

Nacionalni PAR Monitor Srbija

RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

2024/2025



SADRŽAJ

AUTORI	2
O PROJEKTU WEBER 3.0	3
IZRAZI ZAHVALNOSTI	4
SAŽETAK IZVEŠTAJA	5
LISTA SKRAĆENICA	9
I. WEBER PAR MONITOR: ŠTA PRATIMO I KAKO?	10
I.1 WEBER PRISTUP PRAĆENJU RJU	10
I.2 ZAŠTO I KAKO WEBER PRATI OBLAST „RAZVOJ I KOORDINACIJA POLITIKA“	12
II. TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST RAZVOJA I KOORDINACIJE POLITIKA	18
II.1 TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST PROCESA DONOŠENJA ODLUKA OD STRANE VLADE	19
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	22
II.2 TRANSPARENTNOST PLANIRANJA I IZVEŠTAVANJA OD STRANE VLADE	23
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	28
II.3 TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST PROCESA RAZVOJA DOKUMENATA JAVNIH POLITIKA I ZAKONA	29
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	45
II.4 TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST SPROVOĐENJA POLITIKA, VREDNOVANJA I PARLAMENTARNOG NADZORA	46
Kakav je rezultat Srbije u odnosu na region?	52
Poređenje ukupnog broja bodova za oblast Razvoj i koordinacija politika	52
II.5 PREPORUKE ZA OBLAST RAZVOJA I KOORDINACIJE POLITIKA	53
II.5.1 Praćenje preporuka iz PAR Monitora 2021/2022	53
II.5.2 Preporuke iz PAR Monitor izveštaja za 2024/2025.	56
METODOLOŠKI ANEKS	60
SPISAK IZVORA	68

AUTORI

Milica Divljak – istraživačica, Centar za evropske politike (CEP)

Milica Škorić – istraživački asistent, WeBER 3.0

Miloš Đinđić – vodeći istraživač, WeBER 3.0

O PROJEKTU WEBER 3.0

Oslanjajući se na postignuća svojih prethodnika – projekata WeBER (2015/2018) i WeBER 2.0 (2019–2023), projekat **Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0** predstavlja treći uzastopni projekat finansiran iz sredstava EU, u okviru najveće inicijative civilnog društva za praćenje reforme javne uprave (RJU) na Zapadnom Balkanu. Period realizacije projekta je februar 2023 – jul 2026. Vođen Principima SIGMA/ OECD, prve dve faze ove inicijative postavile su temelje ambiciji projekta WeBER 3.0 **da dodatno osnaži organizacije civilnog društva (OCD) kako bi dale doprinos transparentnijim, otvorenijim, odgovornijim administracijama u regionu Zapadnog Balkana koje su usmerene ka građanima i usklađene sa standardima EU.**

Projekat WeBER 3.0 nastavlja da promoviše ključnu ulogu OCD-a u reformi javne uprave, istovremeno zagovarajući šire uključivanje građana u ovaj proces, kao i inkluzivne reformske mere koje su prilagođene korisnicima i, samim tim, dovode do konkretnih i vidljivih poboljšanja. Oslanjajući se na podatke i uvide dobijene kroz temeljan i opsežan proces praćenja, WeBER 3.0 osnažuje civilno društvo da efikasnije utiče na oblikovanje i sprovođenje RJU. U cilju podsticanja zajedničkog kreiranja politika i prevazilaženja jaza između ambicija i konkretnih rešenja, projekat će omogućiti održivi dijalog o javnim politikama između organa vlasti i OCD-a putem WeBER Platforme i Nacionalnih radnih grupa za RJU. Konačno, kroz male grantove za lokalne OCD, WeBER 3.0 jača učešće na lokalnom nivou, osnažujući glasove građana – krajnjih korisnika rada uprave.

Proizvodi projekta WeBER 3.0 i dodatne informacije dostupni su na internet stranici projekta www.par-monitor.org.

Projekat WeBER 3.0 sprovodi mreža Think for Europe (TEN), koju čini šest istraživačkih organizacija iz regiona Zapadnog Balkana koje se bave javnim politikama Evropske unije:



U partnerstvu sa Centrom za istraživanje javne uprave (KDZ) iz Beča, projekat WeBER 3.0 obezbedio je ekspertsku podršku na nivou EU, posebno u razvoju metodologije usmerene ka građanima za rešavanje izazova RJU na lokalnom nivou.



IZRAZI ZAHVALNOSTI

Izveštaj Nacionalni PAR Monitor Srbija: Razvoj i koordinacija politika 2024/2025 nastao je kao rezultat procesa praćenja koji je trajao tri meseca, a koji se oslanjao na različite tehnike prikupljanja podataka i time doveo do obilja nalaza.

Kao i u prethodnim izdanjima Nacionalnog PAR Monitora, objavljenim za cikluse 2017/2018, 2019/2020 i 2021/2022, posebne zahvalnice upućuju se članovima WeBER Platforme i Nacionalne radne grupe u Srbiji, kao i drugim zainteresovanim akterima koji su podelili svoja iskustva putem intervjuja i time značajno doprineli sadržaju i kvalitetu ovog izveštaja, a koji neće biti imenovani radi poštovanja principa anonimnosti.

Konačno, tim projekta WeBER 3.0 izražava zahvalnost svojim glavnim partnerima i saradnicima koji su podržali projekat u istraživanju i drugim aktivnostima. Pre svega, to su SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*)¹, ReSPA (*Regional School of Public Administration*) i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Republike Srbije, kao projektni saradnik.

¹ Zajednička inicijativa Evropske unije i OECD-a.

SAŽETAK IZBEŠTAJA

Ovaj izveštaj procenjuje transparentnost i inkluzivnost četiri aspekta razvoja i koordinacije javnih politika: 1) transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja odluka od strane vlade, 2) transparentnost planiranja i izveštavanja od strane vlade, 3) transparentnost i inkluzivnost procesa razvoja dokumenata javnih politika i zakona i 4) transparentnost i inkluzivnost sprovođenja, vrednovanja javnih politika, i parlamentarnog nadzora. Prvi aspekt ispituje da li je transparentnost u donošenju odluka od strane vlade obezbeđena kroz strateške obaveze, zakonske odredbe i dosledno objavljivanje informacija sa sednica vlade. Drugi ispituje da li su obaveze vlade u vezi sa planiranjem i izveštavanjem regulisane i da li se relevantni dokumenti objavljuju na vreme, da li su orijentisani na učinak i dostupni u otvorenim formatima. Treći procenjuje da li su razvoj dokumenata javnih politika i zakona transparentni, inkluzivni i zasnovani na dokazima, obuhvatajući učešće zainteresovanih strana, analizu efekata, izveštavanje o sprovedenim konsultacijama sa javnošću, kao i uticaj takvog učešća na konačne odluke. Četvrti aspekt ispituje pravne i praktične mehanizme za rano obaveštavanje zainteresovanih strana o procesima konsultacija, objavljivanje izveštaja o praćenju primene i vrednovanju učinka javnih politika, kao i učešće zainteresovanih strana u parlamentarnom nadzoru. Nalazi obuhvataju period od 2023. do 2025. godine, kao i dešavanja s kraja 2022. godine koja nisu obuhvaćena prethodnim ciklusom.

U Srbiji, strateški i pravni okvir uvode transparentnost kao princip u donošenju odluka Vlade. Međutim, oni ne uključuju konkretne mere ili obaveze za obezbeđivanje proaktivne i sistematske transparentnosti. Iako Poslovnik Vlade zahteva komunikaciju sa javnošću putem saopštenja za javnost i medija, ne postoji zakonska obaveza za objavljivanje dnevnog reda, zapisnika ili materijala sa sednica Vlade. Tokom perioda praćenja (1. novembar 2025. - 1. februar 2026. godine), Vlada je održala 22 sednice, ali nisu objavljeni dnevni redovi ili zapisnici. Saopštenja za su izdata za 16 sednica, pružajući samo delimične informacije. Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja za dobijanje kompletnih informacija o sednicama, uključujući tačke dnevnog reda i usvojene odluke, odbijen je, što je sprečilo proveru obima u kojem su odluke donete na sednicama objavljene. Shodno tome, transparentnost donošenja odluka od strane Vlade ostaje ograničena. Ključni nedržavni akteri u Srbiji potvrdili su da procesu donošenja odluka Vlade nedostaje transparentnost. Informacije se prvenstveno dobijaju putem medija ili selektivnog objavljivanja, dok je pristup materijalima i zapisnicima sa sednica veoma ograničen. Oni dalje tvrde da su određene politički osetljive odluke još manje transparentne, dok saopštenja pružaju samo ograničen kontekst.

Strateški okvir RJU u Srbiji predviđa poboljšanja planiranja i izveštavanja od strane Vlade, uključujući bolju usklađenost između Akcionog plana za sprovođenje Programa Vlade (APSPV), Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) i Godišnjeg plana rada Vlade (GPRV), kao i mere za unapređenje praćenja i izveštavanja. Međutim, zahtevi za transparentnošću su samo delimično pravno regulisani. Zakon o planskom sistemu propisuje objavljivanje GPRV i APSPV i izveštaja o njihovoj implementaciji, dok ne postoji ekvivalentna zakonska obaveza za NPAA. U praksi, objavljivanje centralnih planskih dokumenata i izveštaja o njihovoj implementaciji je nedosledno. U vreme srpovođenja istraživanja (novembar 2025. godine), poslednji dostupni GPRV bio je za 2023. godinu, dok su APSPV za period 2025-2027. godina i najnoviji NPAA objavljeni na vreme. Praksa objavljivanja izveštaja o sprovođenju takođe je neujednačena, uključujući delimičnu dostupnost izveštaja o sprovođenju APSPV i povremene praznine u kvartalnom izveštavanju o sprovođenju NPAA-a. Trenutne prakse planiranja i izveštavanja ne omogućavaju dosledno merenje učinka jer samo APSPV uključuje indikatore učinka i izveštavanje o postignutim rezultatima. Pored toga, podaci iz ovih planskih dokumenata ili njihovih izveštaja nisu dostupni u otvorenom formatu na relevantnim internet stranicama. Istovremeno, oni se takođe ne ocenjuju kao prilagođeni građanima i, iako postoje izolovani primeri pristupačnijeg izveštavanja, takve prakse se ne primenjuju sistematski. Ključni sagovornici smatraju da aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja nisu transparentne, blagovremene niti prilagođene građanima, a naglašavaju i da je komunikacija sa javnošću u vezi sa tim pitanjima uglavnom selektivna i ograničena.

Pravni okvir koji reguliše oblasti konsultacija, javnih rasprava i analiza efekat je uspostavljen, ali ga karakteriše fragmentisanost, nedoslednost i nedostatak usklađenosti između pravnih akata. Ključni zahtevi za konsultacije sa zainteresovanom stranama i javne rasprave (kao što su minimalno trajanje, rano obaveštavanje i transparentnost rada radnih grupa) ili nedostaju ili su nedovoljno regulisani. Nove odredbe Poslovnika Vlade iz 2025. godine koje dozvoljavaju izuzeća od javnih rasprava uvode dodatna diskreciona ovlašćenja i mogle bi negativno uticati na ukupni kvalitet konsultovanja u praksi. Centralni mehanizam kontrole kvaliteta nije uspostavljen jer nijedan organ nije zadužen za praćenje usklađenosti sa zahtevima za sprovođenje konsultacija i javnih raspreava tokom celog ciklusa razvoja javnih politika. U praksi, postoje značajne razlike između dokumenata javnih politika i zakonodavstva. Svih pet analiziranih dokumenata javnih politika (usvojenih u periodu od novembra 2024. do novembra 2025. godine) uključivali su analizu efekata i prošli su konsultacije. Nasuprot tome, samo 28% svih analiziranih zakona imalo je analizu efekata, iako se taj broj povećava na 67% kada se iz uzorka isključe zakoni za koje ne postoji obaveza izrade analize efekata (npr. zakoni o ratifikaciji međunarodnih sporazuma i slično). Kada su sprovedene analize efekata, one su retko objavljivane kao

propratni materijali za procese za konsultacije ili javnih rasprava, tj. objavljene su za samo 23% relevantnih zakona. Ovo sprečava zainteresovane strane da razumeju dokaze na kojima su zasnovani predlozi, tj. obrazloženje iza predloženih izmena ili inovacija koje se propisom uvode. Pored toga, iako su izveštaji o analizi efekata uglavnom bili odgovarajuće strukturirani, ovi izveštaji uglavnom ne sadrže reference ka eksternim izvorima podataka. Slično tome, uključivanje zainteresovanih strana, kroz konsultacije ili javne rasprave, sprovedene je za samo 21% zakona, a taj broj raste na 50% kada se isključe izuzeti zakoni, što ukazuje na nedoslednu primenu participativnih praksi u zakonodavnom procesu. Čak i kada se konsultacije sprovode, one se često dešavaju kasno u procesu i nisu dosledno dokumentovane jer izveštaji ili nisu objavljeni ili često nisu sveobuhvatni i ne sadrže sve podatke u vezi sa adresiranjem primljenih doprinosa. Nedostatak transparentnosti je takođe primećen u vezi sa radnim grupama za razvoj dokumenata javnih politika i zakona jer informacije o njihovom radu nisu javno dostupne. Upotreba Portala eKonsultacije je široko rasprostranjena: 37 od 41 analiziranih konsultativnih procesa je objavljeno na Portalu. Međutim, u samo 7 slučajeva od 41 Portal je naveden kao kanal za slanje komentara, što ukazuje da on služi uglavnom kao alat za obaveštavanje, a ne kao platforma za puno učešće i dokumentovanje procesa. Konačno, uprkos relativno pozitivnim iskustvima koja su naveli nedržavni akteri uključeni u radne grupe za razvoj dokumenata javnih politika i zakona, oni ukazuju na određene nedostatke u dokumentovanju toka rada i upozoravaju da raznolik sastav ne garantuje stvarni uticaj na ishode. Percepcija javnosti je uglavnom negativna, pri čemu samo jedna trećina građana (33%) veruje da imaju mogućnosti da učestvuju u kreiranju javnih politika na državnom nivou. Ovo ukazuje na značajan jaz između formalnih mehanizama učešća i njihove vidljivosti ili dostupnosti široj javnosti. Iako sistem pruža formalnu osnovu za participativno i kreiranje javnih politika zasnovano na dokazima, njegovu efikasnost potkopava neusklađenost pravnog okvira i nedostatak mehanizama kontrole kvaliteta.

Strateški okvir RJU obuhvata transparentnost praćenja i vrednovanja javnih politika, ali ne promoviše inkluzivnost ovih procesa. Konkretno, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (2021–2025) i prateći Akcioni plan utvrđuju opšte ciljeve u vezi sa upravljanjem javnim politikama i transparentnošću, ali ne predviđaju posebne mere za uključivanje eksternih zainteresovanih strana u praćenje i vrednovanje. Regulatorni okvir ne propisuje obavezu ranog obaveštavanja zainteresovanih grupa o predstojećim izmenama zakona pre otpočinjanja rada na nacrtima, dok Poslovnik o radu Narodne skupštine ograničava učešće na javnim slušanjima na formalno pozvana lica, dok predsednici odbora isključivo pozivaju članove odbora, narodne poslanike i druga lica čije prisustvo smatraju relevantnim za temu javnog slušanja. U praksi je uključivanje zainteresovanih strana nedosledno. Na primer, samo je Ministarstvo informisanja i telekomunikacija proaktivno informisalo

poštanske operatere o predstojećim aktivnostima na izmenama Zakona o poštanskim uslugama, dok druga posmatrana ministarstva to nisu učinila prilikom izrade nacrtu zakona koji su bili obuhvaćeni uzorkom. Objavljivanje izveštaja o praćenju sprovođenja sektorskih strategija je neujednačeno i često nije prilagođeno građanima, budući da su mnogi izveštaji predstavljeni isključivo u obliku tabela sa podacima, bez narativnih sažetaka ili vizuelnih prikaza. *Ex-post* analize sprovođenja javnih politika uglavnom izostaju, a one koje postoje zasnivaju se isključivo na internim podacima, bez korišćenja informacija ili doprinosa eksternih izvora i aktera. Ni javna slušanja u Narodnoj skupštini nisu dovoljno transparentna. Tokom dvanaest meseci koji su prethodili periodu istraživanja održano je 12 javnih slušanja, ali evidencija o prisutnim učesnicima nije vođena, zbog čega nije moguće utvrditi u kojoj meri su u njima učestvovala nedržavne zainteresovane strane. Iako su nacrti zakona i njihova obrazloženja uglavnom dostupni na internet stranici Narodne skupštine, transparentnost zakonodavnog postupka i dalje je ograničena, a nepotpuno objavljivanje izveštaja o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama dodatno umanjuje mogućnosti javnog uvida. Sveukupno posmatrano, postojeća praksa ukazuje na to da transparentnost i inkluzivnost u praćenju i vrednovanju javnih politika, kao i u zakonodavnom procesu, u velikoj meri izostaju.

Preporuke iz ovog ciklusa praćenja usmerene su na unapređenje transparentnosti odlučivanja i planiranja Vlade, kroz uvođenje zakonske obaveze proaktivnog objavljivanja materijala sa sednica, sa posebnim naglaskom na zaključke Vlade. Centralna planska dokumenta i izveštaji o njihovom sprovođenju treba da se redovno objavljuju i budu dopunjeni obaveznim sažecima prilagođenim građanima. Takođe, podaci sadržani u centralnim planskim dokumentima treba da budu objavljivani u otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka. Preporuke su usmerene i na unapređenje okvira za sprovođenje konsultacija i javnih rasprava, kroz dodatno normativno uređenje različitih aspekata konsultativnih procesa, stvaranje preduslova za širu upotrebu Portala e-Konsultacije i uspostavljanje centralnog koordinacionog tela. Posebna pažnja posvećena je i praćenju javnih politika, uz preporuku da se izveštaji o praćenju sprovođenja sektorskih planskih dokumenata redovno objavljuju i budu prilagođeni građanima. Takođe, *ex-post* analize sektorskih planskih dokumenata treba da postanu standardna praksa, zasnovana na raznovrsnim i eksternim izvorima podataka. Na kraju, preporučuje se unapređenje transparentnosti rada Narodne skupštine kako bi se zainteresovanim stranama omogućilo učešće u javnim slušanjima putem otvorenih i transparentnih mehanizama.

LISTA SKRAĆENICA

APSPV	Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade
DJP	Dokument javne politike
GPRV	Godišnji plan rada Vlade
GSV	Generalni sekretarijat Vlade
OCD	Organizacija civilnog društva
NPAA	Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU
ReSPA	Regional School of Public Administration
RJU	Reforma javne uprave
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management/ Podrška unapređenju vladavine i upravljanja
ZB	Zapadni Balkan
ZDU	Zakon o državnoj upravi
ZPS	Zakon o planskom sistemu
WeBER 3.0	Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu

I. WeBER PAR Monitor: Šta pratimo i kako?

I.1 WeBER pristup praćenju RJU

PAR Monitor metodologija razvijena je u periodu 2015/2016. godina, u okviru prvog WeBER projekta „Unapređenje kapaciteta civilnog društva Zapadnog Balkana za monitoring javne uprave”. Od samog početka, WeBER je usvojio pristup zasnovan na činjenicama, u svom nastojanju da poveća relevantnost, učešće i kapacitet OCD na Zapadnom Balkanu da zagovaraju i utiču na oblikovanje i sprovođenje RJU. PAR Monitor metodologija predstavlja jedan od ključnih rezultata projekta, a ima za cilj da omogući praćenje RJU od strane OCD, na osnovu činjenica i analiza.

U skladu sa fokusom WeBER-a na proces pristupanja regiona u EU, nakon što su 2023. godine ažurirani SIGMA Principi javne uprave, PAR Monitor metodologija je revidirana 2024. godine oslanjajući se na Principe,² kao i SIGMA metodologiju,³ dopunjujući praćenje od strane SIGMA dodatnim zapažanjima o transparentnosti, inkluzivnosti, otvorenosti ili drugim aspektima rada državnih uprava u zavisnosti od predmetne oblasti RJU. To je učinjeno kako bi preporuke WeBER-a ostale usmerene na reforme usklađene sa EU, čime bi se vlade u regionu vodile ka uspešnom pristupanju EU i budućem članstvu. Glavne izmene revidirane PAR Monitor metodologije su ukratko navedene u nastavku.⁴

² OECD (2023), *Principi javne uprave*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/7f5ec453-en>.

³ Dostupno na: <https://www.sigmaweb.org/en/publications/documents/2024/assessment-methodology-of-the-principles-of-public-administration.html>.

⁴ Za detaljnije informacije o obimu i procesu revizije metodologije posetite: <https://www.par-monitor.org/par-monitor-methodology/>.

Tabela 1: Glavne izmene u PAR Monitor metodologiji

STRUKTURA

Radi usklađivanja sa novim metodološkim pristupom SIGMA-e, uvode se sledeće strukturne promene:

- Uvođenje jedinstvenog indikatora po RJU oblasti, podeljenog na podindikatore, koji se dalje sastoje od nekoliko elemenata podindikatora (tj. specifičnih kriterijuma koji se ocenjuju), kako bi se pojednostavio pristup i naglasio fokus na transparentnosti, inkluzivnosti i otvorenosti u svakoj RJU oblasti.
- Uvođenje tipova elemenata podindikatora, osiguravajući da su obuhvaćeni svi sledeći aspekti reforme:
 - 1) Strateški okvir,
 - 2) Zakonodavstvo,
 - 3) Institucionalni okvir,
 - 4) Praksa u sprovođenju i
 - 5) Ishod i uticaj.
- Uvođenje skale od 100 poena, za nijansiraniju procenu napretka u svakoj oblasti RJU.

IZVORI PODATAKA

- Uvođenje intervjua sa „ključnim sagovornicima“, tj. ključnim nedržavnim akterima koji su angažovani i upoznati sa procesima. Ovi intervjui služe kao izvor podataka za elemente „Ishod i uticaj“ umesto ranije sprovedenog istraživanja stavova OCD.
- Sistematičnija upotreba rezultata istraživanja javnog mnjenja kao izvora podataka za elemente „Ishod i uticaj“, kako bi se dopunili nalazi u pet oblasti RJU, osim oblasti „Strategija RJU“.
- Izostavljanje istraživanja stavova državnih službenika kao izvora podataka zbog problema sa obezbeđivanjem adekvatnog odziva u uprava širom regiona u prethodnim ciklusima praćenja.

IZVEŠTAVANJE

- Šest nacionalnih PAR Monitora, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 36 za ceo PAR Monitor paket), kako bi se omogućilo blagovremeno objavljivanje i zagovaranje rezultata praćenja, umesto objavljivanja rezultata 18-mesečnog istraživanja na kraju procesa.
- Šest regionalnih izveštaja za Zapadni Balkan, po jedan za svaku oblast RJU (ukupno 6).

I.2 Zašto i kako WeBER prati oblast „Razvoj i koordinacija politika“

Suštinsko učešće građana u procesima kreiranja javnih politika predstavlja jedan od temelja dobrog upravljanja jer obezbeđuje da odluke odražavaju stvarne potrebe društva, da se donose kroz dijalog sa svim zainteresovanim stranama i grupama na koje odluke utiču i da budu podložne javnom nadzoru. Politike oblikovane kroz otvoren i transparentan proces imaju veći legitimitet, zasnovane su na kvalitetnijim informacijama i dokazima i veća je verovatnoća da će biti uspešno sprovedene. Planiranje ima ključnu ulogu u omogućavanju takvog procesa. Kada vlade usvajaju, objavljuju i izveštavaju o planskim dokumentima, one obezbeđuju predvidivost, omogućavaju zainteresovanim stranama da se blagovremeno uključe i stvaraju osnov za procenu da li su donete odluke u skladu sa utvrđenim strateškim ciljevima. Stoga je WeBER praćenje usmereno na transparentnost i inkluzivnost ključnih faza ciklusa javnih politika – od planiranja i odlučivanja na nivou Vlade, preko izrade javnih politika, do njihovog sprovođenja i evaluacije, kao i parlamentarnog nadzora. Kroz procenu ovih međusobno povezanih faza, WeBER ispituje na koji način se ključni principi dobrog upravljanja prenose u svakodnevnu praksu javne uprave i pruža uvid u to kako vlade zemalja Zapadnog Balkana komuniciraju svoje odluke sa javnošću, kao i u kojoj meri se glas građana uzima u obzir prilikom donošenja ključnih odluka.

