



**Evropska komisija se sve više fokusira na kreiranje politika u okviru opštih horizontalnih upravnih reformi u državama kandidatima.**



**Činjenično zasnovana formulacija politika, uključujući ex-ante procenu uticaja opcija politike, preduslov je za kreiranje kvalitetnih politika.**

### Zašto se fokusirati na kreiranje (javne) politike?

Jedno od suštinskih pitanja procesa pristupanja Evropskoj uniji (EU) koje je do sada u velikoj meri bilo zanemareno u Srbiji tiče se međusobne veze između kreiranja i koordinacije javnih politika, s jedne strane, i pregovora za pristupanje EU (kao i pregovora u institucijama EU po prijemu u članstvo), s druge strane. Razlog da se posebna pažnja posveti ovoj temi leži u činjenici da se period otvaranja prepristupnih pregovora sa Srbijom podudara sa jasnim porastom interesovanja Evropske komisije za kreiranje (javne) politike kao aspekt horizontalnih upravnih reformi u državama kandidatima za članstvo.

Naime, Evropska komisija postavlja sve rigoroznije zahteve za države Zapadnog Balkana u vezi sa reformom javne uprave, a sve više i u vezi sa sistemima kreiranja i implementacije politika. Kako administrativni aspekti dobre vladavine ne čine deo pravne tekovine EU, Komisija ne raspolaže nadležnošću da stvori model ili standard za države kandidate, usled čega se u ovoj oblasti postepeno razvilo tzv. „meko pravo“ (*soft acquis*). Usaglašenost država kandidata sa ovim mekim pravom procenjuje i tehnički podržava SIGMA/OECD (zajednička inicijativa EU i OECD, većinski finansirana od strane EU). SIGMA zahteva da države kandidati u procesu pristupanja uspostave okvire za planiranje, razvijanje, koordinaciju i implementaciju politika koji će, između ostalog, omogućiti dosledno planiranje politika i koordinaciju aktivnosti vlade, uključujući i postavljanje prioriteta; kreiranje svrsishodnih i konzistentnih, ekonomski efikasnih i finansijski održivih politika, koje će istovremeno postaviti osnove za delotvorno funkcionisanje države po prijemu u članstvo EU.

Proces pristupanja EU će dakle pridavati sve više pažnje unapređenju kreiranja politika kako bi se u periodu koji vodi ka članstvu obezbedilo dobro osmišljavanje, planiranje i održivost kako horizontalnih upravnih reformi, tako i sektorskih reformi.

### Na koja pitanja treba dati odgovor?

U vezi sa ovom temom potrebno je dati odgovore na sledeća pitanja:

- Koji je značaj činjenično utemeljenog kreiranja politika (*evidence-based policy making*) za uspešnost pregovora o pristupanju u EU?
- Do koje mere su činjenice i argumenti neophodni za državu kandidata tokom pregovora za članstvo u EU, kao i za državu članicu u kontekstu pregovora unutar EU?
- Kako obezbediti koordinaciju (ponekad suprotstavljenih) pozicija i interesa različitih resornih ministarstava u cilju zastupanja jedinstvene nacionalne pozicije u kontekstu pregovora za pristupanje, kao i po pristupanju EU?

# Siže politike

**Faza formulacije u ciklusu kreiranja politike je veoma važna za učinak države u pregovorima za pristupanje EU kao i za pregovore u Savetu EU po prijemu u članstvo.**



**Ciklus politike ne počinje sa odlukom da se izradi nacrt propisa. Adekvatna analiza problema, identifikovanje i sagledavanje opcija politike kao i procena uticaja treba obavezno da prethode odluci da se izradi nacrt propisa. Analize treba da se zasnivaju na činjenicama!**



## Kako se došlo do odgovora na ova pitanja?

Sprovedeno je temeljno istraživanje koje se fokusiralo na analizu postojećeg sistema kreiranja politika i koordinacije u Srbiji kao i sistema nekoliko država članica (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Poljska i Letonija). Na osnovu više od 50 intervjua sprovedenih sa relevantnim akterima prikupljena su iskustva iz prve ruke, čime je obezbeđena temeljnost i verodostojnost analize, kao i osnov za preporuke za poboljšanje sistema kreiranja politike u Srbiji u svetlu pregovora za pristupanje EU.

