

## Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji

### *Primeri tri ministarstva*

#### Uvod

Upravljanje sistemom javnih politika predstavlja jednu od ključnih reformskih oblasti u okviru reforme javne uprave (RJU)<sup>1</sup> u Srbiji, zajedno sa sistemom pružanja javnih usluga. Sa druge strane, participativan i činjenično zasnovan proces kreiranja javnih politika ne samo da povećava transparentnost i odgovornost, već pozitivno utiče na ishode javnih politika, odnosno unapređenje kvaliteta javnih usluga.

Ovaj siže javne politike i prateća studija nastali su kao deo šireg istraživanja sprovedenog u okviru projekta „Partnerstvom do dobre JAVne uprave“. Projekat je usmeren na usluge sa kojima se građani najčešće susreću, u okviru tri oblasti: izdavanje ličnih dokumenata od strane administrativne službe policije, usluge domova zdravlja u oblasti primarne zdravstvene zaštite, kao i usluge upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole u oblasti obrazovanja.

Istražujući proces kreiranja javnih politika u tri odabrane oblasti, siže daje presek analize kvaliteta tog procesa sa stanovišta najvažnijih zahteva dobre uprave, u skladu sa Principima javne uprave (SIGMA/OECD)<sup>2</sup>. Proces kreiranja javnih politika se preispituje sa aspekta njegove analitičnosti, transparentnosti i učešća javnosti, i nudi se pregled metodološki utemeljenih dokaza o kvalitetu kreiranja javnih politika koje regulišu pružanje usluga u tri odabrane oblasti. Rezultati istraživanja pružaju osnov za dalje ispitivanje relacije između procesa kreiranja javnih politika i zadovoljstva građana uslugama, nedovoljno istražene u Srbiji. Na kraju, siže nudi konkretne kratkoročne i srednjoročne preporuke za unapređenje procesa kreiranja javnih politika u datim ministarstvima, formulisane na osnovu rezultata i zaključaka istraživanja.

### Kreiranje javnih politika u Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja – *Inicijative pojedinaca, odsustvo sistema*

#### Strateški okvir

**Strategija razvoja obrazovanja** iz 2012. godine usvojena je kao rezultat rada Saveta projekta za izradu ove strategije, koji je bio organizovan u okviru Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (MPNTR). Ipak, proces formulacije Strategije ne može da se posmatra kao ilustrativan primer kreiranja javnih politika u ovom ministarstvu, već više kao izdvojen proces organizovan u cilju donošenja jednog strateškog dokumenta. Kao najvažnija strateška opredeljenja Strategija navodi kvalitet obrazovanja, povećanje obuhvata stanovništva obrazovanjem, postizanje i održavanje relevantnosti obrazovanja, i povećanje efikasnosti upotrebe resursa obrazovanja.<sup>3</sup> U oblasti predškolskog obrazovanja, a imajući u vidu predmet našeg istraživanja, značajno je **prepoznavanje neadekvatnih kriterijuma pri upisu dece u predškolske ustanove**. Pet javnih rasprava o ovom dokumentu održano je tek na kraju procesa njegove izrade, ograničavajući time u velikoj meri uticaj stavova javnosti na rešenja sadržana u dokumentu. Do donošenja Akcionog plana za implementaciju Strategije prošle su tri godine (2015), a AP nije sadržao početne vrednosti za merenje napretka, te su praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije otežani.

<sup>1</sup> Javna uprava se danas smatra servisom građana, čiji je cilj efikasno pružanje usluga, uz poštovanje principa jednake dostupnosti za sve građane.

<sup>2</sup> Šest ključnih oblasti koje predstavljaju principe javne uprave su: strateški okvir reforme javne uprave; izrada i koordinacija politika; državno-službenički sistem i upravljanje kadrovima; odgovornost; pružanje usluga; i upravljanje javnim finansijama. 2017. godine SIGMA je objavila novu verziju Principa koji su dostupni ovde: [http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf)

<sup>3</sup> *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji*, str. 19.

