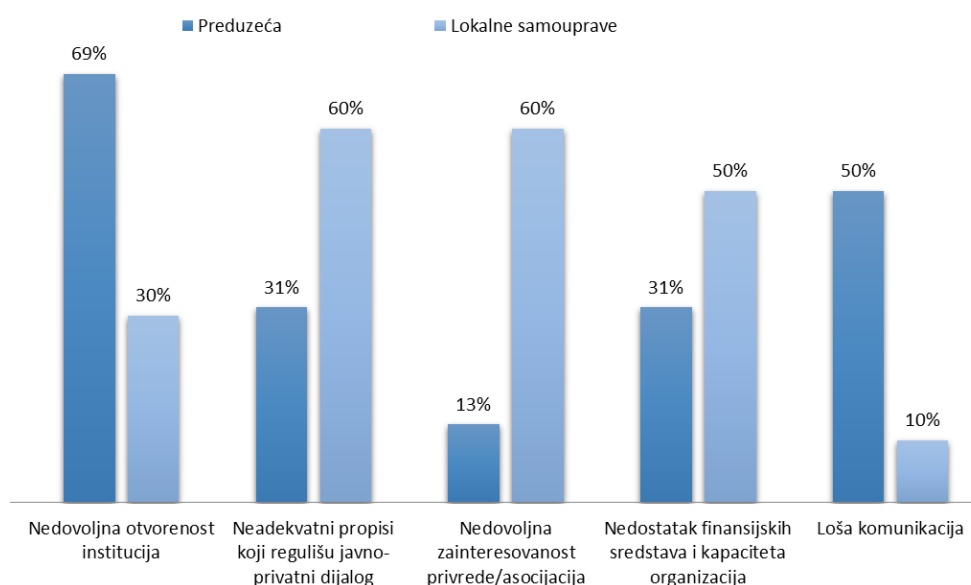
Ključni izazovi u efikasnom JPD-u

Kao ključne izazove u efikasnom JPD-u sagovornici iz privrede i lokalne samouprave prepoznali su:

- *Nedovoljnu otvorenost institucija;*
- *Neadekvatne propise koji regulišu oblast javno-privatnog dijaloga;*
- *Nedovoljnu zainteresovanost privrede/asocijacija;*
- *Nedostatak finansijskih sredstava i kapaciteta organizacija;*
- *Lošu komunikaciju.*

U nastavku prikazujemo tabelarno i u vidu grafikona rezultate ankete:

| <i>Identifikovan problem u javno-privatnom dijalogu</i> | <i>Preduzeća (16 anketiranih)</i> | <i>%</i> | <i>Lokalne samouprave (10 anketiranih)</i> | <i>%</i> |
|--|-----------------------------------|----------|--|----------|
| <i>Nedovoljna otvorenost institucija</i> | 11 | 69% | 3 | 30% |
| <i>Neadekvatni propisi koji regulišu javno-privatni dijalog</i> | 5 | 31% | 6 | 60% |
| <i>Nedovoljna zainteresovanost privrede/asocijacija⁵⁰</i> | 2 | 13% | 6 | 60% |
| <i>Nedostatak finansijskih sredstava i kapaciteta organizacija</i> | 5 | 31% | 5 | 50% |
| <i>Loša komunikacija</i> | 8 | 50% | 1 | 10% |



Grafik: Ključne prepreke za uspostavljanje javno-privatnog dijaloga

⁵⁰ Od 15 organizacija 14 se izjasnilo da ima odgovarajuće kapacitete za učestvovanje u javno privatnom dijalogu, samo je Komora zdravstvenih ustanova istakla da su im kapaciteti neodgovarajući. Broj članova ispitanih organizacija varira od minimum 17 (koliko ima Udruženje reciklera) do 109.000 koliko ima Unija Poslodavaca Srbije. Kako je Zakonom o komorama predviđeno obavezno članstvo od 1. Januara 2017. godine Privredna komora Srbije okupljaće sve privredne subjekte.

Rezultati anketa identifikuju 5 najznačajnijih problema za efikasno javno-privatno partnerstvo u Srbiji. Međutim, dve ključne strane u javno-privatnom dijalogu (lokalne samouprave – javna strana i privreda – privatna strana) različitim problemima daju različiti značaj.

Gotovo 70% anketiranih preduzeća kao ključni problem u efikasnom javno-privatnom dijalogu izdvaja „Nedovoljnu otvorenost institucija“. Sa druge strane, svega 13% anketiranih preduzeća kao problem u dijalogu izdvojilo je „Nedovoljnu zainteresovanost privrede“, iz čega možemo zaključiti da je privreda (posmatrano iz ugla preduzeća) zainteresovana za saradnju sa predstavnicima javnog sektora.

Rezultati su drugačiji ukoliko posmatramo „glasove“ predstavnika javnog sektora – tj. lokalnih samouprava. Kao ključne probleme, lokalne samouprave izdvajaju „Nedovoljnu zainteresovanost privrede/asocijacija“, kao i „Nedekvatne propise koji regulišu ovu oblast“. Čak 60% anketiranih lokalnih samouprava izdvojilo je ova dva problema kao najznačajnija. Oni smatraju da je najmanji problem u javno-privatnom dijalogu „Loša komunikacija“ između ova dva sektora.

Poslovne asocijacije ocenjuju Trenutni nivo uključenosti privrede⁵¹ u pripremu i usvajanju propisa sa prosečnom ocenom 2 (na skali od 0 do 5) što je izuzetno loše. Sa druge strane svih 10 lokalnih samouprava izjasnilo se da prilikom izrade propisa organizuju neki vid javne rasprave (kad god je to potrebno) i da su predstavnike privrede i formalno uključivali u radne grupe za izradu propisa.

Ovakvi podaci pokazuju da komunikacija između zainteresovanih strana u javno-privatnom dijalogu još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. Svaka strana u dijalogu problem vidi u nedovoljnoj angažovanosti druge strane, tj. kao ključne probleme identifikuje oblasti koje su u „nadležnosti“ druge strane u dijalogu.

⁵¹ Na pitanje da li je Vlada odnosno da li su resorna ministarstva uradila nešto na planu uključivanja privrede u pripremu/ donošenje propisa 7 od 16 organizacija je potvrdno odgovorilo. Neke organizacije su potpisale memorandum o saradnji sa Narodnom skupštinom druge ističu da se popravila uključenost organizacija u javne rasprave ali da još uvek ima prostora da se saradnja dodatno unapredi. 5 organizacija ističe da se ništa nije popravilo. Četiri organizacije su dale odgovor Da i Ne (odnosno da sve zavisi ko im je partner u dijalogu) Na pitanje postavljeno lokalnim samoupravama, da li su nešto uradili po pitanju dodatno uključivanja privrede i razvijanje javno-privatnog dijaloga u prethodnih godinu dana 7 od 10 lokalnih samoupravas istaklo je da su poboljšali komunikaciju sa poslovnim udruženjima, povećali nivo uključenosti svih zainteresovanih strana u javnu raspravu, dodatno su osnovani i/ili osnaženi privredni saveti, dok je jedna opština istakla da se ništa nije promenilo iz razloga što za to nije postojala politička volja.

Preporuke za unapređenje JPD-a

Analizirajući postojeće stanje i uključenost poslovnog sektora u proces donošenja zakona i javno privatni dijalog uopšte, evidentno je da postoji dosta prostora da se sistemski uredi i dodatno obezbedi učešće stručnih lica u ovom procesu. Uloga poslovnih asocijacija i javne uprave i njihova međusobna saradnja su od izuzetnog značaja i važno je uspostaviti direktan i otvoren dijalog, koji će stvarati odgovornost i obavezu za unapređenje saradnje.