## Šta je bio fokus analize?

S obzirom da se na unapređenju određenih aspekata ciklusa javne politike intenzivno radi u okviru nekoliko bilateralnih i IPA projekata tehničke pomoći, fokus Studije je na fazi ciklusa politike koja se uglavnom izostavlja iz opsega delovanja tih projekata, a koja je od presudne važnosti za učinak Srbije u pregovorima za pristupanje EU (kao i za pregovore u Savetu EU nakon pristupanja), tj. na fazi **formulacije politika**. Iako se proces kreiranja politika ne može striktno podeliti na odvojene korake i mnogi od njih se preklapaju, faza formulacije bi nužno trebalo da podrazumeva definisanje prioriteta, analizu problema, identifikovanje opcija politike (pri čemu donošenje zakona nije jedina opcija!), njihovu procenu i poređenje, kao i odluku o najpoželjnijoj opciji. Ova faza treba obavezno da obuhvati i međuministarske konsultacije kao i konsultacije sa javnošću.

## Formulacija politika u Srbiji

Faza formulacije politika je najmanje razvijena od svih faza ciklusa politike u Srbiji što stvara negativne posledice i po ostale faze ciklusa. Naime, ukoliko analiza problema nije dobro odrađena i ciljevi nisu jasno definisani, biće praktično nemoguće postaviti indikatore za merenje uspeha politike i praćenje implementacije, kao i evaluaciju njenog opšteg uticaja. Ako različite opcije nisu dovoljno analizirane i razmotrene, te njihov uticaj nije procenjen na početku procesa, onda ni u nacrtima propisa neće biti obezbeđeno usvajanje najboljeg pristupa rešavanju problema, što može da dovede do potrebe da se ubrzo usvajaju izmene i dopune (pa čak i novi zakon) kako bi se rešili problemi nastali u sprovođenju i primeni zakona.

Proces kreiranja politika u Srbiji se uglavnom fokusira na fazu izrade nacrtu zakona bez dovoljne prethodne analize i procene uticaja. Razni prateći dokumenti (obrazloženje, polazne osnove, procena uticaja zakona, itd.) isključivo su povezani sa nacrtima zakona (i drugih propisa) koji se stavljaju na dnevni red Vlade, ali sama analiza politike nije detaljnije uređena i predviđena propisima. Predlozi politike zapravo dolaze do Vlade u fazi kada nije moguća intervencija koja se tiče pravca politike, s obzirom da je organ koji predlaže nacrt zakona već ugradio određeni pristup rešavanju problema u podneti tekst. Iako su mnogi elementi neophodni za verodostojan i činjenično zasnovan proces kreiranja politika prisutni u okviru više relevantnih dokumenata koji uspostavljaju pravni okvir u ovoj oblasti, oni nisu povezani u koherentan sistem i nedostaju im dodatni elementi uz pomoć kojih bi faza formulacije politika dobila suštinu.

# Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU:

## Kako do rezultata za Srbiju

### Veza između dobrog kreiranja politika i koordinacije politika za pregovore Srbije sa EU

Iako se sadržaj, procedure i dinamika pregovora za pristupanje značajno razlikuju od pregovora između država članica u Savetu EU, mogu se povući zanimljive paralele između izrade nacionalnih pozicija u kontekstu EU sa jedne strane, i **pregovaračkih pozicija** države kandidata sa druge strane. Zapravo, kvalitet činjenične osnove izložene u pregovaračkoj poziciji može suštinski da odredi uspeh države kandidata u pregovaranju **prelaznih odredbi** u svoju korist. O kvalitetu i funkcionalnosti nacionalnog sistema za koordinaciju politika, uključujući i sistem za koordinaciju pristupnih pregovora, može se suditi na osnovu načina na koji se argumentuje i brani pregovaračka pozicija pred Evropskom komisijom. Isto se može reći i za nacionalnu poziciju u pregovorima u okviru Saveta EU, nakon pristupanja. **Kapaciteti za analizu politika** nacionalnih aktera države kandidata koja pregovara o članstvu u EU bi trebalo da se razvijaju od najranijih faza pregovora, ne samo kako bi se uspešno ispregovarale prelazne odredbe, već i zbog potrebe da se sve obimnije pravo EU efektivno transponuje u nacionalno zakonodavstvo. Nacionalni koordinacioni sistem Srbije za pregovore o članstvu, koji se prevashodno oslanja na Pregovarački tim, pregovaračke grupe i Kancelariju za evropske integracije, treba da, uz podršku odgovarajućih domaćih kapaciteta za kreiranje i koordinaciju politike, obezbedi da Srbija jednoglasno zastupa svoje nacionalne pozicije i dosledno ispunjava dogovorene zadatke.