## Pravni okvir

**Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja** uređuje osnove sistema predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja i smatra se krovnim zakonom u ovoj oblasti. Važeći zakon je stupio na snagu 2017. godine, međutim, tokom procesa istraživanja i dalje je bio na snazi Zakon iz 2009, koji je pretrpeo nekoliko izmena i dopuna (2011, 2013. i 2015), zbog čega je, takođe, uzet kao predmet našeg istraživanja. Zakon iz 2009. godine oblasti imao je za cilj poboljšanje jednakopravnosti, efikasnosti i kvaliteta obrazovanja i vaspitanja, uz detaljnu finansijsku analizu troškova primene zakona. Važno je napomenuti da je obrazloženje Zakona iz 2009. godine najdetaljnije u poređenju sa onim koji su donošeni prilikom izmena i dopuna u kasnijim godinama. Kod izmena i dopuna iz 2011, 2013. i 2015. godine, obrazloženja nisu sadržala neke od neophodnih elemenata. Kvalitet sprovedenih analiza efekata zakona je nezadovoljavajući, a njihovom analizom vidljivo je da nedostaju relevantni kvantitativni i kvalitativni podaci od značaja za pravu procenu efekata koji predložena rešenja mogu da imaju. Sa druge strane analiza Obrazloženja Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja usvojenog 2017. godine takođe pokazuje da je ono u najvećem delu posvećeno objašnjavanju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, dok ostaje nejasno koje konkretne probleme Zakon treba da reši. Osim toga, prilikom identifikacije problema MPNTR ne bi trebalo da se fokusira isključivo na poteškoće sa kojima se suočava administracija u svom radu, već i na probleme sa kojima se suočavaju korisnici, kao i one koje prepoznaju stručnjaci, pristup koji je ovom prilikom izostao. Osnovni zaključak jeste **često menjanje jednog krovnog, sistemskog zakona**, bez adekvatne diskusije i evaluacije prethodno donetih rešenja. Čini se da se zakon menja sa promenama na ministarskom položaju i na *ad hoc* osnovi.

Analiza efekata **Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju** iz 2010. godine nije bila dostupna na uvid, ali dostupno mišljenje tadašnje Kancelarije za regulatornu reformu navodi da pripremljeni dokument nije sadržao analizu efekata u skladu sa tadašnjim Poslovníkom Vlade. Temeljnija analiza razloga za donošenje novog Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju izostaje u Obrazloženju. Ovaj Zakon bio je predmet izmena i dopuna 2017. godine, ali je opšti zaključak da su dati jako kratki rokovi za usklađivanje krovnog i posebnih zakona, što je uticalo na kvalitet samog procesa izrade nacrta, koji je ranije bio u većoj meri inkluzivan i transparentan. Ipak, o prisutnosti neujednačene prakse u okviru MPNTR govori primer Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, koji je usvojen 2013. godine i koji ukazuje na prisutne napore da se Analiza efekata zakona sprovede u skladu sa Poslovníkom Vlade i da se ispoštuje mišljenje nadležnog organa. Ovaj Zakon je takođe bio predmet izmena i dopuna, međutim, nismo uspeli da dođemo do adekvatnih sagovornika za temu procesa izmene ovog zakona, dok na sajtu MPNTR nije bilo informacija o procesu izmena i dopuna.

Detaljna analiza ukazuje ne to da u MPNTR **ne postoje odgovarajući uslovi za kreiranje javnih politika na osnovu činjenica**, kao i da postoji **nerazumevanje određenog broja rukovodilaca o tome šta taj proces podrazumeva**. Kao rezultat, analiza efekata zakona sprovodi se kao formalni zahtev i ne ispunjava svoju ulogu u adekvatnom definisanju problema i analizi alternativnih regulatornih rešenja. Primeri analitičkog pristupa izradi zakona, uz razmatranje različitih opcija i upotrebu kvantitativnih podataka, posledica su individualnog napora pojedinaca, a ne rezultat ustrojstva sistema.

## Uključenost civilnog društva

Dostupni izveštaji sa javnih rasprava pokazuju da **ne postoji ustaljena praksa u MPNTR kada je u pitanju razmatranje komentara dobijenih u okviru javnih rasprava**. Takođe je prisutan trend neodržavanja javnih rasprava za izmene i dopune zakona. Suštinsko unapređenje predloga nacrta zakona kroz javne rasprave otežano je zbog činjenice da se one često sprovode **kao puka zakonska obaveza**, Budući da se u trenutnom sistemu javne rasprave održavaju isključivo na

samom kraju pripreme nacrtu zakona, uključivanje predstavnika civilnog društva i stručne javnosti u radne grupe predstavlja trenutno jedini način da se proces otvori za zainteresovane strane u ranijoj fazi.

