

Razotkrivanje reformi

INSAJDESKI VODIČ KROZ JAVNO-PRIVATNI DIJALOG



Novembar, 2021.

Razotkrivanje reformi

INSAJDERSKI VODIČ KROZ JAVNO-PRIVATNI DIJALOG





© **NALED 2021**

Projekat Javno-privatnog dijaloga za razvoj je finansirala Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), a sprovela Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) u saradnji sa Republičkim sekretarijatom za javne politike.

Izrada ove publikacije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Sadržaj publikacije je isključivo odgovornost NALED-a i ne predstavlja nužno stavove USAID-a ili Vlade SAD.

SADRŽAJ

Spisak grafika.....	9
Spisak skraćenica.....	9
Kome dugujemo zahvalnost?.....	10
1. UVOD	12
Kome je Vodič namenjen?.....	12
Kako čitati Vodič?	13
2. MALI REČNIK JAVNO-PRIVATNOG DIJALOGA.....	14
Ko su akteri javno-privatnog dijaloga?.....	14
Šta je to javno-privatni dijalog?	17
3. ZAŠTO JPD?.....	19
3.1 Identifikacija prioriteta i potreba	19
3.2 Mobilizacija resursa	20
3.3 Kome treba JPD?.....	21
3.4 Zašto nema više javno-privatnog dijaloga?.....	22
4. UČESNICI DIJALOGA I NJIHOV KAPACITET.....	24
4.1 Javni sektor	25
Šta spada u javni sektor?.....	25
Javni sektor po širini.....	26
Javni sektor po dubini: nivoi vlasti.....	26
Koliko su organizacije javnog sektora monolitne.....	27
Ključna podela organizacija javnog sektora sa stanovišta JPD	28
Ko utvrđuje, a ko sprovodi javne politike?.....	29
Da li su sudovi akteri JPD?	30
Uloga Narodne skupštine	31
4.2 Privatni sektor.....	32
Šta je to privatni sektor?.....	32
Kako privredni subjekti učestvuju u javno-privatnom dijalogu?	32
Privredna udruženja kao akteri javno-privatnog dijaloga.....	33
Parabola o slepom putniku - Da li se firmama isplati da puste druge firme da se bave privrednim udruženjima?.....	35
Ko su još akteri specijalizovani za pojedine segmente javno-privatnog dijaloga?.....	36
Kakva je uloga civilnog društva u javno-privatnom dijalogu?.....	36
Šta su osobenosti pojedinih segmenata privatnog sektora?	37
Ko ispred privatnog sektora učestvuje u javno-privatnom dijalogu?.....	38
Kako znamo koje su organizacije u privatnom sektoru reprezentativne?.....	39

4.3 Ko su zainteresovane strane za JPD?	41
Sa koliko subjekata javnih politika treba da računamo?	41
Da li su akteri javno-privatnog dijaloga isto što i interesne grupe?	42
Da li je postojanje interesnih grupa anomalija koju treba iskoreniti koliko je moguće?.....	43
Akteri i potencijalni akteri JPD	43
Ko su ključni akteri javnih politika?	43
5. OKVIR ZA BAVLJENJE JPD.....	45
5.1 Pravni okvir.....	45
5.2 Institucionalni okvir	49
5.3 Prvo sistemsko uređenje javno-privatnog dijaloga u Srbiji.....	50
6. NAJČEŠĆI OBLICI JPD.....	53
6.1 Radne grupe.....	53
6.2 Okrugli stolovi	54
6.3 Javne rasprave.....	54
6.4 Konferencije	56
6.5 Kampanje.....	56
6.6 Inicijative	58
Šta se dešava pošto inicijativu podnesemo u RSJP?.....	58
6.7 Peticije	59
7. TEME DIJALOGA.....	60
7.1 Identifikacija.....	60
7.2 Ocena relevantnosti	60
8. KLJUČNI ELEMENTI JPD	61
8.1 Šampioni i šampionke JPD	61
8.2 Fasilitatori i fasilitatorke JPD.....	62
Ko treba da bude fasilitator ili fasilitatorka dijaloga i kako ga pronaći?	63
Praktični saveti za fasilitatore i fasilitatorke	64
9. KORACI U JPD.....	66
9.1 Definisane teme, identifikovanje ključnih poruka/izazova/problema potrebnih da se reše	66
9.2 Postavljanje ciljeva	67
9.3 Određivanje glasnogovornika	68
9.4 Pozivanje zainteresovanih da dodatno profilišu temu i nominuju rešenja.....	68
9.5 Analiziranje potencijalno zainteresovanih strana i njihovo mapiranje.....	69

Čemu služi mapiranje zainteresovanih strana?	69
Kako izgleda mapa aktera javnih politika?	69
Opšta javnost	72
Mediji	73
Političke stranke	73
Glasna manjina i tiha većina	74
Zašto mapa zainteresovanih strana nije kao većina drugih mapa?	74
Koja su ograničenja mape zainteresovanih strana?	75
9.6 Pravljenje akcionog plana	76
9.7 Uključite interesne grupe (formirajte koalicije)	78
9.8 Razmena znanja, informacija, problema (dopisi, sastanci, posete na terenu...)	82
9.9 Analiziranje (analiza stanja uz uključivanje svih aktera, analiza uporednih praksi...)	82
Zašto su analize važne?	82
Šta analize treba da sadrže?	82
Kada se i koje analize izrađuju?	82
Vrste dokumenata javnih politika	84
Kako da naše analize budu što potpunije i relevantnije?	85
9.10 Provera samih sebe	
(prikupljanje podataka, provera verodostojnosti ranijih zaključaka)	86
Koliko je veliki „veliki problem“?	86
Šta su osnovne greške koje se prave u dokumentima javnih politika?	87
Javne politike zasnovane na objektivnim pokazateljima	88
Objektivni podaci i subjektivni zaključci	89
Od loših sastojaka nema dobre pite	90
Najvažnije je ono što piše sitnim slovima	90
Struka, nauka i (javna) politika	90
Šta to znači za nas?	91
Kako stojite sa strukom?	91
Kako komunicirati nauku?	91
Kako protiv nauke?	92
Kako pisati dokumente javnih politika?	93
9.11 Predlog rešenja	96
Naše rešenje i njegovi „gubitnici“	97
Kako izbeći greške u formulaciji rešenja?	97
9.12 Komunikacija sa javnošću (zagovaranje, obezbeđivanje podrške – kampanja, prikupljanje svih stavova i građenje šireg fronta)	98
Da odmah pređemo na stvar	98
Kada je i u prvoj rečenici prekasno	99
O (ne)kulturi komunikacije	99
O dosadi i kontroverzi	99
O priči i pričanju	100

Pišemo li učeno?	100
Kad papir u oblasti javnih politika nije papir	100
Ljudi traže razlog da urade ono što žele da urade	100
Šta oni kojima se obraćamo žele	101
Znamo li kome se obraćamo?	102
Većita dilema: dopis ili sastanak?	102
Javni nastup	102
Podsetnik za uspešno komuniciranje	103
Kratak pregled komunikacionih kanala	104
9.13 Obezbeđivanje podrške međunarodne zajednice	112
9.14 Postignuti dogovor	112
9.15 Pronađite resurse za sprovođenje reforme	112
9.16 Zajednički rad – sprovođenje reforme kroz JPD	113
9.17 Praćenje efekata	113
Praćenje efekata – zašto?	114
Praćenje efekata – kako?	115
10. ŠTA MOŽE DA POĐE PO ZLU?	119
11. KORISNI IZVORI	124
BELEŠKA O AUTORIMA	126

Spisak ilustracija

Grafik br. 1: Od interesnih grupa do javnosti	14
Grafik br. 2: Inicijativa za zabranu rada trgovinskih i uslužnih delatnosti nedeljom: jeste li interesna grupa, akter, zainteresovana strana ili javnost	16
Grafik br. 3: Javni i privatni sektor	25
Grafik br. 4: Organizaciona struktura javnog sektora i resursi za dijalog sa privatnim sektorom	28
Grafik br. 5: Primarni i sekundarni akteri iz javnog sektora	29
Grafik br. 6: Akteri javnih politika iz javnog sektora	30
Tabela br. 1: Razlika između zadužbina i fondacija	49
Grafik br. 7: Međusobno poverenje javnog i privatnog sektora kada je JPD u pitanju.....	52
Grafik br. 8: Koordinatni sistem za mapiranje aktera	70
Grafik br. 9: Mapa aktera javnih politika.....	70
Tabela br. 2: Delovanje aktera javno-privatnog dijaloga.....	71
Grafik br. 10: Alat za definisanje prioriternih aktera	76
Grafik br. 11: Alat za detaljnije klasifikovanje aktera po prioritetima.....	77
Grafik br. 12: Alat za planiranje aktivnosti prema prioriternim akterima	78
Grafik br. 13: Monocentrična struktura koalicije	80
Grafik br. 14: Grupna struktura koalicije.....	81
Tabela br. 3: Primer indikatora za praćenje efekata	116

Spisak skraćenica

USAID – Američka agencija za međunarodni razvoj
RSJP – Republički sekretarijat za javne politike
DJP – dokumenti javnih politika
JPD – Javno-privatni dijalog
APSPV – Akcioni plan za sprovođenje politike Vlade
ERP – Program ekonomskih reformi
PU – Poreska uprava
APR – Agencija za privredne registre
MMF – Međunarodni monetarni fond
EBRD – Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
UN – Ujedinjene nacije

Kome dugujemo zahvalnost?

Šta je tako posebno u vezi sa javno-privatnim dijalogom i ima li tu neke nauke, ili je sve samo zanat? Na ova i mnoga druga pitanja odgovara *Vodič kroz javno-privatni dijalog*, razvijen u okviru projekta Javno-privatni dijalog za razvoj koji NALED sprovodi uz podršku Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID), a u partnerstvu sa Republičkim sekretarijatom za javne politike (RSJP).

Želimo da zahvalimo Američkoj agenciji za međunarodni razvoj (**USAID**), za spremnost da prepozna i podrži inicijativu koja za cilj ima jačanje kapaciteta našeg društva da primenjuje javno-privatni dijalog na mnogo višem nivou nego što je to ranije bio slučaj. Saradnja sa USAID-om na ovom projektu je bila izuzetno iskustvo, jer nas kao donator nikada nisu pitali koliko smo uspešni u realizaciji reformi na kojima smo radili sa partnerima, već samo koliko smo uspešni u kreiranju platformi koje treba da približe javni i privatni sektor. Hvala im jer su razumeli da je magija u tome da se privatni i javni sektor dovedu za isti sto i u laganom usmeravanju njihove interakcije. To što reforme i njihovi rezultati nisu izostali jeste usputna, mada ne slučajna, korist ovog projekta.

Ključni partner NALED-u na izradi ovog *Vodiča*, isto kao i na sprovođenju celog Pro-

jekta, jeste **Republički sekretarijat za javne politike**. RSJP je od svog osnivanja posvećen približavanju javnog i privatnog sektora i doneo je mnogo relevantnog iskustva u realizaciju ovog projekta, kao i u izradi *Vodiča*.

Saradnja sa sedam **partnerskih organizacija** sa kojima smo se upustili u šest reformskih zadataka pružila nam je puno materijala, ali i entuzijazma da pokušamo da pomognemo i drugim akterima javnih politika da slede njihov primer. To su Savez pčelarskih organizacija Srbije, Agroklaster Srbije, Asocijacija za razvoj preduzetništva, Organizacija za razvoj karijere i omladinskog preduzetništva „Connecting“, Udruženje ponuđača u postupcima javnih nabavki, Ekološko udruženje „3E“ i Mreža inspektora Srbije.

U sklopu projekta *Javno-privatni dijalog za razvoj* imali smo privilegiju da saradujemo sa većim brojem **institucija javnog sektora** i da učimo o dijalogu kroz saradnju sa njima. Kabinet predsednice Vlade, Ministarstvo finansija (uključujući Poresku upravu), Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (uključujući Direkciju za vode, Upravu za zaštitu bilja i Upravu za veterinu), Kancelarija za javne nabavke, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Zavod

za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo rada i Fond za penziona i invalidsko osiguranje samo su neke od institucija sa kojima smo zajedno kreirali iskustva na kojima smo se oslanjali u izradi *Vodiča*.

Ni ovde nabranjanju aktera kojima dugujemo zahvalnost za doprinos izradi *Vodiča* nije kraj. Iako mnogi od njih nisu ni bili svesni da se u pozadini njihove interakcije sa Projektom kuva ovaj *Vodič*, pomogli su nam još mnogi akteri. To su nebrojeni mali privredni subjekti koji su investirali deo svog dragocenog vremena da sa nama podele kako stvari sada stoje i kako bi mogle da budu za sve bolje. Veliki privredni sistemi su nas podržavali da organizujemo konsultacije između javnog i privatnog sektora, pomagali svojom ekspertizom i sponzorirali aktivnosti Projekta. I brojni građani su se uključivali – neki da sa nama podele svoje mišljenje, neki da vide šta mi to radimo. Ne možemo ih sve poimence navesti, ali ćemo navesti da je od pokretanja veb sajta Projekta krajem avgusta 2018. godine, pa do avgusta 2021. godine sajt posećen 1.222.153 puta od strane 265.620 različitih ljudi, a od toga se skoro 65.000 ljudi uključilo u interakciju sa Projektom – tako što su dali neki komentar ili preporuku na sajtu, ili su glasali za neki predlog ili primer.

Projekat Javno-privatni dijalog za razvoj je organizovao obuke i radionice za partnere iz javnog i privatnog sektora o znanjima i veštinama koje su ključne da bi se uspešno plovilo vodama dijaloga o javnim politikama. U tome su nam pomagali vrhunski profesionalci u svom poslu, a mi smo nastojali da deo znanja i iskustva koje su nesebično delili sa nama ugradimo i u *Vodič*. Svima njima i mnogima drugima dugujemo zahvalnost na pomoći da ovaj *Vodič* ugleda svetlost dana.

Bilo bi dobro ako ovaj *Vodič* doživi i neko novo izdanje. Sigurno i hoće, ako vi tome **doprinesete tako što sa nama podelite svoje utiske o ovom prvom izdanju, kao i nalaze, zaključke i iskustva iz prakse, po mogućnosti ilustrativne brojnim primerima**. Imejl adresa office@naled.rs dostupna vam je uvek za to.

Drago bi nam bilo da saradujemo na razvijanju jednog resursa koji će zauvek biti besplatno dostupan svim praktičarima, entuzijastima i istraživačima u oblasti javnih politika, sa ciljem da zajedno doprinesemo stvaranju pravičnijeg, kooperativnijeg, ekonomski efikasnijeg društva u kojem ćemo se svi više osećati kao akteri, a manje kao statisti.

Tim NALED-a

1 Uvod

Na početku beše problem. Problem je danas prokazan izraz, njegovim korišćenjem pokazujemo da ne idemo u korak sa vremenom; na početku beše *izazov*. Izazov može da podrazumeva postojanje neke nepovoljne situacije koju treba prevazići ili pretnje koju treba otkloniti, ali i mogućnost da se sadašnje stanje unapredi i dovede na viši nivo. **Na izazove koji su relevantni za političku zajednicu odgovaramo javnim politikama.** Javne politike odgovaraju na izazove **putem kolektivnog delovanja koje uključuje i delovanje javnog sektora.** Javno-privatni dijalog je ključni pristup kojim se obezbeđuju optimalni efekti javnih politika. Ocenjujući dijalog između privatnog i javnog sektora u Srbiji u NALED-ovom istraživanju iz 2019. godine, čak dve trećine (70%) anketiranih predstavnika/ca javnog sektora je ukazalo na pozitivni uticaj javno-privatnog dijaloga na unapređenje poslovnog okruženja u prethodnih godinu dana. Istovremeno, samo je jedna četvrtina (24%) anketiranih privrednika/ca dala istu ocenu. Većina anketiranih privrednika, oko tri četvrtine, nije bila upoznata sa terminom javno-privatni dijalog. Ovaj *Vodič* je proistekao iz saznanja da se kod nas ne zna dovoljno o javno-privatnom dijalogu, kao i da oni koji za njega znaju i koji ga primenjuju postižu neupore-

divo bolje ishode javnih politika u odnosu na ostale aktere.

Većina primera korišćenih u ovom *Vodiču* tiče se reformi čiji je cilj unapređenje privrednog okruženja i unapređenje ekonomskog položaja pojedinaca i celog društva. To je rezultat činjenice da autori imaju najviše iskustva iz tih oblasti. I pored toga, smatramo da se izneti principi mogu gotovo bez izuzetka primeniti i na druge oblasti javnih politika – od ljudskih prava do zaštite kulturnog nasleđa.

Kome je *Vodič* namenjen?

Vodič je namenjen **praktičarima** u oblasti javnih politika, ali i entuzijastima, odnosno onima koji tek nameravaju da uđu u čudesni svet kreiranja i sprovođenja javnih politika. Verujemo da neće biti neinteresantan i nekim posmatračima – pojedincima koji nemaju svoju agendu u oblasti javnih politika, ali su radoznali da saznaju zašto javne politike nemaju mnogo veze sa politikom (mada, u stvari, i te kako imaju) i da li se sva nauka svodi na to **ko koga zna** ili ima veze i sa tim **ko šta zna**. Kada je reč o nauci, *Vodič* nije pisan kao naučni rad, ali može da posluži i istraživačima i studentima – ako ni za šta drugo, onda da potvrde svoj stav o tome u čemu sve praktičari greše zato što im nedostaje teorijsko znanje.

Kako čitati Vodič?

Sadržaj i forma *Vodiča* osmišljeni su tako da olakšaju njegovo korišćenje praktičarima. Najveći deo *Vodiča* je dat u formi odgovora na konkretna pitanja, odnosno u formi praktičnih saveta. Biće nam drago ako *Vodič* pročitate pročitate od korice do korice, u jednom navratu; ali pisan je tako da ga možete čitati i preskačući poglavlja kada vam tako odgovara. Neke teze se ponavljaju na više mesta, što je još jedan ustupak onima koji će *Vodič* konsultovati birajući poglavlja prema svojim potrebama i tražeći odgovore na pitanja koja ih u tom trenutku okupiraju. Ipak, da bismo se bolje razumeli, predlažemo da ne propustite da se na samom početku upoznate sa pojmovima datim u *Malom rečniku javno-privatnog dijaloga*.

Napomene u *Vodiču* se, po pravilu, odnose na predstavnike i privatnog i javnog sektora. Istina, **nisu sve teme podjednako primenjive na privatni i javni sektor** i ne mogu se ista re-

šenja podjednako primenjivati u oba sektora, ali su principi slični dokle god je cilj zajednički – da ishodi javnih politika budu optimalni.

Ako dobar primer zlata vredi, ovaj *Vodič* je zamišljen kao mali rudnik zlata za profesionalce i entuzijaste u oblasti javnih politika. Cilj navođenja primera bio je da se predstave najbolje prakse, već uspešno sprovedene, kao i da većinu situacija koje opisujemo predstavimo uz pomoć ilustracija iz prakse. Nekada se radi o primerima datim hipotetički, nekada su uzeti iz prakse autora; na vama je da zaključujete o kojima je reč i da ih razlikujete. Nadamo se da će u sledećem izdanju među koricama *Vodiča* biti i primeri na koje ste vi skrenuli pažnju ili, još bolje, primeri koje ste vi kroz svoju praksu proizveli.

Srećan dijalog vam želimo i puno uspeha u kreiranju optimalnih javnih politika!

Autorski tim NALED-a i RSJP-a

2 Mali rečnik javno-privatnog dijaloga

Ko su akteri javno-privatnog dijaloga?

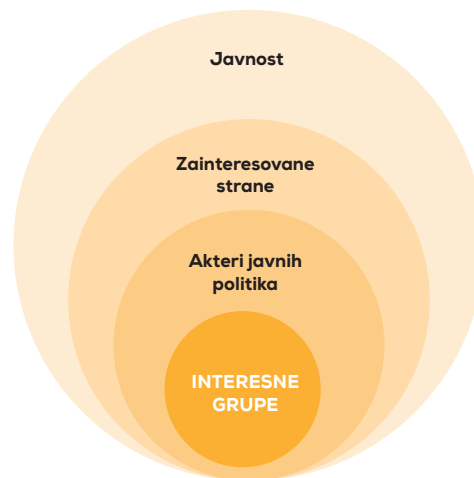
Izraz **javnost (ili opšta javnost)** često se koristi u značenjima koja su bliska izrazima *građani*, *građanstvo*, *narod* itd. U *Vodiču* će se ovaj izraz koristiti da označi sve građane i sve formalne i neformalne oblike njihovog organizovanja (udruženja, privredni subjekti itd.), sem nadležnih državnih organa. Javnost obuhvata i one koji su načelno zainteresovani za konkretno pitanje, one koji imaju jasan interes i aktivno su uključeni u njegovo rešavanje (naravno, ne računajući nadležne državne organe), kao i one na koje se određena inicijativa ni na koji način ne odnosi. Onaj ko želi da obezbedi podršku javnosti za reformu procedure akreditacije diploma moraće da računa sa tim da javnost dominantno čine pojedinci koji nisu diplomirali u inostranstvu niti to planiraju.

Izraz *javnost* u ovom kontekstu je **suprotan** značenju koje *javno* ima u sintagmi *javno-privatni dijalog*. Kada kažemo *javno-privatni dijalog*, *javno* se odnosi na državne organe, odnosno organe javne vlasti.

U najkraćem, kad se kaže *javnost*, misli se na društvo, minus država; kada se kaže *javno*, misli se na javnu vlast,

odnosno na ono što se popularno naziva državom.

Ovo nije jedina kontroverza u vezi sa izrazom *javnost*. Malo koji partikularni interes neće pokušati da se pokaže kao javni interes. Kada se čuju izrazi *javno*, *javnost* i sl. najpre treba da se obrati pažnja na to da li se misli na *građanstvo* ili na *državu*, a zatim i da se tendenciozno pojedinačni ili grupni interesi ne predstave kao javni.



Grafik br. 1: Od interesnih grupa do javnosti

Zainteresovane strane

Zainteresovane strane su svi pojedinci, organizacije i grupe (formalne i neformalne) na koje određena inicijativa utiče. U stručnim krugovima se odomačio i termin iz engleskog jezika *stakeholders* – lica koja imaju poseban interes u nekoj stvari. *Zakon o plan-skom sistemu* prepoznaje i termin zainteresovane strane i ciljne grupe. U prve spadaju i državni organi i organizacije, kao i pojedinci i organizacije koje ne spadaju u državni sektor, a imaju interes u vezi za razmatranom inicijativom, dok su druge – **ciljne grupe**, pojedinci i organizacije koji su direktno pogođeni merama javnih politika.

Često ne znamo da je pokrenuta inicijativa koja bi mogla na nas da utiče, ili smo čuli za nju, ali nismo prepoznali da može da ima uticaja na nas i koliko. Ako se neka inicijativa dotiče našeg interesa, čak i ako toga nismo svesni, mi smo ipak zainteresovana strana. Po nas je utoliko gore ako toga nismo svesni. Studentkinja ili student koji ne zna da je u proceduri novi zakon koji uređuje visoko školstvo, kojim će možda biti promenjen broj ispitnih rokova, i dalje je zainteresovana strana, samo loše informisana, u ovom slučaju. U odnosu na širu grupu subjekata iz navedene podele (opšta javnost), izraz *zainteresovana strana* ne obuhvata one koji nemaju mnogo interesa za određenu inicijativu (u slučaju propisa kojim se uređuje visoko školstvo, to je najveći deo javnosti).

Akteri javnih politika

Akteri javnih politika su svi pojedinci, organizacije i (formalne i neformalne) grupe koje imaju nadležnosti ili na druge načine utiču na formiranje i sprovođenje određene javne politike. Da biste bili akter, nije dovoljno

da vas se neka politika tiče; nije dovoljno ni da imate uticaj, ako nemate aktivan stav spram te konkretne politike. Tipičan način za pomenutu studentkinju ili za studenta – da u vezi sa zakonom o visokom školstvu od zainteresovane strane preraste u aktera javne politike – bio bi da se angažuje u studentskoj organizaciji koja zastupa interese od značaja za tu populaciju.

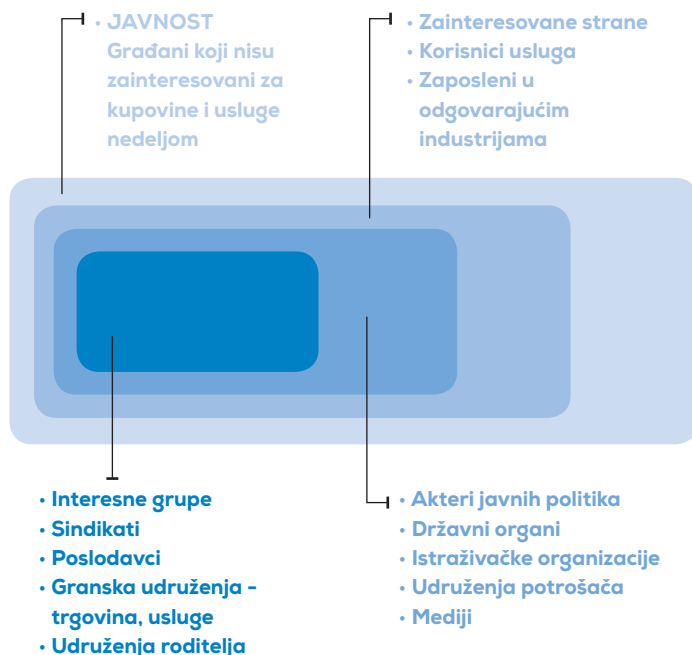
Izraz akteri javnih politika uključuje samo zainteresovane strane koje aktivno utiču na formiranje i primenu određene javne politike, a isključuje sve koji su pasivni, tj. njen objekat. U aktere javnih politika svakako spadaju državne institucije nadležne za upravljanje nekom javnom politikom (npr. finansijama, poljoprivredom itd.).

Interesne grupe

Interesne grupe su pojedinci i organizacije koje imaju jasno definisani zajednički interes (najčešće komercijalni) u vezi sa formiranjem ili sprovođenjem javnih politika i koje zajedno i organizovano rade na promovisanju tog interesa. Ekspertska organizacija koja na sastanku radne grupe za reformu radno-pravnog zakonodavstva predstavlja rezultate komparativnog istraživanja o uređenju prava na štrajk u zemljama EU nije interesna grupa dokle god njeni prihodi i pozicija ne zavise od toga da li će biti prihvaćen restriktivniji ili liberalniji pristup. S druge strane, sindikati i poslodavačke organizacije bi na tom sastanku svakako bili interesne grupe, jer zastupaju partikularne interese svog članstva. I druge vrste udruženja, poput onih koja okupljaju ljude iz jedne profesije (npr. advokatske asocijacije, lekarske i inženjerske komore...) ili preduzeća iz neke branše (npr. građevinska preduzeća, malinare, mala i srednja preduzeća itd.) i zastupaju njihove

interese kroz organizovano delovanje, spadaju u interesne grupe.

U odnosu na širu grupu subjekata iz naše podele (akteri javnih politika), **izraz interesne grupe ne uključuje aktere iz javnog sektora, kao ni one koji učestvuju u javno-privatnom dijalogu bez interesa** da se o nekoj inicijativi odluči na jedan ili drugi način.



Grafik br. 2: Inicijativa za zabranu rada trgovinskih i uslužnih delatnosti nedeljom – jeste li interesna grupa, akter, zainteresovana strana ili javnost

Ciljne grupe

Ciljne grupe nisu akteri (subjekti) javnih politika kao takvi, već su, naprotiv, objekti, i to objekti komunikacija koje imaju određene ciljeve spram tih ciljnih grupa. Ciljna grupa je skup pojedinaca, organizacija, privrednih subjekata, odnosno institucija kojima se obraćamo na određeni način (njih „ciljamo“ našim obraćanjem – druge grupe nas u tom trenutku ne interesuju) sa namerom da ih a) potaknemo na određeno činjenje (da npr. traže, iniciraju ili podrže promenu neke politike) ili b) poljuljamo u njihovim uverenjima i tako uputimo na nečinjenje (da ublažimo ili neutralizujemo njihovo protivljenje javnoj politici za koju se zalažemo) ili c) samo informišemo i edukujemo o određenim pitanjima za koja očekujemo da će tek kasnije doći na dnevni red, pa želimo da ih pripremimo kako bi tada na data pitanja gledali kroz prizmu određenih informacija i vrednosti o kojima razgovaramo. Ciljnu grupu čine samo oni koji imaju potencijal da utiču na ishod inicijative za koju se zalažemo, ali ne svi oni – ciljna grupa npr. najčešće ne obuhvata i one za koje procenimo da ne postoji šansa ili potreba da na njih utičemo (naši zakleti protivnici ili sigurni podržavaoci); u okviru segmenta onih koji imaju potencijal da utiču na ishod naše inicijative i na koje je potrebno da utičemo, ne pripadaju svi jednoj ciljnoj grupi. Naše potencijalne podržavaoce možemo segmentirati u puno ciljnih grupa tako da jedna osoba može pripadati većem broju ciljnih grupa (mladi, korisnici android ekosistema, korisnici društvenih mreža, vernici, levičari itd). Nekada prvo imamo definisanu ciljnu grupu (kolebljivi podržavaoci između 40 i 65 godina starosti), a onda prema njoj biramo komunikacioni sadržaj i kanal koji ćemo koristiti. U drugim slučajevima nam je dat komunikacioni resurs

(npr. Jutjub influencer koji želi da podrži naš cilj), a mi prema tom komunikacionom resursu definišemo ciljnu grupu (mladi između 12 i 16 godina starosti koji ništa ne znaju o cilju za koji se zalažemo), a onda prema toj ciljnoj grupi oblikujemo i usmeravamo komunikaciju (npr. kratke video spotove kroz koje ih influencer uvodi u temu za koju hoćemo da ih senzitivišemo).

Javne politike

Javne politike (engl. *policy*) predstavljaju namerno i planirano delovanje organa javne vlasti kako bi odgovarili na konkretne društvene izazove i probleme i postigli željene promene. U rešavanju javnih problema najčešće se koriste javna sredstva, tj. resursi svih građana, mada mogu uključivati i udruživanje resursa sa privatnim akterima. Za rešavanje nekih društvenih problema zadužene su centralne vlasti, a za druge autonomna pokrajina i lokalna samouprava, pa se u skladu sa podelom nadležnosti određuju uloge aktera javne politike.

U praksi se termin *javna politika* koristi da označi i odgovor države na skup problema, npr. ekonomska politika, poljoprivredna politika, kao i konkretne **dokumente javnih politika** (u daljem tekstu: **DJP**), kojima se uređuje neka oblast. Primeri dokumenata javnih politika su strategije i akcioni planovi, poput strategije privlačenja stranih investicija ili akcioni plan za suzbijanje sive ekonomije, urbanistički plan u nekoj opštini itd.

Istina je da postoje i druge definicije javnih politika. Jedna od njih kaže da su javne politike sve ono što vlast hoće ili neće da učini.

Svaka javna politika podrazumeva političko odlučivanje o javnim pitanjima i odgovornost za te odluke.

Šta je javno-privatni dijalog?

Uslovi za napredak svakog društva zavise od mnogo faktora – stanja infrastrukture, ekonomske snage, razvijenosti institucija, kvaliteta obrazovnog i sistema zdravstvene zaštite itd. Danas je veoma popularno viđenje prema kojem su razlike u ekonomskim institucijama fundamentalni uzrok razlika u nivou ekonomskog razvoja¹. Institucije na koje se ovde misli nisu samo skupština, ustavni sud i druge koje se nalaze u velikim zgradama sa monumentalnim ulazima. Institucije su širi pojam i od ustava i zakona, budući da obuhvataju društvene norme koje predstavljaju okvir za interakcije između pojedinaca i društvenih grupa. Mnoge te norme su neformalne i sastoje se iz nepisanih pravila, navika, vrednosti, stavova itd. Jedan primer društvene institucije je brak, tj. očekivanje da par koji se voli treba da živi u zajednici u okviru koje su prava, obaveze i očekivana ponašanja samo delimično definisana zakonom, a mnogo više kulturom nekog društva. Slično, za javnu politiku borbe protiv korupcije nekada je značajniji prevladavajući stav građana i građanki prema pojedincima za koje se smatra da su korumpirani (da li se smatraju otpadnicima od društva ili uspešnim ljudima koji „umeju da se snađu“) od sadržaja zakona čiji je cilj da suzbijaju korupciju.

Javno-privatni dijalog je jedna društvena institucija koja fundamentalno utiče na kvalitet procesa donošenja odluka i na ishode

1) Acemoglu, D., Johnson, S. and Robinson, J. Institutions as the fundamental cause of long-run growth. In *Handbook of Economic Growth*, ed. P. Aghion and S. Durlauf. Amsterdam: North-Holland, 2005.

javnih politika. Pri tome, nije ključno pitanje šta pravni okvir kaže o javno-privatnom dijalogu, već da li se takav dijalog odvija i zašto. Javno-privatni dijalog može jednako da se ne praktikuje u društvu u kojem je obavezan, kao i u društvu koje taj pojam praktično i ne poznaje. Kada se javno-privatni dijalog primenjuje, nije isto da li se primenjuje samo formalno, da bi se ispunila zakonska obaveza, ili javni sektor to čini po automatizmu, jer se važne odluke uvek donose kroz dijalog sa partnerima, ili da bi se pokazalo poštovanje prema akterima iz privatnog sektora ili, pak, javni i privatni sektor prepoznaju javno-privatni dijalog kao neizostavan metod koji obezbeđuje optimalne ishode javnih politika.

Javno-privatni dijalog (JPD) je proces koji podrazumeva komunikaciju između građana i građanki, privrede i organizacija civilnog društva, s jedne strane, i države, lokalnih samouprava, javnih preduzeća i ostalih institucija, s druge strane, u vezi sa poslovima od javnog interesa, a pre svega u vezi sa sadržinom propisa i načinom njihove primene. U najkraćem, javno-privatni dijalog obuhvata interakciju onih koji su nadležni da donesu određenu odluku od javnog značaja i onih na koje se ta odluka odnosi ili su za nju zainteresovani iz nekog razloga.

JPD ima mnogo različitih oblika:

- javne rasprave o predlozima propisa,
- javna slušanja u Skupštini,

- učešće građanskih predstavnika i privrede u radu javnih organa i tela,
- obaveštavanje javnosti o reformama,
- dostavljanje komentara, primedaba i mišljenja državnim organima,
- istraživanja stavova građana i građanki i privrede o javnim politikama i primeni propisa,
- razmene mišljenja na okruglim stolovima i konferencijama i dr.

Javno-privatni dijalog ne mora biti formalizovana interakcija, kao što je slučaj kod popunjavanja obrazaca sa predlozima za izmenu propisa u postupku javne nabavke. Dovoljno je da postoji interakcija između dva sektora u vezi sa pitanjima od javnog značaja, makar se dešavala tokom neplaniranog susreta, npr. uz kanapee pored švedskog stola prigodom proslave dana opštine. U svom najboljem izdanju, **javno-privatni dijalog predstavlja istinski partnerski odnos privatnog, civilnog i javnog sektora, čija je suština u dvosmernoj komunikaciji**. Ova interakcija ne mora biti neposredna da bismo govorili o javno-privatnom dijalogu – ako privatni i javni sektor zbog nekog razloga ne komuniciraju međusobno, već razmenjuju optužbe preko medija, i dalje se radi o javno-privatnom dijalogu. Možda najvažniji cilj ovog *Vodiča* jeste da prenese poruku zašto takvu vrstu komunikacije treba izbeći i kako konstruktivno komunicirati sa „suprotnim” sektorom. Za slučaj kada to nije moguće, *Vodič* daje sugestije kako da na optimalan način prenesemo željenu poruku i ojačamo poziciju za koju se zalažemo.

3 Zašto JPD?

Javno-privatni dijalog nije vrednost sam po sebi. On traži neko vreme, organizaciju, resurse, pa kada bi isti rezultati mogli da se postignu bez tog dijaloga, to bi bilo poželjno. Upravo u ovome i leži značaj koji mu pridajemo – **bez javno-privatnog dijaloga, ishodi javnih politika imaju tendenciju da budu značajno lošiji nego kada se taj dijalog primenjuje.** U nastavku dajemo predmet ključnih elemenata koji govore u prilog potrebe za sprovođenjem javno-privatnog dijaloga.

3.1 Identifikacija prioriteta i potreba

Jedna od raširenijih zabluda jeste da su prioriteti u oblasti javnih politika uvek jasni i očigledni. Najpre ćemo se osvrnuti na značaj ovog pitanja. Kada bi resursi za utvrđivanje i sprovođenje javnih politika bili neograničeni (broj službenika i službenica koji se bavi javnim politikama, vreme koje svi koji odlučuju mogu da opredele za bavljenje javnim politikama, kapaciteti države za primenu reformi itd.), pitanje prioriteta bi bilo nebitno. Međutim, **resursi su gotovo uvek nedovoljni, pa je i broj inicijativa kojima sistem može posvetiti potrebnu pažnju uvek ograničen.** Teško da jedna osoba na ministarskom mestu ili na rukovodećem mestu nekog drugog organa može uspešno da prati više od tri do pet reformskih inicijativa i u isto vreme vodi

računa o problemima koji iskrsavaju u obavljanju tekućih poslova. Preveliki broj prioriteta inicijativa dovodi u pitanje da li ijedna od tih inicijativa zaista ima tretman prioriteta. Dakle, jedno ministarstvo ili opština može da prepoznaje neograničen broj izazova u svojoj nadležnosti, ali može da sprovodi ograničen broj inicijativa za njihovo prevazilaženje.

Kada znamo da je u nekoj oblasti potrebno uspostaviti prioritete u skladu sa ograničenim raspoloživim resursima, to i dalje ne znači da su ti prioriteti svima očigledni. Ovde imamo najmanje dva aspekta problema utvrđivanja prioriteta. Prvi je da **predstavnici javnog sektora često nisu svesni nekog problema koji opterećuje privatni sektor (i obrnuto je često slučaj,** da privatni sektor ne razume probleme i ograničenja javnog sektora, ali to je posebna tema). Na primer, nadležno ministarstvo može biti svesno pojave nelegalnih taksista, može nešto činiti i da suzbije njihovo poslovanje koje je suprotno propisima, ali teško da može da ima predstavu o obimu problema koji oni prave legalnim taksistima ako nemaju dijalog sa njima. Osobe na čelu opštinskog odeljenja za finansije možda mogu relativno tačno da procene koliko se uvećanje prihoda očekuje ako neku lokalnu taksu povećaju za 30%, ali ako tu meru planiraju bez konsultacija sa privredom, broj onih

koji će zatvoriti radnje zbog nemogućnosti da plaćaju uvećane takse može tu računici poremetiti, a meru obesmisлити. Dakle, **bez dijaloga sa suprotnom stranom, akteri javnih politika ne znaju šta su stvarne potrebe na terenu, pa time ni šta su prioriteti.**

Drugi aspekt problema prioritizacije jeste teškoća „rangiranja“ identifikovanih problema. Nedovoljno se razume koliko je teško, gotovo nemoguće, izmeriti, odnosno izračunati, koji između dva prioriteta je važniji. Da li je za jednu opštinu veći prioritet obnoviti učeničke toalete u svim osnovnim školama ili digitalizovati registraciju poljoprivrednih gazdinstava. Da budemo do kraja otvoreni – javno-privatni dijalog ne rešava ovaj problem tako što obezbeđuje objektivni okvir za rangiranje reformskih inicijativa po važnosti. Takav objektivni okvir i ne postoji, ili se makar, koliko je nama poznato, nigde ne koristi kao osnovni alat za odabir reformskih inicijativa. Ono što **javno-privatni dijalog obezbeđuje jeste mehanizam koji omogućava da akteri javnih politika kroz kontinuiranu interakciju razmenjuju informacije o tome kako aktuelne prilike utiču na njih i šta očekuju u budućnosti.** Ovaj mehanizam svakako nije savršen, jer pruža mogućnost da glasna, dobro organizovana manjina nametne kao prioritet svoje teme, iako su problemi koji opterećuju letargičnu, tihu većinu „objektivno“ veći². I pored toga, javno-privatni dijalog je, pored definisanja prioriteta kroz izborni proces, najbolji okvir koji imamo kako bismo obezbedili da pitanja kojima se bavimo jesu zaista ona koja su od najvišeg značaja za najveći broj građana i građanki. To što neko pitanje pogađa manji broj lica od nekog drugog

ne znači da je ukupno i manje važno; upravo spremnošću tog manjeg broja građana i građanki da uloži svoje resurse i organizuju se ne bi li ukazali na važnost tog pitanja, ističe se da je uticaj tog problema na njih veliki i da je njegova kumulativna važnost možda zaista i veća nego što je značaj nekog drugog problema koji pogađa veći broj ljudi u zajednici. **Dakle, javno-privatni dijalog nam u prvom koraku pomaže da na vreme identifikujemo probleme koji bi bez tog mehanizma komunikacije možda narasli do nivoa da se malo šta može učiniti; u drugom koraku, javno-privatni dijalog nam pruža indikaciju za rangiranje tih problema po važnosti.** U sledećem koraku treba izabrati šta će biti predmet našeg angažovanja, a JPD i tu ima šta da ponudi. O tome više u nastavku.

3.2 Mobilizacija resursa

Kada su problemi poznati i kada su rangirani po važnosti, to i dalje ne znači da postoji definisana lista prioriteta oblasti delovanja. Neki izazovi su toliko složeni da je jasno kako se u datom trenutku ne može ništa uraditi da budu rešeni. Na primer, pitanje naše energetske održivosti u narednih 100 godina je možda najvažnije pitanje i za građanstvo i za privredu, ali ako njegovo rešenje zahteva prelazak na nuklearne elektrane, ovaj problem zbog političkih i drugih aspekata još dugo neće biti tretiran kao prioritet. Rešenje nekih drugih izazova je mnogo jednostavnije, ali zahteva finansijske resurse koje nemamo, te oni teško dospevaju na listu prioriteta. **Izbor prioriteta se dešava na preseku važnosti određenog pitanja i naše sposobnosti da utičemo na njegovo povoljno razrešenje.**

2) Izraz „objektivno“ je pod navodnicima, budući da je suštinski problem o kome ovde govorimo teškoća objektivnog utvrđivanja važnosti nekog izazova.

Javno–privatni dijalog ovde ima dvostruku ulogu. Najpre, ovaj dijalog je neophodan da bi se dovoljno precizno procenili troškovi sprovođenja neke reforme. Bez tog dijaloga, ulazili bismo u reforme na osnovu jednostranih, a time i nepotpunih procena resursa koji su potrebni za njeno sprovođenje. Na primer, kada tokom planiranja reforme ne predvidimo izazove u primeni, koji su proizvod neobučenosti organa koji treba da je primene ili su rezultat neinformisanosti građana i građanki i privrede o novim obavezama; tako, zbog propuštanja da u fazi planiranja konsultujemo sve na koje se reforma odnosi, dodemo u situaciju da na teži način shvatimo da razvoj softvera za eUpravu nije jedini trošak koji je trebalo imati u vidu.

Drugi doprinos javno–privatnog dijaloga, pored rane identifikacije potrebnih resursa za sprovođenje određene politike, jeste u obezbeđivanju potrebnih sredstava. **Kada se u dijalog o potrebnim javnim politikama sa svim zainteresovanim stranama uđe na vreme i kada se adekvatno procene potrebni resursi, to daje dovoljno vremena da se planira obezbeđivanje nedostajućih resursa.** Sama činjenica da su za jednim stolom svi akteri i da su od samog početka informisani o promenama koje se pripremaju omogućava razmenu informacija o tome šta je to što svaki akter može da uradi da obezbedi realizaciju predloženih mera, često uz postizanje sinergetskog efekta. Tako, na primer, inženjersko poslovno udruženje može organizovati obuku za svoje članstvo o primeni novih propisa u oblasti građevinarstva, nadležno ministarstvo može obezbediti stručne predavače na tim obukama, a donatorska organizacija finansirati izradu brošure sa ključnim uputstvima za inženjere i inženjerke na osnovu sadržaja izvedenih obuka. Ovakvih prime-

ra ima puno, a moglo bi da ih bude i mnogo više, ako bi se na vreme okupile sve zainteresovane strane da razmotre optimalan pravac reformi i potrebnu podršku za njenu primenu. Kada javno–privatni dijalog izostane, ili nije dobro organizovan (u dobroj veri, na vreme, u konstruktivnom duhu), dešava se da tokom sprovođenja politika iskrsavaju problemi o kojima niko unapred nije mislio, da ne govorimo o tome da je pripremio mere za njihovo prevazilaženje.

3.3 Kome treba JPD?

Oni kojima je javno–privatni dijalog najpotrebniji jesu:

- a) oni na koje određena politika najviše utiče (zainteresovane strane) i**
- b) oni koji su odgovorni za određene javne politike.**

Javno–privatni dijalog je potreban čitavom društvu, jer javne politike utiču na čitavo društvo.

Ako se radi o uređenju drumskog saobraćaja, javno–privatni dijalog pri utvrđivanju politika u ovoj oblasti najviše treba auto–prevoznicima i drugim privrednicima koji od te delatnosti žive, kao i putnicima koji svakodnevno koriste usluge drumskog prevoza. U isto vreme, JPD je neophodan i nadležnom ministarstvu koje priprema javne politike u ovoj oblasti i stara se o njihovom sprovođenju. Iako može izgledati da su politike u oblasti drumskog saobraćaja po svom dometu ograničene na relativno uzak krug aktera, istina je da velika većina građana i građanki oseća posledice ove politike, čak i kada to ne prepoznaje. Vlasnik ili vlasnica firme koja se bavi informacionim tehnologijama, a svuda

ide samo privatnim vozilom, možda će tek kada bude kasnila isporuka opreme zbog štrajka prevoznika ili kada zaposleni ne budu mogli da stignu na posao zbog sukoba između taksista i neformalnih „taksista“, osvestiti činjenicu da postoje neke javne politike u oblasti drumskog prevoza. Ni tada to neće biti prekasno, ali cena u izgubljenoj produktivnosti neće biti mala. Ne utiču sve javne politike na sve građane i građanke onako neposredno kako to čini politika u oblasti zdravstvene zaštite, na primer, ali taj uticaj postoji i kod politika koje na prvi pogled nemaju mnogo veze sa nama. **Ako je od politike i moguće skloniti se, od posledica javnih politika sigurno nije.**

3.4 Zašto nema više javno-privatnog dijaloga?

Ako je JPD tako koristan kako se tvrdi, zašto ga nema više? Zašto se on ne dešava u Srbiji kada 91% anketiranih predstavnika javnog sektora i još veći procenat onih koji predstavljaju poslovna udruženja i privredu smatra da bi propisi koji se donose bili značajno bolji da su pre donošenja bili predmet konsultacija između države i privrede? Naša istraživanja ukazuju da je to posledica više faktora:

- **Akteri javnih politika ne znaju dovoljno za javno-privatni dijalog i ne znaju dovoljno kako da ga praktikuju.** Još smo u *Uvodu* konstatovali da tri četvrtine privrednika u Srbiji nije bilo upoznato sa značenjem termina javno-privatni dijalog.
- **Nema dovoljno poverenja između aktera javno-privatnog dijaloga.** Čak 55% anketiranih privrednika „uopšte ne veruje“ ili

„uglavnom ne veruje“ da javni sektor učestvuje u javno-privatnom dijalogu sa namerom da unaprede uslove poslovanja u skladu sa potrebama privrede. Među privrednicima koji nikada nisu davali komentare u sklopu nekih javnih konsultacija, 15% to ne čini jer ne veruje da će iko pročitati njihove komentare, dok dodatnih 22% veruje da, ako i pročitaju, neće ništa uraditi u skladu sa tim komentarima. To znači da trećina privrednika u Srbiji ima malo poverenja u proces javno-privatnog dijaloga.

- **Akteri javnih politika nemaju dovoljno resursa za uključivanje u javno-privatni dijalog.** Samo 11% državnih organa ima posebnu organizacionu jedinicu koja je zadužena za koordinaciju dijaloga sa privredom, a samo dodatnih 30% imaju zaposlene sa tim zaduženjem. Najčešći uzrok koji predstavnici javnog sektora navode za neorganizovanje javnih rasprava i drugih oblika konsultacija sa privatnim sektorom jeste nedostatak ljudskih i materijalnih resursa.
- **Nema dovoljno vremena za javno-privatni dijalog.** Ovo je u suštini varijanta prethodnog faktora, budući da je i vreme jedan resurs. Ovo je često navođen problem, budući da su državni organi neretko pod pritiskom da propise donesu u najkraćem roku, pa javno-privatni dijalog bude prva žrtva trčanja za rokovima. Prema poslednjem dostupnom istraživanju NALED-a na tu temu, od 90 zakona koji neposredno i posredno utiču na poslovno okruženje, u 23 slučaja (odnosno 26%) primenjen je hitan postupak, što znači da ni javno-javni dijalog nije sproveden kako treba³.