U poslednjoj deceniji mnogi organi državne uprave znatno su unapredili komunikaciju i saradnju sa privredom i neprofitnim sektorom, ali svakako treba dodatno raditi da bi se celokupni sistem potpuno osposobio za uključivanje svih subjekata koji poznaju potrebe korisnika, artikulišu i zastupaju interese privrede i građana. Cilj svakako nije da saradnja bude formalizovana, već institucionalizovana na način koji je prihvatljiv i izvodljiv. Kako bi dodatno obezbedili učešće privrede i poslovnih asocijacija u javno privatom dijalogu predlažemo sledeće preporuke za unapređenje procesa:

| OPŠTE PREPORUKE | POSEBNE PREPORUKE |
|---|--|
| • Podizanje svesti svih učesnika o značaju i koristima JPD-a | 1. Obuke i prenos dobrih praksi uspostavljenih JPD mehanizama iz regiona i Evropske unije |
| | 2. Zajedničko predlaganje Nacionalne biznis agende za izmenu propisa za narednu godinu |
| | 3. Organizovanje poslovnog Foruma država/privreda i potpisivanje memoranduma o saradnji |
| | 4. Stvaranje šireg fronta poslovnih asocijacija u cilju postizanja zajedničkog cilja/teme |
| | 5. Razvijanje međuopštinske komunikacije i komunikacije sa privredom u vezi sa ključnim razvojnim projektima, a u skladu sa potrebama privrede i građana |
| • Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira | 1. Obavezna izrada polaznih osnova (koncepta) propisa; |
| | 2. Obavezno učešće predstavnika poslovnih asocijacija i udruženja kao formalnih članova u radnim grupama za izradu propisa koji imaju direktan uticaj na poslovanje privrednih subjekata |
| | 3. Smanjenje upotrebe „hitnosti“ postupka prilikom usvajanja propisa |
| | 4. Analiza efekata propisa (AEP) za zakone od izuzetnog značaja za privredu se sprovodi i eksterno. |
| | 5. Uspostavljanje održivog mehanizma za praćenje efekata primene propisa („ex post“ analiza efekata) i obaveza sprovođenja ex post analize efekata propisa |
| | 6. Proširenje primene pravila vezanih za pripremu zakona i na podzakonske akte |
| | 7. Dodatne izmene poslovnika o radu Vlade i Narodne skupštine |
| | 8. Pravilnik o finansiranju posebnih/zajedničkih radnih grupa |
| • Uspostavljanje i unapređenje elektronskih servisa | 1. Uspostavljanje privrednog portala koji omogućava interakciju države i privrede putem: <ul style="list-style-type: none"> • „Hodograma administrativnih procedura“. • Javno dostupne baze za redovno merenje administrativnih troškova. • Online anketa „Puls privrede“ |
| | 2. Uvođenje obaveznog pregleda trenutno aktivnih Radnih grupa na sajtovima ministarstava i e-uprave. |
| | 3. Uspostavljanje javno dostupne baze izdatih Službenih mišljenja |
| | 4. Uspostavljanje javno dostupne baze predloženih Amandmana Narodnoj skupštini Republike Srbije |
| | 5. Kreiranje zajedničke interoperabilne platforme za izradu propisa |

| | |
|--|--|
| • Jačanje kapaciteta poslovnih asocijacija | 1. Organizovanje treninga JPD za predstavnike privrede i poslovnih udruženja kroz komparativna iskustva iz regiona |
| | 2. Finansijski podržati organizovanje javno privatnog dijaloga kroz domaće i međunarodne projekte |
| • Praćenje i monitoring sprovođenja propisa relevantnih za JPD | 1. Obavezno objavljivanje plana Javne rasprave na sajtu ministarstva i e-uprave |
| | 2. Obavezno objavljivanje Izveštaja sa sprovedene javne rasprave |
| | 3. Korišćenje i insitucionalizacija postojećih baza za monitoring procesa |

I PODIZANJE SVESTI SVIH UČESNIKA O ZNAČAJU I KORISTIMA JPD-A

1. Obuke i prenos dobrih praksi iz regiona i Evropske unije o uspostavljenim i korisnim JPD mehanizmima

Na samom početku, kao prvu preporuku, izdvajamo organizovanje obuka i prenos dobrih praksi iz regiona i Evropske unije o uspostavljenim i korisnim JPD mehanizmima. Iako su komunikacija između javnog i privatnog sektora i do sada uspostavljeni mehanizmi za JPD unapređeni u poslednjoj deceniji, oni sami za sebe nisu dovoljni da bi JPD zaživeo. Preporuka je da oni u sinergiji sa već uspostavljenim primerima iz regiona i Evropske unije poput e-savetovanja⁵² i međusektorske revizije⁵³ posluže kao dobra osnova za dalji razvoj procesa. Iskustva zemalja koje su prošle proces tranzicije i evropskih integracija govore u prilog tome da JPD može doneti dosta benefita za celokupno društvo. Sistemski pristup u vidu dobro organizovanih obuka na temu javno privatnog dijaloga, prevashodno za ključne aktere iz javne uprave (iz sektora za normativne poslove, EU Integracije itd.) polazna su pretpostavka i prvi korak kako bi se

⁵² **E-savetovanja (Hrvatska)** - središnji državni internet portal za savetovanja s javnošću. Zakonodavni okvir je uspostavljen Izmenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama u 2015. godini. Nakon početnih poteškoća, ministarstva redovno obavljaju savetovanja na portalu. Glavni problem mehanizma su kratki rokovi za dostavljanje komentara, koji ponekad mogu trajati samo nekoliko dana.

Članovi poslovnih udruženja dobijaju informacije od određenih državnih institucija s kojima se kroz dugogodišnji policy angažman uspostavila partnerska saradnja. Saradnja do sada nije formalizovana pa članovi udruženja nisu stalni članovi radnih grupa za izradu nacrtu novih zakona lako postoje pozitivni pomoci u tom smeru. Trenuto predstavnici privrede nisu službeno uključeni u parlamentarna tela i ne učestvuju direktno u parlamentarnim raspravama. Stavovi privrede se prezentuju određenim saborskim odborima kroz zajedničku organizaciju događaja i kroz saradnju sa pojedinim relevantnim predstavnicima sabora.

⁵³ **Međusektorska revizija (Slovačka)** Aktivan dijalog države sa relevantnim akterima iz privatnog sektora je od izuzetnog značaja i jedan od glavnih ciljeva zagovaranja poslovnih udruženja u Slovačkoj da zakonodavni proces bude još više sveobuhvatan i transparentan. Javnost je uključena u proces donošenja zakona u fazi pod nazivom „inter-departmental review“. Materijali se prvo pripremaju u nadležnom ministarstvu, a zatim prolaze kroz interne revizije i tek nakon toga se plasiraju u javnost. U većini slučajeva, javnost (uključujući i poslovna udruženja, nevladine organizacije, itd) imaju 15 radnih dana da dostave svoje komentare. Predlagač zakona može ili usvojiti ili odbaciti komentare (i objasni zašto) i u tom slučaju postoje 2 opcije:

- Da ih odbace u pisanoj formi i nastave napred u sledeću fazu.
- Organizuju tzv. sastanak u vezi spornih procedura/stavki na kojem su predstavnici nadležnog ministarstva sastaju sa autorima komenta i pokušavaju da pronađu uzajamno korisni sporazum.

Ukoliko nije moguće postići bilo kakav dogovor, konačna odluka zavisi od predlagača zakona. Osim toga, predlagač zakona ima zakonsku obavezu da organizuje takav sastanak sa relativno malom grupom zainteresovanih strana (odabranim ministarstvima i malim brojem poslovnih udruženja širom zemlje).

implementirale ostale preporuke. Dodatno, potrebno je uspostaviti i zajednički rečnik svih široko uspostavljenih pojmova koji se koriste u savremenom JPD-u, kao i definisati pitanje interesa svih aktera i učesnika u javno privatnom dijalogu. U cilju upoznavanja i podizanja nivoa interesovanja svih potencijalnih učesnika u javno-privatnom dijalogu potrebno je organizovanje javnih tribina i drugih oblika medijskih kampanja i javnog predstavljanja javno-privatnog dijaloga.

2. Zajedničko predlaganje Nacionalne biznis agende za izmenu propisa za narednu godinu

Uzimajući u obzir dobre rezultate sveobuhvatne „giljotine“ propisa pokrenute na osnovu 340 predloga privrede iz 2008. godine, predlažemo da javni sektor koji iza sebe ima dosta godina iskustva pokrene sličnu akciju koja će za rezultat imati reviziju neefikasnih propisa i procedura. Ovakvu akciju može pratiti i javna kampanja (kratkoročna - godinu dana ili srednjeročna u periodu od 3 do 5 godina) u kojoj će biti pozvana celokupna privreda da nominuje predloge za izmenu propisa i procedura. Ideja je da sve reprezentativne poslovne asocijacije i udruženja stvore Nacionalnu biznis agendu sa predlogom za izmenu i donošenje propisa za narednu godinu, po uzoru na plan zakonodavnih aktivnosti Vlade. Takvu agendu bi uručili predstavnicima Vlade na Forumu država / privreda, nakon čega bi ih Vlada uvrstila u svoj godišnji plan, na osnovu čega bi moglo da se prati u kojoj meri država uvažava predloge privrede i civilnog sektora.