## Organizaciona struktura za razvoj javnih politika i usklađivanje sa pravom EU

U **Sektoru za osnovno i predškolsko obrazovanje** se obavljaju poslovi koji se odnose na, između ostalog, praćenje stanja u oblasti predškolskog i osnovnog obrazovanja i vaspitanja, kao i učešće u pripremi zakona i podzakonskih akata u delokrugu rada Sektora. **Sektor za pravne poslove** zadužen je za izradu nacrtu i predloga zakona za sve nivoe obrazovanja. Nejasna podela odgovornosti kod analitičkih poslova odražava se na pitanje nadležnosti za izradu analize efekata zakona između drugih sektora i Sektora za pravne poslove. Nalazi istraživanja ukazuju da **Ministarstvo nema dovoljno razvijena interna pravila koja regulišu detaljne procedure i procese prilikom izrade javnih politika**, što čitav proces čini zavisnim od lične volje i inicijative pojedinaca, dok sistemski pristupi i prakse izostaju. **Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije** u Ministarstvu je primarna tačka za komunikaciju i saradnju sa Ministarstvom za evropske integracije (MEI) i harmonizaciju zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Obaveza usklađivanja pravnih propisa pravom EU zahteva koordinaciju i saradnju svih sektora u MPNTR sa Sektorom za međunarodnu saradnju.

## Kreiranje javnih politika u Ministarstvu unutrašnjih poslova – Značaj poglavlja 24

### Strateški okvir

**Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011-2016 (MUP)** bavi se internim organizacionim unapređenjem, i unapređenjem većeg broja „sektorskih“ politika kojima upravlja Ministarstvo, unapređenjem partnerskih odnosa na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i odnosa sa civilnim društvom. Za analizu kreiranja javnih politika u MUP-u veoma je važan i kontekst pregovora sa EU u domenu pregovaračkih poglavlja 23 i 24. Javne rasprave van Beograda održane su u područnim policijskim upravama, ali uz odsustvo predstavnika civilnog društva i šire javnosti. U Beogradu je održana javna i ekspertska rasprava uz prisustvo različitih vladinih institucija, međunarodnih organizacija i domaćih OCD. Izveštaja sa javne rasprave ne navodi razloge odbijanja pojedinih sugestija i primedbi, ali navodi one koje su prihvaćene.

### Pravni okvir

**Zakon o policiji** iz 2016. godine usvojen je kao jedna od obaveza u okviru sprovođenja Akcionog plana za Poglavlje 24 za pristupanje EU. Ovaj Zakon odlikuje najtemeljnije sprovedena analiza postojećeg stanja i obrazloženje potrebe usvajanja novog zakona, kao i širok konsultativni proces, uz blisku saradnju sa OCD, te može da bude pozitivan primer uticaja EU integracija na kreiranje javnih politika. Slabiji je kvalitet procene finansijskih sredstava, koji ne sadrži detaljnu finansijsku analizu predloženih rešenja. Pregled Analize efekata Zakona o policiji ukazuje na formalno ispunjavanje svih traženih elemenata. Ipak, Zakon o policiji usvojen je na sednici Vlade bez izdatog mišljenja Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP), suprotno Poslovniku Vlade, što ukazuje da se analiza efekata zakona tretira kao formalnost u pripremi propisa. Kroz pregled procesa kreiranja seta zakona koji su značajni za naše istraživanje (Zakon o ličnoj karti iz 2005, Zakon o putnim ispravama iz 2007. i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima iz 2009. godine), vidljiv je **napredak u kreiranju javnih politika** u MUP-u. **Proces je vremenom postao više analitičan, odnosno činjenično zasnovan, i uključuje određene elemente koji su ranije bili odsutni** (poput izrade obrazloženja zakona i analize efekata zakona). Ipak, nalazi istraživanja ukazuju i na brojne nedostatke i ostavljaju prostor za značajna unapređenja. Pre svega, obrazloženje i analiza efekata ne ispunjavaju svoju predviđenu ulogu informisanja donosilaca odluka i procene različitih mogućnosti za rešavanje problema. Kvalitet ponuđenih analiza i dalje je nizak, a nejasno je u kom momentu procesa izrade nacrtu zakona Ministarstvo otpočinje pripremu obrazloženja i analize efekata.