Praćenje u oblasti **razvoja i koordinacije politika** zasniva se na svih šest SIGMA principa u ovoj oblasti:

Princip 2: Javne politike su koherentne i njima delotvorno koordinira centar vlade; odluke se pripremaju i saopštavaju na jasan i transparentan način.

Princip 3: Vlada planira i prati javne politike na delotvoran i inkluzivan način, u skladu sa vladinom fiskalnim prostorom.

Princip 4: Javne politike se izrađuju na osnovu činjenica i analiza, uz poštovanje jasnih i doslednih pravila za izradu propisa; zakoni i propisi su lako dostupni.

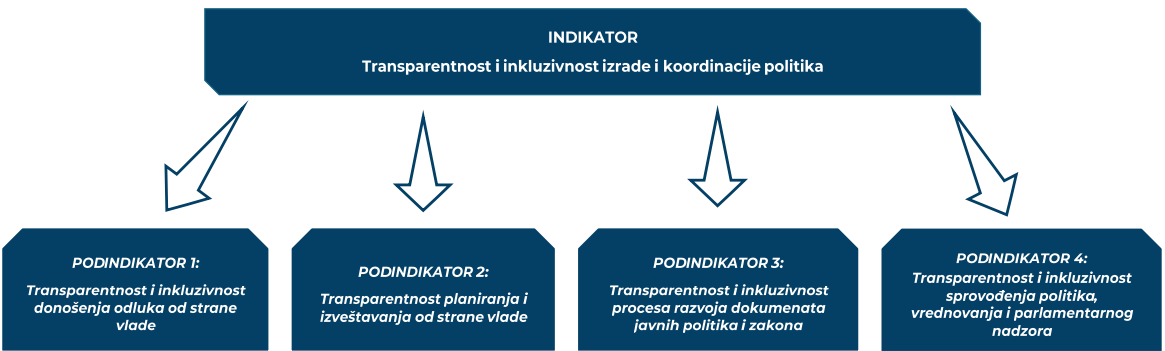
Princip 5: Svi ključni eksterni i interni akteri i šira javnost aktivno se konsultuju tokom izrade politika.

Princip 6: Javne politike se delotvorno sprovode i ocenjuju, čime se unapređuju ishodi politika i smanjuju regulatorni troškovi i opterećenja.

Princip 7: Parlament delotvorno nadzire vladino kreiranje politika i obezbeđuje celokupnu koherentnost politika i propisa.

Ovi principi se ocenjuju sa stanovišta dostupnosti, pristupačnosti i blagovremenosti svih relevantnih informacija o planiranju, izveštavanju i odlučivanju Vlade, uz istovremeno ispitivanje inkluzivnosti procesa izrade javnih politika i propisa.

Fokus na transparentnosti i inkluzivnosti takođe ima za cilj da utvrdi da li se javne politike redovno prate i evaluiraju, kao i da li podležu parlamentarnom nadzoru.



Period praćenja za oblast razvoja i koordinacije politika obuhvata dešavanja od poslednjeg ciklusa PAR Monitora, koji je trajao od januara do novembra 2022. godine. Stoga se ovaj izveštaj prvenstveno fokusira na period od 2023. do 2025. godine, kao i na dešavanja s kraja 2022. godine koja nisu bila obuhvaćena prethodnim ciklusom praćenja. Iako izveštaj pruža poređenje nalaza sa prethodnim izdanjima PAR Monitora, rezultati zemalja nisu uporedivi sa rezultatima prethodnog ciklusa praćenja zbog promena u metodologiji.

Prvi podindikator usmeren je na postojanje strateškog i pravnog okvira kojima se obezbeđuje transparentno donošenje odluka od strane vlade, uz istovremeno ispitivanje da li su ključni dokumenti u praksi javno dostupni, uključujući dnevne redove i zapisnike sa sednica, usvojene odluke i saopštenja za javnost. Radi procene ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima iz reda nedržavnih aktera koji poseduju značajno stručno znanje i iskustvo u ovoj oblasti.

Tabela 2: Elementi indikatora u okviru podindikatora 1

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 1.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti procesa donošenja odluka od strane vlade	Strateški okvir
E 1.2 Propisi uređuju transparentnost procesa donošenja odluka od strane vlade	Zakonodavstvo
E 1.3 Vlada redovno objavljuje dnevne redove, zapisnike i saopštenja za javnost sa svojih sednica na internetu	Praksa u sprovođenju
E 1.4 Vlada redovno objavljuje odluke sa svojih sednica na internetu	Praksa u sprovođenju
E 1.5 Ključni nedržavni akteri smatraju proces donošenja odluka od strane vlade transparentnim	Ishod i uticaj

Drugi podindikator procenjuje blagovremenost, dostupnost i redovnost objavljivanja planskih dokumenata vlade i izveštaja o njihovom sprovođenju, uz istovremeno ispitivanje da li oni sadrže indikatore učinka zasnovane na rezultatima i elemente prilagođene građanima. Praćenje elemenata koji se odnose na strateški okvir, zakonodavstvo i praksu sprovodi se analizom strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka javno dostupnih na internet stranicama nadležnih institucija. Procena ishoda i uticaja, kao i kod prethodnog podindikatora, zasniva se na nalazima dobijenim kroz tri intervjua sa ključnim sagovornicima.

Tabela 3: Elementi indikatora u okviru podindikatora 2

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 2.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje prakse planiranja i izveštavanja od strane vlade	Strateški okvir
E 2.2 Propisi predviđaju javnu dostupnost planskih dokumenata vlade i izveštaja o njihovom sprovođenju	Zakonodavstvo
E 2.3 Propisi predviđaju javnu dostupnost planova vlade u oblasti evropskih integracija i izveštaja o njihovom sprovođenju	Zakonodavstvo
E 2.4 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje svoje godišnje planove rada	Praksa u sprovođenju
E 2.5 Vlada blagovremeno objavljuje svoj program rada	Praksa u sprovođenju
E 2.6 Programi i planovi rada vlade sadrže indikatore učinka za praćenje ostvarivanja rezultata	Praksa u sprovođenju
E 2.7 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svojih planova rada	Praksa u sprovođenju
E 2.8 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svog programa	Praksa u sprovođenju
E 2.9 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje svoje planove za evropske integracije	Praksa u sprovođenju
E 2.10 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svojih planova za evropske integracije	Praksa u sprovođenju
E 2.11 Izveštaji vlade o sprovođenju programa i planova rada uključuju procenu ostvarenja ključnih rezultata i indikatora učinka	Praksa u sprovođenju
E 2.12 Planovi i izveštaji vlade prilagođeni su građanima	Praksa u sprovođenju
E 2.13 Podaci sadržani u izveštajima vlade o sprovođenju planova rada dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da su aktivnosti vlade u oblasti planiranja i izveštavanja transparentne, blagovremene i prilagođene građanima	Ishod i uticaj

Treći podindikator ispituje da li su procesi izrade dokumenata javnih politika i zakona transparentni, inkluzivni i zasnovani na dokazima, kako u pogledu strateškog i pravnog okvira, tako i u pogledu njihove primene u praksi. To podrazumeva učešće zainteresovanih strana od najranijih faza procesa, redovno i sveobuhvatno izveštavanje o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama, sprovođenje i izveštavanje o analizama efekata, nadzor nad primenom obaveze sprovođenja konsultacija, kao i uticaj komentara javnosti na konačne odluke.

Praćenje elemenata koji se odnose na strateški okvir, zakonodavstvo, institucionalni okvir i praksu sprovodi se kombinovanjem različitih izvora podataka kako bi se obezbedila što veća pouzdanost rezultata. Ono obuhvata kvalitativnu analizu strateških dokumenata, pravnih akata i zvaničnih podataka koji su javno dostupni ili su pribavljeni od nadležnih institucija putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. Analiza elemenata koji se odnose na praksu u okviru ovog podindikatora sprovodi se na uzorku dokumenata javnih politika i zakona usvojenih tokom 12 meseci koji prethode periodu praćenja. Pojedini elementi zasnivaju se na poduzorku koji obuhvata dva usvojena dokumenta javnih politika i tri usvojena zakona za koje je ocenjeno da imaju značajan uticaj na društvo ili određene društvene grupe. Radi procene ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima iz reda nedržavnih aktera, članova radnih grupa za izradu odabranih dokumenata javnih politika i zakona, i koriste nalaze WeBER istraživanja javnog mnjenja.

Tabela 4: Elementi indikatora u okviru podindikatora 3

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 3.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti i inkluzivnosti procesa izrade dokumenata javnih politika i propisa	Strateški okvir
E 3.2 Propisi uređuju transparentnost i inkluzivnost procesa izrade dokumenata javnih politika i propisa	Zakonodavstvo
E 3.3 Propisi uređuju minimalne zahteve za konsultacije	Zakonodavstvo
E 3.4 Propisi obezbeđuju onlajn i besplatan pristup konsolidovanim verzijama svih dokumenata javnih politika i propisa	Zakonodavstvo
E 3.5 Propisi uređuju obavezno sprovođenje ex ante analize efekata, uključujući efekte na rodnu ravnopravnost, tokom izrade dokumenata javnih politika i objavljivanje izveštaja o analizi efekata	Zakonodavstvo
E 3.6 Postoji nadležna institucija vlade zadužena za proveru usklađenosti sa zahtevima za sprovođenje konsultacija	Institucionalni okvir
E 3.7 Ex ante analiza efekata, uključujući analizu uticaja na rodnu ravnopravnost, dosledno se sprovode tokom izrade dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju
E 3.8 Ex ante analiza efekata, uključujući analizu uticaja na rodnu ravnopravnost, dosledno se sprovode tokom izrade zakona	Praksa u sprovođenju

E 3.9 Izveštaji o sprovedenim <i>ex ante</i> analizama efekata u postupku izrade zakona redovno se objavljuju zajedno sa nacrtima zakona	Praksa u sprovođenju
E 3.10 Objavljeni izveštaji o sprovedenim <i>ex ante</i> analizama efekata tokom izrade zakona sadrže sve ključne informacije	Praksa u sprovođenju
E 3.11 Nedržavni akteri učestvuju u radnim grupama koje obrazuje vlada za izradu dokumenata javnih politika i propisa	Praksa u sprovođenju
E 3.12 Sastanci i odluke radnih grupa su transparentne	Praksa u sprovođenju
E 3.13 Konsultacije o dokumentima javnih politika i zakonima redovno se sprovode	Praksa u sprovođenju
E 3.14 Konsultacije se sprovode u ranoj fazi razvoja politike	Praksa u sprovođenju
E 3.15 Izveštaji o konsultacijama o dokumentima javnih politika javno su dostupni	Praksa u sprovođenju
E 3.16 Izveštaji o konsultacijama o zakonima su javno dostupni	Praksa u sprovođenju
E 3.17 Izveštaji o konsultacijama sadrže sve elemente sprovedenog konsultativnog procesa	Praksa u sprovođenju
E 3.18 Centralni portal za konsultacije redovno se koristi	Praksa u sprovođenju
E 3.19 Nadležna institucija vlade redovno proverava usklađenost sa zahtevima za sprovođenje konsultacija	Praksa u sprovođenju
E 3.20 Nadležna ministarstva proaktivno obaveštavaju javnost o sprovođenju konsultacija	Praksa u sprovođenju
E 3.21 Konsolidovane verzije zakona i podzakonskih akata lako su dostupne na internetu i besplatne za korišćenje	Praksa u sprovođenju
E 3.22 Rezultati konsultacija utiču na konačne nacрте dokumenata javnih politika i zakona	Ishod i uticaj
E 3.23 Ključni nedržavni akteri smatraju da je rad radnih grupa koje obrazuje vlada transparentan i inkluzivan	Ishod i uticaj
E 3.24 Percepcija građana o mogućnostima njihovog učešća u izradi zakona i strategija	Ishod i uticaj

Četvrti podindikator usmeren je na transparentnost sprovođenja javnih politika, kroz ispitivanje dostupnosti izveštaja o praćenju i *ex post* analiza, blagovremenog obaveštavanja relevantnih grupa o predstojećim izmenama pravnog okvira, kao i uključivanja nedržavnih aktera u donošenje odluka u parlamentu kroz javna slušanja. Praćenje ovog podindikatora zasniva se na analizi strateškog okvira, propisa, kao i sadržaja internet stranica i dokumenata relevantnih institucija. Radi procene ishoda i uticaja, istraživači sprovode tri intervjua sa ključnim sagovornicima iz reda nedržavnih aktera koji su učestvovali u javnim slušanjima organizovanim u Narodnoj skupštini.

Tabela 5: Elementi indikatora u okviru podindikatora 4

Elementi indikatora: broj i naziv	Tip
E 4.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti i inkluzivnosti praćenja i evaluacije javnih politika	Strateški okvir
E 4.2 Propisi predviđaju obavezu blagovremenog obaveštavanja relevantnih grupa o predstojećim izmenama pravnog okvira	Zakonodavstvo
E 4.3 Poslovnik Narodne skupštine predviđa učešće zainteresovanih strana u parlamentarnim raspravama putem javnih slušanja	Zakonodavstvo
E 4.4 Nadležna ministarstva blagovremeno obaveštavaju relevantne grupe o predstojećim izmenama pravnog okvira	Praksa u sprovođenju
E 4.5 Nadležna ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju
E 4.6 Izveštaji o praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika prilagođeni su građanima	Praksa u sprovođenju
E 4.7 Nadležna ministarstva objavljuju <i>ex post</i> analize sprovođenja dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju
E 4.8 <i>Ex post</i> analize sprovođenja dokumenata javnih politika zasnivaju se i na eksternim podacima i informacijama koje su obezbedili nedržavni akteri	Praksa u sprovođenju
E 4.9 Narodna skupština uključuje zainteresovane strane, relevantne grupe i druge nedržavne aktere u javna slušanja	Praksa u sprovođenju
E 4.10 Transparentnost rada Narodne skupštine na internetu	Praksa u sprovođenju
E 4.11 Ključni nedržavni akteri smatraju da je učešće zainteresovanih strana u javnim slušanjima delotvorno	Ishod i uticaj

II. TRANSPARENTNOST I INKLUZIVNOST RAZVOJA I KOORDINACIJE POLITIKA

Ovo poglavlje predstavlja rezultate istraživanja za Srbiju. Svako potpoglavlje prikazuje rezultate za jedan podindikator (ukupno četiri), počevši od kratkog pregleda razvoja događaja od ciklusa PAR Monitora 2021/2022. Nakon toga sledi detaljna procena elemenata svakog podindikatora, koja započinje analizom strateškog okvira, zakonodavstva i institucionalnog okvira, zatim predstavlja praksu sprovođenja, a završava se ocenom ishoda i uticaja. Na kraju procene svakog podindikatora dat je grafički prikaz ostvarenih bodova.

Donji grafikon prikazuje ukupne rezultate za oblast Razvoj i koordinacija politika u Srbiji, mereno na skali od 0 do 100 poena.

Transparentnost i inkluzivnost razvoja i koordinacije politika
(ocena 0-100)



II.1 Transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja odluka od strane vlade

Princip 2: Javne politike su koherentne i njima delotvorno koordinira centar vlade; odluke se pripremaju i saopštavaju na jasan i transparentan način.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 1: Transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja odluka od strane vlade.⁵

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocena
E 1.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti procesa donošenja odluka od strane vlade	Strateški okvir	0/0,5
E 1.2 Propisi uređuju transparentnost procesa donošenja odluka od strane vlade	Zakonodavstvo	0/1
E 1.3 Vlada redovno objavljuje dnevne redove, zapisnike i saopštenja za javnost sa svojih sednica na internetu	Praksa u sprovođenju	0/2
E 1.4 Vlada redovno objavljuje odluke sa svojih sednica na internetu	Praksa u sprovođenju	0/2,5
E 1.5 Ključni nedržavni akteri smatraju proces donošenja odluka od strane vlade transparentnim	Ishod i uticaj	0/3
Ukupan rezultat za podindikator 1		0/9

Stanje u oblasti

Stanje u ovoj oblasti ostalo je u velikoj meri nepromenjeno u odnosu na prethodni ciklus praćenja. Nalazi SIGMA-e potvrđuju da je nivo otvorenosti i transparentnosti procesa donošenja odluka u Vladi i dalje nizak.⁶ U izveštaju SIGMA-e navodi se da dnevni redovi sednica Vlade nisu unapred javno dostupni, dok su zapisnici o odlukama donetim na tim sednicama uglavnom nedostupni javnosti. Kancelarija za saradnju s medijima Vlade Republike Srbije selektivno saopštava informacije o odlukama donetim na sednicama, u skladu sa procenom javnog interesa i aktuelnim prioritetima Vlade. S obzirom na to da se dnevni redovi sednica ne objavljuju, nije moguće utvrditi koje se odluke i zaključci objavljuju, a koji ostaju nedostupni javnosti.

⁵ Prvi podindikator usmeren je na procenu sledećih SIGMA potprincipa: Centar Vlade omogućava i pomaže koordinaciju politika među ministarstvima i relevantnim institucijama kako bi obezbedio celokupnu koherentnost politike i bolje i održivije ishode politika; Odluke Vlade se pripremaju, usvajaju i slede na transparentan, delotvoran i blagovremen način, na osnovu jasnih pravila i procedura, kroz relevantne strukture odlučivanja, uključujući vladine sednice.

⁶ SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, str. 25-27. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>.

Srbija ima usvojena strateška dokumenta koja bi mogla da obuhvate unapređenje transparentnosti procesa donošenja odluka Vlade, ali to dokumenti ne obuhvataju jasno definisane i konkretne mere u ovoj oblasti. Analiza APSPV za period 2025–2027. godine⁷ i Akcionog plana Programa unapređenje upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godine⁸ pokazuje da nijedan od ovih dokumenata ne sadrži posebne ciljeve, jasno definisane mere niti aktivnosti usmerene na povećanje transparentnosti procesa donošenja odluka Vlade. Odsustvo takvih eksplicitnih mera ukazuje na to da unapređenje transparentnosti odlučivanja Vlade i dalje nije među prioritetima.

Pravni okvir formalno prepoznaje načelo transparentnosti rada Vlade, ali ne propisuje jasnu obavezu proaktivnog objavljivanja ključnih informacija sa sednica. Poslovnik o radu Vlade propisuje da je rad Vlade javan i da se transparentnost obezbeđuje putem konferencija za medije, komunikacije putem interneta, saopštenja za javnost i drugih kanala komunikacije.⁹ Istovremeno, Kancelarija za saradnju s medijima zadužena je za obezbeđivanje transparentnosti rada Vlade i informisanje javnosti o njenim odlukama.¹⁰ Međutim, Poslovnik ne predviđa obavezu objavljivanja dnevnih redova, zapisnika ili saopštenja za javnost nakon svake sednice. Iako se zapisnici formalno vode i sadrže detaljne informacije o toku sednice i donetim odlukama,¹¹ njihovo objavljivanje nije uređeno propisima. Pored toga, novinari i javnost, po pravilu, ne prisustvuju sednicama, a izlaganja sa sednica smatraju se strogo poverljivim, osim ukoliko predsednik Vlade ne odluči drugačije.¹² Dokumentacija Vlade, uključujući zapisnike, materijale i stenografske beleške, čuva se u evidenciji Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) i može biti dostupna isključivo uz saglasnost generalnog sekretara.¹³ Shodno navedenom, iako je transparentnost prepoznata kao jedno od načela rada Vlade, izostanak izričitih zakonskih obaveza za objavljivanje ključnih informacija sa sednica u praksi značajno ograničava transparentnost procesa donošenja odluka.

Tokom perioda praćenja, Vlada Republike Srbije objavljivala je ograničen broj informacija o svojim sednicama. U periodu od 1. novembra 2025. do 1. februara 2026. godine održane su 22 sednice Vlade. Ni za jednu od njih dnevni red nije bio objavljen, ni pre ni nakon održavanja sednice, niti su zapisnici bili javno dostupni. Saopštenja za javnost objavljena su nakon 16 od ukupno 22 sednice (73%), pri čemu su sadržala samo delimične informacije o donetim odlukama. Stoga,

⁷ Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2025-2027, dostupan na: <https://tinyurl.com/bdzfdnpx>.

⁸ Akcioni plan Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom (2021–2025), dostupan na: <https://tinyurl.com/3cm8yszd>.

⁹ Poslovnik Vlade, član 93, Službeni glasnik RS, br. 61/2006 - prečišćeni tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014, 8/2019 - ostale uredbe i 106/2025, dostupno na: <https://tinyurl.com/3s72f9dk>.

¹⁰ Poslovnik Vlade, član 94.

¹¹ Poslovnik Vlade, član 63.

¹² Poslovnik Vlade, član 96.

¹³ Poslovnik Vlade, član 98.

ograničeno objavljivanje informacija, a naročito potpuno odsustvo dnevnih redova i zapisnika sa sednica, ukazuje na visok stepen netransparentnosti procesa donošenja odluka u praksi, čime je javnosti značajno ograničen pristup relevantnim informacijama.

Iz navedenih razloga nije bilo moguće utvrditi da li Vlada redovno objavljuje odluke donete na svojim sednicama. Ukupan broj tačaka dnevnog reda razmatranih tokom perioda praćenja, broj donetih odluka i njihov status u pogledu poverljivosti nije bilo moguće utvrditi na osnovu informacija dostupnih na internet stranici Vlade. Zbog toga je GSV, kao organu koji raspolaže traženim podacima, upućen zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, kojim je zatražena lista tačaka dnevnog reda po sednicama, spisak usvojenih odluka, njihov status poverljivosti i datumi objavljivanja odluka. GSV je u svom prvom odgovoru zatražio dodatno pojašnjenje zahteva. Nakon što je dostavljeno traženo pojašnjenje, GSV je odbio zahtev uz obrazloženje da „nije dovoljno jasan“. Shodno tome, usled nepostojanja javno dostupnih informacija, kao i izostanka odgovarajućeg odgovora nadležnog organa, nije bilo moguće proveriti broj usvojenih odluka koje nisu bile označene kao poverljive, niti proceniti u kojoj meri su takve odluke bile javno dostupne.