- **Javno-privatni dijalog omogućava tačno sagledavanje društvenih izazova, dolaženje do optimalnih rešenja koja je moguće primeniti i obezbeđivanje resursa za njihovo sprovođenje. Javno-privatni dijalog je nezamenjiv kada je fokus javne politike na tome da se suštinski unapredi stanje u nekoj oblasti. Fokus javnih politika isuviše često nije na ishodima.**
- **Javno-privatni dijalog je najpotrebniji onima na koje se određena politika najneposrednije odnosi i onima koji su zaduženi za pripremu i sprovođenje te politike.**

Javno-privatni dijalog se zanemaruje kada ciljevi javnog sektora, kod utvrđivanja i sprovođenja politika, nisu adekvatno postavljani. Prema istraživanju stavova u jav-

nom sektoru, 45% njih smatra da je prioritet kod donošenja novih, odnosno izmene postojećih propisa, usklađivanje sa EU regulativom; nasuprot tome, samo je 26% onih koji smatraju da je prioritet usklađivanje sa zahtevima privrede u Srbiji. Umesto da u fokusu budu ishodi javnih politika, javni sektor neretko svoje rezultate meri sporednim pokazateljima – koliko zakona i podzakonskih akata je doneto, koliko inspeksijskih nadzora je izvršeno, koji iznos kazni je naplaćen. Za sve ove pokazatelje, konsultacije sa privatnim sektorom ne samo da nisu neophodne – one znače gubljenje vremena. Međutim, kada se ciljevi delovanja javnog sektora definišu na način koji pogađa suštinu i svrhu intervencije javnih vlasti, npr. rast određenog privrednog sektora ili smanjenje broja nepravilnog postupanja privrednih subjekata koje može da dovede do ugrožavanja zdravlja ljudi, tada su konsultacije sa privatnim sektorom nezamenjive.

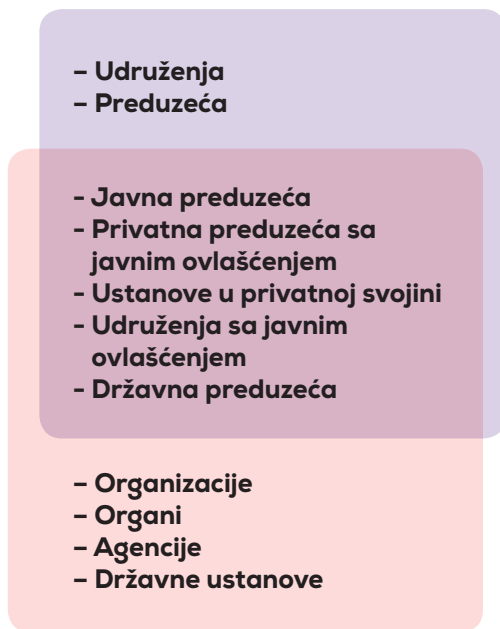
4 Učesnici dijaloga i njihov kapacitet

Koliko god želeli da osnovno značenje pojma *dijalog* bude oblik komunikacije u funkciji razumevanja i saradnje, jedna od prvih asocijacija često jeste da su akteri u nekoj vrsti duela. Zato je potrebno ovde utvrditi **ko čini javni i privatni sektor, kao strane u ovom dijalogu, i koliko sama njihova priroda određuje da li će njihov odnos više ličiti na saradnju ili na duel**. Ono što treba imati u vidu jeste da podela na javni i privatni sektor nije nimalo statična i nepromenjiva. Očigledno je da se prelazak iz privatnog u javni sektor i obrnuto – može desiti i više puta u toku nečije karijere. Ali ovo nije osnovni element uslovnosti podela na javni i privatni sektor. **Javna ili privatna priroda određenog aktera javnih politika ne mora da bude uslovljena osnivačkim aktom entiteta, već njegovom ulogom u procesu odlučivanja.**

Primer može biti agencija koja se prirodno svrstava u javni sektor, jer joj je osnivač država i deluje na osnovu javnih ovlašćenja. Ona može u mnogim elementima delovanja odstupati od modela koji su uobičajeni za tipične aktere iz javnog sektora, kao što su ministarstva. To je slučaj ako agencija traži poseban položaj u pogledu prava za svoje zaposlene, koje je, zbog specifičnosti potrebnih znanja, teško obezbediti na tržištu pod uslovima važećim za državne službenike i

službenice; zalaže se za dozvolu da poveća cenu svojih usluga prema korisnicima, kao i za pravo da sve sopstvene prihode, ili makar njihov najveći deo, zadrži za svoje potrebe da bi obezbedila razvoj usluga i bolje uslove za svoje zaposlene. U vezi sa svim tim pitanjima, pa i mnogim drugim, ta agencija nije u krugu onih koje odlučuju, već onih o kojima se odlučuje, pa njen položaj ima sličnosti sa položajem privrednih društava čije poslovanje reguliše neko ministarstvo.

I opština je, nesumnjivo, javno-pravni subjekt. Ali kada se radi npr. o raspodeljivanju sredstava iz republičkog budžeta jedinicama lokalne samouprave, položaj opština je uporediv sa položajem operatera za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom kada se odlučuje o naknadama, odnosno subvencijama u oblasti upravljanja otpadom – i opštine i operateri otpada su u poziciji outsajdera prema onima koji donose odluke o ovim pitanjima. S jedne strane je apsurdno da, na osnovu toga što imaju perifernu ulogu u odlučivanju o nekim pitanjima, agencije i opštine svrstamo u privatni sektor; s druge strane, nije rešenje ni da odnos države i jedinica lokalne samouprave u procesu donošenja odluka o iznosu davanja iz republičkog budžeta za potrebe opština nazovemo javno-javnim dijalogom.



Grafik br. 3: Javni i privatni sektor

Činjenica da je isti organi danas u jednoj, a sutra u drugoj ulozi, pomaže da akteri iz javnog sektora bolje razumeju potrebu da što tačnije sagledaju perspektivu onih o čijim pravima odlučuju, čak i kada se radi o organizacijama iz privatnog sektora. Sve ovo ne znači da razmatranje podele na javni i privatni sektor nema smisla – naprotiv, i **podela na one koji odlučuju i one o kojima se odlučuje ukazuje da su organizacije iz privatnog sektora uvek u grupi onih o kojima se odlučuje, dok je uloga onih koji odlučuju na užem ili širem krugu organizacija iz javnog sektora.**

Javno-privatni dijalog je u izvesnom smislu

eufemizam za odnos između onih koji odlučuju i onih o kojima se odlučuje. Ta podela se ne poklapa sa uobičajenom podelom na javni i privatni sektor. Kako će se nadalje videti, podela na one koji odlučuju i one o kojima se odlučuje mnogo je dinamičnija kategorija u odnosu na podelu na javni i privatni sektor.

Javno-privatni dijalog je dijalog onih koji odlučuju (javni sektor) i svih drugih, koji čine privatni sektor:

- onih o kojima se odlučuje (privrednici, potrošači, lovci, zaposleni u prosveti, samostalni umetnici i umetnice itd.),
- onih koji pretenduju na to da predstavljaju one o kojima se odlučuje (udruženja, savezi, sindikati, mesne zajednice),
- onih koji smatraju da imaju korisna saznanja za ovaj dijalog (ekspertske organizacije),
- onih koji obaveštavaju javnost o dijalogu i njegovim ishodima (mediji),
- onih koji pružaju profesionalne usluge u javno-privatnom dijalogu (lobiranje, istraživanje javnog mnjenja) i
- onih koji iz filantropskih ili nekih drugih razloga rade na tome da na određeni način usmere procese, odnosno ishode javnih politika (nevladine organizacije, međunarodne organizacije, diplomatska predstavništva i agencije stranih država...).

4.1 Javni sektor

Šta spada u javni sektor?

Kada kažemo akteri JPD iz javnog sektora, na koga tačno mislimo? Prva asocijacija su, verovatno, Vlada i ministarstva. Ipak, javni sektor je mnogo složeniji sistem sa mrežom

organa i organizacija koji su na različitim nivoima povezanosti, odnosno samostalnosti u odnosu na ministarstva (uprave, direkcije, zavodi, itd.). U javni sektor spadaju i entiteti kod kojih nije uvek očigledno da li spadaju u javni i privatni sektor – na primer, ustanove čiji je osnivač Republika, kao što su škole, fakulteti, muzeji, domovi zdravlja i bolnice; javna preduzeća spadaju u ovaj sektor; zatim, javni beležnici i izvršitelji; veći broj komora (npr. Advokatska komora, Privredna komora Srbije i Inženjerska komora) deo su javnog sektora kada na osnovu zakonskih ovlašćenja u upravnim i drugim postupcima rešavaju o pravima građana i građanki, odnosno privrednih subjekata; neki savezi spadaju u javni sektor. Tačnije, svi oni, kako će se u nastavku videti, mogu spadati u javni sektor.

Javni sektor po širini

Postavlja se pitanje kako prepoznati da neka organizacija spada u javni sektor. Prvi kriterijum, koji je relativno jednostavan za proveru, svodi se na to **da li joj je osnivač organizacija iz javnog sektora**. Tako, ako je država osnivač agencije, ustanove, preduzeća, univerziteta itd., verovatno se radi o entitetu koji spada u javni sektor. Međutim, od ovog pravila mogu postojati i izuzeci. Na primer, u cilju komercijalizacije naučnih rezultata, umetničkog stvaralaštva i pronalazaka, visokoškolska ustanova može biti osnivač privrednog društva, ali to privredno društvo neće biti deo javnog sektora u smislu ovog *Vodiča*, jer mu nedostaje ključni element – **javno ovlašćenje**.

Zato se ustanovljava drugi kriterijum – **da li se radi o organizaciji koja ima javna ovlašćenja da učestvuje u utvrđivanju javnih politika i njihovoj primeni**. Tako dr-

žava može biti većinski ili jedini vlasnik nekog preduzeća, ali ako tom preduzeću nisu poverena ovlašćenja koja drugi učesnici na tržištu nemaju (na primer, isključivo pravo prenosa električne energije), onda se ne radi o organizaciji javnog sektora. Neka javna preduzeća u upravnom postupku neposredno odlučuju o određenim pravima građana i građanki – na primer odlučuju o zahtevima za priključenje na sistem za vodovod i kanalizaciju ili za distribuciju električne energije. U tom segmentu se nedvosmisleno radi o nastupanju sa pozicija javnog sektora.

Određena javna ovlašćenja se mogu dati i entitetima čiji osnivač nije država. Tako Auto-moto savez Srbije (AMSS), kao „nezavisno udruženje u koje su udruženi građani i vozači“, ima određena javna ovlašćenja koja su mu poverena zakonom (izdavanje međunarodne vozačke dozvole, dozvole za upravljanje tuđim motornim vozilom van granica Srbije i karneta vozilima koja prelaze državnu granicu). Javna ovlašćenja mogu imati i organizacije u privatnom vlasništvu. Na primer, privatni univerziteti imaju javno ovlašćenje da odlučuju o izdavanju diploma o stečenom visokoškolskom obrazovanju i to ih, samo u tom segmentu njihovog delovanja, čini delom javnog sektora u smislu ovog *Vodiča*. U nekim drugim segmentima učesća u javno-privatnom dijalogu te institucije ne nastupaju sa stanovišta imalaca javnih ovlašćenja, pa ih posmatramo kao deo privatnog sektora.

Javni sektor po dubini: nivoi vlasti

Sve ono što važi za organizacije javnog sektora na nivou Republike važi i za niže nivoje vlasti – autonomnu pokrajinu i lokalnu samoupravu. I pokrajina i gradovi i opšti-

ne imaju svoje organe, agencije, ustanove i preduzeća, što sve zajedno sa organizacijama koje deluju na nivou Republike čini složeni univerzum organizacija javnog sektora. Tu su i okruzi, kao dekoncentrisani organi državne uprave, iako se nekada pogrešno smatraju delom struktura lokalne vlasti.

Koliko su organizacije javnog sektora monolitne

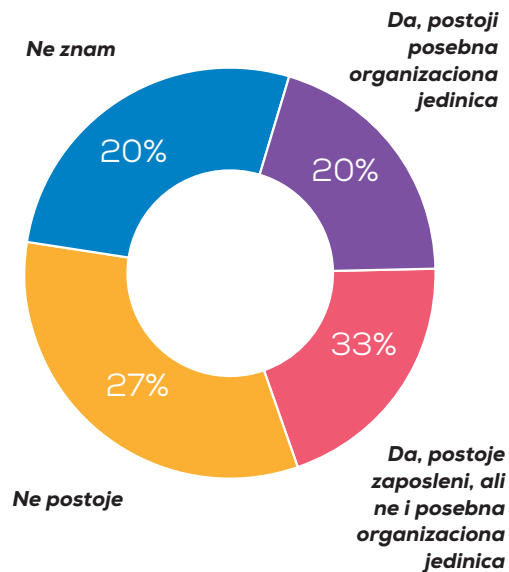
Za početak, treba imati u vidu da su akteri koji spadaju u javni sektor institucionalni i individualni učesnici u javno-privatnom dijalogu. Ministar ili ministarka i ministarstvo nisu isto. Novi ministar ili ministarka dolazi u ministarstvo sa svojim planovima, prioritetima, vrednostima i navikama. Ministarstvo kao struktura dočekuje novopostavljeno lice sa svojim ustaljenim procedurama, utvrđenim ulogama, započetim aktivnostima, organizacionom kulturom. Tokom vremena će iz ovog odnosa proizaći prilagođavanja i kod ministra ili ministarke i kod ministarstva, a ko će se više prilagoditi zavisi od niza faktora. Ono što je nesumnjivo jeste da bi u sagledavanju aktera u javnom sektoru bila greška posmatrati ih kao monolitne entitete. Često čujemo „Stav Ministarstva je da...“. Činjenica je da ministarstva nemaju svest, pa tako nemaju ni stavove. Stav ministarstva je ili stav ministra, odnosno ministarke ili stav službenika iza kojeg je, recimo, ministarka stala, možda se i ne udubljujući u sadržaj i posledice takvog stava; kao takav, taj stav akterima van ministarstva, kao i onima u njemu, može biti opravdan ili neopravdan, ako uopšte o njemu imaju sud. Zašto je ovo bitno? Zato što ako želimo da neki „stav ministarstva“ potpunije razumemo, a naročito

ako želimo da na njega utičemo, od ključne je važnosti da znamo **ko je generisao taj stav, jer je to ključ razumevanja zašto je ta pozicija takva i šta je potrebno uraditi da bi se ona promenila**. Razumeti neku poziciju kao „stav ministarstva“ jeste mistifikacija koja ne pomaže u uspostavljanju konstruktivnog dijaloga sa javnim sektorom.

Ono što važi za složenu dinamiku odnosa između ministarstva i ministarke ili ministra važi i za druge funkcionere i funkcionerke ministarstva – državne sekretare i sekretarke, pomoćnice i pomoćnike ministra ili ministarke i druge, ali tako da je njihov lični pečat sve manje izražen što se dalje ide niz hijerarhiju organa. Takođe, ono što se odnosi na ministarstvo, primenjivo je i na druge organe i to tako da što je njihova struktura jednostavnija, institucionalna istorija kraća, organizaciona kultura manje razvijena, a sistem planova, od kratkoročnih do dugoročnih, manje elaboriran, snažniji je lični pečat koji funkcioneri i funkcionerke na visokim pozicijama u tim organima mogu da ostave. Iako to ne izgleda tako gledajući sa strane, ministar ili ministarka na čelu velikog i moćnog ministarstva može imati manji lični pečat u kreiranju politike u odnosu na direktora ili direktorku novoosnovane agencije.

Slična pojava se javlja i na nižim nivoima vlasti: pokrajini i lokalnoj samoupravi. Iza politika koje se utvrđuju i sprovode ne stoje monolitni organi kao takvi, već pozicije do kojih se dolazi kroz sučeljavanje stavova, navika, interesa i procedura njihovih struktura i okruženja, budući da se u osnovi svih tih struktura nalaze pojedinci sa svojim željama, ambicijama, strahovima, lojalnostima, znanjima, sklonostima ili nedostatkom svega toga.

Da li u okviru vaše institucije postoji posebna organizaciona jedinica ili zaposleni koji su zaduženi za koordinaciju dijaloga sa privredom?



Grafik br. 4: Organizaciona struktura javnog sektora i resursi za dijalog sa privatnim sektorom

Zaposleni u javnoj upravi ovu pojavu reflektuju kroz podelu na „zimzelene“ i „listopadne“, pri čemu su zimzeleni oni koji ostaju u organu i nakon izbora, dok su listopadni oni koji nakon sledećih izbora možda neće biti na istim mestima. Ova podela je višestruko značajna, jer ukazuje na razlike u statu-

su, motivaciji, ulozi i uticaju. Tako, na primer, možemo očekivati da će državni sekretar koji je u ministarstvo došao sa novopostavljenom ministarkom i očekuje da sa njom i ode, u odnosu na karijernog načelnika odeljenja, biti otvoreniji za reforme, naročito one koje mogu da daju rezultate pre narodnog izbornog ciklusa, da će imati neposredniji pristup ministarki i mogućnost da mobilize više resursa. Za načelnika odeljenja možemo očekivati da će detaljnije razumeti određena pitanja primene propisa i biti više usmeren na optimizaciju primene postojećih politika nego na nove reforme.

Ključna podela organizacija javnog sektora sa stanovišta JPD

Institucionalno posmatrano, dve su grupe ključnih aktera JPD iz javnog sektora:

- a) oni koji utvrđuju javne politike i**
- b) oni koji ih sprovode.**

Najčešće, to će biti isti organ, ali to nije uvek slučaj. Na primer, organi na nacionalnom nivou često utvrđuju politike koje nakon toga sprovode jedinice lokalne samouprave.

Pored ove dve ključne grupe aktera iz javnog sektora, postoje i oni čiji je značaj sekundaran. I u ovoj grupi koja niti odlučuje niti sprovodi javne politike razlikujemo dve podgrupe aktera:

a) u prvom su oni koji na osnovu regulatornog okvira **imaju obavezu da se izjasne o određenoj inicijativi ili im ona mora biti dostavljena na mišljenje** i

b) organi koji se **uključuju na sopstvenu inicijativu** (zbog toga što poseduju određena saznanja koja žele da podele sa nosiocima zakonodavne inicijative ili zbog toga što pokrenuta inicijativa može da utiče na njihov status – nadležnosti, odnosno obim poslova, prihode i rashode i sl).



Grafik br. 5: Primarni i sekundarni akteri iz javnog sektora

Ko utvrđuje, a ko sprovodi javne politike?

Ustavom je nadležnost za utvrđivanje politike data Vladi. Međutim, Vlada nije jedini organ koji ima nadležnosti u toj oblasti. Veliki deo javnih politika ne može zaživeti dok Narodna skupština ne donese zakone kao mere kojima se sprovode javne politike, tako da su svi akteri zakonodavnog procesa u isto vreme i akteri utvrđivanja javnih politika, uključujući predsednika Republike, čija je nadležnost da ukazom proglašava usvojene zakone i može taj ukaz uskratiti. Pored toga, za neke specifične politike, nadležnost je na nivou drugih

organa. Na primer, Narodna banka utvrđuje monetarnu i deviznu politiku.

Na kraju ovog odeljka, nameće se sledeće pitanje: ko je važniji za JPD – organ koji utvrđuje javnu politiku ili onaj koji je primenjuje. Ovde nema jednoznačnog odgovora, budući da to zavisi od vrste pitanja koje je predmet JPD. Ako se radi o prevazilaženju problema koje zahteva izmenu propisa, onda je organ koji utvrđuje politiku nezaobilazna adresa. To ne znači u ovom slučaju da organ koji sprovodi politiku nema ulogu. Postoje situacije u kojoj organ koji utvrđuje politiku (npr. Ministarstvo finansija) neće uraditi ništa na sprovođenju inicijative kojom se traži izmena propisa ako se organ zadužen za primenu (npr. Poreska uprava) s tim ne složi. S druge strane, postoje inicijative koje se odnose na primenu propisa, koje je moguće realizovati bez ikakvog uključivanja organa koji utvrđuje javnu politiku. Na primer, radno vreme službi koje rade sa građanima i građankama (npr. Uprave za agrarna plaćanja) moguće je izmeniti i prilagoditi korisnicima, a da odluku o tome ne mora da donese ministar ili ministarka, pa čak ni da zna za takvu odluku.

Da li su sudovi akteri JPD?

Ovo je složeno pitanje, imajući u vidu specifičan položaj sudske grane vlasti i njenu odvojenost od zakonodavne i izvršne vlasti, kao i načelo nekomentarisanja sudskih postupaka. Međutim, u svakom društvu je potrebno voditi dijalog o tome kako se primenjuju određeni propisi, zbog čega je udeo osuđujućih presuda nizak ili previsok, kakva se kaznena politika vodi i sl. Taj dijalog ne može biti potpun bez učešća predstavnika sudova. JPD o temama koje se tiču pravosuđa jeste posebno osetljiv, ali jedno pravilo može puno da pomogne u određivanju granice između



Grafik br. 6: Akteri javnih politika iz javnog sektora

primerene i neprimerene teme JPD – na jednoj strani su pitanja koja se odnose na pravosudnu politiku, resurse koji su na raspolaganju pravosudnim organima i način na koji se oni koriste, propise koji se odnose na pravosudne organa i slično, koja se nalaze na legitimnoj strani bavljenja JPD, dok se teme koje bi lako mogle da se nalaze sa druge strane odnose na konkretne pravosudne predmete.

Uloga Narodne skupštine

Uloga Narodne skupštine jeste da donosi propise, ali je uloga narodnih poslanika i po-

slanica i da predstavljaju lokalnu zajednicu koja ih je izabrala. Upravo zato Skupština jeste mesto na kojem se može pokrenuti dijalog sa donosiocima odluka.

Načini da se pokrene dijalog u skupštini jesu:

1. javno slušanje,
2. prosleđivanje informacija odborima,
3. neformalne poslaničke grupe.

Javnim slušanjem se pokreće dijalog sa poslanicima i poslanicama na teme od interesa za privredu i građane i građanke. Odbor Narodne skupštine može da organizuje javno slušanje radi pribavljanja informacija, odnosno stručnih mišljenja o predlogu zakona koji

- **Ako se neko lice ili institucija zakonski ovlasti da donosi ili sprovodi odluke od javnog značaja, odnosno da učestvuju u donošenju tih odluka, uz obavezu da to čini bez ikakve pristrasnosti, u javnom interesu, onda je time određeno da pripada javnom sektoru.**
- **Država nikada ništa ne smatra, niti smatraju njena ministarstva i drugi organi. Ljudi angažovani u tim institucijama smatraju, a država ima propise i utvrđene javne politike.**
- **Neki akteri iz javnog sektora politike formulišu, drugi ih primenjuju. Njihove perspektive se razlikuju, a nekada i interesu.**
- **Dijalog među institucijama javnog sektora nekada nedostaje više nego dijalog između privatnog i javnog. Odsustvo javno-javnog dijaloga za privatni sektor mnogo je više neprilika nego prilika.**

je u skupštinskoj proceduri. Postupak organizovanja javnog slušanja uređen je *Poslovnikom* Narodne skupštine (čl. 83 i 84).

S obzirom na to da se zakoni, pre usvajanja, razmatraju na odgovarajućim **odborima**, podizanje svesti poslanika i poslanica o eventualnim nedostacima propisa može se ostvariti tako što se tim odborima dostavljaju analize i sugestije na predloge zakona upućenih Narodnoj skupštini.

Jedan od mehanizama Narodne skupštine za dijalog sa privredom jeste **neformalna poslanička grupa** - Ekonomski kokus Narodne skupštine Republike Srbije.

Primeri dobre prakse – Ekonomski kokus i Zelena stolica

Osnovan novembra 2014. godine, sa ciljem

da aktivno doprinese poboljšanju uslova za ekonomski razvoj i poslovanje u Srbiji, Ekonomski kokus radi na unapređenju privrednog ambijenta Srbije kroz zagovaranje institucionalnih reformi i uz aktivno učešće i saradnju sa privredom, poslovnim asocijacijama, opštinama i građanima i građankama. Ekonomski kokus/ parlamentarnu grupu, prvu te vrste u Srbiji, u prvom sazivu činilo je 12 poslanika i poslanica iz osam stranaka (SNS, JS, SPS, SPDS, DS, Nova Srbija, SDS i SVM). Rad Kokusa je javan, pa sastancima i radu kokusa mogu prisustvovati svi poslanici i poslanice Narodne skupštine da bi podržali zacrtane ciljeve, dok u posmatračkom statusu mogu da učestvuju premijerka, ministri i ministarke, zaposleni u ministarstvima, stručnjaci, lica iz relevantnih nevladinih organizacija, strukovnih udruženja, privrede i nezavisnih institucija. Ovaj mehanizam je obilato korišćen u prethodnom sazivu Skupštine (2016–2020), te je kroz dijalog privrede i Vlade, posredstvom narodnih poslanika i poslanica i ekonomskog kokusa, podneto više od 100 amandmana na propise, od čega je više od 90 i usvojeno.

Zelena stolica je mehanizam koji garantuje prisustvo ekoloških organizacija koje se bave zaštitom životne sredine na sednicama Odbora za zaštitu životne sredine⁴. Ovaj mehanizam funkcioniše od 2013. godine i omogućava organizacijama okupljenim oko inicijative Zelene stolice da učestvuju na sednicama ovog Odbora, daju komentare na teme koje su na dnevnom redu, kao i predloge unapređenja zakonskih i podzakonskih rešenja predstavljenih na sednici. Na ovaj način se narodnim poslanicima i poslanicama predstavlja stručna ekspertiza i uvid građanskog društva.

4. 2 Privatni sektor

Šta je to privatni sektor? Postoji više određenja pojma privatni sektor, ali nema potrebe za upoznavanjem svih definicija. Dve su, ipak, dovoljno važne, te je potrebno zadržati se na njima. Prema užem određenju, **privatni sektor obuhvata samo privredne subjekte u privatnoj svojini**. Šire značenje ovog pojma obuhvata **sve subjekte koji ne spadaju u javni sektor**. Upravo je ovo drugo značenje ono koje je podrazumevano u izrazu *javno-privatni dijalog*. Razlika između ova dva određenja je značajna, budući da udruženja građana i građanki, akademske i druge institucije spadaju u šire određenje privatnog sektora (sve što nije javni sektor), ali ne i u uže (samo privredni subjekte u privatnoj svojini).

Vrste entiteta koji spadaju u privatni sektor:

- privredni subjekte u privatnoj svojini;
- udruženja građana i građanki, odnosno organizacije civilnog društva;
 - dobrotvorne organizacije i fondovi;
 - stručne, odnosno istraživačke organizacije;
 - sportski klubovi;
 - lovačka udruženja;
 - udruženja potrošača;
 - sindikati;
 - vladine nevladine organizacije;
- akademske institucije;
- međunarodne organizacije;
- strane ambasade;
- razvojne agencije drugih država;
- neformalne grupe i društveni pokreti.

Radi se, dakle, o izrazito raznovrsnim organizacijama, što i ne čudi, budući da se kao privatni sektor označavaju svi oblici organizovanja koji nisu deo državnog aparata. Svaki

od pomenutih entiteta ima svoje specifičnosti, koje će biti objašnjene, ali pre toga nekoliko reči o dva osnovna segmenta privatnog sektora: privrednim subjektima i civilnom društvu.

Kako privredni subjekte učestvuju u javno-privatnom dijalogu?

Privredni subjekte u javno-privatnom dijalogu učestvuju tipično na dva načina – neposrednim angažovanjem i posredstvom svojih poslovnih udruženja. Koji će od ova dva načina preovladati kod određenog privrednog subjekta zavisi najviše od raspoloživih resursa. Velika kompanija može da bira da li će se za ostvarivanje određenog cilja iz domena javnih politika oslanjati na privredna udruženja čiji je član ili će uzeti stvari u svoje ruke i neposredno se angažovati u dijalogu sa javnim sektorom.

Male firme najčešće taj izbor nemaju – ako imaju dvoje, troje, pa i petoro radnika, svaki dan odsustva jednog zaposlenog sa posla, zbog učešća u javnoj raspravi o temi koja im je važna, znači veliko smanjenje produktivnosti. Kada vlasnik ili vlasnica malog biznisa dođe na neki okrugli sto, to može da bude dobar znak – više nije neophodno da sve vreme neposredno prati proizvodnju; s druge strane, nažalost, češće kao loš znak, dolazak dokazuje da je problem na koji želi da ukaže takav da može vitalno da ugrozi preduzeće i da je u poređenju sa tim izostanak iz firme na pola dana ili dan mala žrtva.

Neki od zastupljenijih oblika učešća privrednih subjekata u javno-privatnom dijalogu, poredani od onih koji su najmanje zahtevni prema onima koji su najzahtevniji, uključuju:

- odgovaranje na ankete o stavovima privrede;
- dostavljanje pisanih inicijativa:
 - na osnovu poziva nadležnih organa – najčešće u sklopu sprovođenja javnih rasprava;
 - na sopstvenu inicijativu, najčešće radi ukazivanja na određeni problem ili razvojnu šansa;
- učešće na skupovima organizovanim u sklopu javno-privatnog dijaloga;
- iniciranje i održavanje sastanaka „jedan na jedan” sa predstavnicima nadležnih organa;
- dobrovoljno članstvo, uz plaćanje članarine, u privrednim udruženjima i drugim organizacijama;
- učešće u radnim telima privrednih udruženja i drugih aktera;
- opredeljivanje dodatnih sredstava, mimo članarine, za aktivnosti udruženja koje su od posebnog značaja za tu firmu;
- samostalno angažovanje resursa na jačanju pozicije u javno-privatnom dijalogu – naručivanje analiza, angažovanje lobističkih i PR firmi i sl.

Vredi primetiti da je u ovoj podeli plaćeno članstvo u različitim udruženjima niži nivo angažovanja od učestvovanja u radnim telima tih organizacija. Vreme je novac. Mnogi privredni subjekti, kada bi izračunali koliko su vremena svojih zaposlenih investirali u delovanje organizacija čiji su član, došli bi do zaključka da im je iznos članarine manji deo troškova članstva u privrednim udruženjima. Ovo i nije nelogično kako na prvi pogled može da izgleda – angažovanje u privrednim asocijacijama jeste jedna vrsta poslovne investicije, a kao i kod drugih investicija, nije dovoljno samo uložiti novac, već je potrebno i aktivno se starati o njoj – pratiti realizaciju postavljenih ciljeva i pomagati tu realizaciju

kada je potrebno.

Prethodni spisak oblika angažovanja pokazuje još nešto – osnov za najveći deo tih oblika nisu finansijska sredstva, već znanja koja ti privredni subjekti poseduju. Upravo **detaljno poznavanje različitih okolnosti, koje se odnose na primenu propisa u oblasti u kojoj određena firma deluje, posebna je vrednost koju ona donosi za sto oko koga se vodi javno-privatni dijalog**. Često su to znanja koja nedostaju javnom sektoru, što dijalog čini neophodnijim i sadržajnijim.

Privredna udruženja kao akteri javno-privatnog dijaloga

Principi organizovanja privrednih subjekata brojni su, u skladu sa različitim interesima koji ih povezuju i razdvajaju. Najčešći principi povezivanja su:

- teritorijalni (opštinska udruženja pčelara, regionalne privredne komore, itd.);
- sektorski (udruženja hemijske industrije i proizvođača organske hrane);
- prema veličini (udruženja za razvoj preduzetništva i klubovi najvećih kompanija);
- funkcionalni (npr. ponuđači u procesima javnih nabavki);
- prema državi porekla (komore kompanija iz pojedinih država).

Za većinu privrednih udruženja, javno-privatni dijalog je ne samo najveći deo posla kojim se bave, već i razlog zbog kojeg su osnovana. Pored zastupanja interesa članova, kao osnovne funkcije kroz koju ih prepoznamo kao aktere javno-privatnog dijaloga, privredne asocijacije često se bave i:

- informisanjem članstva;
- obukama;
- organizacijom skupova koji služe povezivanju njihovih članova, kao i povezivanju sa drugim relevantnim akterima (uključujući i

predstavnik javnog sektora);

- pružanjem profesionalnih usluga (koje za članove mogu biti besplatne ili pod uslovima povoljnijim u odnosu na ostale korisnike), npr. istraživanje tržišta, sprovođenje anketa, informisanje o regulatornim novostima i izrada pravnih analiza, podrška u izvršavanju regulatornih obaveza i sl.;
- filantropskim radom, tako što omogućavaju članovima da udružujući sredstva značajnije pomažu zajednicama u kojima posluju.

Članstvo u privrednim udruženjima značajno doprinosi jačanju pozicije privrednih subjekata u javno-privatnom dijalogu. Ulaškom u članstvo određene organizacije privredni subjekti jačaju njene kapacitete tako što:

- povećavaju brojnost članstva organizacije, a time i njen legitimitet za zastupanje interesa članstva;
- povećavaju resurse na raspolaganju organizaciji, i to kroz dodatna sredstva od članarine i drugih doprinosa članstva, kao i kroz ekspertizu koju novi članovi, odnosno njihovi zaposleni, donose u organizaciju.

Članstvo u privrednim udruženjima je investicija koju privredni subjekti čine da unaprede uslove za sopstveno poslovanje, kao i da poboljšaju kvalitet života u svojoj zajednici. Jedan poseban aspekt delovanja privrednih udruženja tiče se informisanja javnosti o delatnosti kojom se bave njeni članovi i informisanja samih članova. Na taj način, udruženja unapređuju sliku koju javnost ima o njihovom članstvu i u isto vreme olakšavaju članstvu poslovanje, ali i zadovoljavaju potrebu za društvenim priznanjem za ono što rade. Ta potreba, koju ima skoro svako, utoliko je izraženija ukoliko je materijalni aspekt života (zarada, odnosno profit) više zadovoljen. Nekada je u ovom smislu optimalno organizovati humanitarni teniski turnir,

a nekada je potrebno sistemski i intenzivno raditi na promeni stavova o nekim tipovima kompanija i njihovim delatnostima (npr. o velikim farmaceutskim kompanijama).

Privredna udruženja su najzahtevniji akter javno-privatnog dijaloga – verovatno zato što im je to, ako ne najvažniji segment rada, onda sigurno jedan od najvažnijih. Ocenjujući dijalog između privatnog i javnog sektora u Srbiji u NA-LED-ovom istraživanju iz 2020. godine, samo 30% predstavnika poslovnih udruženja toj saradnji je dalo prelaznu ocenu, za razliku od 38% privrednika i čak 84% predstavnika javnog sektora koji su ovaj dijalog ocenili kao „dobar” ili „vrlo dobar”.

Parabola o slepom putniku - Da li se firma isplati da puste druge firme da se bave privrednim udruženjima?

I u oblasti udruživanja privrednih subjekata primećuje se ono što ekonomisti nazivaju pozitivnim eksternalijama – aktivnosti koje sprovode određena lica, a od kojih koristi imaju i oni koji ne učestvuju u tim aktivnostima. Na primer, ako udruženje poljoprivrednika jedne opštine, nakon puno angažovanja čitave organizacije i svih njenih članova, uspe da ubedi opštinu da subvencionise troškove nabavke đubriva kao repromaterijala, koristi od toga podjednako će imati poljoprivrednici koji su danima bili angažovani na toj inicijativi, kao i oni koji su za nju saznali tek kada je sve bilo gotovo.

I pored prividne isplativosti taktike slepog putnika, privrednih i drugih udruženja ima zaista puno, a utisak je da ih je i sve više, i to naročito u najrazvijenijim tržišnim privredama. Ovo zasigurno nije odraz neracionalno-

sti firmi. Nekoliko razloga zbog kojih se možda više isplati kupiti kartu i smestiti se na pramac (ili još bolje, za kormilo), umesto gurati se u mraku sa ostalim slepim putnicima i nadati se najboljem:

- **Angažovanje u privrednim udruženjima daje priliku da se utiče na njihov program i planove.** Tačno je da će se udruženja poljoprivrednika uvek zalagati za interese poljoprivrednika, ali nemaju svi poljoprivrednici iste interese. Ako se bavimo organskom proizvodnjom, ništa nam neće značiti subvencije opštine za nabavku hemijskog đubriva koje je zabranjeno za organsku proizvodnju; s druge strane, olakšice za zakup zemljišta za organsku proizvodnju značile bi nam baš mnogo. Neučestvovanjem u radu lokalnog udruženja poljoprivrednika gubimo šansu da utičemo na to da li će to udruženje kao prioritet tretirati subvencije za hemijsko đubrivo ili olakšice za zakup poljoprivrednog zemljišta.
- **Učestvovanjem u radu privrednih udruženja obezbeđuje se pristup informacijama koje nisu dostupne slepim putnicima.** Oni koji još u fazi javno-privatnih konsultacija, kroz dijalog sa predstavnicima javnog sektora, zaključie gde će sledeće godine ići najveći deo opštinskog budžeta za podršku poljoprivredi, imaće i najviše vremena da svoje poslovanje prilagode tom saznanju i da na vreme razmisle da li je možda vreme za prelazak sa konvencionalne na organsku proizvodnju.
- Udruženje koje je učestvovalo u konsultacijama o određenoj javnoj politici, čak i ako nije uspeo da obezbedi da njihovi stavovi budu u potpunosti uvaženi, **moći će da informiše svoje članstvo o tome kako da se pripreme za primenu nove politike i da**

u tu svrhu organizuje obuke, ako su potrebne.

- Ako niko ne kupi kartu, brod neće isploviti. **Ako se dovoljan broj privrednih subjekata ne udruži, neće biti organizacije koja će zastupati njihove interese.** Čekanjem da drugi sve urade, svedočimo kako su se neke druge industrije, zahvaljujući boljoj organizovanosti, već pozicionirale da iskoriste različite pogodnosti koje javni sektor obezbeđuje, dok nema nikog ko bi zastupao interese našeg sektora.

Nastavljajući analogiju sa kupovinom karte za vožnju brodom, može se reći da je ulazak u članstvo slično kupovini karte, ali ukupno iskustvo putovanja zavisiće od toga koliko aktivno budemo u njemu učestvovali. Ako putovanje provodimo zatvoreni u kabini, biće nam bolje nego dok smo bili slepi putnik, ali tek ako se aktivno uključimo u određivanje kursa i u dogovore oko toga koliko ćemo se zadržati na plaži, koliko u gradskoj marini, a koliko na pučini, imamo šansu da postignemo da putovanje bude po našoj meri.

Ko su još akteri specijalizovani za pojedine segmente javno-privatnog dijaloga?

Pored privrednih udruženja, postoje i drugi entiteti koji su „profesionalni akteri javnih politika“, i to i u privredi i u organizacijama civilnog društva. Za razliku od organizacija koje se i formiraju radi uticaja na javne politike, pod profesionalnim akterima podrazumevamo organizacije koje se uključuju u određena pitanja ne zato što smatraju da su važna, niti zato što **podržavaju određena rešenja, već iz lukrativnih razloga.** Najčešće se radi o kompanijama i organizacijama

jama koje se bave odnosima sa javnošću, istraživanjem javnog mnjenja i lobiranjem. Njih nije uvek lako prepoznati, jer im profesionalne usluge u vezi sa kreiranjem javnih politika ne moraju biti u prvom planu – ne neophodno zato što to žele da sakriju, već zbog toga što se bave i drugim pitanjima – istraživanjem tržišta, komercijalnim marketingom, sprovođenjem neprofitnih projekata ako se radi o organizacijama civilnog društva, itd. Usluge koje ove organizacije pružaju u vezi sa javno-privatnim dijalogom uključuju istraživanje stavova građana i građanki kroz ankete, fokus grupe i druge metode, organizaciju skupova, podršku u izradi analiza i akcionih planova, razvijanje komunikacionih i drugih strategija, pripremu saopštenja za javnost i drugih oblika komunikacije, planiranje, pripremanje i sprovođenje medijskih kampanja, organizovanje sastanaka sa predstavnicima javnog sektora i sl.

Koliki god resursi stajali na raspolaganju ovim organizacijama, one gotovo nikada nisu nosioci aktivnosti na kreiranju javnih politika. Budući da po pravilu nijednu oblast javnih politika suštinski ne poznaju, kao i to da nemaju kredibilitet da govore o temama kojima se bave samo dok su za to plaćeni, te organizacije najbolje rezultate postižu kada su uparene sa organizacijom iz privatnog ili javnog sektora, koja se konkretnom temom istinski bavi i detaljno poznaje sve njene aspekte.

Kakva je uloga civilnog društva u javno-privatnom dijalogu?

Organizacije civilnog društva jesu kategorija međusobno raznorodnih organizacija i grupa koje imaju malo toga zajedničkog, sem da se ne osnivaju radi sticanja dobiti i da

ne deluju u okviru sistema javne vlasti. Sa stanovišta javno-privatnog dijaloga, ključna razlika je između onih organizacija koje se formiraju sa osnovnim ciljem da učestvuju u oblikovanju određenih društvenih odnosa i onih koje služe interesima njihovog članstva, koji nemaju širi društveni značaj. Primer za prvu vrstu organizacija bi bilo udruženje čiji je cilj da ima bolju zakonsku zaštitu interesa potrošača ili centar koji se bavi zdravstvenim politikama, a za drugu lovački savez, pevačko društvo i sl.

Unutar ovog spektra, na čijem su jednom kraju organizacije koje se prevashodno bave pitanjima javnih politika, a na drugom one koje su usmerene isključivo na određene potrebe i interese svog članstva i koje nemaju mnogo dodirnih tačaka sa vlastima, nalaze se sve one organizacije od društvenog značaja koje se sporadično uključuju u formiranje javnih politika ili učestvuju u pružanju različitih vrsta podrške građanima i građankama. Na primer, lokalni centar za podršku ženama se ne bavi *politikom*, ali njegova iskustva i podaci koje prikuplja u svom radu mogu biti dragoceni prilikom utvrđivanja većeg broja *javnih politika*. Takođe, taj centar može biti jedan od instrumenata sprovođenja javnih politika u vezi sa rodnom ravnopravnošću ili socijalnom politikom uopšte ako, recimo, sprovodi program besplatne pravne i psihološke pomoći žrtvama nasilja u porodici, od sredstava opštine ili nekog drugog državnog organa. Dakle, iako je ova organizacija možda osnovana bez ambicije da se posebno bavi javnim politikama, već da radi neposredno sa ženama, ona svojim saznanjima može bitno uticati na pravce javnih politika. Javne politike mogu imati veliki uticaj na to kakva će uloga ovakvog centra biti u podršci ženama

i kolike resurse će centar imati na raspolaganju za pružanje te podrške.

Neki od zastupljenijih oblika učešća udruženja građana i građanki u javno-privatnom dijalogu jesu:

- angažovanje u obaveštavanju javnosti o određenim pitanjima javnih politika:
 - u svojstvu eksperata ili ekspertkinja za određene politike, kroz odgovaranje na upite medija, na primer;
 - u svojstvu lica koja kreiraju kampanje, odnosno u ulozi su onih koji obaveštavaju javnost – npr. o važnosti uključivanja u program doniranja organa;
- izrada analiza stanja u određenoj oblasti i izrada preporuka za utvrđivanje i sprovođenje javnih politika;
- sprovođenje kampanja zastupanja određenih pravaca javnih politika, samostalno ili u koaliciji sa drugim organizacijama sa kojima dele ubeđenja;
- iznošenjem saznanja i stavova na javnim raspravama, tribinama i drugim skupovima na kojima su predmet određene javne politike;
- neformalno savetovanje onih koji donose odluke;
- učešće u radnim grupama i drugim zvaničnim oblicima rada na formulisanju javnih politika (npr. radne grupe za pripremu propisa ili strategija, učestvovanje u timovima za sprečavanje krijumčarenja ljudi i sl.);
- angažovanjem u političkim kampanjama onih aktera koji promovisu stavove za koje se određena organizacija zalaže.

Neke organizacije nastoje da primenjuju što širi spektar ovih oblika angažovanja, ali su neka ograničenja u tome neminovna, zbog nedovoljnih resursa, ali i iz drugih razloga. Na primer, organizacija koja se aktivno uključi u političku kampanju neke stranke teško može

računati na učešće u zvaničnim radnim grupama – makar dok podržana stranka nije na vlasti.

Ključni **resursi koje udruženja građana i građanki donose za sto za kojim se vodi javno-privatni dijalog** jesu ekspertiza u jasno određenim pitanjima, kanali komunikacije sa svojim članstvom, kao i sa širom javnošću, uvidi o (ne)funkcionisanju državnih sistema iz prakse pružanja usluga i zastupanja građana i građanki, aktivizam članstva i onih koji ih podržavaju. Organizacije koje u objedinjuju i druge organizacije, tzv. savezi organizacija, doprinose JPD mogućnošću konsultovanja više organizacija odjednom – i resursima na raspolaganju članicama takvog saveza.

Šta su osobenosti pojedinih segmenata privatnog sektora?

Stručna i naučna udruženja specifična su utoliko što kod njih nije uvek jasno na prvi pogled da li prevashodno služe za zastupanje esnafskih interesa svog članstva ili postoje da bi unapređivali uslove za istraživanja u svojim oblastima. Od toga zavisi i krug pitanja oko kojih će ove organizacije biti spremne da se angažuju, a iz samog njihovog naziva (Udruženje urbanista Srbije, Udruženje stručnih radnika socijalne zaštite Srbije, Centar za bioetičke studije itd.) to nećemo uvek biti u stanju da zaključimo.

Akademске organizacije (univerziteti, fakulteti, naučni instituti i sl.) mogu kao osnivača imati javni sektor ili organizacije privatnog sektora. Ta razlika, ipak, ne mora presudno uticati na stavove tih organizacija o većini pitanja, jer će se slično zalagati za veći društveni značaj obrazovanja, više budžetskih sredstava za visokoškolske ustanove itd. Ono na šta razlika u pogledu osnivača može

presudno da utiče jeste koja su pitanja za te različite akademske organizacije prioriteta. Ako je osnivač privatni sektor, sa pažnjom će pratiti i uključivati se u pitanja koja se, na primer, tiču kriterijuma za akreditaciju, jer od toga zavisi mogućnost da nastave sa radom. Ukoliko im je osnivač javni sektor, takve akademske organizacije naročito su osetljive na upisne kvote, mogućnost da zadrže sopstvene prihode, pitanja autonomije univerziteta itd.

Međunarodne organizacije, strane ambasade i razvojne agencije drugih država imaju možda i ponajmanje veze sa onim što se podrazumeva pod privatnim sektorom. Iako one suštinski spadaju u javni sektor, ali to važi u njihovim matičnim zemljama, u našoj zemlji nisu deo našeg državnog aparata, a ostvaruju određeni uticaj na formiranje javnih politika, pa se, u kontekstu javno-privatnog dijaloga, svrstavaju u privatni sektor. U odnosu na ostale organizacije koje pripadaju privatnom sektoru, međunarodne organizacije, strane ambasade i razvojne agencije drugih država imaju još jednu specifičnost – one niti odlučuju, niti se o njima odlučuje⁵.

Vladine nevladine organizacije (engl. *GONGO – governmental nongovernmental organisations*) jesu organizacije koje su formalno, odnosno statutarno, van sistema države, ali država, odnosno javna vlast, na njih ima odlučujući uticaj. Taj uticaj se može ostvarivati kroz dominantno učešće u finansiranju tih organizacija ili, ređe, kroz kadriranje u njihovim organima upravljanja. Uloga ovih organizacija je prevashodno da budu transmisija stavova države u građanskom društvu. Ne

smatramo ih delom javnog sektora, jer te organizacije, i pored bliske veze sa državom, ne spadaju u one koje odlučuju.

Neformalne grupe i društveni pokreti podsećaju da se može uticati na društvena kretanja i bez čvrste, formalne i na zakonu utemeljene organizacione strukture. Za javno-privatni dijalog društveni pokreti mogu biti izuzetno značajni. Često nastaju iznenada, kada formalni procesi utvrđivanja i sprovođenja javnih politika ne omogućavaju odgovarajuću zastupljenost svih legitimnih interesa; u tim slučajevima, društveni pokreti nekada uspevaju da uzdrmaju postojeće odnose i strukture.