## Uključenost civilnog društva

Zakon o policiji predstavlja pozitivan primer sprovedenih konsultacija prilikom pripreme Zakona. Nacrt je bio postavljan na sajtu MUP-a i portalu e-uprave, uz mogućnost slanja sugestija elektronskim putem, i održane su četiri javne rasprave. U Beogradu su javne rasprave uključile opštu javnost, akademsku zajednicu, predstavnike međunarodnih organizacija i civilnog društva. Međutim, izveštaji sa javnih rasprava ne sadrže pojedinačne komentare koje je zainteresovana javnost uputila, kao ni obrazloženje prihvatanja, odnosno neprihvatanja sugestija. Ocena je da je mali prostor ostavljen za intervencije od strane OCD tokom javnih rasprava, i da se diskusija uglavnom svela na odbranu ponuđenih rešenja od strane predstavnika MUP-a. Javne rasprave za ostale analizirane zakone od značaja za istraživanje nisu održane. Ipak, može se zaključiti da se u MUP-u **menjaju dominantne prakse i čini napredak ka većem uključivanju civilnog društva u kreiranje javnih politika**. Sa druge strane, konsultacije sa javnošću i učešće civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika se i dalje posmatraju kao događaj, a ne kao proces, a donosioci odluka u MUP-u nisu prepoznali važnost potpunog uključivanja svih zainteresovanih strana u proces formulacije javnih politika i njihovih doprinosa u ranoj fazi.

## Organizaciona struktura za razvoj javnih politika i usklađivanje sa pravom EU

**Sektor za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i evropske poslove** ima značajnu ulogu u oblasti kreiranja javnih politika, tj. izradi strategija, akcionih planova i drugih planskih dokumenata Ministarstva. Zadužen je za sve strateške analize u delokrugu rada MUP-a, kao i istraživanje trendova u razvoju državne uprave i policijske službe u svetu, analiziranje razvojnih potreba i iniciranje razvojnih projekata. Uloga **Sekretarijata Ministarstva** u kreiranju javnih politika u MUP-u prisutna je u normativnim poslovima. Nalazi istraživanja pokazuju da se proces kreiranja javnih politika shvata pre svega kao proces kreiranja novih propisa. Predstavnici i Sektora i Sekretarijata zadovoljni su strukturom zaposlenih u pogledu njihove stručne osposobljenosti, ali ističu manjak broja ljudi u odnosu na obim posla.

Saradnja sa MEI se vrši pre svega kroz Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i strateško upravljanje. Odeljenje za evropske poslove je ključna tačka u Ministarstvu zadužena za analizu, planiranje, praćenje, koordinisanje i iniciranje usklađivanja razvoja pravnog poretka sa EU u oblasti unutrašnjih poslova i poglavlja 24, ali u praksi sve organizacione jedinice MUP-a komuniciraju sa MEI.

*Kreiranje javnih politika u Ministarstvu zdravlja – ekspertske vođeni procesi, nedovoljno uključivanje građana*

### Strateški okvir

Strateški okvir „**Bolje zdravlje za sve**“ (2003-2015) sastoji se iz tri dokumenta: **Zdravstvena politika Srbije, Vizije sistema zdravstvene zaštite u Srbiji**, kao i **Strategija reforme sistema zdravstvene zaštite u Republici Srbiji** sa pratećim Akcionim planom. Osim podatka da je priprema strateškog dokumenta Bolje zdravlje za sve bila ekspertske vođeni proces, ne postoje druge informacije u vezi sa samim procesom formulisanja i donošenja ovog dokumenta. **Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata** (2009-2015), doneta na osnovu dokumenta „Bolje zdravlje za sve“, oslanja se na istraživanje o zadovoljstvu korisnika zdravstvenom zaštitom iz 2004. godine i rad Jedinice za kvalitet osnovane 2005. godine. Ova Strategija kao jedan od strateških ciljeva naglašava važnost stavljanja korisnika/pacijenata u središte sistema zdravstvene zaštite putem promovisanje prava na aktivno učešće korisnika u kreiranju javnih politika. Međutim, iako su u pripremi korišćeni podaci i analize, javne rasprave nisu održane u izradi ove strategije. Takođe, Akcioni plan nije dostupan na sajtu MZ, kao ni druge analize koje bi pružile detaljniji i temeljniji uvid u proces kreiranja ove Strategije, što ukazuje na **nedovoljnu transparentnost javnih politika u MZ**.

**Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015** bi trebalo da usmerava razvoj zdravstvenog sistema. Plan navodi brojne strateške i zakonske dokumente, ali bez spominjanja Strategije za stalno unapređenje



kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata, koja je doneta za gotovo isti vremenski period. Nejasna je i svrha Plana kao strateškog dokumenta, koji praktično „reciklira“, ono što je već sadržano u postojećim dokumentima javnih politika. Javne rasprave nisu održane prilikom usvajanja Plana, već okrugli tematski stolovi povodom Nacrta plana na kojima se, na osnovu zapisnika, može videti da je diskusija uglavnom svedena na pravdanje i odbranu već usvojenih rešenja od strane predstavnika MZ.

Ono što se može zaključiti na osnovu nalaza istraživanja kada su u pitanju strateški dokumenti jeste da je njihovo **kreiranje uglavnom posledica ekspertske vođenih procesa**, kao i da je **učesće javnosti uglavnom ograničeno na stručne skupove koji ne uključuju šire civilno društvo i predstavnike zainteresovane javnosti**. Strateški dokumenti su fragmentirani i ne uvek usklađeni, stoga ponekad nije ni jasna njihova namena, dok akcioni planovi nisu uvek javno dostupni na internet stranici MZ. Ovakvi nalazi ukazuju na visok stepen nerazumevanja neophodnosti i razloga za uključivanje javnosti u proces kreiranja javne politike. Podatak da je ovo ministarstvo bilo najzatvorenije za saradnju tokom ovog istraživanja i da su se samo tri sagovornika odazvala za intervju dodatno potkrepljuje ovaj zaključak. Svim strateškim dokumentima koji su predmet analize u ovom istraživanju je istekao rok važenja, a da novi nisu usvojeni, što je pokazatelj lošeg vođenja politike u ovoj oblasti.

## Zakonski okvir

Za svaku izmenu i dopunu **Zakona o zdravstvenoj zaštiti** iz 2005. godine rađena je analiza efekata, ali tokom istraživanja one nisu stavljene na uvid za ranije izmene i dopune Zakona, već samo za one iz 2015. godine, zajedno sa obrazloženjem. Obrazloženje uglavnom ispunjava formalne zahteve propisane Poslovnikom Vlade, ali je primetno odsustvo temeljnih analiza. S druge strane, procena potrebnih finansijskih sredstava uglavnom se svodi na izjavu da za sprovođenje zakona nije potrebno obezbediti dodatna sredstva. Kvalitet analiza i podataka na koje se MZ oslanja pri izradi nacrta zakona je nizak, što rezultira slabom činjeničnom osnovom u procesu, koji odlikuje navođenje podataka bez jasne veze podataka sa ostvarivanjem postavljenih ciljeva.

**Zakon o zdravstvenom osiguranju** iz 2005. godine pretrpeo je više izmena i dopuna a obrazloženja Nacrta sadrže elemente propisane Poslovnikom Vlade, ali je kvalitet tih analiza nezadovoljavajući. Procena finansijskih sredstava se svodi na izjavu da primena ovog zakona ne zahteva dodatna sredstva iz budžeta, iako se čak i laičkim pristupom može zaključiti da određene mere predviđene Zakonom, poput zamene zdravstvenih knjižica za kartice, iziskuju ozbiljna finansijska sredstva.

## Uključenost civilnog društva

Iako je analizom utvrđeno da javne rasprave nisu održavane za izradu nacrta važećeg Zakona o zdravstvenoj zaštiti iz 2005. godine, Nacrt predloga zakona i Izveštaj sa javnih rasprava koje su održane u četiri grada za novi Nacrt zakona koji je trenutno u izradi, dostupan je na sajtu MZ. Iako detaljan, Izveštaj ne obrazlaže razloge za prihvatanje ili odbijanje sugestija, osim pružanja načelnih objašnjenja. Sa druge strane, novi Nacrt zakona o zdravstvenom osiguranju je dostupan na sajtu MZ, zajedno sa Programom javne rasprave usvojenim na sednici Vlade, kao i Pozivom na javnu raspravu, ali na sajtu nije dostupan Izveštaj sa održanih javnih rasprava.