Naime, resorna ministarstva svake godine pripremaju plan zakonodavnih aktivnosti koji nakon usaglašavanja i ukrštanja postaje i plan zakonodavnih aktivnosti Vlade. Predlog je da se u izradu plana ovih aktivnosti uključi poslovne asocijacije koji bi obavezujuće morale učestvovati, dati svoje mišljenje i sugerisati ukoliko je potrebno dodatno menjati neefikasne zakone i podzakonske akte iz nadležnosti resornih ministarstava.

3. Organizovanje poslovnog Foruma država/privreda i potpisivanje Memoranduma o saradnji

Kako bi se obezbedilo puno i aktivno učešće privrednih subjekata u JPD-u uprava nadležna za javne politike⁵⁴ najmanje dva puta godišnje treba da organizuje otvorene sastanke sa predstavnicima najznačajnijih poslovnih udruženja (poslovnih asocijacija) i drugih zainteresovanih subjekata. Uloga Foruma za poslovne inicijative u regulatornom procesu bila bi da razmatra i daje predloge u vezi smanjenja regulatornog opterećenja privrede i izmena republičkih propisa koji stvaraju nepotrebne troškove privredi.

⁵⁴ Sekretarijat za javne politike ili sektor u okviru Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave

Organizovanjem i radom Foruma treba da se omogući:

- 1) *aktivna uloga privrede u regulatornom procesu i unapređenje odnosa između regulatornih tela i privrede;*
- 2) *aktivna uloga u merenju administrativnog opterećenja privrede;*
- 3) *pravovremeno obaveštavanje privrede o izmenama propisa;*
- 4) *iniciranje izmene postojećih propisa koji otežavaju poslovanje privrednim subjektima i građanima*

Na Forumu bi bio potpisan i Memorandum o saradnji koji bi služio kao garancija održivosti i funkcionalnosti dijaloga.

4. Stvaranje šireg fronta poslovnih asocijacija u cilju postizanja zajedničkog cilja/teme

Uspostavljanje šireg fronta poslovnih asocijacija, donosi veći pregovarački i stručni uticaj u JPD-u. Redovni sastanci predstavnika najuticajnijih poslovnih asocijacija i nominovanje ključnih tema obezbediće jaču pregovaračku poziciju u odnosu na javnu upravu. Paralelno sa redovnim sastancima predstavnika poslovnih asocijacija (predlažemo na tromesečnom nivou) inicirali bi se sastanci sa ključnim ministarstvima u čijim resorima su obuhvaćene teme bitne za privredu.

5. Poboljšanje međuopštinske i međugradske komunikacije u vezi sa ključnim razvojnim projektima

Na osnovu primera iz Danske u kojoj postoji obaveza lokalnih samouprava da susednim gradovima i opštinama dostavljaju predloge ključnih razvojnih dokumenata, npr. za izradu infrastrukturnih projekata (vodovod, kanalizacija, putevi), ideja je da lokalne samouprave i kod nas primene ovu strategiju i da se u ovom procesu dodatno konsultuje lokalna privreda kako bi se uvažile i njihove potrebe i predlozi.

II UNAPREĐENJE PRAVNOG I INSTITUCIONALNOG OKVIRA

1. Obavezna izrada polaznih osnova (koncepta) propisa;

Svaki novi propis ili izmena postojećih propisa, koji imaju direktan uticaj na poslovanje privrede (propisi iz resora Ministarstva privrede, Ministarstva finansija itd.) već u fazi polazne ideje i/ili inicijative mora biti dostupan/na i komunicirati se sa privredom.⁵⁵ U fazi Nacrta Zakona, osnovni koncepti i pravci definsianja politika već su

⁵⁵ *Još uvek je više pravilo nego izuzetak da se privrednici i reprezentativne poslovne asocijacije „prilaze“ donosiocima odluka i kreatorima zakona. Ovakav pristup (komuniciranje same polazne ideje za izmenu propisa) će obezbediti veći stepen uvažavanja i prihvatanja predloga i sugestija dostavljanjenih kasnije u postupcima javne rasprave o nacrtima propisa. Dodatna mogućnost da privreda preko poslovnih asocijacija na vreme bude informisana kroz učešće reprezentativnih asocijacija u radu skupštinskih odbora (tromesečno kada se resorna*

prihvaćeni i tada je teško iz korena izmeniti suštinu propisa, pa je rano uključivanje privrede i građana preduslov da se alternative u javnim politikama pravilno odaberu.

2. Obavezno učešće predstavnika poslovnih asocijacija i udruženja kao formalnih članova u radnoj grupi za izradu propisa koji ima direktan uticaj na poslovanje privrednih subjekata

Utvrđiti obavezu da se kod pripreme svih zakona koji imaju direktan uticaj za privredu zatraži zvanično mišljenje od poslovnih asocijacija kroz uključivanje predstavnika privrede u radne grupe za izradu propisa.

Uključivanjem poslovnih asocijacija u radne grupe za pripremu Zakona (kada je reč o zakonima koji utiču na privredni život) i udruženja koja okupljaju gradove i opštine, Stalnu konferenciju gradova i opština, NALED itd. (kada je reč o zakonima koji utiču na rad jedinica lokalne samouprave), značajno se unapređuje i obezbeđuje primenjivost propisa. Uvođenjem obaveze uključivanja privrednika u radne grupe za izradu propisa i podnošenje izveštaja od strane predlagača o njihovom učešću, prilikom slanja propisa u dalju procedure već postoji u Strategiji za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine ("Službeni glasnik RS", br. 35/2015) i potrebno je dosledno se toga i pridržavati.

3. Smanjenje upotrebe „hitnosti“ postupka prilikom usvajanja propisa

Usvajanje propisa po hitnom postupku se u praksi često zloupotrebljava, naročito u pretpristupnom periodu i periodu harmonizacije zakona sa propisima Evropske unije. Time ne samo da se ne poštuju odredbe u vezi sa raspravom o zakonu, već predlagač izbegava i postupak koji je propisan Poslovníkom o radu Narodne skupštine Republike Srbije.

Preporuka se odnosi na insistiranje da se po hitnom postupku donose samo zakoni kojima se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije, kako je to definisano Članom 167. Poslovníka o radu Narodne skupštine.

4. Analiza efekata propisa (AEP) za zakone od izuzetnog značaja za privredu radi se i eksterno.

Predlog je da ovaj proces mogu dodatno sprovesti biznis asocijacije i think-tank organizacije - kako bi se dobile objektivne ocene uticaja propisa na privredu, jer država vrlo često nema kapaciteta za sprovođenje ovog procesa, a po logici stvari nije ni spremna da objavi da će neki novi propis imati negativne posledice ili izazvati dodatne troškove za privredu. Poslovne asocijacije vrlo često oslanjajući se na uporedne analize imaju informacije kakve troškove, koristi i druge replikacije bi kao posledicu imalo usvajanje ili neusvajanje određenih propisa. Dodatno u slučaju sprovođenja AEP eksterno, postoji mogućnost testiranja primene propisa na konkretnim preduzećima (članovima poslovnih asocijacija) što bi bila dodatna potvrda da je neki propis kvalitetno pripremljen. Dodatno, preporuka privrede je da se za sve zakone relevantne za privredu, uvede obaveznost dostavljanja i pribavljanja mišljenja na nacrt zakona od strane tela koje je zaduženo za kontrolu tržišta i fer uslova poslovanja. U našem slučaju to podrazumeva pribavljanje zvaničnog mišljenja od strane Komisije za zaštitu konkurencije (KZK), kao i pribavljanje zvaničnog mišljenja od strane Komisije za kontrolu državne pomoći ukoliko je tema relevantna za ovo telo.