### Šta Srbija može da nauči od istraženih zemalja?

U kontekstu pregovora za članstvo u EU, Srbija može da uzme u obzir brojne pouke iz praksi država članica u vezi sa pregovorima i kreiranjem politika.

**Formulisanje politika.** Ujedinjeno Kraljevstvo može biti uzor za Srbiju u nekoliko pogleda: tamošnje prakse formulisanja politika se fokusiraju na kreiranje činjenično zasnovanih politika; sprovode se na opsežne konsultacije sa internim i eksternim zainteresovanim stranama; opciji regulisanja se pristupa tek nakon temeljne analize drugih opcija; centar vlade usmerava proces od najranijih faza i odobrava politiku pre no što se pristupi izradi nacrt propisa. Slučaj Letonije pokazuje da činjenično zasnovane politike potpomažu efikasno upravljanje državom, što je velike reforme letonskog sistema kreiranja politika iz dvehiljaditih godina učinilo trajnim i održivim.

**Koordinacija politike.** Slučajevi UK i Francuske pokazuju da jasni lanci komandovanja i ustaljena kultura konsultacija među nacionalnim zainteresovanim stranama, u kombinaciji sa proaktivnim stalnim predstavništvom u Briselu koje prikuplja informacije na terenu i ulaže u izgradnju kontakata, presudno utiču na stepen uspeha koji država ostvaruje u pregovorima u Savetu EU. Poljska je postala veoma poštovana i uticajna država članica između ostalog zahvaljujući blagovremenim i temeljnim pripremama za pregovore. Kako bi se njen glas „čuo“ u Briselu, Letonija kao mala država članica zasniva svoje pregovaračke pozicije na činjenično zasnovanim argumentima i doslednosti.

---

*Kvalitet činjenične osnove izložene u pregovaračkoj poziciji može suštinski da utiče na uspeh države kandidata u pregovaranju prelaznih odredbi u svoju korist.*

---



---

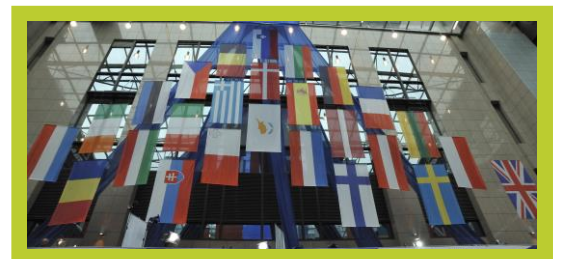
#### **Litvanija:**

*Država funkcioniše efikasnije uz pomoć činjenično zasnovanih politika.*

#### **UK:**

*Odobrenje politike od strane centra vlade neophodno kao preduslov da se pristupi izradi nacrt propisa.*

---



---

#### **Preduslovi za uspeh:**

- ⇒ *Jasan lanac komandovanja*
  - ⇒ *Razrađene konsultacije*
  - ⇒ *Prikupljanje informacija i umrežavanje*
  - ⇒ *Blagovremene pripreme*
  - ⇒ *Argumenti i doslednost*
-



# Preporuke:

## Kako do rezultata za Srbiju

### Formulisanje politika

Na osnovu analize postojećeg sistema za formulisanje politika u Srbiji kao i dobrih praksi u četiri ispitane države članice, tri ključne preporuke za Srbiju su:

- Ugraditi element analize i formulisanja politike u tekuće reforme procesa i sistema za izradu nacrt propisa i planiranje politika, kako bi se osigurala konzistentnost i sinergije između različitih reformskih procesa, između ostalog unapređenjem i proširenjem primene analize efekata propisa (AEP).
- U postojeći pravni okvir koji reguliše poslove državne uprave i donošenje odluka na nivou vlade ugraditi vrstu dokumenta koja odgovara predlogu politike (en. „policy paper“; naziv dokumenta na srpskom jeziku može biti „osnova politike“), kako bi se stvorio formalni mehanizam za predlaganje opcija politike i rešenja kako pojedinačnim donosiocima odluka tako i Vladi, pre odluke da se pristupi regulatornoj opciji.
- Postojeće inicijative za unapređenje veština izrade nacrt propisa treba upotpuniti obukama državnih službenika u analiziranju politike, prikupljanju podataka, problemskoj analizi, kao i drugim relevantnim veštinama i tehnikama od značaja za stvaranje službeničkih kapaciteta za kreiranje kvalitetnih i činjenično zasnovanih politika.