Sa druge strane, ukoliko pogledamo širu praksu u MZ kada je u pitanju sastav radnih grupa, na osnovu intervjua sa predstavnicima MZ, vidljivo je da se predstavnici OCD ne uključuju u radne grupe za izradu nacrta zakona. Taj podatak, zajedno sa nalazima istraživanja u pogledu neodržavanja javnih rasprava, ukazuje na kontinuiranu praksu odsustva uključivanja građana i civilnog društva u proces kreiranja javnih politika koje se najdirektnije tiču građana kao korisnika usluga zdravstvene zaštite.

## Organizaciona struktura za razvoj javnih politika i usklađivanje sa pravom EU

Nadležnost za kreiranje zakona i strategija nije smeštena u jedan sektor u MZ, već je podeljena između sektora u zavisnosti od njegove nadležnosti. **Sekretarijat MZ** igra ulogu u kreiranju zakona, ali i u koordinaciji sa drugim ministarstvima prilikom davanja mišljenja na određeni nacrt zakona.

**Sektor za evropske integracije i međunarodnu saradnju u MZ** obavlja poslove koji se odnose na proces harmonizacije zakonodavstva i saradnju sa MEI. Ipak, veoma često drugi sektori u MZ „imaju direktnu saradnju sa MEI zbog brzine i lakšeg dobijanja informacija“. Saradnja sa drugim organima državne uprave u procesu razvoja javnih politika je ocenjena kao dobra, čak bolja u odnosu na saradnju između različitih sektora u MZ. Naime, saradnja između sektora je ocenjena kao nedovoljna i uz nedovoljno razvijene mehanizme za saradnju i rešavanje konflikata. Budući da interne procedure ne uključuju mehanizme za međusektorsku koordinaciju i rešavanje konflikata u procesu razvoja javnih politika, ovakav zahtev postaje deo problema umesto da bude deo dobre saradnje i koordinacije između svih delova MZ.

## Glavni nalazi analize procesa kreiranja javnih politika

Analiza kreiranja javnih politika u tri ministarstva služi kao dobra ilustracija ovog procesa u državnoj upravi Srbije i omogućava uočavanje određenih trendova, na koje ukazuju i Sigmini izveštaji. Naime, poslednji izveštaj pokazuje da su u većini oblasti koje pokrivaju Principi javne uprave i dalje prisutni ozbiljni nedostaci, a jedan od posebno istaknutih problema u oblasti koordinacije i kreiranja javnih politika je nedovoljna transparentnost i otvorenost uprave.<sup>4</sup>

## Strategije razvoja: ekspertski vođeni procesi bez doslednog pristupa

Analiza kreiranja javnih politika u pomenuta tri ministarstva pokazuje da je usvajanje strateških dokumenata uglavnom **ad hoc ekspertski vođen proces** koji ne može da posluži kao ilustrativan primer kreiranja javnih politika. Kao što primer Strategije obrazovanja u MPNTR pokazuje, na izradi teksta Strategije angažovani su eksperti van MPNTR, dok su zaposleni samo davali mišljenje. Pored toga, Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015. godine u MZ bio je, takođe, rezultat ekspertski vođenog konsultativnog procesa. To ukazuje da se **analitički poslovi prilikom izrade strateških dokumenata na određen način „izmeštaju“ iz ministarstava, a da se interni kapaciteti ministarstava za ovakve poslove nedovoljno razvijaju**, jer izostaje transfer znanja sa eksternih eksperata na državne službenike. Takođe, primetno je da **se strategije ne ažuriraju redovno po pravilu, te da postojanje doslednog strateškog okvira nije obaveza niti ustaljena praksa** u ministarstvima. Istraživanje je pokazalo da je MPNTR jedino koje ima važeću strategiju, što ukazuje na postojanje koherentnog okvira koji usmerava proces osnovnog i predškolskog obrazovanja, za razliku od druga dva ministarstva, koja svoje ključne oblasti politike ostavljaju – makar periodično – bez važećeg, ažurnog strateškog okvira. Imajući u vidu da strategije suštinski predstavljaju jedini oblik dokumenta javne politike koji može da pruži analitičku osnovu za razvoj zakona i drugih propisa (usled nepostojanja koncepata javne politike ili drugih analitičkih osnova za zakone),<sup>5</sup> neažurnost u revidiranju i donošenju strategija može se smatrati ozbiljnim nedostatkom postojećeg sistema.