5. Uspostavljanje održivog mehanizma za praćenje efekata primene propisa („ex post” analiza efekata) i obaveza sprovođenja ex post analize efekata propisa

Privreda ističe značaj stalnog praćenja primene propisa, pa je jedna od preporuka da se poslovne asocijacije uključe u praćenje sprovođenja propisa. Uključivanje privrede bi se ogledalo kroz:

- *Učešće u izradi ex post analize efekata propisa;*
- *Objavljivanje rezultata analize i mogućnost davanja sugestija i komentara;*
- *Predstavljanje rezultata ex post analize privredi.*

Na ovaj način bi se postigla potpuna transparentnost u primeni propisa i sagledala jasna slika da li je zakon imao efekte predviđene u „ex ante” analizi efekata propisa.

6. Proširenje primene pravila vezanih za pripremu zakona i na podzakonske akte

Ova preporuka bi se odnosila na sve podzakonske akte, osim kada organ zadužen za javne politike odobri izuzetak. Npr. Republički sekretarijat za javne politike posebno može prilikom davanja mišljenja na Nacrt zakona uputiti da je obavezno da propisani podzakonski akti moraju proći javnu raspravu.⁵⁶

⁵⁶ Ovo bi podrazumevalo da se prošire nadležnosti Republičkog sekretarijata za javne politike.

Podzakonski akti vrlo često regulišu materiju, koja više interesuje javnost nego sam zakon i smatramo da je od izuzetnog značaja da se u pripremi podzakonskih akata angažuju, odnosno nastave rad, upravo oni članovi radne grupe koji su učestvovali u izradi samog zakona. Preporuka podrazumeva obavezan period za javnu raspravu (u periodu koji propiše organ nadležan za javne politike – predlog od 10 do 15 dana) i mora ispuniti minimum sledeća dva kriterijuma:

1. Najmanje jedan skup sa predstavnicima zainteresovanih strana (poslovne asocijacije, sindikati, komore, sektorska udruženja itd.);
2. Dostupnost nacrt podzakonskog akta na web sajtu za uvid i komentare;

7. Dodatne izmene Zakona o državnoj upravi, poslovnika o radu Vlade i Narodne skupštine u cilju uspostavljanja različitih mehanizama JPD (Ekonomski kokus, javna slušanja, učešće u radu skupštinskih odbora)

Predlažemo izmene Zakona o državnoj upravi u članu 65. kako bi se dala mogućnost poslovnim asocijacijama da se uključe u proces davanja mišljenja na Nacrt propisa. Takođe, predlažemo izmene zakona u članu. 77 koji bi trebao bliže da propiše sistem javnih rasprava koji se sada nalazi u poslovniku o radu Vlade. Jedan od modela saradnje privrede i parlamenta je već opisan, te se preporuka u drugom delu odnosi na jačanje ovakvih mehanizama kao što je Ekonomski kokus u Narodnoj skupštini Republike Srbije i osnivanje sličnih mehanizama od strane Vlade Republike Srbije. Sporadična praksa organizovanja javnih slušanja trebalo bi da postane obaveza pred donošenje svakog sistemskog zakona čime bi se privredi omogućilo da kada Predlog zakona uđe u skupštinsku proceduru, učestvuje u javnom slušanju sa poslanicima i iznese svoj stav o propisu. Dodatno predvideti mogućnost da privreda preko poslovnih asocijacija na vreme bude informisana kroz učešće reprezentativnih asocijacija u radu skupštinskih odbora⁵⁷ (tromesečno kada se resorna ministarstva sastaju sa nadležnim Skupštinskim odborima i razmenjuju informacije u vezi sa implementacijom postojećih i plana pripreme novih propisa) odnosno obezbediti mesto (stolicu) za privredu u samom parlamentu, bez prava glasa, kako bi se obezbedilo potpuno učešće predstavnika privrede u Skupštinskim raspravama.

8. Usvajanje Pravilnika o finansiranju posebnih/zajedničkih radnih grupa

Još uvek ne postoje jasno definisana pravila o finansiranju i strukturi zajedničke radne grupe za izradu propisa, što stvara znatne probleme u radu ovih grupa. Iako prilikom pripreme zakona najčešće postoji potreba za formiranjem radne grupe čiji je sastav mešovit, što podrazumeva kombinovanje državnih službenika (i to iz različitih organa državne uprave) i spoljnih stručnjaka, propisi to ne predviđaju. Potrebno je stvoriti pravni i institucionalni okvir u skladu sa godišnjim planom rada Vlade i izvojiti

⁵⁷ I redovnog obaveštavanje poslovnih udruženja/udruženja o nacrtima zakona i drugim značajnim inicijativama preko Registra delatnosti i kontakt nejllova dostupnih u Agenciji za privredne registre.

sredstva za finansiranje angažovanja eksperata i konsultanata, koji sada rade bez novčane naknade što s jedne strane deluje demotivujuće, a sa druge, zbog nepostojanja opredeljenih sredstava stručnjaci mogu da odbiju poziv za učešće što ide na štetu kvaliteta propisa.

Utvrđivanje takvog oblika naročito je značajno za izradu tzv. Sistemskih zakona. Ovaj model ima svoje prednosti, ali i mane, među kojima su relativna neekonomičnost, kao i pojave da se mešovita radna grupa, u zainteresovanoj javnosti, prikaže kao supstitut za širi, konsultativni proces i značajnije oblike participacije (javna rasprava).

Pravila za sastav radne grupe nisu dobro osmišljena i kriterijumi za imenovanje u radnu grupu nisu uvek isključivo znanja i kompetencija. Radna grupa najčešće završava svoj rad nakon usvajanja zakona, čime se ne vodi računa o potrebi izrade podzakonskih opštih akata i mišljenja. Metodologija rada i odlučivanja radne grupe nije uređena.⁵⁸

III USPOSTAVLJANJE I UNAPREĐENJE ELEKTRONSKIH SERVISA

1. **Uspostavljanje privrednog portala za interakciju države i privrede.** Neki od sadržaja koje se nalazili na portalu bili bi:

- **„Hodogram administrativnih procedura“:** Identifikovati i jasno opisati „korak po korak“ proces svih administrativnih procedura tj. procesa koje državni organi sprovode u odnosu sa privredom. Ovakav popis će doprineti uštedama u vremenu i novcu i ujedno podići efikasnost privrede i kompanija, jer će dovesti do optimizacije procesa i smanjenja trajanja procedure gde god je to moguće.

- **Javno dostupna baza za redovno merenje administrativnih troškova:** Poslovanje preduzeća i preduzetnika je uslovljeno širokim spektrom zakona i administrativnih procedura, koje predstavljaju njihov okvir poslovanja. Regulativa, u slučaju da je preterana, glomazna, neusaglašena, neprilagođena modernom poslovanju može da značajno opteretiti poslovanje privrednih subjekata i uspori razvoj privrede oduzimajući resurse, vreme i time stvarajući nepotrebne troškove što se negativno odražava i na konkurentnost čitave privrede. Priprema svojevrsnog „Kalkulatora“ administrativnih troškova povećaće transparentnost poslovanja, što će imati i pozitivne implikacije na smanjenje obima sive ekonomije, smanjenje korupcije itd. Takođe, opcija za uporednu komparaciju sa troškovima u regionu i inostranstvu, delovala bi stimulatивно na smanjivanje visine troškova.

⁵⁸ Među karakterističnim problemima, koji se često javljaju već u ranoj fazi izrade radnog teksta ili radne verzije zakona, može se izdvojiti »autorski pristup« pojedinih učesnika u tom postupku. Nosioci izrade radnog teksta se često poistovećuju s projektom da smatraju da je reč o njihovom tekstu. Ovakav pristup znatno otežava rad na izradi zakona, kao i postizanje rešenja koja u datim okolnostima na najbolji način izražavaju angažovani javni interes. Kao značajan problem, koji se često javlja, može se posebno istaći interesni pristup, u kojem pretežni uticaj u pripremi propisa imaju oni na koje se zakon neposredno odnosi, bez obzira na to da li je reč o predstavnicima institucija koje imaju javna ovlašćenja prema tom propisu ili subjektima van javnog sektora.