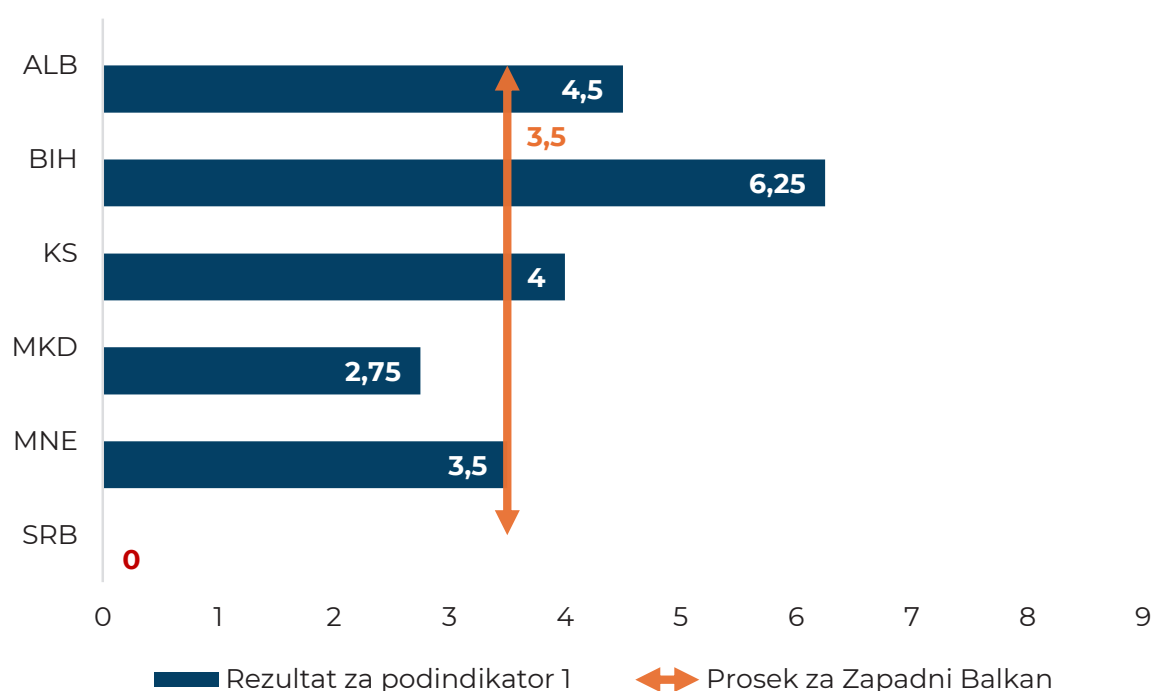
Konačno, ključni sagovornici potvrdili su da je proces donošenja odluka u Vladi netransparentan.¹⁴ Sagovornici ocenjuju da je transparentnost neadekvatna u svim fazama procesa donošenja odluka i ukazuju na značajne nedostatke. Informacije o sednicama Vlade i tačkama dnevnog reda ne saopštavaju se redovno putem zvaničnih ili institucionalnih kanala, već se do njih uglavnom dolazi posredstvom medija ili kroz selektivno objavljivanje informacija, uključujući povremene najave predsednika Republike. Pristup informacijama dodatno je ograničen centralnom ulogom GSV, koji funkcioniše kao svojevrsni posrednik u kontroli protoka informacija. Svi intervjuisani sagovornici istakli su da javnost nema pristup zapisnicima sa sednica Vlade, kao ni uvid u rasprave koje prethode donošenju odluka. Iako se pojedini usvojeni propisi objavljuju, ni ta praksa nije standardna. Posebno se ukazuje na to da su određene vrste odluka, naročito one politički osetljive i usvajane u formi zaključaka, manje transparentne, pri čemu se pojedine procedure koriste kako bi se ograničio javni nadzor nad njihovim donošenjem. Saopštenja Vlade i javni nastupi njenih članova prepoznati su kao glavni izvori informisanja javnosti, ali se ocenjeni kao selektivni, nedovoljno detaljni i usmereni pre svega na predstavljanje

¹⁴ Istraživači su identifikovali i intervjuisali relevantne nedržavne aktere sa iskustvom i stručnim znanjem u ovoj oblasti (ključne sagovornike). Nedržavni akteri birani su među predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice, profesionalnih udruženja, medijskih organizacija, istraživačkih medija i tematskih stručnjaka. Po pravilu, za svaku tvrdnju intervjuisana su tri nedržavna aktera. Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su 4. i 11. februara, kao i 23. marta. Na tvrdnju „Tačke dnevnog reda sednica Vlade su transparentne“, dva ključna sagovornika odgovorila su „u potpunosti se ne slažem“, dok je jedan odgovorio „uglavnom se ne slažem“. Isti odnos odgovora zabeležen je i za tvrdnju „Zapisnici sa sednica Vlade su transparentni“. Na tvrdnju „Odluke donete na sednicama Vlade su transparentne“, sva tri ključna sagovornika odgovorila su „u potpunosti se ne slažem“. Na tvrdnju „Vlada putem saopštenja za javnost obaveštava javnost o svojim odlukama“, dva ključna sagovornika odgovorila su „uglavnom se ne slažem“, dok je jedan odgovorio „uglavnom se slažem“.

konačnih odluka, bez odgovarajućeg obrazloženja i konteksta. Kako bi se prevazišli uočeni nedostaci, sagovornici preporučuju uvođenje proaktivnijeg i sistematičnijeg objavljivanja informacija, uključujući: blagovremeno najavljivanje sednica Vlade; objavljivanje javnog kalendara sednica; objavljivanje dnevnih redova, pratećih materijala i usvojenih odluka; kao i unapređenje pristupa informacijama putem centralizovane i korisnicima prilagođene platforme.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 1: Transparentnost i inkluzivnost procesa donošenja odluka od strane vlade (maksimalni rezultat 9)



II.2 Transparentnost planiranja i izveštavanja od strane vlade

Princip 3: Vlada planira i prati javne politike na delotvoran i inkluzivan način, u skladu sa vladinom fiskalnim prostorom.

Dodeljeni poeni po elementu za podindikator 2: Transparentnost planiranja i izveštavanja od strane vlade¹⁵

Elementi indikatora	Tip elementa	Ocena
E 2.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje prakse planiranja i izveštavanja Vlade	Strateški okvir	0,5/0,5
E 2.2 Propisi predviđaju javnu dostupnost planskih dokumenata vlade i izveštaja o njihovom sprovođenju	Zakovodavstvo	0,5/0,5
E 2.3 Propisi predviđaju javnu dostupnost planova vlade u oblasti evropskih integracija i izveštaja o njihovom sprovođenju	Zakovodavstvo	0/0,5
E 2.4 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje svoje godišnje planove rada	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 2.5 Vlada blagovremeno objavljuje svoj program rada	Praksa u sprovođenju	1,5/1,5
E 2.6 Programi i planovi rada vlade sadrže indikatore učinka za praćenje ostvarivanja rezultata	Praksa u sprovođenju	0,75/1,5
E 2.7 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svojih planova rada	Praksa u sprovođenju	1,5/1,5
E 2.8 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svog programa	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 2.9 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje svoje planove za evropske integracije	Praksa u sprovođenju	1,5/1,5
E 2.10 Vlada redovno i blagovremeno objavljuje izveštaje o sprovođenju svojih planova za evropske integracije	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 2.11 Izveštaji vlade o sprovođenju programa i planova rada uključuju procenu ostvarenja ključnih rezultata i indikatora učinka	Praksa u sprovođenju	0/2
E 2.12 Planovi i izveštaji vlade prilagođeni su građanima	Praksa u sprovođenju	0,25 / 1,5

¹⁵ Drugi podindikator se fokusira na sledeće SIGMA potprincipe: Dokumenta za planiranje politika ispunjavaju zahteve za kvalitetom i sadrže odgovarajuće analize i informacije, uključujući ciljeve politike, indikatore sa potciljevima i okvir za praćenje. Izrađuju se uz učešće svih relevantnih aktera i javno su dostupna; Učinak i rezultati, uključujući i uspehe po ciljevima politika i indikatore ishoda, redovno se prate i o njima se izveštava; izveštaji o praćenju se objavljuju na vreme za javni nadzor; Vlada delotvorno sprovodi planove EI utvrđivanjem prioriteta i troškova koje nalažu obaveze povezane sa EI, uzimajući u obzir raspoložive resurse i kapacitete uprave.

E 2.13 Podaci sadržani u izveštajima vlade o sprovođenju planova rada dostupni su u otvorenom formatu	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 2.14 Ključni nedržavni akteri smatraju da su aktivnosti vlade u oblasti planiranja i izveštavanja transparentne, blagovremene i prilagođene građanima	Ishod i uticaj	0/3
Ukupan rezultat za podindikator 2		6,5/20

Stanje u oblasti

Od prethodnog ciklusa praćenja nisu zabeležena značajnija unapređenja. Evropska komisija ponavlja da Nacionalni plan razvoja, čije je usvajanje bilo predviđeno za 2020. godinu, još uvek nije usvojen, naglašavajući da sprovođenje pravnog okvira i dalje kasni u odnosu na zakonom propisane rokove.¹⁶ SIGMA potvrđuje da i dalje postoje izazovi u primeni pravnog okvira kojim se uređuje sistem planiranja javnih politika, ukazujući na nedovoljnu usklađenost centralnih planskih dokumenata i nedostatke u njihovom finansiranju. Kao dodatne slabosti izdvajaju se i neblagovremena priprema planskih dokumenata i izveštaja o njihovom sprovođenju. Iako SIGMA konstatuje da je u prethodnom periodu ostvareno izvesno poboljšanje usklađenosti između planiranih i usvojenih nacрта zakona od strane Vlade (78% u 2023. godini), u najnovijem izveštaju se istovremeno ukazuje na neblagovremeno objavljivanje izveštaja o realizaciji Godišnjeg plana rada Vlade.¹⁷

Strateški okvir za reformu javne uprave u Srbiji predviđa mere za unapređenje prakse planiranja i izveštavanja od strane vlade. Konkretno, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom, sa Akcionim planom za period 2021–2025. godine, ima za cilj unapređenje usklađenosti centralnih planskih dokumenata. To, između ostalog, podrazumeva povezivanje APSPV sa NPAA, naročito u delu koji se odnosi na propise i rokove za njihovo usvajanje, kao i jačanje tehničkih kapaciteta Ministarstva za evropske integracije za izradu i praćenje sprovođenja NPAA, uključujući njegovo usklađivanje sa GPRV.¹⁸

U pogledu unapređenja prakse izveštavanja, Akcioni plan predviđa nekoliko aktivnosti: uspostavljanje mehanizma za redovno izveštavanje, kroz izveštaje o sprovođenju GPRV, o podzakonskim aktima koji nisu usvojeni u propisanim rokovima; prilagođavanje modula Jedinstvenog informacionog sistema za APSPV kroz novi format; organizovanje obuka za organe uprave o pripremi i

¹⁶ Evropska komisija, *Serbia report 2025*, str. 26. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2025_en.

¹⁷ SIGMA/OECD, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, str. 29 -30. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>.

¹⁸ Akcioni Plan Programa, str. 15, dostupan na: <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-ujpr/>.

praćenju sprovođenja APSPV; i izradu izveštaja o konsultativnim procesima sprovedenim putem portala eKonsultacije, kao sastavnog dela izveštavanja o sprovođenju GPRV.¹⁹ Ove aktivnosti, uz jasno definisanu odgovornost Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) i GSV, ukazuju na nameru da se postepeno unaprede planiranje i izveštavanje na nivou centra Vlade.

Transparentnost centralnih planskih dokumenata i izveštaja o njihovoj primeni delimično je uređena pravnim okvirom. Zakon o planskom sistemu uspostavlja dva planska dokumenta koja se odnose na rad Vlade: GPRV, kao godišnji dokument, i APSPV, kao višegodišnji dokument. Zakon propisuje obavezu objavljivanja oba dokumenta u roku od sedam dana od njihovog usvajanja. Takođe, Vlada je dužna da objavi izveštaje o njihovom sprovođenju na svojoj internet stranici najkasnije 15 dana nakon njihovog usvajanja.²⁰ Nasuprot tome, takav zahtev ne postoji za ključni planski dokument u oblasti evropskih integracija, odnosno NPAA. Važeći Zakon o ministarstvima poverava Ministarstvu za evropske integracije odgovornost za koordinaciju pripreme i sprovođenja NPAA, ali ne propisuje izričito obavezu objavljivanja samog dokumenta niti izveštaja o njegovoj primeni.²¹ Iz tog razloga, zahtevi u pogledu transparentnosti ključnih centralnih planskih dokumenata su delimično regulisani.

U praksi, centralni planski dokumenti Vlade (GPRV, APSPV i NPAA) kao i izveštaji o njihovom sprovođenju ne objavljuju se dosledno niti blagovremeno. Tokom perioda praćenja, u novembru 2025. godine, poslednji javno dostupan GPRV odnosio se na 2023. godinu.²² Za razliku od toga, važeći APSPV za period 2025–2027. godine bio je dostupan onlajn i objavljen u oktobru 2025. godine, u roku od sedam dana od usvajanja, kako propisuje Zakon o planskom sistemu.²³ Slično tome, poslednja dva dokumenta NPAA za periode 2022–2025. i 2024–2027. godina bila su dostupna na stranici Ministarstva za evropske integracije i oba su objavljena u roku od sedam dana od usvajanja, iako takav rok nije propisan zakonom.²⁴

Objavljivanje izveštaja o sprovođenju planskih dokumenata takođe je neujednačeno u praksi. Za poslednja dva ciklusa izveštavanja koja su bila predmet analize u trenutku praćenja, izveštaji o sprovođenju GPRV za 2023. i 2024. godinu

¹⁹ Akcioni Plan Programa, str. 15-17.

²⁰ Zakon o planskom sistemu, članovi 21-22, 44-45, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>.

²¹ Zakon o ministarstvima, član 16, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/128/1/reg>.

²² Prema Zakonu o planskom sistemu, član 22, GPRV se izrađuje i usvaja do decembra tekuće godine za narednu godinu i treba da se objavi najkasnije 7 dana nakon usvajanja.

²³ Dostupno na veb-sajtu Vlade na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/847735> i veb-sajtu Republičkog sekretarijata za javne politike na: <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-vlade-i-apspv/>. Treba napomenuti da je APSPV usvojen šest meseci nakon što je program Vlade usvojen u Narodnoj skupštini u aprilu 2025. godine. Zakonski rok za izradu i usvajanje APSPV-a je tri meseca nakon izbora nove Vlade od strane Narodne skupštine, Zakon o planskom sistemu, član 21.

²⁴ Analiza je zasnovana na informacijama primljenim putem zahteva za slobodan pristup informacijama poslatog 3. decembra 2025. godine. Dostupno na: <https://tinyurl.com/5vn8upvx>.

bili su dostupni na internet stranici Vlade i objavljeni u zakonskom roku od 15 dana od usvajanja.²⁵ Međutim, ovo ukazuje na značajnu neusaglašenost: Vlada je javno izvestila o sprovođenju svog godišnjeg plana rada za 2024. godinu, iako prethodno nije javno objavila sam GPRV za 2024. godinu. Kada je reč o godišnjem izveštavanju o sprovođenju APSPV za 2023. i 2024. godinu, na internet stranici RSJP bio je dostupan samo izveštaj za 2023. godinu, koji je objavljen u zakonskom roku, u aprilu 2024. godine.²⁶ Izveštavanje o sprovođenju NPAA sprovodi se kvartalno. Iako rokovi za usvajanje i objavljivanje ovih izveštaja nisu propisani, kvartalni izveštaji za 2024. i 2025. godinu bili su dostupni i uglavnom objavljivani blagovremeno. Izuzetak predstavlja izveštaj za drugi kvartal 2024. godine, koji nije bio dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije. Zbirno gledano, praksa pokazuje mešovite rezultate, uz česte slučajeve neobjavljivanja centralnih planskih dokumenata ili izveštaja o njihovom sprovođenju, kao i kašnjenja u njihovom usvajanju i objavljivanju. Ovakva praksa ne ugrožava samo transparentnost planiranja i izveštavanja Vlade, već istovremeno čini ove procese nepredvidivim i nepouzdanim.

Tabela 6: Javna dostupnost centralnih planskih dokumenata i izveštaja o njihovom sprovođenju u praksi

GPRV <i>važeći u trenutku praćenja i prethodni plan</i>	X za 2025. godinu X za 2024. godinu
APSPV <i>važeći u trenutku praćenja</i>	✓ za 2025-2027. godinu
NPAA <i>važeći u trenutku praćenja i prethodni plan</i>	✓ za 2024-2027. godinu ✓ za 2022-2025. godinu
Izveštaji za GPRV za poslednja dva ciklusa izveštavanja	✓ za 2024. godinu ✓ za 2023. godinu
Izveštaji za APSPV za poslednja dva ciklusa izveštavanja	✓ za 2024. godinu
	✓ za 2023. godinu
NPAA izveštaji za poslednja dva ciklusa izveštavanja	✓ za 2025. godinu ²⁷ ✓ za 2024. godinu

²⁵ Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>. Treba napomenuti da je usvajanje izveštaja o radu Vlade za 2023. godinu kasnilo tri meseca i da je podnet Skupštini 19. septembra 2024. godine. Takođe treba napomenuti da, zbog izbora, Vlada nije mogla da podnese nikakva dokumenta Skupštini do 2. maja 2024. godine, kada je formirana nova Vlada, te je stoga ovaj izveštaj uzet u obzir za dodelu bodova. Izveštaj za 2024. godinu je usvojen i objavljen u maju 2025. godine.

²⁶ Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/cir/dokumenti-kategorija-cir/program-vlade-i-apspv-cir/>.

²⁷ Izveštavanje o sprovođenju NPAA sprovodi se kvartalno, u tu svrhu se posmatraju svi kvartalni izveštaji za 2025. i 2024. godinu. Zbog činjenice da izveštaj za drugi kvartal 2024. godine nije bio dostupan na internet stranici Ministarstva za evropske integracije, ovaj kriterijum je ocenjen kao neispunjen. Izveštaji su dostupni na: <https://tinyurl.com/5vn8upvx>.

Trenutni okvir za planiranja i izveštavanje Vlade ne omogućava dosledno merenje učinka i praćenje ostvarenih rezultata. Poređenje GPRV i APSPV pokazuje da samo APSPV sadrži indikatore učinka za praćenje ostvarivanja rezultata, koji su definisani za svaki rezultat u okviru prioriternih ciljeva. Shodno tome, izveštaj o sprovođenju APSPV za 2023. godinu sadrži informacije o ostvarenim rezultatima na osnovu tih indikatora. Nasuprot tome, izveštaji o sprovođenju GPRV za 2023. i 2024. godinu, u skladu sa dugogodišnjom praksom, uglavnom samo navode propise koje su usvojili pojedinačni organi državne uprave, prateći strukturu samog GPRV-a. Ovi izveštaji sadrže ograničenu narativnu procenu i ne uključuju informacije o ostvarenim ključnim rezultatima. Takođe, podaci o sprovođenju obaveza iz GPRV-a ili APSPV-a nisu dostupni u otvorenom formatu na relevantnim internet stranicama, uključujući Portal otvorenih podataka. Samim tim, postojeći pristup više je usmeren na praćenje aktivnosti nego na merenje rezultata, čime se ograničava mogućnost zainteresovane javnosti da nadzire rad Vlade, a istovremeno onemogućava ponovna upotreba dostupnih podataka.

Pored toga, praksa planiranja i izveštavanja Vlade nije prilagođena građanima jer uglavnom nedostaju sažete i lako razumljive ključne informacije predstavljene kroz posebne odeljke ili vizuelne prikaze. Umesto toga, analizirani dokumenti uglavnom imaju suprotan pristup. GPRV sadrže obimne preglede planiranih aktivnosti po organima državne uprave, razvrstane na: akte koji se upućuju Narodnoj skupštini, akte koje usvaja Vlada, i propise koje usvajaju institucije, uz dodatne liste programa i projekata. Takva struktura dovodi rezultira u dugim i nepreglednim dokumentima. Isto važi i za izveštaje o sprovođenju GPRV koji uglavnom ponavljaju istu strukturu. Ipak, postoje pojedinačni primeri pristupačnijeg predstavljanja informacija. Izveštaj o sprovođenju APSPV za 2023. godinu sadrži vizuelne prikaze podataka, narativna objašnjenja i odeljke koji prikazuju neostvarene rezultate, zajedno sa preporukama za naredni period. Slično tome, kvartalni izveštaji o sprovođenju NPAA sadrže sažetke sa prikazom ukupnog broja i procenata usvojenih propisa po vrstama, kao i prikazom nivoa ispunjenosti obaveza u izveštajnom periodu. Međutim, posmatrajući sve planske dokumente i izveštaje o njihovom sprovođenju zajedno, elementi prilagođeni građanima primenjuju se samo povremeno nesistematично. Kao posledica toga, obaveze i ostvareni rezultati Vlade nisu predstavljeni na jasan, pristupačan i razumljiv način za širu javnost.

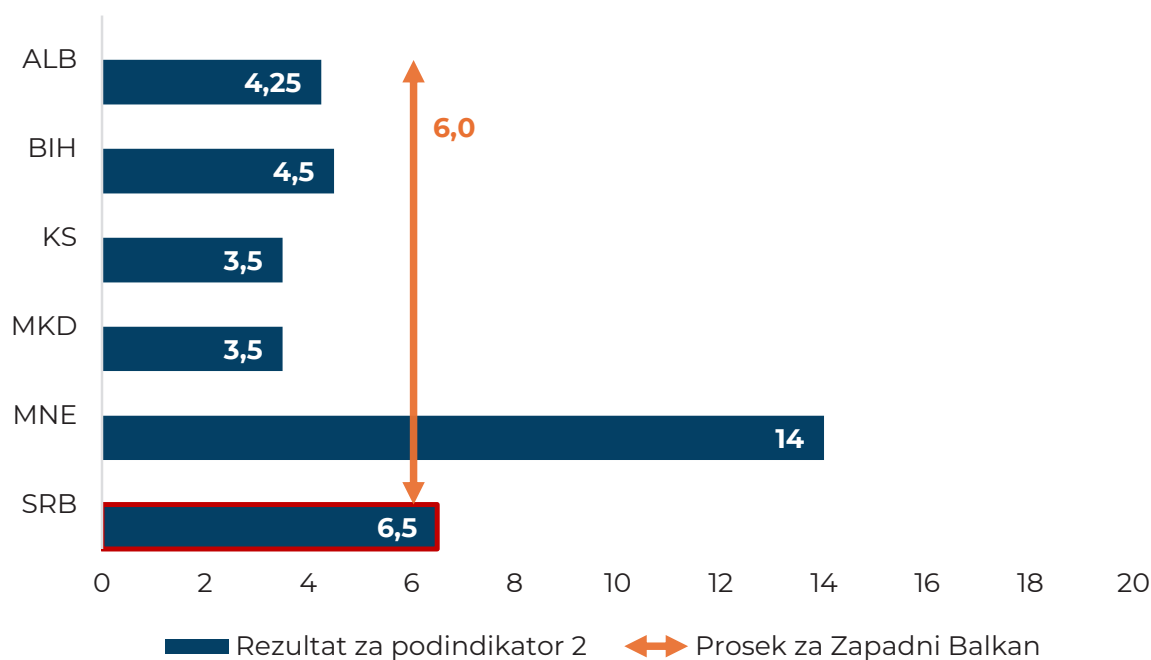
Ključni sagovornici u velikoj meri ocenjuju da aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja nisu transparentne i blagovremene, niti prilagođene građanima.²⁸

²⁸ Istraživači su identifikovali i intervjuisali relevantne nedržavne aktere sa iskustvom i stručnim znanjem u ovoj oblasti (ključne sagovornike). Nedržavni akteri birani su među predstavnicima organizacija civilnog društva, akademske zajednice, profesionalnih udruženja, medijskih organizacija, istraživačkih medija i tematskih stručnjaka. Po pravilu, za svaku tvrdnju intervjuisana su tri nedržavna aktera. Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su 4. i 11. februara, kao i 23. marta. Na tvrdnju „Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja su transparentne“, sva tri ključna sagovornika odgovorila su „uglavnom se ne slažem“. Na tvrdnju „Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja sprovode se blagovremeno“, dva ključna sagovornika odgovorila su „uglavnom se ne slažem“, dok je jedan odgovorio „u potpunosti se ne slažem“. Na kraju, na tvrdnju „Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja prilagođene su građanima“, jedan ključni sagovornik odgovorio je „uglavnom se ne slažem“, dok su dva odgovorila „u potpunosti se ne slažem“.