## Slaba analitička osnova, uz slabu iskorišćenost postojećih instrumenata

Kao što je pomenuto, strategije se posmatraju kao ključna osnova za razvoj propisa. Mimo strateških dokumenata, ne postoje naznake da se sprovede drugi temeljni analitički poslovi pre nego što se krene u izradu nacrt propisa. Takođe, kada su ministarstvima na raspolaganju studije i podaci koje proizvode drugi akteri, primer MPNTR i studije koje je pripremila Svetska banka pokazuju da se ti **podaci i studije nužno ne koriste u razvoju javne politike**. Potom, iako su izrada obrazloženja i analize efekata zakona zaživeli kao obavezni elementi, **nivo kvaliteta sprovedenih analiza je i dalje nizak** u sva tri ministarstva pokazuju. Pored toga, ova dokumenta se ne pripremaju pre ili od početka izrade nacrt zakona, već pre služe za opravdanje i pojašnjenje već razrađenih – i od strane predlagača propisa prihvaćenih i preferiranih – zakonskih rešenja. To navodi na zaključak da se ovi dokumenti, uprkos svom suštinski analitičkom karakteru, doživljavaju kao

<sup>4</sup> OECD. Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz, 2017.

<http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

<sup>5</sup> Videti: Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, „Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju“, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH i Centar za evropske politike, Beograd, 2013. Dostupno na: [http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2014/01/studija\\_kreiranje\\_politike\\_sr\\_elektronska\\_verzija.pdf](http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2014/01/studija_kreiranje_politike_sr_elektronska_verzija.pdf), str. 118.

formalni zahtev, i ne igraju ulogu u proceni različitih mogućnosti za rešavanje uočenih problema. S tim u vezi, postoji praksa učestalih izmena zakonskih rešenja, čini se, na prvu pojavu određenog problema, bez temeljnog razmatranja efekata izmena i dopuna.

Takođe, uprkos tekućim reformama, proces se nužno ne unapređuje tokom vremena, kao što pokazuje primer MPNTR, gde se u pripremi najnovijih propisa nije na sveobuhvatan način pristupilo identifikovanju svih problema prisutnih u oblasti predškolskog i osnovnog obrazovanja. Sa druge strane, MUP je primer institucije gde je napredak u procesu kreiranja javnih politika najvidljiviji u odnosu na ranije periode, što se objašnjava uslovljavanjem u procesu pristupanja Srbije EU. Naime, MUP je pod velikom lupom kako domaćih, tako i međunarodnih organizacija zbog značaja koji ima za pristupanje Srbije EU, u kontekstu Poglavlja 24. Ključni izazov koji se postavlja jeste održivost pozitivnih praksi u ministarstvima, koje trenutno zavise pre svega od volje i entuzijazma pojedinaca, a koje je potrebno duboko institucionalizovati u periodu do pristupanja EU. Istovremeno, manji fokus na javne politike koje pokriva MZ u procesu pristupanja EU, kao i donekle manja međuzavisnost zdravstvene politike sa drugim javnim politikama, među glavnim su faktorima koji utiču na kvalitet analitičkih poslova i transparentnost u MZ.

## Prepoznata ali ograničena uloga civilnog društva i javnosti u procesu

Civilno društvo se uključuje pre svega kroz javne rasprave koje se održavaju **na kraju procesa izrade nacrtu propisa i kada je prostor za intervencije jako ograničen**. Štaviše, u pripremi strategija razvoja **javne rasprave nisu obavezne**, što rezultira sporadičnom i neujednačenom praksom održavanja istih upravo za ova dokumenta koja imaju najveći analitički kapacitet i potencijal da suštinski iskoriste doprinos stručne i druge javnosti, a posebno civilnog društva. Kao što analiza pokazuje, u praksi javne rasprave obično služe da se brane predložena rešenja od strane predstavnika ministarstava, a ne kao prilika za diskusiju i razmatranje različitih rešenja. Ipak, primetno je da postoji svest o važnosti i neophodnosti saradnje sa civilnim društvom, iako u MZ značajno manje nego u druga dva ministarstva. Potom, javne rasprave se obično održavaju u tri do četiri najveća grada u Srbiji, uz nedovoljno informisanje samih građana o planiranim izmenama, što im daje ekspertske karakter pre nego što im je cilj da budu mesto za konsultacije sa građanima. Umesto da se odvijaju kao strukturirani proces konsultovanja javnosti, ovakve javne rasprave su pre svega pojedinačni događaji, na kojima se u kontrolisanom okruženju ostvaruje ograničena interakcija sa zainteresovanim stranama.