Online anketa „Puls privrede“

Smatramo da je izuzetno značajno u svakom trenutku imati jasan uvid i znati kakva je percepcija privrede, kada je u pitanju JPD, regulatorno i administrativno opterećenje i drugi segmenti u kojima se jasno vidi interakcija između države i privrede. Permanentno, javno dostupna anketa čiji bi rezultati bili javno dostupni za period od unazad godinu dana (pola godine ili kvartalno) na objektivan način bi ocenila nivo uspostavljenog JPD-a i definisala ključne oblasti gde je potrebno dodatno raditi i uspostaviti dijalog između javne uprave, građana i privrede na jednom višem nivou.

2. Uvođenje obaveznog registra/pregleda trenutno aktivnih Radnih grupa na sajtu ministarstva i e-uprave

Kada govorimo o transparentnosti pripreme propisa od ključnog značaja je jasan uvid u trenutno aktivne radne grupe koje rade na izradi dokumenata. Trenutna situacija je takva da se više od polovine zakona i izmena i dopuna zakona u toku kalendarske godine donese van unapred predviđenog plana. Vrlo često se za ove zakone (ali i za zakone koji su planom predviđeni) ne zna da je formirana radna grupa, kao ni sastav članova ovih grupa. Samim tim smanjuje se mogućnost dostupnosti Nacrta zakona, dostavljanja komentara i uopšte mogućnosti da se utiče na poboljšanje kvaliteta teksta koji se predlaže. Zbog unapred navedenih činjenica predlažemo uvođenje obaveznog registra/pregleda trenutno aktivnih Radnih grupa na sajtu ministarstva i e-uprave sa obaveznim pregledom koji bi sadržao sledeće elemente:

- *Ko je rukovodilac radne grupe*
- *Ko su članovi radne grupe*
- *Trenutni Nacrt zakona*
- *Kontakt za dostavljanje komentara*
- *Baza dostavljenih komentare*

Takođe, pored preseka postojećih radnih grupa, treba uvesti i obavezu uvođenja Arhive radnih grupa kako bi se imao uvid u put donošenja jednog propisa. Dodatno, trebalo bi da postoje i najave formiranja Radnih grupa, sa mogućnošću da se reprezentativne organizacije prijave za učešće u njima, makar u funkciji posmatrača, odnosno, kao neformalni član grupe.

3. Uspostavljanje javno dostupne baze izdatih Službenih mišljenja

O kvalitetu propisa možemo suditi i na osnovu potreba privrede i građana da im se dodatno protumače zakonske i podzakonske odredbe. Privredi je kao opcija ostavljena mogućnost da se obrate resornom ministarstvu i zatraže zvanično mišljenje tj. protumači odredba određenog propisa.⁵⁹ Smatramo da je od izuzetnog značaja da izdata službena mišljenja budu javno dostupna u vidu pregleda po temama/ zakonima.

⁵⁹ *Uz novčanu nadoknadu kako je to zakonski propisano.*

Ovakav pristup ne samo da povećava transparentost i smanjuje mogućnost pravnih nesigurnosti, već smanjuje i troškove u slučaju dupliranja pitanja/tema i faktički nominuje odredbe zakona za izmene i dopune ukoliko se pokaže da su nedovoljno jasne i objašnjenje.⁶⁰

4. Uspostavljanje javno dostupne baze predloženih Amandmana Narodnoj skupštini Republike Srbije

Kao jedna od mogućnosti da se finalno utiče na kvalitet novih propisa izdvaja se mogućnost predlaganja amandmana Narodnoj skupštini Republike Srbije. Zakonski je definisano ko sve može biti predlagač amandmana i na taj način nominovati izmene Predloga zakona koji se nalazi u skupštinskoj proceduri. Smatramo da bi izuzetno korisno u okviru zvanične stranice Narodne skupštine kreirati pregled/bazu podnetih amandmana sa mogućnošću praćenja statusa amandmana (predlagač / usvojen / neusvojen / razloga za odbijanje ukoliko amandman nije usvojen itd.).⁶¹

5. Kreiranje zajedničke interoperabilne platforme

Zbog nedovoljne koordinacije među ministarstvima, ali i među različitim sektorima unutar ministarstava, predlog je da se napravi softver za kolaborativnu izradu propisa. Takav softver funkcionisao bi kao intranet gde bi više službenika i formalnih članova radne grupe moglo da radi na jednom dokumentu, kao jedan vid stalno aktivne radne grupe, dok bi neformalni članovi mogli da u svakom trenutku imaju uvid sa mogućnošću davanja predloga za izmenu. Softver bi omogućio službenicima lakšu komunikaciju u svrhu izrade funkcionalnog propisa.

IV JAČANJE KAPACITETA POSLOVNIH ASOCIJACIJA

1. Organizovanje treninga za predstavnike privrede i poslovnih udruženja kroz komparativna iskustva iz regiona

Ideja je da se predstavnici privrede i poslovnih udruženja obuče za učešće u javno-privatnom dijalogu. Po modelu koji je predložila Svetska banka, predavanja bi strukturisali u četiri tematske celine:⁶²

⁶⁰ Koristeći mogućnost pristupu informacijama od javnog značaja, resorna ministarstva smo u 2015. godini pitali da nam dostave informacije na koje zakone i koje odredbe zakona su najčešće izdavali službena mišljenja i koliko mišljenja je ukupno izdato. Tabela prikaz odgovora ministarstava je predstavljen u Aneksu II odog dokumenta.

⁶¹ Potreba za davanjem obrazloženja zbog čega je neki predlog odbačen identifikovana je kroz razgovore sa poslovnim asocijacijama, koje smatraju da bi im takvo pismeno obrazloženje bilo od koristi kako bi znali prilikom budućih predloga.

⁶² Videti više na; <http://ppd.cipe.org/elearning/>

- *Primeri dobre prakse: pored teoriskog prikaza mehanizama dobre prakse, ideja je dovesti i gostujuće predavače iz zemalja u kojima su ti mehanizmi uspešno uspostavljeni i dali dobre rezultate*
- *JPD komunikacija i promocija*
- *JPD za konkurentnost*
- *Osnove monitoringa i evaulacije JPD*

Pored klasičnih treninga, postoji i mogućnost e-treninga koji bi bili dostupni korisnicima putem korisničkog imena i lozinke.

2. Finansijski podržati organizovanje javno privatnog dijaloga kroz domaće i međunarodne projekte

Praksa je pokazala da se Izrada novih propisa i izmena i dopuna postojećih propisa po pravilu mnogo efiksnije sprovodi ukoliko se obezbedi projektno finansiranje. Takav oblik finansiranja omogućava da se urade ozbiljne uporedno-pravne analize i temeljna analiza efekata propisa.⁶³ Pored toga obezbeđuje se učešće domaćih i međunarodnih stručnjaka u radu radne grupe za izradu propisa.

V PODRŠKA SPROVOĐENJU PROPISA RELEVANTNIH ZA JPD

Postojeća praksa je potvrdila da postojeći i važeći zakoni, podzakonski propisi i druga opšta akta, iako pružaju dovoljno početnih mogućnosti za ostvarivanje prava, obaveza i interesa svih strana u javno-privatnom dijalogu, ne primenjuju se u dovoljnoj meri, ponekad se grubo se krše i nijedna strana ih ne poznaje u potpunosti ili ne smatra za potrebno da ih upozna i primenjuje. Potrebno je dodatno raditi na podizanju kapaciteta svih zainteresovanih strana za potrebe monitoringa i evaluacije javnih politika.

1. Obavezno objavljivanje plana Javne rasprave na sajtu ministarstva i e-uprave

Iako je članom 41. Poslovnika Vlade jasno definisano da sam tok javne rasprave započinje objavljivanjem plana rasprave na sajtu resornog ministarstva i Direkcije za e-upravu, ova zakonska obaveza nije u potpunosti sprovedene. Vrlo čest je slučaj da se do informacija koje bi trebao da sadrži javni poziv (plan rasprave) zapravo dolazi neformalnim putem, zbog čega treba uvesti mehanizam koji bi resorna ministarstva primorao da svoju obavezu sprovodi (obaveza objavljivanja spiska javnih rasprava za koje nisu sproveli javni poziv uz javno izvinjenje?)