Iako formalni mehanizmi i rokovi postoje, oni se u praksi često ne poštuju, što otežava praćenje sprovođenja javnih politika i onemogućava adekvatno utvrđivanje odgovornosti za neispunjavanje obaveza u predviđenim rokovima. Dodatno, odsustvo ključnih nacionalnih planskih dokumenata narušava koherentnost sistema i slabi funkcionisanje ciklusa planiranja. Sagovornici takođe ukazuju na to da planski dokumenti ne predstavljaju jasno prioritete, ciljeve i očekivane rezultate, pre svega zato što takvi prioriteti nisu dosledno definisani. Česti izborni ciklusi percipiraju se kao faktor koji doprinosi nepodudaranju između političkih opredeljenja i planova rada Vlade, što za posledicu ima ograničeno ostvarivanje rezultata u različitim oblastima javnih politika. Komunikacija rezultata planiranja i izveštavanja prema javnosti takođe se ocenjuje kao neujednačena, ograničena i selektivna. Ključni sagovornici komunikaciju opisuju kao proces koji je često politički usmeren i više fokusiran na oblikovanje javnog mnjenja nego na pružanje sveobuhvatnih informacija o ostvarenim rezultatima.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 2: Transparentnost planiranja i izveštavanja od strane vlade (maksimalni rezultat 20)



II.3 Transparentnost i inkluzivnost procesa razvoja dokumenata javnih politika i zakona

Princip 4: Javne politike se izrađuju na osnovu činjenica i analiza, uz poštovanje jasnih i doslednih pravila za izradu propisa; zakoni i propisi su lako dostupni.

Princip 5: Svi ključni eksterni i interni akteri i šira javnost aktivno se konsultuju tokom izrade politika.

Dodeljeni bodovi po elementu za podindikator 3: Transparentnost i inkluzivnost procesa razvoja dokumenata javnih politika i zakona²⁹

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 3.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti i inkluzivnosti procesa izrade dokumenata javnih politika i propisa	Strateški okvir	0,5/0,5
E 3.2 Propisi uređuju transparentnost i inkluzivnost procesa izrade dokumenata javnih politika i propisa	Zakonodavstvo	2,25/3
E 3.3 Propisi uređuju minimalne zahteve za konsultacije	Zakonodavstvo	2,25/3,75
E 3.4 Propisi obezbeđuju onlajn i besplatan pristup konsolidovanim verzijama svih dokumenata javnih politika i propisa	Zakonodavstvo	1,5/1,5
E 3.5 Propisi uređuju obavezno sprovođenje ex ante analize efekata, uključujući analizu uticaja na rodnu ravnopravnost, tokom izrade dokumenata javnih politika i objavljivanje izveštaja o analizi efekata	Zakonodavstvo	1,75/1,75
E 3.6 Postoji nadležna institucija vlade zadužena za proveru usklađenosti sa zahtevima za sprovođenje konsultacija	Institucionalna struktura	0/0,75

²⁹ Treći podindikator usmeren je na procenu sledećih SIGMA potprincipa: Na nivou cele vlade uspostavlja se politika promovisanja boljih propisa, inkluzivnog kreiranja politika na osnovu činjenica i primenjuje se u praksi tokom izrade politika i zakonskih akata; Procedure postoje i dosledno se primenjuju i prate kako bi se omogućile aktivne i delotvorne javne konsultacije sa zainteresovanim stranama i širom javnošću, što omogućava privredi, nevladinim organizacijama i građanima, uključujući i one iz osetljivih grupa, da učestvuju i doprinose vladinom kreiranju politika; Svi zakoni i podzakonska akta, uključujući prečišćene verzije, lako su dostupni i pristupačni besplatno preko centralne onlajn baze podataka. Dokumenta za administrativno usmeravanje, formulari i materijali neophodni za poštovanje propisa, lako su dostupni privredi i građanima; Analiza efekata propisa (AEP), ili drugi slični instrumenti, usvajaju se i sistematski koriste kao podrška izradi politika, vođenje konsultacija i informisanje donosilaca odluka u svim ključnim fazama kreiranja politika, pri čemu obuhvataju i zakone i podzakonska akta, uključujući po potrebi uticaj na životnu sredinu i klimu; Konsultacije sa širom javnošću sprovode se na pristupačan i transparentan način; Ministarstva vode konstruktivan dijalog sa ključnim spoljnim akterima i prikupljaju, analiziraju i koriste sve odgovore prilikom završetka izrade predloga politike. Transparentno izveštavaju o ishodu procesa javnih konsultacija i o tome kako su stavovi konsultovanih strana oblikovali i uticali na politike; Svi mogući uticaji predloga politika sistematski se analiziraju; ulažu se razumni napor da se kvantifikuju i monetizuju ključni uticaji, uključujući dodatne troškove po državni budžet, privredu i građane; Ministarstva imaju jasna interna pravila i procedure za planiranje i delotvorno upravljanje razvojem politika i izradom zakonodavstva.

E 3.7 <i>Ex ante</i> analiza efekata, uključujući analizu uticaja na rodnu ravnopravnost, dosledno se sprovode tokom izrade dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju	1,5/1,5
E 3.8 <i>Ex ante</i> analiza efekata, uključujući analizu uticaja na rodnu ravnopravnost, dosledno se sprovode tokom izrade zakona	Praksa u sprovođenju	0/2
E 3.9 Izveštaji o sprovedenim <i>ex ante</i> analizama efekata u postupku izrade zakona redovno se objavljuju zajedno sa nacrtima zakona	Praksa u sprovođenju	0,75/1,5
E 3.10 Objavljeni izveštaji o sprovedenim <i>ex ante</i> analizama efekata tokom izrade zakona sadrže sve ključne informacije	Praksa u sprovođenju	1,5/2,5
E 3.11 Nedržavni akteri učestvuju u radnim grupama koje obrazuje vlada za izradu dokumenata javnih politika i propisa	Praksa u sprovođenju	1/2
E 3.12 Sastanci i odluke radnih grupa su transparentne	Praksa u sprovođenju	0/2,5
E 3.13 Konsultacije o dokumentima javnih politika i zakonima redovno se sprovode	Praksa u sprovođenju	1/2
E 3.14 Konsultacije se sprovode u ranoj fazi razvoja politike	Praksa u sprovođenju	0,75/1,5
E 3.15 Izveštaji o konsultacijama o dokumentima javnih politika javno su dostupni	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 3.16 Izveštaji o konsultacijama o zakonima su javno dostupni	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 3.17 Izveštaji o konsultacijama sadrže sve elemente sprovedenog konsultativnog procesa	Praksa u sprovođenju	3/3,75
E 3.18 Centralni portal za konsultacije redovno se koristi	Praksa u sprovođenju	0,75/2,25
E 3.19 Nadležna institucija vlade redovno proverava usklađenost sa zahtevima za sprovođenje konsultacija	Praksa u sprovođenju	0/1,5
E 3.20 Nadležna ministarstva proaktivno obaveštavaju javnost o sprovođenju konsultacija	Praksa u sprovođenju	2,5/2,5
E 3.21 Konsolidovane verzije zakona i podzakonskih akata lako su dostupne na internetu i besplatne za korišćenje	Praksa u sprovođenju	1,5/1,5
E 3.22 Rezultati konsultacija utiču na konačne nacрте dokumenata javnih politika i zakona	Ishod i uticaj	0,75/3,75
E 3.23 Ključni nedržavni akteri smatraju da je rad radnih grupa koje obrazuje vlada transparentan i inkluzivan	Ishod i uticaj	3/3
E 3.24 Percepcija građana o mogućnostima njihovog učešća u izradi zakona i strategija	Ishod i uticaj	0,5/4
Ukupan rezultat za podindikator 3		26,75/52

Stanje u oblasti

Od prethodnog ciklusa praćenja uvedene su određene izmene u pravni okvir kojim se uređuje oblast kreiranja javnih politika. U martu 2025. godine usvojene su nove uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika i analizi efekata propisa, koje obuhvataju relevantne odredbe o analizi efekata, konsultacijama, praćenju, izveštavanju i vrednovanju, kako za propise, tako i za dokumente javnih politika. U novembru 2025. godine usvojene su izmene Poslovnika Vlade, kojima su uvedene značajne novine. Pre svega, javna rasprava je sada prepoznata kao završna faza procesa konsultacija. Međutim, Poslovnik istovremeno uvodi novi osnov za izuzeće od obaveze sprovođenja javne rasprave, ukoliko se oceni da su konsultacije prethodno sprovedene na zadovoljavajući način. Ovakvo rešenje ostavlja značajan prostor za diskreciono odlučivanje, bez jasno definisanih kriterijuma, posebno imajući u vidu da sistem kontrole kvaliteta konsultacija još uvek nije uspostavljen, što predstavlja jednu od ključnih slabosti postojećeg sistema. Prema poslednjem izveštaju Evropske komisije, praksa sprovođenja konsultacija nije značajno unapređena: tokom 2024. godine je 58% nacrtu zakona i 30% nacrtu podzakonskih akata bilo predmet konsultacija.³⁰ To pokazuje da se, uprkos kontinuiranom unapređivanju pravnog okvira, ključni problem i dalje ogleda u njegovoj primeni. Dodatno, izmene Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, usvojene u martu 2026. godine, izuzimaju sve dokumente javnih politika i propise koji se donose u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji od obaveze sprovođenja analize efekata propisa, a istovremeno ukidaju postojeći okvir za sprovođenje konsultacija. Time se stvara dodatni pravni osnov za smanjenje transparentnosti i inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika.

Unapređenje transparentnosti i inkluzivnosti procesa kreiranja javnih politika i razvoja zakonodavstva bilo je predviđeno poslednjim planskim dokumentima za reformu javne uprave (RJU), koji su važili do kraja 2025. godine.³¹ Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom sa Akcionim planom za period 2021–2025. godina definisao je više mera i aktivnosti koje se odnose na sledeće ključne oblasti: uspostavljanje sistema za sprovođenje i praćenje kvaliteta konsultacija i javnih rasprava; izveštavanje o sprovođenju konsultativnog procesa putem portala eKonsultacije; sprovođenje obuka za organizacije civilnog društva radi njihovog učešća u procesu donošenja propisa i dokumenata javnih politika; jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva

³⁰ Evropska komisija, *Serbia Report 2025*, str. 27. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2025_en.

³¹ S obzirom na to da je praćenje započeto u novembru 2025. godine, u tom trenutku su bili na snazi navedeni planski dokumenti, te su oni korišćeni kao osnov za dodelu bodova u okviru istraživanja. U vreme izrade ovog izveštaja, novi planski dokumenti koji bi obuhvatali period od 2026. godine nadalje još uvek nisu bili formalno usvojeni.

za učešće u izradi dokumenata javnih politika i propisa, kao i za praćenje njihove primene.³² Činjenica da ove mere i aktivnosti predstavljaju poseban cilj Programa ukazuje na to da su konsultacije i uključivanje organizacija civilnog društva prepoznati kao jedan od ključnih prioriteta RJU.

Međutim, pravni okvir Srbije ne garantuje punu transparentnost procesa kreiranja javnih politika i razvoja zakonodavstva, niti propisuje sve minimalne zahteve koji se odnose na sprovođenje konsultacija, iako uređuje većinu ključnih elemenata. Pravni okvir koji je korišćen u ovoj analizi čini osam propisa:

1. Zakon o planskom sistemu (ZPS),
2. Zakon o državnoj upravi (ZDU),
3. Poslovnik Vlade,
4. Uredba o analizi efekata propisa,
5. Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika,
6. Odluka o upravljanju i načinu upotrebe Portala „eKonsultacije“,
7. Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata (u daljem tekstu: Pravilnik), i
8. Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa (u daljem tekstu: Smernice).

Više aspekata postojećeg pravnog okvira negativno utiče na njegovu efikasnost, pre svega podeljenost pojedinih pitanja između velikog broja propisa. Osnovni zakoni, ZPS i ZDU, nisu usklađeni sa trenutnim stanjem jer i dalje upućuju na Portal eUprava kao mesto za objavljivanje konsultacija, umesto na važeći Portal eKonsultacije. Pored toga, konsultacije nisu uređene kao jedinstvena pravna materija u okviru jednog zakona i pratećih podzakonskih akata. Njihovo regulisanje podeljeno je između dva ključna zakona, ZPS i ZDU, u zavisnosti od toga da li se konsultacije sprovode za dokumente javnih politika (DJP) ili za zakone. Nasuprot tome, javne rasprave uređene su jedinstveno u okviru Poslovnika Vlade, bez razlikovanja prema vrsti akta na koji se odnose. Istovremeno, i ZPS i ZDU izričito upućuju na Poslovnik Vlade radi detaljnijeg uređivanja javne rasprave. Konačno, pravni okvir nije međusobno usklađen. Izmene Poslovnika Vlade iz novembra 2025. godine uvele su mogućnost izuzeća od obaveze sprovođenja javne rasprave ukoliko se oceni da su prethodno sprovedene konsultacije bile uspešne. Takva

³² Poseban cilj 4 Programa predviđa dve mere u okviru kojih su definisane navedene aktivnosti: Mera 4.1 *Uspostavljanje i sprovođenje adekvatnih mehanizama kontrole kvaliteta konsultacija i javnih rasprava i efikasnosti i korišćenja portala za elektronske konsultacije* (aktivnosti 5 i 6), Mera 4.2 *Jačanje kapaciteta civilnog društva za učešće u donošenju propisa i planskih dokumenata* (aktivnosti 1 i 3). Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025, sa Akcionim planom za 2025. godinu i pregledom prethodno realizovanih aktivnosti, dostupan je na: <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-ujppr/>.

odredba, međutim, ne postoji u ZPS, ZDU, niti u bilo kom drugom relevantnom propisu. Posebno je značajno da su ove izmene Poslovnika usvojene na sednici Vlade o kojoj na internet stranici Vlade nisu bile dostupne informacije, što dodatno dovodi u pitanje transparentnost procesa njihovog donošenja. Uvođenjem ovog izuzetka dodatno se produbljuje neusklađenost i nekoherentnost pravnog okvira. Tabela u nastavku daje pregled uređenosti ključnih zahteva koji se odnose na konsultacije i javne rasprave, razvrstanih prema vrsti akata radi jasnijeg prikaza.

Tabela 7: Obuhvaćenost ključnih zahteva za sprovođenje konsultativnih procesa pravnim okvirom

	DJP	Zakoni	Podzakonski akti
Konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama (rane konsultacije), uključujući transparentnost rezultata izveštaji)	✓	✓	✓
Javne rasprave o nacrtima i predlozima (konsultacije u završnoj fazi procesa, otvorene za celokupnu javnost), uključujući transparentnost rezultata (izveštaji)	✓	✓	✓
Transparentnost rada radnih grupa, uključujući njihov sastav i rezultate rada	X	X	X
Inkluzivnost rada radnih grupa, odnosno uključivanje nedržavnih aktera, uključujući transparentnost postupka njihovog izbora	✓	✓	✓
Minimalno trajanje konsultacija	X	X	X
Blagovremeno informisanje zainteresovanih strana i javnosti o sprovođenju konsultativnih procesa (prethodna obaveštenja)	X	X	X
Dokumenta koja se objavljuju uz nacрте ili druge materijale koji su predmet konsultativnih procesa	✓	✓	✓
Minimum dva formata konsultovanja (dostavljanje komentara putem e-pošte, poštom, preko portala za konsultacije ili internet stranice nadležnog organa i sl.)	✓	✓	✓
Obavezno izveštavanje o sprovedenim konsultativnim procesima, uključujući obavezno pružanje povratnih informacija o pristiglim komentarima i predlozima učesnika	✓	✓	✓

Pravni okvir obezbeđuje osnovne preduslove za inkluzivnost i transparentnost procesa izrade dokumenata javnih politika i propisa, izuzev kada je reč o transparentnosti rada radnih grupa. ZPS propisuje obavezu sprovođenja

konsultacija prilikom izrade DJP, kao i obavezu objavljivanja izveštaja o sprovedenim konsultacijama.³³ Kada je reč o zakonima i podzakonskim aktima, ZDU propisuje obavezne konsultacije za nacрте zakona, kao i da se konsultacije sprovode prilikom pripreme podzakonskih akata kojima se razrađuju pojedine odredbe zakona ili uređuje način njihove primene, ukoliko se njima značajno menja pravni režim u određenoj oblasti ili uređuju pitanja od javnog interesa.³⁴ Iako ZDU ne uređuje obavezu izveštavanja o sprovedenim konsultacijama, Pravilnik propisuje obavezu nadležnog organa da sačini izveštaj o sprovedenim konsultacijama. Pored toga, Uredba o analizi efekata propisa propisuje da je izveštaj o sprovedenim konsultacijama sastavni deo materijala koji nadležni organ dostavlja Vladi zajedno sa nacrtom propisa.³⁵

ZPS uređuje i sprovođenje javnih rasprava i obavezu izveštavanja o njima za dokumente javnih politika.³⁶ Kada je reč o zakonima, obaveza sprovođenja javne rasprave propisana je ZDU i Poslovníkom Vlade. ZDU propisuje da se javna rasprava sprovodi za nacрте zakona kojima se značajno menja pravni režim u određenoj oblasti ili uređuju pitanja od posebnog javnog interesa. Poslovnik propisuje obaveznu javnu raspravu za: nove sistemske zakone, nove zakone (osim ako Vlada ne odluči drugačije), zakone kojima se menjaju ili dopunjuju postojeći zakoni (pri čemu Vlada u svakom pojedinačnom slučaju odlučuje da li će javna rasprava biti organizovana), i zakone o potvrđivanju međunarodnih ugovora (ukoliko Vlada odluči da se javna rasprava sprovede). Kao što je prethodno navedeno, novouvedeni član 41a Poslovnika omogućava Vladi da ovlašćenog predlagача oslobodi obaveze sprovođenja javne rasprave, kako za DJP, tako i za zakone, ukoliko oceni da su prethodno sprovedene konsultacije bile uspešne. Ovakvo rešenje Vladi daje široko diskreciono pravo da odlučuje kada javna rasprava može biti izostavljena, pri čemu nisu utvrđeni jasni kriterijumi niti standardi kvaliteta na osnovu kojih se procenjuje uspešnost prethodno sprovedenih konsultacija.³⁷ Član 41 Poslovnika takođe predviđa

33 Član 34, Zakon o planskom sistemu, Službeni glasnik br. 30/2018. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3k96e3uz>.

34 Član 77, Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik br. 47/2018. Dostupno na: <https://tinyurl.com/4tbc98ay>.

35 Član 12, Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacрта zakona i drugih propisa i akata, Službeni glasnik br. 51/2019. Dostupno na: <https://tinyurl.com/y85udesd>. Član 30, Uredba o analizi efekata propisa, Službeni glasnik br. 30/2026. Dostupno na: <https://tinyurl.com/2p8xrnve>.

36 ZPS takođe propisuje obavezu objavljivanja izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi (najkasnije u roku od 15 dana od završetka javne rasprave) i precizira sve elemente koje taj izveštaj mora da sadrži. Član 36, Zakon o planskom sistemu.

37 Član 41a Poslovnika Vlade propisuje: „Vlada može, na predlog ovlašćenog predlagача i na osnovu izveštaja o sprovedenim konsultacijama usvojiti zaključak kojim konstatuje da nije potrebno sprovesti javnu raspravu u pogledu nacрта zakona odnosno dokumenta javne politike jer su tokom sprovođenja konsultacija usaglašena otvorena pitanja odnosno ako je tekst usaglašen sa iznetim primedbama i sugestijama zainteresovane javnosti tokom konsultacija. Smatra se da nije ostalo otvorenih pitanja nakon sprovedenih konsultacija ako nije ostalo konceptijskih i sadržinskih pitanja od značaja za ostvarivanje društvenih odnosa na predloženi način odnosno ostvaravanja prava i izvršenja obaveza na predloženi način.“. Poslovnik Vlade, Službeni glasnik br. 106/2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/56e5f4nb>.

mogućnost sprovođenja javne rasprave za uredbe i odluke, dok član 41v propisuje da se izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi objavljuje najkasnije 15 dana nakon njenog završetka.

Nijedan propis koji uređuje ovu oblast ne reguliše transparentnost rada radnih grupa. Poslovnik Vlade jedino propisuje da javni poziv za učešće u javnoj raspravi treba da sadrži informacije o radnoj grupi koja je pripremila nacrt akta.³⁸ Međutim, to ne obuhvata objavljivanje drugih važnih materijala, poput zapisnika sa sastanaka radnih grupa ili zaključaka usvojenih tokom njihovog rada. Sa druge strane, inkluzivnost rada radnih grupa jeste uređena.³⁹ Smernice uređuju način uključivanja organizacija civilnog društva, kao i transparentnost postupka njihovog izbora, koji se sprovodi putem javnog poziva, čiji je sadržaj takođe propisan ovim smernicama.⁴⁰

Minimalno trajanje propisano je samo za javne rasprave, i to za sve vrste akata. Naime, Poslovnik Vlade izričito propisuje da javna rasprava traje najmanje 20 dana.⁴¹ Sa druge strane, trajanje konsultacija nije jasno uređeno, ni za DJP ni za pravne akte. Razlog za to je što postoji više različitih načina sprovođenja konsultacija, dok je minimalno trajanje propisano samo za pozive za dostavljanje pisanih komentara, i to isključivo u slučaju pojedinih nacrti zakona.⁴² S obzirom na to da nisu obuhvaćeni svi oblici konsultacija niti sve vrste akata, postojeće odredbe ne uspostavljaju jasnu obavezu u pogledu minimalnog trajanja konsultacija. Slično tome, pravni okvir ne sadrži jasne odredbe o

38 Član 41b, Poslovnik Vlade.

39 Učešće nedržavnih aktera u radnim grupama nije zakonski obavezno za sve radne grupe koje se osnivaju radi izrade ili izmene propisa i DJP. Međutim, član 35. Zakona o planskom sistemu predviđa mogućnost uključivanja nedržavnih aktera u radne grupe, dok član 25. Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika i član 28. Uredbe o analizi efekata propisa takođe predviđaju ovu mogućnost, uz upućivanje na Smernice.

40 Postupak uključivanja organizacija civilnog društva sprovodi se objavljivanjem javnog poziva za predlaganje kandidata za članstvo u radnoj grupi na internet stranicama predlagača DJP ili propisa za čiju se izradu ili izmenu radna grupa osniva, i Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Javni poziv sadrži: informacije o nazivu i svrsi DJP ili nacrti, odnosno predloga propisa koji se priprema; opis zadataka radne grupe; svrhu, obuhvat i uslove za učešće u javnom pozivu; kriterijume za izbor kandidata, koji mogu uključivati i sistem bodovanja; spisak dokumentacije kojom se dokazuje ispunjenost kriterijuma; i rok za podnošenje prijava. Po okončanju postupka i oceni pristiglih prijava, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog dostavlja rukovodiocu predlagača predlog za imenovanje predstavnika organizacija civilnog društva u radnu grupu. Ovaj postupak uređen je Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrti, odnosno predloga propisa, Službeni glasnik br. 107/2021. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3hufwpxu>

41 Član 41b, Poslovnik Vlade.