Ko ispred privatnog sektora učestvuje u javno-privatnom dijalogu?

Struktura organizacija privatnog sektora – privredni subjekti i organizacije civilnog društva.

Pitanje nivoa predstavnika organizacija privatnog sektora u javno-privatnom dijalogu pitanje je prirode tih organizacija i njihovih kapaciteta. One najmanje organizacije privatnog sektora i nemaju puno izbora – ako ih čini jedna osoba (mnogo je takvih privrednih subjekata, a ima ih i među organizacijama civilnog društva), to mora biti lice koje je osnovalo organizaciju. Veliki privredni sistemi imaju posebno zaposlene, ili čitave sektore, koji se bave dijalogom sa javnim sektorom. Između ove dve krajnosti nalaze se organizacije različitih veličina koje u javno-privatnom dijalogu, pored vlasnika ili vlasnica, odnosno lica koja su ih osnovala, predstavljaju i zaduženi za pravne poslove,

5) Postoje situacije, najčešće kada se radi o nekoj vrsti poremećenih odnosa, kada država može da odlučuje o tim organizacijama direktno – na primer, donoseći odluku da im ograniči ili onemogući rad.

kao i drugi zaposleni, prirodnom svog posla izloženiji komunikaciji sa javnim sektorom – npr. računovodstvo ili službe zadužene za različite aspekte rada koji su predmet inspeksijskog nadzora ili su u njima stručni za javnu politiku koja se razmatra.

Organizacije privatnog sektora čiji upravni organi nisu na takvom nivou da mogu imati jednu od vodećih uloga u vođenju dijaloga sa javnim sektorom pružaju priliku da razviju i iskoriste jedan značajan resurs za jačanje sopstvenog kredibiliteta i reprezentativnosti.

Što se prirode organizacija privatnog sektora tiče, ključna razlika je između onih kojima je javno-privatni dijalog svakodnevicu i onih koji u tom dijalogu učestvuju samo sporadično. U organizacijama čije težište delovanja čini dijalog sa javnim sektorom, gotovo svi zaposleni su (ne računajući, naravno, administrativne, logističke i slične poslove) na jedan ili drugi način angažovani u javno-privatnom dijalogu.

Ono što je zajedničko i za privredne subjekte i za organizacije civilnog društva jeste da ih u javno-privatnom dijalogu samo izuzetno zastupaju predstavnici organa upravljanja (npr. skupština, upravni i nadzorni odbori). Ključnu ulogu u interakciji sa javnim sektorom imaju zaposleni u različitim sektorima preduzeća, odnosno u izvršnim kancelarijama i sekretarijatima organizacija civilnog društva. Ovo svakako nije posledica nedovoljnog vrednovanja značaja dijaloga sa javnim sektorom u organizacijama privatnog sektora; umesto toga, radi se o objektivno malom značaju upravnih tela u većini manjih privrednih organizacija i udruženja

građana. U slučajevima u kojima je uloga upravnih tela značajnija od samo formalne u upravljanju organizacijom, i njihovo učesće u dijalogu sa javnim sektorom je značajno izraženije.

Kako znamo koje su organizacije u privatnom sektoru reprezentativne?

Na strani privatnog sektora, uključujući i privredne i organizacije civilnog društva, gotovo da nema one koja ima neosporan legitimitet da predstavlja sve organizacije, odnosno pojedince zainteresovane za datu oblast. Najčešće ne postoji ni pravni okvir na bazi kojeg bi se ta reprezentativnost utvrdila. Izuzetak su učesnici u socijalnom dijalogu sindikata i poslodavaca, za koji postoje razrađena pravila utvrđivanja reprezentativnosti. Takođe, postoji i niz organizacija u kojima je članstvo obavezno za sve koji obavljaju određenu delatnost (npr. veći broj inženjerskih delatnosti, lekarska komora), pa one bez opasnosti od preterivanja mogu da kažu da članstvo čine svi predstavnici te profesije. Ipak, čak i za organizacije kod kojih postoji obavezno članstvo, iako na to pretenduju, teško da se može po automatizmu smatrati da imaju legitimitet da govore u ime svih svojih članova. Naime, sama obaveznost članstva dovodi u pitanje to koliko članstvo smatra da organizacija, u kojoj su po sili zakona, govori u njihovo ime i koliko bi ih ostalo u organizaciji dan nakon što bi se obaveznost ukinula. I mada odgovor na ovo pitanje teško da možemo saznati, sama činjenica da ono visi u vazduhu podriva legitimitet zasnovan na „univerzalnom članstvu“. Postoji i određen broj privrednih udruženja koja na dobrovoljnoj bazi okupljaju gotove sve firme u jednom sektoru. Međutim, ovde se najčešće radi o sektorima sa malim bro-

jem firmi – tako su proizvođači cementa u nekim zemljama primer industrije koja je u stanju da čitava stane iza jedne zajedničke organizacije.

Česte su situacije u kojima postoji više organizacija koje okupljaju članove iz istog sektora. Nekada je podela u članstvu objektivno uslovljena, npr. kada jedna organizacija okuplja mali broj velikih organizacije (na primer velike kompanije), dok druga u članstvu ima veći broj manjih. Ovo je u komparativnoj praksi čest slučaj kod organizacija koje okupljaju lokalne vlasti – jedna organizacija se pocepa na dve ili se na samom početku organski razviju dve organizacije – jednu koja zastupa interese velikih gradova i drugu koja okuplja varošice.

Česte su situacije kada se dve ili više organizacija takmiče za isto članstvo. U tim situacijama potencijalni članovi biraju organizaciju za koju veruju da će efikasnije štititi njihove interese, dok se neki (prevashodno velike firme) opredeljuju da budu u članstvu dve ili više organizacija, naročito kada različita udruženja sprovode različite aktivnosti koje su privrednom subjektu potencijalno značajne. Zbog svega ovoga, organizacije privatnog sektora imaju dve opcije, što se legitimiteta zastupanja tiče:

- a) da odustanu od pretenzije da predstavljaju sve subjekte određenog sektora, odnosno teritorije, i da svoj uticaj temelje na ekspertizi koju poseduju i snazi argumenata, odnosno na sposobnosti da obezbede podršku sa strane i dodatne resurse za sprovođenje svojih aktivnosti, čime ujedno potvrđuju širu podršku koju uživaju ili
- b) da svoj legitimitet zasnovan na članstvu iznova naglašavaju navođenjem broja članova (naročito onih koji su obnovili

članarinu za tekuću godinu, čime se potvrđuje njihova posvećenost organizaciji), broja zaposlenih lica kod određenih članica organizacije, iznos poreza koji članovi plaćaju državi i sl., te se na taj način argumentuje to što govore u ime celog sektora, npr. svih poljoprivrednika jedne opštine.

Pitanje legitimiteta je važno pre svega da bi se obezbedilo mesto za stolom u javno-privatnom dijalogu.

Naime, broj mesta za stolom u forumima u kojima se odigravaju odlučujuće konsultacije između javnog i privatnog sektora objektivno je ograničen, ne samo veličinom stola, već i time koliko ljudi može učestvovati, a da svako može dati optimalan doprinos. Oni koji dijalog organizuju u dobroj veri želeće da za stolom imaju najlegitimnije predstavnike svih sektora. Ukoliko reprezentativnost nije pravno uređena, tri vrste organizacija će imati najbolje šanse da dobiju poziv da zauzmu mesto za stolom: a) one koje su učestvovalе u prethodnim dijalozima, b) one od kojih se očekuje da podrže stav organizatora dijaloga i c) one koje su u medijima prepoznate kao legitimni predstavnici određenih interesa. Zato je kontinuitet učešća u javno-privatnom dijalogu ključan, budući da mesto za stolom danas povlači i velike šanse za mestom za stolom i sutra i prekosutra; i obrnuto – kada se mesto jednom izgubi, jako je teško ponovo ga dobiti. Uspeh u obezbeđivanju mesta za stolom u ključnim konsultacijama jeste jedno od najvažnijih postignuća za svaku organizaciju privatnog sektora koja želi da bude akter javno-privatnog dijaloga; međutim, oni koji su imali prilike da sede za tim stolom znaju da tada pravi izazovi tek počinju.

Ako smo uključeni u javno-privatni dijalog, a nismo nadležni da odlučujemo o njegovom ishodu, sva je prilika da smo deo privatnog sektora.

Kako nas ima puno, a mesta za stolom za kojim se vodi dijalog je malo, dobro bi bilo da nas predstavlja neko ko je u stanju da obezbedi mesto za tim stolom.

Još bolje ako je u stanju da, za stolom ili van njega, efikasno zaštiti naše interese. Legitimitet za predstavljanje interesa zainteresovanih strana se teško stiče i teško zadržava.

Ne moramo da budemo legitimni zastupnik interesa neke velike grupe subjekata da bismo imali mesto za stolom ako raspoložemo stručnim znanjima, poslednjim podacima o stanju na terenu ili stavovima javnog mnjenja ili grupe o kojoj se razgovara ili resursima za kampanju i pridobijanje šire podrške ili mogućnošću da pomognemo u realizaciji nekog prioriteta (npr. izrada softvera za pojedini segment eUprave). Kada nam ne daju mesto za stolom, a legitimni smo predstavnici interesa neke grupe, dijalog se može voditi i u parkovima, u medijima i na ulicama – društveni pokreti zbog toga i nastaju.

4.3 Ko su zainteresovane strane za JPD?

U *Malom rečniku javno-privatnog dijaloga*, s početka ovog *Vodiča*, stoji da su zainteresovane strane svi pojedinci, organizacije i grupe (formalne i neformalne) na koje određena inicijativa utiče. Prema jednom popularnom viđenju, zainteresovane stra-

ne (ili *stakeholderi*⁶, kako su često i kod nas nazivani) jesu svi oni koji, na primer, mogu da pomrse konce na reformi na kojoj se radi. Pozitivniji ugao gledanja na ovo pitanje jeste onaj prema kojem su zainteresovane strane svi oni koji imaju interes i uticaj i mogu doprineti da se reforma realizuje ili da se modifikuje, ubrza, uspori ili spreči. Tipične zainteresovane strane su državni organi, privredni subjekti i njihovi savezi, udruženja građana, sindikati, međunarodne organizacije i strane ambasade, obrazovne, verske i druge ustanove, političke stranke, sportski klubovi, pa i mediji.

Sa koliko subjekata javnih politika treba da računamo?

U zavisnosti od teme i faze javno-privatnog dijaloga, broj zainteresovanih strana može značajno da varira. Ako se zalažemo za promenu procedure odobravanja uvoza semena za potrebe istraživanja i ispitivanja, nećemo očekivati da arena javne politike bude prepuna različitih aktera. Naprotiv, možemo očekivati da u njoj budemo prilično usamljeni: poneki poljoprivredni fakultet, institut, neko odeljenje u nadležnom ministarstvu. Ali ako se upustimo u inicijativu da se promeni minimalna cena rada, možemo da računamo na to da će krug aktera javnih politika narasti do nivoa da će biti jako teško sagledati ga – poslodavci, sindikati, mediji, političke stranke, stručne i naučne organizacije, državni organi nadležni za privredu, radno-pravne odnose, socijalna i mnoga druga pitanja, udruženja građana i građanki.

Neke teme su po prirodi od nacionalnog značaja, dok su druge lokalnog, pa će i broj

⁶) Od engl. stakeholders – lica koja imaju poseban interes u nekoj stvari, a najčešće poslovnom poduhvatu.

aktera javnih politika zavisiti od toga. Međutim, nekada kao jedini način da realizujete svoju lokalnu inicijativu preostaje da je podignete na nacionalni nivo. To nije lako, ali ne samo da je moguće, već se dešava svakoga dana. Izveštavanje nacionalnih medija o višestrukome povećanju lokalnih poreza u jednoj opštini i izveštaj međunarodne organizacije o postupanju sa Romima pokazuju da tema može biti lokalna, ali akteri javnih politika mogu biti nacionalni, pa i globalni.

Pored teme, **faza javno-privatnog dijaloga odlučujuće opredeljuje broj aktera javno-privatnog dijaloga.** Na početku ta tema interesuje možda samo nas. Možda nećemo imati nijednog saveznika, pa ni suparnika, kako bismo znali da makar neko obraća pažnju na to za šta se zalažemo. Mnoge zainteresovane strane će se držati potpuno pasivno dokle god ne dovedemo inicijativu do toga da bude iole ozbiljno razmotrena; neke druge se ni tada neće uključiti, računajući da ih naša inicijativa ne dotiče. Kako budemo uspevali da napredujemo sa promocijom naše inicijative, tako će na terenu ove inicijative postajati sve veća gužva. Neki će se uključiti samo da bi bili obavešteni, drugi da pokušaju da nas usmere u pravcu koji njima odgovara, treći da nas ometu, jer im ne odgovara da naša organizacija uspe i poveća svoj uticaj, šta god bilo predmet inicijative.

Veliki broj organizacija se aktivira tek kada dođe do toga da je izrađen nacrt propisa, kada je najčešće kasno da se mnogo toga promeni; nažalost, veliki je broj i onih koji se aktiviraju tek kada propis bude usvojen ili, čak, tek kada dođe vreme za početak primene. Za njih bi trebalo da bude kasno da na bilo šta mogu da utiču – i najčešće to

tako i jeste. Ali autori ovog *Vodiča* svedoci su da je bilo situacija da se propis naknadno izmeni nekoliko nedelja nakon što je, posle široke javne rasprave donet – na insistiranje samo jedne uticajne zainteresovane strane. Kada se radi o javnim politikama, nikada nema apsolutnog kraja njihovom kreiranju.

Ali ako nismo dovoljno moćni da izdejtujemo urgentnu promenu propisa i kada se nismo potrudili da se uključimo u proces njegovog donošenja, **potrebno je da pažljivo pratimo sve inicijative koje bi mogle da imaju uticaja na naš položaj ili da se udružimo sa drugim organizacijama koje imaju interese slične našim** da ne bismo strepeli od svakog novog broja *Službenog glasnika*.

Da li su akteri javno-privatnog dijaloga isto što i interesne grupe?

Nisu. **Interesne grupe** su pojedinci i organizacije koje imaju jasno definisani zajednički interes i organizovano rade na njegovom promovisanju. Akteri javnih politika su i organizacije javnog sektora, koje po definiciji ne bi trebalo da zastupaju partikularne interese. Neki drugi akteri javnih politika, kao što su mediji, mogu mesecima pratiti određenu temu i izveštavati o njoj, a da nemaju nikakav interes da li će ishod JPD biti povoljan za jednu ili drugu stranu. Udruženja građana se, recimo, intenzivno uključuju u javno-privatni dijalog na temu potrebe usvajanja strategije izgradnje nuklearnih elektrana. Njihovo učešće, međutim, može biti bez ikakve preferencije za određeno rešenje, već usmereno samo na to pomogne da se odluka donese uz poštovanje svih demokratskih procedura, uz široku uključenost javnosti i uz poznavanje svih relevantnih činjenica.

Da li je postojanje interesnih grupa anomalija koju treba iskoreniti koliko je moguće?

Interesne grupe se organizuju i udružuju resurse da bi zastupale javne politike koje idu u korist članicama takve grupe. Pa ipak, njihovo postojanje nije samo po sebi loše. Dokle god sve interesne grupe i drugi akteri javnih politika mogu da iznesu i obrazlože svoje stavove i dok oni koji odluke donose to čine ne potpadajući pod nezakoniti i neprimeren uticaj interesnih grupa, njihovo postojanje je korisno, budući da pomažu da se artikuliše i čuje jedno viđenje problema i jedno moguće rešenje. Preduslov za to je da **interesne grupe na transparentan način predstavljaju svoje pozicije i načine na koje ih zastupaju, kao i da je u svakom trenutku jasno ko čini te grupe.**

Na čitavom društvu je da obezbedi da predlozi svih relevantnih aktera budu sa dužnom pažnjom saslušani i da se odluke donose na osnovu ocene šta je u opštem interesu. Teorija pluralizma počiva na tome da opšti interes treba tražiti upravo na preseku pojedinačnih, grupnih, odnosno partikularnih interesa, i da i nema nekog metafizičkog opšteg interesa koji bi postojao nezavisno od interesa pojedinačnih društvenih grupa⁷.

Akteri i potencijalni akteri JPD

Krug aktera JPD ni izbliza ne obuhvate sve one koji treba da nam budu u fokusu. Neće se daleko odmaći ako se zaborave potencijalni akteri JPD. Potencijalni akteri JPD su sve zainteresovane strane koje u datom trenutku: imaju uticaja, ali ne prepoznaju interes za bavljenje određenim pitanjem ili

imaju interes, ali nemaju snagu da utiču na tok i ishod dijaloga.

Obe ove kategorije potencijalnih aktera koje su jednog dana potpuno pasivne što se tiče pitanja kojim se bavimo, već sutra mogu to pitanje prepoznati kao prioritet, odnosno mobilizovati resurse kojima će obezbediti da odlučujuće utiču na dalji tok JPD. Loša vest je da se ovi procesi pasivizacije i aktivizacije aktera neprestano odvijaju, često na način koji ometa naše planove; dobra vest je da postoji mnogo toga što možemo uraditi da te procese usmeravamo na način koji će olakšati ili ubrzati sprovođenje reforme za koju se zalažemo.

Ko su ključni akteri javnih politika?

Uopšteno govoreći, razlikujemo tri grupe učesnika u javno-privatnom dijalogu, prema tome koliko intenzivno učestvuju u njemu. U prvoj grupi su one **organizacije koje postoje zbog učešća u formiranju javnih politika.** Većina državnih organa, interesne grupe, nevladine organizacije koje su osnovane da bi uticale na formiranje javnih politika i istraživačke organizacije koje se njima dominantno bave – one žive (za) javno-privatni dijalog.

U drugoj grupi su **organizacije kojima javne politike nisu primarni fokus, ali jesu bitan segment rada.** Sindikati se bave javnim politikama ne samo u pauzama prikupljanja sredstava za pomoć članovima u nevolji; privredna udruženja se javnim politikama bave u većoj ili manjoj meri, ali gotovo nikad im one nisu jedina briga, s obzirom na to da sprovede i filantropske aktivnosti.

U trećoj grupi su **organizacije koje se ne bave javnim politikama, sem kada se te politike**

7) Videti Robert Dahl, *Who Governs?* za diskusiju o tome kako ključna uloga vlasti treba da bude medijacija između različitih (interesnih) grupa koje se nadmeću za uticaj u domenu javnih politika.

odnose neposredno na njih. Tako će se univerziteti uključiti u javno–privatni dijalog o zakonu o visokom školstvu i u malo koji drugi dijalog. Crkva će se odrediti o nacrtu zakona o verskim zajednicama, uključiti u dijalog o mestu veronauke u školama i možda još poneko

pitanje. Lovačka udruženja se neće uključivati u dijalog ako se neposredno ne tiče lovstva. Mnogo je organizacija koje gledaju svoja posla, a javnim politikama se bave samo kada njihova tema dođe na dnevni red, što može da bude samo jednom godišnje, pa i ređe⁸.

8) Postoje i pozitivni izuzeci od pravila, poput Društva za zaštitu i proučavanje ptica Srbije (DZPPS) koje je više puta alarmiralo širu javnost o zagađenju određenih područja u Srbiji i uključilo se u javno–privatni dijalog o zaštiti životne sredine. Vidi više: <https://javnozagovaranje.bos.rs/partneri/show/14/drustvo-za-zastitu-i-proucavanje-ptica-srbije.html>

5 Okvir za bavljenje JPD

5.1 Pravni okvir

Pojam *javno-privatni dijalog* nije definisan u propisima u Srbiji, ali se na njega odnose propisi koji uređuju učešće ciljnih grupa i zainteresovanih strana u procesu planiranja i izrade, donošenja i praćenja sprovođenja javnih politika i propisa na svim nivoima vlasti. Postojeće odredbe propisa i dokumenata javnih politika, kojima se uređuje ova oblast, potrebno je dodatno nadgrađivati i usavršavati.

Sprovođenje javno-privatnog dijaloga u Republici Srbiji, neposredno je u vezi sa učešćem ciljnih grupa i zainteresovanih strana u procesu planiranja i izrade, donošenja i praćenja sprovođenja javnih politika i propisa na svim nivoima vlasti. Samim tim, na sve koji učestvuju u javno-privatnom dijalogu primenjuju se odredbe propisa i dokumenata javnih politika, kojima se uređuje navedena oblast, iako pojam *javno-privatni dijalog*, nigde nije definisan. Kada je reč o strateškim dokumentima u ovoj oblasti,

*Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji*⁹, *Strategija regulatorne reforme i unapređenje upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine*¹⁰ i *Akcioni plan za sprovođenje partnerstva za otvorenu upravu*¹¹, oni predstavljaju najznačajnija DJP za uspostavljanje mehanizma javno-privatnog dijaloga, koji je (u svakom slučaju) potrebno dodatno nadgrađivati i usavršavati.

Najznačajnije strateška dokumenta za utvrđivanje aktivnosti koje predstavljaju osnov za uspostavljanje mehanizma javno-privatnog dijaloga jesu:

- **Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji**¹²,
- **Strategija regulatorne reforme i unapređenje upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine**¹³ i
- **Akcioni plan za sprovođenje partnerstva za otvorenu upravu**¹⁴.

9) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/9/1/reg>

10) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg>

11) <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/?script=lat>

12) „Službeni glasnik RS”, br. 9/2014, 42-2014, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2014/9/1/reg>

13) „Službeni glasnik RS”, br. 8-2016, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2016/8/1/reg>

14) „Službeni glasnik RS”, br. 105/2018, dostupno na: <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/partnerstvo-za-otvorenu-upravu-akcioni-plan-2018-2020/?script=lat>

U nastavku teksta biće predstavljeni najznačajniji propisi za oblast javno-privatnog dijaloga, u skladu sa njihovom pravnom hierarhijom.

Najznačajniji propisi za JPD

Ustav Republike Srbije¹⁵ u članu 53 propisuje sledeće: „građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije“. Navedena odredba, iz koje pravnu snagu „crpe“ svi ostali propisi koje ćemo u nastavku teksta navesti, nedvosmisleno ukazuje da je **svim građanima i građankama Republike Srbije, pod jednakim uslovima omogućeno upravljanje javnim poslovima**. To podrazumeva i ravnopravno učešće u svim vidovima komunikacije (dijaloga) sa institucijama javne vlasti, bez obzira da li se radi o republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou.

Zakon o Vladi¹⁶, pored ostalog, propisuje da **zainteresovana javnost ima pravo i mogućnost da izvrši „uvid“ u rad Vlade** kao nosioca izvršne vlasti u Republici Srbiji, u skladu sa zakonom kojim se uređuje slobodan pristup informacijama od javnog značaja. Učesnicima u javno-privatnom dijalogu od značaja su i **članovi 42–46 ovog zakona koji daju putokaz kroz različite vrste odluka koje usvaja Vlada**. Ti članovi propisuju da Vlada: uredbama (podzakonskim aktima) podrobnije razrađuje odnose uređene zakonom, u skladu sa svrhom i ciljem zakona. *Poslovnikom o radu Vlade* propisuje uređenje, način

rada i odlučivanje unutar nje (član 42); donosi odluke o osnivanju javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija, preduzimanju mera i uređenju dr. pitanja od opšteg značaja za koje je zakonima i uredbama propisana njena nadležnost (član 43); usvaja memorandum o budžetu, koji sadrži osnovne ciljeve politike javnih finansija i makroekonomske politike (član 44); deklaracijom izražava stav Vlade o nekom pitanju (član 45); objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“ uredbе, odluke, poslovnik, memorandum o budžetu i rešenja. Ostali akti Vlade i predsednika Vlade mogu se objaviti u „Službenom glasniku Republike Srbije“ ako je to ovim zakonom ili drugim propisom određeno ili ako tako pri njihovom donošenju odluči Vlada (član 46).

Praćenjem dinamike usvajanja ovih propisa, zainteresovani subjekti imaju jasniju „sliku“ o tome da li se u konkretnoj oblasti izvršavaju odredbe usvojenih zakona, odnosno, da li nadležni organi u donošenju podzakonskih akata postupaju u skladu sa propisanim rokovima, koji su po pravilu utvrđeni u poglavlju ili članu zakona pod nazivom „prelazne i završne odredbe“.

Poslovnik Vlade¹⁷ (u daljem tekstu: *Poslovnik*), predstavlja propis kojim se detaljno reguliše uređenje, rad i način odlučivanja unutar Vlade kao glavnog nosioca izvršne vlasti u Republici Srbiji. Najznačajnije odredbe Poslovnika u vezi sa sprovođenjem javno-privatnog dijaloga tiču se **definisanja postupka**

15) „Službeni glasnik RS“, br. 98-2006-3 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ustav/2006/98/1/reg>

16) „Službeni glasnik RS“, br. 55-2005, dostupno na: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/55/1/reg>

17) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva%20poslovnik/2006/61/1/reg>

i propisivanja uslova za sprovođenje javne rasprave, u pogledu **zakona** kojima se bitno menja uređenje nekog pitanja, ili se uređuje pitanje od posebnog značaja za javnost. Ovaj propis je dobar putokaz kroz lavirant procesa javnih rasprava, jer se neuporedivo ređe menja u odnosu na mnoge posebne (neretko i sistemske) zakone.

Zakon o državnoj upravi¹⁸ na najopštiji način uređuje:

- učešće zainteresovane javnosti u pripremi nacrtu zakona, drugih propisa i akata,
- kao i obaveze organa javne vlasti u pogledu obaveštavanja javnosti o sprovođenju propisanih aktivnosti putem svojih internet prezentacija, odnosno Portala eUprave.

Zainteresovanim subjektima je preporučeno da se informišu putem internet prezentacija pojedinačnih državnih organa i organizacija koji su nadležni za izradu konkretnih propisa i dokumenata javnih politika, odnosno veb-stranica Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) i relevantnog dela izvršne vlasti nadležnog za koordinaciju saradnje sa civilnim društvom (trenutno sektor u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog)¹⁹.

Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije²⁰ detaljno su uređena pitanja u vezi sa učešćem zainteresovanih strana i cilj-

nih grupa u konsultativnom procesu. Zakon propisuje obavezu sprovođenja konsultacija u postupku izrade analize koja prethodi planiranju, formulisanju i usvajanju dokumenata javnih politika i propisa (*ex ante* analize efekata propisa). To je analiza kojom se sagledavaju promene koje treba postići usvajanjem neke javne politike, koji su potrebni elementi politike da bi se postigli željeni ciljevi itd. Ovaj zakon je važan i jer detaljnije uređuje sprovođenja javne rasprave u pripremi dokumenata javne politike (DJP).

Najznačajniji podzakonski akt Vlade kojim se detaljnije uređuju odredbe ovog zakona jeste **Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika**²¹, u kojoj je posebna pažnja posvećena odredbama o utvrđivanju ciljnih grupa i drugih zainteresovanih strana, procesu i „metodama konsultacija“ koje se od strane organa javne uprave primenjuju, odnosno obavezi izrade i objavljivanja izveštaja o navedenim aktivnostima, koje podrazumevaju i obavezu izrade izveštaja o sprovedenim javnim raspravama za predloge DJP. Naročito je važno istaći da je ovom uredbom precizno definisana razlika između **konsultacija i javne rasprave** kao dve različite faze procesa (član 39). **Konsultacije bi trebalo da**

18) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2005/79/1/reg>

19) S obzirom na činjenicu da je Portal e-Uprava trenutno u fazi rekonstrukcije, javnost je uskraćena za veliki broj informacija o navedenim pitanjima. U 2021. godini se planira „puštanje u produkciju“ posebnog odeljka pod nazivom „e-konsultacije“ preko koga će se odvijati celokupan konsultativni proces (objavljivanje početka rada na propisu/dokumentu javne politike, poziv za učešće svim zainteresovanim stranama, formiranje radne grupe, objavljivanje svih ostalih važnih informacija u vezi sa tehnikama i načinom na koji se ovaj proces sprovodi).

20) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/30/1/reg>

21) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2019/8/9/reg>

se odvijaju na početku utvrđivanja javne politike i izrade nacrta dokumenta javne politike. Za razliku od toga, **javna rasprava se odvija neposredno pre usvajanja DJP** kako bi obavestila one na koje se odnose mere javne politike i omogućila prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu i blagovremenu pripremu za sprovođenje. Kada bi se u praksi primenjivala ova razlika, zainteresovanoj javnosti bi bilo ostavljeno mnogo više prostora i načina da pravovremeno reaguje i utiče na sadržinu dokumenata koji su u izradi. Sa druge strane, predlagačima propisa i DJP, nametnut je dodatni „pritisak“ u pogledu obaveznog ostvarivanja saradnje u svim fazama koje prethode usvajanju navedenih akata.

Pored navedenih propisa kojima se regulišu procesi i mehanizmi učešća u javno–privatnom dijalogu, važno je upoznati se i sa zakonima kojima se uređuje status organizacija civilnog društva, kao najznačajnijih subjekata, učesnika u javno–privatnom dijalogu. Ove organizacije predstavljaju pokretačku snagu i „primarni motor“ dijaloga i neuporedivo su efikasnije u poređenju sa pojedincima (fizičkim licima), koji se uzdaju isključivo u sopstvene snage i sposobnosti. Njihovo angažovanje je veoma poželjno u procesu usvajanja politika u oblastima obrazovanja, kulture, nauke i umetnosti, ali i drugim oblastima za koje se osnivaju.

Zakon o udruženjima²², koji je u našoj zemlji prvi put usvojen 2009. godine, predstavlja „krovni“ propis kada je reč o osnivanju, organizovanju i delovanju organizacija civil-

nog društva (u daljem tekstu: OCD). Ovim zakonom udruženja su definisana kao dobrovoljni oblici organizovanja više fizičkih ili pravnih lica, čiji je zadatak da unaprede određeni zajednički ili opšti cilj, odnosno interes, koji nisu zabranjeni ustavom ili zakonom. U udruženja spadaju i formalno registrovane organizacije i neformalna udruženja koja nemaju svojstva pravnog lica. Građani i građanke mogu ih pokrenuti radi ostvarivanja šarenolikih interesa i ciljeva, od druženja među onima koji vole biciklizam, zaštite prava osoba obolelih od retkih bolesti, do organizacija koje se bave zaštitom opštih načela, poput vladavine prava, i pružanjem besplatne pomoći građanima i građankama i stranim državljanima čija su prava ugrožena. Iskustva iz međunarodne prakse pokazuju da članovi i članice udruženja, koji se i kontinuirano usavršavaju i pažljivo osmišljavaju strategiju rada udruživanja, postižu najbolje rezultate i na najefikasniji način utiču na one koji odlučuju.

Zakonom o zadužbinama i fondacijama²³, propisano je da su zadužbine i fondacije pravna lica koja ostvaruju opštekorisne ciljeve i usmerena su na određeni krug lica koja pripadaju određenoj profesiji, nacionalnoj, jezičkoj, kulturnoj i verskoj grupi, polu ili rodu, odnosno na lica koja žive na određenom području.

I udruženja građana i građanki, i zadužbine i fondacije spadaju u nedobitne nevladine organizacije, tj. ne mogu da ostvaruju profit. Dozvoljeno im je da se bave nekom privrednom delatnošću, sve dok tako ostvareni „profit“ koriste kao dodatna sredstva za obavlja-

22) <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/51/6/reg>

23) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2010/88/15/reg>

nje svoje osnovne (neprofitne) delatnosti. Uključivanje ovog tipa organizacija delimično je uređeno i **Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa.**

5.2 Institucionalni okvir

Odredbe navedenih zakona obavezujuće su za sve organe javne uprave koji u svom radu kreiraju javne politike, bez obzira da li se radi o republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou. Međutim, svima njima je potrebno unapređenje institucionalnih kapaciteta u cilju nesmetanog i kontinuiranog sprovođenja propisanih procesa (konsultacija, javnih rasprava, analiza itd.). Pored toga, potrebno je da se i svi koji zastupaju zainteresovane subjekte edukuju i informišu o najefikasnijem načinu za ostvarivanje svojih ciljeva, kao i da se učešćem u zajedničkim aktivnostima sa nadležnim licima iz javne uprave, u neposrednoj komunikaciji „upoznaju” sa načinom na koji pojedini organi i organizacije obavljaju poslove za koje su zaduženi. S tim u vezi, ukratko će biti predstavljeni organi javne uprave koji u pogledu javno-privatnog dijaloga, imaju nešto „šire” utvrđene nadležnosti.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog osnovano je nakon održanih pralamentarnih izbora 2020. godine. Jedan deo nadležnosti ovog ministarstva, koji je od posebnog značaja za sprovođenje javno-privatnog dijaloga, preuzet je od Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom²⁵, čime je nastavljen kontinuitet u radu na unapređenju saradnje između civilnog sektora i

	Zadužbina	Fondacija
Osnovna imovina neophodna za osnivanje	Minimalni iznos od 30.000 evra u dinarskoj protivrednosti	Nije potrebna nikakva osnovna imovina
Cilj osnivanja	I za ostvarivanje opštekorisnog i privatnog cilja	Samo za ostvarivanje opštekorisnog cilja
Pravni osnov za osnivanje	Aktom o osnivanju, ugovorom o osnivanju, kao i zaveštanjem (mortis causa)	Samo aktom o osnivanju, ugovorom o osnivanju

Tabela br. 1: Razlika između zadužbina i fondacija²⁴

institucija javne vlasti. Važno je napomenuti, da je ovo ministarstvo zaduženo za pripremu propisa, kao i pripremu i sprovođenje strateških dokumenata kojima se uređuje položaj udruženja i drugih organizacija civilnog društva. Pored toga, uloga ministarstva je i sprovođenje dijaloga sa civilnim društvom o pitanjima od zajedničkog interesa, a čiji je krajnji cilj da unapredi saradnju na relaciji javni – privatni – civilni sektor.

Republički sekretarijat za javne politike²⁶ (u daljem tekstu: RSJP), osnovan je 2014. godine usvajanjem *Zakona o ministarstvima* („Službeni glasnik RS”, br. 44/14, 14/15, 54/15, 96/15 - dr. zakon i 62/17). Uloga RSJP jeste:

- podrška pri utvrđivanju prioriteta Vlade u realizaciji strateških ciljeva, kao i praćenje rezultata ostvarivanja ciljeva i koordinacija sprovođenja pojedinih javnih politika;
- analitička podrška planiranju strateških ciljeva i praćenju efekata javnih politika Vlade;
- podrška održanju kvaliteta javnih politika i propisa uz pomoć mehanizma ocene kvali-

24) https://www.divac.com/upload/document/upustvo_za_osnivanje_fondacija_i_zadubina.pdf

25) Čl. 12, 41 i 42 Zakona o ministarstvima https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_ministarstvima.html

26) <https://RSJP.gov.rs/cir/>

teta analiza efekata javnih politika i propisa na privredu i građane;

- obrada i podnošenje Vladi na razmatranje inicijativa privrede i građana i građanki za rešavanje problema u primeni nepotrebnih ili neefikasnih propisa. Jedan od aktuelnih reformskih procesa za „ojačavanje“ institucionalnog okvira za javno-privatni dijalog predstavlja i *Program pojednostavljenje administrativnih postupaka i regulative „e-PAPIR“*²⁷, u koji su, pored mnogobrojnih organa javne vlasti, uključeni i mnogi privredni subjekti;
- kontinuirano sprovođenje regulatorne reforme u cilju pojednostavljenja regulatornog okvira i ukidanja nepotrebnih administrativnih procedura.

Takođe, RSJP obavlja „kontrolnu ulogu“ tako što prati i ocenjuje kvalitet analize efekata propisa i dokumenata javnih politika i (ne)sprovedenog konsultativnog procesa, odnosno javne rasprave. Zbog svih ovih stručnih poslova koje RSJP obavlja, potreban je kontinuirani dijalog sa predstavnicima građana i građanki, privrede i organizacija civilnog sektora, u pogledu izmene neefikasnih propisa i dokumenata javnih politika na republičkom nivou.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave²⁸ jeste ministarstvo u čijoj je nadležnosti usvajanje propisa koji se odnose na neposredno ostvarivanje učešća zainteresovane javnosti u javno-privatnom dijalogu (*Zakon o državnoj upravi, Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi zakona, drugih propisa i akata*²⁹). Pored toga, ovo ministarstvo je zaduženo za

izradu *Akcionog plana za sprovođenje Partnerstva za otvorenu upravu*³⁰ koji je značajan za veliki broj građanskih udruženja, jer sistematizuje obaveze koje se tiču: učešća građana i građanki u javnim politikama, garantovanja pristupa informacijama koje vlast poseduje, digitalizaciju i proaktivnu dostupnost podataka (tzv. otvoreni podaci), posebno javnost podataka o trošenju sredstava iz budžeta itd.

5.3 Prvo sistemsko uređenje javno-privatnog dijaloga u Srbiji

Istorijski gledano, država i privreda su na suprotstavljenim stranama u Srbiji. S obzirom na dugogodišnju socijalističku ideologiju, privatno vlasništvo i kapital dugi niz godina nisu imali podršku vlasti i društva, te svaki vid interesa privatnog kapitala i u novijoj istoriji nije imao podršku. Sa promenama, koje su postepeno liberalizovale ekonomiju Srbije, došlo je do postepenog uvođenja privatnog vlasništva, a potom i koncepta dijaloga privatnog i javnog sektora.

Nekoliko poslednjih istraživanja koje je sproveo NALED pokazuju da poverenje između javnog i privatnog sektora i dalje nije na zadovoljavajućem nivou i očigledno nije obostrano, te i ako postoji veće poverenje države u privatni sektor, privatni sektor uglavnom nema poverenje u državu. Istraživanje iz 2020. godine, koje je IPSOS sproveo za potrebe NALED-a, pokazuje da iako neki mehanizmi postoje, privreda često nije zadovoljna dijalogom sa državom, dok država ovaj odnos vidi pozitivnije. Upravo zbog nedostatka poverenja, brojni su pokušaji kreiranja mehanizama koji će uticati na unapređenje komunikacije i saradnje. U

27) <https://www.epapir.RSJP.gov.rs/>

28) <http://mduls.gov.rs/>

29) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2019/51/5/reg>

30) <http://mduls.gov.rs/reforma-javne-uprave/unapredjenje-transparentnosti-uprave/partnerstvo-za-otvorenu-upravu/> i <https://ogp.rs/o-pou/#pou-vodic>

Srbiji je konsultativni proces između privatnog i javnog sektora za kreiranje povoljnog poslovnog okruženja započeo najpre formiranjem tripartitnog Socijalno-ekonomskog saveta 2001. godine, na osnovu sporazuma Vlade sa sindikatima i Unijom poslodavaca, dok je njegova uloga precizirana *Zakonom o socijalno-ekonomskom savetu*. Ovaj Savet je imao značajnu ulogu u pregovorima o visini minimalne cene rada i drugih pitanja od značaja za odnos poslodavaca i zaposlenih. Na krilima započetog dijaloga, a sa ciljem da dijalog bude sveobuhvatniji, formiran je i Savet za regulatornu reformu 2003. godine. Savet je obrazovan sa zadatkom da, između ostalog, daje prethodna mišljenja nadležnim odborima Vlade o tome da li obrazloženja nacrtu zakona, drugih propisa i opštih akata i predloga akata koje donosi Vlada treba da sadrže analizu efekata i, ako treba, da li analiza efekata sadrži sva potrebna objašnjenja. Kasnije, usvajanjem preporuka za transparentniji i inkluzivniji zakonodavni proces, izmenama i dopunama *Poslovnika Vlade*, obaveza dijaloga uključena je i u propise.

U Srbiji su postojale ili i dalje postoje različite organizacione forme javno-privatnog dijaloga:

- Socijalno-ekonomski savet,
- Savet za mala i srednja preduzeća, preduzetništvo i konkurentnost,
- Savet za regulatornu reformu,
- Savet za konkurentnost Srbije,
- Nacionalni konvent o Evropskoj uniji – NKEU,
- Koordinaciono telo i Stručna grupa za suzbijanje sive ekonomije,
- Zajednička grupa za unapređenje pozicije Republike Srbije na listi Svetske banke *Doing Business*,
- Koordinaciona komisija za inspeksijski nadzor,
- Ekonomski kokus u Narodnoj skupštini Srbije,
- Privredni saveti, na lokalnom nivou.

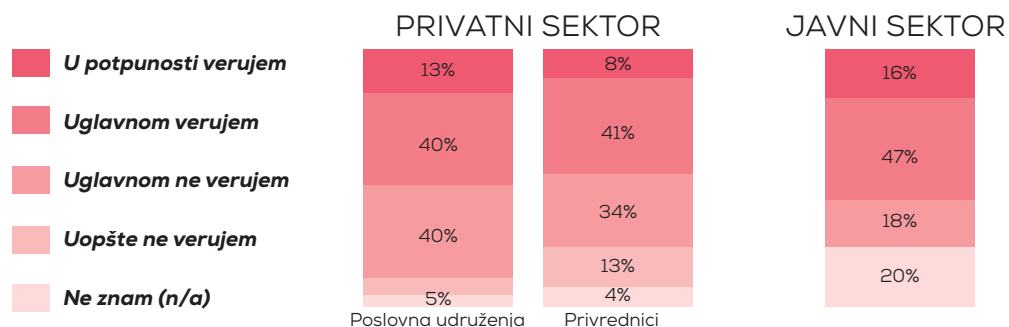
Postoje i mnoga sektorska koordinaciona tela, koja funkcionišu sa različitim uspehom:

- Koordinacioni savet za eUpravu,
- Koordinaciono telo za digitalizaciju u zdravstvenom sistemu Republike Srbije,
- Koordinacioni savet za razvoj poljoprivrede, itd.

Primer dobre prakse je Koordinaciono telo i Stručna grupa za suzbijanje sive ekonomije i usvajanje Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije.

NALED i društveno odgovorne kompanije, najveći poslodavci i poreski obveznici u Srbiji, formirali su u aprilu 2014. godine Savez za fer konkurenciju. Osnivači Saveza su bili lideri i liderke 15 kompanija, koje plaćaju više od 350 miliona evra poreza godišnje i zapošljavaju više od 17.000 radnika. Cilj Saveza je bio da pomogne Vladi u definisanju i sprovođenju konkretnih mera i politika za uspostavljanje fer konkurencije i suzbijanje sive ekonomije, ali i kreiranje i jačanje svesti šire i stručne javnosti o uzrocima i posledicama nelegalnog poslovanja i trgovine. Na inicijativu Saveza za fer konkurenciju, Vlada Republike Srbije je obrazovala Koordinaciono telo za usmeravanje aktivnosti na suzbijanju sive ekonomije čiji je zadatak bio da koordinira rad organa državne uprave i usmerava njihove aktivnosti na pripremi i implementaciji Nacionalnog programa za suzbijanje sive ekonomije. Izabrana lica Saveza za fer konkurenciju imenovana su i za članove Koordinacionog tela. Vlada Republike Srbije je na sednici održanoj 17. decembra 2015. godine, usvojila zajednički strateški dokument Vlade i privrede i usvojila Nacionalni program za suzbijanje sive ekonomije, sa osnovnim ciljem da se smanji učešće sive ekonomije u BDP-u Republike Srbije.

U kojoj meri verujete da javni sektor učestvuje u javno-privatnom dijalogu sa namerom da unapredi uslove poslovanja u skladu sa potrebama privrede? U kojoj meri imate poverenja da predstavnici privrede učestvuju u javno-privatnom dijalogu vodeći računa o javnom interesu?



Grafik br. 7: Međusobno poverenje javnog i privatnog sektora kada je JPD u pitanju

Do sada su se kao primeri dobre prakse pokazale **zajedničke radne grupe**. Na primer, zajednička radna grupa za unapređenje pozicije Srbije na listi za ocenu lakoće poslovanja (engl. *Doing Business*) osnovana je 20. decembra 2014. godine. U procesu izrade *Akcionog plana za unapređenje pozicije Srbije na listi Svetske banke* privredu su predstavljali svi zainteresovani da daju komentare i predloge za unapređenje u svakoj od 10 oblasti koje ocenjuje Svetska banka. U pripremi akcionog plana podjednaku ulogu su imali privreda i Vlada (predstavnici i predstavnice ministarstava koji učestvuju u pojedinim segmentima izrade *Akcionog plana*). Stručnu i tehničku pomoć u koordinaciji aktivnosti i pripremi finalnih dokumenata pružao je Republički sekretarijat za javne politike. Ovakav pristup omogućio je donosiocima odluka da, uz potpunu koordinaciju sa privredom i poslovnim asocijacijama, unaprede uslove poslovanja i poziciju Srbije na listi Svetske banke, utičući paralelno na izmenu regulative, ali i bolje sprovođenje propisa u praksi. Prvi rezultati već su bili vidljivi u godišnjem izveštaju Svetske banke za

2016. godinu o lakoći poslovanja, gde je Srbija zauzela 59. mesto od 189. zemalja, u odnosu na 2015. godinu kada je zauzimala 91. mesto. Sve navedene organizacione forme javno-privatnog dijaloga omogućavaju da se i dalje uspešno sprovode reforme i one doprinose značajnim rezultatima u svojim oblastima dijaloga, ali u takve oblike dijaloga nije uključen dovoljan broj lica iz privrede, ili privreda ne prepoznaje sveobuhvatne i transparentne mehanizme učešća. Istraživanje iz 2020. godine, koje je IPSOS sproveo za potrebe NALED-a pokazuje da, iako neki mehanizmi postoje, privreda često nije zadovoljna dijalogom sa državom, dok država ovaj odnos vidi u boljem svetlu. Privreda (49%) i poslovna udruženja (53%) „uglavnom veruju“ da javni sektor učestvuje u dijalogu sa namerom da unapredi uslove poslovanja u skladu sa potrebama privrede, u isto vreme 63% anketiranih iz javnog sektora „ima poverenje“ da će, zastupajući privredu, svi koji istupaju ispred nje, učestvovati u dijalogu vodeći računa o javnom interesu.

6 Najčešći oblici JPD

6.1 Radne grupe

Učešće predstavnika zainteresovane javnosti u radu **radne grupe formirane s ciljem da se izmene propisi ili dokumenta javne politike** uređeno je Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije. U njemu je propisano da nadležni predlagač – na sopstvenu inicijativu ili na predlog organa državne uprave zaduženog za koordinaciju javnih politika (RSJP) – u proces izrade navedenih dokumenata može da uključi predstavnike ciljnih grupa i zainteresovanih strana. Pored ovog tipa radnih grupa, postoje i trajnije radne grupe koje se bave rešavanjem nekog pitanja kroz dugoročniju saradnju, kao što je bio primer Koordinacionog tela i Stručne grupe za suzbijanje sive ekonomije.

Važno je znati da obrazovanje radne grupe i učešće u radu predstavnika zainteresovane javnosti **ne predstavlja obavezu**. Takođe, ovakav oblik rada i odlučivanja ne može se smatrati oblikom sprovođenja javno-privatnog dijaloga, jer se u okviru rada u radnoj grupi, interno odlučuje o primeni različitih oblika i tehnika konsultacija, koje će biti razmatrane u nastavku ovog priručnika. To svakako ne znači da predstavnici zainteresovane javnosti, svojim angažovanjem u pogledu podnošenja inicijative prethodno navedenim

institucijama, ne treba da izraze zainteresovanost za učešće u donošenju odluka u okviru oblasti za koje su stručni. Praksa pokazuje da su nadležne institucije „spremnije“ da razgovaraju i razmenjuju stručna mišljenja sa organizacijama i udruženjima koje svoju inicijativu za učešće u radnoj grupi zasnivaju na konkretnim rezultatima rada u predmetnoj oblasti. Takve organizacije obično imaju prednost u odnosu na neaktivne organizacije, bez prethodnog „minulog rada“, koje se tek periodično pojavljuju na sceni sa ovakvim i sličnim zahtevima.

Formiranje radne grupe, kao i **podjednak tretman i status svih imenovanih članova i članica (bez obzira da li su predstavnici zainteresovane javnosti ili organa javne uprave), u pogledu prava, obaveza i odgovornosti, treba da bude primer dobre prakse u sprovođenju javno-privatnog dijaloga**. Ovo naročito dolazi do izražaja kada je u pitanju izrada propisa i dokumenata javnih politika (DJP) kod kojih je:

- a) učešće predstavnika zainteresovanih subjekata propisano zakonom (npr. učešće reprezentativnih sindikata i unije poslodavaca),
- b) zbog naročite važnosti javnosti da zna, potrebno (i neophodno) uključiti legitodne

predstavnik zainteresovanih subjekata – npr. razvoj mladih i omladinske politike, zaštita prava dece, izrada medijske strategije i slično.