### Pregovori o pristupanju EU kao šansa za reforme kreiranja politika u Srbiji

Analiza sistema za kreiranje i koordinaciju politika u UK, Francuskoj, Poljskoj i Letoniji ukazuje na tri ključne preporuke u pogledu veza između kreiranja politika i pregovora, kako onih za pristupanje EU, tako i pregovora u okviru Saveta EU po prijemu u članstvo:

- Reforme sistema kreiranja politika treba sprovesti što je ranije moguće u procesu pregovora za članstvo u EU. Za sticanje iskustva i razvoj veština potrebnih za činjenično kreiranje politika potrebno je vreme, a država treba što spremnija da se uključi u sistem kreiranja politika unutar EU i pregovore između država članica.
- Kreiranje temeljno analiziranih, dobro koordiniranih, široko konsultovanih i snažno argumentovanih pregovaračkih pozicija treba da bude prioritet u pregovaračkom procesu, budući da takve pozicije značajno povećavaju učinak države u pregovorima za članstvo, kao i kasnije, u pregovorima u Savetu EU.
- Srpska administracija treba maksimalno da poveća svoje prisustvo u Briselu kroz direktne sastanke sa službenicima EU i država članica. Česti sastanci i pripreme za njih povećavaju svest o potrebi nastupanja sa činjenično potkrepljenim i dobro usklađenim argumentima i pozicijama, a takođe i podižu nivo informisanosti i profesionalnosti službenika, što Srbiji povećava kredibilitet kod njenih evropskih sagovornika, a posredno i šanse da se uspešno ispregovaraju povoljniji uslovi pristupanja Uniji.

GIZ projekat „Podrška procesu evropskih integracija u Srbiji“  
[www.giz.de](http://www.giz.de)

Ovaj trogodišnji projekat sprovodi Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH u ime nemačke Vlade. Od svog početka tokom jeseni 2012. godine, projekat podržava Vladu Srbije kako bi Srbija kompetentno i delotvorno vodila pregovore za pristupanje EU.

GIZ projekat pomaže svojim partnerima da razumeju zahteve pregovora za pristupanje EU kroz približavanje pouka koje se mogu izvući iz prethodnih proširenja EU. On pomaže Vladi Srbije u razvoju struktura za pregovore (uspostavljanje pregovaračkog tima) i u prilagođavanju postojećih vladinih tela zahtevima pregovaračkog procesa.

Takođe, GIZ projekat se bavi strateškim prioritetima i najvećim potrebama 15 pregovaračkih grupa. Stoga projekat blisko saraduje sa Kancelarijom za evropske integracije, budućim Pregovaračkim timom, ministarstvima finansija, privrede, poljoprivrede, Narodnom bankom Srbije i Upravom za javne nabavke.

Centar za evropske politike – CEP  
[www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs)

Centar za evropske politike (CEP) je nezavisna, nevladina, neprofitna *think-tank* organizacija osnovana od strane grupe profesionalaca u oblasti prava i politike EU, ekonomije i reforme javne uprave sa zajedničkim ciljem unapređenja okvira za kreiranje javnih politika u Srbiji.

CEP razvija istraživanje i analizu kao osnove za kreiranje politika i proizvodi kvalitetne opcije za donosiocima odluka sa ciljem da se suštinski unapredi proces pristupanja Srbije EU i da se Srbija pozicionira kao ravnopravni partner državama članicama EU u pogledu:

- otvorenosti i odgovornosti demokratskih institucija vlasti,
- uređenosti i performansi tržišta, i
- sposobnosti da ne samo ispuni obaveze članstva u EU već i maksimalno iskoristi prava i mogućnosti koje proističu iz članstva.

Posetite nas i na:

[www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre](https://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre)