

SPPD

Strategic Planning and Policy Development
Strateško planiranje i razvoj javnih politika

PRIRUČNIK ZA RAZVOJ JAVNIH POLITIKA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE U BIH



Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Bosne i Hercegovine



A project co-funded by
the European Union



Kingdom of
the
Netherlands



SPPD

Strategic Planning and Policy Development
Strateško planiranje i razvoj javnih politika

PRIRUČNIK ZA RAZVOJ JAVNIH POLITIKA ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE U BIH



Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Federacija
Bosne i Hercegovine

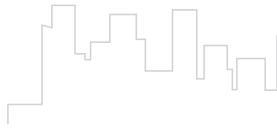


A project co-funded by
the European Union



Kingdom of
the
Netherlands





Ova publikacija je realizovana unutar Projekta Strateško planiranje i razvoj javnih politika Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (UNDP BiH) uz pomoć Delegacije Evropske unije u BiH, vlada Norveške i Holandije, te UNDP-a.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ne može ni na koji način biti shvaćena kao odraz stavova UNDP-a, Evropske unije, Norveške i Holandije.

UNDP je globalna mreža za razvoj Ujedinjenih nacija, koja zagovara promjene i povezivanje zemalja kroz znanje, iskustvo i resurse u cilju pomaganja ljudima da izgrade bolji život. UNDP postoji u 166 zemalja, radi sa njima na njihovim vlastitim odgovorima na globalne i nacionalne razvojne izazove. Razvijajući lokalne kapacitete oni se oslanjaju na ljude iz UNDP-ja i na našu široku mrežu partnera.

Projekat Strateško planiranje i razvoj javnih politika radi na jačanju kapaciteta javnih institucija u odabranim sektorima kroz podršku strateškom planiranju, izradi javnih politika i upravljanju javnim finansijama.

Copyright © 2010

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini
Maršala Tita 48, 71000, Sarajevo

Supervizor: Arlett Stojanović

Glavna autorica i konsultantica: Marina Škrabalo, MAP Savjetovanja, Zagreb, www.map.hr

Urednica: Maja Marjanović

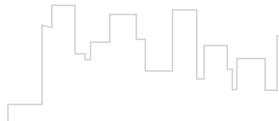
Saradnici (abecednim redom): Nina Branković, Selim Kulić, Lejla Somun-Krupalija, Elmira Pašagić, Samra Šuškić-Bašić, Sead Traljić, Aida Vežić

Stručna recenzija (abecednim redom): Klelja Balta, Begajeta Habota, Nives Miošić-Lisjak, Peter van Ruyseveldt, Todor Skakić, Louise Sperl, Renato Škrobo, Slavica Vučić, Nataša Žugić

Design&DTP: Kurt&Plasto

Štampa:

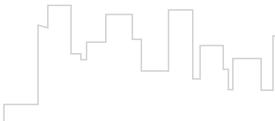




Sadržaj

Uvod	5
1. Šta su javne politike (policy)?	7
2. Priprema prijedloga javne politike - SIGMA korak 3	13
3. Od prijedloga javne politike do akta Vlade	39
4. Monitoring i evaluacija u procesu javnih politika (SIGMA korak 12)	43
Prilog 1 – Obrazac za izradu analitičke podloge za donošenje propisa.....	51
Prilog 2 – Vodič za procjenu učinaka opcija javne politike	54
Prilog 3 – Vodič za analizu i konsultacije s akterima	57
Prilog 4 – Obrazac za plan konsultacija.....	61
Prilog 5 – Vodič za planiranje praćenja i procjene učinaka u fazi izrade javne politike i propisa.....	62
Prilog 6 – Prisutnost gender perspektive u konsultacijama sa akterima.....	63





Uvod

Bosna i Hercegovina (BiH) je zemlja s ograničenim javnim resursima i velikim brojem izazova, ali istovremeno zemlja velikog ljudskog potencijala. Opći cilj Programa *Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj javnih politika (SPPD)* je podrška javnim službenicima u stjecanju znanja i vještina koje im omogućavaju formuliranje kvalitetnijih strateških planova i javnih politika, a koje su usko povezane sa sistemom javnog finansiranja. Na taj način, ograničeni javni resursi mogu se iskoristiti na najučinkovitiji i najefikasniji način u korist građana i građanki Bosne i Hercegovine. SPPD program dio je Strategije reforme javne uprave i podrška je uvođenju standarda javne uprave Evropske unije (EU) u Bosni i Hercegovini.

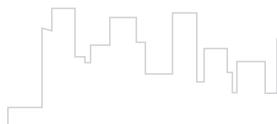
U skladu sa standardima dobre prakse zemalja članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), kao i prema Strategiji reforme javne uprave Bosne i Hercegovine, javne institucije u BiH imaju obaveznu razvijati politike za čiju provedbu postoje realni finansijski i ljudski resursi, koristeći transparentan i koordiniran pristup. Osnovni cilj reforme javne uprave je razviti učinkovitiju, efikasniju, odgovorniju i transparentniju javnu upravu u BiH. U skladu s tim, SPPD program podržao je javne institucije koje su sudjelovale u programu podizanja kapaciteta za razvoj kvalitetnijih prijedloga javnih politika, s posebnim naglaskom na potrebu pravovremenih javnih i međuministarskih konsultacija, procjenu njihovog učinka te mehanizme praćenja provedbe (monitoring) i vrednovanja javnih politika (evaluacija). Ovaj priručnik za razvoj javnih politika je praktičan vodič za državne službenike u javnim institucijama BiH, koji se susreću s izazovima razvoja adekvatnih javnih politika unutar svojih područja nadležnosti.

Cijeli SPPD program, kao i izradu ovog priručnika, omogućila je finansijska podrška Vlade Holandije, Evropske komisije, Vlade Norveške te Programa Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP).

Priručnik je podijeljen u četiri tematske cjeline. U prvom poglavlju pod nazivom „Šta su javne politike (policy)?“, upoznat ćete se s pojmom javnih politika, saznati po čemu se javne politike razlikuju od tradicionalnog shvatanja politike, kao i sa glavnim fazama, koracima i instrumentima u njihovom oblikovanju i provedbi. Budući da se predložena metodologija razvoja javnih politika koju promovira ovaj priručnik zasniva na zajedničkom programu unapređenja kvaliteta upravljanja u javnom sektoru OECD-a i EU pod nazivom SIGMA, daljnje tematske cjeline priručnika predstavljaju tri ključna analitička koraka u razvoju i provedbi javnih politika, a koje preporučuje SIGMA program. Ti su koraci, naime, u nizu nezavisnih procjena kapaciteta institucija vlasti, prepoznati kao nedovoljno razvijeni u zakonodavnim procesima država Jugoistočne Evrope, uključujući i Bosnu i Hercegovinu.

Tako se drugo, najopsežnije poglavlje „Priprema prijedloga javnih politika“ bavi razvojem javnih politika (SIGMA korak 3), s ciljem da vam približi sistematički pristup definiranju javnih problema, ciljeva i opcija javne politike, prepoznavanju i konsultacije s ključnim akterima te procjenu učinka i odabir opcije politike, zasnovane na znanju o mogućim rizicima u provedbi. Treće poglavlje pod nazivom „Od prijedloga javne politike do akta vlade“ (SIGMA korak 4) pruža praktične upute za izradu nacrta pravnih propisa na osnovu provedene analize, koja je opisana u prethodnom poglavlju, i podsjeća vas na proceduru međuministarskih konsultacija, koje, ako se dobro pripreme i počnu dovoljno rano, mogu značajno i pozitivno utjecati na kvalitet konačnog prijedloga propisa (SIGMA korak 5).





Četvrto poglavje „Monitoring i evaluacija kao preduvjeti učinkovite provedbe javnih politika“ (SIGMA korak 12) upućuje vas na važnost sistematičnog praćenja i periodične procjene učinaka javnih politika i pratećih pravnih propisa tokom i nakon same provedbe te nudi smjernice za pravovremeno planiranje institucionalnih mehanizama praćenja i procjene učinka u fazi izrade nacrta akata.

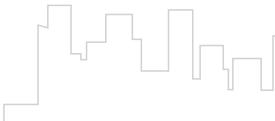
U sklopu tematskih cjelina navode se mjestimično i primjeri iz prakse iz državnih i entitetskih ministarstava koji su sudjelovali u SPPD projektu 2009. godine te već primijenili neke od metoda opisane u ovom priručniku.

Priručnik uključuje i perspektivu ravnopravnosti spolova u procesu strateškog planiranja s obzirom na obavezu BiH da ukine diskriminaciju nad ženama u političkom i javnom životu i da im omogući, između ostalog, i učešće u procesima donošenja politika.¹

Na kraju, priručnik sadrži i skraćeni popis korištene literature (dostupne i onima koji žele saznati više o javnim politikama), kao i priloge – vodiče za provedbu prethodno opisanih analitičkih koraka, u sklopu vašeg praktičnog rada na izradi prijedloga javnih politika i pravnih propisa. Priručnik je dostupan i u elektronskoj verziji na CD-u, s nadom da ćete preporučene vodiče i obrasce što prije samostalno primijeniti. U nadi da će vam priručnik biti koristan i poticajan, radujemo se vašim budućim iskustvima u analizi javnih politika.

¹ Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama, Ujedinjeni narodi 1979, član 7.





1. Šta su javne politike (*policy*)?

Društvena pitanja, koja u nekom trenutku života političke zajednice postanu prepoznata kao problemi koji se tiču i uzrokuju zabrinutost velikog dijela zajednice ili društva u cijelini, zahtijevaju djelovanje institucija vlasti kako bi se riješila. Rješavanje takvih, **javnih problema** odvija se putem javnih politika, koje predstavljaju **tok ili plan djelovanja kojim se, u političkom odlučivanju, na racionalan način nastoje postići ciljevi**, uz upotrebu javnih sredstava.

Javne su politike, dakle, **namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja i utječe na društvo i ekonomiju**. Stoga, zapravo, govorimo o političkom odlučivanju o javnim pitanjima, koje je racionalno, tj. zasnovano na argumentima i usmjereni na rješavanje određenog problema.

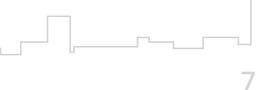
Ipak, trebalo bi imati na umu da javne politike nisu uvijek obavezno u pisanoj formi. Tako npr. javna politika može biti de facto zaštita domaćih proizvođača, npr. hrane, njihovim odabirom u postupcima nabavke proizvoda za menze u javnim institucijama, uprkos nepostojanju takve odluke u pisanim oblicima (*tok djelovanja*). Ukoliko su, međutim, u pisanoj formi, javne politike mogu biti razrađene u obliku strategije, programa, pravnih propisa ili u svim ovim oblicima (*plan djelovanja*).

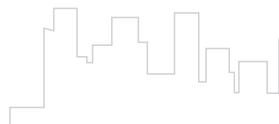
Konačno, budući da su javne politike sve što vlada odluči da hoće, **ali i neće napraviti**, nedjelovanje vlade kada je u pitanju određena pojava koja je prepoznata kao problem, također je javna politika. Naime, vladina „odлуka da ne odluči“ o rješavanju nekog problema može biti pod utjecajem trenutne političke situacije i odnosa političkih snaga ili nepostojanja administrativnih kapaciteta i/ili resursa za djelotvorno rješavanje tog problema u datom trenutku.

Javne politike donose se u **političkom procesu odlučivanja** o javnim pitanjima, koji se sastoji od **tri međusobno povezane i neodvojive dimenzije politike** (za koje na engleskom jeziku, za razliku od naših, postoje zasebni izrazi):

- **Politics – političko odlučivanje** zasnovano na **moći i interesima političkih aktera**, koje proizilazi iz izbornih rezultata, ali koje karakterizira određen stepen poborništva i iracionalnosti u donošenju odluka upravo zbog imperativa ponovnog osvajanja vlasti, te u nekim trenucima, podilaženja biračkom tijelu;
- **Policy – sadržaj političkog odlučivanja** koji je usmjeren na racionalno rješavanje problema, i to izborom jednog između nekoliko alternativnih rješenja za jedan te isti problem;
- **Polity – institucionalni ustroj** unutar kojeg se donose političke odluke svake političke zajednice, a uključuje i formalne **procedure** za političko odlučivanje.

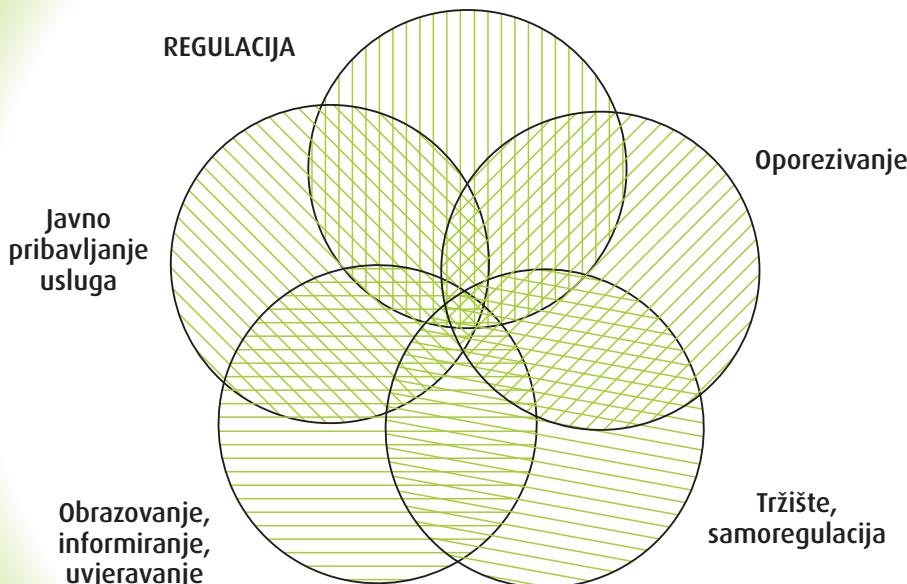
Uslijed neodvojivosti ove tri dimenzije političkog procesa, ciljevi javnih politika nužno počivaju i na iracionalnosti koju sadrži *politika*, zbog toga što se ciljevi ne definiraju u političkom vakuumu očišćenom od vrijednosti, ideoloških postavki, poborništva i strasti, već upravo pod njihovim utjecajem. Upravo zato, u operacionalizaciji tih ciljeva (razradi instrumenata i mehanizama provedbe), važno je pojačati dimenziju racionalnosti i prilagoditi je institucionalnom ustroju i kapacitetima za provedbu. Ovdje ključnu ulogu imaju upravo državni službenici u ministarstvima, sa svojim dugogodišnjim radnim iskustvom i poznavanjem administrativnih kapaciteta javne uprave.





1.1. Instrumenti za provedbu javnih politika

Instrumenti za provedbu javnih politika uključuju, ali se ne ograničavaju na njih, oporezivanje, regulaciju, propisivanje obaveznih uvjeta i zabrana, javnu potrošnju, informiranje, političke odluke itd. U najširem smislu, možemo ih definirati kao **strategije, mjere i resurse koje vlada upotrebljava kako bi ispunila zacrtane ciljeve**.



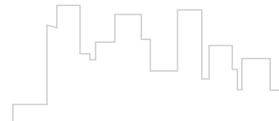
Gotovo svaki instrument za provedbu javne politike ima svoje pravno utemeljenje, bilo da se radi o strategiji, programu ili projektu prihvaćenim na nivou vlade ili parlamenta, tekstu pravnih propisa, odluci vlade ili parlamenta, uputstvu, pravilniku ili nekom drugom provedbenom aktu.

U izboru instrumenata za provedbu neke javne politike najvažniji je odnos, tj. omjer između tzv. *instrumenata prisile* i *instrumenata poticaja*, a u praksi se najčešće kombinira nekoliko instrumenata. S obzirom na stepen prisile, govorimo o tri tipa instrumenata za provedbu javnih politika:

- **Obavezujući** – koji uključuju regulativu i direktno pružanje usluga institucija vlasti (npr. zakoni, pravilnici, uredbe, obavezne upute)
- **Mješoviti** – koji kombiniraju informiranje, savjetovanje, subvencije, porezni ili direktni trošak korisnika za pruženu uslugu (npr. naplaćivanje dijela zdravstvenih usluga koje ne spadaju u primarnu zdravstvenu zaštitu)
- **Dobrovoljni** – koji koriste uvjeravanje ili zagovaranje (npr. informativne kampanje za korištenje pojasa u automobilu)

Iako se na prvi pogled čini da su dobrovoljni instrumenti nadgradnja na one obavezujuće, u realnosti **efikasnost obavezujućih instrumenata uveliko ovisi o tome u kojoj mjeri obveznici pristaju ispunjavati svoje obaveze!** Svi nivoi vlasti, a naročito lokalne samouprave, građani i privatni sektor, moraju biti pravovremeno informirani o novoj regulativi - ukoliko nismo upoznati sa zakonskim obavezama, ne možemo ih ni provoditi, a za institucije vlasti mnogo je skuplje oslanjati se utvrđivanje kršenja zakona i sankcije. Iz tog razloga, u sklopu izrade prijedloga javne politike i plana izrade pravnih propisa, **državni službenici trebaju predvidjeti vrijeme, finansijska sredstva i ljudske kapacitete za informiranje i, prema potrebi, edukaciju nižih nivoa vlasti i korisničkih grupa o načinu primjene novih propisa - obavezujućih instrumenata javne politike.**





U praksi se u velikoj većini javnih politika koristi kombinacija različitih instrumenata za njenu primjenu, s različitim stepenom prisile, upravo zato što je puno veća vjerovatnost da će javna politika ostvariti svoj cilj primjenom nekoliko, umjesto samo jednog provedbenog instrumenta.

Prikazat ćemo to na primjeru **politike sigurnosti u cestovnom prometu**:

Definicija problema: Prevelik broj osoba stradalih u prometnim nesrećama

Cilj javne politike: Smanjiti broj nastradalih u prometnim nesrećama

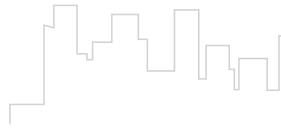
OBAVEZUĆI INSTRUMENTI	MJEŠOVITI INSTRUMENTI	DOBROVOLJNI INSTRUMENTI
<ul style="list-style-type: none">• Zakon o sigurnosti prometa na cestama• Obaveza vezivanja sigurnosnog pojasa• Ograničenje dozvoljene granice alkohola u krvi• Ograničenje brzine• Kazne za prekršaje• Investicije u obnovu cesta	<ul style="list-style-type: none">• Subvencije za kupovinu novih automobila• Oslobođenje od plaćanja troškova tehničkog pregleda za vozila do određenog broja godina starosti• Niža premija obavezognog osiguranja vozila za vozila starosti do određenog broja godina• Preventivne policijske aktivnosti upozoravanja i savjetovanja	<ul style="list-style-type: none">• Informativna kampanja o koristima od vezivanja pojasa• Informativna kampanja o opasnostima vožnje pod utjecajem alkohola ili drugih opijata

Pri izboru instrumenata za provedbu javnih politika treba se voditi **sljedećim kriterijima**:

- **Relevantnost** – Da li je razumno upravo tu vrstu instrumenta koristiti za tu određenu javnu politiku (npr. da li zaista treba donijeti novi zakonski akt ili će biti dovoljno provesti informativnu kampanju)?
- **Efikasnost** – Da li je omjer troškova i koristi primjene tog instrumenta pozitivan?
- **Efektivnost** – Hoće li taj instrument dati željeni rezultat (npr. hoće li samo informativna kampanja utjecati na vozače da se vezuju ili istovremeno treba pojačati nadzor i povisiti kazne)?
- **Pravednost** – Jesu li očekivani troškovi i posljedice primjene tog instrumenta pravedno raspoređeni (hoće li jedna ili više društvenih grupa snositi daleko veće troškove ili će biti značajno više pogodjena eventualnim negativnim posljedicama primjene određenog instrumenta)?
- **Provedivost** – Da li je instrument jednostavan za primjenu i može li se uopće primijeniti, s obzirom na postojeće tehnološke uvjete, ljudske resurse, finansijska ograničenja i organizacijsku strukturu?
- **Ravnopravnost spolova** – Da li instrument vodi računa o uvjetovanosti problema razlikama u spolu i društvenim ulogama muškaraca i žena te njihovim specifičnim potrebama, položaju i ulozi muškaraca i žena? Da li i muškarci i žene imaju jednakе prilike za učešće u pozitivnim efektima politike te kako će instrument utjecati na ravnopravnost muškaraca i žena u određenoj društvenoj sferi?

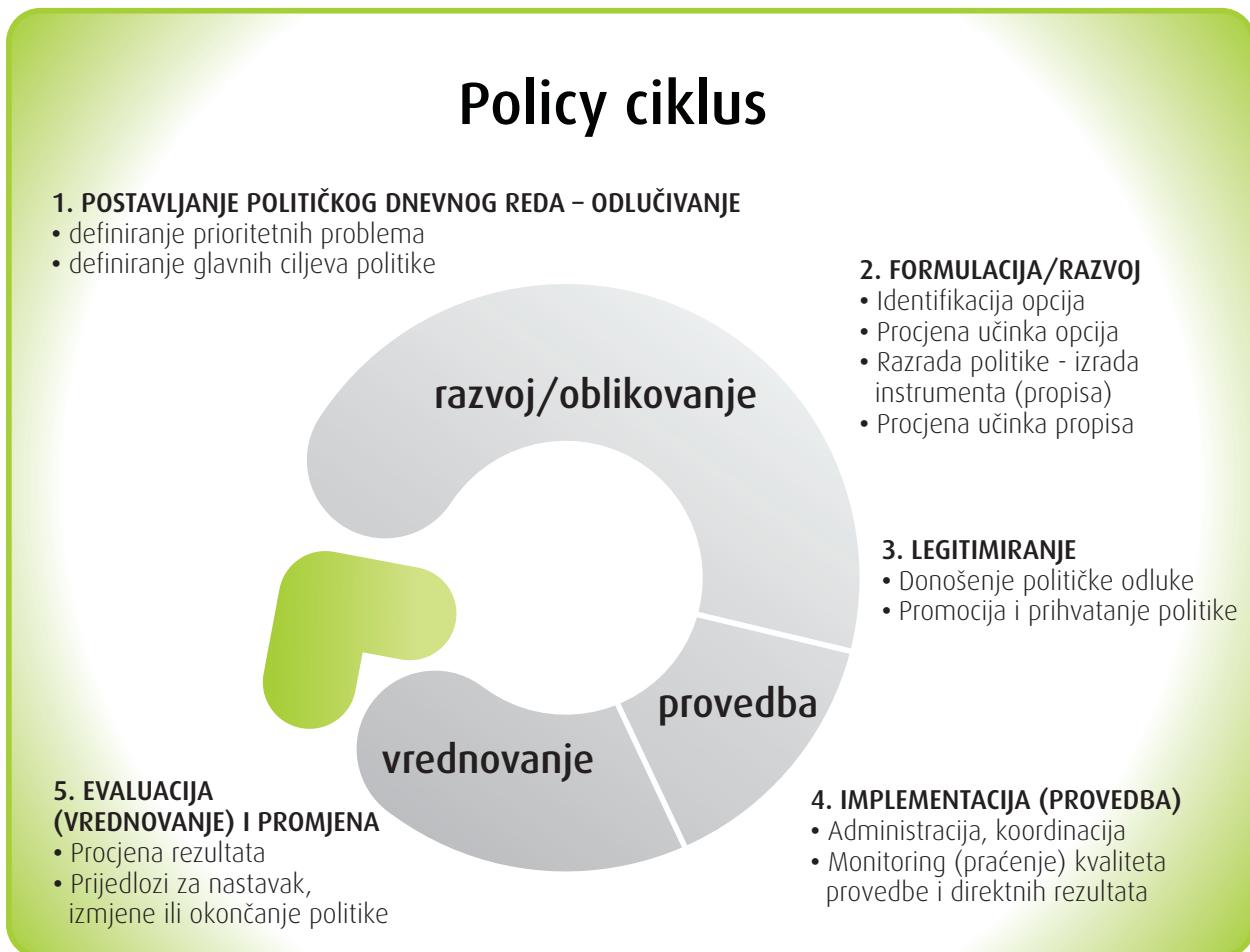
Iako su svi od navedenih kriterija važni, ovisno o specifičnim okolnostima, neki od njih će biti presudni za odabir određenog instrumenta. U praksi je od izuzetne važnosti finansijska izvedivost, u prvom redu, budžetska ograničenja, ali i kapaciteti za planiranje i realizaciju kapitalnih investicija koja se finansiraju iz vanbudžetskih izvora, poput kredita ili pretpristupnih fondova EU.





1.2. Proces donošenja i provedbe javnih politika

U idealnim situacijama, rješavanje društveno prepoznatih problema putem javnih politika trebalo bi se bazirati na provedenim analizama stanja i procjenama potreba, razradi mogućih opcija i preliminarnim procjenama učinka nekog rješenja koje se u procesu odlučivanja učini najefikasnijim. Analize stanja, procjene potreba, razrade opcija i procjene učinka predstavljaju racionalne korake u donošenju političkih odluka na osnovu neke vrste dokaza koji upućuju na vjerovatnu djelotvornost intervencije vlasti. Radi lakšeg razumijevanja procesa donošenja i provedbe javnih politika, politološka literatura je sam proces podijelila u nekoliko koraka:

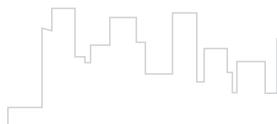


U stvarnom procesu političkog odlučivanja ovi se koraci vrlo često isprepliću, a neki i u potpunosti preskaču, naročito u društвima u tranziciji koja teže članstvu u EU, uslijed ubrzane prilagodbe svojih javnih politika evropskim. Drugi mogući razlozi preskakanja koraka su prevladavanje iracionalnog političkog nad racionalnim odlučivanjem ili nedostatak znanja, kapaciteta i resursa, naročito u fazi oblikovanja javne politike, tj. analize mogućih opcija.

Iako su neki od ovih razloga djelomično opravdani, treba naglasiti kako **preskakanje analize opcija, nedostaci u praćenju provedbe ili izostanak vrednovanja učinaka javne politike često rezultiraju nedovoljnom provedbom loše definiranih javnih politika, s nejasnim ciljevima i utroškom javnih sredstava bez stvarnih rezultata**. Kako bi se, u što je moguće većoj mjeri, izbjeglo donošenje i provedba nekvalitetnih javnih politika, **u zemljama OECD-a koristi se i promovira pristup SIGMA 12 koraka**², čiji kratak tabelarni prikaz slijedi, popraćen informacijom o ključnim akterima, te njihovoј ulozi u svakom od koraka.

²OECD/SIGMA (2007). The role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation, SIGMA Paper No. 39, [http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/\\$FILE/JT03224116.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/$FILE/JT03224116.PDF).

Prijevod na bosanski jezik dostupan putem UNDP-a BiH: "Uloga ministarstava u sistemu javnih politika: razvoj, praćenje i procjena javnih politika". SIGMA Dokument br. 39

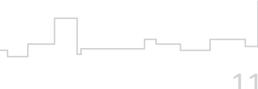


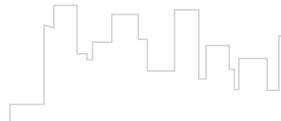
SIGMA 12 koraka u procesu donošenja i provedbe javnih politika:

Korak	Vodeći akter	Uključeni akteri	Odluka
1. Definiranje prioriteta	Vladajuće stranke, kabinet premijera, institucije sa mandatom za jednake mogućnosti (ravnopravnost spolova)	Vladin ured, ministarstva	Vlada, Parlament
2. Planiranje javnih politika i zakona	Ured Vlade	Ministarstva, Ured za zakonodavstvo	Vlada
3. Priprema prijedloga javne politike	Nadležno ministarstvo	Radne grupe, vanjski stručnjaci, zainteresirana javnost	Ministar
4. Priprema nacrt-a zakona i drugih akata	Nadležno ministarstvo	Radne grupe, Ured za zakonodavstvo, vanjski stručnjaci, zainteresirana javnost	Ministar
5. Međuresorne konsultacije	Nadležno ministarstvo	Zainteresirana ministarstva, MFIN	Ministar
6. Upućivanje prijedloga na Vladu	Nadležno ministarstvo		Ministar
7. Razmatranje prijedloga od strane Vladinog ureda	Ured Vlade	Ministarstvo (nositelj)	Sekretar Vlade
8. Razmatranje prijedloga na Vladinoj radnoj grupi	Ured Vlade	Ministarstvo (nositelj)	Vlada
9. Odluka Vlade	Ured Vlade	Ministarstvo (nositelj)	Vlada
10. Parlamentarna procedura i usvajanje	Predsjedništvo i Sekretarijat Parlamenta	Ured Vlade, Ministarstvo (nositelj)	Parlament (plenum)
11. Implementacija	Ministarstvo (nositelj)	Sunositelji – druga upravna tijela, vanjski stručnjaci, NVO-i	Ministar
12. Monitoring i evaluacija	Ministarstvo (nositelj), Ured Vlade, inspekcijski i drugi kontrolni organi	Sunositelji – druga tijela, vanjski stručnjaci, NVO-i	Ministar, Vlada

Ovi koraci razvijeni su na osnovu istraživanja o ulozi ministarstava u procesu donošenja i provedbe javnih politika u novim zemljama članicama EU, sa sličnom administrativnom tradicijom onim zemljama koje su trenutno u procesu pridruživanja, a s ciljem da se pojasni uloga ministarstava te prenesu najbolje prakse u procesu razvoja i provedbe javnih politika u zemljama članicama EU.

U svakom od ovih 12 koraka neophodno je osigurati konsultacije sa stručnjacima, nevladinim organizacijama i institucijama vlasti koje imaju mandat da prate stanje ravnopravnosti spolova. To su, u prvom redu, Agencija za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine na državnom nivou, te gender centri Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, na entitetskim nivoima, kojima se možete obratiti i za savjet o tome kako voditi računa o ravnopravnosti spolova tokom ukupnog procesa izrade politike.





U ovom priručniku u narednim poglavljima detaljnije ćemo se baviti koracima 3, 4, 5 i 12, tj. pripremom prijedloga, pripremom nacrta zakona i drugih akata, međuresornim konsultacijama te praćenjem i procjenom javnih politika. Drugim riječima, priručnik se fokusira na one korake u procesu donošenja, provedbe i procjene javnih politika u kojima nadležno ministarstvo ima ključnu ulogu, s ciljem da posluži kao vodič i podsjetnik kada se nađete u situaciji izrade neke nove javne politike.

Unaprjeđenje procesa donošenja javnih politika i izrade propisa u BiH – jedan od ključnih ciljeva Strategije reforme javne uprave

Ured Koordinatora za reformu javne uprave u BiH pripremio je Strategiju reforme javne uprave u BiH i Akcioni plan 1, koji su usvojeni od strane Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko distrikta BiH, tokom ljeta 2006. godine. Poboljšanje kapaciteta i procedura za izradu zakonskih i drugih propisa jedan je od glavnih ciljeva reforme, u sklopu unaprjeđenja upravne strukture i koordinacije javnih politika na nivou države i entiteta, a uključuje sljedeće posebne ciljeve:

- Izrada zakonskih propisa (i drugih instrumenata politike) počinje tek nakon procjene opcija politike, u smislu njihovih vjerovatnih utjecaja i provedivosti;
- Izrada zakonskih propisa u cijeloj BiH trebalo bi da bude zasnovana na zajedničkim standardima u smislu forme, formata, stila izrade itd.
- Provjere usklađenosti se koriste sistematski tokom izrade propisa, uključujući provjere nomoteknike i stila, usklađenosti s ustavom, te s postojećim zakonima i pravnim sistemom, utjecaj na budžet, provjere efekata, EU *acquis* itd.
- Donošenje zakonskih propisa koje iniciraju direktno članovi parlamenta se razvija u skladu s istim zahtjevima za kvalitetom kao i akti koji potječu od vlade.