⁶³ *Primer uspešno sprovedene pripreme propisa na ovaj način je Zakon o inspekciskom nadzoru. U periodu od 2 godine kroz projektno finansiranje od strane USAID Projekta za bolje uslove poslovanja, pripremljen je novi zakon i prateća akta koji već posle prve godine primene daje opipljive rezultate, kako za privredu tako i za državu i predstavlja primer uspešno uspostavljenog JPD-a.*

2. Obavezno objavljivanje Izveštaja sa sprovedene javne rasprave

Kao logičan sled prethodne preporuke je insistiranje na obaveznosti ispunjenja obaveze povratnog odgovora/obrazloženja zašto je neki predlog (komentar na nacrt zakona) odbijen, kako se iste greške ne bi dva ili više puta ponavljale. Privreda ukazuje da javna rasprava (ako je uopšte organizovana) ne traje dovoljno i da vrlo često izostaje povratni odgovor u vidu Izveštaja sa sprovedene rasprave iz koga bi se videlo da li i na koji način su konsultacije pomogle da se nacrti propisa unaprede.

3. Korišćenje i institucionalizacija postojećih baza za monitoring

Postojeći mehanizmi za monitoring propisa poput Regulatornog indeksa Srbije⁶⁴ i Barometra propisa⁶⁵ mogu se iskoristiti za praćenje procesa relevantnih za JPD. Njihovom institucionalizacijom svi učesnici bi imali jasan uvid ažurnosti države u sprovođenju zakona i podzakonskih akata, o dostupnosti informacija i efikasnosti u uklanjanju administrativnih prepreka za poslovanje, sa ciljem uticaja na odgovorne, da zakonodavni proces unaprede i usklade u skladu sa interesima privrede.

⁶⁴ NALED je krajem 2012. dizajnirao prvi objektivni pokazatelj kvaliteta regulatornog okruženja za poslovanje u našoj zemlji – Regulatorni indeks Srbije (RIS). RIS je kvantitativni, sumarni pokazatelj transparentnosti zakonodavnog procesa, kvaliteta pripreme i troškova primene zakona, ažurnosti države u sprovođenju zakona, dostupnosti informacija i efikasnosti u uklanjanju administrativnih prepreka za poslovanje. Indeks čini šest komponenti formiranih na osnovu 15 indikatora. Svaka komponenta opisuje jedan segment regulatornog procesa – od iniciranja promene propisa, preko njihove pripreme do primene. Više informacija možete naći na www.naled.rs/sr/page/138/Regulatorni-indeks-Srbije

⁶⁵ Uz podršku USAID Projekta za razvoj konkurentnosti od 2011. godine NALED sprovodi projekat Barometar propisa koji prati i meri nivo zakonodavne aktivnosti u Srbiji. U pitanju je on-line aplikacija koja omogućava sveobuhvatan uvid u realnom vremenu u status donošenja podzakonskih akata (usvojeni/neusvojeni, kasne/na vreme), bez kojih nije moguća efikasna primena novih zakona. Više informacija na: www.naled.rs/barometers/index_barometar

AKCIONI PLAN ZA UNAPREĐENJE PROCESA JPD-a

I Podizanje svesti svih učesnika o značaju i koristima JPD-a

| Aktivnosti | Trajanje/ Rok | Nosioci aktivnosti | Indikatori | Izvori provere | Finansije | Cilj |
|---|--------------------------------------|---|---|--|---|---|
| 1. Obuke i prenos dobrih praksi uspostavljenih JPD mehanizama iz regiona i Evropske unije | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Republički sekretarijat za javne politike | Broj obučeni služenika i predstavnika poslovne zajednice za upravljanja javnim politikama i JPD-om | Izveštaji o radu poslovnih asocijacija i državne uprave | Medjunarodni donatori i Budžet Republike Srbije | Pojačana svest svih učesnika o značaju i benefitima koje stabilno postavljen JPD donosi. |
| 2. Zajedničko predlaganje liste prioriteta za izmenu propisa za narednu godinu | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Ministarstvo privrede i Republički sekretarijat za javne politike i poslovne asocijacije | Broj održanih sastanaka predstavnika poslovnih asocijacija sa predstavnicima ministarstava i generalnog sekretarijata Vlade | Godišnji plan zakonodavnih aktivnosti ministarstava, Vlade i Narodne skupštine | Nije potrebno dodatno finansiranje | Jačanje JPD-a i viši kvalitet propisa, obezbeđena bolja implementacija propisa |
| 3. Organizovanje poslovnog Foruma država/privreda | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo privrede i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave | Broj održanih sastanaka predstavnika poslovnih asocijacija sa predstavnicima ministarstava i generalnog sekretarijata Vlade | Izveštaji o radu poslovnih asocijacija i državne uprave | Medjunarodni donatori i sopstvena sredstva poslovnih asocijacija | Obezbeđeno puno i aktivno učešće privrednih subjekata u JPD-u. Pravovremeno obaveštavanje privrede o izmenama propisa; Iniciranje izmene postojećih propisa koji otežavaju poslovanje privrednim subjektima i građanima |
| 4. Stvaranje šireg fronta poslovnih asocijacija u cilju postizanja zajedničkog cilja/teme | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Poslovne asocijacije i Ministarstvo privrede | Održani sastanci predstavnika poslovnih asocijacija na godišnjem nivou i sastanaka sa Ministarstvom privrede | Sajtovi i izveštaji o radu poslovnih asocijacija | Sredstva međunarodne pomoći i interni izvori finansiranja poslovnih asocijacija | Uspostavljanje šireg fronta poslovnih asocijacija što donosi veću pregovarački i stručni uticaj u JPD-u. |
| 5. Poboljšanje | 1.1.2017 | Poslovne | Održani | Zvanični | Nije | Uspostavljena |

| | | | | | | |
|---|-----------------------------|--|---|-----------------------------|-------------------------------|---|
| međupštinske i međugradske komunikacije u vezi sa ključnim razvojnim projektima | godine do 31.12.2017 godine | asocijacije i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave | sastanci i razmena lokalnih infrastrukturnih projekata među lokalnim samoupravama i privredom | sajtovi lokalnih samouprava | potrebno dodatno finansiranje | međupštinska saradnja i razmena ključnih projektnih infrastrukturnih ideja i planova. |
|---|-----------------------------|--|---|-----------------------------|-------------------------------|---|

II Uspostavljanje i unapređenje elektronskih servisa

| Aktivnosti | Trajanje/Rok | Nosioci aktivnosti | Indikatori | Izvori provere | Finansije | Cilj |
|--|--------------------------------------|---|---|--|-------------------------------------|---|
| 1. Uspostavljanje privrednog portala koji omogućava interakciju države i privrede putem: • „Hodograma administrativnih procedura“. • Javno dostupne baze za redovno merenje administrativnih troškova. | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Ministarstvo privrede, razvojna agencija Srbije i Direkcija za e-upravu | Administrativne procedure i troškovi opisani i dostupni na sajtovima organa državne uprave | Sajtovi ministarstva i Direkcije za e-upravu | Sredstva međunarodne pomoći | Administrativne procedure opisane i dostupne građanima, privredi i investitorima. Aktivna uloga u merenju administrativnog opterećenja privrede; |
| 2. Uvođenje obaveznog pregleda trenutno aktivnih Radnih grupa na sajtovima ministarstava i e-uprave. | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Direkcija za e-upravu | Pregled svih trenutno aktivnih Radnih grupa dostupan na sajtovima ministarstava i Direkcije za e-upravu | Sajtovi ministarstva i Direkcije za e-upravu | Nije potrebno dodatno finansiranje | Povećanje transparentnosti zakonodavnog procesa kroz azuriran pregled o aktivnim radnim grupama sa informacijama -Ko je rukovodilac radne grupe -Ko su članovi radne grupe -Trenutni Nacrt zakona -Kontakt za dostavljanje komentara -Bazom dostavljenih komentara |
| 3. Uspostavljanje javno dostupne baze izdatih Službenih mišljenja | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Direkcija za e-upravu | Pregled izdatih službenih mišljenja | Sajtovi ministarstva i Direkcije | Budžetska sredstva Republike Srbije | Povećana transparentnost i unapređen JPD u procesu pripreme |