## Nedovoljni organizacioni kapaciteti za kreiranje javnih politika

**Samo jedno od tri analizirana ministarstva ima posebnu jedinicu koja se bavi strateškom analizom i planiranjem**. To se posebno ogleda u nedostatku jasne nadležnosti za izradu analize efekata zakona koja je obično podeljena između više sektora, ali i nerazumevanje ovog alata od strane rukovodilaca. Takođe, **ne postoje razvijeni kanali komunikacije u ministarstvima između različitih sektora i razmena informacija se odvija neformalnim tokovima**. To značajno utiče na kvalitet predloga javnih politika, sveobuhvatnost sprovedenih analiza, a potom i na stepen njihove primenljivosti. Ovi nalazi su u skladu sa analizom koju Sigma daje u svom poslednjem izveštaju na osnovu primera tri druga ministarstva.<sup>6</sup>

## Ka unapređenju sistema i praksi

Imajući u vidu predstavljene rezultate istraživanja procesa kreiranja javnih politika koji ukazuju na nedostatke transparentnosti i inkluzivnosti u tri ministarstva, preporuke za njihovo unapređenje predstavljene su u **Sivoj knjizi javnih usluga** koja se oslanja na sve aspekte sprovedenih istraživanja u okviru Projekta „Partnerstvom do dobre javne uprave”. Naime, uzimajući u obzir rezultate kvalitativnog istraživanja („ulaznu stranu”) i rezultate istraživanja o zadovoljstvu građana za tri grupe javnih usluga („izlazna strana”), Siva knjiga pruža preporuke za unapređenje pružanja javnih usluga. Ove preporuke se odnose kako na veoma konkretne predloge unapređenja organizacionih aspekata samih ustanova koje pružaju usluge korisnicima (domovi zdravlja,

<sup>6</sup> OECD. Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz, 2017, str. 45–46.  
<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>

administrativna služba policije, predškolske ustanove i osnovne škole) tako i na mere upućene ministarstvima u pravcu poboljšanja kreiranja javnih politika. Takođe, preporuke su vremenski oročene, drugim rečima podeljene na kratkoročne i srednjoročne, kako bi se omogućilo jednostavno praćenje njihove primene.

## Preporuke

### Kratkoročne:

- Izmeniti Zakon o državnoj upravi i uvesti obavezu izrade činjenično utemeljenih polaznih osnova pre početka izrade nacrtu zakona koji bitno menjaju određenu oblast.
- Redovno analizirati i koristiti rezultate istraživanja o zadovoljstvu građana javnim uslugama i povratne informacije dobijene od građana kao osnov za izradu i unapređenje politike pružanja usluga.
- Usvojiti Zakon o planskom sistemu i Uredbu o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata, koji regulišu obaveze svih subjekata koji učestvuju u kreiranju javnih politika.
- Izmenom Zakona o državnoj upravi uvesti obavezu za državne organe da su prilikom otpočinjanja izrade nacrtu propisa dužni da o tome obaveste javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprave.
- Izmenom Zakona o državnoj upravi uvesti obavezu da se tokom radne faze pripreme propisa sprovede konsultacije sa svim relevantnim subjektima, uključujući relevantna udruženja, stručnu javnost i druge zainteresovane strane.
- Bliže urediti rad radnih grupa za pripremu zakona i strategija kako bi se pored predstavnika relevantnih organa, i predstavnici civilnog društva uključili u rad radnih grupa.

### Srednjoročne:

- Uvesti stručno usavršavanje službenika koji rade na poslovima kreiranja javnih politika da sprovedu analitičke poslove.
- Definisati i primeniti alate za analizu uticaja javnih politika na rodnu ravnopravnost radi uvođenja rodne perspektive u kreiranje javnih politika.