Ključni korak u svrhu podizanja kvaliteta izrade propisa dogodio se u januaru 2005. godine, kada je **Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine** usvojila **Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine** (u dalnjem tekstu: "Jedinstvena pravila"). Njima se od nositelja normativnih poslova u institucijama Bosne i Hercegovine traži da prilikom pripreme propisa vrše procjenu utjecaja novih pravila, dokumentiraju omjer koordinacije i konsultacija koje se provode u pripremnoj fazi, kao i da se pridržavaju niza drugih pravila i procedura.

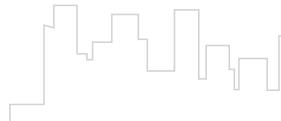
Sekretarijat za zakonodavstvo u Vladi Republike Srpske donio je slična pravila 2006. godine - **Pravila normativnopravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa**, dok **organi Brčko distrikta** primjenjuju **Odluku o proceduri izrade nacrta propisa** iz 2007. godine. Ovakva pravila ne postoje na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, niti kantona, već se, doduše sporadično, u izradi propisa primjenjuju **Jedinstvena pravila** s državnog nivoa.

Iako ova pravila imaju dosta toga zajedničkog, postoje i bitne razlike. Jedinstvena pravila se trebaju primjenjivati u svim institucijama na državnom nivou koje se bave izradom pravnih propisa, uključujući Parlamentarnu skupštinu Bosne i Hercegovine, dok *Pravila normativnopravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa u RS-u* obavezuju samo ministerstva i druge organe uprave, pošto ih još nije odobrila Narodna skupština Republike Srpske. Ova tri kompleta pravila se također razlikuju u smislu zahtjeva u organizaciji procesa izrade propisa, broja osoblja u normativnim jedinicama, pripremi prijedloga propisa, pripremi prečišćenih verzija zakona itd.

Ipak, njihova je suština identična – **nalažu državnim institucijama da izradu propisa zasnivaju na analizi problema koji se nastoji riješiti te potencijalnih učinaka samog propisa, te da u proces izrade uključe druge institucije**. Glavni izazov u provođenju je i dalje **nodovoljan kapacitet za kvalitetnu izradu pravnih propisa u pojedinačnim institucijama**, ali i **manjak vremena** za dosljednu primjenu svih preporučenih analitičkih postupaka.

Izvor: Ured koordinatora za reformu javne uprave, projektni prijedlog „Unaprjeđenje pravila i procedura za izradu zakonskih i drugih propisa u BiH“, predviđen za provedbu tokom 18 mjeseci u 2009. i 2010. godini, uz finansiranje Fonda za reformu javne uprave u BiH.





2. Priprema prijedloga javne politike - SIGMA korak 3

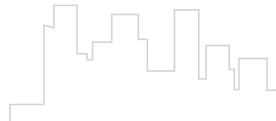
Svrha ovog specifičnog koraka je da se na osnovu sistematski prikupljenih i interpretiranih informacija, koje osvjetljuju uzroke i posljedice javnih problema, definira konkretni problem koji se nastoji riješiti, te uz pomoć analitičkih postupaka procijeni efikasnost i provedivost mogućih opcija za rješenje problema s obzirom na administrativne kapacitete, resurse na raspolaganju te političku prihvatljivost rješenja unutar zainteresirane javnosti. Krajnji očekivani rezultat ovog koraka je izrada preporuke za ministra o najboljoj opciji, koja je zasnovana na provedenoj analizi. Analiza javne politike **nije formula za rješavanje problema, već davanje važnih informacija donositeljima odluka i javnosti!**

Važno je naglasiti da se analiza javne politike zasniva na sistematski prikupljenim informacijama, koje čine argumentacijsku bazu za definiranje javnih problema i oblikovanje prijedloga javne politike. **Time znanje i stručnost postaju relevantna podloga za oblikovanje političkih stajališta i konkretnih rješenja javnih problema.** Izvori za prikupljanje potrebnih informacija mogu biti vrlo raznorodni - web stranice ministarstava, agencija, udruženja, izvještaji tijela državne uprave, studije naučnih istraživača, istraživačkih instituta (*think tanks*) i NVO-a, internet pretraživanje, dnevna i sedmična štampa. U prikupljanju informacija važno je prvenstveno se osloniti na **dostupne, sekundarne izvore**, a tek zatim ciljano se obraćati primarnim izvorima za upotpunjavanje slike ili dobivanje odgovora na pitanje koje je ostalo nerasvijetljeno u analizi sekundarnih izvora.

U ovoj fazi **ministarstva** kao nositelji izrade prijedloga imaju ključnu ulogu budući da su **inicijatori procesa** koji **mobiliziraju ekspertizu i koordiniraju konsultacije**. Specifični postupci koje u okviru ovog koraka treba provesti su:

- Definiranje problema koji treba riješiti
- Definiranje ciljeva javne politike
- Definiranje opcija
- Analiza aktera javne politike
- Konsultacije s ključnim akterima
- Procjena učinka opcija
- Preporuka najbolje opcije ministru





2.1. Definiranje problema

Definicija problema je prvi i zapravo odlučujući korak, koji će usmjeriti sve ostale aspekte javne politike koja se razvija. Naime, u skladu sa načinom na koji se definira problem razvijat će se i mjere i instrumenti za njegovo rješenje. Ovdje je važno zapamtiti da ista pojava može biti definirana kao problem na različite načine. Na primjer, pojava prosjačenja na ulici može se definirati kao socijalni problem jedne marginalizirane društvene grupe, ali i kao problem javnog reda i mira. Očigledno je da će se mjere koje će se razvijati i provoditi znatno razlikovati u ova dva slučaja.

Prilikom definiranja problema treba voditi računa o njegovoj pozadini (načinu rješavanja problema u prošlosti i drugim javnim politikama i zbivanjima koje su na njega utjecale), ali i o tome kako se on percipira u okviru trenutne političke situacije.

Za **analizu pozadine problema** neophodno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

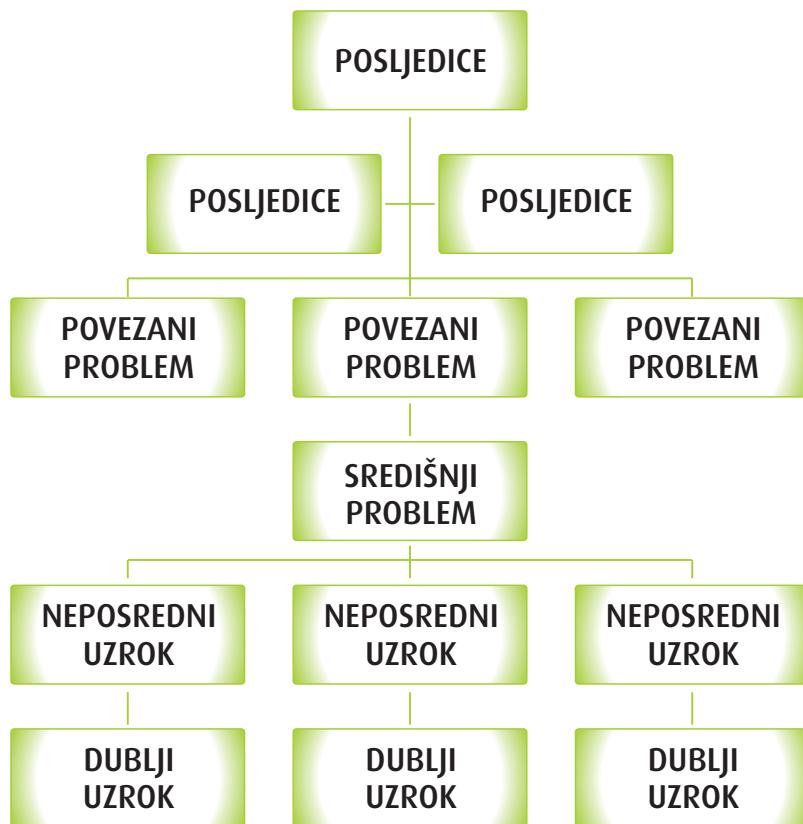
- Kada je i kako problem nastao?
- Koji su uzroci problema?
- Koji je povijesni, zakonski, politički, društveni i privredni kontekst problema?
- Kako je problem privukao pažnju javnosti?
- Da li se problem jednako pojavljuje kod muškaraca i kod žena?
- Na koga i na koje načine problem utječe? Da li problem drugačije utječe na muškarce i žene, dječake i djevojčice?
- Na koji se način aktuelne neravnopravnosti spolova te društvene uloge muškaraca i žena određuju ili utječu na problem i njegove uzroke?
- Koje javne politike su primijenjene u prošlosti u pokušaju da se riješi problem?
- Koji su bili rezultati tih javnih politika?

Za **analizu problema u okviru trenutne političke situacije** treba odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Koji su trenutni pravni, društveni, privredni, politički konteksti i posljedice problema?
- Koji je trenutni obim problema? Da li se razlikuje za muškarce i za žene? Ko je rizična grupa s obzirom na spol?
- Koja se javna politika trenutno primjenjuje u pokušaju da se riješi problem?
- Koja različita mišljenja postoje o problemu i trenutnom pristupu problemu?
- U kojem je pogledu trenutna javna politika uspješna/neuspješna? Da li se njena uspješnost razlikuje za muškarce i za žene?
- Šta ne valja u trenutnom pristupu?

U postupku definiranja problema treba se **usredotočiti na uzrok problema**, a ne samo na njegove simptome, a važno je **navesti i na koja područja ili društvene grupe problem direktno utječe** (npr. ekonomija, mali poduzetnici i obrtnici). Identifikacija uzročno-posljedičnih veza značajna je za pronalaženje mogućih rješenja i odbacivanje onih koja, s obzirom na prirodu problema, nisu prikladna. Izvori podataka koji znatno olakšavaju definiranje problema i otkrivanje uzročno-posljedičnih veza mogu biti izvještaji tijela uprave, publikacije, rezultati provedenih istraživanja, statističke analize ili uvidi eksperata iz određenog područja.

Korisna metoda za definiranje problema i identifikaciju dubljih uzroka problema je tzv. **problemsko stablo**, odnosno dijagramski prikaz hijerarhije problema, koji opisuje njihovu uzročno-posljedičnu vezu.