| | | | | | | |
|---|--------------------------------------|---|---|---|--|---|
| | | | dostupan na sajtovima ministarstava | za e-upravu | | propisa |
| 4. Uspostavljanje javno dostupne baze predloženih Amandmana Narodnoj skupštini Republike Srbije | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Narodna skupština Republike Srbije | Pregled predloženih amandmana dostupan na sajtu Narodne skupštine | Sajt Narodne skupštine Republike Srbije | Budžetska sredstva Republike Srbije | Povećanje transparentnosti zakonodavnog procesa |
| 5. Kreiranje zajedničke interoperabilne platforme | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Direkcija za e-upravu | Kreirana zajednička interoperabilna platforma za izradu propisa | Sajtovi ministarstva i Direkcije za e-upravu | Sredstva međunarodne pomoći i /ili Budžetska sredstva Republike Srbije | Bolja komunikacija i koordinacija ministarstava u procesu primene propisa i obezbedjeno puno i aktivno učešće privrednih subjekata u JPD-u. |
| III Unapređenje institucionalnog i pravnog okvira | | | | | | |
| Aktivnosti | Trajanje/ Rok | Nosioci aktivnosti | Indikatori | Izvori provere | Finansije | Cilj |
| 1. Obavezna izrada polaznih osnova (koncepta) propisa; | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Vlada i Generalni sekretarijat Vlade | Održani sastanci predstavnika ministarstava i biznis asocijacija | Informatori o radu ministarstava | Nije potrebno dodatno finansiranje | Unapređenje JPD-a i kvaliteta propisa |
| 2. Obavezno učešće predstavnika privrede kao formalnog člana u radnoj grupi za izradu propisa od uticaja na poslovanje privrednih subjekata | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Vlada, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, Sekretarijat za javne politike i Sekretarijat za zakonodavstvo | | | Nije potrebno dodatno finansiranje | Unapređenje JPD-a i kvaliteta propisa donetih na republičkom i lokalnom nivou |
| 3. Smanjenje upotrebe „hitnosti“ postupka prilikom usvajanja propisa | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Narodna skupština | Broj ukupno donetih zakona i izmene i dopune zakona po hitnom postupku u odnosu na broj ukupno donetih zakona | Doneti zakoni u Narodnoj skupštini Republike Srbije | Nije potrebno dodatno finansiranje | Smanjiti upotrebu »hitnosti« postupka prilikom usvajanja propisa. Povećana transparentnost i razvijen JPD. |
| 4. Analiza efekata propisa (AEP) za | 1.1.2017 godine do | Vlada, Ministarstvo | Analiza efekata | Informatori o radu | Sredstva međunaroda | Unapređenje kvaliteta |

| | | | | | | |
|--|--------------------------------------|--|--|--|-------------------------------------|---|
| zakone od izuzetnog značaja za privredu se sprovodi i eksterno. | 31.12.2017 godine | državne uprave i lokalne samouprave i Sekretarijat za javne politike | propisa radi se i eksterno | poslovnih asocijacija i Sekretarijata za javne politike | dne pomoći | propisa donetih na republičkom i lokalnom nivou |
| 5. Uspostavljanje održivog mehanizma za praćenje efekata primene propisa („ex post” analiza efekata) i obaveza sprovođenja ex post analize efekata propisa | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Vlada, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Sekretarijat za javne politike | Sprovedena ex post analiza implementacije zakona bitnih za privredu | Informatori o radu poslovnih asocijacija i Sekretarijata za javne politike | Sredstva međunarodne pomoći | Unapređenje JPD-a i kvaliteta propisa donetih na republičkom i lokalnom nivou |
| 6. Proširenje primene pravila vezanih za pripremu zakona i na podzakonske akte | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Vlada, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Sekretarijat za javne politike | Sprovedena analiza efekata propisa za najznačajnije podzakonske akte | Informatori o radu poslovnih asocijacija i Sekretarijata za javne politike | Nije potrebno dodatno finansiranje | Unapređen JPD i kvaliteta podzakonskih akata donetih na republičkom i lokalnom nivou |
| 7. Dodatne izmene poslovnika o radu Vlade i Narodne skupštine | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Vlada, Narodna skupština i Sekretarijat za zakonodavstvo | | | Nije potrebno dodatno finansiranje | Unapređenje JPD-a i kvaliteta propisa donetih na republičkom |
| 8. Pravilnik o finansiranju posebnih/zajedničkih radnih grupa | 1.1.2017 godine do 1.6.2018 godine | Ministarstvo finansija | Usvojen Pravilnik o finansiranju zajedničkih radnih grupa | Usvojeni pozitivni propisi | Budžetska sredstva Republike Srbije | Dobro osmišljena i kriterijumi za imenovanje članova i finansiranje radne grupe za izradu »sistemskih zakona« što dovode do povećanja kvaliteta propisa |
| IV Jačanje kapaciteta poslovnih asocijacija | | | | | | |
| Aktivnosti | Trajanje/Rok | Nosioci aktivnosti | Indikatori | Izvori provere | Finansije | Cilj |
| 1. Organizovanje treninga JPD za predstavnike privrede i poslovnih | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Poslovne asocijacije i nevladine organizacije | Održani treninzi na temu JPD-a | Izveštaji o radu poslovnih asocijacija i | Sredstva međunarodne pomoći | Predstavnici poslovnih udruženja dodatno obučeni |

| | | | | | | |
|---|--------------------------------------|--|---|--|-----------------------------|--|
| udruženja kroz komparativna iskustva iz regiona | | | | udruženja | | za učešće u javno-privatnom dijalogu |
| 2. Finansijski podržati organizovanje javno privatnog dijaloga kroz domaće i međunarodne projekte | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Poslovne asocijacije, Međunarodni donatori i Ministarstvo privrede | Dodeljeni projekti koji za cilj imaju unapređenje JPD-a | Informatori o radu poslovnih asocijacija | Sredstva međunarodne pomoći | Izgrađeni kapaciteti poslovnih asocijacija za ravnopravno učestvovanje u JPD-u i bolje povezivanje sa javnom upravom |

V Praćenje i monitoring sprovođenja propisa relevantnih za JPD

| Aktivnosti | Trajanje/ Rok | Nosioci aktivnosti | Indikatori | Izvori provere | Finansije | Cilj |
|---|--------------------------------------|--|---|---|---|--|
| 1. Obavezno objavljivanje plana Javne rasprave na sajtu ministarstva i e-uprave | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Direkcija za e-upravu | Broj objavljenih planova javnih rasprava | Sajtovi ministarstva i Direkcije za e-upravu | Nije potrebno dodatno finansiranje | Povećana transparentnost i razvijen JPD u procesu pripreme propisa |
| 2. Obavezno objavljivanje Izveštaja sa sprovedene javne rasprave | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Sva ministarstva i Direkcija za e-upravu | Broj objavljenih izveštaja sa sprovedene javne rasprave | Sajtovi ministarstva i Direkcije za e-upravu | Nije potrebno dodatno finansiranje | Povećana transparentnost i razvijen JPD u procesu pripreme propisa |
| 3. Korišćenje i institucionalizacija postojećih baza za monitoring | 1.1.2017 godine do 31.12.2017 godine | Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave i Republički Sekretarijat za javne politike | Usvojene i kreirane nove baze za monitoring i praćenje procesa usvajanja podzakonskih akata | Sajt ministarstva i/ili Republičkog Sekretarijata za javne politike | Sredstva međunarodne pomoći i/ili budžetska sredstva Republike Srbije | Povećana transparentnost i razvijen JPD |

ANEKS I: NAJPROBLEMATIČNIJI PROPISI ZA FUNKCIONISANJE PRIVREDE (mišljenje privrede i lokalnih samouprava)