Pored toga, važno je da se radna grupa formira u skladu sa poštovanjem načela:

- stručnosti,
- ravnomerne regionalne zastupljenosti (ukoliko se radi o politici na republičkom nivou),
- zabrane sukoba interesa,
- obezbeđivanja učešća predstavnika svih osetljivih i diskriminiranih društvenih grupa i slično.

Više detalja o svemu navedenom, možete pročitati u *Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrtu, odnosno predloga propisa*.³¹

6.2 Okrugli stolovi

Jedna od najčešće korišćenih metoda sprovođenja javno-privatnog dijaloga jeste organizacija okruglog stola. Cilj okruglog stola je da se u diskusiji sa **predstavnicima ciljnih grupa i predstavnicima stručne javnosti** zajednički dođe do najprihvatljivijeg rešenja u konkretnom slučaju. Okrugli sto može biti organizovan u okviru pripreme nacrtu javne politike ili u postupku sprovođenja analize efekata propisa ili dokumenata javnih politika. Takav skup služi za „produbljivanje”, odnosno preciziranje rezultata dobijenih putem ankete i drugih procesa prikupljanja podataka, koji, po pravilu, uključuje mnogo veći broj učesnika i sprovodi se u dužem vremenskom periodu.

Uloga stručnjaka „pojedinaca” u diskusiji na okruglim stolovima naročito je važna, imajući u vidu da je teško izvodljivo da svako od njih bude uključen u rad radne grupe. Poželjno je da okrugli sto bude organizovan u više različitih jedinica lokalne samouprave da bi se omogućila ravnomerna zastupljenost učesnika iz svih krajeva zemlje. Nadležni organ bi trebalo da objavi vest o održavanju okruglih stolova na mestima gde će biti vidljiv zainteresovanim stranama i u organizaciju okruglog stola uključiti i udruženja i organizacije koje okupljaju veći broj zainteresovanih učesnika, npr. Privrednu komoru Srbije, lokalna udruženja privrednika, poljoprivredne proizvođače, ustanove kulture i slično. To može da doprinese transparentnosti postupka i mogućnosti da se predlozi i ideje ciljnih grupa razmotre i uvrste u tekst nacrtu/ predloga akta koji je u izradi.

Savet za sve učesnike okruglog stola je da (ukoliko smatraju za shodno) od organizatora zahtevaju uvid u zapisnik kako bi proverili da li sadrži sve bitne podatke o kojima se razgovaralo. Ukoliko je okrugli sto bio organizovan kao deo javne rasprave, ove informacije treba da budu predstavljene u okviru izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi, koji je nadležni organ u obavezi da objavi u skladu sa važećim propisima.

6.3 Javne rasprave

Javna rasprava predstavlja formalan, zakonom uređen oblik uključivanja zainteresovane javnosti u postupak davanja primedbi, predloga i sugestija u vezi sa nacrtom, odnosno predloge propisa, kao i predloge dokumenata javnih politika.

31) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/zakljucak/2020/8/1/reg>

Kada je obavezna javna rasprava? Članom 77. *Zakona o državnoj upravi*, propisana je obaveza za nadležne organe da sprovedu javnu raspravu o nacrtu zakona kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost.

Da podsetimo, javna rasprava se obično odvija neposredno pre usvajanja propisa ili dokumenta javne politike kako bi državni organi obavestili one na koje se odnose izmenjene mere i omogućila prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu. Ona obično dolazi na kraju procesa, dok su konsultacije na početku utvrđivanja javne politike i izrade nacrtu dokumenta javne politike.

Posebno treba imati u vidu da se odredbe zakona o sprovođenju javne rasprave odnose i na pripremu strategije razvoja, akcione planove i druge dokumente javne politike (DJP), „ukoliko posebnim zakonom nije drugačije uređeno“. U ovom slučaju, poseban zakon je *Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*, kojim je, u članu 36. utvrđeno obavezno sprovođenje javne rasprave i objavljivanje odgovarajućeg izveštaja, ukoliko se radi o DJP.

Šta je obaveza državnih organa da ponude učesnicima prilikom otvaranja javne rasprave? Državni organi dužni su da objave na svojim internet stranicama i Portalu eUprave **polazni dokument** koji sadrži:

- prikaz problema u određenoj oblasti;
- uzroke problema,
- ciljeve i očekivane efekte donošenja zakona,
- osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti,
- prava i obaveze subjekata na koje se zakon odnosi.

Pored toga, članom 36. *Zakona o planskom sistemu Republike Srbije*, utvrđeno je obavezno objavljivanje **izveštaja o toku javne rasprave**, ukoliko se radi o DJP. Samim tim, predstavnici zainteresovane javnosti, koji učestvuju u javnoj raspravi, na jednostavan način mogu da prate da li je nadležni organ, organizator javne rasprave, u objavljeni izveštaj uvrstio predložene primedbe, predloge i sugestije na DJP, a koja su bila predmet javne rasprave. Na taj način dobija se jasnija „slika“ u pogledu spremnosti organa javne vlasti da se zaista posvete podizanju nivoa otvorenosti u svom radu i kontinuiranom uključivanju zainteresovanih aktera u donošenje odluka.

Ukoliko je predmet javne rasprave Nacrt zakona, obaveze za nadležni organ javne vlasti u pogledu sprovođenja javne rasprave, propisane su članom 41. *Poslovnika Vlade*. U tom slučaju, predlagač je u obavezi da:

- na svojoj zvaničnoj internet stranici i Portalu eUprave objavi javni poziv za učešće u javnoj raspravi, sa programom javne rasprave;
- javni poziv sadrži informacije o obrazovanju i sastavu radne grupe koja je pripremila nacrt, odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave;
- program javne rasprave obavezno sadrži nacrt odnosno predlog akta koji je predmet javne rasprave, sa obrazloženjem i prilozi- ma utvrđenim *Poslovníkom Vlade*, rok za sprovođenje javne rasprave, važne informacije o aktivnostima planiranim u okviru javne rasprave, način na koji će se dostavljati predlozi, sugestije i komentari;
- odredi rok za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u pismenom ili elek-

tronskom obliku, koji ne može biti kraći od 15 dana od dana objavljivanja javnog poziva;

- najkasnije 15 dana od dana okončanja javne rasprave, na svojoj zvaničnoj internet stranici i Portalu eUprave, objavi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

SAVET: U toku javne rasprave po pravilu je veliki izazov navesti nadležne predlagače iz državnog organa da izmene dokument o kome se raspravlja, u skladu sa datim sugestijama. Jedan od razloga za to je i činjenica da javna rasprava dolazi „na kraju procesa“, nakon sprovedenih konsultacija, odnosno, neposredno pre dostavljanja akta na mišljenje svim organima javne uprave, koji su u konkretnom slučaju u obavezi da se izjasne pre nego što predmetni dokument bude usvojen i stupi na snagu. Savet za sve potencijalne učesnike u javno-privatnom dijalogu jeste da se „što je moguće pre“ uključe u konsultativni proces povodom određenog pitanja, koji je i važećim propisima „odvojen“ od postupka javne rasprave. Navedeno razdvajanje konsultacija i javne rasprave pogoduje učesnicima u javno-privatnom dijalogu, s obzirom na to da im se time blagovremeno omogućava precizniji uvid u izveštaje o ovim procesima, koje je nadležni predlagač u oba slučaja u obavezi da izrađuje i učini javno dostupnim.

6.4 Konferencije

Konferencija je skup u vezi sa određenom temom i organizuje se sa ciljem razmene informacija, konsultacija, edukacije ili diskusije i kojim se najčešće obeležava početak ili završetak neke važne aktivnosti, zadatka ili projekta. U zavisnosti od broja tema i učesnika, konferencija može biti jednodnevna ili višednevna. Ona

može izgledati kao jednosmerna prezentacija informacija i znanja od strane eksperata u određenoj oblasti, odnosno predavanje, ili može biti interaktivna sa pitanjima i odgovorima, ukoliko to omogućava broj učesnika. Konferencija uglavnom ima jednu glavnu tematiku i više podeljenih sesija koje traju tokom dana. Jedan od najviše korišćenih oblika konferencija je konferencija za novinare. Ona se saziva povodom nekog važnog događaja i ne komunicira se pojedinačno sa medijima, već se istovremeno komunicira sa više medija istovremeno. Povod za konferenciju za novinare može biti pozitivan (nova aktivnost ili rezultat, postignut uspeh ili inicijativa za pokretanje neke važne akcije) ili negativan (donošenje nepovoljnog propisa za privredu i slično). Sama konferencija se uglavnom sastoji iz dva dela – prvi deo je izlaganje učesnika u dijalogu o temi zbog koje je konferencija sazvana, dok je drugi deo rezervisan za pitanja novinara i odgovore. Konferencije za novinare obično treba da traju kratko, da budu vrlo konkretne i fokusirane na cilj koji se želi postići i da se na njima plasiraju informacije interesantne za medije.

Planiranje konferencije zahteva skup znanja koji uključuju organizacione veštine, kreativnost, marketinške veštine, komunikacione sposobnosti i još mnogo toga. Planiranje konferencije se razlikuje od drugih vrsta planiranja događaja i uključuje dodatne korake i zato se ona ne organizuje često.

6.5 Kampanje

Interesantno je da reč kampanja vodi poreklo od francuske reči *campagne* što znači bitka ili vojni pohod. I zaista se pre kretanja u neku kampanju može osetiti atmosfera kao da se kreće u bitku, jer je potrebno mnogo planiranja, strategije i akcije kako bi kampanja bila

kvalitetno osmišljena i kako bi postigla svoj cilj. Kroz niz pažljivo planiranih aktivnosti, kroz kampanju se promoviraju ideje, skreće se pažnja na određenu temu koja je predmet dijaloga i zadobija se podrška javnosti. Svrha kampanje može biti višestruka – da zainteresuje, edukuje, informiše, motiviše ili pokrene na promene.

1. Prvi korak u pokretanju kampanje je definisanje jasnog cilja koji se želi postići njenim sprovođenjem. U određivanju cilja najbolje je krenuti od pitanja šta očekujemo da bude rezultat naših aktivnosti. Kada se izlistaju odgovori na ovo pitanje, lakše će se pristupiti organizaciji kampanje, jer će se aktivnosti usmeriti na ono što je definisano da bude rezultat kampanje. U principu je najefektnije da kampanja bude usmerena ka jednoj temi ili jednom problemu, a ta tema može biti povezana sa nekoliko različitih ciljeva. Na primer, reforma upravljanja otpadnim vodama, odnosno smanjenje zagađenja vodotokova, može se sprovesti kroz motivaciju privrede da izgradi postrojenja ili na drugi način reguliše prečišćavanje otpadnih voda, kao i kroz poboljšanje inspekcijuskog nadzora u ovoj oblasti.

2. Pored utvrđivanja cilja kampanje, neophodno je utvrditi i ciljnu grupu, odnosno kome se tačno obraćamo. Ciljna grupa je u direktnoj vezi sa potrebama i definisanim ciljevima kampanje. Tako, na primer, u pomenutoj reformi upravljanja otpadnim vodama i navedenim ciljevima motivacije privrede i poboljšanja inspekcijuskog nadzora, u prvom slučaju nam je ciljna grupa privreda, odnosno preduzeća koja ispuštaju otpadne vode u vodotokove, a u drugom je to država, odnosno nadležne institucije koje su zadužene za inspekcijuski nadzor. Veoma je važno definisati ciljne grupe, jer pogrešno usmerena kampanja

neće dovesti do željenih efekata.

3. Ono što takođe može biti dobro za kampanju jeste da se definiše njena poruka. Ona treba da bude kratka, uverljiva i formulisana tako da se na nju reaguje pozitivno. Poruka može postati i slogan po kome će se kampanja prepoznavati (primer poruke kampanje za obrazovanje – *Magija je u rukama nastavnika*).

4. Resursi kampanje nisu nimalo zanemarljiv momenat. Odmah na početku je potrebno utvrditi potrebne resurse – organizacijske, ljudske i finansijske. Organizacijski resursi podrazumevaju šta nam je potrebno od prostora, opreme, materijala i druge logistike. Ljudski resursi podrazumevaju organizaciju posla, odnosno informaciju i dogovor ko čini tim koji će učestvovati u kampanji i kakav je raspored posla (ko „nosi“ koju aktivnost). Na kraju, finansijski resursi predstavljaju podatak koliko nam je sredstava potrebno za sprovođenje kampanje, odakle pribavljamo sredstva (donatori, sopstvena sredstva i slično).

UPUTSTVA ZA PLANIRANJE KAMPANJE:

- 1. Odrediti cilj kampanje.**
- 2. Odrediti podciljeve – najbolje je izlistati sve ideje (brainstorming), uključujući i one netipične i „luckaste“ – i nakon toga zajednički izabrati konkretne ciljeve u skladu sa potrebama i mogućnostima.**
- 3. Odrediti ciljne grupe kampanje.**
- 4. Izabrati tim.**
- 5. Napraviti plan aktivnosti sa nosiocima pojedinačnih aktivnosti i vremenskim rokovima.**
- 6. Imati u vidu izazove i prepreke na koje se može naići.**

6.6 Inicijative

Još jedan od postojećih mehanizama za sprovođenje javno-privatnog dijaloga predstavlja i **podnošenje inicijative za izmenu neefikasnih propisa, odnosno dokumenata javnih politika** (videti odeljak *Institucionalni okvir* u ovom *Vodiču*), u skladu sa članom 38. *Zakona o ministarstvima*, kojim je detaljno propisana nadležnost RSJP.

Privredni subjekti, druga pravna lica i građani mogu popunjavanjem formulara na zvaničnom sajtu RSJP³² dostaviti inicijativu:

- a) **za izmenu neefikasnog propisa,**
- b) **za izmenu ili izradu dokumenta javne politike,**
- c) pored toga, putem sličnog formulara, moguće je podneti i **predlog za učešće u radu radne grupe,** kao i
- d) **predlog za izmenu određenog administrativnog postupka** za koji predlagač smatra da je neefikasan, odnosno da je sprovođenje takvog postupka potrebno pojednostaviti (npr. smanjenjem dokumentacije koja se dostavlja, propisivanjem kraćeg roka za odlučivanje nadležnog organa, uvođenjem elektronskog podnošenja zahteva i slično).

Sve navedene inicijative, tiču se propisa, DJP, odnosno administrativnih postupaka koje donose, usvajaju i sprovode republičke institucije javne uprave.

Šta se dešava pošto inicijativu podnesemo u RSJP? Nakon dostavljene inicijative za izmenu neefikasnog propisa, koja sadrži elemente utvrđene formularom koji se popunjava na veb-stranici RSJP, pristupa se detaljnoj analizi dostavljene inicijative. U ovom pro-

cesu posebna pažnja se obraća na način na koji je podnosilac inicijative predstavio i opisao postojeći problem i kvalitet predloga za izmenu propisa. Nije nužno predložiti formulisane novih odredaba od reči do reči, već je dovoljno da željeno stanje (željena promena kojoj se teži) bude opisana na nedvosmislen način. Analiza svake dostavljene inicijative, koja sadrži predlog u skladu sa propisanim delokrugom rada RSJP, podrazumeva komunikaciju sa podnosiocem inicijative (po pravilu), kao i prikupljanje neophodnih podataka i informacija od drugih organa javne uprave, stručnih mišljenja iz te oblasti i slično. Nakon toga, RSJP donosi odluku o:

- a) odbijanju inicijative, koji podrazumeva dostavljanje obrazloženog odgovora podnosiocu;
- b) prihvatanju inicijative, kojom prilikom je moguće tražiti od zainteresovane strane da dodatno unapredi tekst inicijative, npr. detaljnijim opisom neefikasnosti propisa, željenog stanja u oblasti koja se reguliše, konkretizacijom predloga za izmenu spornih odredaba, nakon čega se inicijativa upućuje na razmatranje nadležnom organu.

Potom sledi komunikacija predstavnika RSJP sa nadležnim organom sve do okončanja procesa, koji može da rezultira usvajanjem inicijative i stupanjem na snagu izmenjenog propisa, odnosno odbijanjem inicijative. Važno je istaći da je RSJP, za sve vreme trajanja ovog postupka, dužan da blagovremeno obaveštava podnosioca inicijative o svim bitnim aktivnostima koje se sprovode.

Na način sličan opisanom, RSJP postupa i po inicijativama za izmenu ili izradu DJP, od-

³² <https://rsjp.gov.rs/sr/izrada-izmena-djp/>

nosno inicijativu za izmenu neefikasnog administrativnog postupka. Ovi postupci često u jednom trenutku „prerastaju” u predlog za izmenu propisa (zakona i podzakonskog akta) kojim je administrativni postupak regulisan.

6.7 Peticije

Peticija je inicijativa za nekom promenom, potkrepljena sakupljenim potpisima zainteresovanih osoba. To je dokument koji je potpisao veći broj ljudi zainteresovanih za rešavanje određenog problema. Peticija se uglavnom upućuje predsedniku države, državnom organu, predstavniku ili predstavnici Vlade, lokalnoj samoupravi ili nekom drugom pojedincu koji je nadležan za rešavanje postojećeg problema i koji se tom prilikom poziva da preduzme odgovarajuće akcije koje bi bile usmerene ka rešavanju problema.

Peticije mogu biti na papiru ili se mogu distribuirati putem interneta³³. Sa neverovatnim razvojem elektronskih komunikacija, peticije se danas najviše „dele” odnosno „potpisuju” elektronskim putem, a uz pomoć socijalnih

mreža, one su postale odličan mehanizam za pokretanje inicijativa kada je potrebno okupiti veći broj građana oko nekog problema. Iz ovog razloga, peticije je dobro koristiti i u svrhu postizanja ciljeva javno-privatnog dijaloga kad je potrebno neku temu dodatno osvetliti, odnosno kada je cilj dijaloga, u najvećoj meri, podizanje svesti u javnosti o postojanju određenog problema. To se dešava u situacijama kada su svi važeći propisi „na mestu”, ali ljudi nisu svesni da ti propisi postoje. Primera radi, određeni poljoprivrednici koriste preparate otrovne za pčele da tretiraju svoje poljoprivredne kulture, ne znajući kada i kako te preparate smeju da upotrebe, a da istovremeno ne naškode pčelama. Peticijom se može obratiti jedinicama lokalnih samouprava koje treba da poboljšaju rad svojih stručnih službi i da rade na edukaciji poljoprivrednika u ovom pogledu. Takođe, kada veliki broj ljudi potpiše peticije za zaštitu pčela, ovaj problem se podiže na viši nivo i time se povećava mogućnost da se informacije prošire u potrebnom pravcu.

33) Vidi primer specijalizovane stranice za peticije na srpskom: <https://peticije.kreni-promeni.org>

7 Teme dijaloga

7.1 Identifikacija

Temu od značaja za deo javnosti kojem je namenjena, odnosno za članove ili grupu koju zastupate, treba definisati na način koji će razumeti i podržavati šira javnost.

Potrebno je da tema dijaloga sadrži predlog rešavanja problema koji je identifikovan i da bude formulisana na nekoliko različitih načina, omogućavajući komunikaciju sa različitim ciljnim grupama.

7.2 Ocena relevantnosti

Da bi se ocenilo da li je tema od interesa za širu javnost i kada je pravi momenat za dijalog, potrebno je pregledati strateška dokumenta Vlade i međunarodnih organizacija, kako bi se našla adekvatna veza sa planovima onih koji imaju veći uticaj na zakonodavne aktivnosti.

Ukoliko se tema poveže sa temama već identifikovanim kao teme od interesa, šanse za dalje zagovaranje reformi/promena postaju veće. Neki od dokumenata koji će vam pomoći da razumete da li je i na koji način vaša tema pravovremena jesu:

- APSPV (*Akcionni plan za sprovođenje politike Vlade*)³⁴,
- ERP (*Program ekonomskih reformi*)³⁵,
- *Plan rada Vlade*³⁶,
- *Ekspoze premijerke*,³⁷
- strateški sektorski dokumenti, poput strategija za bezbednost u saobraćaju, strategije zapošljavanja itd.

Ujedno nametanje vaše teme u međunarodnim dokumentima će podstaći donosiocima odluka da se njome bave. Neki od izveštaja u kojima vaša tema treba da se pronađe jesu: izveštaji Evropske komisije ili, ako se bavite pitanjem privrednog okruženja, izveštaji Međunarodnog monetarnog fonda, *Doing Business* izveštaj Svetske banke ili izveštaj SIGMA itd.

Ukoliko možete da pronađete vezu ili način da vaša tema/reforma doprinese ključnim indikatorima razvoja, povećavaju su šanse da ta tema bude među prioritetima Vlade.

Ukoliko to nije slučaj, način da nametnete temu jeste da ona postane značajna za širu zajednicu, čime se pojačava pritisak javnosti na donosiocima odluka.

34) <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-vlade-i-apspv/>

35) <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/erp/>

36) <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-vlade-i-apspv/>

37) <https://rsjp.gov.rs/sr/dokumenti-kategorija/program-vlade-i-apspv/>

8 Ključni elementi JPD

8.1 Šampioni i šampionke JPD

Da bi javno-privatni dijalog bio uspешan, potrebno je da postoje efikasni i jaki šampioni i šampionke dijaloga, kako na strani privatnog, tako i na strani javnog sektora. To su oni pojedinci koji proces dijaloga „guraju“ napred, sa željom da sam dijalog da što bolje rezultate, ali ne čineći ga zavisnim od svoje ličnosti. Šampioni i šampionke dijaloga mogu biti pojedinci iz privatnog ili javnog sektora, uključujući lokalnu samoupravu, kao i iz donatorske zajednice, civilnog društva ili stručne javnosti. Oni igraju važnu ulogu u dijalogu i predstavljaju osobe koje su ključne u dijalogu, bez obzira na to da li lično učestvuju u kreiranju javnih politika, pisanju propisa, komunikacijama sa javnošću ili sa medijima. Bilo na kojoj poziciji da se nalaze, možda je najlakše opisati ih kao pojedince koji „od srca“ žele da ostvare najbolje interese za svoju državu. Ovo bi možda bio i najbolji kriterijum za izbor šampiona ili šampionke dijaloga, ali je potrebno imati u vidu da nije lako identifikovati takve pojedince na samom početku dijaloga i da se oni veoma često „iskristališu“ u toku samog procesa.

Moguće je da će izabrani članovi poslovnog udruženja, pre pojedinačnih privrednika, ispuniti kriterijum koji smo pomenuli, odnosno da „od srca“ žele da ostvare najbolje interese,

a posebno ako to udruženje predstavlja veliki broj preduzeća. Takvi izabrani predstavnici su obično izuzetno dinamični preduzetnici ili preduzetnice, sa velikom pokretačkom energijom i posvećenošću, sposobni da govore u korist svih subjekata iz svog sektora i zastupaju opšti interes, a ne samo lični.

Kada posmatramo javni sektor, lica na čelu Vlade, ministarstava ili gradova mogu snagom svoje funkcije postići političku podršku na visokom nivou i stvoriti stav u javnosti da je dijalog od velike društvene koristi. Međutim, ljudi na visokim pozicijama obično imaju „pretrpanu agendu“ i malo vremena da se posvete samom dijalogu. Takođe, ovakvi šampioni ili šampionke mogu učiniti dijalog zavisnim od svoje ličnosti, jer su istovremeno i jake političke figure. U tom slučaju, promenom političke strukture i odlaskom jedne takve osobe na neku drugu poziciju ili funkciju, dijalog može da pretrpi štetu.

Sa druge strane, ako su šampioni i šampionke dijaloga iz javnog sektora državni službenici na nekoj od rukovodećih pozicija (nalaze se na čelu odseka, rukovode grupom, savetnici ili savetnice ministara itd.), i to naravno ima svoje prednosti i nedostatke. Prednost je što opis posla može biti direktno vezan za program dijaloga. Na primer, na čelu Grupe za organsku proizvodnju u Ministarstvu po-

ljoprivrede može biti šampion ili šampionka dijaloga na temu poboljšanje uslova za organsku proizvodnju. Zbog značaja za njihov posao, često su jako zainteresovani za ishod dijaloga i raspoloženi da se dalje angažuju, jer im učešće u dijalogu može omogućiti napredovanje na poslu ili druge dobrobiti, kao što su studijska putovanja, treninzi i slično. Ipak, motivacija uspešnih šampiona i šampionki ne sme biti samo njihova želja za napredovanjem ili postizanjem drugih ličnih koristi, jer ukoliko pružaju podršku koja se zasniva samo na očekivanoj ličnoj koristi, može se dogoditi da takvo lice napusti proces kada ne uspe da obezbedi trajnu ličnu prednost ili vidljive benefite za sebe. Šampioni i šampionke zaista iskreno treba da žele uspeh određene reforme, a nekada je takve izuzetne profesionalce u javnom sektoru teško identifikovati.

Šampione i šampionke dijaloga najbolje je prepoznati od samog početka procesa, već tokom samog procesa mapiranja zainteresovanih strana. Međutim, posebno kada se radi o predstavnicima javnog sektora, nekada će biti potrebno da prođe određeno vreme u dijalogu kako bi se uopšte identifikovali i „iskristalisali” pravi uspešni šampioni i šampionke. Takođe, takvo identifikovanje na samom početku procesa nekada može nositi rizik od promene političke strukture i situacije da oni koje smo izabrali postanu marginalizovani ili odu sa funkcije.

Nakon identifikovanja šampiona ili šampionke, potrebno je da im se pomogne u ojačavanju znanja i veštine za JPD, omogućavajući im određene obuke za fasilitaciju, medijaciju, komunikacione veštine, upravljanje promenama ili komunikaciju sa medijima. Takođe, studijske posete mogu biti izuzetno dobar mehanizam, jer su prilika za izlaganje šampiona i šampionki novim idejama i novim nači-

nima razmišljanja, a takođe ih bliže povezuju sa ostalim učesnicima dijaloga.

Kako je za uspeh jedne reforme potrebna i pažnja medija, tu svakako šampioni i šampionke mogu odigrati dosta važnu ulogu. Ako su na visokim pozicijama, mogu doprineti vidljivosti reformske teme koja je predmet dijaloga gostovanjem u raznim popularnim emisijama i generalno vidljivošću u medijima. Oni koji dolaze iz privatnog sektora, preko „lične priče” i preduzetničkog iskustva, mogu imati snažan uticaj na javnost tako što će preneti poruku da postoji određeni problem koji je potrebno rešiti, a sa čim se može identifikovati i povezati veći deo javnosti.

8.2 Fasilitatori i fasilitatorke JPD

Fasilitatori i fasilitatorke javno-privatnog dijaloga „olakšavaju” dijalog između javnog i privatnog sektora, odnosno posreduju u tom dijalogu. **Uloga fasilitatora ili fasilitatorki** raznovrsna je i višedimenzionalna:

- prate sve tekuće aktivnosti dijaloga, u najvećoj meri kroz tematske radne grupe,
- čine pokretačku snagu dijaloga, održavajući ga sve vreme „živim”,
- izrađuju ili pomažu u izradi akcionih planova, predloga praktičnih politika i drugih važnih dokumenata,
- organizuju sastanke, skupove, okrugle stolove,
- posreduju na sastancima i diskusijama predstavnika javnog i privatnog sektora,
- istražuju i unapred predviđaju moguće probleme i eventualne zastoje u dijalogu.

Fasilitatori i fasilitatorke pripremaju predloge za diskusiju, program i zapisnike sa sastanaka, kao i predloge za unapređenje dijaloga i postizanje dogovorenih ciljeva. Njihovo polje delovanja izuzetno je široko. Svoj posao rade

javno, ali i „iza scene“, stvarajući na taj način nove prilike za dijalog, pregovaranje o kompromisima i za razvijanje zajedničkih ciljeva i planova. Primer toga je kada fasilitator ili fasilitatorica podstakne članove Vlade da ostvare političke poene razvijanjem dijaloga sa privatnim sektorom u novim političkim inicijativama od značaja za taj sektor.

Najčešći situacija je takva da će predstavnici javnog i privatnog sektora u toku sastanka uspeti da nađu zajedničke i izvodljive predloge, ali će retko ko od njih umeti i moći da te predloge koherentno formuliše, posebno u pisanom obliku. **Fasilitator ili fasilitatorica mora imati sposobnost da u razgovoru dve strane nađe zajednički „imenitelj“**, npr. činjenicu ili problem oko kojih postoji suglasnost. Strane u dijalogu nekada nisu ni same svesne da postoji saglasnost, ali fasilitator ili fasilitatorica mora i da nastavi da istražuje mogućnosti i da razmatra sugestije, analizira zakonodavstvo i formuliše prihvatljive predloge, svakako uz pomoć i smernice partnera sa obe strane. Fasilitator ili fasilitatorica razvija viziju dijaloga, unoseći svoj entuzijazam i energiju i navodeći strane da približe stavove na suptilan i argumentovan način, uz pružanje nepristrasnih i blagovremenih saveta, zaključaka i na kraju sažetaka sastanaka. Sastanke radnih grupa mnogo je lakše voditi kada **fasilitator ili fasilitatorica unapred formuliše predloge** o kojima se može raspravljati, a takođe je mnogo veća verovatnoća da će ljudi reagovati i komentarisati već pripremljeni nacrt predloga, nego da sami govore iz glave. Uvek je lakše složiti se oko već pripremljenih predloga, nego na samom sastanku smišljati nove.

Za fasilitatora ili fasilitatoricu važno je da, na prvom mestu, ima neutralan stav i da obema stranama u dijalogu tako i deluje. Po-

red neutralnosti, važno je i da zadobije poverenje obe strane, a to će najbolje uraditi ako aktivno sluša učesnike u dijalogu. Poverenje se dodatno brže gradi ako takva osoba ostavlja utisak otvorenosti, raspoloživosti i odgovara na zahteve učesnike.

Pre početka dijaloga, fasilitator ili fasilitatorica treba da obavi **pripreme aktivnosti** i pokrene konsultacije sa zainteresovanim stranama kako bi se utvrdio njihov interes, spremnost i sposobnost za učešće u dijalogu. Važna je svaka prilika za ostvarivanje dijaloga i u tom cilju je bitno stalno informisanje i komunikacija sa obe strane u dijalogu. Održavanje komunikacije i protok informacija čine da dijalog stalno teče, a paralelno sa tim se postepeno razvija zajednički ciljevi i program. Fasilitator ili fasilitatorica treba da bude stalno u komunikaciji sa partnerima u dijalogu, kao i da im pruža savete. Saveti mogu biti stručni, a mogu biti i taktički – kada je najbolje sprovesti neku aktivnost, kako je plasirati u medijima na najbolji način i slično.

Ko treba da bude fasilitator ili fasilitatorica dijaloga i kako ga pronaći?

Da li je najbolje da to bude neka nezavisna osoba (eksterno lice) ili neko ko je već deo dijaloga i pripada privatnom ili javnom sektoru (lokalno lice)? Ako uzmemo lokalno, kada to lice potiče iz neke od organizacija ili institucija u dijalogu, onda je prednost svakako to što poznaje teme i učesnike dijaloga. Opasnost se u ovom slučaju krije u tome što se može desiti da neka od strana postavi pitanje nepristrasnosti fasilitatora ili fasilitatorice, a sa mrim tim i uspešnosti dijaloga.

Ukoliko je izabrano eksterno lice, tada bi se moralo ići na angažovanje spoljnih konsultanata ili konsultantkinja, stručnih za fasili-

taciju, što vrlo često nije moguće iz finansijskih razloga, ili se opredeliti za nekoga ko ne pripada direktno nijednoj strani u dijalogu, ali ima interes za postizanje ciljeva dijaloga. To bi na primer mogla biti osoba iz državne institucije, lokalne samouprave, poslovne asocijacije ili neke druge organizacije civilnog društva, a koja je zainteresovana za temu u središtu dijaloga.

U oba slučaja, bitno je da fasilitator ili fasilitatorka bude u mogućnosti da se poveže sa partnerima u dijalogu i da im redovno pruža neophodne informacije, kao i da prati nove trendove, relacije i vesti koje se odnose na temu dijaloga (nezavisna istraživanja, novo zakonodavstvo, nove koalicije, trendovi u regionu i slično), ali je važno i da pruži specijalizovanu tehničku pomoć za izgradnju kapaciteta dijaloga svih učesnika.

Fasilitator ili fasilitatorka koji uživa poštovanje interesnih strana u dijalogu može u velikoj mjeri doprineti njegovom uspehu.

- Važne osobine lica koje fasilitira uključuju pregovaračke veštine, razumevanje stručnih pitanja i sposobnost komunikacije na svim nivoima – od ministarskog do preduzetničkog.
- Koristan je inovativni i proaktivni pristup dijalogu.
- Neophodne su konsultacije sa svim zainteresovanim stranama kako bi se utvrdio njihov interes, volja i sposobnost za učešće u dijalogu.
- Posao fasilitatora ili fasilitatorke je javan i „iza scene“, kako bi se ostvario što uspešniji dijalog između državnih i privatnih partnera.
- Potrebno je konstantno održavanje komunikacije sa svim partnerima u pogledu pružanja neophodnih inputa, kao što su stručni

saveti o politikama, nezavisna istraživanja, specijalizovana tehnička pomoć za izgradnju kapaciteta za dijalog svih učesnika itd.

- Fasilitator ili fasilitatorka razvija viziju dijaloga, ubrizgavajući mu energiju, vodeći računa o detaljima, vodeći tačne i transparentne evidencije i pružajući nepristrasne i pravovremene zapisnike sa sastanaka.
- Uvek ostaje težak izbor da li uzeti lokalno ili eksterno lice za fasilitaciju.

Praktični saveti za fasilitatore i fasilitatorke

- 1) Važna je dobra priprema** pred svaki sastanak. Priprema smanjuje rizik da se sastanci shvate kao gubitak vremena i trošenje energije.
- 2) Definirati unapred dnevni red**, odnosno program sastanka i **pridržavati ga se**. Taj program treba da sadrži predlog tema za diskusiju i jasnu satnicu. Agenda omogućava učesnicima da unapred planiraju svoje vreme, a pomaže i u stvaranju unutrašnjeg pritiska na učesnike da poštuju svoje rokove.
- 3) Voditi računa o logističkim detaljima** kao što su: zakazivanje sastanaka u pogodno vreme za učesnike, slanje dnevnog reda i pratećih dokumenata na vreme, unapred, pre sastanka.
- 4) Podsticati i usmeravati dijalog, a ne voditi ga**. Ovo nekada može biti dosta teško kada se možda vidi jednostavniji ili pravilniji put do nekog rešenja, ali pošto je cilj javno-privatnog dijaloga da strane u dijalogu same reše probleme putem dijaloga, potrebno je da fasilitator ili fasilitatorka ima strpljenja i da se otrgne izazovu da ponudi „gotovo rešenje“.
- 5) Potrebno je negovati atmosferu otvorenosti i efikasnosti** i time osigurati da svi

sastanci i aktivnosti u potpunosti budu dokumentovani, a zapisnici i izveštaji blagovremeno upućeni svim zainteresovanim stranama.

6) Sporove između strana u dijalogu je veoma dobro rešiti u privatnim razgovorima, a ne direktno na sastancima. Još jedna dobitna strategija jeste da se sa učesnicima unapred razgovara o tome kada se očekuje ometajući faktor i da se traži opšti dogovor kako bi se brzo krenulo dalje na sastanku, odbacujući šansu za reakciju koja bi onda dovela do dugotraj-

nog zaobilaženja dnevnog reda.

7) Potreban je visok stepen profesionalnosti u vođenju sastanaka tako da ga učesnici mogu lako pratiti i razumeti. Uz to, važno je posedovanje autoriteta kako bi se omogućilo da se sastanak pravilno usmeri i prekinu se neželjene opstrukcije.

8) Fasilitator ili fasilitatorka predlaže lica koja predsedavaju ili govore na sastancima i događajima. Takođe, treba da se pobrine da svi koji govore budu dobro informisani o svim tačkama dnevnog reda i o svemu što treba da istaknu na sastanku.

9 Koraci u JPD

U nastavku su detaljno prikazani koraci za pokretanje i upravljanje javno-privatnim dijalogom:

1. Definisanje teme, identifikovanje ključnih poruka i problema na osnovu kojih se deluje.
2. Postavljanje ciljeva.
3. Određivanje glasnogovornika.
4. Proveravanje samih sebe (verodostojnost prethodnih podataka i rešenja).
5. Pozivanje zainteresovanih da dodatno definišu problem i nominuju rešenja.
6. Analiziranje potencijalnih zainteresovanih strana i njihovo mapiranje.
7. Pravljenje akcionog plana.
8. Uključivanje zainteresovane grupe i formiranje koalicije.
9. Razmena znanja i informacija i sa drugim grupama koje mogu pomoći u rešavanju problema.
10. Analiziranje (pripremanje analize stanja i mogućih rešenja).
11. Predlaganje rešenja.
12. Komuniciranje.
13. Obezbeđivanje podrške međunarodne zajednice.
14. Postizanje dogovora.
15. Pronalaženje resursa za sprovođenje reforme.

16. Zajednički rad – sprovođenje reforme kroz JPD.
17. Praćenje efekata.

U praksi je moguće zameniti redosled koraka, sve dok se prati logika analiza i postavljanje ciljeva i rešenja na osnovu razumevanja situacije, zainteresovanih strana i ograničenja.

9.1 Definisanje teme, identifikovanje ključnih poruka/izazova/problema na osnovu kojih se deluje

Jedan od prvih koraka u dijalogu je postavljanje teme. Identifikacija obima onoga o čemu želite da razgovarate početak je dobrog dijaloga. Ne tako retko se dešava da se sagovornici rasplinu u komunikaciji, kako pisanoj tako i usmenoj, što dovodi do sledećih grešaka:

1. nemoguće je identifikovati cilj dijaloga;
 2. ne napravi se prioritizacija i u velikom obimu izgube se ili se ne pomenu ključni problemi;
 3. teško je doneti zaključke;
 4. problem je preobiman i teško je početi rešavanje;
 5. gubi se dragoceno vreme.
- Jedan od strahova u definisanju obima komunikacije jeste da će se nešto bitno izostaviti, što dovodi do toga da se predimenzioni-

ra predmet dijaloga ili, u želji da se uključe svi problemi, tema se učini previše opštom. Na primer, kada je 2019. godine započeto rešavanje pitanja koja se tiču **obveznika paušalnog poreza**, bilo je potrebno najpre **identifikovati sve probleme koji čine temu konkretnijom**. Tako su izlistani sl. problemi: kašnjenje rešenja o utvrđenom porezu i doprinosima; nedostatak transparentnosti u donošenju rešenja; mali broj inspektora; nejasan način obračuna, uplate obaveza se vrše na četiri različita računa, dešavaju se greške u uplati i stalna dugovanja, sistem preknjižavanja troškova je komplikovan; promenljivost i nedoslednost u definisanju kruga obveznika; privremena odjava zahteva dostavljanje uverenja o plaćenom porezu koja se uzimaju i iz Poreske uprave (PU) i iz lokalnih poreskih administracija, a dešava se da dok dobijete jedno rešenje, drugom istekne rok važenja; ako želite da postanete paušalac, sve dok se ne registrujete u Agenciji za privredne registre (APR-u) i podnesete zahtev PU, vi ne znate da li možete da dobijete taj status; novoregistrovanom paušalcu rešenja kasne po nekoliko meseci, te ostaje bez zdravstvene zaštite, iako plaća osiguranje; određene delatnosti ne mogu da budu u sistemu paušala, paušalci su u zakonu bili određeni kao lica koja nemaju potrebne sposobnosti da vode knjige, čime bi, da se dosledno zakon primenjivao, većina sadašnjih paušalaca „ispala“ iz paušalnog sistema itd. Nakon identifikacije svih, ili većine ključnih problema u ovoj temi, potrebna je **prioritizacija**.

Prioritizacija se sprovodi tako što se najpre **daju predlozi rešenja**, a potom se srodni problemi grupišu, tako da se jedno rešenje problema može odnositi na tu grupu. Treći korak je **selekcija**, odnosno donošenje odlu-

ke o tome **koji problemi se ne mogu rešiti u istom talasu dijaloga/reforme**, i odustanak od pominjanja tih problema u dijalogu, upravo da se ne bismo rasplinuli u komunikaciji. Na primer, u slučaju paušala, bilo je potrebno odustati od rešavanja problema plaćanja poreza i doprinosa na četiri različita računa, s obzirom na to da je veći deo ostalih identifikovanih problema paušalaca mogao biti rešen **digitalizacijom postupka utvrđivanja rešenja o paušalnom porezu**, a problem plaćanja nije mogao biti rešen kroz to predloženo rešenje.

Na ovaj način kroz identifikaciju većine problema, davanjem predloga rešenja, grupisanjem i odustajanjem, odnosno prioritizacijom, dolazimo do savladivog obima komunikacije/dijaloga.

9.2 Postavljanje ciljeva

U identifikaciji teme dijaloga, najčešće se u skladu sa prirodom ljudi da vide nedostatke nekog postupka, kreće od identifikovanih problema. Međutim, dobar dijalog ima pozitivan ton, kako bi se stimulisali sagovornici. Dakle, osim identifikovanog problema, potrebno je postaviti i cilj dijaloga/reforme i time učiniti temu dijaloga pozitivnom. Na primeru paušalnog preduzetnika prvo je energija usmerena na probleme, a to je da se netransparentno donose i da kasne rešenja preduzetnika paušalaca, a onda preusmerena na one aspekte problema koji se mogu rešavati – digitalizacijom postupka obračuna i dostave rešenja o paušalnom porezu kako bi se rasteretila poreska inspekcija, a sistem učinio efikasnijim i transparentnijim za obveznike.

Nakon postavljanja ovakvog opšteg cilja **potrebno je definisati i posebne ciljeve koji će nas dovesti do željenog stanja**, a koji pojaš-

njavaju kako će se do opšteg cilja doći. Na primer:

1. izmeniti kriterijume za obračun paušalnog poreza kako bi se mogao automatizovati obračun;
2. omogućiti elektronsko podnošenje zahteva za paušalno oporezivanje – kroz izmenu Zakona;³⁸
3. proširiti obuhvat paušalnih obveznika kroz izmenu Zakona i Uredbe;³⁹
4. napraviti elektronski sistem kako bi se obračun automatizovao;
5. omogućiti elektronsku dostavu rešenja obveznicima.

Dakle, dijalog se u daljim koracima osmišljava oko ciljeva i predloga rešenja.

9.3 Određivanje glasnogovornika

Veliki deo svakog dijaloga nije verbalni. Nekada vas samo kada vidite neku osobu ona podseća na temu. Ujedno, pravilan odabir osobe ili osoba koje u vaše ime zastupaju stavove veliki je deo uspeha.

Najpre je potrebno izvršiti ocenu mogućih glasnogovornika. U moguće zastupnike/glasnogovornike obično spadaju: predstavnici vaše organizacije, pojedinci ili firme koje zastupate, predstavnici države koji imaju interes od predloga reforme/promene koju zastupate, mediji, predstavnici interesnih grupa koje imaju koristi od promene, profesori, profesorka i istraživači u čijem fokusu je tema koja je predmet dijaloga, predstavnici međunarodnih organizacija, predstavnici stranih država i drugi pojedinci.

U nekim slučajevima nisu svi vaši članovi/osobe čije interese zastupate pravi izbor za

zagovornika reforme. Izbor glasnogovornika treba da bude prilagođen i tome ko je sago-vornik. Na primer, u slučaju reforme paušala, iako advokati spadaju u paušalne obveznike, oni nisu najbolji izbor za nastup prema opštoj javnost/medijima zbog percepcije da zarađuju bolje od prosečnih građana i građanki. Opšta javnost bolje reaguje na obučare ili krojače, ljude sa kojima mogu da se identifikuju. Za pregovore sa državnim institucijama, advokati i računovođe jesu pravi sagovornici.

Da biste spremili nastup:

1. izlistajte sve moguće glasnogovornike,
2. odlučite u kojim okolnostima i sa kojim sagovornicima oni jesu najbolji izbor da zastupaju vašu reformu i
3. pripremite ih za nastup kako bi preneli ključne poruke u skladu sa vašim planom.

9.4 Pozivanje zainteresovanih da dodatno profilišu temu i nominuju rešenja

Kao što je u prethodnim poglavljima obrazloženo, jedan od načina da se ispravno postavi cilj jeste da date predloge za rešavanje problema koji zastupate.

Često su **dobar izvor ideja i ljudi oko vas**. Jedan od načina da ujedno animirate širu javnost, a i dobijete neke ideje za rešavanje problema, jesu **javni pozivi za nominovanje rešenja**.

Javni pozivi za nominovanje rešenja

Za slučaj reforme paušala organizovan je tzv. „Mesec paušalaca“⁴⁰ pa su tokom mesec dana pozivani da dostave predloge rešenja

38) Zakon o porezu na dohodak građana

39) Uredba o bližim uslovima, kriterijumima i elementima za paušalno oporezivanje obveznika poreza na prihode od samostalne delatnosti

40) <https://jpd.rs/images/preuzmite/mesec-pausalaca-septembar-2018-izvestaj-i-zakljucci.pdf>

oni na koje se ova reforma odnosi. Predlozi su prikupljeni na okruglim stolovima, koji su okupili 220 ljudi u Beogradu, Novom Sadu i Nišu, i kroz konsultacije preko veb-sajta i društvenih mreža.

Nekada su dobar izvor ideja i mladi ljudi, na fakultetima, koji nisu opterećeni znanjem postojećeg pravnog sistema/uređenja, pa uspevaju da daju neke „out of the box“ ideje. Tako je na primer Fakultet organizacionih nauka, u saradnji sa NALED-om, Poreskom upravom i Udruženjem za razvoj preduzetništva, uz podršku Švajcarske agencije za razvoj i saradnju, organizovao takmičenje „Case Study Hackathon“⁴¹. Tokom 48 sati, studenti su u multidisciplinarnim timovima osmišljavali ideje i izradili softverska rešenja koja bi olakšala rad i preduzetnicima i državnim institucijama. Pobednički tim je predložio da se za definisanje poreza za paušalne obveznike, umesto opšte prosečne zarade, koristi prosečna zarada u oblasti u kojoj preduzetnik posluje, uz ponderisanje poreskih obaveza u skladu sa realnim prihodima preduzetnika nakon prve godine rada.

Jedna farmaceutska kompanija je tako napravila konkurs na koji je pozvala 100 poznatih farmaceuta i farmaceutkinja, odnosno hemičara i hemičarki i dala po 100 dolara svakome, kako bi predložili rešenja problema u proizvodnji lekova. Rezultat je bio 100 sjajnih ideja, najvećih umova farmacije, za ulaganje od 10 000 dolara.

Dakle, potrebno je uključiti druge da predlože rešenja. Ta rešenja nekada mogu biti prava i potpuna, a nekada vas stimulišu da osmislite nešto novo. Svakako, ova vrsta animacije drugih pomaže da imate veliki broj zagovor-

nika rešenja vašeg problema – npr. u slučaju ove farmaceutske kompanije – 100 briljantnih umova farmacije.

9.5 Analiziranje potencijalno zainteresovanih strana i njihovo mapiranje

Čemu služi mapiranje zainteresovanih strana?

Zainteresovane strane podrazumevaju dve osnovne skupine subjekata: 1) one na koje se inicijative odnose i 2) one koji utiču na ishod tih inicijativa.

1. Javne politike utiču na one kojima se:

- a) uvodi (ili menja, odnosno prestaje) neka:
 - I obaveza,
 - II zabrana,
 - III pravo;
- b) uvodi (ili menja, odnosno prestaje) obaveza da finansiraju primenu te politike,
- c) uvodi (ili menja, odnosno prestaje) pravo na neki prihod,
- d) daje ili uskraćuje pristup nekoj usluzi ili kojima se menjaju uslovi za pristup usluzi.

2. Na javne politike utiču oni koji imaju:

- a) nadležnost da propise donose ili sprovode,
- b) pravo da budu konsultovani,
- c) resurse da utiču na formiranje ili sprovođenje javnih politika (autoritet, ekspertizu, finansije, medijski uticaj, itd.).

Kako izgleda mapa aktera javnih politika?

Mapiranje zainteresovanih strana za rezultat zaista ima jedan grafički prikaz. Do njega nije lako doći, jer je potrebno da se na listu papira predstavi jedan mali, ali kompleksan univerzum aktera javnih politika i da obuhvatimo njihove pozicije.