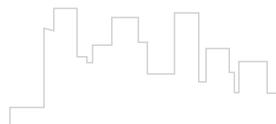


Analiza problema identificira negativne aspekte postojeće situacije i određuje uzrok i posljedicu između identificiranih problema. Instrumenti za analizu problema mogu definirati negativne aspekte i iz perspektive spola. U tom smislu predlaže se komparativna analiza problema s obzirom na razlike u društvenim ulogama i potrebama i ranjivostima muškaraca i žena, u okviru određenog problemskog područja. Također je važno voditi računa o tome da se čuje ženski glas u analizi ključnih problema, s obzirom da su potrebe i perspektive žena tradicionalno manje zastupljene u političkom odlučivanju. Bitno je jasno reći čiji se problemi identificiraju, ko koga predstavlja.³

Također, u analizi i definiranju problema naročitu pažnju treba posvetiti i stavovima ključnih aktera na koje se problem odnosi te na njihovo viđenje uzroka i posljedica koje problem proizvodi. Konsultiranje ključnih aktera u ranim fazama izrade prijedloga javne politike značajno doprinosi izradi kvalitetnog prijedloga, koji će u fazi provođenja biti bolje prihvaćen od strane subjekata na koje se odnosi, jer će oni imati osjećaj kreiranja politike na način koji zadovoljava njihove interese. Također, uključivanjem šireg kruga zainteresiranih strana dobit će se široka lepeza različitih pogleda na problem i njegove posljedice.

Izrada problemskog stabla grupna je analitička aktivnost, gdje se određena pojava ili problem raščlanjuje u niz specifičnih, povezanih problema, pri čemu se, putem rasprave i dogovora, određuje glavni problem, a ostali problemi se smještaju u donji dio stabla, ukoliko se radi o uzrocima, ili u gornji dio stabla, ukoliko predstavljaju posljedice. Analiza problema pomoći ove metode izvršna je prilika za uključivanje i dijalog među stručnjacima različitih profila iz različitih institucija i organizacija, čije se perspektive i iskustva nadopunjaju, a analiza problema dobiva na temeljiteti i kvalitetu. Na samom početku rasprave, važno je da svi uključeni slobodno navedu niz problema koje na osnovu postojećih analiza i iskustava smatraju relevantnim (takozvana bujica ideja), nakon čega se ti problemi putem zajedničke analize grupiraju i postavljaju u problemsko stablo. Kako bi osigurali da se analiza problema definira i kroz perspektivu ravnopravnosti spolova, neophodno je provjeriti sljedeće:

³ Toolkit in mainstreaming gender equality in EC development cooperation, str. 83, <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/toolkit/index.htm> accessed on 9/12/2005 6:09:53 PM

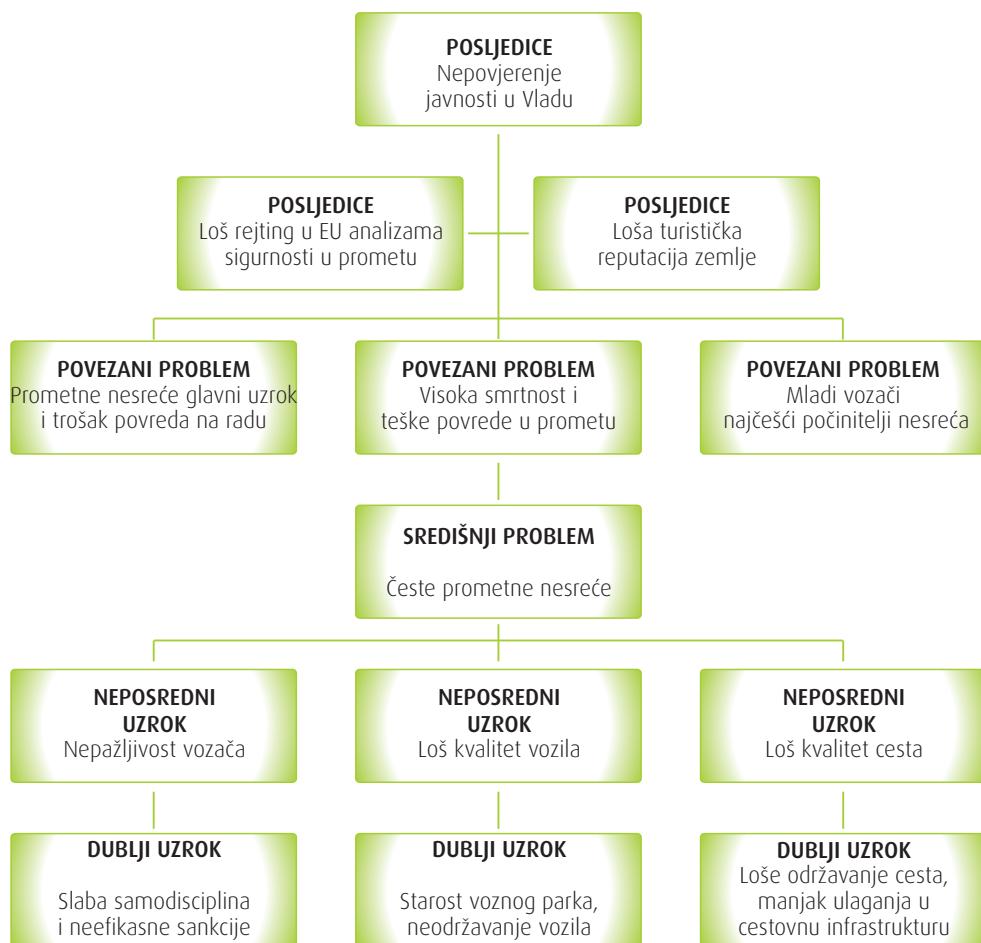


- Ko je rizična grupa? jesu li u analizi stanja podaci razvrstani po spolu? Odrediti postoje li neke specifičnosti vezane uz spolne razlike i društvene uloge između muškaraca i žena koje bi bile relevantne za definiranje glavnog problema. (npr. ko su počinitelji prometnih nesreća – postoje li veza između prometne kulture i stila vožnje muškaraca i žena te počinitelja prometnih nesreća?)
- jesu li organizirane konsultacije i s potencijalnim ključnim akterima ženama i muškarcima?⁴

Na taj se način mogu definirati različiti problemi i praktične i strateške potrebe specifične za muškarce i žene u procesu razvoja politike.

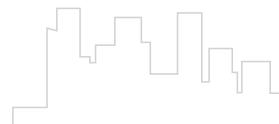
Završeno problemsko stablo predstavlja opsežnu sliku trenutne negativne situacije i omogućava nam da se kao kreatori javnih politika fokusiramo na najniže identificiran uzrok problema (korijen problema), budući da mjere dizajnirane za eliminaciju uzroka (a ne posljedice!) problema osiguravaju pozitivne promjene na sistemskom nivou.

Slikovitim rječnikom rečeno, ukoliko sasijećemo uzrok u korijenu, nestat će i njegove negativne posljedice. Slijedi primjer problemskog stabla kojim je raščlanjen početni problem nedovoljne sigurnosti cestovnog prometa:



Da bismo postigli željene pozitivne promjene, moramo kreirati mјere koje će nastojati eliminirati ove dublje uzroke. Ovako detaljna analiza problema omogućava određivanje prioriteta i smjera političkog djelovanja, budući da precizno definiran problem, s jasnim uzrocima i posljedicama, olakšava sljedeći korak – **definiranje jasnih ciljeva javne politike.**

⁴ Toolkit in mainstreaming gender equality in EC development cooperation, str. 48,
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/toolkit/index.htm> accessed on 9/12/2005 6:09:53 PM



2. 2. Definiranje ciljeva javne politike

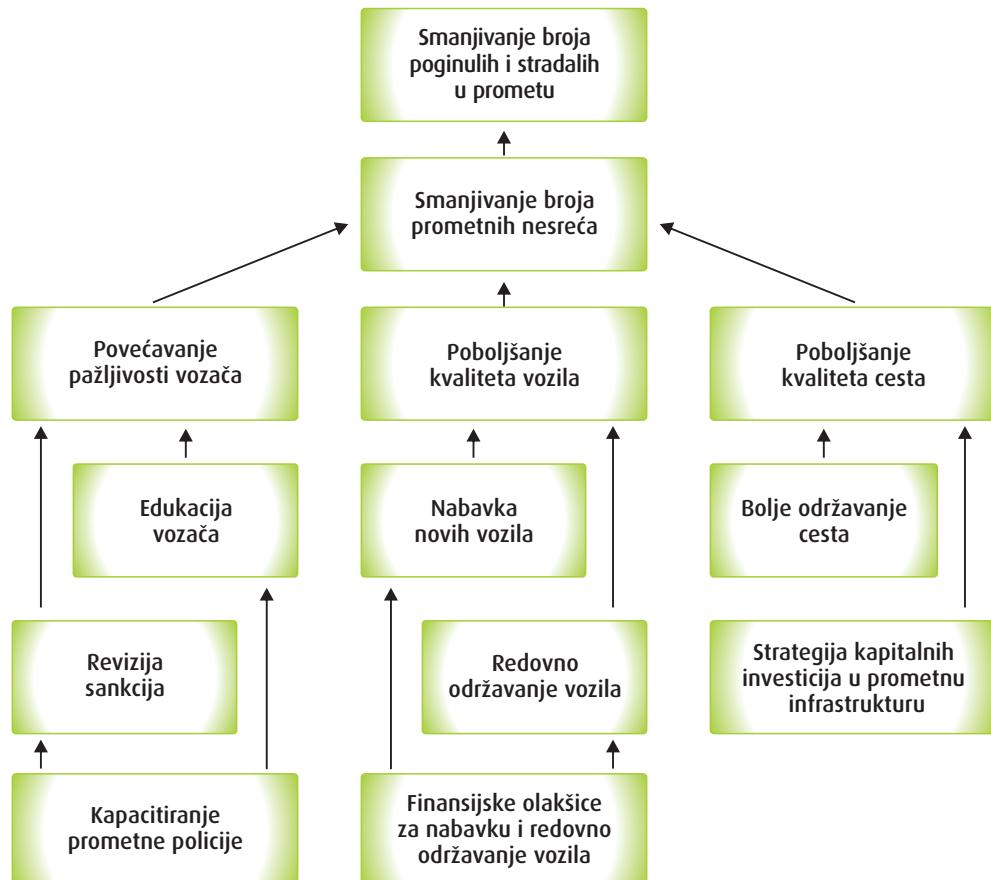
Jasnost ciljeva javnih politika uveliko povećava vjerovatnost da će provedba javne politike biti uspješna. Bez jasnog razumijevanja šta se javnom politikom želi postići, teško je identificirati moguće smjerove budućih aktivnosti. Još je teže odrediti najpogodniju opciju za razvoj politike. Jednostavnije rečeno, 'ukoliko ne znate gdje želite ići, teško da ćete tamo i stići'. Naime, nejasno definirani ciljevi ostavljaju mogućnost da se interpretiraju na različite načine, što u fazi provedbe javne politike može dovesti do neujednačene primjene istog instrumenta i postizanja različitih rezultata, koji su, u suštini, drugačiji od planiranih.