Poslovne asocijacije i lokalne samouprave su nabrojale više propisa za koje smatraju da je potrebno dodatno prilagođavanje i/ili priprema novih propisa koji bi bolje uredili pojedinačne sektore poslovanja i dodatno unapredili poslovni ambijent u Srbiji. U tabeli ćemo izlistati ključne propise koji su pomenuti (Zakone, Uredbe, Pravilnike itd.):

| | | |
|--|-----------------|---------------------------|
| | PRIVREDA | LOKALNE SAMOUPRAVE |
|--|-----------------|---------------------------|

| | | |
|----------------------------|---|--|
| Porezi i takse | Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji ⁶⁶ | |
| | Zakon o budžetskom sistemu | Zakon o porezu na imovinu |
| | Zakon o fiskalnim kasama | Pravilnik o obrascima poreskih prijava za utvrđivanje poreza na imovinu |
| | Uredba o visini taksi i naknada | Zakon o porezu na dohodak građana |
| | Zakon o porezu na dodatu vrednost | Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje uz uvođenje progresivnog oporezivanja zarada ⁶⁷ |
| | | Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti ⁶⁸ |
| | | Zakon o porezu na dobit pravnih lica |
| | | Uredba o bližim uslovima za odlaganje plaćanja poreskog duga |
| Komunalne delatnosti | Zakon o komunalnim delatnostima | |
| | Zakon o upravljanju otpadom | |
| | Utvrđivanje cene usluga javnih komunalnih preduzeća lokalne samouprave | |
| Građevinarstvo i zemljište | Zakon o planiranju i izgradnji | Zakon o državnom premeru i katastru |
| | Pravilnik o objektima na koje se ne primenjuju pojedine odredbe zakona o planiranju i izgradnji | Zakon o konverziji zemljišta |
| | Zakon o poljoprivrednom zemljištu | |
| Ostale oblasti | Zakon o privrednim društvima | |
| | Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama | |
| | Zakon o privatizaciji | Zakon o finansiranju lokalnih samouprava |
| | Zakon o zaštiti podataka o ličnosti | Zakon o inspekcijskom nadzoru |
| | Zakon o zdravstvenom osiguranju i zdravstvenoj zaštiti | Zakon o ulaganjima |
| | Pravilnik o ugovaranju zdravstvene zaštite | Zakon o zadrugama |
| | Zakon o javnim nabavkama | Zakon o stečaju |
| | Zakon o sprečavanju pranja novca i finansiranju terorizma | Uredba o podsticajima privredi |
| | Zakon o prekršajima | |
| | Uredbe lokalnih samouprava o parking zonama | |
| | Zakon o zaštiti životne sredine | |
| Predlozi novih zakona | Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara kojim će se na sveobuhvatan način regulisati ova vrsta neporeskih nameta u privredi | Zakon o regionalnom razvoju |
| | Zakon o sprečavanju obavljanja neregistrovanih delatnosti | |

ANEKS II: Broj izdatih službenih mišljenja po ministarstvima – najčešće tumačeni članovi zakona u 2014. godini

| Resorno ministarstvo | Broj izdatih službenih mišljenja po zakonima i najčešće tumačeni članovi |
|----------------------|--|
|----------------------|--|

⁶⁶ Opštine smatraju da bi dokaz o prestanku poreskih obaveza trebalo produžiti na 15 dana umesto sadašnjih 5.

⁶⁷ Potrebno je smanjiti stope po kojima se obračunavaju i plaćaju doprinosi i porezi na zaradu – za najniže zarade. (uvođenje progresivnosti)

⁶⁸ Po mišljenju lokalnih samouprava potrebno je jasnije propisati kriterijume za oporezivanje

| | |
|---|--|
| Ministarstvo finansija | <i>Zakon o porezu na dodatu vrednost (103 mišljenja) Zakon o porezima na imovinu (96 mišljenja)</i> |
| Ministarstvo zdravlja | <i>Zakon o zdravstvenoj zaštiti (članovi 51, 59, 110 i 111) Zakon o zdravstvenom osiguranju i Uredba o koeficijentima za obračun i isplatu plata zaposlenih u javnim službama (tumačeni članovi: 44, 45, 56, 72, 111-114 i članovi 2. i 3. uredbe) Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima (30 mišljenja) Zakon o zaštiti stanovništva (6 mišljenja na članove 24, 25, 29, 36, 37 i 41) Zakon o zaštiti stanovništva (3 mišljenja na članove 5,6,7 i 22) Zakon o zdravstvenoj ispravnosti (1 mišljenje na član 3) Zakon o javnim nabavkama (12 mišljenja)</i> |
| Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja | <i>Ukupno 1800 izdatih službenih mišljenja o primeni propisa iz oblasti obrazovanja Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (600 mišljenja na članove: 59-64 i 130-131)</i> |
| Ministarstvo kulture i informisanja | <i>Zakon o kulturi (14 mišljenja na članove 14, 27, 28, 30,35-37, 42,56,67 i 70) Zakona o kinematografiji (8 mišljenja na članove 77,18 i 19) Zakon o javnom informisanju i medijima (8 mišljenja na članove 29, 30, 142 i 143)</i> |
| Ministarstvo spoljnih poslova | <i>Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora (50 izdatih mišljenja na zakone o potvrđivanju sporazuma koji su upućeni u skupštinsku proceduru)</i> |
| Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine | <i>Zakon o bezbednosti hrane, članovi 15 i 30 (14 mišljenja) Zakon o zaštiti životne sredine, član 87, stav 9 (12 mišljenja)</i> |
| Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine | <i>Zakon o bezbednosti hrane (14 mišljenja, članovi 15 i 30) Zakon o zaštiti životne sredine (12 mišljenja, članovi 87, 100 i 110)</i> |
| Ministarstvo omladine i sporta | <i>Zakon o sportu (32 mišljenja na članove: 25, 27, 33, 57, 87, 102, 114-136, 137, 138 i 188)</i> |
| Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave | <i>Zakon o lokalnoj samoupravi (186 mišljenja na članove: 20, 30, 33, 34, 38, 39, 43, 45, 47, 49, 50, 56 u 58)</i> |
| Ministarstvo privrede | <i>Zakon o tehničkim zahtevima za proizvode i ocenjivanje usaglašenosti (915 mišljenja), Zakon o privrednim društvima (45 mišljenja na članove 2, 12, 45, 147, 149 ,229, 273 ,316, 382, 391, 432 i 470) Zakon o privatizaciji (10 mišljenja na članove 3,12 i 64) Zakon o privrednim društvima (108 mišljenja u vezi zahteva o pravilniku o određivanju poslova koji se smatraju starim i umetničkim zanatima)</i> |

| | |
|--|--|
| <p>Ministarstvo rudarstva i energetike</p> | <p><i>Zakon o energetici (63 mišljenja na članove: 2, 13, 14, 20, 27, 46, 65, 140, 148, 175, 176, 177, 178 i 206)</i> <i>Zakon o cevovodnom transportu gasovodnih i tečnih ugljovodonika i distribuciji gasovitih ugljovodonika (11 mišljenja na članove 15,16 i 125)</i> <i>Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima (9 mišljenja)</i> <i>Zakon o efikasnom korišćenju energije (2)</i></p> |
| <p>Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija</p> | <p><i>Zakon o trgovini (68 mišljenja na članove 11,13,14,17,30,35, 37, 41, 44 i 51)</i> <i>Zakon o zaštiti potrošača (29 mišljenja i to 18 na članove: 7, 54, 56 i 58 starog zakona i 11 mišljenja na članove: 4, 5, 9, 11, 28,34, 35, 52, 53, 54, 56, 83, 86, 89 važećeg zakona)</i> <i>Zakon o oglašavanju (6 mišljenja na članove: 2, 3, 12, 30, 48 i 85)</i> <i>Zakon o zaštiti konkurencije (3 mišljenja na članove: 9,16 i 35)</i></p> |
| <p>Ministarstvo unutrašnjih poslova</p> | <p><i>Zakon o policiji (mišljenja su izdata na odredbe koje se odnose na teške povrede službene dužnosti, sredstva prinude i policijska ovlašćenja)</i></p> |
| <p>Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture</p> | <p><i>Ukupno izdato 396 službenih mišljenja</i> <i>Zakon o planiranju i izgradnji (na članove 70, 65,66, 87, 93, 94, 100-109, 142, 144, 145,146 i 220),</i> <i>Zakon o legalizaciji objekata (tumačeni članovi 3, 8, 21, 33, 34 i 35)</i> <i>Zakon o posebnim pravima za upis prava svojine na objektima izgrađenim bez građevinske dozvole (tumačeni članovi 1,4,8 i 12)</i> <i>Zakon o komunalnim delatnostima (članovi: 3,4,5, 25, 27, 28, 34 i 39)</i></p> |
| <p>Ministarstvo odbrane</p> | <p><i>Zakon o vojsci Srbije (najčešće tumačeni članovi 73, 75, 104, 110, 122, 126, 141 i 142)</i></p> |