42 Član 3 Pravilnika propisuje da rok za dostavljanje komentara i predloga ne može biti kraći od sedam dana od dana objavljivanja nacrti na internet stranici predlagača i Portalu eKonsultacije. Ukoliko je reč o nacrtu zakona od posebnog javnog interesa (ako se njime bitno menja pravni režim u određenoj oblasti odnosno ako sadrži značajne novine za koje se pretpostavlja da bi trebalo da donesu značajna unapređenja na polju uređivanja društvenih i ekonomskih odnosa pa se usled toga značajno menjaju i na drugačiji način uređuju položaj i prava i obaveze subjekata na koje se odnosi, a posebno u slučaju kada se odnose na oblast zaštite životne sredine i korišćenje novih tehnoloških rešenja), rok za dostavljanje komentara ne može biti kraći od 15 dana od dana objavljivanja polaznih osnova za pripremu nacrti zakona na internet stranici predlagača i Portalu e-Konsultacije.

blagovremenom objavljivanju obaveštenja o sprovođenju konsultacija i javnih rasprava. ZPS i Uredba o metodologiji izrade DJP propisuju da nadležni organ treba da obavesti javnost u roku od sedam dana od početka procesa izrade dokumenta, ali nijedan od ova dva propisa ne definiše kada se smatra da je taj proces formalno započeo. ZDU propisuje da su organi državne uprave dužni da obaveste javnost o početku izrade nacrt zakona, dok Poslovnik Vlade predviđa da javna rasprava počinje objavljivanjem javnog poziva za učešće.⁴³

Pravni okvir je nešto precizniji kada je reč o pratećim dokumentima koji se objavljuju uz nacрте akata koji su predmet konsultacija. ZPS propisuje da nadležni organ mora da objavi rezultate sprovedene analize efekata, zajedno sa nacrtom DJP, najkasnije dan nakon početka javne rasprave. Uredba o metodologiji izrade DJP dodatno propisuje da, ukoliko je u istoj oblasti javne politike prethodno postojao DJP, nadležni organ prilikom objavljivanja obaveštenja o početku konsultacija objavljuje i preliminarne rezultate njegove primene. ZDU nalaže da se tokom konsultacija o nacrtu zakona objavljuje i polazni dokument (polazne osnove). Konačno, Poslovnik Vlade uređuje obavezu objavljivanja nacrt akta tokom javne rasprave, zajedno sa drugim relevantnim informacijama koje se odnose na predmet javne rasprave.⁴⁴

Kanali za dostavljanje komentara i predloga jasno su definisani, iako su odredbe raspoređene u više različitih propisa: ZPS, ZDU, Poslovniku Vlade i Uredbi o metodologiji izrade DJP. Svi ovi propisi upućuju na ista dva kanala za dostavljanje komentara: internet stranicu organa državne uprave nadležnog za pripremu nacrt akta i Portal eKonsultacije. Svi organi državne uprave imaju obavezu da izveštavaju o sprovedenim konsultacijama i javnim raspravama, kao i da pruže povratne informacije o primljenim komentarima i predlozima. I ova oblast je uređena kroz više propisa: ZPS, Uredba o analizi efekata propisa, Poslovnik Vlade i Pravilnik.

Glavni zaključak koji proizilazi iz analize pravnog okvira jeste da je on složen i međusobno nedosledan. Pronalaženje odgovora na pojedina pitanja (na primer, da li je propisano minimalno trajanje konsultacija) često zahteva istovremeni uvid u više različitih propisa, pri čemu odgovor često nije jednoznačan. Iste odredbe često se ponavljaju u različitim propisima, što stvara nepotrebna preklapanja, pravnu nesigurnost i nejasnoće. Pored preciznijeg normiranja elemenata koji trenutno nedostaju, unapređenje pravnog okvira zahteva konsolidaciju postojećih odredbi u odgovarajućim propisima.

⁴³ Član 32, Zakon o planskom sistemu. Član 77, Zakon o državnoj upravi. Član 41, Poslovnik Vlade. Član 26, Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, Službeni glasnik br. 30/2026. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3punzvba>

⁴⁴ Poslovnik Vlade, član 41b, navodi da program javne rasprave mora da sadrži: nacrt akta, zajedno sa obrazloženjem i priložima propisanim Poslovnikom Vlade (u članu 40: uz nacrt zakona, predlagač dostavlja prilog u kojem su navedeni propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava i rokovi u kojima propisi i drugi opšti akti treba da se donesu); rok za sprovođenje javne rasprave; informacije o planiranim aktivnostima (kao što su okrugli stolovi, panel diskusije, njihove adrese i vreme održavanja itd.); način dostavljanja predloga, sugestija, inicijativa i komentara; kao i druge informacije značajne za njeno sprovođenje.

Jedna od oblasti u kojoj pravni okvir pruža jasno i dosledno uređenje jeste onlajn pristup propisima i dokumentima javnih politika. Prečišćeni tekstovi zakona i podzakonskih akata dostupni su besplatno putem Pravno-informacionog sistema Republike Srbije. Ovaj sistem uspostavljen je Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa i sadrži elektronska izdanja Službenog glasnika Republike Srbije.⁴⁵ Besplatan onlajn pristup dokumentima javnih politika uređen je Zakonom o planskom sistemu, koji propisuje da se svi dokumenti javnih politika objavljuju na internet stranici nadležnog organa i na Portalu eKonsultacije, uz mogućnost njihovog objavljivanja i u Službenom glasniku Republike Srbije ukoliko ovlašćeni predlagač tako odluči.⁴⁶ U praksi, Pravno-informacioni sistem omogućava svim korisnicima, uključujući i one bez pretplate, pretragu baze i pristup svim relevantnim propisima. Sistem omogućava pretragu prema: vrsti akta, donosiocu, broju Službenog glasnika, i ključnim rečima iz naslova ili teksta propisa.⁴⁷ Zakoni i podzakonski akti dostupni su u obliku prečišćenih tekstova, uz napomene koje označavaju kada su pojedine izmene i dopune stupile na snagu.

Iako pravni okvir uređuje većinu elemenata koji su ključni za kvalitetan sistem kreiranja javnih politika, institucionalni okvir ne obezbeđuje odgovarajuću kontrolu kvaliteta koja je neophodna za doslednu primenu propisa. Naime, ne postoji institucija koja je nadležna za proveru usklađenosti sa zahtevima u vezi sa sprovođenjem konsultativnih procesa. Ova nadležnost je samo delimično uređena i podeljena između dve institucije. RSJP nadležan je za davanje mišljenja o potpunosti sadržaja i kvalitetu sprovedenih analiza efekata.⁴⁸ Međutim, RSJP nema ovlašćenja da ocenjuje celokupan konsultativni proces, uključujući *ex ante* analizu efekata, konsultacije u ranoj fazi izrade i javne rasprave. GSV proverava isključivo da li je ispunjena formalna obaveza sprovođenja javne rasprave.⁴⁹

45 Članovi 2, 3 i 6 ovog zakona propisuju da se svi akti Narodne skupštine, uključujući zakone, i akti Vlade, kao što su uredbе i drugi opšti akti, objavljuju u Službenom glasniku. Član 28 reguliše uspostavljanje Pravno-informacionog sistema, koji sadrži elektronski oblik Službenog glasnika, arhivu službenih glasila, bazu koja sadrži registar i tekstove važećih propisa i drugih akata Republike Srbije objavljenih u Službenom glasniku, bazu koja sadrži sudsku praksu, druge podatke o pravnom sistemu Republike Srbije i vezu sa pravnim aktima Evropske unije. Član 29 dalje navodi da su, u bazi podataka koja sadrži registar i tekstove važećih propisa i drugih akata Republike Srbije objavljenih u Službenom glasniku, svim korisnicima besplatno dostupni: nezvanično prečišćeni tekstovi propisa, originalna službena glasila u PDF formatu u kojima su objavljeni osnovni tekstovi propisa i službena glasila u kojima su objavljene njihove izmene i dopune. Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa, Službeni glasnik br. 10/2023. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/45/4/reg>

46 Član 38, Zakon o planskom sistemu.

47 Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/slglsNP-search>

48 Član 38, Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik br. 92/2023. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/128/1/reg>

49 Prema članu 48. Poslovnika o radu Vlade, svi materijali za sednice Vlade (koji uključuju predloge zakona i izveštaje o javnim raspravama sprovedenim tokom njihove izrade) dostavljaju se Vladi preko Generalnog sekretarijata. Prema članu 50, Generalni sekretarijat proverava da li je materijal pripremljen u skladu sa ovim pravilima. Ako jeste, Generalni sekretarijat ga dostavlja nadležnom odboru Vlade, a ako nije, vraća ga predlagaču sa uputstvom o načinu otklanjanja nedostataka, što se odnosi i na javne rasprave.

Čak i u ovom ograničenom obimu, predmet provere nije kvalitet sprovedene javne rasprave, već samo formalna usklađenost sa propisanim zahtevima. Takav institucionalni okvir ostavlja jedan od ključnih aspekata procesa bez adekvatnog nadzora, što negativno utiče na doslednu primenu zakonskih odredbi.

Sa druge strane, analiza efekata je znatno preciznije uređena. ZPS obavezuje sve organe državne uprave da sprovedu *ex ante* analizu efekata pre izrade DJP i da njene rezultate učine dostupnim javnosti.⁵⁰ Uredba o analizi efekata propisa propisuje koje vrste propisa su izuzete od ove obaveze, što znači da je analiza efekata obavezna za sve ostale propise. Uredba takođe propisuje obavezu objavljivanja izveštaja o sprovedenoj analizi.⁵¹ Pored toga, test uticaja na rodnu ravnopravnost sastavni je deo analize efekata kako za DJP, tako i za pravne akte.⁵² Međutim, izmene Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, usvojene u martu 2026. godine, uvele su mogućnost izuzeća svih propisa i DJP koji se donose u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji od obaveze sprovođenja analize efekata. Ostaje da se vidi kako će ove izmene uticati na praksu, ali način na koji su odredbe formulisane ostavlja širok prostor za nejasna i proizvoljna tumačenja obaveze sprovođenja analize efekata.

Analiza prakse pokazala je određene razlike između DJP i zakona u pogledu primene i sprovođenja analize efekata. Analizirani uzorak obuhvatio je sve zakone usvojene u Narodnoj skupštini i sve DJP koje je usvojila Vlada u periodu od 1. novembra 2024. do 1. novembra 2025. godine, odnosno ukupno pet DJP i 174 zakona. Svih pet DJP sadržalo je *ex ante* analizu efekata, uključujući i analizu efekata na rodnu ravnopravnost.⁵³ Nasuprot tome, od ukupno 174 zakona, samo 48 (28%) sadržalo je analizu efekata i procenu uticaja na rodnu ravnopravnost. Međutim, čak 102 zakona odnosila su se na potvrđivanje međunarodnih sporazuma ili ugovora o zaduživanju, koji su prema Uredbi o analizi efekata propisa izuzeti od obaveze sprovođenja analize i čine najveći deo godišnje zakonodavne aktivnosti. Kada se ovi zakoni izuzmu iz analize, slika je znatno povoljnija: 70% preostalih zakona sadržalo je analizu efekata, što je prikazano u Tabeli 8.

⁵⁰ Član 31, član 33, Zakon o planskom sistemu.

⁵¹ Član 3, član 19, Uredba o analizi efekata propisa.

⁵² Uredba o analizi efekata propisa, član 12, propisuje da se analiza uticaja na rodnu ravnopravnost sprovodi kao deo analize efekata na društvo, što je deo analize efekata opcija i rizika od korišćenja opcija. Isti član navodi da se analiza efekata na rodnu ravnopravnost sprovodi primenom testa uticaja na rodnu ravnopravnost. Slično tome, Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, član 12, propisuje da se analiza efekata na rodnu ravnopravnost sprovodi kao deo analize efekata na društvo.

⁵³ Akcioni planovi za sprovođenje strategija i programa i planski dokumenti koji se odnose na budžetski sistem nisu ovde analizirani, jer *ex ante* analiza efekata nije obavezna za ove dokumente.

Tabela 8: Udeo zakona za koje je sprovedena analiza efekata (uključujući analizu efekata na rodnu ravnopravnost), prema predlagачu zakona

Uzorak od 174 zakona		
broj zakona koje je predložila Vlada	broj zakona koje su predložili narodni poslanici	broj zakona koje su pripremili drugi predlagači
168	2	4
broj i udeo zakona koje je predložila Vlada sa analizom efekata	broj i udeo zakona koje su predložili poslanici sa analizom efekata	broj i udeo zakona koje su pripremili drugi predlagači sa analizom efekata
46 (27%)	(0) 0%	2 (50%)
Poduzorak od 72 zakona (bez zakona o ratifikaciji)		
broj zakona koje je predložila Vlada	broj zakona koje su predložili poslanici	broj zakona koje su pripremili drugi predlagači
66	2	4
broj i udeo zakona koje je predložila Vlada sa analizom efekata	broj i udeo zakona koje su predložili poslanici sa analizom efekata	broj i udeo zakona koje su pripremili drugi predlagači sa analizom efekata
46 (70%)	(0) 0%	2 (50%)

Važno je napomenuti da predlozi zakona koji nisu sadržali *ex ante* analizu efekata često nisu sadržali ni obrazloženje zbog čega ona nije sprovedena. Naime, od ukupno 126 takvih zakona, samo je šest sadržalo takvo obrazloženje, koje bi omogućilo utvrđivanje i dokumentovanje osnova za izuzeće od obaveze sprovođenja analize efekata. Na osnovu navedenog, može se konstatovati da ovakva obrazloženja zakonodavnim predlozima predstavljaju izuzetak a ne pravilo.

Čak i kada se analiza efekata sprovede, njeni rezultati se retko objavljuju zajedno sa ostalim materijalima tokom konsultativnih procesa. Izveštaji o analizi efekata bili su dostupni uz druge materijale tokom konsultacija i javnih rasprava za svega 23% analiziranih zakona (11 od ukupno 48 zakona za koje je analiza efekata sprovedena). S druge strane, kada je Vlada predlagač zakona, izveštaji o analizi efekata se dosledno objavljuju zajedno sa utvrđenim predlogom zakona, odnosno postaju dostupni na internet stranici Narodne skupštine kada zakon uđe u skupštinsku proceduru, zajedno sa ostalom pratećom dokumentacijom. Međutim, ovakav način objavljivanja obezbeđuje transparentnost rezultata analize efekata tek u kasnoj fazi zakonodavnog postupka, kada je mogućnost za adekvatno učešće javnosti u velikoj meri već propuštena.

Sveobuhvatnost analiziranih izveštaja o analizi efekata može se oceniti kao relativno zadovoljavajuća, pri čemu je njihov glavni nedostatak izostanak jasnog navođenja spoljašnjih izvora podataka. Analiza je obuhvatila izveštaje o analizi efekata za sledećih pet zakona: Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu

sredinu, Zakon o poštanskim uslugama, Zakon o posebnim uslovima za upis prava na nepokretnostima, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, i Zakon o informacionoj bezbednosti.⁵⁴ Najveći broj ključnih elemenata analize efekata nedostajao je u izveštaju uz Zakon o poštanskim uslugama, dok su izveštaji uz Zakon o posebnim uslovima za upis prava na nepokretnostima i Zakon o informacionoj bezbednosti bili najpotpuniji i obuhvatali sve ključne elemente.⁵⁵ Iako izveštaji o analizi efekata uglavnom sadrže osnovne strukturne elemente (poput analize problema, ciljeva javne politike, razmatranih opcija i identifikacije grupa na koje predlog utiče) izostanak upućivanja na spoljašnje izvore podataka ukazuje da se analiza efekata u praksi često sprovodi formalno, umesto da predstavlja instrument za kvalitetno, na dokazima zasnovano kreiranje zakonodavstva. Pored toga, nedostatak jasnih referenci na korišćene izvore podataka ograničava mogućnost javnosti da nezavisno preispita osnov za predložena zakonska rešenja, čime se dodatno umanjuje transparentnost zakonodavnog procesa.

Kada je reč o drugim aspektima procesa kreiranja javnih politika, analiza ukazuje na još jedan značajan nedostatak u pogledu dostupnosti podataka: nedostatak informacija o radu radnih grupa. Analizirani uzorka obuhvatio je i zakone i DJP, i to: Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o poštanskim uslugama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, Strategiju razvoja veštačke inteligencije za period 2025–2030. godina i Strategiju unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period 2025–2030. godina.⁵⁶ Učešće nedržavnih aktera u radnim grupama potvrđeno je za obe strategije i za Zakon o poštanskim uslugama, ali nijedna od relevantnih informacija nije bila javno dostupna na internetu, već je pribavljena isključivo putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja. To se odnosi na odluke o obrazovanju radnih grupa, zaključke, zapisnike sa sednica, izveštaje, i drugu prateću dokumentaciju. Čak i kada su nedržavni akteri uključeni u rad radnih grupa, njihovo učešće je često nevidljivo za javnost, čime joj je uskraćen pristup osnovnim informacijama o telima koja pripremaju DJP i zakone.

Uprkos izostanku proaktivnog informisanja o radu radnih grupa, nadležna ministarstva su relativno proaktivna u obaveštavanju zainteresovanih strana o

54 Izbor uzorka zasniva se na proceni značaja uticaja zakona na društvo i društvene grupe, pri čemu se bira pet slučajeva za koje se proceni da će imati najznačajniji uticaj. Primarni izvor za izbor ovog uzorka predstavlja ukupan skup zakona koje je Narodna skupština usvojila u periodu od 1. novembra 2024. do 1. novembra 2025. godine.

55 Za potrebe ove procene, kao ključni elementi izveštaja o proceni efekata definisani su: 1) Analiza problema, 2) Ciljevi javne politike, 3) Obrazloženje potrebe intervencije vlade, 4) Razmatrane opcije javne politike, uključujući obaveznu opciju zadržavanja statusa kvo, kao i obrazloženje izbora preferirane opcije, 5) Identifikaciju grupa na kojih će predlog uticati, 6) Procena svih relevantnih efekata predložene intervencije, 7) Procena troškova, najmanje za preferiranu opciju, 8) Mehanizmi za sprovođenje i izvršenje politike, 9) Mehanizmi za praćenje i vrednovanje, 10) Korišćenje spoljašnjih izvora informacija i podataka (najmanje jedno jasno upućivanje na izveštaje, analize ili druge publikacije trećih strana, uz navođenje naziva publikacije i autora).

56 Izbor uzorka takođe se zasniva na proceni njihovog uticaja na društvo i društvene grupe, pri čemu se bira pet slučajeva za koje se proceni da imaju najveći potencijalni uticaj. Primarni izvor za izbor ovog uzorka čini ukupan skup zakona koje je usvojila Narodna skupština i DJP koje je usvojila Vlada u periodu od 1. novembra 2024. do 1. novembra 2025. godine.

konsultativnim procesima koje sprovode. Za svaki od pet prethodno navedenih zakona i DJP, nadležno ministarstvo koristilo je najmanje tri komunikaciona kanala za informisanje. Dva kanala korišćena su u svih pet slučajeva: Portal eKonsultacije i internet stranica nadležnog ministarstva. Onlajn mediji korišćeni su u tri od pet slučajeva, dok su društvene mreže korišćene samo za promociju konsultacija o Strategiji razvoja veštačke inteligencije. Iako ovakav nivo informisanja ukazuje na relativno širok obuhvat, najčešće korišćeni kanali i dalje su pre svega institucionalni, dok se građanima pristupačniji kanali, poput društvenih mreža, koriste veoma retko.

Kao i kod analize efekata, praksa sprovođenja konsultativnih procesa značajno se razlikuje između DJP i zakona.⁵⁷ U celokupnom analiziranom uzorku, za sve DJP, ukupno njih 5, organizovan je neki oblik konsultativnog procesa (rane konsultacije ili javna rasprava), dok je među 174 analizirana zakona samo 36 njih (21%) prošlo kroz neki oblik konsultativnog procesa. Na ovako nizak procenat utiče i veliki broj zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, koji se po pravilu usvajaju bez sprovođenja konsultacija. Međutim, čak i nakon isključivanja ovih zakona iz analize, podaci govore da je samo polovina posmatrane zakonodavne aktivnosti bila predmet konsultativnog procesa (50%).

Pored toga, način korišćenja Portala eKonsultacije pokazuje da u praksi i dalje nedostaju pojedini ključni elementi konsultativnog procesa. Od ukupno 41 DJP i zakona za koje su sprovedeni konsultativni procesi, 37 je bilo najavljeno na Portalu, što ukazuje na relativno visok stepen njegove upotrebe. Međutim, izveštaji o sprovedenim konsultativnim procesima bili su dostupni za 27 postupaka, a u svega sedam postupaka bilo je jasno naznačeno da se Portal koristi (ili može koristiti) kao kanal za dostavljanje komentara. U svim ostalim slučajevima nije bilo precizirano na koji način se komentari dostavljaju ili su bili navedeni isključivo drugi kanali, poput elektronske pošte, poštanske adrese, ili učešća na događajima koji se održavaju uživo. To ukazuje da se Portal eKonsultacije pretežno koristi kao sredstvo za obaveštavanje javnosti, a ne kao alat za sprovođenje kompletnog konsultativnog procesa, uključujući prikupljanje komentara i objavljivanje izveštaja.

Detaljnija analiza prakse sprovođenja konsultativnih procesa ukazuje na dodatne probleme na polju ranog uključivanja javnosti i izveštavanja. Kao i u drugim segmentima procesa, DJP češće prolaze kroz rane konsultacije nego zakoni. Svih pet analiziranih DJP bilo je predmet ranih konsultacija sa zainteresovanim stranama, dok je to bio slučaj sa svega 8 od 36 analiziranih zakona.⁵⁸ Praksa

⁵⁷ Procenjeno u odnosu na celokupni uzorak akata usvojenih od 1. novembra 2024. do 1. novembra 2025.

⁵⁸ Odnosi se na poduzorak zakona za koje je organizovan neki oblik konsultacija. Procena ovog elementa je urađena na sledeći način: istraživači su prvo proverili javno dostupne izveštaje (izveštaje o analizi efekata i izveštaje o konsultacijama) kako bi utvrdili da li su konsultacije sprovedene u ranoj fazi. Ako je iz izveštaja jasno naznačeno da su konsultacije sprovedene samo za nacрте dokumenata, ocena je bila negativna. Ako se iz izveštaja nije moglo jasno utvrditi da li su konsultacije organizovane pre nego što je nacрт dokumenta izrađen, nadležnim organima je poslat zahtev za slobodan pristup informacijama radi razjašnjenja.

izveštavanja o sprovedenim konsultativnom procesima takođe je neujednačena. Kod DJP, sveobuhvatni izveštaji bili su dostupni za četiri od pet analiziranih dokumenata. Kod zakona, izveštaji o konsultativnim procesima bili su dostupni za 31 zakon, ali je 11 izveštaja bilo nepotpuno, jer nisu sadržali ili informacije o komentarima pristiglim kroz različite oblike učešća zainteresovanih strana ili nisu detaljno dokumentovali pristigle komentare i način njihovog razmatranja. Nedostatak ranih konsultacija prilikom izrade zakona posebno je problematičan, jer značajno ograničava mogućnost zainteresovanih strana da utiču na sadržaj propisa u fazi kada su suštinske izmene još uvek moguće. Istovremeno, izostanak standardizovanog i sveobuhvatnog izveštavanja otežava spoljnim akterima da procene da li konsultativni procesi zaista služe prikupljanju i razmatranju komentara zainteresovanih strana ili predstavljaju samo formalno ispunjavanje propisanih obaveza.

Detaljnija analiza poduzorka zakona i DJP (tri zakona i dva DJP) ukazuje na kvalitetniju strukturu izveštaja i bolje dokumentovanje procesa.⁵⁹ Osim izveštaja o konsultacijama za Strategiju razvoja veštačke inteligencije, koji nije bio dostupan, svi ostali analizirani izveštaji navode svaki pristigli komentar, pružaju jasne informacije o postupanju po svakom komentaru (odnosno da li je predlog u potpunosti ili delimično prihvaćen ili odbijen) i sadrže obrazloženje za odbijanje, odnosno za delimično prihvatanje ili odbijanje svakog komentara. Ovi elementi predstavljaju ključne komponente kvalitetnog izveštavanja o konsultativnim procesima, jer pokazuju da su nadležni organi suštinski razmotrili komentare zainteresovanih strana. Kada je svaki pristigli komentar jasno prikazan i na njega dat obrazložen odgovor, povećava se odgovornost institucije koja vodi konsultativni proces, a istovremeno se može ojačati poverenje javnosti u sam proces.