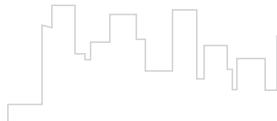
Osim toga, jasno i eksplicitno definiranje ciljeva omogućava kreatorima javnih politika razvoj razumnih argumenta za i protiv određene opcije. Također, olakšava posao u fazi implementacije i monitoringa poduzetih aktivnosti te, na kraju, evaluacije javne politike.

Ciljevi trebaju biti direktno povezani s definiranim problemom i uzrocima problema i potrebno ih je svrstati hijerarhijskim redoslijedom. Također, ciljevi moraju biti međusobno povezani u logičan slijed, tj. operativni ciljevi moraju doprinositi ostvarenju specifičnog cilja, dok specifični cilj treba doprinijeti ostvarenju općeg cilja, koji se postavlja kao vizija, odnosno očekivana, dugoročna pozitivna promjena prepoznatog negativnog stanja.

Problemko stablo je posebno korisno kao **podloga za definiranje ciljeva javne politike**. Naime, ciljeve javne politike treba formulirati kao rješenja prepoznatih problema u sklopu problemskog stabla. Time se stablo ciljeva može izraditi vrlo brzo i precizno, kao pozitivni odraz problemskog stabla. Pritom je posebno važno što više konkretnizirati ciljeve, odnosno rješenja koja se odnose na uzroke problema, kako bi vladina intervencija uistinu i rezultirala sistemskim promjenama.

Slijedi **primjer stabla ciljeva koje se zasniva na problemskom stablu nedovoljne sigurnosti u cestovnom prometu**, u kojem su crvenom bojom označeni oni ciljevi koji će biti fokus vladine intervencije, s obzirom da nude rješenja za prepozнатe uzroke problema:





Ciljevi moraju zadovoljavati tzv. SMART (pametne) kriterije:

Specific (posebni): Ciljevi moraju biti precizni i dovoljno konkretni kako ne bi podlijegali oprečnim interpretacijama.

Measurable (mjerljivi): Ciljevi moraju definirati buduće željeno stanje u mjerljivom obliku kako bi se kasnije moglo provjeriti da li je cilj ostvaren ili ne.

Accepted (prihvatljivi): Ukoliko ciljevi utječu na ponašanje, onda moraju biti prihvatljivi, razumljivi i slično interpretirani od svih onih od kojih se očekuje preuzimanje dijela odgovornosti za njihovo ostvarenje.

Realistic (realistični): Ciljevi moraju biti ambiciozni, ali istovremeno i realno postavljeni, kako bi ih odgovorni prihvatili kao značajne.

Time-dependant (vremenski određeni): Ciljevi ostaju posve neopipljivi ukoliko se njihovo ostvarenje ne veže za određeni datum ili za određeno vremensko razdoblje.

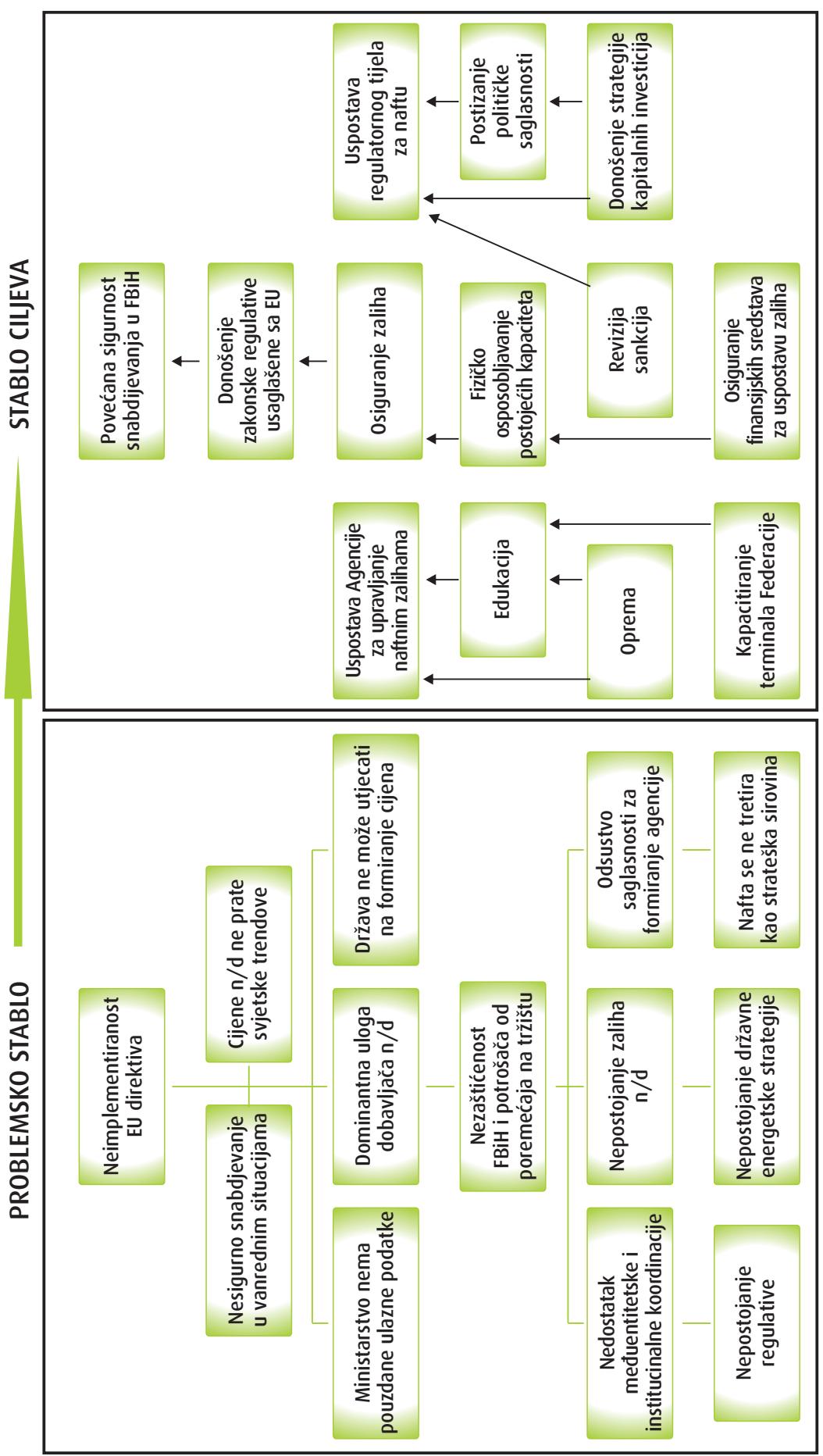
Pri definiranju ciljeva javne politike treba odgovoriti na sljedeća pitanja:

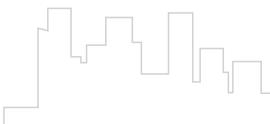
- Kakva se pozitivna promjena u odnosu na prepoznati problem u ciljanom području nastoji izazvati ili postići novom ili izmijenjenom javnom politikom?
- Kako dinamika društvenih odnosa između muškaraca i žena utječe na problem koji nastojite riješiti te kakva se pozitivna promjena očekuje s obzirom na specifične potrebe muškaraca i žena te ravnopravnost spolova?
- Koji se konkretni rezultati očekuju neposredno nakon uvođenja javne politike?
- Koji su očekivani rezultati u srednjoročnom razdoblju, nakon 1-3 godine provedbe?
- Po čemu je upravo donošenje nove ili izmijenjene javne politike prihvatljiv način utjecanja na prepoznati problem?

Definicija specifičnih ciljeva javne politike dovodi do iznalaženja mogućih opcija, tj. osmišljavanja konkretnih mjera za njihovo postizanje, a koje će kumulativno dovesti do ostvarenja glavnog/općeg cilja javne politike. Pri tom treba voditi računa o već spomenutoj mogućnosti kombiniranja različitih vrsta instrumenata s obzirom na stupanj prisile, kao i o rezultatima provedene analize o načinima na koji se u prošlosti pokušalo utjecati na isti problem, te njihove učinke. U analizi se naročito pažljivo treba osvrnuti na one mjere koje su se pokazale uspješnima, radi njihove eventualne replikacije, kao i na one koje su se pokazale neuspješnima, s ciljem izbjegavanja ranije počinjenih grešaka.

Primjer analize problema i definiranja ciljeva u sklopu SPPD projekta

Ministarstvo energije, rудarstva i industrije Federacije BiH (FMER) je u sklopu projekta izradilo analitičku podlogu za unapređenje regulatornog okvira u području upravljanja naftom i naftnim derivatima, kako bi se osigurala veća sigurnost snabdijevanja ovim energetima, ali i zdrava tržišna utakmica u interesu krajnjih korisnika (privreda i građani). Pritom je potrebno voditi računa i o obavezama prioruživanja EU, odnosno uskladjivanju s *acquis-om*. Analizu problema i definiranje ciljeva proveda je radna skupina koja je uspješno primijenila metodu problemskog stabla koje je pretvoreno u stablo ciljeva **politike upravljanja naftom i naftnim derivatima**, s obzirom na glavni problem nezaštićenosti FBiH i potrošača od poremećaja u snabdijevanju ovim energetima:





2.3. Definiranje opcija javne politike

Važno je upamtiti da uvjek postoji nekoliko osnovnih pristupa za postizanje ciljeva, koji se moraju razmotriti prilikom identificiranja različitih opcija. Primjeri ovih osnovnih pristupa problemu su različita zakonska rješenja, tj. propisi koji na neki način reguliraju materiju i samim propisom nude određena rješenja, ali postoji i samoregulirajuća opcija, odnosno rješenje koje će ponuditi tržište (obično je tu riječ o prirodnom jačanju konkurenčije, što vodi ka snižavanju cijena i povećanju kvaliteta). Radi se, zapravo, o nivou državne intervencije, te stepenu obveznosti instrumenta za provedbu javne politike. Stoga je uvjek potrebno postaviti pitanje „**Regulirati ili ne?**“

Tipologija instrumenata za provedbu javnih politika

<p style="text-align: center;">niska ↓ nivo državne intervencije ↑ visoka</p>	dobrovoljni instrumenti	porodica i zajednica
		dobrovoljne organizacije
		tržište
	mješoviti instrumenti	informiranje i uvjeravanje
		subvencije
		prodaja vlasničkih prava (npr. koncesije)
		porezi i korisničke naknade
		regulacija
		javna preduzeća
		javne usluge

Izvor: Howlett i Ramesh 1995, 82.