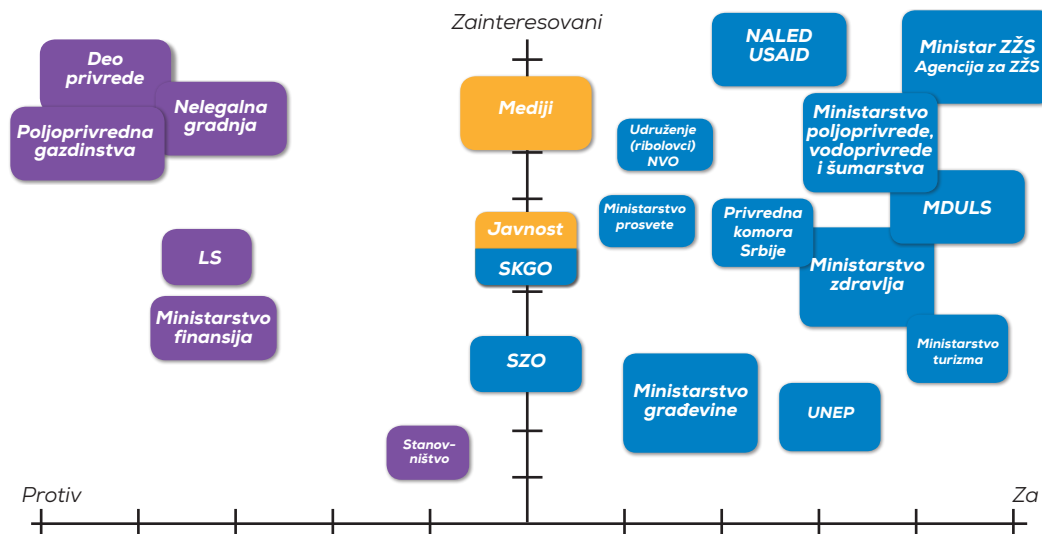
41) <http://uzmiracun.rs/vest-studenti-nude-resenja-za-bolje-pausalno-oporezivanje-16149>

- Dubinska analiza aktera procesa formiranja javnih politika mora imati najmanje tri dimenzije:
1. ocenu njihove zainteresovanosti za konkretnu temu,
 2. određenje njihove pozicije u odnosu na naše interese i poziciju i
 3. procenu njihovog uticaja u slučaju da se zainteresuju za tu temu.

S obzirom na to da se mapa pravi kao dvodimenzionalna, standard je da na X-osi označimo podršku našem rešenju (od potpuno suprotnog viđenja do potpunog slaganja), dok je na preseku sa Y-osom data zainteresovanost za naš problem (od odsustva formiranog stava do velike zainteresovanosti). Treća dimenzija, procena uticaja u slučaju da se zainteresuju za tu temu, predstavlja se veličinom oznake tog aktera. Zvuči komplikovano, ali je u suštini jednostavno i ne traži nikakvo matematičko predznanje.



Grafik br. 8: Koordinatni sistem za mapiranje aktera



Grafik br. 9: Primer Mape aktera javnih politika

Već prvi pogled na ovakvu mapu daje nam neke vitalne informacije o tome kako stoji naša inicijativa. Ako veliki krugovi zauzimaju gornji levi kvadrant, dok je gornji desni ugao gotovo prazan, možemo računati da nam predstoje veliki izazovi kako bismo prevladali protivljenje inicijativi za koju se zalažemo. Ako je većina aktera pozicionirana visoko na mapi, jedni na minus, a drugi na plus strani, to ukazuje da nam je tema kontroverzna i da polarizuje, te da predstoji velika bitka. Ako se neku od grupa ili nekog pojedinca ne identifikujemo kao zainteresovanu stranu, to nam se može vratiti kao bumerang. Ili smo ispustili potencijalnog partnera, ili smo pre-

videli bitnog protivnika. U oba slučaja, nismo dobro sagledali šanse i izazove. Ponekad je potrebno mapu analizirati bolje i posmatrati elemente dalekosežnije od autora inicijative kako bismo procenili **šta na koga može i kako da utiče**. Na primer, državne organe po navici vidimo pre svega na strani onih koji utiču na javne politike, ali ne i među onima na koje te politike utiču. Ako neka politika daje više nadležnosti tom organu, vrlo verovatno ga čini potencijalnim dobitnikom njene primene. Da li će neki organ imati više prihoda ili manje rashoda – eto dodatnih razloga da ne bude objektivni arbitar, već da se zainteresuje kao neko na koga javne politike itekako utiču.

Resurs	Način angažovanja	Primer aktera
Ovlašćenje za utvrđivanje politike i donošenje propisa	<ul style="list-style-type: none"> • Utvrđivanje politika • Donošenje propisa • Vršenje nadzora nad sprovođenjem politika 	Skupština, Vlada, ministarstva, organi autonomne pokrajine i lokalne samouprave itd.
Institucionalna uloga u donošenju i primeni propisa (postoji obaveza ili mogućnost da budu konsultovani ili da daju saglasnost)	<ul style="list-style-type: none"> • Podnošenje inicijativa i davanje mišljenja sa preporukama na inicijative državnih organa i drugih aktera • Davanje saglasnosti na propise 	Predsednik Republike, državni organi, pored onih koji su nadležni za određeno pitanje, komore i druge poludržavne organizacije koje imaju pravo da budu konsultovane, sudovi itd.
Politički uticaj	<ul style="list-style-type: none"> • Javno: saopštavanje podrške ili kritike neke inicijative • Iza zatvorenih vrata: uslovljavanje podrške na drugim poljima 	Političke stranke, međunarodne organizacije, ambasade, uticajna domaća udruženja, uticajni pojedinci
Finansijski resursi	Finansiranje: <ul style="list-style-type: none"> • kampanja informisanja javnosti • rada političkih stranaka • izrade studija i analiza 	Udruženja, interesne grupe, donatori, veliki privredni subjekti i druge organizacije, imućni pojedinci
Ekspertiza ili informacije koje se odnose na predmet inicijative	Analize: <ul style="list-style-type: none"> • očekivanih efekata (ne)sprovođenja predmetne inicijative • usaglašenosti inicijative sa međunarodnim standardima, strateškim dokumentima itd. 	Državni organi, ustanove i druge organizacije javnog sektora, naučne ustanove, stručne istraživačke organizacije, stručna udruženja
Uticaj na javno mnjenje	Ukazivanje na važnost određenog pitanja i naglašavanje prednosti, odnosno nedostataka određenih javnih politika	Državni organi, političke stranke, medijske organizacije, uticajne organizacije, ugledni pojedinci

Tabela br 2: Delovanje aktera javno-privatnog dijaloga

Kreativno čitanje inicijativa podrazumeva intenzivno razmišljanje o situacijama koje mogu da dovedu do toga da aktuelna inicijativa, koja možda nema neposrednog uticaja na neku organizaciju, pod određenim okolnostima ipak može imati taj uticaj. Tačno je da je opštinama i gradovima isto da li će zakonom biti utvrđeno da imaju pravo na 0,75% BDP ili na 70% prihoda od poreza na dohodak, ako oba metoda dovode do istog iznosa od 100 milijardi dinara i ako u oba slučaja to nije predmet godišnjeg pregovaranja sa Ministarstvom finansija. Ali, ako se zna da postoje kredibilne inicijative da se oporezivanje zarada smanji, onda bi lokalne samouprave mogle da budu izrazito neprijateljski raspoložene u vezi sa svakom inicijativom koja jedan stabilni izvor prihoda čini potencijalno nestabilnim, čak i ako na prvi pogled nema nekih posebnih razlika u iznosu prihoda. Ovakav uvid nam omogućava da jednog nezainteresovanog potencijalnog aktera javnih politika dovedemo na nivo visokozainteresovanog za inicijativu kojom se bavimo. Takođe, korisno je identifikovati potencijalne šampione i šampionke javno-privatnog dijaloga još u toku procesa mapiranja. To su ključne osobe koje svojim angažovanjem doprinose uspehu dijaloga time što imaju značajan uticaj na obe strane u dijalogu i poseduju snagu da „guraju“ napred identifikovane reforme. Što pre ovakvi pojedinci budu identifikovani i „uvučeni“ u proces, veća je verovatnoća da će dijalog biti uspešan.

Bez koga se ne može?

Postoje akteri javnih politika koji se relativno retko javljaju kod mapiranja, ali ima i onih koje smo navikli tu da vidamo, iako tehnički ne spadaju svi u zainteresovane strane. U nastavku nekoliko reči o ovim drugima.

Opšta javnost

Javnost nije akter javnih politika, pa čak ni zainteresovana strana, budući da je, nekada i velikom većinom, čine i pojedinci i grupe koje data tema ne dotiče ili smatraju da ih ne dotiče. Medije, političke stranke i opštu javnost često nalazimo na mapama zainteresovanih strana iz jednostavnog razloga – zato što ih svi žele na svojoj strani. Putem medija svoju poruku prenosimo široj javnosti, a kada se šira javnost zainteresuje i podrži te stavove, političke stranke i donosioci političkih odluka će biti spremniji da urade svoj deo na tome da se reformske inicijative pretvore u javne politike.

Javnost je najstatičnija od svih kategorija posmatranih u kontekstu JPD, jer se njeno određenje ne menja u zavisnosti od predmeta neke inicijative. Krug koji čine zainteresovane strane može obuhvatiti celokupnu javnost (npr. ako se radi o pitanju pridruživanja Evropskoj uniji ili izgradnji nuklearne elektrane) ili neki njen mali deo (ako se radi o priznavanju diploma srednjih muzičkih škola stečenih u inostranstvu), ali javnost u oba slučaja ostaje ista. Ono što je zajedničko za javnost i za zainteresovane strane jeste da oba izraza mogu obuhvatiti i one aktivno uključene u formiranje određene politike, kao i one koji su prema toj politici potpuno indiferentni. Dakle, javnost čine i oni na koje ta politika možda zaista ni na koji značajniji način ne utiče, dok su indiferentni kod zainteresovanih strana samo oni neobavešteni o tome šta im se sprema.

Kao što je prikazano, celokupna javnost može činiti krug zainteresovanih strana; s druge strane, javnost kao takva ne može biti interesna grupa, pa ni akter javne politike. Uzrok leži u tome što je **javnost difuzna i nedostaje joj element organizovanosti da bi mogla da**

bude akter, odnosno da preduzima aktivnosti na polju javnih politika. Pojedinci mogu biti akteri javnih politika, formalne i neformalne organizacije takođe, ali ne i opšta javnost.

Javnost može ostvarivati uticaj na formiranje javnih politika posredno, putem javnog mnjenja.

Najveći deo javnosti može biti bez ikakvog interesa za neku temu (npr. 99,9% građana nije zainteresovana strana kada se radi o priznavanju diploma srednjih muzičkih škola stečenih u inostranstvu). Ali, ako se delovanjem aktera javnih politika formira javno mnjenje prema kojem je nepriznavanje tih diploma nepravično prema deci i mladima koji su ih stekli i, ako političke stranke, npr. posredstvom istraživanja javnog mnjenja, prepoznaju takvo raspoloženje javnosti, onda postaje očigledno kako to javno mnjenje počinje da deluje na formiranje javnih politika.

Dakle, **javnost nije akter javnih politika, jer ne deluje, ali utiče na formiranje tih politika,**

putem javnog mnjenja, kada je to mnjenje dovoljno izraženo da može da se detektuje i može uticati na opredeljenje na narednim izborima (iako 85% javnosti možda podržava priznavanje diploma srednjih muzičkih škola stečenih u inostranstvu, teško da će ijedan konzervativno opredeljeni birač uskratiti podršku opciji za koju godinama glasa da bi podržao liberalnu opciju koja se zalaže za priznavanje tih diploma).

Izraz *javnost* nosi još jednu dimenziju, budući da se često govori o javnostima u množini ili o **pojedinačnim javnostima.** Tako se čuje da je akademska javnost podržala gej paradu, da je stručna javnost protiv plana za izgradnju određenog objekta, a da su ciljne javnosti za neku kampanju mladi i visokoobrazovani. U ovim izrazima praktično se govori o akterima javnih politika (pripadnici akademske zajednice, odnosno grupe stručnjaka koji su se or-

ganizovali da izraze svoju podršku, odnosno protivljenje nekoj društvenoj pojavi, odnosno javnoj politici), odnosno o segmentaciji publike za potrebe komunikacija (ciljna javnost).

Mediji

Mediji su nam potrebni da dopremo do najšire javnosti – do građana. Građani su nam potrebni zato što su glasači i zato što nam pomoć šire javnosti treba da pokažemo kako to nije samo naš problem.

Nekoliko je načina da uključimo ili animiramo medije. Možemo da ih **edukujemo**, na primer organizacijom doručka sa medijima, studijskom posetom na temu koju zastupamo, gde ćemo povesti i medije, takmičenjem za najbolji medijski prilog na „našu“ temu. Možemo i da im **pružimo relevantan sadržaj i informišemo** ih medijskim biltenima, saopštenjima, kratkim izjavama na događajima i konferencijama za medije i sl.

Mediji su zainteresovani za ekskluzivne informacije, te je nekada dobro imati medijskog sponzora ili pokrovitelja kojem prvo plasiramo vesti/informacije. Takođe, kada naša tema ima mnogo kompleksnog sadržaja, možemo ga izdeliti i različitim medijima ponuditi različite priče ili sagovornike, kako bismo osvetlili svoju temu iz više uglova, a svim medijima ponudili originalni sadržaj.

Političke stranke

Politička stranka ili politička partija jeste organizacija (oblik političkog organizovanja ljudi) koja obuhvata ljude sa istom ideologijom, a s osnovnim ciljem potpunog ili delimičnog osvajanja i vršenja državne vlasti, demokratskim putem, na osnovu izbora.

Politička stranka se razlikuje od interesne grupe, prema tome što je njen cilj da osvoji i vrši državnu vlast.

Međutim, kako bi ostvarile taj svoj cilj, partije definišu svoje ideologije, zauzimaju stavove o pojedinim pitanjima, a kada učestvuju u zakonodavnoj vlasti, postavljaju se u odnosu na predloge zakona o kojima se glasa u Skupštini.

Političke stranke su jedna od poluga u komunikaciji, bez obzira da li su na vlasti ili su opozicione partije.

U zavisnosti od momenata u izbornom ciklusu, dijalog sa ovom interesnom grupom menja svoju dinamiku. U predizbornom periodu, političke stranke su zainteresovane da u političkoj kampanji iskoriste i zagovaraju teme od interesa za neku ciljnu javnost koju žele da privuku kao svoje glasačko telo, dok u postizbornom ciklusu stranke, kroz svoje predstavnike u Skupštini, hoće da se edukuju o temama koje će naći svoj put do Skupštine, kako bi učestvovali u parlamentarnom dijalogu.

Glasna manjina i tiha većina

Pozicije zainteresovanih strana i nivo podrške ili protivljenja koje treba da očekujemo nije lako predvideti. Ilustrativan je primer uređivanja obaveze korišćenja fiskalnih kasa. Ovo pitanje ne utiče samo na obveznike njihovog korišćenja. Predlog da se ova obaveza ukinete teško da će obradovati industriju čiji veliki deo prihoda dolazi od prodaje ili servisiranja fiskalnih kasa. Ako će novi sistem biti zasnovan na povezanosti personalnih računara sa centralnom jedinicom, to će možda obradovati distributere računara. Čak i ako će proizvođači i serviseri fiskalnih kasa izgubiti manje nego što će dobiti distributeri računara, to ne znači da će njihovo protivljenje biti manje. Konkretnim proizvođačima i distributerima koji računaju na određene prihode nikako ne odgovara promena politike od koje dosta zarađuju. Distributeri računara nikada nisu

računali na prihode od uvođenja obaveze da se fiskalne kase zamene personalnim uređajima, niti mogu da znaju koji među njima bi od toga imali koristi. I zato, iako potencijalna korist za njihov sektor može biti dosta veća od štete koju bi imali proizvođači fiskalnih kasa, možete računati da će otpor proizvođača i serviseri kasa biti mnogo snažniji nego podrška distributera računara. Iz toga proizlaze sledeće važne pouke: javni interes se ne utvrđuje na preseku pojedinačnih, partikularnih interesa, već kao rezultanta glasnosti pojedinačnih interesa. Objektivno **veći, ali difuzno predstavljen interes slabo organizovanih entiteta biće pregažen od strane objektivno manjeg, ali dobro artikulisanog i glasno saopštenog interesa**. Bez opsežnih analiza o koristima i troškovima zadržavanja jednog, odnosno prelaska na drugi sistem fiskalizacije, donosiocima političkih odluka preostaje da se oslone na osluškivanje – koliko aktera i koliko glasno traži neku politiku – i da na osnovu toga zaključie šta je u javnom interesu.

Zašto mapa zainteresovanih strana nije kao većina drugih mapa?

Znati ko su saveznici, a ko su protivnici, ko je među njima uticajan, a ko marginalan, kome je naša tema svaki dan na dnevnom redu, a kome nije bila nikada – to su znanja bez kojih bismo se u planiranju aktivnosti kretali u skoro potpunom mraku. Gotovo jednako pogrešno bilo bi i tu mapu doživeti kao konačnu, kada se jednom napravi. **Statičko tretiranje aktera javnih politika jeste pogrešno**. Mapa ne govori samo ko je ko i ko je gde, što se interesa i uticaja tiče, već i gde želimo koga da vidimo. Od saveznika koji deli naše stavove i veoma je motivisan da radi sa nama nećemo imati mnogo koristi ako je izrazito neuticajan.

Ali, ako smo državni organ, ili ako imamo vrhunsku ekspertizu u oblasti odnosa sa javnošću, ili imamo neke druge resurse za jačanje kapaciteta saveznika, onda imamo i moć da pomognemo da motivisanog i slabog saveznika pretvorimo u uticajnog saveznika i tako dramatično popravimo sopstvene izgleda na uspeh.

Neke promene u pozicioniranju aktera javnih politika dešavaće se nezavisno od naše volje i naših aktivnosti. Kako se bude napredovalo sa ulaskom naše teme u dnevni red prioriternih javnih politika, tako će i neki akteri, prethodno nezainteresovani, početi da zauzimaju određene stavove, čime će se možda svrstavati nasuprot našoj inicijativi ili uz nju. Protivnici naše inicijative, ako ih ima, neće sedeti skrštenih ruku, već će se angažovati na tome da one koji su neutralni prevedu na svoju stranu, one koji su na našoj strani pokolebaju, a one koji su već na njihovoj strani osnaže tako da od možda marginalnih postanu itekako relevantni akteri. U areni javnih politika promene su stalne. To je u isto vreme i prilika da uspešnije zastupamo naše inicijative, ali i izazov. Inicijativa koja u jednom trenutku izgleda kao da uživa nepodeljenu podršku svih aktera već u sledećem trenutku može da se pretvori u intelektualno siročić kojeg se odriču svi oni na koje se do juče računalo. Onaj ko je rekao da prijatelje treba držati blizu, a neprijatelje još bliže, sigurno je imao uspeha na polju javnih politika.

Mapa aktera javnih politika nije kao druge mape na koje smo navikli, jer se pozicije, uticaj i motivacija aktera menjaju mnogo brže nego što se kreću tektonske ploče na kojima su kontinenti i brže nego što prirodne sile menjaju izgled geografskih celina na čije smo mape navikli. U određenoj

meri, mapa aktera istog momenta kada je napravljena gubi na aktuelnosti i tačnosti, jer je proces mapiranja nas same učinio snažnijim nego što smo bili kada smo u taj proces ušli; u isto vreme, mapa koju držimo u rukama čini naše protivnike slabijim nego što su bili, jer ih, zahvaljujući mapi, bolje poznajemo, što je važan korak ka tome da ih nadvladamo.

Koja su ograničenja mape zainteresovanih strana?

Predstavljanje kompleksnih pojava, kao što su odnosi aktera javnih politika, na dvodimenzionalan način, neophodno dovodi do određenih pojednostavljenja i izostavljanja nekih bitnih aspekata. Već je rečeno da ovim **mapama nedostaje četvrta dimenzija, odnosno vreme**. One daju statičnu sliku, odnosno presek stanja zamrznut u jednom trenutku.

Mapama zainteresovanih strana nedostaje i treća dimenzija, a to su **međusobni odnosi aktera**. Da podsetimo, tipične mape imaju kao dve ključne dimenzije pozicioniranja aktera – stav prema našem predlogu i nivo zainteresovanosti za tu temu, dok veličinom predstavljanja na mapi ukazujemo na nivo uticaja organizacije. Treće dimenzije, odnosno načina na koji akteri utiču jedni na druge, u mapama zainteresovanih strana tipično nema. Koji akteri su međusobno tradicionalni konkurenti, koji akter ima mogućnost da neposredno utiče na druge, pa je dovoljno prevesti ga u naš tabor da bi ga i drugi sledili – to su neki od ključnih uvida neophodnih za planiranje naših aktivnosti, koji nisu vidljivi iz mape aktera javnih politika. Ali, kada imamo mapu aktera, sledeći koraci se prirodno nameću, pa o njima više u nastavku.

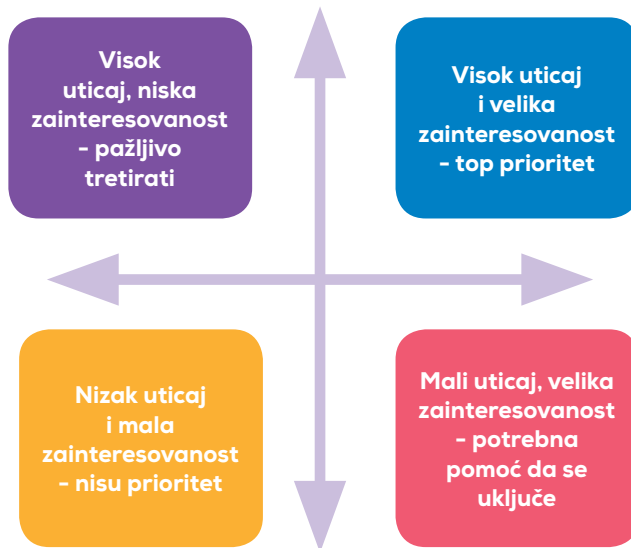
9.6 Pravljenje akcionog plana

Napravili smo mapu zainteresovanih strana – šta dalje? Sve što radimo u fazi mapiranja zainteresovanih strana jeste u funkciji određene akcije kojom želimo da utičemo na oblikovanje odnosa u društvu. Da bi ta akcija imala optimalne efekte, korisno je da izradimo **akcioni plan – redosled aktivnosti koje ćemo preduzimati kako bismo ostvarili svoj cilj**. Pitanje koje sebi postavljamo u ovoj fazi jeste **kojim zainteresovanim stranama treba da se bavimo više, a kojim manje**. U tu svrhu ćemo sve zainteresovane strane koje smo u prethodnom koraku mapirali postaviti u matriks koji ukazuje kakve aktivnosti naspram njih treba da planiramo. Naj-

manje treba da brinemo o onima koji imaju malo uticaja i slabu zainteresovanost za našu temu; s druge strane, treba da imamo detaljan plan kako ćemo se postaviti prema onima koji imaju veliki uticaj i zainteresovani su za našu temu.

Visokouticajni i veoma zainteresovani: Kod aktera u gornjem desnom kvadrantu moramo praviti razliku između onih koji podržavaju rešenje koje zastupamo, onih koji nisu zauzeli stav i onih koji imaju stav suprotan našem. Za one koji podržavaju naše rešenje, minimum našeg angažovanja treba da podrazumeva da se prati njihov stav i reaguje se na prvu naznaku da neki tako važan akter preispituje podršku našoj inicijativi. U proaktivnijoj varijanti, radićemo na tome da uspostavimo partnerstvo sa tim za nas idealnim akterom. Za sve koji nemaju stav u vezi sa našim rešenjem, dobro bi bilo pripremiti pristup koji bi ih ubedio da je naše rešenje (i za njih) optimalno. U najmanju ruku, moramo pratiti njihove stavove da se ne desi da se od neutralnih preobrate u one koji se protive našem rešenju.

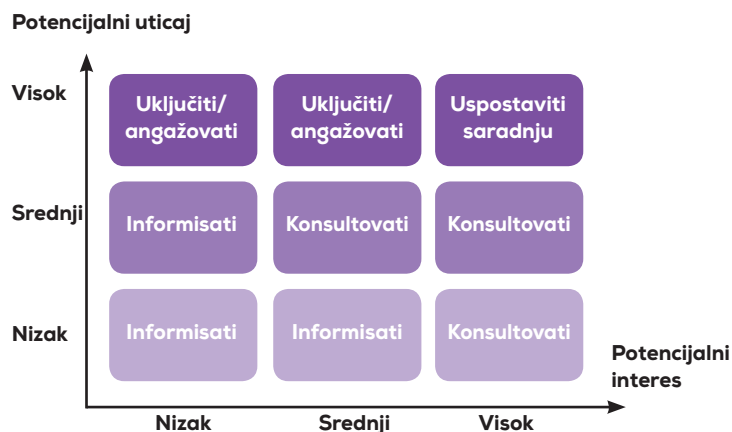
Organizacije u gornjem desnom kvadrantu koje imaju stav direktno protivan našem i najveći su izazov. Naš pristup njima može da ide u nekoliko pravaca. Najpre, ako analiza njihovog protivljenja našem rešenju pokaže da to protivljenje nije suštinski nepromenljivo, idealno je postići da ih kroz dijalog prevedemo u naš tabor. Na primer, ekološka udruženja se mogu snažno protiviti izgradnji atomskih elektrana, ali to protivljenje možda nije konačno ako se ukaže na posledice zagađenja od elektrana na ugaj. Ako u tome ne uspemo, puno će nam značiti i ako samo uspemo da ih odvratimo od aktivnog protivljenja našem predlogu tako što će zauzeti neutralan stav.



Međutim, ako je protivljenje našem rešenju strukturno i praktično nepromenljivo (kao što je, na primer, protivljenje rudnika uglja zabrani ovog energenta za korišćenje u proizvodnji električne energije), i tada postoje aktivnosti koje možemo preduzeti da unapredimo našu poziciju. Ostaju nam još dve dimenzije koje možemo pokušati da „napadnemo” – stepen zainteresovanosti i nivo uticaja. Visok stepen zainteresovanosti koji nam pravi problem možda bismo mogli da ublažimo ako kroz dijalog nađemo rešenje za rudnike uglja u slučaju da se zabrani korišćenje uglja u proizvodnji električne energije kod nas. Ako im se otvore sigurne perspektive izvoza uglja na određeni vremenski rok, njihovo principijelno protivljenje zabrani korišćenja uglja ne mora da se promeni – dovoljno je da im to pitanje postane manje bitno, pa da naša pozicija odmah bude povoljnija nego što je bila. Ako ni ovo „demotivisanje” protivnika nema perspektivu, ostaje nam da smanjimo uticaj aktera. To nije lako, a možda ni popularno, ali ako se radi o ekološkom udruženju koje vodi krstaški rat protiv izgradnje nuklearne elektrane, možda treba analizirati šta su izvori uticaja te organizacije, pa možda razgovarati sa njenim donatorima u vezi sa tim da li oni znaju da podržavaju lobiranje protiv mere koja treba da dramatično smanji zagađenje SO₂, CO₂, česticama i drugim polutantima koji najdirektnije ugrožavaju zdravlje desetina ili stotina hiljada ljudi. U pristupu organizacijama koje smo prema uticaju svrstali u donja dva kvadranta moramo se drugačije postaviti. Onima koji ne bi bili zainteresovani da nas značajnije podrže, i da su uticajni, najmanje treba da se bavimo. One koji su zainteresovani, ali ne uticajni, u najmanju ruku treba da pratimo

za slučaj da se desi nešto što će povećati njihov uticaj. Prema onima koji nisu uticajni, ali koji snažno podržavaju našu inicijativu, najbolje je ako možemo da ih podržimo tako da postanu uticajni nego što jesu. Ako im je za veći uticaj potrebno samo da dobiju mesto za stolom za kojim se razgovara o ovoj inicijativi, a onda će se nametnuti snagom svoje ekspertize, možda možemo da im pomognemo da dobiju to mesto za stolom. Ako bi im manja finansijska podrška omogućila da završe istraživanja i da ih promoviraju u javnosti, onda treba da razmislimo da li možemo da im pomognemo da dobiju ta sredstva.

Polazeći od ovih načela, sledeći korak je da napravimo listu aktivnosti prema prioritarnim akterima. Pri tome, **nije neophodno da nam prioritet budu akteri koji imaju najveći uticaj, već oni kod kojih naše angažovanje može da da najveći rezultat** – da ih od ljutih protivnika prevedemo u partnere, ili



Grafik br. 11: Alat za detaljnije klasifikovanje aktera po prioritetima

makar nezainteresovane posmatrače; da organizaciju sa marginalnim uticajem, od koje imamo samo verbalnu podršku., transformišemo u organizaciju koja svaki drugi dan u vestima obrazlaže zašto je inicijativa koju mi podržavamo u najboljem javnom interesu. Tome može da posluži tabela u nastavku, ili neka slična koju ćemo prilagoditi sopstvenim potrebama.

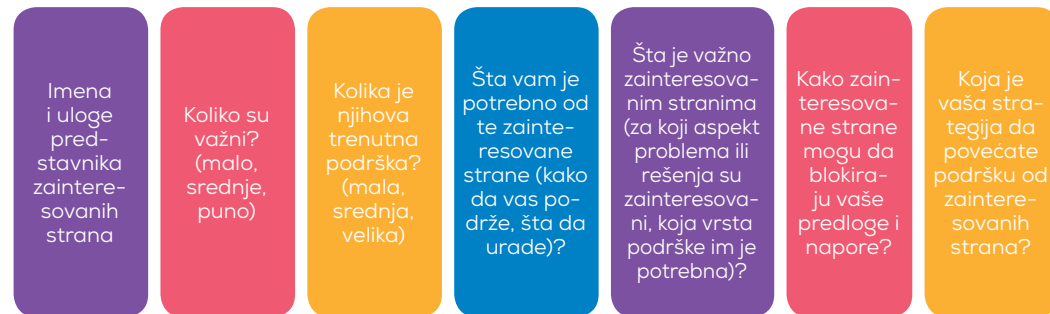
Ova tabela nam pomaže da osmislimo pristup akterima javnih politika kojima treba posebno da se bavimo, polazeći od toga gde smo ih i kako pozicionirali na mapi od koje smo krenuli. Tu, za svakog pojedinačno, utvrđujemo da li nam je cilj da tog aktera animiramo, pretvorimo u saveznika ili samo pasiviziramo koliko god je to moguće.

nikada nećemo napraviti partnere. Što ih pre prepoznamo, više će nam resursa ostati za frontove na kojima možemo nešto suštinski da promenimo.

9.7 Uključite interesne grupe (formirajte koalicije)

Ako u javno-privatnom dijalogu ne nastupamo sa pozicije moći, npr. kao državni organ u čijim rukama je i nož i pogača (što može biti i samo iluzija, ali to je jedna posebna tema), sva je prilika da će nam u zalaganju za našu reformu biti potrebni saveznici. Formiranje koalicija je proces koji je prepun zamki u koje možemo upasti. Najpre, treba razlikovati saveznike od podržavalaca.

Podržavaoci su oni koji se generalno slažu



Grafik br. 12: Alat za planiranje aktivnosti prema prioritnim akterima

Ovo je dobar momenat da se podsetimo da su naši resursi ograničeni, a da prevlačenje aktera javnih politika iz jednog kvadranta u drugi ide lako kada to radimo pomerajući ceduljice na našoj mapi, ali mnogo teže kada to treba sprovesti u životu. Zato broj organizacija prema kojima ćemo usmeriti naše aktivnosti treba da bude u skladu sa potrebama i kapacitetima. Neke bitke su unapred izgubljene i od nekih oponenta

sa idejom naše reforme i koji će je verovatno podržati ako ih neko pita. Dobro je da podržavalaca bude što više, ali koliki god da ih je broj, od njih možda ne bude nikakve koristi, naročito ako nikada ne dođemo do tle da ih neko pita o tome da li podržavaju našu reformu. Profesor fizike koji je podržavalac prelaska na nuklearne elektrane za tu ideju će glasati ako dođe do referenduma. Možda će se za nju izjasniti i ako ga o

njoj budu pitali u anketi i on bude uveren u anonimnost ankete, ali možda nikada neće uraditi ništa više od toga – ili zato što želi da izbegne da bude etiketiran kao deo nuklearnog lobija ili samo zato što mu niko nije ponudio način da se aktivno uključi. Za razliku od podržavalaca, **saveznici** su oni koji aktivno doprinose ostvarenju zajedničkog cilja. Nerazlikovanje podržavalaca i saveznika je, dakle, prva zamka u koju možemo upasti, jer može dovesti do toga da svoje ograničene resurse za formiranje savezništva ne usmerimo tamo gde su najpotrebniji. Druga zamka je pomisliti da treba težiti što većem broju saveznika. Za razliku od podržavalaca, za koje važi „što više, to bolje“, za saveznike, donekle paradoksalno, to ne važi. Razlog za to je činjenica da savezništva traže naše aktivno bavljenje njima. Neko u savezništvo sa nama i aktivno delovanje možda ulazi da bi pokušao da modifikuje našu reformu u pravcu koji mu više odgovara. Na primer, ako se zalažemo za zamenu elektrana na uglj onima na nuklearni pogon, prvi koji će nam ponuditi savezništvo možda će biti ekološko udruženje koje će pokušati da nas „malo preusmeri“ tako da umesto nuklearnih elektrana zajedno zastupamo prelazak na obnovljive izvore energije. Neko će pristati na savezništvo sa nama na ukidanju termoelektrana pod uslovom da mi podržimo trgovinu kvotama emisija izduvnih gasova.

Ključna poruka ovde nam je da **savezništva koštaju** – potencijalno modifikuju našu originalnu agendu, zahtevaju kompenzaciju kroz angažovanje na nekim reformama koje nisu „izvorno naše“ ili znače saradnju sa akterima čija reputacija nije kristalno čista. Sve ovo zahteva da se mnogo uključujemo, pa prevelik broj saveznika može dovesti do toga da

nam najveći deo vremena i drugih resursa odlazi na bavljenje „saveznicima“, umesto na našu reformu. Na kraju, široka koalicija znači da će i doprinos naše organizacije verovatno biti manje istaknut. Ovo na početku, kada je kraj projekta još daleko, ne izgleda kao važno pitanje, ali kako se približavamo uspešnoj realizaciji, pitanje ko će preuzeti zasluge postaje sve manje naivno.

Zato je o potencijalnim saveznicima korisno razmišljati u kontekstu njihove **„neto vrednosti“** za našu reformu i za dugoročne ciljeve naše organizacije. Tu na plus strani moramo oceniti resurse koje taj akter donosi, kao što su uticaj u javnosti ili materijalni resursi, mogućnost uspostavljanja dugotrajnog partnerstva itd. Na minus strani su momenti poput resursa koje ćemo morati da odvojimo da bi do ovog partnerstva došlo i umanjenje naše kontrole nad inicijativom. U „troškove“ spadaju i pravljenje kompromisa u vezi sa našom početnom pozicijom i pre nego što smo došli do dijaloga sa „suprotnim“ sektorom, obavezivanje da mi podržimo reforme koje ne osećamo kao deo naše agende, eventualno problematična reputacija potencijalnog saveznika i još dosta toga.

Prvi korak u pravljenju savezništava jeste da konsultujemo analizu aktera, jer smo je upravo za ovakve situacije pravili, da nam ukaže s kim treba da radimo. Ako je prednost naše organizacije široko članstvo, onda nam savezništvo sa sličnim organizacijama neće možda toliko značiti koliko saradnja sa organizacijama koje imaju razvijenu ekspertizu u toj oblasti ili otvoren prolaz u medije. Ovo je momenat u kojem moramo da budemo iskreni prema sebi, jer **je građenje koalicija zasnovano na prepoznavanju naših slabosti, odnosno nedostataka.**

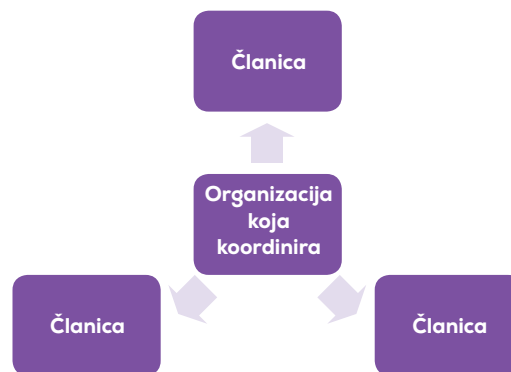
Zlatno pravilo glasi da treba težiti **najmanjoj mogućoj koaliciji koja će imati dovoljne resurse** da iznese reformu na kojoj radimo. Naravno, kako i zlatna pravila mogu imati izuzetke, i ovde ih treba navesti. Nekada ćemo uključiti u koaliciju i organizaciju koja nam za ovu reformu nije neophodna, radi građenja dugoročnog odnosa od kojeg ćemo imati koristi već prilikom sledeće reforme. Kada nismo sigurni koliko široko savezništvo treba da bude, ići ćemo šire od onoga što mislimo da je neophodno, da nam resursi ne bi ne ponestali kada nam budu najpotrebniji.

Prethodna razmatranja o savezništvima se odnose samo na jedan aspekt ovog problema: na to s kojim akterima mi želimo savezništva; nažalost, kako je reč o najmanje dvostranom odnosu, a često i višestranom, postavlja se i pitanje **da li poželjni saveznici žele u savezništvo sa nama**. Sva prethodna razmatranja mogu biti korisna i u ovom aspektu – samo treba da se setimo da će akteri kojima nudimo partnerstvo, ako postupaju racionalno, našu ponudu analizirati onako kako mi analiziramo potencijalna savezništva – u kontekstu koristi, ali – za njih. Poželjni partneri će nam se radije pridružiti ako procenjuju da ih saradnja sa nama neće diskreditovati, da će im pomoći da ostvare svoje ciljeve, da će im otvoriti perspektivu dugoročne saradnje sa našom organizacijom i da ih neće stajati previše njihovih resursa. Ovo su ključne tačke koje je korisno pokriti pri prvom kontaktu sa potencijalnim saveznicima. Posebno pitanje se tiče komplementarnosti članova naše koalicije. Kako među akterima postoje već izgrađena partnerstva, ali i antagonizmi, nekada uključenje jednog saveznika znači da smo time u savezništvo dobili i njegove

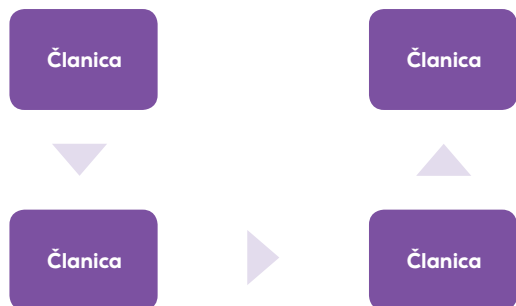
partnere ili, u nepovoljnijoj varijanti, izgubili mogućnost da uključimo neke potencijalne saveznike.

Sledeće važno pitanje se tiče **formalnih okvira za savezništva**. Ti okviri mogu imati zaista širok spektar oblika – od usmenog dogovora do formiranja posebnog pravnog lica (najčešće udruženja). Najčešći oblici su ipak sporazumi o saradnji. Ovi sporazumi najčešće nemaju visok nivo obaveznosti, pa se nazivaju i memorandumima o razumevanju, pismima o namerama i sl.

Šta god formalno služilo kao okvir za savezništvo, treba razlikovati dva njegova tipična modela: prvi je **savezništvo formirano na nivou grupe organizacija** koje dele isti cilj; drugi model se zasniva na **dominantnoj ulozi jedne organizacije** koja koaliciju formira kroz niz dvostranih sporazuma sa drugim učesnicima. Dok u prvom modelu svi učesnici koalicije imaju odnos saradnje sa svim drugim učesnicima, u drugom je nosilac koalicije taj koji omogućava zajedničku akciju koordinirajući pojedinačnim saveznicima.



Grafik br. 13: Monocentrična struktura koalicije



Grafik br. 14: Grupna struktura koalicije

Ovde treba istaći da **koalicije mogu biti izrazito asimetrične**. Neki članovi koalicije mogu biti izrazito aktivni, drugi značajno manje. Neke organizacije mogu biti izrazito uticajne, neke ne. U istoj koaliciji pojedini članovi mogu međusobno urediti odnose pisanim sporazumom, dok drugi u njoj učestvuju na osnovu usmenih razgovora ili čak na osnovu prećutnog razumevanja da im je mesto u toj grupi organizacija. Deo članova koalicije može biti grupno povezan, dok drugi članovi mogu biti povezani samo sa dominantnim članom koalicije.

Vreme je ključni aspekt formiranja koalicija, s obzirom na to da se one generalno uspostavljaju radi postizanja određenog cilja koji je najčešće kratkoročni ili srednjoročni. Nekada nema dovoljno vremena da se bavimo uređivanjem odnosa unutar koalicije. Ako imate prostor od 36 sati da se izjasnite o paketu finansijskih propisa koji moraju da budu usvojeni zajedno sa budžetom, onda se koalicija formira u nekoliko sati, odmah nakon što steknete utisak kome predloženi paket odgovara, a kome ne. Tokom tih 36 sati, pojedine organizacije će ulaziti i izla-

ziti iz ove neformalne koalicije, u skladu sa sagledavanjem sopstvene pozicije prema predloženom paketu zakona i u skladu sa pravcem u kojem se formira preovlađujući stav učesnika koalicije. Na primer, organizacije će verovatno izaći iz koalicije ako im preovlađujući ton ne odgovara zbog toga što je previše osuđujući ili nedovoljno čvrst. Ovakve *ad hoc* koalicije mogu se formirati samo među organizacijama koje se prethodno dobro poznaju, imaju iskustvo saradnje i određen nivo međusobnog poverenja.

Ako je naša reforma usmerena na zakonsko uređenje socijalnog preduzetništva i procenjujemo da ćemo se naredne dve godine baviti tim pitanjem, onda imamo dovoljno vremena da procenimo ko treba da čini koaliciju, na kojim principima ona treba da bude uspostavljena, pa čak i da osnujemo posebno pravno lice kao okvir za delovanje koalicije, ako smatramo da je to korisno.

- **Najbolja koalicija je ona najmanja dovoljna.**
- **Treba proceniti neto vrednost svakog potencijalnog učesnika koalicije.**
- **Druge organizacije će procenjivati našu neto vrednost kao koalicionog partnera.**
- **Struktura koalicije treba da odgovara svrsi – odlučiti da li nam više odgovara grupno savezništvo ili monocentrična koalicija.**
- **Forma uspostavljanja savezništva zavisi od roka na koji se uspostavlja, nivoa međusobnog poznavanja i poverenja saveznika i mnogih drugih okolnosti.**

9.8 Razmena znanja, informacija, problema (dopisi, sastanci, posete na terenu...)

Do sada smo pominjali interesne grupe, zašto ih uključiti i kako formirati koalicije, međutim da biste sa njima uspostavili odnos, nije uvek neophodno, a zasigurno nije prvo rešenje formiranje nekih formalnih grupa – odnosa, koordinacionih tela, već je prvi korak najjednostavnija, ali što direktnija razmena informacija i znanja.

Ova komunikacija uključuje izradu dopisa, imejllove, učešće na događajima drugih organizacija, sazivanje sastanaka, davanje doprinosa strateškim, programskim dokumentima tih interesnih grupa.

Međunarodne organizacije imaju zadatak da izveštavaju o Srbiji, te su im znanja, informacije i pogledi javnosti vrlo bitni. S tim u vezi, postaje očigledno da informacije treba deliti i sa njima, ali ne zaboraviti da ih je potrebno prilagoditi potrebama čitalaca (skratiti, prevesti na engleski, predstaviti u formatu da se lako čita).

Takođe, potrebno je i direktno komunicirati sa onima koji mogu da reše ili pomognu da se reši problem. Dopisi, sastanci, učešće na događajima jedan su način da privučete pažnju. Morate voditi računa o pravovremenosti komunikacije – da li se planiraju izbori, pa su im te ideje dobrodošle, da li je vreme donošenja budžeta, pa Ministarstvo finansija nema raspoloživih kapaciteta da se tim inicijativama bavi itd.

Svakako, širu grupu aktera možete uključiti kroz dopise i sastanke i tako polako graditi znanje o njihovim ciljevima i o tome kako se vaši ciljevi uklapaju u njihove.

9.9 Analiziranje (analiza stanja uz uključivanje svih aktera, analiza uporednih praksi...)

Zašto su analize važne?

Znanje je moć, a do znanja se stiže analizom dostupnih informacija. Analize su bitne u svakoj fazi javno–privatnog dijaloga, a najvažnije su pri utvrđivanju našeg cilja u tom dijalogu. Odsustvo adekvatne analize dovodi do niza problema.

- **Kucanje na otvorena vrata** – trošenje resursa da bi se kroz reformu omogućilo nešto što je već sada moguće. Ako pomislite da se ovo u praksi ne dešava, u velikoj ste zabludi. Ova vrsta zablude je prisutna kod predstavnika i javnog i privatnog sektora.
- **Pogrešno određenje ciljeva javno–privatnog dijaloga** – problem kojim se bavimo je stvaran, ali naši predlozi za rešenje su takvi da, i ako se prihvate, neće dovesti do rešenja problema.

Čest primer su nastojanja da se zabrani neko ponašanje, ocenjeno kao štetno; nakon puno razmatranja na rukovodilačkom nivou kako da se to najbolje uradi, zauzme se stav i naloži zaduženima za pripremu regulative da taj stav sprovedu, samo da bi se saznalo da takva zabrana već godinama postoji. Iz toga proizlazi – problem je sve vreme bio u primeni, a onda i u našoj nedovoljnoj obaveštenosti.

- **Pogrešna ocena veličine problema** – može nas dovesti do toga da mobilizujemo masivne resurse i usmerimo ih na trivijalan problem koji je izgledao kao bitan, jer je šačica zainteresovanih aktera oko njega podigla veliku prašinu u javnosti. Još gori scenario je da, nesvesni obima, ignorišemo problem dok nam isisava energiju iz društva (npr. siva ekonomija u mnogim državama), sve dok ne naraste toliko da ga je nemoguće ignorisati, ali ga je i mnogo teže rešiti.

Šta analize treba da sadrže?

- opis stanja u oblasti kojom nameravamo da se bavimo,
- šta je tačno problem kojim ćemo se baviti,
- koga pogađa i kako,
- koliko pogađa javni sektor, a koliko privatni,
- ko je nadležan za rešavanje problema,
- zbog čega problem nije još uvek rešen,
- predlog rešenja,
- šta je potrebno da bi se problem rešio (resursi, vreme, podrška...),
- procena troškova i koristi sprovođenja predloženog rešenja,
- ko predloženim rešenjem dobija, a ko gubi,
- mogu li se gubitnici kompenzovati i kako,
- šta su indirektni (željeni ili ne) efekti primene predloženog rešenja koji nisu vidljivi na prvi pogled.

Ne mora svaka analiza u svakom segmentu procesa javno-privatnog dijaloga sadržati sve ove elemente. U nastavku razmatramo kako se sadržaj analiza koje pripremamo prilagođava fazi javno-privatnog dijaloga u kojem učestvujemo.

Kada se i koje analize izrađuju?

Najtačniji odgovor na pitanje kada se radi na analizama jeste – **tokom čitavog procesa rada na nekom pitanju javnih politika**. Ovi procesi analiziranja nisu uvek neposredno vezani za izradu analiza kao namenskih dokumenata. Pre nego što odlučimo da se detaljnije upoznamo sa nekom temom, mi uzimamo u obzir saznanja do kojih smo spontano došli u prethodnom periodu, dodatno se raspitujemo kod kolega, posećujemo relevantne sajtove, konsultujemo literaturu. Svesni toga ili ne, mi već tada sprovodimo određenu analizu, iako njen rezultat neće biti strukturirani

dokument, već odluka da ta tema nema perspektivu da bismo se njome dalje bavili ili cedulja zalepljena na monitor da uskoro okupimo tim saradnika i dogovorimo izradu produbljene analize.

Od tog momenta, pa nadalje, analiziranje ne prestaje. Na početku procesa, može biti opravdano da se analiza fokusira na **određenje problema**. Delove analize koji se odnose na rešenje – uz razmatranje mogućih alternativa i procenu njihovih resursa možemo ostaviti i za kasnije, naročito ako nismo sigurni da određenje problema ukazuje da će to „kasnije“ postojati. Ako početna analiza pokazuje da je **problem takav da nije dovoljno društveno relevantan ili da nije podesan da se naša organizacija njime bavi, tu analizi može biti kraj**. Dotadašnji nalazi i zaključci mogu biti objavljeni u formi određenog brifa ili radnog dokumenta, i tu se može staviti tačka na naše bavljenje tom temom.