Procenjeni uticaj konsultativnih procesa na konačne predloge propisa i politika ipak je relativno nizak. U pet analiziranih akata iz poduzorka, u proseku je prihvaćeno svega 32% dostavljenih komentara dostavljenih.⁶⁰ Većina pristiglih komentara prihvaćena je jedino u slučaju Zakona o poštanskim uslugama, gde je prihvaćeno 84% predloga. Iako je ukupna stopa prihvatanja komentara niska, ona sama po sebi nije dovoljan pokazatelj kvaliteta niti uticaja konsultativnih procesa, budući da svi dostavljeni komentari nisu nužno sadržinski relevantni ili pravno izvodljivi. Mnogo je važnije da konsultativni proces ispunjava šire kriterijume kvaliteta, odnosno da pristigli komentari budu suštinski razmotreni i da se na njih odgovori, da odbijanje

59 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o poštanskim uslugama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, Strategija razvoja veštačke inteligencije za period 2025-2030. i Strategija za unapređenje položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period 2025-2030. Izveštaji o javnim raspravama korišćeni su kao osnova za analizu.

60 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o poštanskim uslugama, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o energetici, Strategija razvoja veštačke inteligencije za period 2025-2030 i Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom u Republici Srbiji za period 2025-2030. Kao osnov za analizu korišćeni su izveštaji o sprovedenim javnim raspravama. Budući da izveštaj o javnoj raspravi za Strategiju razvoja veštačke inteligencije nije bio dostupan, u analizi je toj strategiji dodeljena vrednost od 0%.

komentara bude praćeno jasnim i argumentovanim obrazloženjem, kao i da rane faze konsultacija omoguće zainteresovanim stranama da utiĉu na predlog pre nego što on dobije svoj konaĉni oblik. Stoga stopu prihvatanja komentara treba posmatrati zajedno sa ostalim pokazateljima kvaliteta konsultativnog procesa prikazanim u ovom izveštaju.

Ključni sagovornici koji su učestvovali u radu radnih grupa zaduženih za izradu odabranih DJP i zakona uglavnom su pozitivno ocenili njihovu transparentnost i inkluzivnost. Prema njihovim iskustvima, radne grupe karakterisali su otvoren dijalog, ravnopravan tretman predstavnika državnih organa i nedržavnih aktera, kao i spremnost da se razmotre kritiĉki komentari.⁶¹ Kada odrećeni predlozi nisu bili prihvaćeni, učesnicima su pružena obrazloženja zasnovana na pravnoj izvodljivosti, praktiĉnoj primenljivosti, ili usklaćenosti sa propisima Evropske unije. Međutim, stavovi sagovornika razlikovali su se u pogledu jasnoće rezultata rada radnih grupa. Jedan ispitanik smatrao je da su zapisnici sa sastanaka bili dovoljno detaljni da omoguće praćenje naĉina na koji su komentari učesnika ugraćeni u konaĉni tekst predloga, dok drugi nije delio to mišljenje. Govoreći o tome šta predstavlja istinski inkluzivnu radnu grupu, sagovornici su kao ključne elemente naveli aktivno i reprezentativno učešće razliĉitih aktera, ravnopravan tretman svih predloga, transparentnost rada i otvorenost za argumentovanu raspravu. Jedan sagovornik je posebno ukazao na razliku između formalne i suštinske inkluzivnosti, istiĉući da raznovrstan sastav radne grupe sam po sebi ne garantuje da će svi učesnici imati stvarni uticaj na konaĉne odluke. Generalno gledano, nalazi intervjua ukazuju na to da su analizirane radne grupe funkcionisale iznad formalnog minimuma inkluzivnosti. Ipak, uoćeni nedostatak transparentnosti njihovog rada predstavlja znaĉajan problem. Ćak i kada je proces suštinski inkluzivan, nedovoljna dokumentovanost naĉina na koji su komentari učesnika uticali na konaĉne odluke umanjuje efekat inkluzivnosti i negativno utiće na odgovornost i kontrolu rada radnih grupa.

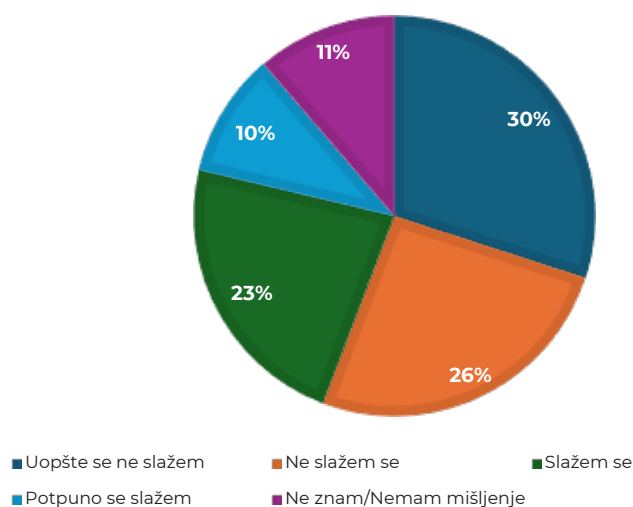
Konaĉno, svega jedna trećina graćana Srbije smatra da ima mogućnost da učestvuje u izradi zakona i strategija.⁶² Konkretno, 33% graćana se slaže ili u potpunosti slaže sa tvrdnjom da imaju mogućnost da učestvuju u oblikovanju propisa i strategija Republike Srbije (videti Grafikon 1 ispod). Ovaj nalaz ukazuje

61 Istraživaĉi su identifikovali i intervjuisali relevantne nedržavne aktere koji su bili ĉlanovi radnih grupa zaduženih za izradu pet odabranih DJP i zakona (2 DJP i 3 zakona). Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su 3. 6. 18. i 19. februara 2026. godine. Za dodelu bodova korišćene su tri tvrdnje, a odgovori ključnih sagovornika bili su sledeći: 1. Tokom rada radnih grupa, nadležna ministarstva odluĉuju o mojim predlozima, odnosno predlozima moje organizacije (prihvataju ih ili odbijaju) – tri ključna sagovornika su se u potpunosti složila, jedan se uglavnom složio; 2. Tokom rada radnih grupa, nadležna ministarstva daju obrazloženje za odluke o prihvatanju ili odbijanju mojih predloga, odnosno predloga moje organizacije – dva ključna sagovornika su se u potpunosti složila, dva su se uglavnom složila; 3. Odluke i dokumenta koja nastaju kao rezultat rada radnih grupa dostupni su meni odnosno mojoj organizaciji – tri ključna sagovornika su se u potpunosti složila, jedan se uglavnom složio.

62 Istraživanje javnog mnjenja u Srbiji sprovedeno je u periodu od 15. do 19. februara 2025. godine. Više informacija o uzorku i listi korišćenih tvrdnji nalazi se u Metodološkom aneksu ovog izveštaja.

na važnu razliku u odnosu na pretežno pozitivna iskustva ključnih sagovornika i ukazuje na postojanje dubokog jaza između percepcije organizovanih nedržavnih aktera (poput organizacija civilnog društva) i šire javnosti, koja je u velikoj meri nedovoljno informisana ili isključena iz pojedinih oblika učešća, kao što su radne grupe. Niska percepcija mogućnosti za učešće može biti posledica nedovoljne transparentnosti i slabog informisanja javnosti, ali može postati i problem koji sam sebe produbljuje. Ukoliko zainteresovane strane stalno nailaze na ograničene mogućnosti za učešće ili imaju utisak da njihov doprinos ni na šta ne utiče, sve se više učvršćuje uverenje da učešće nije ni moguće ni smisleno. U uslovima ograničenog direktnog učešća šire javnosti u kreiranju javnih politika, omogućavanje nedržavnim akterima, pre svega organizovanim građanima i predstavnicima različitih društvenih grupa, da učestvuju u konsultacijama ili budu članovi radnih grupa ostaje jedan od ključnih mehanizama za razvoj kvalitetnih javnih politika zasnovanih na dokazima.

Grafikon 1: Udeo odgovora građana na skali slaganja sa tvrdnjom: „Imam mogućnosti da učestvujem u oblikovanju propisa i strategija Republike Srbije.“ (%)

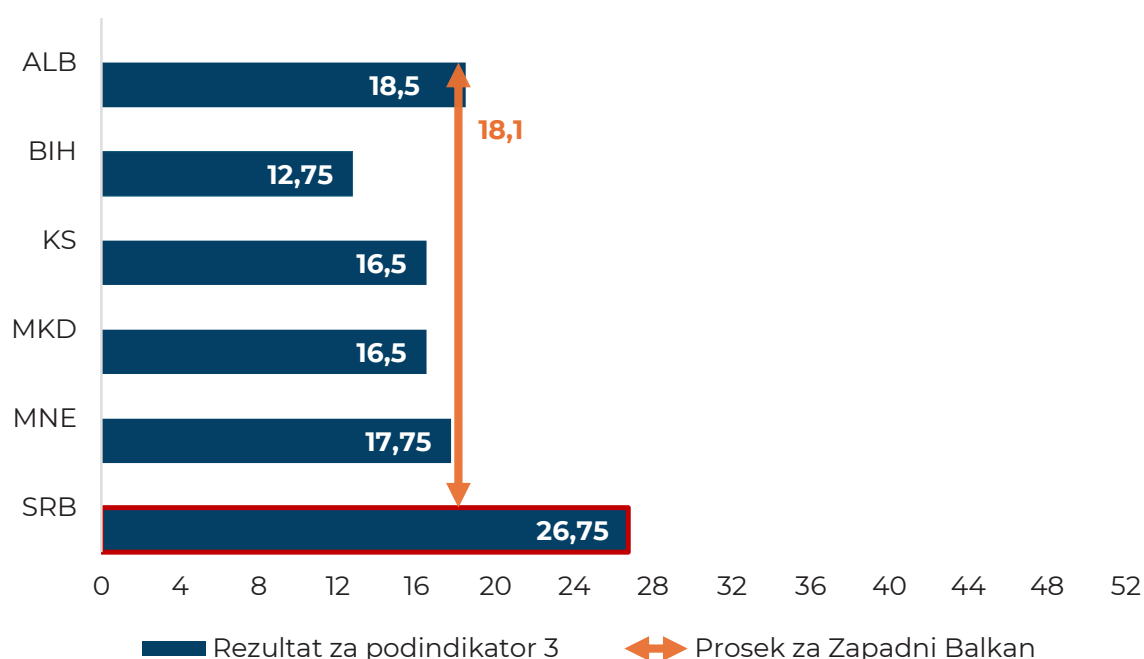


Napomena: Svi rezultati su zaokruženi na najbliži ceo broj. Zbog zaokruživanja, zbir procenata ne mora uvek iznositi 100%. Osnovni uzorak za ova pitanja bio je N = 1006 ispitanika.

Uočeni nedostaci i problemi mogu se dovesti u vezu sa fragmentiranim i nejasnim pravnim okvirom, kao i sa nepostojanjem centralne institucije koja bi imala mandat i ovlašćenja da proverava i obezbeđuje usklađenost sa zahtevima koji se odnose na sprovođenje konsultativnih procesa. Takav institucionalni i normativni okvir dovodi do sistema u kojem kvalitet konsultativnih procesa u potpunosti zavisi od diskrecione procene pojedinačnih institucija, bez postojanja sistemskog mehanizma koji bi omogućio da se nedostaci identifikuju, obezbedi odgovornost institucija i podstakne kontinuirano unapređenje procesa.

KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 3: Transparentnost i inkluzivnost procesa razvoja dokumenata javnih politika i zakona (maksimalni rezultat 52)



II.4 Transparentnost i inkluzivnost sprovođenja politika, vrednovanja i parlamentarnog nadzora

Princip 6: Javne politike se delotvorno sprovode i ocenjuju, čime se unapređuju ishodi politika i smanjuju regulatorni troškovi i opterećenja.
Princip 7: Parlament delotvorno nadzire vladino kreiranje politika i obezbeđuje celokupnu koherentnost politika i propisa.

*Dodeljeni bodovi po elementu za podindikator 4: Transparentnost i inkluzivnost sprovođenja politika, vrednovanja i parlamentarnog nadzora*⁶³

Elementi indikatora	Tip elementa	Rezultat
E 4.1 Na snazi je strateški dokument kojim se predviđa unapređenje transparentnosti i inkluzivnosti praćenja i evaluacije javnih politika	Strateški okvir	0,25/0,5
E 4.2 Propisi predviđaju obavezu blagovremenog obaveštavanja relevantnih grupa o predstojećim izmenama pravnog okvira	Zakonodavstvo	0/0,5
E 4.3 Poslovnik Narodne skupštine predviđa učešće zainteresovanih strana u parlamentarnim raspravama putem javnih slušanja	Zakonodavstvo	0/0,5
E 4.4 Nadležna ministarstva blagovremeno obaveštavaju relevantne grupe o predstojećim izmenama pravnog okvira	Praksa u sprovođenju	0,5/1,5
E 4.5 Nadležna ministarstva redovno objavljuju izveštaje o praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju	0,5/2,5
E 4.6 Izveštaji o praćenju sprovođenja dokumenata javnih politika prilagođeni su građanima	Praksa u sprovođenju	0/1,25
E 4.7 Nadležna ministarstva objavljuju <i>ex post</i> analize sprovođenja dokumenata javnih politika	Praksa u sprovođenju	0,5/2,5

⁶³ Podindikator 4 fokusira se na sledeće SIGMA potprincipe: Nadležne institucije delotvorno prate sprovođenje politika i obezbeđuju poštovanje propisa, na osnovu velikog broja relevantnih podataka, uključujući prikupljanje dokaza kroz direktne povratne informacije i konsultacije sa zainteresovanim stranama; *Ex post* evaluacija glavnih zakona i politika sastavni je deo agende za bolje propise i povezana je sa analizom sprovedenom tokom izrade politike. Javna uprava stavlja rezultate evaluacije na uvid javnosti i koristi ih za planiranje budućih politika; Privreda i građani unapred dobijaju obaveštenja o predstojećim promenama pravila i propisa koji se na njih odnose, a grupama koje su predmet tih propisa ostavlja se dovoljno vremena da se prilagode i usklade sa novim regulatornim okvirom; Parlamentarni odbori raspravljaju o i nadziru zakonodavne inicijative, uz aktivno učešće ministara i državnih službenika na položaju, i obezbeđuju konsultacije sa ključnim akterima, istovremeno svodeći rizik od neprimerenog spoljnog uticaja na minimum; Skupštinske službe pružaju stručne savete i podržavaju poslanike u pokretanju i izradi novih zakona na osnovu činjenica i uz doprinos ključnih aktera.

E 4.8 Ex post analize sprovođenja dokumenata javnih politika zasnivaju se i na eksternim podacima i informacijama koje su obezbedili nedržavni akteri	Praksa u sprovođenju	0/2,5
E 4.9 Narodna skupština uključuje zainteresovane strane, relevantne grupe i druge nedržavne aktere u javna slušanja	Praksa u sprovođenju	0/2,25
E 4.10 Transparentnost rada Narodne skupštine na internetu	Praksa u sprovođenju	1/2
E 4.11 Ključni nedržavni akteri smatraju da je učešće zainteresovanih strana u javnim slušanjima delotvorno	Ishod i uticaj	0/3
Ukupan rezultat za podindikator 4		2,75/19

Stanje u oblasti

Prema nalazima SIGMA, kapaciteti resornih ministarstava za sprovođenje sektorskih strategija i uključivanje vrednovanja u ciklus kreiranja javnih politika i dalje su nedovoljno razvijeni, i pored postojećeg regulatornog okvira i dostupnih smernica. Iako propisi definišu zahteve u pogledu planiranja, praćenja i vrednovanja javnih politika, njihova praktična primena, uključujući sprovođenje sektorskih strategija, uglavnom ostaje slaba. Kada je reč o parlamentarnom nadzoru, SIGMA ocenjuje da, iako postoje institucionalni mehanizmi, otvorenost i transparentnost zakonodavnog rada Narodne skupštine mogu biti unapređeni. Internet stranica Narodne skupštine uglavnom samo odvajaju usvojene zakone od onih koji su u proceduri, dok predloženi amandmani nisu javno dostupni. Pored toga, uz predloge zakona objavljuje se ograničen broj pratećih informacija, poput obrazloženja, mišljenja i izveštaja o analizi efekata, dok skupština ne objavljuje redovne izveštaje o svom zakonodavnom radu. Pored toga, manje od polovine građana smatra da je zakonodavni proces otvoren i transparentan.⁶⁴

Strateški okvir RJU samo delimično se bavi transparentnošću i inkluzivnošću procesa praćenja i vrednovanja javnih politika u Srbiji. Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godina, sa pratećim Akcionim planom,⁶⁵ sadrži Meru 3.4, čiji je cilj unapređenje praćenja sprovođenja javnih politika i izveštavanja o njihovim rezultatima, uključujući transparentno predstavljanje javnosti kroz izveštaje o napretku. Međutim, inkluzivnost procesa praćenja i vrednovanja javnih politika nije obuhvaćena strateškim okvirom RJU koji je bio na snazi u trenutku procene

⁶⁴ OECD/SIGMA, *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*, str. 38–43. Dostupno na: <https://tinyurl.com/26pvjun3>.

⁶⁵ Akcioni plan za sprovođenje Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025, dostupno na: <https://tinyurl.com/2nxbmdh7>.

što govori u prilog tome da ne postoje jasni strateški prioriteti u pogledu uključivanja spoljašnjih aktera, relevantnih grupa, ili šire javnosti u ove procese.

Pregled važećeg pravnog okvira pokazuje da ne postoje odredbe koje zahtevaju prethodno obaveštavanje relevantnih grupa o predstojećim izmenama pravnog okvira. Relevantni propisi koji uređuju zakonodavni proces, uključujući Poslovnik Vlade⁶⁶ i ZPS,⁶⁷ ne propisuju obavezu nadležnih ministarstava ili drugih odgovornih institucija da unapred objave ili dostave obaveštenja zainteresovanim stranama pre početka razvoja novih zakona ili izmena postojećeg zakonodavstva. Odsustvo zakonski obavezujućeg mehanizma za prethodno informisanje pogođenih grupa smanjuje mogućnost da se one blagovremeno pripreme za izmene pravnog okvira i ograničava njihovu mogućnost da učestvuju kroz dostavljanje komentara i predloga.

Kada je reč o javnim slušanjima u skupštini, Poslovnik Narodne skupštine ne omogućava direktno učešće spoljnih zainteresovanih strana.⁶⁸ Predsednik skupštinskog odbora može pozvati članove odbora, narodne poslanike i druga lica za koja smatra da su relevantna za temu javnog slušanja.⁶⁹ Međutim, ne postoji mehanizam putem kojeg bi različite grupe ili šira javnost mogle samostalno da se prijave ili zatraže učešće na javnim slušanjima. Kao posledica toga, učešće eksternih aktera zavisi isključivo od formalnih poziva, što ograničava inkluzivnost parlamentarne rasprave.

U praksi, prethodno obaveštavanje relevantnih grupa o izmenama pravnog okvira od strane nadležnih ministarstava je ograničeno. Od tri analizirana zakona, na osnovu odgovora dobijenih putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja potvrđeno je da je samo u slučaju Zakona o poštanskim uslugama nadležno ministarstvo unapred informisalo relevantne aktere o predstojećim izmenama.⁷⁰ Za druga dva analizirana zakona, Zakona o izmenama i dopunama Zakona o energetici i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, nije pronađen dokaz da su grupe na koje ovi propisi imaju uticaja bile prethodno obaveštene. U slučaju Zakona o poštanskim uslugama, Ministarstvo informisanja i telekomunikacija je proaktivno komuniciralo aktivnosti povezane sa izradom zakona i dostavljalo inicijalne informacije i potom tekstove nacрта relevantnim poštanskim operaterima sa značajnim tržišnim udelom. Time je omogućeno njihovo rano informisanje i aktivno uključivanje u proces izrade propisa i svim relevantnim zainteresovanim stranama pružena je mogućnost da dostave predloge za izmene pravnog okvira, ukažu na praktične izazove u primeni propisa i dostave komentare putem e-pošte. Iako ovaj primer ukazuje da pojedina ministarstva mogu primeniti proaktivniji

66 Poslovnik Vlade, dostupno na: <https://tinyurl.com/3s72f9dk>.

67 Zakon o planskom sistemu, dostupan na: <https://tinyurl.com/ycjmn6>.

68 Poslovnik Skupštine, dostupan na: <https://tinyurl.com/bd9mmpf7>.

69 Poslovnik Skupštine, član 84.

70 Zakon o poštanskim uslugama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19/25, dostupno na: <https://tinyurl.com/urcavxrb>.

pristup u komunikaciji sa relevantnim grupama, praksa prethodnog obaveštavanja nije dosledno primenjivana te predstavlja izuzetak, a ne pravilo.

Rezultati analize u pet oblasti javnih politika dalje ukazuju da je objavljivanje izveštaja o praćenju sprovođenja sektorskih strategija od strane nadležnih ministarstava neujednačeno i nedosledno, kao što je prikazano u Tabeli 9 u nastavku. Samo u oblasti saobraćaja bili su dostupni izveštaji o praćenju sprovođenja Strategije bezbednosti saobraćaja za 2023–2030. godina, za obe posmatrane godine (2023. i 2024. godinu). U ostalim sektorima, izveštaji ili nisu bili dostupni uopšte ili su bili dostupni samo delimično. Pored toga, izveštaji koji se objavljuju uglavnom nisu prilagođeni građanima. Većina njih je dostupna isključivo u formi Excel tabela, bez narativnih objašnjenja ili vizuelnih prikaza. Čak i kada sadrže tekstualne delove, oni najčešće ne uključuju sažetke ključnih nalaza, grafikone, dijagrame i druge vizuelne elemente koji bi široj javnosti olakšali razumevanje rezultata praćenja. Samo sporadični primeri, poput izveštaja o sprovođenju Strategije razvoja obrazovanja do 2030. godine, predstavljaju dobru praksu u pogledu jasnijeg i pristupačnijeg izveštavanja. Nepotpuna dostupnost izveštaja, u kombinaciji sa majkom napora da se oni približe građanima u meri u kojoj je to moguće, govori u prilog tome da postojeće prakse ministarstava ne doprinose sistematskom unapređenju transparentnosti niti, samim tim, omogućavaju jednostavan javni nadzor nad sprovođenjem javnih politika.

Tabela 9: Dostupnost izveštaja o sprovođenju odabranih dokumenata javnih politika (za 2023. i 2024. godinu)

Oblast	Dokumenti	Dostupnost izveštaja
Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika	Strategija razvoja obrazovanja do 2030. godine sa Akcionim planom	✓ ⁷¹
	Strategija bezbednosti i zdravlja na radu 2024–2027	X
	Strategija zapošljavanja 2021–2026	✓ ⁷²
	Strategije o ekonomskim migracijama 2021–2027	X
	Strategija deinstitutionalizacije i razvoja usluga socijalne zaštite u zajednici 2022–2026.	✓ ⁷³
	Strategija unapređenja položaja osoba sa invaliditetom 2020–2024	✓ ⁷⁴

71 Izveštaj za 2024: <https://tinyurl.com/fed8bh3w> i 2023: <https://tinyurl.com/33782kae>.

72 Izveštaj za 2024: <https://tinyurl.com/9rxcmtuj> i 2023: <https://tinyurl.com/z9a8ny4r>.

73 Izveštaj 2022–2024: <https://tinyurl.com/bdemjrut>.

74 Izveštaj 2020–2024: <https://tinyurl.com/5b23auut>.

Životna sredina i klimatske promene	Program upravljanja otpadom 2022–2031	Izveštaj za 2023. godinu je dostupan ⁷⁵
	Program upravljanja muljem 2023–2032	X
	Program zaštite vazduha 2022–2030	X
	Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove 2023–2030	X
	Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine	Izveštaj za 2023. godinu je dostupan ⁷⁶
	Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije 2023–2030 sa projekcijama do 2050. godine	X
	Program razvoja cirkularne ekonomije 2022–2024	✓ ⁷⁷
Saobraćaj	Strategija bezbednosti saobraćaja 2023–2030	✓ ⁷⁸
Poljoprivreda i ruralni razvoj	Program razvoja vinarstva i vinogradarstva 2021–2031	X
Energetika	Strategija razvoja energetike do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine	X

Pregled internet stranica vodećih ministarstava nadležnih za pet posmatranih oblasti javne politike (videti Tabelu 9 iznad)⁷⁹ ukazuje da su tokom poslednje tri kalendarske godine, uključujući i godinu praćenja, *ex-post* analize javnih politika bile uglavnom nedostupne. Među obuhvaćenim oblastima, identifikovana je samo jedna relevantna *ex-post* analiza: Analiza i evaluacija postojećih mehanizama finansiranja socijalne zaštite u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja iz 2024. godine.⁸⁰ Međutim, ovaj izveštaj ne sadrži podatke koje su proizveli nedržavni akteri, poput organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija, strukovnih udruženja, univerziteta ili drugih zainteresovanih strana kao ni povratne informacije od ciljnih grupa. Ovo ukazuje na to da ministarstva ne samo da retko objavljuju *ex-post* analize, što ograničava sistematsku procenu uticaja politika i naučenih lekcija, već i da se objavljene analize oslanjaju isključivo na interne podatke, bez uključivanja spoljnih perspektiva prilikom vrednovanja javnih politika.

75 Izveštaj za 2023. godinu: <https://tinyurl.com/mu72n83x>.

76 Izveštaj za 2023. godinu: <https://tinyurl.com/42u23s2b>.

77 Izveštaji za 2023. i 2024. godinu: <https://tinyurl.com/y6js9bvb>.

78 Izveštaji za 2023. i 2024. godinu: <https://www.abs.gov.rs/rsc/strateska-dokumenta>.

79 Ministarstvo zaštite životne sredine; Ministarstvo rudarstva i energetike; Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja; Ministarstvo prosvete; Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture; Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

80 Analiza i evaluacija postojećih mehanizama finansiranja socijalne zaštite u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 2024. godina, dostupno na: <https://tinyurl.com/3mkjza2j>.

Ograničeno uključivanje zainteresovanih strana proteže se i na javna slušanja u Skupštini. Tokom 12 meseci koji su prethodili periodu praćenja,⁸¹ Narodna skupština Republike Srbije održala je 12 javnih slušanja o predlozima akata. Međutim, nisu vođene evidencije o prisustvu, zbog čega nije moguće utvrditi da li su zainteresovane strane i drugi nedržavni akteri učestvovali na ovim slušanjima.⁸² Stoga se nivo uključenosti zainteresovanih strana u zakonodavni proces putem javnih slušanja ne može utvrditi.

Sa druge strane, pregled internet stranice Narodne skupštine pokazuje da su informacije o procesu donošenja zakona uglavnom dostupne onlajn, ali uz značajne razlike u potpunosti prateće dokumentacije. Na dan 1. februara 2026. godine, ukupno 57 predloga zakona nalazilo se u skupštinskoj proceduri.⁸³ U skladu sa Poslovníkom Narodne skupštine, obrazloženja uz predloge zakona su najvećim delom bila obezbeđena, uz svega dva izuzetka, što ukazuje na relativno visok nivo formalne usklađenosti sa proceduralnim zahtevima. Međutim, dostupnost ostale dokumentacije koja prati predloge zakona bila je znatno manja, s obzirom da su elementi analize efekata bili prisutni u nešto više od polovine predloga zakona u skupštinskoj proceduri (56%). Dodatno, javne rasprave sprovedene za samo dva od osam predloga zakona za koje je predlagač bila Vlada: tri predloga zakona odnosila su se na ratifikaciju međunarodnih sporazuma, dok preostala tri predloga, iako ih je predložila Vlada, nisu sadržala informacije o sprovedenim konsultativnim procesima sa zainteresovanim stranama ili širom javnošću, niti je dato obrazloženje. Samim tim, praksa Narodne skupštine je takva da obezbeđuje osnovnu transparentnost kroz objavljivanje predloga akata u proceduri i njihovih obrazloženja, međutim, bez pružanja uvida u dodatne materijale i informacije koji bi omogućili detaljniji uvid, odnosno obezbedili suštinsku transparentnost zakonodavnog procesa.

Poslednji element ovog podindikatora zahteva intervjuisanje nedržavnih aktera koji su učestvovali u javnim slušanjima. Međutim, Narodna skupština je saopštila da ne vodi evidenciju o licima koja prisustvuju javnim slušanjima.

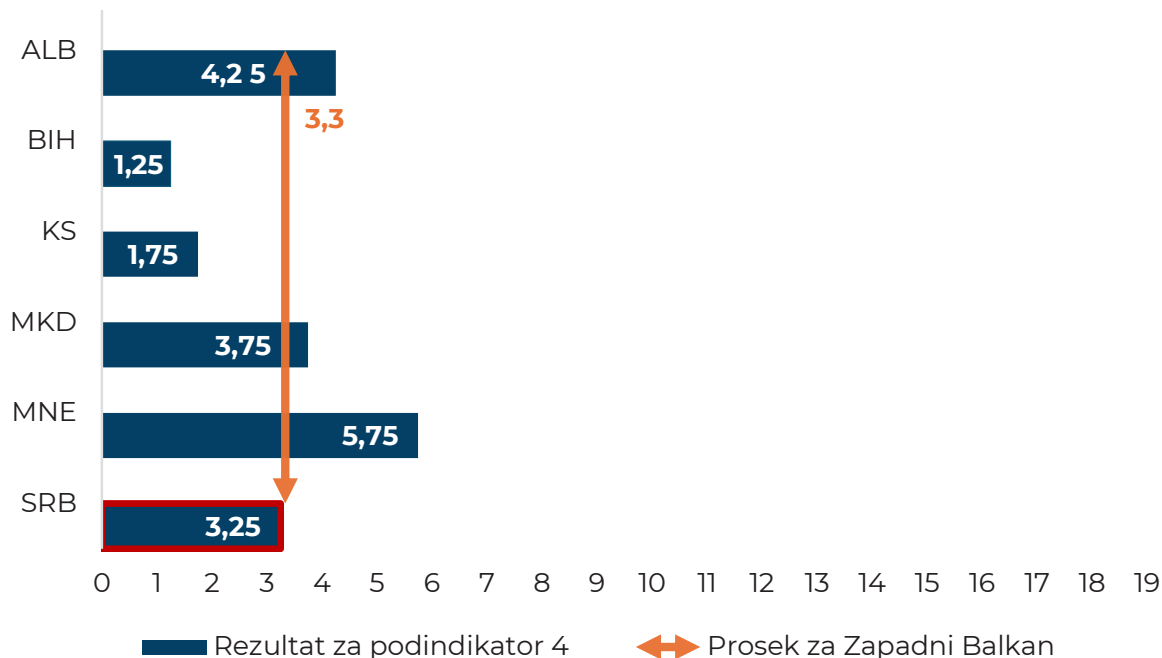
81 Period praćenja obuhvatio je period od 1. novembra 2025. do 1. februara 2026. godine.

82 Informacija dobijena putem zahteva za slobodan pristup informacijama od javnog značaja, odgovor primljen 24. decembra 2025. godine.

83 Videti: <https://tinurl.com/2m66ps5h>.

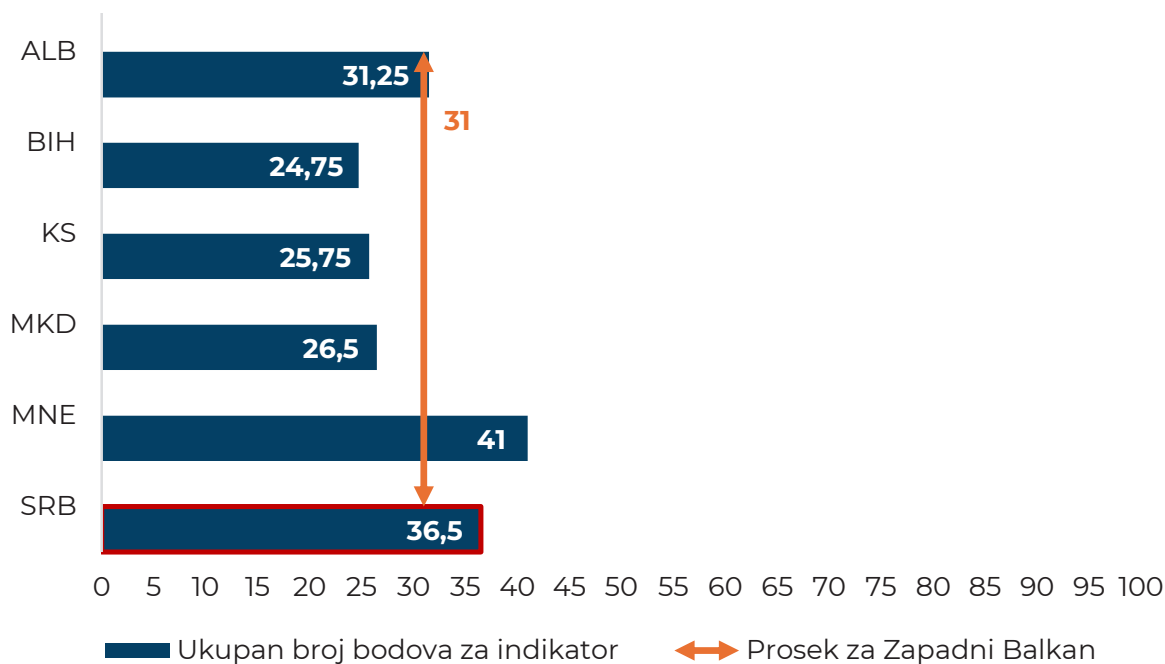
KAKAV JE REZULTAT SRBIJE U ODNOSU NA REGION?

Podindikator 4: Transparentnost i inkluzivnost sprovođenja politika, vrednovanja i parlamentarnog nadzora (maksimalni rezultat 19)



POREĐENJE UKUPNOG BROJA BODOVA ZA OBLAST RAZVOJ I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA

Indikator: Transparentnost i inkluzivnost razvoja i koordinacije politika



Regionalni izveštaj za oblast razvoja i koordinacije politika, sa rezultatima za sve uprave Zapadnog Balkana, dostupan je na: www.par-monitor.org

II.5 Preporuke za oblast razvoja i koordinacije javnih politika

II.5.1 PRAĆENJE PREPORUKA IZ PAR MONITORA 2021/2022

<i>Preporuke</i>	<i>Tip (kratkoročna/ srednjoročna/ dugoročna)⁸⁴</i>	<i>Status</i>	<i>Obrazloženje</i>
Godišnji izveštaji o sprovođenju GPRV bi trebalo redovno da se objavljuju na zvaničnoj internet stranici Vlade, da budu lako vidljivi i dostupni sa početne stranice.	Kratkoročna	Delimično sprovedeno	Izveštaj o radu Vlade za 2024. godinu dostupan je sa početne strane sajta GSV, ali izveštaj za 2023. godinu nije dostupan. Kada je reč o sajtu Vlade, izveštaji za 2023. i 2024. godinu dostupni su među dokumentima Vlade, ali nisu dostupni sa početne strane.
Godišnje izveštavanje o GPRV bi trebalo da uključuje opise dostignuća Vlade u celini, koji su prilagođeni građanima, pored ili umesto izveštavanja prema postojećoj strukturi GPRV-a	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Oba izveštaja o radu Vlade, za 2023. i 2024. godinu, sadrže informacije prikazane po institucijama i vrsti akta, ali ne postoje delovi koji opisuju dostignuća Vlade kao celine, i koji su prilagođeni građanima. ⁸⁵
Godišnje izveštavanje o GPRV treba unaprediti tako da uključuje procenu postignutih rezultata u različitim oblastima javnih politika u izveštajnom periodu, uključujući relevantne informacije o horizontalnim politikama kao što su: rodna ravnopravnost, životna sredina i održivi razvoj, ali bez ograničavanja isključivo na njih.	Srednjoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Oba izveštaja o radu Vlade za 2023. i 2024. godinu sadrže informacije prikazane po institucijama i vrsti akta, ali ne postoje delovi koji opisuju dostignuća po oblastima javnih politika ili horizontalnim dimenzijama.
Vlada treba redovno da objavljuje tačke dnevnog reda i zapisnike sa svake sednice. I dok je poželjno da se dnevni red objavljuje pre svake sednice, zapisnike treba objavljivati blagovremeno, u roku od nedelju dana nakon sednice.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Vlada ne objavljuje dnevni red i zapisnike sa svojih sednica.
Saopštenja za javnost treba da se objavljuju zajedno sa drugim materijalima, tako da je sve informacije sa pojedinačne sednice moguće pronaći i pristupiti im na jedinstvenoj lokaciji.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Zvanična saopštenja za javnost i dalje se nalaze u delu sajta Vlade koji je odvojen od dela posvećenog dokumentima sa sednica Vlade.
Strukturu i izgled informacija o sednicama treba izmeniti radi lakšeg pristupa. Iako su ove informacije dostupne putem banera na početnoj stranici, treba poboljšati vidljivost i izbegavati preuzimanje dokumenata u zipovanom formatu.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Svi dokumenti o aktivnostima Vlade i dalje su dostupni putem banera na početnoj strani, ali se konkretni dokumenti sa svake sednice i dalje objavljuju u zip formatu.

⁸⁴ Preporuke za koje je procenjeno vreme za sprovođenje do godinu dana označavaju se kao kratkoročne. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke zahtevaju više od tri godine za sprovođenje.

⁸⁵ Dostupno na: <https://www.srbija.gov.rs/prikaz/583756>.

Ministarstva i drugi organi koji organizuju konsultacije (i javne rasprave) treba da obezbede pravovremenost i proaktivnost njihovog objavljivanja. To znači da dovoljno vremena treba posvetiti pripremama civilnog društva i drugih zainteresovanih strana, a svi raspoloživi kanali treba da se koriste za najavljivanje konsultacija – uključujući barem internet stranice nadležnih tela, portal eUprava, internet stranicu organa nadležnog za saradnju sa civilnim društvom i društvene medije svih uključenih institucija.	Srednjoročna	Delimično sprovedeno	Analiza je pokazala da su organi uprave donekle proaktivni u obaveštavanju o konsultativnim procesima koje organizuju. Konkretno, istraživanje je pokazalo da se sajtovi nadležnih institucija i Portal eKonsultacije koriste za sve akte iz uzorka. Međutim, korišćenje društvenih mreža i dalje je retka pojava (dokazi su pronađeni samo u slučaju jednog dokumenta iz uzorka), dok se sajt Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog koristi isključivo za objavljivanje javnih poziva za članstvo u radnim grupama zaduženim za izradu dokumenata javnih politika i propisa.
S tim u vezi, trebalo bi praktikovati vođenje i ažuriranje evidencije organizacija civilnog društva i pojedinaca koji su ranije učestvovali u konsultacijama i javnim raspravama, time osiguravajući kontinuitet pozivanja već angažovanih i zainteresovanih organizacija i pojedinaca.	Kratkoročna	N/A	Ne postoje javno dostupne evidencije koje bi omogućile praćenje ove preporuke.
Prilikom organizovanja konsultativnih procesa, inpute i komentare civilnog društva i javnosti treba tražiti što je ranije moguće u procesu, a najbolje u fazi formulisanja javne politike.	Srednjoročna	Delimično sprovedeno	Analiza je pokazala da se dokumenti javnih politika češće konsultuju u ranoj fazi izrade nego što je to slučaj sa tekstovima zakona. Svih pet analiziranih dokumenata javne politike prošlo je kroz rane konsultacije, dok je to bio slučaj kod samo 8 od 36 analiziranih zakona (22%). Ova analiza zasnovana je na uzorku akata za koje je organizovan neki oblik konsultativnog procesa.
Štaviše, organi treba da bez izuzetka informišu učesnike o rezultatima konsultativnih procesa, bilo da se radi o javnoj raspravi o nacrtima dokumenata ili ranije održanim konsultacijama. Takođe, bez obzira na metod konsultativnog procesa (onlajn, licem u lice), izveštaje treba objavljivati u svakom slučaju, adresiranjem svakog inputa i davanjem objašnjenja za prihvatanje ili odbijanje, tako da se čitav proces lako može slediti od početka do kraja, kako bi bio transparentan i jasan.	Srednjoročna	Delimično sprovedeno	Istraživanje pokazuje da i dalje postoje problemi u pogledu objavljivanja izveštaja. U slučaju dokumenata javnih politika, izveštaji su bili dostupni i sveobuhvatni za četiri od pet analiziranih dokumenata. Kada je reč o zakonima, izveštaji su bili dostupni za 31 od 36 analiziranih zakona, ali 11 izveštaja nije bilo sveobuhvatno. Pored toga, izveštaji se ne objavljuju dosledno na Portalu za eKonsultacije, budući da su bili dostupni za samo 27 od 41 posmatranih akata, posmatrajući dokumenta javnih politika i zakone zajedno.
Uvesti obavezu objavljivanja Vladinih zaključaka kao posebne vrste akata koje Vlada Srbije koristi za usvajanje brojnih i raznolikih odluka, često sa značajnim fiskalnim, socijalnim ili ekološkim uticajem. Izuzeci od objavljivanja ovih akata treba striktno da slede propise o tajnosti podataka, što znači da treba da budu izuzeti od objavljivanja samo ako su formalno klasifikovani kao poverljivi.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	Poslovnik Vlade i Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata ne propisuju obavezu objavljivanja zaključaka Vlade. Zakon, u članu 6, navodi samo sledeće: U Službenom glasniku se objavljuju uredbе i drugi opšti akti Vlade. U Službenom glasniku se objavljuju i drugi akti Vlade za koje je to određeno posebnim zakonom ili za koje Vlada odluči da se objave u Službenom glasniku i akti predsednika Vlade, u skladu sa zakonom i drugim propisom. O objavljivanju akata Vlade u Službenom glasniku stara se Republički sekretarijat za zakonodavstvo. ⁸⁶

Relevantne Vladine institucije (Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog – Sektor za saradnju sa civilnim društvom, i Republički sekretarijat za javne politike) treba da organizuju sastanke i radionice sa organizacijama civilnog društva širom Srbije (onlajn i uživo), u cilju širenja informacija o mogućnostima za doprinos/učešće u procesima kreiranja javnih politika i propisa na nacionalnom nivou. Široko angažovanje sa OCD pomoglo bi u razjašnjavanju očekivanja javnosti u vezi sa konsultacijama i javnim raspravama, naročito u svetlu portala eKonsultacija koji je trenutno u procesu pokretanja, kao i povećanju interesovanja i broja aktera civilnog društva koji aktivno doprinose konsultativnim procesima.	Srednjoročna	Delimično sprovedeno	Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavilo je 2025. godine poziv za projekte na temu jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva za učešće u zakonodavnom procesu.⁸⁷ Dodatno, Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. godina sadržao je tri aktivnosti posvećene jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva za učešće u kreiranju javnih politika, koje su u nadležnosti Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog. Izveštaj o sprovođenju Akcionog plana Programa za 2024. godinu izveštava o dve od tri aktivnosti: obuka organizacija civilnog društva o učešću u procesu izrade propisa i javnih politika, uključujući promociju Portala eKonsultacije, i društveni dijalog (organizacija sastanaka sa različitim učesnicima: organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom, međunarodnim organizacijama i drugim društvenim akterima, u zavisnosti od oblasti). U izveštaju se navodi da su ove aktivnosti realizovane tokom 2024. godine. Kada je reč o društvenom dijalogu, tokom 2024. godine održano je 15 dijaloga, uz učešće predstavnika državnih organa, jedinica lokalne samouprave, ambasada i međunarodnih organizacija, nacionalnih manjina, akademske zajednice i organizacija civilnog društva. Dijalozi su održani u Beogradu, Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu, Kruševcu i Sjenici.⁸⁸
Vlada treba da uvede zakonsku obavezu da nadležni organ državne uprave osigurava kvalitet postupaka koji se odnose na učešće javnosti u izradi dokumenata javnih politika i propisa.	Kratkoročna	Nisu preduzete aktivnosti	U trenutno važećem pravnom okviru nije uvedena takva obaveza. Prema poslednjim izmenama Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, RSJP ne daje mišljenja na nacрте dokumenata javnih politika i pravnih akata koji se pripremaju u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji.

86 Član 6, Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa i akata, dostupan na: https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_objavljivanju_zakona_i_drugih_propisa_i_akata.html

87 Dostupno na: <https://minlmpdd.gov.rs/javni-konkurs-za-podizanje-kapaciteta-organizacija-civilnog-drustva-za-ukljucivanje-u-zakonodavni-proces/>

88 Aktivnosti 1.4.2.1 i 1.4.2.2. Izveštaj za 2024. godinu o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za 2021-2025. godinu, dostupan na: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>.

II.5.2 PREPORUKE IZ PAR MONITOR IZVEŠTAJA ZA PERIOD 2024/2025 GODINA

U nastavku su predstavljene preporuke iz ciklusa monitoringa 2024/2025 za oblast Razvoj i koordinacija javnih politika. Preporuke su grupisane u tri kategorije, u skladu sa procenjenim vremenom potrebnim za njihovu realizaciju. Kratkoročne preporuke su one čija se implementacija očekuje u roku do jedne godine. Srednjoročne preporuke trebalo bi da budu sprovedene u periodu od jedne do tri godine. Dugoročne preporuke predstavljaju mere za čiju je punu implementaciju verovatno potrebno više od tri godine.

Kratkoročne preporuke

- Vlada objavljuje ograničen obim informacija u vezi sa svojim sednicama.
 - o Stoga, Vlada bi trebalo da uvede jasne zakonske obaveze za proaktivno objavljivanje ključnih informacija sa svojih sednica, uključujući dnevni red, zapisnike, sve usvojene akte i odluke, kao i saopštenja za javnost.
 - o Potrebno je obezbediti da dnevni red i relevantni materijali budu objavljeni unapred, a zapisnici i odluke blagovremeno nakon održavanja sednice, kako bi javnost i zainteresovane strane mogli kontinuirano da prate proces donošenja odluka Vlade.
 - o Ova formalna obaveza treba da obuhvati i redovno objavljivanje zaključaka Vlade kao posebne vrste akata kojima se potvrđuje veliki broj odluka, od kojih mnoge imaju značajne fiskalne, društvene ili ekološke posledice. Izuzeci od objavljivanja treba da budu strogo usklađeni sa propisima o poverljivosti podataka, odnosno, zaključci ne bi trebalo da budu izuzeti od objavljivanja samo ako su formalno označeni kao poverljivi.
- Objavljivanje GPRV veoma je nedosledno, što narušava transparentnost i stvara nesklad između planiranja i izveštavanja (na primer, GPRV za 2024. godinu nije objavljen, dok je izveštaj o njegovom sprovođenju dostupan). GSV treba da obezbedi redovno i blagovremeno objavljivanje GPRV odmah nakon njegovog usvajanja, u skladu sa zakonskim obavezama.
- Centralni planski dokumenti i izveštaji o njihovom sprovođenju su obimni i sadrže malo sažetaka, vizuelnih prikaza ili drugih pojednostavljenih objašnjenja ostvarenih rezultata. Elementi prilagođeni građanima koriste se samo sporadično. RSJP, GSV i Ministarstvo za evropske integracije trebalo bi da uvedu obavezne sažetke prilagođene građanima za GPRV, APSPV i NPAA, kao i za njihove izveštaje o sprovođenju. Ti sažeci trebalo bi da kroz kratka narativna objašnjenja i vizuelne elemente predstave ključne obaveze, ostvarene rezultate i glavna odstupanja u posmatranom periodu, kao standardni deo svih objavljenih planova i izveštaja.

- Prilikom najavljivanja konsultacija i javnih rasprava, organi državne uprave često ne navode Portal eKonsultacije kao kanal za dostavljanje komentara, iako postupke objavljuju na tom portalu.
 - o Kako bi se podstakla šira upotreba Portala eKonsultacije, RSJP i GSV treba da upute sve institucije koje organizuju konsultacije i javne rasprave da Portal koriste i navode kao glavni kanal za dostavljanje komentara. To je od ključnog značaja za iskorišćavanje punog potencijala Portala kao alata za prikupljanje komentara i izradu kvalitetnijih izveštaja, čime bi se značajno unapredila mogućnost praćenja i provere statusa komentara, kao i odgovornost tokom celokupnog procesa.
 - o Poslovnik Vlade treba izmeniti kako bi podržao sistemsku i doslednu upotrebu Portala eKonsultacije. U tom smislu, GSV bi trebalo izričito ovlastiti da proverava da li su javne rasprave sprovedene putem Portala kao i da konstatuje da javna rasprava nije održana ukoliko nije objavljena na Portalu. To praktično znači da bi GSV trebalo da vrši proveru usklađenosti i da odbije uvrštavanje u dnevni red sednice Vlade bilo kog nacрта dokumenta javne politike ili propisa za koji javna rasprava nije sprovedena putem portala eKonsultacije.
- Učešće nedržavnih aktera u radu Narodne skupštine je ograničeno jer ne postoji mehanizam koji bi omogućio zainteresovanim stranama ili građanima da se samostalno prijave, najave prisustvo ili zatraže učešće na javnim slušanjima. Radi unapređenja transparentnosti i odgovornosti u zakonodavnom procesu, Narodna skupština treba da izmeni svoj Poslovnik kako bi omogućila učešće nezavisnih zainteresovanih strana i društvenih grupa na javnim slušanjima putem otvorenih i transparentnih mehanizama, kao i da obezbedi dosledno prikupljanje i objavljivanje podataka o njihovom učešću.

Srednjoročne preporuke

- Podaci o sprovođenju obaveza utvrđenih centralnim planskim dokumentima Vlade, kao što su GPRV i APSPV, ne objavljuju se u otvorenom formatu. RSJP i GSV, u saradnji sa Kancelarijom za informacione tehnologije i elektronsku upravu, trebalo bi da objavljuju ove skupove podataka u mašinski čitljivom, otvorenom formatu na Portalu otvorenih podataka i da obezbede njihovo redovno ažuriranje u skladu sa ciklusima izveštavanja.
- Zakonodavni okvir koji uređuje oblast konsultacija i javnih rasprava je neusklađen, fragmentisan kroz više propisa i ne reguliše sve relevantne aspekte konsultativnog procesa. Vlada bi, preko RSJP, trebalo da pripremi i usvoji jasno koordinisan paket izmena postojećeg okvira. To

bi, kao minimum, trebalo da obuhvati: uvođenje minimalnog trajanja konsultacija od 20 dana, kao što je slučaj sa javnim raspravama; uspostavljanje mehanizama za blagovremeno obaveštavanje o predstojećim konsultativnim procesima; ukidanje člana 41a Poslovnika Vlade, koji omogućava izuzeće od obaveze sprovođenja javnih rasprava; detaljnije propisivanje načina, rokova i vrste materijala koji se odnose na rad radnih grupa za izradu dokumenata javnih politika i propisa, a koji treba da budu objavljeni. Sve ove mere neophodne su za uspostavljanje koherentnog i funkcionalnog sistema za konsultacije i javne rasprave, što bi ujedno unapredilo njegovu primenu u praksi.

- Pored preporuke o uspostavljanju koherentnog zakonodavnog okvira za organizovanje i sprovođenje konsultativnih procesa, potrebno je staviti van snage najnovije izmene Uredbe o analizi efekata i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika. Reč je o izmenama usvojenim u martu 2026. godine, kojima su svi dokumenti javnih politika i propisi doneti u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji izuzeti od obaveze sprovođenja analize efekata, čime se praktično ukida postojeći konsultativni okvir i ograničava inkluzivno i transparentno kreiranje javnih politika.
- Nepostojanje centralne institucije nadležne za kontrolu kvaliteta konsultativnog procesa dodatno negativno utiče na primenu zakonodavnog okvira. Čak i ukoliko se pravni okvir unapredi tako da obuhvati sve ključne elemente, kontrola kvaliteta ostaje presudna karika sistema. Zbog toga bi Vlada trebalo da odredi ili uspostavi telo sa jasnim mandatom da prati kvalitet (a ne samo formalno ispunjavanje obaveza) celokupnog ciklusa konsultacija, uključujući analize efekata, konsultacije u ranoj fazi i javne rasprave za dokumente javnih politika, zakone i podzakonske akte. Takvo telo bi trebalo da ima ovlašćenje da vrati materijale koji ne ispunjavaju utvrđene standarde kvaliteta i da objavljuje godišnje izveštaje o usklađenosti. To se može postići proširenjem nadležnosti RSJP ili uspostavljanjem posebne jedinice u okviru druge postojeće institucije.
- Radi unapređenja prakse sprovođenja analiza efekata i konsultativnih procesa, RSJP bi trebalo da izradi i objavi sveobuhvatnu kontrolnu listu ili proceduralni vodič koji će obuhvatiti sve neophodne korake u konsultativnom procesu. Vodič bi trebalo da naglasi značaj sprovođenja analize efekata, organizovanja konsultacija u ranoj fazi, detaljnog dokumentovanja procesa kroz izveštaje i korišćenja portala eKonsultacije tokom čitavog procesa. Nakon uspostavljanja mehanizma kontrole kvaliteta, ovaj vodič mogao bi da služi kao alat za proveru ispunjenosti minimalnih zahteva propisanih pravnim okvirom.

- Ne postoje zakonske odredbe koje zahtevaju blagovremeno obaveštavanje relevantnih grupa o predstojećim izmenama pravnog okvira, pre nego što otpočne rad na nacrtima propisa. Zbog toga zainteresovane strane nisu formalno unapred obaveštene o planiranim zakonodavnim promenama, što im otežava pravovremenu pripremu i ograničava mogućnost da daju blagovremene komentare i predloge. Radi obezbeđivanja pravovremenog informisanja i kvalitetne pripreme zainteresovanih aktera, Vlada bi trebalo da uvede zakonsku obavezu da ministarstva primenjuju standardizovane procedure ranog i proaktivnog obaveštavanja o planiranim zakonodavnim promenama.
- Objavljivanje izveštaja o praćenju sprovođenja sektorskih dokumenata javnih politika je neujednačeno i nedosledno. Pored toga, objavljeni izveštaji uglavnom nisu prilagođeni građanima. Radi unapređenja transparentnosti i jačanja razumevanja i javnog nadzora nad sprovođenjem dokumenata javnih politika, nadležni organi bi trebalo redovno i dosledno da objavljuju izveštaje o praćenju u svim oblastima javnih politika, primenjujući jedinstven pristup njihovoj dostupnosti i predstavljajući ih u formatu koji je prilagođen građanima - uz narativne sažetke sa ključne nalazima, i vizuelne prikaze poput grafikona i dijagrama.
- *Ex-post* analize dokumenata javnih politika u velikoj meri izostaju. Organi državne uprave trebalo bi da uspostave praksu redovnog sprovođenja i objavljivanja *ex-post* analiza dokumenata javnih politika, uz korišćenje različitih izvora podataka, uključivanje eksternih analiza i nezavisne provere, kako bi se obezbedila sveobuhvatna procena rezultata i efekata javnih politika. Ovo se posebno odnosi na organe državne uprave čiji su državni službenici planirani za pohađanje obuka za sprovođenje *ex-post* analiza prema nacrtu Akcionog plana Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2026–2030. godina.⁸⁹

⁸⁹ Videti: <https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/483/4> (radna verzija).

METODOLOŠKI ANEKS

Za izradu ovog izveštaja za Srbiju korišćene su sledeće metode istraživanja za prikupljanje podataka i izračunavanje elemenata indikatora:

- Analiza zvanične dokumentacije, podataka i zvaničnih internet stranica
- Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja
- Intervjui sa zainteresovanim stranama i ključnim sagovornicima
- Istraživanje javnog mnjenja.

Monitoring se u velikoj meri oslanjao na analizu zvaničnih dokumenata javno dostupnih na internet stranicama organa uprave, kao i na podatke i informacije sadržane u tim dokumentima. Međutim, u slučajevima kada potrebni podaci nisu bili javno dostupni, istraživači su nadležnim institucijama upućivali zahteve za pristup informacijama od javnog značaja kako bi pribavili informacije neophodne za dodelu bodova po pojedinačnim elementima indikatora.

Tabela 10. Zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja

Institucija	Datum zahteva	Datum odgovora na zahtev
Ministarstvo za evropske integracije	3.12.2025.	12.12.2025.
Ministarstvo zaštite životne sredine	3.12.2025.	13.1.2026.
Ministarstvo rudarstva i energetike	3.12.2025.	/
Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	3.12.2025.	17.12.2025.
Ministarstvo nauke, tehnološkog razvoja i inovacija	5.12.2025.	19.12.2025.
Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja	5.12.2025.	16.12.2025.
Ministarstvo rudarstva i energetike	10.12.2025.	22.12.2025.
Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	10.12.2025.	18.12.2025.
Ministarstvo zaštite životne sredine	10.12.2025.	19.12.2025.
Narodna skupština	10.12.2025.	24.12.2025.
Ministarstvo finansija	16.1.2026.	2.2.2026.

Ministarstvo privrede	16.1.2026.	/
Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine	16.1.2026.	28.1.2026.
Ministarstvo prosvete	16.1.2026.	22.1.2026.
Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	16.1.2026.	30.1.2026.
Ministarstvo informisanja i telekomunikacija	16.1.2026.	28.1.2026.
Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture	16.1.2026.	27.1.2026.
Ministarstvo za evropske integracije	25.2.2026.	05.03.2026.
Generalni sekretarijat Vlade	02.02.2026.	18.02.2026.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sprovedeni su i korišćeni kao osnova za dodelu bodova za elemente 1.5, 2.14, 3.23 i 4.11. Pored toga, korišćeni su za prikupljanje kvalitativnih, fokusiranih i detaljnih uvida o praćenim pojavama. Izbor sagovornika zasnivao se na namernom uzorkovanju, pri čemu su ispitanici birani na osnovu svoje stručnosti u datoj oblasti ili učešća u posmatranim procesima. Za element 3.23, izbor sagovornika zasnivao se na njihovom članstvu u radnim grupama zaduženim za izradu dokumenata javnih politika i zakona iz uzorka.

Intervjui sa ključnim sagovornicima sastojali su se od skupa od najviše četiri pitanja, pri čemu su ispitanici izražavali stepen slaganja sa tvrdnjama koristeći četvorostepenu skalu: u potpunosti se ne slažem, uglavnom se ne slažem, uglavnom se slažem i u potpunosti se slažem. Bodovi za elemente 1.5, 2.14, 3.23 i 4.11 dodeljivani su ukoliko su svi ključni sagovornici naveli da se sa datom tvrdnjom uglavnom ili u potpunosti slažu. Pored zatvorenih pitanja, korišćen je i skup otvorenih pitanja koji je omogućio vođenje razgovora sa ispitanicima i postavljanje dodatnih potpitanja u toku intervjuja, umesto strogog pridržavanja unapred definisanog obrasca. Ispitanicima je garantovana potpuna anonimnost u pogledu njihovih ličnih podataka, kao i institucionalne odnosno organizacione pripadnosti.

Tabela 11. Intervjui sprovedeni u Srbiji

Datum	Ispitanici
04.02.2026.	Ključni sagovornik 1, nedržavni akter, elementi 1.15 i 2.14
11.02.2026.	Ključni sagovornik 2, nedržavni akter, elementi 1.15 i 2.14
23.03.2026.	Ključni sagovornik 3, nedržavni akter, elementi 1.15 i 2.14
03.02.2026.	Ključni sagovornik 1, nedržavni akter, element 3.23
06.02.2026.	Ključni sagovornik 2, nedržavni akter, element 3.23
18.02.2026.	Ključni sagovornik 3, nedržavni akter, element 3.23
19.02.2026.	Ključni sagovornik 4, nedržavni akter, element 3.23

Lista pitanja za intervju

➤ **Element 1.5**

Pitanja u nastavku koriste se za dodelu bodova za element 1.5. Bodovi se dodeljuju na osnovu odgovora „uglavnom se slažem“ i „u potpunosti se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom ili u potpunosti slažu sa navedenom tvrdnjom, dodeljuje se 0,75 bodova.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Tačke dnevnog reda sednica Vlade su transparentne.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Zapisnici sa sednica Vlade su transparentni.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
3. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Odluke donete na sednicama Vlade su transparentne.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem

- c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
4. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Vlada putem saopštenja za javnost obaveštava javnost o svojim odlukama.**
- a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu bodova, ali su relevantna za pružanje neophodnih kvalitativnih uvida):

1. Na koji način se tačke dnevnog reda sednica Vlade obično stavljaju na uvid javnosti ili zainteresovanim stranama?
2. Ko najčešće ima pristup tačkama dnevnog reda pre održavanja sednica i kako to utiče na transparentnost ili mogućnosti za učešće?
3. Koliko su postojeći zapisnici sa sednica korisni za razumevanje načina na koji su odluke donete? Takođe, da li trenutni nivo transparentnosti zapisnika doprinosi odgovornosti u radu Vlade?
4. Da li smatrate da se odluke donete na sednicama Vlade predstavljaju javnosti na jasan i razumljiv način?
5. Da li postoje vrste odluka koje su transparentnije od drugih? Ako postoje, zbog čega mislite da je to tako?
6. Kako biste opisali ton i nivo detaljnosti saopštenja koje objavljuje Vlada – da li su informativna, selektivna ili opšteg karaktera?
7. Da li smatrate da saopštenja za javnost verno odražavaju sadržaj i obrazloženje odluka koje Vlada donosi?
8. Kako bi, prema Vašem mišljenju, trebalo da izgleda potpuno transparentan i odgovoran proces donošenja odluka od strane Vlade?

➤ **Element 2.14**

Pitanja u nastavku se koriste za dodelu bodova za element 2.14. Bodovi se dodeljuju na osnovu odgovora „uglavnom se slažem“ i „u potpunosti se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom ili u potpunosti slažu sa navedenom tvrdnjom, dodeljuje se 1 bod.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja su transparentne.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja sprovede se blagovremeno.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
3. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Aktivnosti Vlade u oblasti planiranja i izveštavanja prilagođene su građanima.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu bodova, ali su relevantna za pružanje neophodnih kvalitativnih uvida):

1. Da li planski dokumenti Vlade jasno objašnjavaju i predstavljaju prioritete, ciljeve i očekivane rezultate Vlade?
2. Da li postoje mogućnosti da spoljni akteri ili šira javnost daju svoje predloge i komentare tokom faze planiranja? Da li se ova praksa razlikuje u zavisnosti od vrste planskog dokumenta?
3. Kada je reč o blagovremenosti, da li postoje mehanizmi koji obezbeđuju da se ciklusi planiranja i izveštavanja poštuju i usklađuju sa budžetskim ili ciklusima kreiranja javnih politika?

4. Možete li navesti primer kada je blagovremenost izveštavanja (ili njen izostanak) uticala na dalje sprovođenje javnih politika ili na odgovornost institucija?
5. Koliko efikasno Vlada građanima saopštava rezultate svojih aktivnosti planiranja i izveštavanja, posebno u pogledu jasnog predstavljanja ključnih poruka i ostvarenih rezultata? Kako ocenjujete informisanost i zainteresovanost građana za ove dokumente?

➤ **Element 3.23**

Pitanja u nastavku se koriste za dodelu bodova za element 3.23. Bodovi se dodeljuju na osnovu odgovora „uglavnom se slažem“ i „u potpunosti se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom ili u potpunosti slažu sa navedenom tvrdnjom, dodeljuje se 1 bod.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Tokom rada radnih grupa, nadležna ministarstva odlučuju o mojim predlozima, odnosno predlozima moje organizacije (prihvataju ih ili odbijaju).**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
2. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Tokom rada radnih grupa, nadležna ministarstva daju obrazloženje za odluke o prihvatanju ili odbijanju mojih predloga, odnosno predloga moje organizacije.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem
3. U kojoj meri se slažete sa sledećom izjavom: **Odluke i dokumenta koja nastaju kao rezultat rada radnih grupa dostupni su meni odnosno mojoj organizaciji.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem
 - c) uglavnom se slažem
 - d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, već su relevantna za pružanje neophodnih kvalitativnih uvida):

1. Osvrćući se na svoje iskustvo u radu radnih grupa, kako biste opisali atmosferu i dinamiku saradnje?
2. Kako je uobičajeno izgledao proces nakon što biste dostavili predlog? Na koji način je on bio evidentiran i kako se dalje postupalo?
3. Možete li navesti primere predloga koji su bili prihvaćeni, kao i onih koji nisu? Ukoliko su neki od vaših predloga odbijeni, da li su razlozi za odbijanje uglavnom bili povezani sa prioritetima javnih politika, pravnim ograničenjima ili drugim faktorima?
4. Da li ste imali utisak da su vaši predlozi razmatrani ravnopravno u odnosu na predloge predstavnika državnih organa?
5. Da li je nadležno ministarstvo ili institucija bila otvorena za alternativna mišljenja i kritičke komentare?
6. Da li su postojale teme ili pitanja u vezi sa kojima je delovalo da rasprava nije bila dovoljno otvorena ili da su odluke unapred bile određene?
7. Kada je reč o odlukama i dokumentima koje je pripremala radna grupa, u kom trenutku ste ih najčešće dobijali (nacrti zakona ili dokumenata javnih politika, zapisnike sa sastanaka, pripremne materijale, zaključke i sl.): tokom procesa, nakon svakog sastanka ili tek po objavljivanju konačnog dokumenta?
8. Da li su dokumenti bili dovoljno jasni da biste mogli da razumete na koji način su različiti predlozi i komentari ugrađeni u konačnu verziju dokumenta?
9. Prema Vašem mišljenju, šta razlikuje istinski inkluzivnu radnu grupu od one koja je inkluzivna samo formalno?

➤ Element 4.11

Pitanja u nastavku se koriste za dodelu poena za element 4.11. Bodovi se dodeljuju na osnovu odgovora „uglavnom se slažem“ i „u potpunosti se slažem“. Za svako pitanje kod kojeg svi ključni sagovornici odgovore da se uglavnom ili u potpunosti slažu sa navedenom tvrdnjom, dodeljuju se 3 poena.

1. U kojoj meri se slažete sa sledećom tvrdnjom: **Tokom javnih slušanja, skupštinski odbori razmatraju moje predloge / predloge moje organizacije.**
 - a) u potpunosti se ne slažem
 - b) uglavnom se ne slažem

- c) uglavnom se slažem
- d) u potpunosti se slažem

Dodatna pitanja (ne koriste se za dodelu poena, već su relevantna za pružanje neophodnih kvalitativnih uvida):

1. Koliko često ste Vi ili vaša organizacija učestvovali na javnim slušanjima i u kojim oblastima javnih politika?
2. Prema vašem iskustvu, da li svi učesnici imaju jednake mogućnosti da iznesu svoje stavove i mišljenja?
3. Kada ste Vi ili vaša organizacija dostavljali komentare ili preporuke, na koji način su ih članovi odbora primali i razmatrali?
4. Da li nakon održanog javnog slušanja dobijate povratne informacije o tome na koji način su vaši predlozi i komentari uzeti u obzir?
5. Da li smatrate da su postojeći mehanizmi za pružanje povratnih informacija dovoljni da obezbede odgovornost skupštinskih odbora?

Istraživanje javnog mnjenja zasnovano je na upitniku koji je bio namenjen opštoj populaciji Srbije (stalni stanovnici stariji od 18 godina). Istraživanje je sprovedeno kombinacijom telefonskog intervjuisanja uz pomoć računara (CATI) i veb-intervjuisanja uz pomoć računara (CAWI). Anketiranje je sprovedeno u periodu od 15. do 19. februara 2025. godine. Margina greške za uzorak od 1006 građana iznosi ±3,52%, pri nivou pouzdanosti od 95%.

Tabela 12: Pitanja u okviru istraživanja javnog mnjenja u oblasti razvoja i koordinacije javnih politika

Tvrdnja 1	U potpunosti se ne slažem	Uglavnom se ne slažem	Uglavnom se slažem	U potpunosti se slažem	Ne znam/ Nemam mišljenje
Imam mogućnosti da učestvujem u oblikovanju propisa i strategija Republike Srbije.	1	2	3	4	99

SPISAK IZVORA

Pravni akti, propisi i dokumenti o politici

Akcioni plan za sprovođenje Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021–2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3cm8syszd>

Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlad 2025-2027. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bdzfdnpx>

Poslovnik Vlade, Službeni glasnik br. 61/2006-3 (čist tekst), 69/2008-3, 88/2009-72, 33/2010-6, 69/2010-3, 20/2011-10, 37/2011-3, 30/2013-4, 76/2014-3, 8/2019-79 (druga uredba), 106/2025-11. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/poslovnik/2006/61/1/reg>

Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata, Službeni glasnik br. 51/2019 -71. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/re>

Program unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za period 2021-2025, sa Akcionim planom za 2025. godinu, sa pregledom prethodno sprovedenih aktivnosti. Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-ujpr/>

Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa, Službeni glasnik br. 8/2020-24, 107/2021-18. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3hufwpXu>

Uredba o analizi efekata propisa, Službeni glasnik br. 20/2025-8, 27/2026-25, 30/2026-4. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/4/reg>

Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika, Službeni glasnik br. 20/2025-18, 27/2026-25, 30/2026-4. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2025/20/5/reg>

Zakon o državnoj upravi, Službeni glasnik br. 79/2005-3, 101/2007-4, 95/2010-7, 99/2014-11, 30/2018-3 (drugi zakon), 47/2018-7. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

Zakon o ministarstvima, Službeni glasnik br. 128/2020-3, 116/2022-3, 92/2023-254 (drugi zakon). Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/128/1/reg>

Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa, Službeni glasnik br. 45/2013-32, 10/2023-3. Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2013/45/4/reg>

<https://tinyurl.com/urcavxrb>

Zakon o planskom sistemu, Službeni glasnik br. 30/2018 -3 . Dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

Zakon o poštanskim uslugama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 19 /25 , dostupno na: Poslovnik o radu Skupštine, dostupan na: <https://tinyurl.com/bd9mmpf7>

Izveštaji

Analiza i evaluacija postojećih mehanizama finansiranja socijalne zaštite u okviru Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. 2024. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3mkjza2j>

Evropska komisija. 2025. Serbia report 2025. Dostupno na: <https://tinyurl.com/bd3mncwy>

Izveštaj za 2024. godinu o sprovođenju Akcionog plana za sprovođenje Programa unapređenja upravljanja javnim politikama i regulatornom reformom za 2021-2025. godinu. Dostupno na: <https://monitoring.mduls.gov.rs/dokumenta.html>

OECD/SIGMA. 2025. *Public Administration in Serbia 2024: Assessment against the Principles of Public Administration*. Dostupno na: <https://tinyurl.com/3f9ua2pt>

Internet stranice

Portal e-konsultacije - <https://ekonsultacije.gov.rs/>

Pravno-informacioni sistem - <https://pravno-informacioni-sistem.rs/>

Internet stranica Vlade - <https://www.srbija.gov.rs/>

Republički sekretarijat za javne politike - <https://rsjp.gov.rs>

Ministarstvo za evropske integracije - <https://www.mei.gov.rs/>

Narodna skupština - <https://www.parlament.gov.rs/>



Funded by
the European Union

With funding from
 Austrian
Development
Agency

Ovaj izveštaj je izrađen u okviru projekta “Pokretači civilnog društva na Zapadnom Balkanu za reformisanu javnu upravu – WeBER 3.0”. Projekat WeBER 3.0 sprovode mreža Think for Europe Network (TEN) i Centar za istraživanje javne uprave (KDZ).

WWeBER 3.0 je finansiran od strane Evropske unije i Austrijske razvojne agencije (ADA). Stavovi i mišljenja izneti u ovom dokumentu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju nužno stavove Evropske unije niti ADA. Evropska unija, ADA, TEN niti KDZ ne mogu se smatrati odgovornim za navedene stavove.

Za više informacija posetite: www.par-monitor.org