Postavljanjem pitanja *Regulirati ili ne?* izbjegavamo trenutno prihvatanje novog propisa kao jedine moguće opcije. Zašto ne razmotriti alternativnu opciju, poput samoregulacije ili javne kampanje. Možda ove opcije nude bolje i efikasnije rješenje ili rješenje koje je finansijski isplativije? U vezi sa pitanjem reguliranja, pojednostavljenje već postojeće regulacije (npr. projekt HITOREZ u Hrvatskoj) se u mnogim slučajevima pokazalo kao dobro rješenje problema (*manje je više*).

Na kraju, obavezno je razmotriti nultu opciju, tj. projicirati buduće trendove na osnovu trenutno raspoloživih podataka u slučaju da se ne poduzme nijedna aktivnost. Naime, nulta opcija omogućuje analizu trenutne situacije i predviđanje budućih trendova, ukoliko ne dođe do promjena, a s druge strane, usporedbu s drugim predloženim opcijama kako bi uvidjeli pozitivne, odnosno negativne učinke opcija za razvoj javne politike.

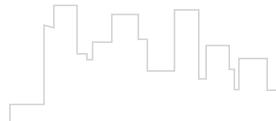
Kako odrediti opcije za razvoj javne politike?

Kada su moguće mjere osmišljene u formi nacrtta, slijedi **analiza opcija**, tj. procjena koliko je koja od mjera provediva, koliko bi bila efikasna i koji je odnos troškova i koristi uvođenja te konkretnе opcije. Analitičar razmatra na koji način **različite komponente neke javne politike idu jedna sa drugom i na koji način doprinose rješavanju problema**, uz istovremenu procjenu o tome kako bi neka intervencija vlasti utjecala na ciljanu populaciju. Svrha razvoja opcija je **razmotriti različite mehanizme postizanja cilja te odabrati najprikladniji** mehanizam na osnovu unaprijed određenih kriterija.

Najprikladniji način sažimanja opcija je **pomoću liste opcija**, što će nam omogućiti lakše uočavanje realne i izvedive opcije. U ovoj fazi bitno zadržati široku perspektivu nad problemom, jer čak i kad se jedna opcija pokaže kao najprikladniji način rješavanja problema, to ne znači trenutno odustajanje od svih ostalih opcija. Prijedloge je u ovoj fazi važno grupirati u **značajno različite pristupe**, u odnosu na logiku intervencije i kombinaciju instrumenata. Glavni elementi opisa opcije su:

- Opis rješenja problema (načela, ciljevi, instrumenti, organizacijska struktura).
- Zašto je ona relevantna?
- Očekivani učinak na ciljeve javne politike.
- Pod kojim je uvjetima ona izvediva?





Izvori ideja za definiranje opcija različiti su, a svakako treba uzeti u obzir:

- rješenja koja su se **koristila u drugim državama**, a pokazala su se uspješnim, na osnovu **komparativne analize određene javne politike**;
- rješenja koja su se **koristila u prošlosti**, s naglaskom na prepoznate izazove i naučene lekcije o izvodivosti i uspješnosti prethodnih rješenja;
- rješenja koja se **uspješno koriste u nekim drugim javnim politikama**, posebno u vezi sa institucionalnim mehanizmima nadzora i implementacije;
- **prijedlozi stručnjaka i nevladinih aktera** zainteresiranih za određenu javnu politiku.
- **pilot projekti** koje su provele vladine institucije ili njihovi partneri, a čiji su rezultati pozitivno evaluirani.

Komparativna analiza javnih politika nezaobilazna je **metoda kojom se omogućuje transfer javnih politika**, a posebno dolazi do izražaja u procesu evropskih integracija. Transfer javnih politika je proces u kojem se znanje o javnim politikama, uspostavljenim administrativnim procedurama, načinu funkcioniranja institucija u jednom prostornom ili vremenskom kontekstu koristi za razvoj javnih politika i sistema javnog upravljanja na drugom mjestu (drugoj zemlji, regiji, gradu itd). Postoji širok spektar rješenja javnih politika koja se mogu primijeniti putem transfera. U njih spadaju rješenja o radu institucija, ciljevi i mjere javnih politika, ideologije, pa čak i pouke iz pogrešnih rješenja. Postoji razlika između **dobrovoljnog procesa transfera i nametnutog procesa transfera**. Dobrovoljni transfer znači da institucija koja radi na javnim politikama traži rješenje problema putem prilagođavanja uspješnih politika iz drugih zemalja u kontekst date zemlje. Prinudni ili nametnuti transfer se dešava kada politički akteri određene države ili međunarodne organizacije utječu na donošenje politika u drugoj državi tako što, na primjer, uvjetuju pružanje međunarodne pomoći ili odobrenje kreditnih sredstava time što traže da se donese unaprijed definirana javna politika.

Iz liste opcija tada bi, uz nultu opciju, trebalo odabratи dvije do tri realne i izvedive opcije, koje se dalje analiziraju kako bismo dobili one koje su u mogućnosti zadovoljiti postavljene kriterije kroz filtriranje. **Filtriranje ili proces sužavanja opcija** omogućuje razdvajanje dobrih i mogućih rješenja od nerealnih i loših opcija kroz filtere učinkovitosti, efektivnosti i konzistentnosti:

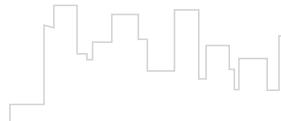
- **Učinkovitost** – Do koje mjere se od opcije može očekivati da će postići postavljene ciljeve?
- **Efektivnost** – Do koje mjere se od opcije može očekivati da će postići postavljene ciljeve s određenom razinom resursa?
- **Konzistentnost** – Do koje mjere se od opcije može očekivati da će ograničiti eventualne ustupke u ekonomskom, socijalnom i ekološkom području?

Prilikom definiranja opcija, svakako treba **odrediti barem tri sadržajno značajno različite opcije, od kojih svaka zadovoljava osnovne kriterije relevantnosti i izvodivosti**. U suprotnom, definiranje opcija je samo deklarativno i ne omogućuje stvarni odabir najbolje opcije. U tom smislu, kombinacija *statusa quo, preferirane i nerazumne opcije* nije prihvatljiva. Preporučuje se, uz **obaveznu opciju zadržavanja postojećeg načina rješavanja problema (opcija status quo)**, predložiti **jednu opciju koja prepostavlja postepene promjene** u načinu rješavanja problema (*inkrementalna opcija*) te **drugu opciju koja zahtijeva zaokret u načinu rješavanja problema (radikalna opcija)**. U okviru svake opcije, moguće je razviti i nekoliko modaliteta rješavanja problema, odnosno podopcija.

Dodatne koristi razmatranja alternativnih opcija odnose se na poticanje kreativnosti i razmišljanja izvan konteksta samog problema, dok identificiranje i brza procjena širokog spektra opcija pridonosi i transparentnosti, jer je to jedan od načina informiranja i kreatora javnih politika i aktera zašto su neke od opcija odbačene u ranoj fazi, što olakšava opravdavanje konačnog odabira predložene opcije.

U našem konkretnom primjeru **politike sigurnosti u cestovnom prometu, za svaki operativni cilj može se osmisiliti nekoliko različitih opcija djelovanja (mjera)** koje bi mogle pridonijeti njegovom ispunjenju, pri čemu se u izradi javne politike treba odabrati optimalna kombinacija mjera, s obzirom na njihovu efektivnost, ali i izvodivost, s obzirom na potrebna sredstva:





Operativni ciljevi javne politike	Moguće mjere (opcije rješenja)
1. Povećavanje pažljivosti kod vozača	a. Kapacitiranje prometne policije za jači nadzor b. Revizija sankcija c. Smanjenje ili ukidanje dozvoljene granice stepena alkoholiziranosti d. Edukacija i informiranje vozača s obzirom na specifičnosti ponašanja određenih društvenih skupina (naročito mlađih muškaraca) u prometu
2. Poboljšanje kvaliteta vozila u prometu	a. Olakšavanje nabavke novih vozila – povoljnije kreditne linije b. Stimulacija redovnog održavanja vozila kod ovlaštenih servisera c. Stroži uvjeti za prolazak tehničkog pregleda
3. Poboljšanje kvaliteta cesta	a. Donošenje strategije kapitalnih investicija u cestogradnji b. Povećanje postotka iznosa koji se iz cijene benzina izdvaja za održavanje cesta c. Kontrola kvaliteta održavanja cesta d. Primjena kvalitetnijih materijala za održavanje cestovnih pravaca

Primjer komparativne analize javne politike u sklopu SPPD projekta

Sa **Federalnim Ministarstvom rada i socijalne politike**⁵ rađeno je na **analizi primjene „Zakona o posredovanju u zaposljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba”**. Diskusija i analiza problema ukazala je na tri kompleksna i zasebna problema: visinu i dužinu primanja novčane naknade za slučaj nezaposlenosti, organizaciju službi za zaposljavanje te način osiguravanja zdravstvenog osiguranja za nezaposlene osobe. Stoga je odlučeno da se uradi komparativna analiza zakonskih rješenja u drugim zemljama, koja bi mogla biti relevantna za osmišljavanje rješenja u BiH, kako bi se:

- stekao uvid u pristup rješavanju problema u drugim državama,
- upoznalo sa mehanizmima provedbe ovih zakonskih rješenja,
- upoznalo sa institucijama koje su zadužene za provedbu zakona,
- stekao uvid u nivo usklađenosti zakona u ovoj oblasti sa evropskim standardima i direktivama.

Proces komparativne analize uključivao je traženje odgovora na sljedeća pitanja:

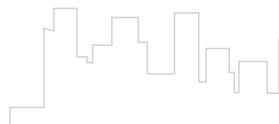
1. Kolika je visina i dužina trajanja novčane naknade za slučaj nezaposlenosti u drugim zemljama?
2. Na koji način su organizirane službe i zavodi za zaposljavanje u ovim zemljama?
3. Na koji način je riješeno pitanje zdravstvenog osiguranja za nezaposlene osobe u drugim zemljama?

Kriteriji za odabir zemalja na kojima se radila komparativna analiza bili su sličan politički, pravni i ekonomski kontekst zemlje te postojanje zajedničke ideologije socijalne države. Odlučeno je da se uradi analiza zakona u susjednim zemljama iz regiona (Srbija, Crna Gora i Hrvatska) kao i za nekoliko zemalja iz EU (Njemačka, Belgija, Španija, Francuska, Danska).