Ako prva analiza pokazuje da je problem zaista značajan, možemo početi da mapiramo zainteresovane strane, definišemo predlog rešenja, istražimo očekivane efekte tog rešenja, krenemo u formiranje savezništava itd. Ovi procesi nam, zauzvrat, mogu dati dragoceni materijal za nastavak rada na analizi. Čak i nakon što sveobuhvatna analiza bude izrađena, postoji potreba da je periodično ažuriramo. To može biti zbog podataka do kojih smo u međuvremenu došli. Često će biti potrebno da je nadogradimo analizom različitih opcija delovanja u skladu sa sugestijama saveznika u procesu. Sveobuhvatna analiza od koje smo krenuli može biti odličan osnov da se od nje napravi nekoliko posebnih dokumenata koji će razraditi različite aspekte te teme ili njen uticaj na pojedinačne zainteresovane strane.

Vrste dokumenata javnih politika

Planski sistem Republike Srbije razlikuje četiri vrste dokumenata javnih politika:

1. strategiju,
2. program,
3. koncept politike i
4. akcioni plan.

Donošenje svakog od ovih dokumenata predstavlja priliku za javno-privatni dijalog, koju je šteta propustiti. Svi ovi dokumenti javnih politika u sebi sadrže ili se oslanjaju na određene analize. Te analize mogu biti namenski pripremljene u okviru javnog sektora za potrebe određene javne politike (npr. *Analitička osnova za utvrđivanje srednjoročnog plana sprovođenja komasacije ili Istraživanje uzroka neregistrovanja i neprijavlivanja turista*), a mogu se koristiti i drugi analitički dokumenti nastali unutar javnog sektora ili van njega, u našoj zemlji ili inostranstvu, koji osvetljavaju određene aspekte politike čije utvrđivanje se razmatra.

Za detalje o pravnom okviru za obrazloženja propisa, konsultujte segment ovog Vodiča pod nazivom „Javne rasprave“.

Donošenje propisa, a naročito zakona, povezano je sa izradom određenih analitičkih sadržaja, za šta postoje i formalno utvrđene obaveze. Tako je propisano da **predlozi propisa moraju biti praćeni obrazloženjem**, kao i da to obrazloženje sadrži:

- Razloge za donošenje propisa, a u okviru njih posebno:
 - analizu sadašnjeg stanja,
 - probleme koje propis treba da reši,
 - ciljeve koji se propisom postižu,

- razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja propisa i
- odgovor na pitanje zašto je donošenje propisa najbolji način za rešavanje problema.

• **Analizu efekata propisa**, koja sadrži sledeća objašnjenja:

- na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu,
- kakve troškove će primena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima),
- da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija,
- da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o propisu i
- koje će se mere tokom primene propisa preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem propisa namerava.

• **Procenu finansijskih sredstava** potrebnih za sprovođenje propisa.⁴²

U okviru javnog sektora često se pripremaju sižeji (**brifovi**). To su dokumenti koji ne nude rešenja, već daju pregled stanja u određenoj oblasti koja može biti predmet intervencije putem javnih politika. Brif u oblasti mogućnosti upotrebe električnih skutera u saobraćaju obuhvatio bi odgovor na pitanje šta aktuelna regulativa kaže na tu temu, koju poziciju imaju zainteresovane strane i šta su ključni regulatorni trendovi u komparativnoj praksi. Ovakav brif ne sadrži opredeljenje za jedan pravac javne politike, niti mora da sadrži razradu i ocenu mogućih javnih politika. Ovaj

dokument se koristi u početnim fazama procesa utvrđivanja javnih politika i predstavlja osnov za ocenu da li to pitanja zavređuje dalje bavljenje i, ako je odgovor potvrđan, ko u taj proces treba da bude uključen.

Analitički dokumenti koji nastaju u okviru privatnog sektora razlikuju se od onih koje priprema javni sektor. Ono što im je zajedničko jeste da odgovaraju na određeno stanje u društvu koje je predmet ili može biti predmet javne politike. Ključna razlika je da dokument javnih politika, koji nastaje u okviru javnog sektora, ima jednu dodatnu stepenicu koju treba da preskoči – da obezbedi pažnju drugih ustanova u javnom sektoru za pitanje na koje ukazuje, pre nego što bi se eventualno ušlo u dijalog o tome koje rešenje je optimalno. Razlike postoje i u procesu pripreme tih dokumenata, budući da su akteri iz javnog sektora po pravilu u mnogo lakšoj situaciji kada treba obezbediti pristup zvaničnim podacima potrebnim za izradu dokumenata javnih politika. Istovremeno, predstavnici javnog sektora često moraju da koriste jezik koji koriste njihove kolege u državnoj službi, koji često nije blizak drugim zainteresovanim grupama.

Neki od dokumenata javnih politika koji nastaju u okviru privatnog sektora uključuju:

- studije i analize;
- memorandume;
- bele, sive i crne knjige;
- knjige preporuka;
- sižee (brifove);
- radne papire.

Posebnu vrstu dokumenata javnih politika čine **vodiči i uputstva** čiji je cilj da omoguće lakše snalaženje svih aktera i bolje efekte sprovođenja propisa. Iako se često prenebregavaju kod navođenja dokumenata javnih politika, ove forme su značajne, jer doprinose optimalnoj primeni javnih politika.

Druga vrsta dokumenata javnih politika, koji tek treba da dobiju na značaju, jesu **analize efekata** nakon određenog vremena sprovođenja određene politike. O obe ove vrste dokumenata biće više reči u nastavku.

Kako da naše analize budu što potpunije i relevantnije?

Analize u oblasti javnih politika imaju veliku konkurenciju danas – to su različiti naručeni, ideološki zaslepljeni, pristrasni i subjektivni napisi koji se plasiraju kao analize. Ono što solidnu analizu javnih politika razlikuje od svih ovih napisa jesu činjenice. Prvi zadatak analize je da objedini sve činjenice relevantne za datu temu, išle one u korist stavu koji se zastupa ili ne. Analiza koja korektno navodi sve relevantne činjenice, čak i ako povremeno maši u interpretaciji tih činjenica, zaključcima i preporukama, uvek će imati veću vrednost od napisa koji na osnovu tendenciozno predstavljenih činjenica izvlači logički dosledne zaključke. **Razdvojiti činjenice, na jednoj strani, od uverenja, stavova i pretpostavki, na drugoj, jedna je od suštinskih uloga analiza.**

Evo nekoliko **načela pripreme analiza u oblasti javnih politika**, koja zvuče podrazumevajuće i nedostojno da se posebno navode, ali ih dajemo na osnovu iskustva o tome koji broj analiza, u koje je uloženo dosta energije, propušta da obrati pažnju na makar neke od ovih elemenata:

- obavestiti se o stavovima svih zainteresovanih strana;
- biti otvoren za nove interpretacije problema i rešenja;
- prikupiti kvantitativne pokazatelje kada god postoje;
- prikupiti tačne citate zainteresovanih strana.

9.10 Provera samih sebe (prikupljanje podataka, provera verodostojnosti ranijih zaključaka)

Ne dešava se tako retko da članovi naše organizacije ili oni čije interese zastupamo nedovoljno precizno ili pogrešno razumeju razloge i uzroke nekog problema.

Zato je neophodno da sve činjenice koje iznosimo višestruko proverimo. Neće nam pomoći ako znamo ko nam je to rekao, ako smo mi ponovili grešku u proceni.

Potrebno je da uradimo nekoliko analiza, odnosno da proverimo verodostojnost činjenica:

- prikupimo informaciju od bar još jedne osobe i kompanije koju direktno ugrožava ta promena ili problem na koji ukazujemo,
- sprovedimo analizu uporedne prakse sa zemljama regiona (često imaju istu pravnu istoriju i praksu). Mnoge međunarodne organizacije bave se analizom uporednih praksi, te su dobar izvor informacija, npr. *Doing Business* lista Svetske banke, OEBS izveštaji i analize, Svetski ekonomski forum, Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Međunarodna organizacija rada i druge.
- proverimo sa organizacijama koje zastupaju interese istih lica.

Koliko je veliki „veliki problem“?

Kvantifikacija problema u sklopu analize je ključ. Da li će se reformom koju predlažemo smanjiti vreme koje građani provode na šalterima za pet minuta ili pet sati po postupku? Da li taj postupak utiče na pet hiljada ili pet stotina hiljada građana godišnje? Hoće li sprovođenje reforme koštati pet hiljada ili pet miliona? Može li se ovom

reformom kreirati pet ili 50 hiljada novih radnih mesta? Hoće li ova reforma ostaviti bez posla pet ili pet stotina službenika i mogu li svi biti preusmereni na poslove na kojima su potrebni? Koji procenat javnosti prepoznaje problem koji pokušavamo da prevaziđemo, a koji bi podržao naše rešenje? Nedostatak podataka o svakom od ovih pitanja je potencijalna zamka za sve aktere javnih politika.

Postoji još jedan značaj kvantifikacije pokazatelja u oblasti javnih politika: javnost na te podatke veoma dobro reaguje, a medijima su izuzetno atraktivni. Ako se zalažete za besplatnu užinu u školama i kažete da je mnogo dece u školi gladno, to će ostaviti manji utisak nego ako možete da kažete „procenjuje se da je oko 9 200 dece samo u beogradskim osnovnim i srednjim školama gladno, jer ne mogu da priušte užinu“. Još bolje je ako numeričke pokazatelje prevedete u nešto što je blisko svima. Na primer, umesto da spominjete koliko je miliona utrošeno na pogrešnu nabavku, možete to približiti publici prevodeći taj iznos u broj vrtića koji su mogli da budu izgrađeni od istih sredstava.

Sledeća lista pitanja može nam biti od koristi prilikom opisivanja problema⁴³:

• Razvijanje opisa problema

Pozadina problema

- Kada i kako je problem nastao?
- Iz kojih razloga?
- Koji je istorijski, pravni, politički, društveni i ekonomski kontekst problema?
- Kako je problem privukao pažnju javnosti?

43) Izvor: Jang, Oin i Kvin, Lisa, Pisanje delotvornih predloga za javnu politiku, Beograd: Beogradska otvorena škola, 2002, str. 50

- Koga je problem pogodilo?
- Kakve su ranije praktične politike primenjivane u suočavanju sa ovim problemom?
- Koje rezultate su ostvarile primenjivane praktične politike?

Problem u okviru tekuće praktično-političke situacije:

- Kakav je tekući pravni, društveni, ekonomski i politički kontekst problema i njegov uticaj?
- Koji je tekući obim problema?
- Kakva se praktična politika trenutno primenjuje u odnosu na problem?
- Kakva sve mišljenja postoje o problemu i kakav je trenutni pristup problemu?
- U kom pogledu je tekuća praktična politika uspešna/neuspešna?
- Šta nije dobro kod trenutnog pristupa bavljenja problemom?

• Organizovanje opisa problema

- Koji aspekt problema treba da uključite u odeljak koji sadrži opis problema, kako biste izneli jednu obuhvatnu i ubedljivu sliku problema?
- Kako ćete organizovati ovaj odeljak i učiniti ga što razumljivijim i što čitljivijim?

Šta su osnovne greške koje se prave u dokumentima javnih politika?

Postoje dve osnovne vrste grešaka u analitičkim dokumentima. Jedna se tiče činjeničnih grešaka i njima se nećemo posebno baviti, sem da konstatujemo da jedna takva greška može da dovede u pitanje mesece rada na određenoj analizi, pa čak i na celoj reformi. Drugu vrstu grešaka čini propuštanje da sadržaj i forma analiza budu takvi da maksimalno podrže reformu za koju se za-

lažemo. Evo nekih od grešaka iz ove druge grupe:

Problem je određen na suviše opšti način, koji nije pogodan da se na njega odgovori određenom javnom politikom. Nepoštovanje rokova od strane državnih organa nije dobro određenje problema u analizi, jer se odnosi na neograničen broj situacija u nadležnosti desetine organa. Pitanje poštovanja rokova u davanju saglasnosti na procenu uticaja na životnu sredinu jeste određenje problema za koji iznalaženje rešenje izgleda kao dostižan cilj.

U analizi se ne daju argumenti u korist tvrdnji o značaju problema. Navodi se da je problem ogroman, sa nesagledivim posledicama, da je šteta koju trpe zainteresovane strane velika, ali se ne daju konkretnija određenja od toga. Donosiocima odluka svi se obraćaju sa, za njih, velikim problemima, ali to nije dovoljno da taj problem kao prioritet prepoznaju i oni koji treba da obezbede njegovo rešavanje. Poseban problem je kada opis problema ne sadrži ocenu da li on vremenom postaje sve veći ili ne. Često, u kontekstu javnih politika, fraze „sve češće“ ili „sve više“ služe da zamaskiraju činjenicu kako oni koji o problemu govore nemaju podatke o njegovoj rasprostranjenosti ni u prethodnom periodu ni sada.

U dokumentu se ne nudi rešenje za problem na koji se ukazuje. Određenje rešenja, naravno, nije obaveza kreatora analize. Međutim, ako akter javne politike poseduje saznanja da odredi i opiše problem, a ta saznanja nedostaju akteru kojem se ta analiza dostavlja, onda je verovatno da je i u poziciji da predloži rešenja za taj problem. Predlaganjem rešenja stavljamo sebe u aktivan položaj i preuzimamo inicijativu.

Analiza ima rešenje za koje nije naveden problem. Traži se da se preduzmu određene

mere, ali se ne ukazuje na to zbog čega su te mere potrebne niti koji problem će njima biti rešen.

Predloženo rešenje nije dovoljno konkretno.

Reći da je potrebno unaprediti koordinaciju u radu državnih organa ili obezbediti zakonitost tog rada nikome nije naročito korisno. Niko ne zastupa stav da koordinacije treba da bude manje, a naročito da treba da bude manje nezakonitosti u radu državnih organa. Da bi predlog bio konstruktivan, potrebno je sugerisati mere javnih politika kojima bi se ti ciljevi ostvarili – na primer, formirati koordinaciono telo za sprovođenje određene politike pod rukovodstvom potpredsednika Vlade ili ojačati upravni nadzor rada određenih organa.

Analiza sadrži sve što je potrebno, verovatno, ali negde unutar teksta. Ključni nalazi i preporuke su raštrkani u dokumentu koji je sam po sebi nepotrebno obiman. Donosioci odluka se, uz dosta preterivanja, dele na one koji imaju vremena ili pažnje da pročita-ju dokumente do dve strane i one kojima je polovina od toga granica. Zato pribegavamo rezimeima u kojima se na nekoliko strana, ili

kraće od toga, daje pregled ključnih nalaza i preporuka. Kod onih koje naslov i par strana rezimea zainteresuju imamo šansu da ugovorimo sastanak ili da pročitaju i ostatak analize. Ako ključne zaključke i preporuke sakrijemo u studiji na 100 strana, sva je prilika da ćemo ostati i bez jednog i bez drugog.

Javne politike zasnovane na objektivnim pokazateljima

Jedan od najpopularnijih trendova u oblasti javnih politika je formulisanje javnih politika na osnovu objektivnih pokazatelja (engl. *evidence-based public policy making*). Rešenja zasnovana na analizi velikog broja podataka (engl. *Big-Data*), na javnim podacima u mašinski čitljivom formatu, koji mogu svi da koriste za svoje proizvode (engl. *Open-Data*), i slični koncepti razvijaju se ruku pod ruku pristupom javnim politikama zasnovanim na objektivnim pokazateljima. Baze podataka predstavljaju sve važniji osnov za formulisanje javnih politika. Zakonodavci sve češće insistiraju na obavezi prikupljanja i obrade tih podataka i njihovom korišćenju u utvrđivanju i praćenju sprovođenja javnih politika. Univerzalni trend je da su statističari postali gotovo neizostavni deo timova koji formulišu predloge za javne politike. Jedan od najdramatičnijih podsticaja ovom trendu dala je pandemija virusa korona. Odjednom su svima oči bile prikovane na grafike sa različitim pokazateljima kretanja pandemije, a oni sa malo naprednijim poznavanjem Ek-sela počeli su da kreiraju sopstvene grafike i objašnjavaju posledice normalne distribucije i Poasonove raspodele na ono što možemo očekivati.

Da ne bude zabune, ova pojava svakako nije nova, a naročito nije nastala tek sa pandemijom korone. Ono što je relativno novo jesu

- **Analize nas čuvaju od mnogih problema u koje inače možemo da upadnemo – od toga da se trošimo na probleme koji nisu pravi problemi do toga da zastupamo rešenja koja nisu prava rešenja.**
- **Analize kreću od činjenica. Istraživanje je potraga za činjenicama. Činjenice na čistinu isteruju stavove, pretpostavke i uverenja.**
- **Treba neprestano analizirati, do samog kraja reforme. Kada se reforma okonča, naročito tada treba analizirati šta smo postigli za celo društvo i za našu organizaciju.**
- **Poseban kvalitet svake analize je kvantifikacija, tj. numerička procena posledica postojećeg stanja i očekivanih efekata naše reforme.**
- **Analiza troškova i koristi je ono što daje racionalnost političkom sistemu.**

dva elementa: a) postojanje podataka o različitim aspektima javnih politika čija količina je danas apsolutno bez presedana i b) javna dostupnost velikog dela tih podataka. Zajedno, ova dva elementa dovode do pojave koju možemo nazvati određenom „demokratizacijom“ u analizi javnih politika, koja više nije rezervisana za šačicu posvećenih analitičara sa pristupom podacima dostupnim samo državnim organima.

Fakulteti, naučni instituti, ekspertske i mnoge druge organizacije, zahvaljujući pristupačnosti bezbrojnih baza podataka o različitim pojavama značajnim sa aspekta javnih politika, sada mogu da se oprobaju u analizi dostupnih baza podataka. Štaviše, svaki pojedinac sa određenim poznavanjem statistike može da se upusti u analizu čiji je cilj da objasni aktuelnu situaciju, kako se do nje došlo i šta se može očekivati u budućnosti. Kretanja u bruto dodatnoj vrednosti za pojedine vrste proizvoda, broj lica kod kojih je dijagnostikovano kovid 19, prosečna temperatura vazduha na različitim tačkama planete u periodu od prethodnih 50 godina – samo su neki od objektivnih pokazatelja koje pomno prate i o kojima diskutuju ne samo državni organi, već i oni koje neki od segmenata tih pitanja privuče da uskoče u arenu analize podataka u funkciji javnih politika. Tržištu nije dugo trebalo da odgovori na ova kretanja. Na fakultetima se osnivaju departmani za nauku o podacima (engl. *data science*), a internet je preplavljen aplikacijama koje nam pomažu da se probijemo kroz džunglu dostupnih podataka do naših nalaza na osnovu njih.

Umreženost savremenog sveta zahvaljujući tehnologiji dodatno pojačava ove tendencije. U zavisnosti od teme i njenog lokalnog ili globalnog značaja, možemo imati na desetine ili hiljade centara u kojima se sprovode ana-

lize i čiji nalazi bivaju instant dostupni svim drugim istraživačima, kao i zainteresovanim stranama. Ova pojava je najčešće izrazito difuzna, bez ikakve koordinacije različitih aktera. Međutim, široka i brza dostupnost nalaza čini da rezultati jednog istraživača mogu da utiču na istraživanja drugih, tako da sinergijski efekat postoji. Ključni problem, naročito za one koji nisu iz sveta nauke, postaje to da se iz narastajuće mase dostupnih analiza razlikuju one koje su zaista relevantne od beskorisnog šuma koji čine prepričavanja tuđih nalaza, amaterski pokušaji analiza obeleženi neadekvatnom primenom naučnih metoda i senzacionalistički pristup koji teži revolucionarnim nalazima po svaku cenu.

Objektivni podaci i subjektivni zaključci

Sa ovakvim obiljem podataka na raspolaganju, donosiocima odluka bi posao trebalo da bude nikada lakši. U određenim aspektima, on to i jeste. Vlade država sada mogu mnogo ranije da detektuju naznake dolazeće recesije nego što su to mogle pre 100 godina i da preuzmu određene korake – na primer, da primene anticiklične mere kroz pakete subvencija privredi. S druge strane, danas, kada je svako analitičar, upitno je koliko toga zaista zasigurno znamo. I kada su podaci koji se koriste u analizama relativno objektivni, način njihove interpretacije je retko jednoznačan, naročito kada se radi o projekcijama onoga što će se dešavati u budućnosti, što je i ključ za formiranje javnih politika.

Statističke projekcije budućih dešavanja zasnivaju se na različitim pretpostavkama, pa se i zaključci do kojih se dolazi na osnovu različitih modela bitno razlikuju. Danas možemo dosta precizno da procenimo kumulativni pad bruto društvenog proizvoda u poslednja tri kvartala; ali procena o tome da

li će paket subvencija vredan 10% godišnje javne potrošnje imati veći uticaj na povećanje industrijske proizvodnje ili na pogoršanje stanja javnog duga zavisi od većeg broja pretpostavki, uključujući i to koliko će tržište na paket subvencija reagovati povećanom potrošnjom. Samo ta razlika u polaznim pretpostavkama može da dovede do toga da procena efekata razmatranog paketa bude pozitivna ili negativna. Mi možda relativno precizno možemo da ocenimo koliko bi se smanjio rizik zaražavanje virusom korona u naredne dve nedelje, ako bi svi nosili maske u zatvorenom prostoru, ali naše pretpostavke o tome koji broj građana će se pridržavati te mere, u slučaju da je zaprečena kazna za nenošenje maske 5 000 dinara, mogu bitno da se razlikuju, a time i projekcije efekata uvođenja te mere.

Od loših sastojaka nema dobre pite

Prethodna razmatranja se zasnivaju na pretpostavci o tačnim, potpunim i konzistentnim podacima na kojima počivaju analize. Nažalost, oni prečesto nisu takvi. Konzistentnost i tačnost u prikupljanju podataka uvek je prisutan izazov u statističkim analizama. Analitičari ovaj problem opisuju kroz izraz „od loših sastojaka, nema dobre pite“ (engl. *garbage in, garbage out*) kako bi podvukli da su nalazi na osnovu netačnih, odnosno nepotpunih podataka, u najboljem slučaju beskorisni, a u najgorem opasni i štetni. Nekada se nepouzdanost prikupljenih podataka primeti u samoj analizi, pa sa kod izvođenja zaključaka ukaže na te nedostatke ili se čak odustane od izvođenja bilo kakvih zaključaka. Ovo nije katastrofa samo po sebi i mnogo je povoljniji ishod nego kada se zaključci donesu, a javne politike utvrde i sprovedu, na osnovu netačnih ulaznih parametara.

Najvažnije je ono što piše sitnim slovima

Nekada se na osnovu tačnih podataka kroz analizu dođe do validnih nalaza, ali se oni kroz interpretaciju deformišu do neprepoznatljivosti. Od istraživačkog nalaza do naslova u dnevnim novinama, dešava se transformacija zastrašujućih razmera. Naslov u novinama koji glasi „Do kraja godine 70 000 radnika bez posla“ možda je zaista preuzet iz metodološki besprekorno izvedene studije. Međutim, vrlo je verovatno da nalaz u samoj studiji glasi otprilike ovako: „Ukoliko se nastave postojeći trendovi i ne dođe do značajnije podrške najugroženijim segmentima privrede, biće ugrožen opstanak do 10 000 preduzeća u kojima je angažovano između 50 i 70 hiljada zaposlenih.“ Donosioci političkih odluka koji pročitaju makar rezime analize verovatno će zaključiti da je optimalna javna politika ona koja ide za tim da rastereti privredne subjekte u nevolji da bi se zaštitile desetine hiljada radnih mesta. Oni koji se informišu samo preko naslova biće ponukani da zatraže sredstva iz budžeta za socijalni program za radnike koji će ostati bez posla, što znači da neće biti sredstava za podršku ugroženom segmentu privrede. **Tako jedna paušalna interpretacija u novinskom naslovu postaje zlokobno proročanstvo koje samo sebe obistinjava.**

Struka, nauka i (javna) politika

Svedoci smo velikog nerazumevanja oko toga zašto neke krucijalne odluke ne donose naučnici i stručnjaci iz odgovarajućih oblasti, već političari. Od toga da li će budžet biti razvojni ili socijalni, preko toga da kada će trajati zaštita kretanja zbog sprečavanja širenja virusa, do toga da li će se, i gde, dozvoliti gradnja mini-hidroelektrana – sve ove par ekselans visokokompleksne odluke, koje zahtevaju

specifičnu ekspertizu, ne donose samo ekonomisti, lekari, odnosno stručnjaci za životnu sredinu, već ih donose izabrani predstavnici građana koji, po pravilu, nisu stručnjaci u tim oblastima. Ta prividna nelogičnost nije tipična za Srbiju – štaviše, ova pojava je važna karakteristika razvijenih demokratija.

Za kompleksne odluke koje uključuju izbor između suprotstavljenih vrednosti (sloboda naspram jednakosti, ljudska prava naspram bezbednosti i sl.) moderna civilizacija je razvila političke procese, a njihov ključni sastojak, ako se teži najvećem dobru za najveći broj građana, jeste, pogadate – javno-privatni dijalog.

Odluku o tome da li budžet treba da bude razvojni ili socijalni i ne treba da donose samo ekonomisti, jer njihov fokus na ekonomskom rastu može da bude izrazito problematičan u okolnostima u kojima se više stope rasta ostvaruju na račun produbljiivanja socijalnih nejednakosti i ugrožavanja položaja najsiromašnijih slojeva stanovništva. Odluku o tome koliko hermetički i na koliko dugo treba zatvoriti grad u kojem je žarište zaraze, ili čitavu zemlju, treba da donesu političari koji će odmeravati posledice na jednoj strani širenja zaraze bez preduzimanja restriktivnijih mera u odnosu na očekivane efekte stavljanja ekonomije u stanje hibernacije, posledica po mentalno zdravlje stanovništva, povećanje razmera nasilja u porodici itd. Ne postoji struka koja je u stanju da obračuna optimalnu strukturu budžeta sa stanovišta odnosa između socijalnih i razvojnih ciljeva, niti postoji nauka koja donošenje ove odluke može potpuno objektivizovati.

Donošenje odluka bez konsultovanja svih relevantnih stručnjaka može prerasti u zločin protiv sopstvenog naroda; ali omogućiti da samo jedna struka donosi odluke o javnim politikama u bilo kojoj oblasti u današnjem visokokompleksnom svetu nosi svoj teret rizika koji može biti podjednako velik kao „ignorisanje struke“.

Šta to znači za nas?

Objektivno zasnovani nalazi (zasnovani na merenjima, statistici, svedočenjima i stavovima aktera itd) su naš prijatelj. Što ih je više i što su kvalitetnije struktuirani, to su veće šanse da naši zaključci i preporuke pogode svoj cilj. Poznavanje i praćenja svih izvora saznanja relevantnih za našu temu, i analiziranje tih saznanja je imperativ. Ako naša organizacija za to nema kapacitete i nemamo nameru da ih razvijamo, neophodno je da u koaliciji imamo organizaciju na koju se u vezi s ovim možemo osloniti.

Kako stojite sa strukom?

Ako u svojoj organizaciji ili koaliciji imamo autoritet struke, u velikoj smo komparativnoj prednosti. Oni koji zastupaju stavove suprotne našima moraju da imaju svoju „struku“ iza sebe, koja bi pružila opravdanje za takve stavove. U suprotnom, njihovi stavovi su suprotni stavovima struke, a to je težak hendikep u zastupanju javnih politika.

Kako komunicirati nauku?

Imati kvalitetnu analizu dostupnih saznanja je veliki kapital, ali prinos od tog kapitala će biti mali ako nalazi nisu adekvatno predstavljeni. Naučne analize retko daju nedvosmislene odgovore na pitanja javnih politika, a ključni nalazi često sadrže brojne ograde i dati su u obliku koji otežava

razumevanje šta je tu zaista bitno za našu stvar. Zato nam je cilj da budemo u stanju da prepoznamo najrelevantnije nalaze i da ih prikazemo tako da i laici mogu da razumeju šta podaci govore, a da se kroz pojednostavljivanje ne izgubi niti deformiše njihov originalni sadržaj. Ovaj zadatak zvuči teško, a u praksi je još teži. Njegovo ispunjenje najčešće traži multidisciplinarni pristup, odnosno da u timu koji tumači analizu podataka imamo stručnjake za statistiku, za oblast koja je predmet analize (npr. zaštita životne sredine), za komunikacije, a u najsloženijim slučajevima i za pravo, da bi se obezbedilo da način interpretacije rezultata ne bude osnov za pokretanje postupka za utvrđivanje zakonske odgovornosti.

„Nadite mi nekog jednorukog ekonomistu“

Ovako je zavapio američki predsednik Heri Truman, u frustraciji zbog saveta koje je dobio, a koji su gotovo bez izuzetka ukazivali da ako se sprovede neka mera „u jednu ruku bismo dobili X, ali u drugu ruku bismo se izložili riziku da se desi Y“. Ili na primeru jednog stručnog rada iz naše zemlje: *„Tako sniženje stope poreza na zarade na 10% obezbeđuje veći stepen horizontalne pravičnosti i alokativne neutralnosti u oporezivanju dohodaka od rada, jer su i prihodi od samostalne delatnosti već oporezovani po stopi od 10%. S druge strane, uticaj na ukupnu horizontalnu pravičnost u oporezivanju bi mogao biti negativan, jer je sada razlika u poreskim stopama na dohotke od rada i dohotke od kapitala povećana sa tri na pet procentnih poena.“* Bez namere da ovde branimo ekonomiste, potraga za jednorukim ekonomistom je u suštini alhemijska potraga za javnom politikom koja neće nositi rizik i od nekih negativnih efekata.

Kako protiv nauke?

Nikako, naravno, to ne smemo raditi, čak ni kada naučni nalazi idu nasuprot stavovima za koje se zalažemo. Ali ono na šta imamo pravo jeste da sve nalaze koji se pozivaju na primenu naučnih metoda podvrgnemo višestrukoj proverbi. Istorija je puna primera da su najpriznatije naučne veličine određene epohe postulirale istine za koje se naknadno pokazivalo da su potpuno netačne. Još je više primera da se iz sebičnih razloga kao ozbiljna

- **Utvrđivanje i sprovođenje javnih politika bez odgovarajućih objektivnih pokazatelja isto je kao kada pokušavate da uhvatite crnu mačku u sobi bez svetla, sa povezom na očima.**
- **Ogromne količine podataka koji se svakodnevno generišu i obrađuju rudnik su zlata za kompetentno utvrđivanje javnih politika.**
- **Svaki model koji objašnjava sadašnjost ili predviđa budućnost, u najboljem slučaju, onoliko je tačan koliko su tačne pretpostavke koje u taj model ulaze. Kada bismo znali koje su pretpostavke tačne, to ne bi bile pretpostavke.**
- **Struka i nauka mogu da daju dijagnozu trenutnog stanja, objašnjenje kako se do njega došlo i projekcije posledica različitih mera koje se razmatraju, iz domena njihovih pojedinačnih ekspertiza. Odluku koja podrazumeva davanje prednosti određenim vrednostima u odnosu na neke druge donose izabrani predstavnici građana – u idealnom slučaju kroz uređen proces donošenja odluka koji obuhvata i javno-privatni dijalog, u kojem učestvuju predstavnici svih relevantnih struka, ali i drugih zainteresovanih aktera.**

nauka prodaje pristrasna, neobjektivna, neutemeljena pseudonauka.

Kako pisati dokumente javnih politika?

Kada pišemo da olakšamo dušu, ne možemo da pogrešimo; kada radimo na dokumentu javne politike, itekako možemo. Dokumenti javnih politika pišu se da bismo postigli neki cilj – najčešće da bismo uticali na donošenje određene odluke ili se informisali u funkciji donošenja odluka.

Većina grešaka u kreiranju dokumenata javnih politika proizlazi iz toga što je cilj tog pisanja da demonstrira kompetentnost onoga ko ga piše i da se naglasi distanca prema laicima. Zato se koriste izrazi i stil čija je svrha da čitalac što manje toga razume i da se oseti inferiorno u odnosu na autora. Neka da je ovaj način pisanja efektivan, jer postiže cilj – ministar ili ministarka će krenuti sa čitanjem tako napisanog brifa koji je stigao od načelnika odeljenja, naći će da ništa ne razume, ali da autor suvereno vlada materijom i daće mu zeleno svetlo da postupi kako misli da treba.

Ipak, **pisati da bismo impresionirali** jeste „taktika za lepo vreme“ – kada sve ide bez problema i kontroverzi. Čim se javi prvi problem koji traži da ministar ili ministarka, ili bilo ko drugi, razume stanje nekog pitanja ili lično izabere između dve ili više opcija, ovakvo pisanje je potpuno neadekvatno. Kada nismo na čelu odeljenja u kojem stvari idu glatko, cilj našeg pisanja je da omogućimo informisano odlučivanje; da bismo to postigli, naše pisanje treba da bude takvo da informiše, zabavlja i uverava. Ukoliko vam je takvo pisanje ispod časti, onda imamo problem; ako samo nismo sigurno kako da se sa *pisanja da impresioniramo* prebacimo na *pisanje da postignemo cilj*, u nastavku dajemo nekoli-

ko saveta o tome kako izbeći greške i pisati efektivno.

Prvi korak je da definišemo **cilj dokumenta** na kojem radimo – da li samo želimo da sažeto predstavimo stanje u nekoj oblasti ili težimo da naš dokument dovede do preduzimanja određenih mera.

Drugi korak je da definišemo **kome pišemo**. Da li je to stručna javnost ili lice na čelu ministarstva? Postoji li namera (ili realna mogućnost) da dokument postane dostupan širokoj javnosti? Pišemo li za stručnjake ili laike? Od odgovora na pitanje cilja koji dokument ima i publike kojoj je namenjen zavise naši naredni izbori u koncipiranju teksta na kojem radimo. Treći korak je da definišemo **formu dokumenta** – npr. da li naš proizvod treba da bude složen i obiman dokument, kao što su studija i analiza, ili sažet, kao što su rezime ili memorandum.

Ono što može da pomogne jeste da na samom početku definišemo **sadržaj dokumenta** – ali ne u smislu uvoda, razrade i zaključka, već u pogledu teza koje ćemo razvijati. Treba li nam uvod i šta želimo u njemu da kažemo; koji nalazi su toliko značajni da moraju biti predstavljeni i kako ih najefektnije predstaviti (grafikonom, tabelom itd.); da li ćemo i koje opcije predstaviti pre nego što se založimo za onu koju smatramo optimalnom i sl. Ako u kreiranje teksta uđemo bez ovakve strukture, povećavamo opasnost da nas proces pisanja vodi svojim putem i da naš pisani produkt ne bude delotvoran.

Dugački uvodi su **uvod u probleme**. Njihov sadržaj u najboljem slučaju interesuje šaćicu posvećenika, a nose opasnost da nam rasteraju publiku. U uvodu se prečesto elaborira geneza problema – kako je i zbog čega nastao, kada je i kako problem uočen – a da nije jasno čemu to služi. Ako detaljno obra-

zložena geneza ne utiče na argumentaciju u korist određenom rešenju i ako ne doprinosi razumevanju aktuelne situacije, postoji mogućnost da nam i nije potrebna u dokumentu. Naravno, nekada je pitanje geneze s pravom u našem fokusu. Poreklo problema katkad sugerise u kom pravcu bi on mogao dalje da se razvija. Takođe, ako je problem godinama guran pod tepih, a sada samo što nije eksplodirao (u našoj smeni, nažalost), onda imamo razlog da podvučemo da mi koji smo na problem ukazali ovim papirom nismo ti koji su ga generisali.

I sve druge elemente teksta moramo podvrći ovom surovom **testu funkcionalnosti** – da li

Za neke izbore nemamo jednostavan recept. Da li alternativne opcije rešavanja problema predstavljati detaljno (i tako rizikovati gubitak pažnje čitaoca) ili se zadržati samo na rešenju za koje smatramo da je optimalno (pri čemu rizikujemo da nam se zameri jednostranost i odsustvo analitičnosti). Ipak, i za ovu i slične dileme postoje tehnike efektivnog pisanja. Jedna od njih je „slojevito pisanje“ koje se zasniva na principu rezimea i razrada. Kao što ceo dokument javnih politika, ako ima više od nekoliko strana, treba da ima rezime i detaljnu elaboraciju, tako i pojedina poglavlja (na primer, pregled alternativnih opcija rešavanja problema) mogu da se sastoje iz rezimea (u ovom slučaju, iz navođenja razmatranih opcija i kratkog opisa one koja se smatra optimalnom) i razrade – detaljnijeg navođenja prednosti i nedostataka svake od navedenih opcija. Ovaj pristup omogućava čitaocu da kroz dokument ide brzinom koja mu odgovara, a da pri tome ne gubi ništa od informacija koje smatra zaista važnima. Međutim, i ova tehnika nije bez rizika: ovako strukturirani dokumenti po pravilu su obimni, i taj obim će možda neke potencijalne čitaoce odvratiti od toga da uopšte počnu sa čitanjem. Ono što pomaže u ovoj situaciji jeste da se rezime celog dokumenta štampa kao poseban dokument, da ne bismo izgubili one koji su se zarekli da ne uzimaju u ruke papir duži od dve strane.

više doprinose da bolje prenesemo ključne poruke ili nam više zauzimaju prostora u dokumentu, usporavaju njegovu dinamiku i povećavaju opasnost da čitalac još kod uvoda odustane da dalje čita.

I nastavak našeg rada na dokumentu protkan je izazovima. Danas malo ljudi ima strpljenja za čitanje obimnih tekstova, čak i kada je tema u fokusu nečijeg profesionalnog interesovanja. Zato moramo da pišemo tako da se izborimo za pažnju onih kojima pišemo. Kada pišemo, mi **konkurišemo da pridobijemo pažnju** uticajnih ljudi u svetu u kojem su sekundi pažnje postali roba na tržištu vrednom milijarde evra. Što su oni kojima pišemo uticajniji, to je više onih koji su nam konkurencija u borbi za pažnju odlučilaca. Vreme kada je bilo dovoljno biti informisan da bismo zaslužili pažnju drugih davno je prošlo. Danas moramo komunicirati atraktivno da bismo privukli pažnju i moramo zabavljati pisanjem da bismo je zadržali – makar dok ne plasiramo sve teze za koje smo procenili da su ključne. Sve to moramo učiniti sa što manje oduzetog vremena, u svetu u kojem je biti dosadan postalo neoprostiv greh.

Dizajn dokumenta može da napravi razliku između pročitano i nepročitanog dokumenta. Parafrazirajući Stiva Džobsa, kod dizajna dokumenta *ne radi se o tome kako on izgleda, već kako radi*. Gustina redova, razmak između pasusa, upotreba podnaslova, vizualizacija podataka, korišćenje grafičkih elemenata – ova pitanja dizajna dokumenta nisu pitanja estetike, već su pitanja funkcionalnosti, odnosno načina na koji dokument pokreće kognitivne procese (potencijalnog) čitaoca. Kada dizajniramo memo, cilj nam je da on radi. To znači da može da privuče čitaocu pažnju, da je zadrži i da čitaoca vodi do saznanja do kojih želimo da dođe. Doku-

ment nije dobro dizajniran kada je lep (šta god to značilo), već kada njegovi vizuelni elementi podstiču čitaoca na interakciju – najpre da započne čitanje, zatim da prođe kroz ceo dokument, a onda i da preduzme neke aktivnosti na osnovu toga.

Ako vam se čini da je nerealno očekivati da izgled dokumenta može da utiče na to da li će i kakvu interakciju čitalac imati s njim, a naročito da li će nešto uraditi nakon ili tokom čitanja, dovoljno je napomenuti da dovoljno široka margina može da napravi razliku da li će do prvog koraka doći odmah ili nikada. Široka margina omogućava da se na njoj napravi zabeleška o tome koga treba pozvati da bi se neki podatak proverio ili da bi se dala neka instrukcija. Slično, podnaslovi u tekstu daju mapu puta zauzetom čitaocu koji na osnovu njih može da vidi o čemu je tekst i koji mu je deo najzanimljiviji.

Nema dobrog pisanja – ima samo dobrog popravljanja. Put do dobrog teksta je put brojnih dorada i popravljanja. Zato mnoge stručne istraživačke organizacije sada zapošljavaju urednike sa zadatkom da tekst provere i upriliče za što lakše čitanje i delanje na osnovu preporuka. Ako vam se čini da ste iz prvog pogodili sve, najverovatnije da niste dovoljno pažljivo pročitali ono što ste napisali. Zato pišite, čitajte, ispravljate, popravljajte, čitajte, popravljajte, tražite komentare od drugih, postupajte po njima, pa čitajte i popravljajte ponovo. Ovaj proces možete sprovesti i ako imate na raspolaganju dva meseca za neki brif, ali i ako imate 15 minuta da pošaljete osetljiv imejl. Najteži deo procesa popravljanja dokumen-

ta je **skraćivanje teksta**. Nekada nam je dužina dokumenta unapred određena, nekada na osnovu iskustva i sami znamo da nam je dokument predugačak. I pored toga, kako ga redigujemo, primećujemo da više teksta dodajemo nego što brišemo. Uložili smo sate da izbrusimo neke formulacije tako da projektuju našu kompetentnost; danima smo radili na tome da neke podatke prikupimo i da ih pretočimo u tabele. Sada vidimo da nam ti delovi ne doprinose efektivnosti dokumenta, ali nemamo srca da ih izbrišemo. Nema dobrog saveta kako da budemo dovoljno surovi prema rezultatu svog rada. Jedna mogućnost je da zamolimo kolegu da obeži jednu četvrtinu teksta, ako je tekst za toliko predugačak, za koji smatra da nije kritično bitan. Druga mogućnost je da se setimo da rezultat našeg rada nije prevashodno taj dokument, nego da imamo veći cilj – ishod do koga on treba da dovede. To bi trebalo da nam da snagu da izbrišemo sve delove koji nisu ključni za ono što želimo da predstavimo ili oko čeka pregovaramo. Izbačene delove dokumenta svakako možemo da zadržimo u verziji koju ćemo objaviti kao stručni rad, ili blog ili studiju.

Ako niste u stisci sa vremenom, nakon što zaključite da ste ga dovoljno doradivali i popravljali, **ostavite tekst na nekoliko dana**, pa mu se vratite. Bićete iznenađeni koliko ćete prostora za poboljšanja uočiti čitajući ga svežim očima, a ne biste bili prvi ni da se zapitate da li su sve te formulacije vaše, odnosno da se zapitate: „Ko je ovo pisao?“ Sa tim svežim pogledom, nastavite da doradujete, ispravljate i popravljate.

Kada završite sa pisanjem i popravljanjem dokumenta, **vratite se na prvu rečenicu**. Prva rečenica je najvažnija rečenica vašeg dokumenta zbog toga što, ako nije efektna,

može biti i jedina koju će neko pročitati. Ona je udica na koju pokušavate da ulovite pažnju čitalaca. Ako je prva rečenica neinteresantna, ceo dokument neće postići efekat.

Kada je ceo dokument više puta prepravljen, i kada ste zadovoljni prvom rečenicom, tek tada ste, možda, **spremni da se odvojite od teksta na kojem ste radili**. Vaš dokument odlazi u samostalan život, a vi ostajete sami i sa nadom da će stići do onog kome je namenjen i da će dovoljan deo biti pročitani da dovede do sledećeg koraka – poziva da se neke preporuke dodatno elaboriraju, sastanka o koracima koje treba preduzeti ili nekog još konkretnijeg poteza.

9.11 Predlog rešenja

Predlog rešenja je kruna, ali i najosetljiviji segment našeg angažovanja u javno-privatnom dijalogu. Sve dok ne predložimo rešenje, svi putevi su nam otvoreni, a potencijalni saveznici su nam sve zainteresovane strane za neki problem, sem možda onih koji imaju jasan interes da se u vezi sa njim ništa ne menja. Dok samo ukazujemo na neki problem, svi koji taj problem osećaju mogu da se nadaju kako će naše angažovanje pomoći da se on reši u njihovu korist. Ali nakon što izademo sa rešenjem, taj mehur od sapunice očekivanja za mnoge će se rasprsnuti kada uvide da rešenje za koje se zalažemo nije ono kojem su se nadali.

Nezgodna činjenica je da za većinu problema i nema predloga rešenja sa kojim će svi biti srećni. Da bi do promene došlo, ne možemo svi da nastavimo da se ponašamo kako smo se ponašali pre reforme. Protivljenje može

za uzrok imati ispravan uvid ili neosnovani strah od toga koliko će nam se obaveze po osnovu neke dažbine povećati ako predloženo rešenje bude prihvaćeno ili od toga da ćemo možda biti u grupi službenika čije će se radno mesto ugasiti. Bilo to protivljenje racionalno zasnovano ili potpuno neosnovano, reakcija će biti vrlo slična: odlučno protivljenje, po pravilu uz navođenje argumentacije koja nema veze sa suštinskom motivacijom. Izuzetak u ovom pogledu jesu situacije u kojoj obe strane pobeđuju (engl. *win-win*), u kojima postoji ono što se može promeniti, a da svi budu samo na dobitku. Ako svuda oko sebe vidite situacije u kojima svi pobeđuju, ili imate neke posebne sposobnosti ili niste dobro analizirali zainteresovane strane i njihove interese⁴⁴. Da li ste proverili da vaša reforma ne podrazumeva određene troškove koje neko treba da pokrije? Da li ste sigurni da pojedini državni organi neće ostati bez nadležnosti koja je izvor uticaja za taj organ i bez koristi za neke zaposlene u njemu? Da li ono što zovete rasterećenjem i građana i države od nepotrebnog administriranja ukazuje da bi neko od državnih službenika mogao da ostane bez posla? Da li efikasniji inspekcijski nadzor znači da će subjekti koji praktikuju postupanje suprotno propisima sada biti mnogo izloženiji kažnjavanju?

Nažalost, ne možemo uvek računati s tim da će zainteresovane strane otvoreno govoriti o tome kako vide efekte predloženih reformi na sopstveni položaj. Zato, moramo njihove interese sagledati pre njih samih i potpuni je nego oni sami i na osnovu toga proceniti kakav njihov stav treba da očekujemo. Bez

44) U nauci postoji koncept tzv. Pareto optimuma, koji opisuje situaciju u kojoj ne postoji alternativa u kojoj bi makar jedan učesnik imao bolju, a niko ne bi imao lošiji položaj nego što ga ima u datom trenutku. Veliki broj stanja su Pareto optimalna, tako da teško da neko nešto može da dobije, a da niko ništa ne izgubi.

takvih uvida, iznova će nas čuditi kako „najveći otpor dolazi od onih koji nemaju nikakav razlog za protivljenje“.

Naše rešenje i njegovi „gubitnici“

Kao moralni i odgovorni subjekti, moramo sebi postaviti pitanje „šta radimo sa onima koji su na gubitku u slučaju prihvatanja našeg rešenja“. Ako taj teret nismo spremni da preuzmemo, onda u segmentu formulisanja rešenja za probleme i nemamo neku posebnu perspektivu⁴⁵. Zastupanje rešenja koja nedovoljno uzimaju u obzir ko će i koliko njima biti pogodan moralno je neodbranljivo, a praktično teško održivo, naročito kada pogođene grupe imaju načina da artikuliraju svoje protivljenje.

Upustiti se u formulaciju rešenja za probleme javnih politika na odgovoran način podrazumeva sledeće:

- Poći od činjenice da su neki **gubici privremeni**. Republički propis kojim se lokalnoj samoupravi ograničava visina taksi i naknada kod izdavanja građevinskih dozvola čini neke gradove i opštine gubitnicima, jer moraju da smanje naknade u odnosu na stanje pre reforme. Ali ako druge mere javne politike (kao što su pojednostavljenje postupka izdavanja dozvola), zajedno sa smanjenjem visine taksi, dovode do povećanja broja zahteva, a time i do više naplaćenih prihoda u odnosu na period pre reforme, onda ovaj privremeni gubitak ima opravdanje u srednjoročnom poboljšanju položaja gradova i opština.
- Konstatovati da su neki **gubici opravdani** i da oko njih ne treba očajavati. Onemogućavanje prodaje nesopstvenih proizvoda

na pijacama, odnosno preprodaje, pogađa interese aktuelnih prodavaca, a u određenoj meri i kupaca njihovih proizvoda, budući da su i jedni i drugi profitirali od trgovine robom bez plaćanja odgovarajućih poreza. S druge strane, ta mera doprinosi stvaranju pravičnijeg tržišta, pa na duži rok i prodavci nesopstvenih proizvoda mogu od toga imati koristi ako se registruju za prodaju tih proizvoda u skladu sa propisima i tako sebi obezbede stabilniji status nego što ga sada imaju.

- Prihvatiti da su određeni gubici na svaki način **nepoželjni, ali i neizbežni**. Ako naše rešenje uključi određeni model kompenzacije, taj gubitak se može neutralizovati. Ukidanje nekih parafiskalnih nameta može opštine dovesti u situaciju da ostanu bez preko potrebnih prihoda. Zato ova mera možda treba da ide pod ruku sa povećanjem drugih pojedinih dažbina, koje se utvrđuju objektivnije i transparentnije.

Kako izbeći greške u formulaciji rešenja?

U prethodnom delu smo govorili o nekim često prisutnim slabostima analitičkih dokumenata koji se odnose i na aspekt predloženih rešenja – da predlog rešenja jednostavno nije formulisan, ili je formulisan na krajnja uopšten način, tako da se i ne može smatrati predlogom rešenja, ili da je sakriven negde među bezbrojnim stranicama analize. U nastavku dajemo pregled i nekih drugih propusta u formulaciji predloga rešenja, koje je moguće relativno lako izbeći:

- U analizi se razmatra samo jedno moguće rešenje. Iako može izgledati da se ovim pojačava naše uverenje da to rešenje nema

45) Ovo samo po sebi nije kraj sveta, jer dobro odrediti problem, oceniti njegovu ozbiljnost i kvantifikovati ga koliko god je moguće neprocenljiv je doprinos javno-privatnom dijalogu i utvrđivanju politika na osnovu objektivnih pokazatelja.

alternativu, u stvari se takav pristup pokazuje kao slabost analize, jer će kod čitanja neprestano lebdeti pitanje da li je neko drugo rešenje bolje. Korektna analiza će navesti i alternativna rešenja i ukazati na njihove prednosti i mane, a na kraju i zaključiti zašto je odabrano rešenje za koje smo se opredelili. Ovaj proces je izuzetno važan jer se u reformu nekada uđe sa pretpostavkom šta treba izmeniti i na koji način, a onda se podaci skupljaju i analiziraju tako da opravdaju rešenje sa kojim se ušlo u proces. Ova pojava je opasna, jer nas čini slepima za ono što kažu činjenice do kojih smo došli istraživanjem. Takođe, ako nam analiza služi da „pokrije“ rešenje sa kojim smo ušli u proces, propustićemo da uočimo pouke iz analize, odnosno prednosti i mane drugih rešenja, i da naše rešenje nadogradimo na osnovu toga. Na kraju, isključiv fokus na rešenje sa kojim smo ušli u proces verovatno će dovesti do toga da se problemi tog rešenja nedovoljno dobro sagledaju.

- **Predloženo rešenje je logično i zasnovano na solidnoj teoriji, ali nije primenjivo.** Predlog rešenja koji ne sadrži analizu mogućih prepreka u primeni i načina za njihovo prevazilaženje jeste tempirana bomba. Ona će, u boljem slučaju, eksplodirati u lice onome ko takvo nedomišljeno rešenje predlaže, kada drugi učesnici u javno-privatnom dijalogu ukažu na njegove praktične nedostatke. U lošijem slučaju, često kao nedostatak javno-privatnog dijaloga, to predloženo rešenje biće usvojeno, da bi se tek u primeni pokazali svi nedostaci.
- **Predloženo rešenje nije ažurno.** Situacije na koje javne politike treba da odgovore uvek se menjaju, samo su te promene nekada sporije, a nekada brže. Rešenje koje je savršeno odgovaralo situaciji pre šest me-

seci danas može biti neadekvatno. Neki od ključnih propisa su promenjeni, odnos snaga na strani donosilaca odluka je promenjen u korist protivnika reforme, najuticajnijih podržavaoca su u međuvremenu izgubili interes za ovu temu; bilo šta od ovoga, ili sve ovo i još mnogo toga drugog, može da se desi u pola godine. Kada iz arhive izvučemo analizu u koju smo mnogo uložili, treba da budemo oprezni, jer njena sadašnja vrednost više zavisi od toga koliko vremena je prošlo od kako je izrađeno nego od toga koliko truda je u nju uloženo.

9.12 Komunikacija sa javnošću (zagovaranje, obezbeđivanje podrške – kampanja, prikupljanje svih stavova i građenje šireg fronta)

Da odmah pređemo na stvar

„Nisam imao vremena da napišem kratko pismo, pa sam napisao dugačko.“

U ovoj sentenci, koja se pripisuje maestralnom Marku Tvenu, sadržana je polovina svega što vredi znati o načinu komuniciranja javnih politika. Diskurs o javnim politikama kod nas zagušen je komunikacijom koja dolazi od ljudi koji se nisu potrudili da napišu kratko pismo, pa su napisali dugačko. Da ne bude zabune, ova tužna činjenica ne odnosi se samo na pisanu komunikaciju, već i na usmenu. Zbog odsustva truda da se komunicira sažeto i fokusirano na cilj, naspram razvijenog javno-privatnog dijaloga, svedoci smo razmene monologa u javnom prostoru. Umesto da se prenese poenta, komunicira se tako da se projektuje učenost, odnosno autoritet. Greška je i ako poenta postoji, a iznosi se tako da se prikrije. To je zato što nas u našoj kulturi nedvosmisleno komuniciranje izlaže raznim rizicima, a nejasno komunicira-

nje nas ne izlaže gotovo nijednom, sem da ne postignemo cilj komunikacije.

Deficit pažnje naših ciljnih grupa, a naročito donosilaca odluka, jedan je od najvećih izazova sa kojim se suočavamo u komuniciranju javnih politika. Oni imaju malo vremena i da nas saslušaju, a pogotovo da se iscrpno upoznaju sa svim detaljima javne politike koja nam je u fokusu. Zato je ključni zadatak – **komunicirati što sažetije i što informativnije**. To na prvom mestu podrazumeva da jasnije saopštimo šta tačno sugerišemo da donosioci odluka treba da znaju ili da urade. Ako se pismom obraćamo donosiocu odluka, bilo da se radi o pozivu za učešće na konferenciji ili o zahtevu da se neki propis povuče iz procedure, to treba saopštiti u prvom pasusu, ako ne i u prvoj rečenici, odnosno naslovu pisma.

Kada je i u prvoj rečenici prekasno? Ako pišemo donosiocima odluka koji su naročito opterećeni obavezama, ne smemo uvek računati da će se u čitanju našeg dopisa doći ni do prve rečenice. Da bi saradnik u kabinetu skrenuo pažnju šefu kabineta na neki iz mase dopisa koji su mu izručeni na sto to prepodne, potrebno je da naslov dopisa ukaže na njegovu važnost. Ako propustimo priliku da nam naslov dopisa bude dovoljno informativan, možda smo propustili jedinu priliku koju je taj dopis imao da bi prošao trijažu saradnika i stigao u ruke šefa kabineta.

Dobar naslov ispunjava dva cilja – informiše o tome šta je tema i pobuđuje interes da se o njoj sazna više. U doba dominantnog konzumiranja sadržaja na internetu, dobar naslov podrazumeva i da je u njemu upotrebljena reč po kojoj će ljudi pretraživati sadržaj u vezi s tom temom. Na taj način se osigurava da naš sadržaj bude vidljiviji pretraživačima i našim čitaocima.

O (ne)kulturi komunikacije. Za uspešno komuniciranje u uslovima deficita pažnje u našem okruženju postoje i kulturološke prepreke. U našoj kulturi se smatra nedostojnim nešto tražiti, odnosno za nešto moliti, čak i od onih čiji je posao da služe u javnom interesu; pogotovo se protivi načinu na koji smo vaspitani i našem osećaju za primereno da tražimo nešto otvoreno, u prvoj rečenici pisma ili uvodnom segmentu obraćanja na sastanku. Bez obzira na to, naša obaveza kao profesionalaca ili aktivista u oblasti javnih politika jeste da ova kulturološka ograničenja prevaziđemo. Bićemo otvoreni u vezi sa onim što tražimo i tražićemo to u prvoj rečenici pisanog ili usmenog obraćanja, jer to tražimo samo zato što verujemo da je u najboljem javnom interesu. Saopštavajući svoj zahtev u prvoj rečenici, štedimo vreme svima koji su u komunikaciju uključeni i činimo čitav proces dijaloga transparentnijim nego što jeste kada se komunicira tako da se ne zna da li se nešto traži i šta je to.

O dosadi i kontroverzi. Kada verujemo da imamo pravo rešenje za važan problem, i da nam je najveći problem to što niko ne želi da nas sasluša, suočeni smo sa deficitom pažnje, čija su dva osnovna izvora a) preopterećenost donosilaca odluka i b) neinteresantnost teme. Možda je paradoksalno, ali jedna tema može u isto vreme biti i važna (sigurno da jeste, inače se ne bismo ni bavili njome) i dosadna. Sva je prilika da je i naša reforma blizu ovom određenju, kao što je sva prilika da mi to ne uviđamo, jer da nam ta tema nije fascinantna, ne bismo je izabrali da se njome bavimo. Ljudi uglavnom razumeju koliko su javne nabavke važne, ali retko ko bi kliknuo na link na kojem su izlistane preporuke kako da se sistem javnih nabavki unapredi. Kod

komuniciranja javnih politika, kao i kod pričanja priče, kontroverza je najbolji protivotrov za dosadu. O tome više u nastavku.

O priči i pričanju. Naše insistiranje na tome da se potpunijom digitalizacijom javnih nabavki mogu ostvariti milionske uštede teško da će neko dovesti u pitanje, ali mala nam je to uteha kada to insistiranje ima sve šanse da prođe nezapaženo kod šire javnosti. Međutim, ako se pojavi neka kontroverza, na primer u vidu organizacije koja tvrdi da digitalizacija procesa javnih nabavki može da dovede do blokade čitavog sistema i ostavi bolnice mesecima bez lekova i vatrogasna kola bez goriva, to je već materijal sa kojim mediji mogu da rade i od kog mogu da naprave priču. *Da li nam digitalizacija donosi milionske uštede ili pretnju da blokira sve javne službe?* Sada, kada imamo pažnju medija, možemo da radimo na tome da našu priču ispričamo na način koji nam je optimalan (a najpre tako da ne bude dosadna). Kontroverze koje se javljaju u vezi sa našom temom komplikuju nam situaciju, ali nam nisu uvek smetnja, jer mogu biti jedini spas od toga da naše komuniciranje potone u mrtvo more nezainteresovanosti.

Pišemo li učeno? Korišćenje dugačkih rečenica sastavljenih od dugačkih reči, često stranog porekla, široko je korišćen pristup kada želimo da zvučimo učeno. U jednom od sistema u kojem se efikasnost visoko vrednuje, osmišljen je Fleš-Kinkejdov tekst čitljivosti, koji kao indikatore koristi prosečan broj reči u rečenici i prosečan broj slogova u reči. Naručilac ove metodologije je bila Američka mornarica, ali su vrlo brzo počele da je kori-

ste i civilne vlasti i obrazovne ustanove. Tako Florida i Pensilvanija, na primer, utvrđuju minimalni rezultat na testu čitljivosti za polise osiguranja. U Floridi je taj minimalni rezultat 45, što odgovara sposobnostima čitanja učenika devetog razreda (14–15 godina)⁴⁶.

Komuniciranje teško razumljivim formulacijama u redu je kada je ključna stvar koju želimo da postignemo to da zvučimo učeno – a biće možda i takvih situacija. Ali ako želimo da prenesemo neku poruku, da iniciramo neku akciju, onda je potreban drugačiji stil komunikacije. Ovo ne znači da treba da uzmemo digitron u ruke i počnemo da brojimo slogove u rečima i reči u rečenicama da bismo izračunali koliki nam je indeks čitljivosti. Jedan brzi, dijagonalni pogled na tekst koji smo napisali daće nam jasnu sliku da li smo pisali učeno ili razumljivo.

Kad papir u oblasti javnih politika nije papir? Kada radimo na brifovima i drugim pisanim materijalima, ne treba da zaboravimo da ono što zovemo brifing papirom, ili sličnim dokumentom, čitaoci u velikom broju slučajeva neće čitati u papirnom obliku, već u digitalnom. To nam daje mogućnost da imamo sažet obim tog „papira“, a da kroz linkove, iskačuće (engl. *pop-up*) prozorčice i druge načine omogućimo čitaocima da na klik pristupe detaljnijim i opširnijim informacijama u segmentima u kojima to žele.

Ljudi traže razlog da urade ono što žele da urade. Ovo je zaključak većeg broja biheviorističkih studija koje pokazuju da su ljudske odluke mnogo podložnije neracionalnim razlozima nego što to najčešće mislimo. To važi

46) https://en.wikipedia.org/wiki/Flesch%E2%80%93Kincaid_readability_tests#Flesch%E2%80%93Kincaid_grade_level

i za donosiocce političkih odluka. Uverenje na osnovu argumenata je podložno promeni, najčešće kao posledica izlaganja drugim argumentima ili drugačijeg vrednovanja postojećih argumenata. Odluka koja proističe iz određenih predubedenja i vrednosti jeste postojanija, pa manje moramo da brinemo da će sledeći sagovornik poništiti kod donosioca odluka efekte našeg višemesečnog ubeđivanja argumentima. Ono što važi za donosiocce političkih odluka još više važi za široku javnost i njenu sklonost da u zauzimanju pozicija bude vođena vrednostima, predubedenjima i različitim aspiracijama – više nego racionalnim argumentima.

Posledice ovakvih uvida su prilično makijavelističke. Kada kod onih na koje je usmerena komunikacija prepoznamo želju da urade ono što smatramo da je potrebno, tome možemo da prilagodimo našu komunikaciju. Tada treba izbeći preterano komplikovanje iznošenjem prednosti i nedostataka različitih opcija i usmeriti se na to da ih naoružamo ključnim argumentima za ono što oni svakako smatraju da je ispravno. Tako im samo pomažemo da urade ono što i inače žele da urade. Kada možemo da biramo, uvek je efikasnije da kod donosilaca političkih odluka podstaknemo ubeđenje i želju da urade pravu stvar, nego da ih argumentima uveravamo da to jeste prava stvar. Ako je ministar finansija iz porodice poneo stav da su poljoprivrednici najsolidniji, a istorijski najeksploatisaniji sloj našeg stanovništva, to nam je za predlog reforme poljoprivrednih penzija možda korisnije od nalaza analize odnosa doprinosa poljoprivrednika sistemu socijalnog osiguranja i koristi koje od tog sistema imaju. Ipak, ovaj put, kojim se lakše ide, jeste put igranja vatrom i dvosekli mač. Napuštanje arene ra-

cionalnog sučeljavanja argumenata i podilaženje emocijama i predubedenjima recept za su mnoge katastrofe, naročito kada su javne politike kojima se bavimo povezane, ili mogu biti povezane, sa identitetskim, ideološkim i sličnim pitanjima.

Šta oni kojima se obraćamo žele? Bilo da planiramo da u komunikaciji igramo na kartu ličnih želja i kolektivnih stavova ili ne, i bez obzira da li se radi o načelniku ili načelnici neke uprave ili o poljoprivrednicima Zlatiborskog okruga, važno je da znamo kako pripadnici naše ciljane grupe doživljavaju pitanja koja su nam u središtu pažnje. **Greška koju ćemo najverovatnije napraviti jeste da pretpostavimo da znamo kako oni razmišljaju i šta žele.**

Načelniku ćemo, ako je deo poreskog organa, pripisati da mu je jedini fokus na tome da se naplati što više prihoda; za poljoprivrednike u planinskom predelu pretpostavićemo da ih zanima samo stočarska proizvodnja i da za biljnu nemaju mnogo interesa. Ovo zaključivanje na osnovu stereotipa ili nekih ranijih iskustava može da nas košta neiskorišćenih prilika i krupnih problema u komunikaciji.

Dve stvari je moguće uraditi da bi se ova situacija izbegla. Jedna je da se u komunikaciju uđe sa jasnom svešću o tome šta o sagovorniku, odnosno ciljnoj grupi znamo, a šta ne, i da ne pretpostavljamo da znamo ono što ne znamo. Drugo, potrebno je što prilježnije da odradimo „domaći zadatak“, što znači da se obavestimo o ciljnoj grupi ili sagovorniku koliko god možemo pre nego što se upustimo u komunikaciju. Ovo možemo postići prolazeći kroz medijsko izveštavanje, intervjue, ranije rađene ankete i kvalitativna istraživanja, saznanja koja partneri i saradnici imaju iz prve ruke i sve druge izvore koji nam mogu dati

naznake o vrednostima, stavovima i znanjima koja sagovornik odnosno ciljna grupa imaju o pitanjima značajnim za našu temu. Kada tih izvora nema dovoljno, možda se isplati da ih sami generišemo – organizovanjem konsultacija ili ankete. Ovi alati ne moraju biti preskup instrument kada se rade na manjim uzorcima, a naročito kada je moguće sprovesti ih onlajn. Razlika između onoga što možemo saznati kroz brzu anketu ili konsultacije i onoga što smo pretpostavljali pre nego što smo videli rezultate može biti dovoljno značajna da sugeriše bitnu promenu fokusa ili instrumenta komunikacije. Tako nam relativno malo ulaganje u to da se obavestimo o našoj ciljnoj grupi može pomoći da naša komunikacija ne bude promašaj u sadržajnom smislu ili plasirana kroz potpuno nepodesne kanale.

Znamo li kome se obraćamo? U našoj prirodi je da dok pišemo dopis koji smo naslovili na ministra ili direktora muzeja ili mitropolita, u glavi imamo sliku te osobe kako čita naše pismo. Što se pre oslobodimo te iluzije i samozavaravanja, bolje će biti za sve. Pismo naslovljavamo na ministra, ali najčešće pišemo sekretarici ili sekretaru, nekom od saradnika u kabinetu, a ako smo već izgradili značajan ugled (ili ako je kabinet mali), onda šefu ili šefici kabineta. Sa svešću o tome kome pišemo, manja je opasnost da pišemo naširoko i nadugačko, sa željom da joj sve objasnimo. To je već dobar početak.

Većita dilema: dopis ili sastanak?

Ako je pitanje važno, najbolje je dopis, pa sastanak, pa dopis. U idealnoj varijanti, dopis služi da nam obezbedi sastanak i da ga pripremi – najčešće tako što ćemo izlistati teme i naznačiti šta u vezi sa njima očekujemo od onog kome pišemo. Zatim sastanak, koji slu-

ži da kroz interakciju utvrdimo da li je, i pod kojim uslovima, dogovor moguć, odnosno da li treba da modifikujemo našu poziciju da bi do dogovora došlo. Nakon sastanka, ponovo dopis u kojem rezimiramo šta je dogovoreno, a naročito šta svaka strana treba da uradi u skladu sa dogovorom.

Javni nastup

Urednost. Najveći deo utiska koji ostavljamo govoreći u javnosti (na primer u televizijskom prilogu) vezan je za to kako smo tom prilikom izgledali. Tužna činjenica je da ćete, nakon nekih nastupa za koje ste danima pripremali šta ćete reći u tri minuta na televiziji, od prijatelja koji su to gledali čuti da ste dobro izgledali (prijatelji, između ostalog, zato i postoje). O tome kako treba izgledati napisane su studije i priručnici, ali svi dobri saveti se svode na to da treba izgledati – uredno.

Koliko poruka? Kada govorimo u javnosti, imamo potrebu da kažemo sve što znamo na neku temu, ali za to gotovo nikada nemamo dovoljno vremena. Ključ je da odredimo **jednu, dve, ne više od tri ključne poruke** koje želimo da prenesemo i da njih saopštimo što pre i što konciznije. Sve što uspeemo da prezentujemo preko toga čist je dobitak, ali ne treba se tome mnogo nadati – češće će biti situacije da ni tri ključne stvari nismo uspeli da predstavimo kako mislimo da treba. Čak i kada imamo više nego dovoljno vremena i nastupamo u formatu koji omogućava da govorimo pola sata ili duže, ne treba da očekujemo da će publika apsorbovati i sa sobom poneti više od dve ili tri poruke. Zato je važno da te važne poruke najpre identifikujemo, a onda i dovoljno naglasimo u nastupu.

Govorite li saundbajtovski? Ako nam je ambicija da publika zapamti naše ključne poruke, preporučuje se da ih saopštimo kroz

saundbajtove (engl. *soundbite*) – jezgrovite izjave koje predstavljaju poruku koju želimo da prenesemo tako da ju je lako zapamtiti. Na primer, „Ko u spoljnoj politici sedi na dve stolice uvek završi na podu” efektivniji je, upečatljiviji i pamtljiviji način od toga da se kaže „Politika ekvidistance i neopredeljivanja neizostavno dovodi do gubitka savezništava na obe strane i velikih negativnih posledica za spoljnopoličke interese zemlje”. Korišćenje saundbajtova podrazumeva da našu ključnu poruku zapakujemo u tako kratku i atraktivnu formu da ju je lako zamisliti kao podnaslov u novinama ili kao deo kajrona koji se vrti tokom emisije vesti. Komuniciranje u formi saundbajtova jeste i način da izbegnemo smrtni greh medijskog pojavljivanja – dosadu. To je posledica činjenica da se razlika između informativnog i zabavnog programa sve više gubi, odnosno da se od medija očekuje da publiku zabavi i segmentima informativnog programa. Ovo očekivanje se ne odnosi samo na zaposlene u medijima, već i na goste u priložima, uključujući i donosiocel odluka. Danas je imperativ komuniciranje u kratkim i jasnim rečenicama, sa atraktivnim (još bolje provokativnim) porukama. Polemički tonovi su poželjni, jer to podiže gledanost.

Igramo li se vatrom? Komuniciranje saundbajtovima je igranje vatrom – pojednostavljenje javnih politika do nivoa saundbajtova nužno zanemaruje nijanse koje nisu nevažne, već upravo treba da budu osnovni predmet dijaloga i usaglašavanja. Znaćemo da smo u problemu kada saundbajtove počnemo da koristimo ne da bismo efektivnije komunicirali o nalazima i preporukama do kojih smo došli analizom i kroz konsultacije, već da krećemo

od saundbajtova koji ostavljaju utisak u javnosti i njima prilagođavamo stavove i politike za koje se zalažemo.

Slika ili 1.000 reči? Grafički sadržaji daju vrednost. Slika ne samo da vredi hiljadu reči, već može da doprinese boljem razumevanju sadržaja. Ali tu nije kraj njenoj upotrebnoj vrednosti – istraživanja pokazuju da upotreba fotografija podstiče emotivnu reakciju na sadržaj⁴⁷. Takođe, veća je verovatnoća da naš govor bude zapamćen ako pored apstraktnih brojeva, potrebnu statistiku obogatimo ilustracijom koju publika može potpunije da doživi. Na primer, ako govorimo o 600 km autoputa, možemo dodati da je to udaljenost od Beograda do Beča.

Upoznajte svoju publiku. Priroda informacija koje konzumiramo utiče i na prirodu naših misaonih procesa. Istraživanja pokazuju da kao posledica naše izloženosti sve većem broju sve sažetijih informacija, upotreba kratkoročne memorije postaje sve izraženija, naši misaoni procesi postaju „pličći”, a emotivno reagovanje izraženije⁴⁸. Tome treba prilagoditi i naše komuniciranje, ali ne na način da zloupotrebljavamo ove uvide i podstičemo opredeljivanje na osnovu iracionalnih stavova, već da podstičemo želju za potpunijim razumevanjem predmeta rasprave.

Podsetnik za uspešno komuniciranje

Definišite cilj. Nema uspešne komunikacije ako joj nismo odredili cilj. Ovo podjednako važi za strategiju komunikacije, dopis sa zahtevom za sastanak i objavu na društvenoj mreži. Ako nam se čini da je cilj očigledan, to nije razlog da ga ne definišemo.

47) <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2014/08/11/effective-policy-communication-in-the-age-of-information-overload-and-youtube/>

48) <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2014/08/11/effective-policy-communication-in-the-age-of-information-overload-and-youtube/>

Prilagodite poruke ciljnoj grupi. Uvek podimo od toga kome se obraćamo. Setimo se da se nikada ne obraćamo svima, a nekada čak ni onima kojima smo naslovili obraćanje – pismo naslovljeno ministarki ili ministru verovatno pišemo za šefa ili šeficu kabineta ili sekretaricu, odnosno sekretara; kada se u TV emisiji obraćamo „svim dobronamernim građanima i građankama“, treba da budemo svesni da je većina onih koje tema direktno ne dotiče verovatno već promenila kanal ili neće obratiti pažnju na ono o čemu govorimo, tako da se suštinski obraćamo manjini onih koji znaju o čemu pričamo.

Privucite pažnju. Komunikaciju treba uobličiti tako da privuče i zadrži pažnju kod ciljne grupe dovoljno da ona apsorbuje naše ključne poruke. Zato je važno da u pisanoj komunikaciji prva rečenica bude atraktivna ili prenese šta zahtevamo. U nastupima na televiziji razmišljati o kratkim upečatljivim frazama koje će urednici želeći da iskoriste za naslov vesti o našem nastupu.

Obezbedite povratnu informaciju. U načelu, treba težiti da komunikacija bude obostrana. Povratna informacija nam služi da ocenimo ispunjenost cilja komunikacije, kao i da prilagodimo dalje komuniciranje.

Kratak pregled komunikacionih kanala

Pismo (dopis). Staro dobro pismo. Više gotovo da niko ne piše pisma. Sem šefovima kabineta. Njima svi pišu. Pišite pisma. Pisma ostavljaju trag, često se i zvanično zavode u državnim organima i stvaraju neku obavezu da nam se odgovori, čak i kada se ta obaveza po pravilu prenebrežava. Ne treba da zaboravimo da pošaljemo pismo posle sastanka – da rezimiramo i podsetimo na dogovoreno, zahvalimo na sastanku i, zašto da ne, ostanemo u kontaktu.

Flajer, brošura. Ovo je ultimativni test naše spremnosti da otpočnemo sa zastupanjem određene javne politike. Ako nismo spremni da na jednoj ili dve stranice A4 formata saopštimo šta tražimo, šta planiramo i koje efekte očekujemo, to znači da još uvek nismo uradili domaći zadatak.

Poster. Može da posluži saopštavanju naših zahteva, upozoravanju na određeni problem, ali i tome da se pohvalimo rezultatima koje smo postigli, pa čak i da samo podsetimo javnost da naša organizacija postoji i da je dobro.

Bedž. Bedž je kao paradigma za sve kreativne načine da prenesemo našu kondenzovanu poruku ili da podsetimo na postojanje naše organizacije. To može biti i šolja za čaj sa odgovarajućim natpisom, fascikla, hemijska olovka.

Analiza javnih politika. Detaljno razmatrana u različitim delovima ovog *Vodiča*, analiza javnih politika je možda i nulti korak u javno-privatnom dijalogu – bez nje smo u mraku, na terenu avanturizma.

Rezime/brief. Prilagođen je tome da komunicira sa onima koji nemaju dovoljno vremena ili pažnje da se upuštaju u detalje, donekle i onima koji nemaju dovoljno znanja da razumeju sve nijanse date javne politike.

Neposredni kontakt

• **Kako da sastanak ne bude „samo još jedan sastanak?“** Dobili smo termin za sastanak i na korak smo od ostvarenja naših snova – priliku da neposredno sa donosiocem odluka predstavimo naš predlog. Nažalost, spisak stvari koje tek tada mogu da krenu po zlu podugačak je – sastanak je odložen ili otkazan; umesto donosioca odluka koga smo očekivali pojavio se zamenik; na početku nam je saopšteno da imamo 15 minuta

za sastanak; na početku nam nije saopšteno da imamo 15 minuta za sastanak, ali je sastanak okončan posle 15 minuta, jer donosilac odluka mora da odgovori na drugu obavezu; sastanak se održava kako je i planirano, ali naš sagovornik je sve vreme na mobilnom telefonu i mi ne znamo da li nas sluša ili ne. I dobar scenario nije uvek samo dobar. Npr. sastanak je održan u korektnoj i profesionalnoj atmosferi, obe strane su izložile ono što su nameravale, ali je završen bez ikakve indikacije o tome da li naš sagovornik planira da uradi nešto u skladu sa našim preporukama, pa čak ni da li se generalno slaže sa njima ili ne. I tako dalje, i tako dalje.

- Ima na ovom spisku mnogo toga u vezi sa čim nema pomoći, ali ima i onoga što možemo da uradimo da stvari preokrenemo u našu korist ili da makar smanjimo štetu. Za početak, treba da dođemo sa papirom koji rezimira ono što želimo da kažemo, i to u dovoljnom broju kopija da svi relevantni saradnici našeg glavnog sagovornika dobiju svoj primerak. Ako i ne uspemo da donosiocu odluka na sastanku prezentujemo sve što je neophodno, možda uspemo pisanim putem, direktno ili preko njegovih saradnika, ostavljajući memo koji smo pripremili.
- U svom izlaganju treba da budemo koncizni, pretpostavljajući da možda nemamo mnogo više od 15 minuta za sastanak. Ako zaradimo pažnju i interes sagovornika, u narednim obraćanjima ćemo elaborirati segmente za koje se posebno interesuje, ili one elemente koje smo u prvom obraćanju samo dotakli.
- Intonacijom govora, dodavanjem pisanog materijala u pravom trenutku, pokazivanjem određenih mesta u materijalu koji smo doneli sa sobom i sl. možemo pokušati

da privučemo pažnju sagovornika u situacijama kada primetimo da smo je izgubili, odnosno da ju je privuklo nešto drugo (npr. viber poruka iz Kabineta).

- Kada primetimo da se sastanak privodi kraju, ako to nije već učinjeno, važno je da rezimiramo sledeće zaključke: oko kojih elemenata postoji saglasnost, a gde je eventualno nema, šta su naredni koraci i ko je za njih zadužen – idealno bi bilo i sa nekim vremenskim određenjima kada šta treba da bude urađeno. I na kraju, slanje dopisa nakon održanog sastanka o onome što je dogovoreno i što treba da bude urađeno.
- **Konferencija.** Konferencije, seminari, okrugli stolovi, radionice i slično dobre su prilike da detaljno predstavljamo naše stavove relevantnim akterima, uz temeljno razmatranje različitih aspekata teme kojom se bavimo. U isto vreme, ovi skupovi jesu prilika da se u neformalnom okruženju pauze za kafu, ručka i sl. razvije dijalog na način koji nije moguć kada su reflektori uključeni i kada se o diskusijama vodi zapisnik. Za pauzu za kafu nekada vredi spremiti se ozbiljnije nego za oficijelni deo konferencije, što znači napraviti plan s kim treba razgovarati i šta treba komunicirati. Ako tako radimo, ne treba da nas iznenadi ako značajniji deo onoga što uspemo da postignemo na konferenciji bude vezan za pauze, a ne za diskusije. Ovo važi podjednako za svakodnevne konferencije koje se održavaju u našem okruženju, kao i za velike međunarodne skupove sa kojih se češće izveštava o tome ko se s kim sastao na marginama nego šta je rečeno tokom zvaničnog dela.
- **Nastup u liftu (engl. Elevator Pitch)** – nekada nam se, planirano ili neplanirano, desi da imamo 30–60 sekundi oči u oči sa donosiocem odluka sa kojim već mesecima

neuspešno pokušavamo da zakažemo sastanak, tako da ne može lako da nas izbegne. To može biti u pauzi konferencije, pred početak sastanka koji se bavi nekim drugim pitanjem ili, kako mu i ime kaže, tokom vožnje liftom. Ono što uspemo da kažemo za tih 30–60 sekundi koliko traje vožnja od prizemlja do sprata na kojem je sala za sastanke može da opredeli da li ćemo dobiti termin za sastanak iste nedelje ili ćemo biti stavljeni na nezvaničnu crnu listu onih koje treba sprečiti da se ikada pojave u kabinetu. Ako uvežbamo šta ćemo reći u tih 60 sekundi, ne treba da nas iznenadi da za većinu komunikacija to bude sve vreme koje nam je potrebno.

- **Radna grupa** predstavljaju idealan forum da na njemu razgovaramo o stavovima naše organizacije. Najpre, radne grupe najčešće imaju mandat da reše ili predlože rešenje nekog pitanja, što ih čine značajnim akterom javnih politika. Broj članova radnih grupa je po pravilu relativno mali (najčešće 10–20 članova, od kojih samo jedan deo prisustvuje svim sastancima), tako da nam olakšava i to što komuniciramo sa relativno malim brojem ključnih aktera. Ako su iole reprezentativne, radne grupe okupljaju predstavnike ne samo javnog sektora, već i privatnog, pa sve rasprave u okviru njih čine oblik javno–privatnog dijaloga. Kada nas uključe u radnu grupu, ispunjenje naših ciljeva je zaista nadomak ruke. Komuniciranjem kroz kombinaciju formalnog pisanog materijala i neformalnih diskusija na sastancima imamo priliku da najpotpunije saopštimo svoje viđenje problema kojim se radna grupa bavi. U isto vreme, kroz angažovanje u radnoj grupi razvijamo odnose sa najrelevantnijim akterima za određeno pitanje, od čega naša organizacija može da

ima koristi u nizu narednih godina.

- **Stalno radno telo.** Ova tela su specifični oblici radnih grupa koje karakteriše to da se ne formiraju za jedan kratkoročni cilj (izrada nacrtu nekog zakona, na primer), već za dugoročno praćenje stanja u nekoj oblasti i predlaganje (eventualno i sprovođenje) mera za unapređenje tog stanja. Primer ovakvog tela je Koordinaciono telo za borbu protiv sive ekonomije o kojem je detaljnije pisano u delu *Okvir za bavljenje JPD*. Ulazak u ove forume još je važniji za našu organizaciju u odnosu na radne grupe, ali je optimalni način komuniciranja sličan – kombinacija dostavljanja pisanog materijala (brifovi, analize i sl.) i usmenih poluformalnih diskusija na sastancima.
- **Studijsko putovanje.** Studijska putovanja su naročito pogodna za razvijanje dugoročnih ličnih odnosa između ključnih aktera u jednoj oblasti. Jedna od ključnih karakteristika je njihov veliki broj mogućnosti za neformalnu interakciju među članovima, kao i relativna neopterećenost obavezom da se izradi neki proizvod, što je karakteristično za radne grupe. Najdragocenija prilika koju ovaj format pruža jeste da se kroz neformalnu komunikaciji predstavnici javnog sektora bolje upoznaju sa problemima i perspektivom privatnog sektora, i obrnuto. Budući da se često realizuju u inostranstvu, studijska putovanja podstiču kolegijalnu atmosferu među učesnicima koji vremenom, sa svakom sesijom, prezentacijom, šetnjom i večerom bivaju sve manje podeľjeni na javni i privatni sektor, a sve više su sunarodnici u inostranstvu i profesionalci koji dele interes za istu temu (npr. organsku proizvodnju hrane, ako je to predmet studijskog putovanja).

- **Saopštenje za medije.** Kada već imamo određen status i prepoznatljivost u javnosti, jednostavno saopštenje za medije može biti dovoljno da plasiramo u javnost naše stavove. Povod za saopštenje za medije može biti izrada neke analize, održavanje konferencije, sklapanje koalicije, ukazivanje na određeni problem, osuda nekog čina ili podrška određenom predlogu u oblasti javnih politika. Ključno pitanje kod saopštenja jeste, pored onog osnovnog – šta je cilj komunikacije, *da li tu vidimo element vesti*. Vest je pogonsko gorivo medija – **ako u nekom saopštenju nema elemenata od kojih može da se napravi vest, teško da će mediji preneti bilo šta iz njega.** Saopštenja za medije imaju važnu svrhu i za skupove kojima mediji prisustvuju. Iako bi se pomislilo da za saopštenjem za medije sa događaja koje novinari već pokrivaju nema potrebe, upravo je za te događaje potrebno pripremiti saopštenje za medije – najpre da bi se jasno navele sve važne činjenice (naziv skupa, organizator, učesnici i njihove funkcije itd.), kao i da bi se naveli ključni momenti sa tog skupa koje želimo da istaknemo. Bez takvog saopštenja, možemo računati na najrazličitije činjenične greške u izveštavanju, ali ne možemo računati da će mediji prepoznati sve ključne momente, niti segmente o kojima bismo mi voleli da se izvesti.
- **Konferencija za novinare.** Koristimo je kada ne samo da imamo vest, priču, koju želimo da publikujemo, već imamo i sagovornike koji su atraktivni za medije, odnosno kada očekujemo da će se mediji odazvati, jer je tema kontroverzna ili podstiče pitanja na koja naši predstavnici mogu kompetentno da odgovore. Sazivanje konferencije za medije opravdano je i kada ocenjujemo da je ono što ćemo objaviti dovoljno značajno

da će mediji hteti da imaju i video materijal. Kod konferencije za novinare, još više nego kod saopštenja za medije, tajming je od izuzetnog značaja. Ako želimo da izbegnemo da se desi da nam se na konferenciji za medije koju smo više nedelja planirali ne pojavi nijedan novinar, nekada nije dovoljno da samo tema bude interesantna i učesnici kompetentni. Ako nismo sigurni da će mediji materijal koji im nudimo tretirati kao prioritet tog dana, potrebno je da se raspitamo koji su nam drugi događaji verovatna konkurencija. Neretko se dešava da su neki dani prepuni događaja sa kojih mediji izveštavaju, tako da za teme koje nisu apsolutni prioritet nema dovoljno novinara da ih pokriju, a naročito nema kamera koje bi to snimile. S druge strane, ima dana koji su „spori“ i tada su mediji zahvalni za bilo šta što makar liči na ono od čega bi mogla da se napravi vest.

- **Plaćeni sadržaji**

- Oglas u novinama, radiju, televiziji, onlajn
- Plaćeni novinski tekstovi
- Bilbordi i sl.

Ovi sadržaji imaju jednu veliku prednost i jedan nedostatak. Prednost je da možemo gotovo u potpunosti da kontrolišemo njihov sadržaj, što kod mnogih drugih kanala komunikacije nije slučaj. Nedostatak im je da koštaju – u nekim slučajevima papreno. Investicije u plaćene sadržaje isplate se u sledećim slučajevima: a) kada smatramo da nam je potreban jedan fokusiran proboj u javnost da bi oni koji donose odluke prihvatili stav koji zastupamo, ili ga makar primetili, i b) kada očekujemo da će jedna kampanja sa plaćenim objavama biti grudva od koje će se vremenom formirati lavina medijskog izveštavanja. Ako ni jedno od ova dva nije slučaj, moramo biti oprezni sa pla-

ćenim objavama, da se ne pretvore u preskupe avanture koje su nas mnogo koštale, a nedovoljno toga donele.

Između plaćenih sadržaja i dostavljanja informacija medijima od kojih oni prave svoje priče, postoji jedna međugrupa koju možemo nazvati *podstaknutim objavama*. To su aktivnosti koje uključuju investiranje finansijskih resursa u korist novinara (promocije, studijska putovanja i slične prigode za medijske radnike), kojima utičemo na to o čemu će novinari pisati, ali nam ne daju kontrolu nad tim šta će pisati. Smatra se da je redakcija koja je pristala da, o trošku organizatora, pošalje novinara na promociju novog modela Mercedesu u Firencu ili na konferenciju o upravljanje komunalnim otpadom u Subotici, implicitno pristala i da na neki način predstavi te teme u narednom periodu – ali da nema obavezu da ih predstavi na način koji odgovara organizatoru.

• **Važni podržavaoci (engl. *endorsers*).** Endorseri su široko prepoznatljive osobe koje u javnosti iznose podršku našim stavovima ili našoj organizaciji. Šta god bio razlog za to, ljudi su skloni da budu pod jačim utiskom kada njihov omiljeni glumac govori o globalnom zagrevanju nego kada to čine najautoritativniji naučnici u toj oblasti.

- Nisu endorseri svi oni koji u javnosti iznose stavove koji se poklapaju sa našim. Ako se bavimo borbom protiv globalnog zagrevanja, glumac koji u javnosti govori o tome kako smatra da smo na ivici ekološke katastrofe i da nešto pod hitno treba uraditi da bi se smanjilo globalno zagrevanje nije naš endorser. On to postaje kada kaže da je pročitao našu analizu i da su mu se naročito svidеле preporuke, da će on od sutra početi da primenjuje one koje se odnose na to šta svako od nas može da

uradi kako bi se smanjilo globalno zagrevanje, a očekuje da i državni organi krenu da primenjuju preporuke koje se na njih odnose. (Još bolje ako pohvali našu organizaciju, pozove publiku da prati naš rad i da ga pomogne i finansijski, u skladu sa mogućnostima – ali da ne preterujemo sa željama.)

- Dve osnovne grupe endorsera su „vernici“ u našu reformu i plaćeni endorseri. Endorseri „vernici“ su dar sa neba, jer u „našu“ reformu iskreno veruju iz ličnih razloga; kada o njoj govore, emituju iskreno ubeđenje da su naše preporuke prave i neophodne, što na javnost može da ostavi snažan efekat. Na plaćene endorsere gledamo kao na investiciju, procenjujući da li nam se više isplati da odštampamo 300 postera ili da angažujemo endorsera da nas podrži na Fejsbuku i Tviteru.

- Endorseri ne moraju biti nama gotovo nedostižne slavne ličnosti, kojima teško možemo da pridemo, a pogotovo da obezbedimo da stanu iza nas. U manjim sredinama može biti dovoljno da učitelji i, eventualno, sveštenik stanu iza nas. Endorser može biti i neko relativno nepoznat na nacionalnom nivou, ko je potekao iz našeg mesta i za koga u mestu svi znaju, jer je postao kondicioni trener reprezentacije. Endorseri mogu biti (a često i jesu) takozvani „influenseri“ – pojedinci sa velikim brojem „pratilaca“ na društvenim mrežama. Ne treba se uvek pomiriti ni s tim da su čak i ličnosti slavne na nacionalnom nivou van našeg domašaja. Ako je neka tema inspirisala nas da se njome bavimo polovinu profesionalnog života, možda nas samo jedno pismo ili imejl deli od toga da i neku pop zvezdu inspirišemo da javno

podrži ono što radimo.

- Treba da imamo u vidu kako se između endorsera i onoga što takva ličnost javno podržava javlja određena povratna veza, naročito ako se radi o dugoročnijem odnosu. Ako međunarodna mreža čiji smo deo dobije Nobelovu nagradu zbog doprinosa smanjenju globalnog zagrevanja, to će se pozitivno odraziti na endorsera. Ako naš endorser dobije važnu ulogu u sledećem filmu Dragana Bjelogrića, to će povećati odjek svega što govori, pa i prepoznavanje naše reforme i podršku koju za nju dobijamo. Ali ako se pokaže da je naše zalaganje protiv globalnog zagrevanja bilo prikriveno promovisanje interesa industrije vetroparkova, onda će se ta mrlja odraziti i na popularnosti endorsera koji nas je podržavao. Ako se za sportistkinju koja nas je „endorsovala“ pokaže da je koristila doping, to će biti udar i za našu kampanju. Poenta ovih napomena je da se ovi odnosi često razvijaju tako da budu dugoročni, pa im zbog toga treba pristupati pažljivo i promišljeno.

- **Veb-stranica.** Ovaj komunikacioni kanal je pravo blago, ako mu se posvetimo u odgovarajućoj meri, jer ne mora da košta mnogo, u potpunosti kontrolišemo njegov sadržaj, a promet koji ostvarujemo (broj posetilaca) zavisi od toga šta imamo da ponudimo i kako smo to upakovali. Postoji mnogo različitih pristupa za popularizovanje jedne veb-stranice. Naše iskustvo pokazuje da interaktivnost značajno povećava promet na veb-stranici. Pozivanjem posetilaca da ukažu na probleme u određenim oblastima i da predlože odgovarajuća rešenja ili da glasaju za neke od predloženih sadržaja, ne samo da širimo krug publike, već i činimo da se posetioci duže zadržavaju na našoj

internet prezentaciji, odnosno otvaraju veći broj stranica.

- Ovde treba napomenuti da nam komunikacija putem veb-stranica omogućava i saznanja o našoj publici i njenim navikama sa kojima se ne može meriti gotovo ni jedan drugi komunikacioni kanal: koliko posetilaca imamo, koliko dugo se zadržavaju na našoj veb-prezentaciji, koliko stranica posećuju, koje stranice su koliko posećene, koji dokumenti koje smo objavili na veb prezentaciji bivaju preuzeti od posetilaca, u koje doba dana ili nedelje je broj poseta najveći, a kada je najmanji, iz kojih sredina dolaze posetioci itd. Ovi uvidi, ako se analiziraju, mogu da nam daju jasna uputstva ne samo o tome kako komunicirati putem veb-stranice, već i kako i o čemu komunicirati uopšte – koje teme su interesantne, a koje nisu, koje forme su prijemčive (poster, brošure, analize), a koje nisu i tako dalje.
- I prilikom izrade veb-prezentacije, važno je da imamo u vidu naša bazična pitanja komunikacije – šta njome želimo da postignemo i kome se obraćamo. Ovaj drugi segment, poznavanje ciljne grupe kojoj se obraćamo, podrazumeva i da poznajemo kako ona „konzumira“ sadržaje koje publikujemo na našoj veb-prezentaciji. Ako nam prezentacija nije optimizovana za mobilne telefone, a podaci pokazuju da naša ciljna grupa koristi baš njih u pristupanju internet sadržajima, u npr. 74% slučajeva, onda smo napravili možda sjajan proizvod (atraktivnu veb-prezentaciju), ali od toga nećemo imati mnogo koristi.
- **Aplikacija.** Pravo vreme da razmišljamo o aplikaciji jeste kada imamo određeni proizvod kojem ljudi žele da pristupaju relativno redovno. Taj proizvod su najčešće infor-

macije o tome gde će se prskati komarci do toga da je raspisana javna nabavka za određenu vrstu proizvoda. Aplikacije mogu da se koriste i da se prijavi problem i da se informacija o tom problemu usmeri ka nadležnom organu.

- **Društvene mreže**

- **Fejsbuk.** Fejsbuk nam služi da budemo povezani sa ljudima sa kojima smo išli u srednju školu, a Tviter da budemo povezani sa onima sa kojima bismo želeli da smo išli u srednju školu, tj. informisanijom publikom koja radije učestvuje u raspravama o javnim temama. Instagram, Linktin (engl. *LinkedIn*) i druge platforme imaju svoje publike i njihove specifične pristupe temama. Bezbroj saveta je moguće dati na temu komunikacija putem ovih mreža, a mi ćemo se sada ograničiti na samo dva. Prvi je da repliciranje istih objava na svim ovim mrežama nema mnogo smisla. Ne samo da se njihova publika razlikuje, već se razlikuju i teme koje se na njima pojavljuju i način njihove obrade. Puko preslikavanje istih postova lako se uočava i nailazi na negativnu reakciju, budući da ukazuju na nepoznavanje, odnosno nepoštovanje publike kojoj se obraća. Drugi savet je da treba uvek imati u vidu kako je interaktivnost ovih mreža dvosekli mač. S jedne strane, ona nam omogućava da dopremo do šire publike i da u realnom vremenu imamo povratnu informaciju od te publike. S druge strane, ako smo suočeni sa oponentima koji su beskrupulozni i dobro organizovani ili makar visoko motivisani (a u zastupanju javnih politika to nije retko), interaktivnost mreža može dovesti do toga da prodemo kroz tretman koji liči na golgotu. Kod ko-

municiranja putem društvenih mreža je naročito važno podsetiti se prvog pitanja od kojeg smo i krenuli – šta je cilj komuniciranja da bismo, u zavisnosti od odgovora, prilagodili kanale komunikacija koje ćemo koristiti, sadržaj i formu poruke.

- **Objavljivanje u stručnim i naučnim publikacijama.** Na početku mnogih projekata konstatujemo kako su idealna prilika da iz njih na kraju proizide rad koji će biti objavljen, ali onda to odlažemo za neko vreme kada bude manje obaveza, a koje nikada ne dođe. Ako mislimo da naši stavovi imaju snagu naučne istine, onda treba da uradimo nešto da se kao takvi i etabiraju, a objavljivanje u stručnim i naučnim časopisima možda je i najvažniji korak na tom putu. Cilj objavljivanja u referentnim publikacijama tokom trajanja nekog projekta jeste da promovise naše *istine* u stručnoj i naučnoj zajednici, a posledično i šire od toga, da bismo obezbedili podršku za javne politike koje zastupamo. Svrha publikovanja rada na kraju projekta jeste da predstavi rezultate tog projekta, doprinese njihovoj održivosti i ojača kredibilitet naše organizacije.
- **Knjiga.** Da, stara dobra knjiga. Ljudi i dalje čitaju knjige. Ako objavimo knjigu u kojoj ćemo elaborirati sve što o nekoj temi znamo i pre uključivanja u reformske aktivnosti, ili u kojoj sumiramo proces kroz koji smo prošli i sve što smo naučili u pripremi i tokom rada na reformi, predstavice se kao solidna, kredibilna organizacija čiji vremenski horizont nije od danas do sutra.

Rizik kojeg treba da budemo neprestano svesni kod komunikacija javnih politika jeste da zaboravimo šta nam je cilj komunikacije i da se „preigramo“, da komuniciramo šire i intenzivnije nego što je to neophodno. Iako

to ne izgleda loše samo po sebi, suviše komuniciranje je povezano sa nizom problema – najpre, nepotrebno se troše resursi i kada to nije neophodno za postizanje postavljenog cilja; preterano komuniciranje može da ostavi utisak agresivnosti i posedovanja neograničenih resursa, što može da potkopa percepciju naše organizacije ili inicijative u javnosti.

U vojnoj terminologiji strategija je veština raspoređivanja trupa pred bitku, a taktika je raspoređivanje trupa tokom bitke. Sledeći ovu logiku, taktičko komuniciranje je ono čiji cilj je ograničen na uspeh konkretne inicijative na kojoj radimo, dok je strateško komuniciranje usmereno na jačanje percepcije naše organizacije u javnosti, tako da nam to olakša i rad na svim narednim inicijativama.

Optimalna komunikacija u kontekstu određene javne politike najmanja je količina komuniciranja dovoljna da se postigne cilj u oblasti javne politike. Međutim, komuniciranje nam nije uvek samo u funkciji javne politike na čijem promovisanju smo trenutno angažovani. Reputacija koju stvaramo radom na jednoj kampanji pratiće nas i u sledećim kampanjama. Zato se u komuniciranju nekada poteže top na komarca. Najčešće to radimo kada smo angažovani na nekoj inicijativi sa širokom podrškom javnosti, i to ne zato što neko manje oruđe, odnosno manji obim komuniciranja, ne bi bio dovoljan, već zato da bismo napravili što veći bum i privukli što više pažnje na rezultate koje postizemo sa inicijativom koja uživa široku podršku naše ciljane javnosti. Kako ćemo pomiriti strateške i taktičke ciljeve komunikacije, to je i pitanje našeg

osećaja za meru, ali i postojanja i praćenja strateškog plana razvoja i komunikacionog plana naše organizacije.

Ne treba zaboraviti, a gotovo sigurno da će nam se u nekoj fazi to desiti, da komuniciranje počinje unutar naše organizacije. Ovo se, naravno, podrazumeva, ali baš zato što se podrazumeva, nekada izostaje. Tada dolazimo u situaciju da ne uspevamo da iskoristimo saznanja kojima raspolažemo unutar organizacije ili da ljudi van naše organizacije kroz neusaglašenost poruka primećuju odsustvo komunikacije u našim redovima. Vrlo je važno da članovi našeg tima koji ne učestvuju u inicijativi znaju osnovne stvari o tome ko je u komunikaciju uključen i šta tražimo, kako bi mogli da odgovore na pitanja, ako se nađu u prilici. Razmena informacija sa drugim organizacijama unutar naše koalicije još je veći izazov, naročito kada sa njima nemamo ustaljene kanale za razmenu informacija.

Pravovremenost. Ako do komunikacije ne dođe u pravo vreme, nekada je bolje i da ne dođe. Sa komunikacijom nekada požurimo, pre vremena – na primer, poziv za konferenciju smo poslali dva meseca unapred kabinetu koji ih najčešće ne razmatra do par nedelja pre događaja – sva je prilika da će se dopis staviti sa strane dok se taj rok ne približi, a u međuvremenu i zagubiti. Ovde, naravno, pomažu naknadni pozivi.

Što se pravovremenosti tiče, verovatnije je da ćemo sa komunikacijom zakasnuti nego da ćemo poraniti. Najčešći razlog su banalnosti – i to, po pravilu, u završnim fazama pripreme komunikacije. Dopis smo pripremili, nedostaju nam još samo dva podatka, ali njihovo pribavljanje traje danima; dok ih pribavimo, o pitanju na koje se dopis odnosi možda je već odlučeno, a da mi to i ne znamo. Saopštenje

je pripremljeno sa svim elementima, čekamo samo formalno odobrenja pres-službe ministarstva ili donatora, ali to odobrenje će stići tek u ponedjeljak; do tada je predmet saopštenja stara vest i mi razmišljamo da li da ga uopšte objavimo. Svi elementi zajedničkog pisma članova naše koalicije, nakon dve nedelje usaglašavanje, dogovoreni su do poslednjih detalja i ostalo je samo da predsednici organizacija stave svoje potpise. To zahteva koordinaciju potpisivanja na koju gubimo dodatna dva dana – do trenutka kada su svi potpisi na jednom papiru, stvar je već razrešena, bez našeg inputa. Za sve ovo nema mnogo boljeg saveta od onog nepopularnog – **treba planirati vreme za banalnosti koje mogu da nas uspore.**

9.13 Obezbeđivanje podrške međunarodne zajednice

Međunarodna zajednica ima višestruku ulogu:

1. zagovara sprovođenje sistemskih reformi sa ciljem EU integracija – Delegacija EU,
2. ima ulogu donatora – bilateralni donatori (USAID, EU, Sida, GIZ..),
3. kompanije koje dolaze iz tih zemalja jesu investitori u Srbiji i imaju interesa da se određena pitanja reše na njima povoljan način – sve ambasade, privredne komore investitora iz pojedinih zemalja,
4. bavi se unapređenjem regulatornog okvira za ekonomski razvoj – Svetska banka, Međunarodni monetarni fond (MMF),
5. daje kredite srpskim kompanijama – Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), Evropska investiciona banka (EIB),
6. ima ulogu u zagovaranju svetskih/međunarodno prihvaćenih sandarda – Međunarodna organizacija rada, Ujedinjene nacije (UN), organizacije za zaštitu životne sredine.

Svaka međunarodna organizacija u Srbiji posluje sa određenim ciljem, koji se može poklopiti sa našim. Iz tog je razloga je bitno razumeti strateške dokumente ovih organizacija i ukoliko nam se ciljevi poklapaju, uključiti organizacije u zagovaranje promena za koje se zalažemo.

Dodatno, obezbeđivanjem donacija međunarodnih organizacija, značajno se povećava naša moć zagovaranja i uticaja na donosiocne odluka. Sa više sredstava imamo veću mogućnost da sprovedemo potrebne anlike, kampanje, a, ujedno, uticaj te međunarodne organizacije prelijeva se i na nas, kada zagovaramo neku promenu. Često je donator zainteresovan i da se pojavi na događajima koje organizujemo. To može povećati verovatnoću da događaju prisustvuje i donosilac odluka, a time će porasti i naša zagovaračka moć.

9.14 Postignuti dogovor

Iako je osnov komunikacije razmena informacija, često se zaboravlja jedan bitan aspekt komunikacije, a to je postizanje cilja.

Svaka komunikacija i dijalog treba da nam omogući da se bar za malo približimo željenom cilju. S tim u vezi, pri pripremi dopisa, sastanaka, potrebno je unapred definisati koji je cilj tog dijaloga i u zaključcima napraviti dogovor koji nas pomera ka tom cilju.

Tokom pripreme dogovora, potrebno je voditi računa da se dogovor najčešće napravi tek ako obe strane dijaloga prepoznaju svoj interes, i, ukoliko je ovo postignuto, tek tada je realizacija dogovora i izvesna.

9.15 Pronađite resurse za sprovođenje reforme

Da biste realizovali aktivnosti, morate znati za koje aktivnosti i proizvode su vam potrebni resursi, koliko koštaju i od koga ćete ih priku-

piti. Neke od aktivnosti za koje možete prikupljati sredstva (engl. *fundraising*) jesu:

1. analize uporedne prakse, analize efekata, *ex post* i *ex ante* analize,
2. studijske posete,
3. obuke i mentorstvo,
4. softverska rešenja,
5. sprovođenje reformi,
6. ceo paket već navedenih aktivnosti/proizvoda.

Kao što je navedeno u delu o međunarodnoj zajednici, jedan od doprinosa ove zajednice jeste i finansiranje određenih reformi/promena. Osim međunarodne zajednice, često su i privrednici ili zainteresovani pojedinci spremni da finansijski podrže realizaciju neke reforme. Moguće je prikupiti i sredstva u lokalnoj zajednici ili na konkursima državnih organa za podršku određenim grupama (npr. ženama preduzetnicama, mladima) ili ciljevima. Dobro je istražiti mogućnosti postavljanja predloga reforme/projekta na platformama za prikupljanje sredstava od pojedinaca.⁵⁰

9.16. Zajednički rad – sprovođenje reforme kroz JPD

Jedan od najboljih načina da razumete javnu upravu i da zadobijete njihovo poverenje jeste da reformu realizujete u partnerstvu, tj. da ponudite da učestvujete u javnim raspravama o donošenju zakona, da pružite usluge (npr. pravnu pomoć), edukaciju i mentorstvo za korisnike, da zajedno radite u pripremi odgovora korisnicima (kontakt centri, veb-portali za edukaciju korisnika), na korisničkim uputstvima itd.

Kao što možete i da pretpostavite, državna uprava ne voli promene, zato što svaka pro-

mena podrazumeva probleme u primeni, ili nedoumice, a često je uprava ostavljena da sama rešava ove nedoumice. Jedan od načina da pokažete sabornost jeste da ponudite da i u ovim poslovima učestvujete.

9.17. Praćenje efekata

Retko gde ćemo videti prikaz kako treba da izgleda proces utvrđivanja javnih politika, a da on ne uključi neku vrstu monitoringa, odnosno praćenja efekata reforme. Nažalost, u praksi je praćenje efekata često najzastupljeniji segment ovog procesa. To je rezultat nekoliko faktora:

- **Praćenje efekata reforme zahteva planiranje.** Ako se praćenja efekata setimo tek nakon što je reforma zaživela, sva je prilika da nećemo moći da prikupimo potrebne podatke o situaciji pre reforme, da bismo mogli da ih uporedimo sa stanjem posle reforme. Bez toga neće moći mnogo toga da se kaže o efektima.
- **Sud o efektima reforme zahteva vreme.** Od početka rada na reformi do donošenja odgovarajućih propisa može da prođe puno vremena, a od tog momenta, pa dok reforma ne zaživi dovoljno da pruži merljive rezultate, najčešće prođe još više. Na primer, napuštanje principa utvrđivanja iznosa naknade za registraciju motornih vozila na osnovu zapremine motora u korist kriterijuma koji polaze od emisije štetnih gasova neke će efekte na prihode od naknada dati vrlo brzo, ali puni efekti na promenu preferencija vozača (veću spremnost da kupuju vozila sa većom kubikažom, a manjim emisijama CO₂) moraću da sačekaju da prođe neko vreme; na pune efekte na unapređenje stanja životne sredine moraćemo da

50) www.crowdfunding.rs i www.donacije.rs

sačekamo još i duže. Zato ne čudi da aktuelni kreatori javnih politika nisu skloni da opredele resurse i da planiraju analizu efekata reforme ako veruju da u vreme kada ta analiza bude izrađena, oni više neće biti na tom mestu.

- Praćenje efekata reformi **zahteva određene resurse**. Kod planiranja aktivnosti, ako negde mora da se uštedi, a uglavnom mora, najpre se posegne za delom budžeta koji se odnosi na praćenje efekata reforme. Ovo nije samo po sebi neracionalno – kada imamo ograničena sredstva za neku reformu, logično je da sredstva radije usmerimo na to da se obezbedi da reforma bude prihvaćena i adekvatno primenjena, umesto na praćenje efekata koji mogu i da izostanu, naročito ako previše resursa sa aktivnosti koje treba da generišu efekte usmerimo na aktivnosti koje te efekte treba da izmere.
- **Izostanak adekvatnog merenja efekata reforme po pravilu je povezano sa praksom da se efekti ocenjuju ne polazeći od ishoda javnih politika** (smanjenje zagađenja od izduvnih gasova motornih vozila), **već od međuefekata** (donet reformski propis).

Nakon što smo izneli neke od razloga zašto se ovaj korak tako često preskače ili „otaljava“, u nastavku nekoliko napomena o tome zašto ga ne treba preskakati i kako ga treba sprovesti da bismo od njega imali najviše koristi.

Praćenje efekata – zašto?

Da li smo postigli cilj? Sve aktivnosti koje preduzimamo u javno-privatnom dijalogu imaju određeni cilj, neki efekat koji želimo da postignemo. Da li je taj efekat i ostvaren retko je kad očigledno samo po sebi. Stvari su jednostavne ako nam je cilj bio da se donese

zakon kojim će se urediti rad preko agencija, jer je dovoljno pratiti sadržaj *Službenog glasnika*. Nije teško proveriti da li smo postigli cilj ni ako smo ga definisali kao propisivanje zabrane rada preko agencija – potrebno je samo otvoriti odgovarajuće zakone i utvrditi da li je takva zabrana uvedena. Ali mi nismo u reformu ušli da bi se doneo neki zakon, pa ni da bi taj zakon sadržao neku zabranu. Ušli smo da bismo proizveli neki efekat, neku promenu, npr. da sprečimo povećanje broja zaposlenih na tzv. „nesigurnim“ ugovorima i da tako povećamo sigurnost radnih mesta, da sprečimo dalje slabljenje pregovaračke moći radnika spram poslodavaca, a sve sa ciljem da obezbedimo više kvalitetnih radnih mesta. Da li smo taj efekat postigli nećemo pročitati u *Službenom glasniku*. Da li se zabrana rada preko agencija poštuje, da li je dovela do povećanja broja zaposlenih u firmama koje su ranije angažovale zaposlene preko agencija ili je došlo do smanjenja broja zaposlenih preko agencija bez povećanja broja zaposlenih kod poslodavaca–korisnika, ili se u praksi ništa nije promenilo zbog rupa u novom zakonu ili očekivanja da on neće biti dosledno primenjivan – ovo su suštinska pitanja efekta naše reforme, a odgovori na njih nisu uvek nadomak ruke.

Šta dalje? Praćenje rezultata omogućava nam da saznamo u kom segmentu je naša intervencija postigla cilj, a u kom nije. Ovo je ključni element da bismo planirali dalje aktivnosti. Reformisali smo zakonodavstvo koje uređuje rad preko agencija i uočili smanjenje broja zaposlenih u tom režimu, ali nije došlo do odgovarajućeg povećanja broja zaposlenih kod poslodavaca ranijih korisnika usluga agencija. To nije ono čemu smo se nadali, ali, zahvaljujući praćenju efekata, za početak

znamo u kom segmentu se stvari ne razvijaju kako treba. Sada možemo dalje da analiziramo da li su radna mesta koja su bila u režimu rada preko agencija jednostavno ugašena zbog nepovoljnijih uslova za poslodavce ili su se uglavnom prelila u sivu ekonomiju. Na osnovu ove analize moći ćemo da utvrdimo šta nam je činiti da bismo obezbedili efekte zbog kojih smo i ušli u reformu – isti ili veći broj radnih mesta, ali kvalitetnijih, u pogledu stalnosti. S druge strane, sa reputacijom ključnog aktera reforme koja je sprovedena, ali na način da krajnji efekti nisu poznati, nismo dovoljnu unapredili reputaciju naše organizaciji, niti obezbedili otvorenija vrata nego ranije da predložimo i uređivanje rada na daljinu, preko onlajn platformi itd.

Kako više? Ništa ne uspeva tako kao uspeh. Zato je **dokumentovanje uspeha koji smo postigli idealna odskočna daska za preduzimanje novih poduhvata**. Ako možemo da pokažemo da smo na osnovu inicijalne finansijske podrške uspeali da razvijemo mrežu volontera i pružalaca pomoći za stare, koja je za 25% po korisniku jeftinija od modela koji je prethodno sprovodio Centar za socijalni rad, a pokazuje 37% viši stepen zadovoljstva korisnika, onda imamo proizvod koji, s punim pravom, možemo ponuditi da se u našoj opštini proširi i na druge korisnike socijalnih usluga, kao i na druge opštine u okrugu ili u zemlji.

Praćenje efekata – kako?

Kao što smo videli ranije, praćenje efekata

intervencija u sferi javnih politika nije lako i jednostavno. U nastavku dajemo nekoliko preporuka kako da se ovaj zadatak olakša, a da rezultati budu bolji:

Planiranje merenja efekata na samom početku planiranja aktivnosti reformi. Onog momenta kada definišemo problem i rešenje, treba da započne i naše planiranje kako ćemo pratiti efekte. Ovo je važno, jer planiranje praćenja efekata može da pomogne u boljem određenju ciljeva. Ako je naš cilj takav da efekte nije moguće meriti, treba da se upitamo da li smo bili dovoljno „pametni“ (engl. *SMART*) kod njegovog definisanja.

Naime, SMART cilj mora da bude:

1. određen (engl. *Cpecific*),
2. merljiv (engl. *Measurable*),
3. dostižan (engl. *Achievable*),
4. relevantan (engl. *Relevant*) i
5. vremenski određen (engl. *Time-bound*).⁵¹

Ako smo kao cilj definisali da reformišemo lokalnu samoupravu i razmatranjem načina za praćenje efekata ovog cilja zaključili da nemamo ideju kako bismo merili da li je cilj postignut, to ne znači da na praćenje efekata u ovom slučaju treba da zaboravimo. Naprotiv, možda treba da redefinišemo cilj, na primer – jačanje nadležnosti lokalne samouprave uz unapređenje dostupnosti i kvaliteta usluga koje pruža. Tako definisan cilj je već lakše merljiv, i to putem poređenja obima nadležnosti lokalne samouprave, kao i broja građana koji koriste određene usluge lokalne samouprave i stepena zadovoljstva građana

51) Postoji i srpski akronim, samo drugim redosledom:

- o Merljiv (measurable)
- o Uvremenjen (timely)
- o Dostižan (achievable)
- o Relevantan (relevant)
- o Određen (specific).

kvalitetom usluga koje opština pruža, pre i posle našeg angažovanja.

Prikupljanje podataka za merenje efekata treba planirati na samom početku sprovođenja reformskih aktivnosti. Ako nam je cilj da popravimo ljubaznost službenika koji rade neposredno sa građanima, kada završimo trogodišnji projekat koji je tome posvećen, neće nam mnogo značiti da pitamo građane kako ocenjuju ljubaznost službenika u tom trenutku u odnosu na period od pre tri godine. Podaci koji se zasnivaju na prisećanju građana o nekoj relativno davnoj prošlosti toliko su nepouzdati da su praktično neupotrebljivi. Zato ih već danas moramo pitati šta misle o ljubaznosti službenika, da bismo

taj podatak uporedili sa odgovorima na isto pitanje tri godine kasnije. Sličan problem je sa većinom pokazatelja koji se odnose na subjektivne ocene, kao što je stepen zadovoljstva kvalitetom usluga koje obezbeđuje Centar za socijalni rad, na primer, ali i procena koliko vremena je vlasniku poljoprivrednog gazdinstva bilo potrebno da stigne do svakog od svojih poseda pre komasacije, a koliko vremena je potrebno posle sprovedene komasacije. Naravno, ima situacija kada ovaj problem nije tako izražen – podatke o stopi nezaposlenosti, prosečnoj zaradi i sl. imaćemo na raspolaganju uvek za više decenija unazad, a da oko toga nije potreban nikakav naš poseban trud niti planiranje.

Indikator uspešnosti	Vremenska linija za izveštavanje	Metodologija / izvor podataka	Disagregacione kategorije i ciljevi (T)	Polazna osnova		Godina 1 Rezultat	Godina 2 Rezultat	Godina 3 Cilj	Ukupan cilj	Obrazloženje cilja
				Godina	Vrednost					
Povećano učešće zainteresovanih strana iz privatnog sektora u javno-privatnom dijalogu	Godišnje / Januar	Baza podataka / istraživanje javnog mnjenja NALED -a	Teme: (T: N/A) Pol: (T: 40%)	2018	25%	25%	53%	TBD	30%	Ciljevi za 3. godinu i ukupni ciljevi će biti određeni nakon definisanja nove metodologije prikupljanja i evaluacije podataka, koja će kao osnov za dobijanje podataka koristiti pitanja iz sprovedenog istraživanja u vezi s učešćem privatnog sektora u javno-privatnom dijalogu, zajedno s rezultatima koji se direktno mogu pripisati rezultatima Projektu u 1. i 2. godini.
Poboljšani kapaciteti javnog i privatnog sektora za učešće u javno-privatnom dijalogu	Godišnje / Januar	Procena kvaliteta njihovih kapaciteta pomoću NALED -ove analize/ istraživanja javnog mnjenja/ klipinga	Javni naspram privatnog sektora (T: raspon od 10%) Pol: (T: 40%)	2018	47%	47%	43%	50%	55%	Procena stručnjaka i projekcije menadžmenta PPDG od % odgovora na pitanja evaluacije / upitnika tokom obuke i na osnovu rezultata prikupljenih tokom prve dve godine Projekta.
Povećana svest o značaju javno-privatnog dijaloga među akterima u privatnom i javnom sektoru	Godišnje / Januar	NALED analiza / istraživanje javnog mnjenja, kliping i Google analitika	Javni naspram privatnog sektora (T: raspon od 10%) Pol: (T: 40%)	2018	24%	24%	42%	42%	27%	Ciljevi 3. godine i ukupni ciljevi će biti određeni na osnovu predviđenog rasta kompozitnog indeksa sa merama znanja o važnosti javno-privatnog dijaloga, zajedno sa izlaznim rezultatima koji se direktno pripisuju rezultatima Projekta. Projekcije će takode uzeti u obzir rezultate zabeležene u prve dve godine Projekta

Danas postoji jedna relativno nova klasa profesionalaca koji se bave praćenjem i ocenom (monitoringom i evaluacijom) aktivnosti i u sklopu javno-privatnog dijaloga. Njihove usluge uglavnom koriste donatorski projekti i, u manjoj meri, nevladine organizacije. Privatni sektor, s druge strane, ima razvijenu praksu korišćenja ključnih pokazatelja uspešnosti (engl. key performance indicators) kao alata za postavljanje i praćenje realizacije ciljeva. Nažalost, organizaciona kultura koja prevladava u javnom sektoru ne uključuje praksu angažovanja ovih profesionalaca za monitoring i evaluaciju, niti korišćenja ključnih pokazatelja uspešnosti.

Planiranje praćenja efekata. Tabela br. 3 je odlična početna osnova za pripremu plana praćenja efekata, ali nije i sam taj plan. Ne bi trebalo da nas zavara to što su dati neki ključni elementi plana, kao što su vremenski rokovi. Naime, ovakva tabela sadrži informacije o tome kada bi trebalo napraviti presek u pogledu prikupljanja podataka, ali ne i koje aktivnosti treba preduzeti da bi do toga došlo, niti u kojim rokovima. Plan praćenja efekata treba da sadrži:

1. Spisak aktivnosti koje je potrebno preduzeti – na primer:

- Praćenje i prikupljanje podataka koje drugi subjekti objavljuju, a koje smo odredili kao relevantne.
- Angažovanje eksperata kada je to potrebno (npr. za definisanje indikatora, izvora podataka, dinamike prikupljanja podataka i sl.).
- Angažovanje firmi, kada je to predviđeno (sprovođenje anketa, izrada socioekonomskih analiza i sl.).
- Objavljivanje ključnih rezultate analize efekata i sl.

2. Zaduženja za preuzimanje tih aktivnosti:

- U ovom segmentu određujemo zaduženja naših članova tima za sprovođenje ili koordiniranje prethodno određenih aktivnosti.

3. Rokove za njihovo sprovođenje:

- Nije dovoljno reći da će se ankete sprovođiti jednom godišnje u oktobru. Potrebno je definisati rokove i za pripremne radnje. Na primer, kada treba završiti određenje metode, određenje uzorka, angažovanje firme koja će raditi anketu, terenski deo sprovođenja ankete, obradu podataka, izradu izveštaja o sprovedenoj anketi itd.

Opređeljivanje potrebnih resursa za praćenje efekata. Praćenje efekata reforme traži određene resurse. Nekada je dovoljno planirati da jedna od naših zaposlenih manji deo svog radnog vremena posveti ovome, a nekada ćemo se možda opredeliti da angažujemo eksperte sa strane, pa čak i posebne firme, za anketiranje zainteresovanih strana, odnosno sprovođenje socioekonomskih analiza. Ovo je najbolje predvideti prilikom inicijalnog planiranja budžeta za datu reformsku aktivnost.

Pripremljenost i za efekte za koje će biti potrebno više godina da se pokažu. Kako nosilac reforme može biti projekat ili koalicija organizacija, a koji neće postojati kada se neki od najvažnijih efekata počnu pojavljivati, najbolje je odrediti ko će biti „vlasnik” reforme kada se njeno sprovođenje okonča – koja organizacija će nositi baklju reforme i biti ta koja će se starati o sprovođenju analiza efekata, odnosno koristiti njene nalaze. Ovo je i deo širih razmatranja o obezbeđivanju održivosti sprovedene reforme.

Spremnost da se evidentiraju i podaci koji nam ne idu na ruku. Svi smo psihološki skloni da makar u prvo vreme potiskujemo pokazatelje koji ukazuju da efekti naših aktivnosti nisu onakvi kakvim smo se nadali. Ova sklonost

nam nije prijatelj, jer odlaže momenat uviđanja da postoji problem, a time odlaže i naše eventualne aktivnosti na njegovom rešavanju, često umanjujući šanse da se problem optimalno tretira. Zato je dobro da se prilikom izrade plana praćenja efekata odmah odrede:

1. podaci koji će se prikupljati,
2. kada će se prikupljati,
3. kojim metodama,
4. vrednosti pokazatelja pre početka našeg angažovanja i
5. koje su ciljne vrednosti.

Na taj način izbegavamo subjektivnost i arbitrarnost u izboru podataka koji će se prikupljati i momenta prikupljanja, a time se čuvamo samih sebe u budućnosti i svoje tendencije da okrenemo glavu na drugu stranu dok se stvari ne razvijaju kako treba. Primer takvog ponašanje bio bi i da anketu o zadovoljstvu građana efektima reforme javne službe na kojoj smo radili pomerimo za nešto kasnije, sa nadom da će se neusaglašenost u radu organa u međuvremenu prevazići i nezadovoljstvo građana zbog toga iščileti.

Fleksibilnost kada je to opravdano. Nekada će rigidno pridržavanje plana praćenja efekata pre dovesti do nerealnih nalaza, nego što će obezbediti njihovu objektivnost. Ako nam anketa o zadovoljstvu građana radom određene službe dolazi u jeku štrajka koji u njoj traje, onda je pitanje da li takva anketa ima mnogo smisla. Takođe, ako nemamo dovoljno resursa da je ponovimo za nekoliko meseci, verovatno bi bolje bilo da je odložimo za nešto kasnije.

Otvorenost da se uzmu u obzir i efekti van plana prikupljanja podatka koji smo inicijalno pripremili. Neki efekti naše reforme će se materijalizovati, a da ih nismo očekivali, pa se nismo ni pripremili za njihovo evidentiranje. Ako dodemo do indikacije da efekti reforme izdavanja građevinskih dozvola uključuju

i smanjenje nelegalne gradnje i povećanje potrošnje cementa, dobro bi bilo da se što pre organizujemo da pratimo odgovarajuće pokazatelje i utvrdimo da li ti efekti zaista i postoje. Budući da se ovi podaci već prate, to što nismo utvrdili vrednosti pre početka našeg angažovanja, nije prepreka da ih uključimo u plan praćenja efekata.

Kvantitativni pokazatelji su sjajni, ali svedočenja zainteresovanih strana jesu blago.

Nalazi da neki postupak nakon reforme traje 22% kraće ili da košta 18% manje izuzetno su važni, ali njihov značaj verovatno neće u potpunosti razumeti oni koji nisu profesionalci ili naučni istraživači u oblasti javnih politika. Tu na scenu stupaju svedočenja zainteresovanih strana iz prve ruke. To može biti građanka koji kaže da je pre reforme dve i po godine bezuspešno pokušavala da dođe do građevinske dozvole, a posle reforme je uspela da je dobije za oko šest nedelja; proizvođač organskih proizvoda koji je povećao prihode svog gazdinstva otkada na pijaci ima pravo da prodaje i prerađene, a ne samo primarne proizvode; službenica koji kaže da je nakon samo dva dana obuke uspeo da ovlada radom u aplikativnom softveru koji omogućava da se predmeti obrađuju dvostruko brže nego ranije; sve ove izjave komuniciraju jezikom koji svi građani razumeju. Učinite sebi veliku uslugu i budite organizovaniji od autora ovog *Vodiča* koji su često kod pisanja izveštaja zažalili što odmah nisu od reči do reči zapisivali izjave, poput one novopečenog preduzetnika paušalca koji je mislio da je neka greška ili da se neko šali sa njim kada je rešenje o registraciji elektronskim putem dobio istog dana kada je podneo zahtev. Ne zaboravite da zapišete i puno ime i prezime onoga ko je to rekao i da ga zamolite za saglasnost da tu izjavu eventualno koristite u izveštavanju.

10 Šta može da pođe po zlu?

Ukratko – sve. Na primer:

Izazovi tokom rada da se reforma pretoči u propis

- Naišli smo na problem u domenu javnih politika, možda mislimo i da znamo rešenje za taj problem, ali nemamo kapaciteta da se bavimo javno–privatnim dijalogom.
- Članstvo u udruženju koje zastupa interese koji se poklapaju sa našim podrazumeva plaćanje članarine previsoke za našu organizaciju.
- Upustili smo se u javno–privatni dijalog, ali nemamo sredstava potrebnih za izradu analiza, anketiranje, ekonomske analize, kampanje...

Pogrešno određenje problema

- Problem smo definisali bez sprovedene analize, na osnovu sopstvenih usputnih saznanja, navoda saradnika, familije i prijatelja.
- Problem smo definisali na osnovu netačnih podataka – pretpostavili smo da se stanje zagađenja vazduha popravlja, ali smo koristili merenja laboratorija koje za to nisu osposobljene.
- Problem smo definisali na osnovu pogrešno protumačenih podataka, npr. rešili smo da se uhvatimo ukoštac sa rastućom nezaposlenošću, na osnovu podataka zvanične

statistike. Nismo uzeli u obzir da se metodologija obračuna nezaposlenih lica u međuvremenu promenila, pa se deo lica koja su prethodno vođena kao zaposlena sada smatraju nezaposlenima. Suštinski, ništa se nije promenilo, sem što smo se mi alarmirali da rešimo problem koji ne postoji.

Neadekvatnost analize

- Analiza ne određuje jasno problem koji postoji, pa je pitanje da li zaista treba preduzeti predložene mere.
- Sprovedena analiza pokazuje da problem sa kojim smo ušli u ovu aktivnosti nije ključni problem, odnosno da rešenje koje smo pretpostavili nije optimalno.
- Analiza nam je nepotpuna, jer nam nedostaju neki od ključnih podataka.
- Analiza ne ukazuje na relativan značaj problema, niti ga kvantifikuje. Ukazuje se da je problem ozbiljan, velik, značajan, ali nema načina da se zaključi koliki je njegov značaj, niti koliko je resursa opravdano investirati u njegovo rešavanje.

Mogući problemi sa određenjem rešenja

- Predlog rešenja je suviše uopšten i ne može da bude osnov za utvrđivanje određene javne politike.
- Dokument u kojem smo odredili rešenja za

koja se zalažemo jeste takav da ta rešenja nije lako uočiti.

- Prethodna (ex ante) analiza koristi i troškova ukazuje da rešenje koje smo predložili nije isplativo.
- Rešenje koje je optimalno sa stanovišta očekivanih efekata ne može da dobije podršku aktera bez čije podrške ne može da bude primenjeno.
- Cilj angažovanja koji smo odredili nije merljiv.
- Usvojeno rešenje dovodi u nepovoljniji položaj određene aktere.
- Predloženo rešenje može se interpretirati tako da pogoduje određenim interesnim grupama (npr. farmaceutske industriji, tajkunima, finansijskom sektoru itd).
- Znamo šta je problem, ali ne znamo ko je za njega zadužen, odnosno ko su nam zainteresovane strane u njegovom rešavanju.
- Neka ekspertska organizacija ili državni organ dali su komentar na nalaze i preporuke naše analize u kojem su ukazali na materijalne greške, neosnovanost nalaza i neizvodljivost preporuka.
- Tokom rada na reformi, saznajemo da je promenjen ključni zakon za tu oblast. I analiza stanja, i određenje problema i predlozi rešenja u jednom danu su postali zastareli dokumenti.

Neadekvatnost koalicije

- Formirana koalicija je suviše slaba da iznese reformu koje smo se poduhvatili. Na primer, imamo više članova koalicije sa analitičkom ekspertizom, ali ni približno dovoljno onih koje umeju da o problemu i rešenju komuniciraju sa javnošću, niti da naprave kontakt sa predstavnicima javnog sektora.
- Formirana koalicija je suviše velika – članice imaju difuzne interese i teško je dogovoriti

jedan pravac delovanja kojeg bi se svi držali.

- Neki od ključnih članova koalicije su se povukli ili promenili stav kada nam je njihov doprinos bio najbitniji.
- Učešćem u prethodnoj kampanji svrstani smo, mislimo neosnovano, u lobiste za određenu javnu politiku i sada druge organizacije ne žele da saraduju sa nama, a državni organi ne pristaju na sastanak.
- Imali smo ključnu ulogu u formiranju koalicije za podršku reformi za koju se zalažemo, ali su nas vremenom koalicioni partneri marginalizovali do nivoa isključenja. Zastupanje reforme razvija se u pravcu na koji više ne možemo mnogo da utičemo.

Konsultacije sa zainteresovanim stranama nisu održane, ili su održane forme radi ili stavovi učesnika nisu uzeti u obzir. Rezultat je predloženo rešenje koje je neprimenjivo, odnosno čijoj se primeni određeni akteri intenzivno protive – bilo zbog toga što nisu dovoljno uvaženi tokom konsultativnog perioda ili zbog toga što ne razumeju motivaciju iza predloga rešenja i plaše se da će ta rešenja ugroziti neki njihov vitalni interes.

Izazovi tokom zastupanja predloženog rešenja

- Analiza zainteresovanih strana je nepotpuna. Tokom zastupanja predloženog rešenja stalno nam se pojavljuju novi akteri sa kojima nismo računali.
- U zastupanju svojih stavova stigli smo do nižih nivoa odlučivanja u nadležnom organu, ali ne uspevamo da dopremo do nivoa na kojima se zaista odlučuje.
- Tokom zastupanja predloženog rešenja uočavamo da pojedini akteri imaju bitno drugačije interese nego što smo prilikom mapiranja pretpostavili.

- Tokom zastupanja predloženog rešenja saznajemo da načelnik organa, koji je nominalno podržavao reformu, u stvari sve čini da ona ne bude sprovedena, jer očekuje da bi ona dovela do smanjenja njegovih nadležnosti.
- Velika kompanija je, zabrinuta zbog naše inicijative, pokrenula lobiste i PR agencije u kampanju protiv našeg predloga. Ta negativna kampanja dovodi u pitanje ne samo opravdanost rešenja za koje se zalažemo, već i kredibilitet, pa i integritet naše organizacije.

Nadležni organ ne želi da razgovara sa nama jer smo:

- pre 18 meseci kritikovali način na koji sprovodi javne nabavke,
- nikada nije čuo za našu organizaciju,
- poznaje našu organizaciju i tačno zna o kojem problemu želimo da razgovaramo, ali taj problem mu nije na dnevnom redu u tekućoj niti u narednoj godini.
- Srednji nivo menadžmenta u nadležnom organu podržava naše rešenje, ali politički nivo nije spreman da ga podrži zbog protivljenja javnog mnjenja. Argument da je povećanje poreza na imovinu optimalan način da se spreči kriza finansija lokalne samouprave odbija se kao politički neizvodiv.
- Naš organ je otvorio javno-privatni dijalog, ali nas optužuju da izbor organizacija koje smo pozvali na dijalog pokazuje da smo pristrasni i da protežiramo određene interesne grupe.
- Naš organ je sve elemente reforme usglasio sa organizacijom za koju smatramo da predstavlja interese privatnog sektora, ali se onda pojavila druga organizacija koja tvrdi da predstavlja iste subjekte i koja se snažno protivi dogovorenom rešenju.
- Uspeli smo sve relevantne aktere da ube-

dimo da je naše rešenje jedino ispravno, ali za njegovu realizaciju nedostaju resursi. Nijedan akter nema u budžetu planirana sredstva za razvoj potrebnog softvera i obuku službenika koji će ga koristiti.

- Radeći na prethodnim reformama razvili smo odličan kolegijalni odnos sa predstavnicima javnog sektora, ali sada naše članstvo sumnja da smo možda izgubili potrebnu distancu prema nadležnim organima i da nedovoljno kritički sagledavamo njihove predloge.
- Uspeli smo da obezbedimo podršku nadležnog organa za našu reformu, ali ona i dalje nije pretočena u propis, jer se protivne drugi organi koji treba da daju mišljenje ili saglasnost.
- Svi relevantni akteri su se saglasili sa planom reforme, ali je u poslednjem trenutku međunarodna organizacija/strana ambasada izrazila snažno protivljenje.
- Svi relevantni akteri su se složili oko rešenja, ali ga nije moguće pretočiti u propis, jer se to rešenje kosi sa odredbom nekog sistemskog zakona.

Šta još može da krene po zlu – izazovi nakon sprovođenja regulatornog dela reforme

- Izmene zakona su donete i jedno uticajno ministarstvo se tek tada setilo da je usvojeno rešenje veoma štetno. Propis se hitno menja i stvari praktično vraćaju na staro.
- Uspeli smo da naša reforma bude pretočena u potrebne izmene propisa, ali organ koji treba da sprovede tu politiku nije isti onaj koji ju je utvrdio i ne sprovodi je jer nema kapaciteta za njeno sprovođenje, ili ne želi da je primeni, zbog toga što ne bi da preuzme na sebe primenu politike sa kojom se ne slaže ili zbog toga što mu primena te politike nije u interesu.
- Sprovođenje reforme je i pored izmenjenih

propisa ugroženo opstrukcijom iz privatnog sektora, na primer od strane profesije koja je licencirana za obavljanje delatnosti koja je predmet reforme.

- Reforma ne daje rezultate koje smo očekivali.
- Primena usvojenog rešenja nije pripremljena na odgovarajući način, pa se reformisana praksa pokazala haotičnom i gorom u odnosu na režim koji se primenjivao pre reforme.
- Reforma ima efekte za koje se nismo pripremili da ih obuhvatimo analizom ili nemamo podatke iz perioda pre sprovođenja reforme da ih uporedimo sa efektima koji su nastali.
- Preliminarni podaci pokazuju da naša reforma daje rezultate, ali će biti potrebno najmanje dve godine dok ne budemo mogli

da ih dokumentujemo na osnovu zvaničnih statističkih podataka.

- Nepostojanje i neadekvatna analiza efekata reforme:
 - nismo napravili plan analiziranja efekata,
 - napravili smo plan, ali nismo predvideli resurse za sprovođenje plana,
 - napravili smo plan i predvideli potrebne resurse za analizu efekata, ali smo usput shvatili da podaci na koje smo računali ne postoje,
 - nismo beležili svedočenja aktera o rezultatima reforme, pa nam je analiza efekata bogata podacima, ali siromašna ilustracijama efekata na život građana.
- Reforma je postigla nesumnjiv uspeh o kojem svi govore, ali niko ne govori o našem doprinosu tom uspehu.

11 Korisni izvori

Strategije

- *Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine*, „Službeni glasnik RS” broj 8/2016
- *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period od 2021 do 2030. godine*, „Službeni glasnik RS” broj 42/2021

Propisi

- *Zakon o planskom sistemu*, „Službeni glasnik RS” broj 30/2018
- *Poslovnik Vlade RS*, „Službeni glasnik RS” broj 61/2006, 69/2018, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019.
- *Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova*, „Službeni glasnik RS” broj 8/2019
- *Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*, „Službeni glasnik RS” broj 8/2019
- *Akcionni plan za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu u Republici Srbiji za period od 2020 – 2022 godine*, „Službeni glasnik RS” broj 105/2018

Priručnici

- Bajo, Anto, Sedej, Majda i Milenković Bukmirović, Aleksandra, *Priručnik za utvrđivanje troškova javnih politika i propisa*, Beograd: Republički sekretarijat za javne politike, Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-utvrđivanje-troskova-javnih-politika-i-propisa.pdf>
- Bradaš, Sarita i Sekulović, Ivan, *Vodič za analizu efekata na društvo javnih politika*, Beograd: Fond centar za demokratiju, 2020. Dostupno na: <http://www.centaronline.org/user-files/files/publikacije/fcd-vodic-za-analizu-efekata-javnih-politika-na-drustvo.pdf>
- Jang, Oin i Kvin, Lisa, *Pisanje delotvornih predloga za javnu politiku*, Beograd: Beogradska otvorena škola, 2002. Dostupno na: <http://old.bos.rs/materijali/vodic.pdf>

- Radulović, Branko i Simić, Predrag, *Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa*, Beograd: Republički sekretarijat za javne politike, Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-analizu-efekata-javnih-politika-i-propisa-21012021-srb.pdf>
- Sedej, Majda i Tapušковиć, Nataša, *Priručnik za izradu srednjoročnog plana*, Beograd: Republički sekretarijat za javne politike, Dostupno na: <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Prirucnik-za-izradu-srednjoročnih-planova-09032020.pdf>

Studije, analize i drugi korisni materijali:

- Izrada propisa i zakonodavni proces u Republici Srbiji: procena, OSCE, 2011. Dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/f/b/87871.pdf>
- Lazarević, Milena i Obradović, Marko, *Pregled ciklusa kreiranja politika na centralnom nivou Vlade u Srbiji*, Beograd: GIZ, 2014. Dostupno na: https://cep.org.rs/images/Mapping%20Report_FINAL_SERB.pdf
- Milovanović, Dobrosav, Nenadić, Nemanja i Vladimir Todorić, *Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Srbiji*, GIZ, 2012. Dostupno na: [https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zastivena%20verzija%20\(1\).pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/GIZ%20srpski%20zastivena%20verzija%20(1).pdf)
- Lazarević, Milena, Marić, Sena i Orza, Amanda, *Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju*, Beograd: GIZ, 2013. Dostupno na: https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2014/01/studija_kreiranje_politike_sr_elektronska_verzija.pdf
- Parkhurst, Justin, *The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*, London and New York: Routledge, 2017.
- Podunavac, Milan (ur.), *Javne politike Srbije*, Zbornik radova. Beograd: Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu Fondacije Heinrich Boll, 2011. Dostupno na: http://test.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Javne_politike_Srbije.pdf
- Tadić, Katarina i Lazarević, Milena, *Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji: Primeri tri ministarstva*, Beograd: Centar za evropske politike, 2018. Dostupno na: <https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2018/04/Otvorenost-i-inkluzivnost-kreiranja-javnih-politika-u-Srbiji-primeri-tri-ministarstva.pdf>

Beleška o autorima



Jelena Bojović je Direktor za regulatornu reformu u NALED-u. Karijeru je razvijala u Međunarodnom republikanskom institutu i na USAID-ovom Programu za podsticaj ekonomskom razvoju opština i jedan je od pokretača NALED-a, kojem se 2010. godine i pridružila. Ispred NALED-a koordinirala je izradu Vladinog plana reformi za Doing Business, rukovođila optimizacijom postupka izdavanja građevinskih dozvola, reformom upisa prava svojine, izradom zakona kojim se regulišu sezonski poslovi u poljoprivredi i digitalizacijom ovog rešenja, pokrenula reformu paušalnog oporezivanja i neke od najvećih projekata digitalizacije javne uprave. Kao ekspert za reforme javnih politika član je mnogih radnih grupa Vlade – za teme poreskih propisa, sive ekonomije, radnog prava i drugih tema od značaja za povoljno poslovno okruženje. Jelena je idejni tvorac Projekta podrške javno-privatnom dijalogu u Srbiji i ključni ekspert..



Dušan Vasiljević je direktor Odeljenja za preduzetništvo i investicije u NALED-u. Od 2001. godine bavi se reformama javnih politika koje su dovele do jačanja finansijskog položaja i ovlašćenja gradova i opština, fleksibilnijeg radnog zakonodavstva, elektronskog izdavanja građevinskih dozvola, pravičnijeg oporezivanja imovine, efikasnijeg inspekciskog nadzora, digitalizacije paušalnog oporezivanja, unapređenog upisa prava svojine, neposrednog izbora predsednika opština i gradonačelnika itd. Bio je fasilitator na USAID projektu Javno-privatni dijalog za razvoj. Od 2002. godine u kontinuitetu je član većeg broja radnih grupa Vlade i resornih ministarstava za izradu zakona, strategija i sl. Dušan ima zvanje doktora ekonomskih nauka, magistrirao je na javnoj upravi i upravljanju, a diplomirao je na međunarodnim odnosima. Bio je David C. Lincoln Fellow na Lincoln Institute of Land Policy iz Bostona, Visiting Fellow na The Urban Institute iz Vašingtona i asistent na Fakultetu političkih nauka u Beogradu.



Jovan Dragumilo je diplomirani pravnik iz Beograda, zaposlen u Republičkom sekretarijatu za javne politike od 2015. godine, u kome je, pored ostalog, angažovan na poslovima kontrole kvaliteta analize efekata zakona i podzakonskih propisa. Jovan je sertifikovan trener Nacionalne akademije za javnu upravu iz oblasti Upravljanje zakonodavnim procesom i javne politike. Na projektu *Javno-privatni dijalog za razvoj*, angažovan je kao fasilitator i koordinator za javni sektor. Kao predstavnik Republičkog sekretarijata za javne politike, aktivno učestvuje u radu radnih grupa za izradu zakona i dokumenata javnih politika iz različitih oblasti. U periodu od 2011. do 2015. godine bio je zaposlen u stručnoj službi Odbora za privredu i finansije Vlade. Oženjen, otac dvoje dece.



Aleksandra Sekulović je fasilitatorka projekta *Javno-privatni dijalog za razvoj* i projektna menadžerka dvogodišnjeg SIDA projekta *Efektivne javne nabavke u službi ekonomskog rasta*. Završila osnovne studije i specijalističke studije za pravo Evropske unije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Bila je zaposlena u Privrednoj komori Srbije, a zatim u Kancelariji za evropske integracije. Autorka je brojnih publikacija Kancelarije za evropske integracije, kao i tekstova u stručnom časopisu „Pravni instruktor“ kompanije *Paragraf*, na temu pregovora sa Evropskom unijom. U periodu od 2015 do 2017. godine bila je angažovana da predaje na kursu „Pristupanje Srbije EU“ na Master studijama evropskih integracija Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Od 2019. godine angažovana je i kao ekspert za usklađivanje propisa u oblasti državne pomoći preko PLAC III projekta za pravnu podršku pregovorima.





*Prvi okrugli
sto u okviru
kampanje
"Mesec
parafiskala"
2021.*





**Konferencija
„Javno-
privatni dijalog
za razvoj”,
2018.**





*Svečana dodela
priznanja
"Magija je
u rukama
nastavnika",
2020.*

IMPRESUM

Izdavač

NALED

Za izdavača

Violeta Jovanović

Autori

Jelena Bojović

Dušan Vasiljević

Jovan Dragumilo

Aleksandra Sekulović

Lektor

Kata Simić Mišić

Prelom i priprema

Zoran Zarković (ZZK)

Štampa

Čugura print,

Beograd

Tiraž

200

Beograd, novembar 2021.

USAID Srbija

Bulevar kneza Aleksandra Karađorđevića 92, 11000 Beograd, Srbija
T: + 381 11 7064000, E: comments-belgrade@usaid.gov
www.usaid.gov/serbia

Republički sekretarijat za javne politike

Vlajkovićeve 10, 11000 Beograd, Srbija
T: + 381 11 3349818, E: office@rsjp.gov.rs
www.rsjp.gov.rs

NALED

Makedonska 30/VII, 11000 Beograd, Srbija
T: + 381 11 3373063, E: naled@naled.rs
www.naled.rs