Saznanja do kojih se došlo primjenjujući komparativnu analizu u vezi sa izmještanjem administracije zdravstvenog osiguranja bila su da bi bilo dobro kombinirati neka rješenja iz zakona Republike Hrvatske sa nekim rješenjima Srbije te ih primjeniti u izradi novog zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine. Nalazi komparativne analize poslužili su radnoj grupi za definiranje i analizu triju definiranih opcija:

1. Opcija status quo
2. Radikalna promjena, koja bi podrazumijevala da se administracija zdravstvenog osiguranja u potpunosti prebaci na zavode za zdravstvenu zaštitu te iskoristi iskustvo Republike Hrvatske
3. Prelazno rješenje, koje bi podrazumijevalo da primatelji novčane naknade u slučaju nezaposlenosti imaju pokriveno zdravstveno osiguranje putem biroa, a da se sva ostala nezaposlena lica zdravstveno osiguravaju kod zavoda za zdravstvenu zaštitu. Ovo prelazno rješenje zapravo predstavlja kombinaciju rješenja iz Hrvatske i Srbije.

⁵<http://fmrsp.gov.ba> (pristupljeno 12.1.2010.)



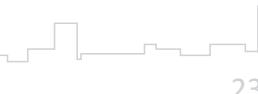
U komparativnoj analizi visine i dužine novčane naknade za nezaposlene analizirana su rješenja iz zakona Crne Gore sa rješenjima iz zakona Republike Hrvatske:

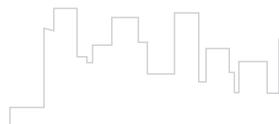
Federacija Bosne i Hercegovine	Crna Gora	Hrvatska
Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba	Zakon o zapošljavanju	Prijedlog zakona o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti s konačnim prijedlogom zakona
Visina novčane naknade		
Član 30. Visinu novčane naknade čini 40% prosječne neto plaće isplaćene u Federaciji u posljednja tri mjeseca prije prestanka radnog odnosa nezaposlene osobe, koju objavljuje Federalni zavod za statistiku.	Član 53. Novčana naknada iznosi 60% od najniže cijene rada. Na iznos novčane naknade obračunavaju se doprinosi za zdravstveno, penzijsko i invalidsko osiguranje u skladu sa zakonom.	Član 41. Osnovicu za utvrđivanje visine novčane naknade čini prosjek obračunate plaće, umanjen za doprinose za obavezna osiguranja, ostvaren u tromjesečnom razdoblju koje je prethodilo prestanku radnog odnosa, odnosno službe Član 42. Novčana naknada za prvih 90 dana korištenja iznosi 70%, a za preostalo vrijeme korištenja 50% od osnovice utvrđene prema odredbama člana 41. ovog Zakona
Dužina ostvarivanja prava na novčanu naknadu		
Član 30. Novčana naknada iz stava 1. ovog člana isplaćuje se nazaposlenoj osobi: • 3 mjeseca ako je provela na radu od 8 mjeseci do 5 godina; • 6 mjeseci ako je provela na radu od 5 do 10 godina; • 9 mjeseci ako je provela na radu od 10 do 15 godina; • 12 mjeseci ako je provela na radu od 15 do 25 godina; • 15 mjeseci ako je provela na radu od 25 do 30 godina; • 18 mjeseci ako je provela na radu od 30 do 35 godina • 24 mjeseca ako je provela na radu više od 35 godina.	Član 54. Novčana naknada pripada nezaposlenoj osobi, I to: • 3 mjeseca za staž osiguranja od 9 mjeseci neprekidno ili 12 mjeseci sa prekidima u posljednjih 18 mjeseci; • 4 mjeseca za staž osiguranja od 2 godine neprekidno ili 4 godine sa prekidima u posljednjih 5 godina; • 6 mjeseci za staž osiguranja od 5 do 10 godina neprekidno; • 8 mjeseci za staž osiguranja od 10 do 15 godina neprekidno; • 10 mjeseci za staž osiguranja od 15 do 20 godina neprekidno; • 12 mjeseci za staž osiguranja od 20 do 25 godina neprekidno.	Član 44. Novčana naknada pripada nezaposlenoj osobi u trajanju od: • 90 dana ako je provela na radu od 9 mjeseci do 2 godine; • 120 dana ako je provela na radu više od 2 godine; • 150 dana ako je provela na radu više od 3 godine; • 180 dana ako je provela na radu više od 4 godine; • 210 dana ako je provela na radu više od 5 godina; • 240 dana ako je provela na radu više od 6 godina; • 270 dana ako je provela na radu više od 6 godina; • 300 dana ako je provela na radu više od 8 godina; • 330 dana ako je provela na radu više od 9 godina; • 360 dana ako je provela na radu više od 10 godina; • 390 dana ako je provela na radu više od 15 godina; • 420 dana ako je provela na radu više od 20 godina; • 450 dana ako je provela na radu više od 25 godina;

Nalazi ove komparativne analize poslužili su za definiranje sljedećih opcija⁶:

1. Visina novčane naknade u iznosu od 60% iznosa od prosječne neto plaće isplaćene nezaposlenoj osobi u posljednja tri mjeseca bez definiranja minimalnog i maksimalnog iznosa novčane naknade.
2. Visina novčane naknade u iznosu od 60% iznosa od prosječne neto plaće isplaćene nezaposlenoj osobi u posljednja tri mjeseca s definiranim minimalnim i maksimalnim iznosom novčane naknade.
3. Trajanje prava na novčanu naknadu do 12 mjeseci, što je preuzeto iz zakona Crne Gore, s tim da nezaposlena osoba koja je na radu provela više od 32 godine ima pravo na novčanu naknadu sve do ponovnog zaposlenja (kako je regulirano u zakonu Republike Hrvatske) ili stjecanja prava na penziju.
4. Trajanje prava na novčanu naknadu do 12 mjeseci, s tim da nezaposlena osoba koja je na radu provela više od 32 godine ima pravo na novčanu naknadu u trajanju od tri godine.

⁶ Prilikom razmatranja definiranja opcija na osnovu ove komparativne analize potrebno je uzeti u obzir da je Ministarstvo za rad i socijalnu politiku FBiH imalo obavezu da se vodi preporukama Svjetske banke o visini i dužini trajanja novčane naknade u FBiH te je stoga definiranje opcija bilo ograničeno. Ovo je upravo primjer nametnutog transfera javne politike.



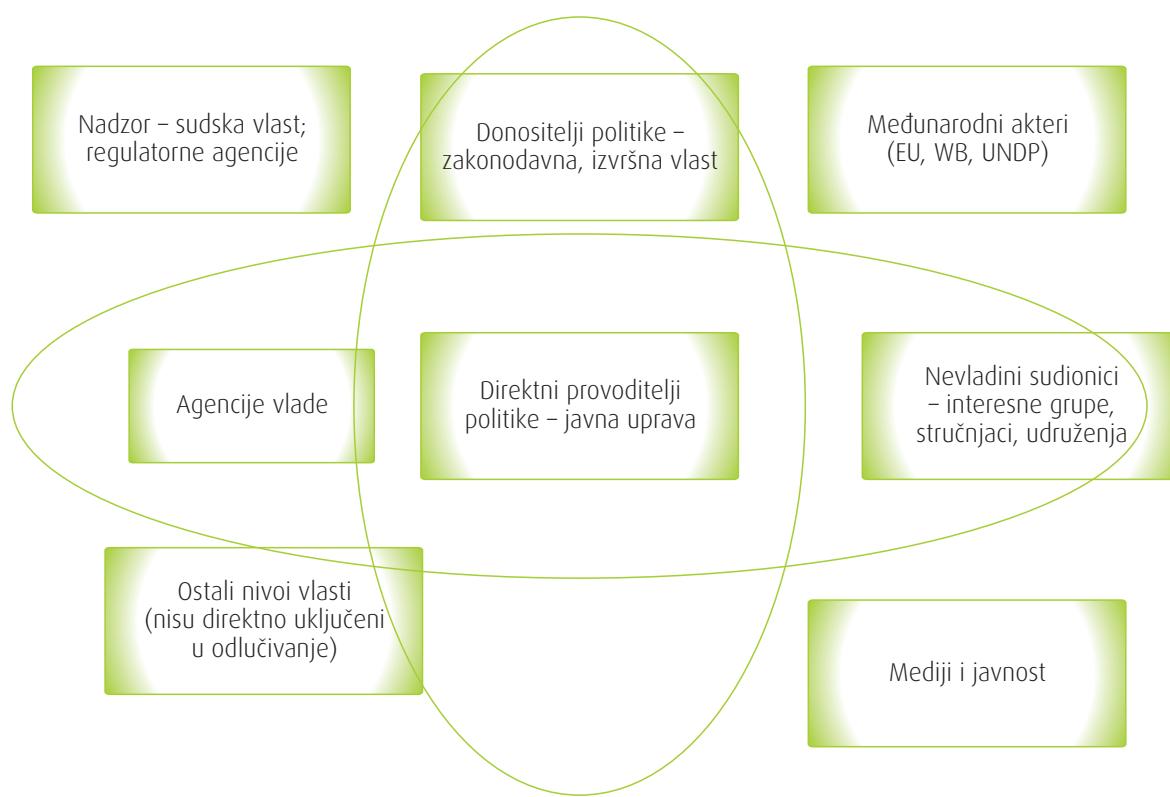


2. 4. Analiza aktera javne politike

Akteri javnih politika su **osobe, grupe, organizacije ili institucije** koje imaju **interes za ili na koje utječe** određena javna politika. Razlikujemo **formalne aktere**, koji su u proces uključeni zbog svojih ustavnih i zakonskih ovlasti, te stoga imaju pravo i obavezu sudjelovanja, te **neformalne aktere**, koji su uključeni bez direktnog zakonskog ovlaštenja ili obaveze sudjelovanja, ali sudjeluju po osnovnim pravima participacije u demokratskom poretku. Stoga, u formalne aktere najčešće ubrajamo institucije vlasti i tijela državne ili lokalne uprave, dok u neformalne aktere ubrajamo medije, nevladine organizacije i druge interesne grupe (sindikate, poslodavce...).

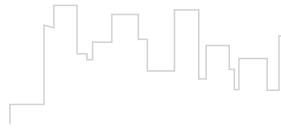
Analiza aktera nezabilazan je korak u razvoju javnih politika - osnova je za prikupljanje informacija i prijedloga putem konsultacija koje prate izradu i procjenu učinaka opcija politike.

Formalni i neformalni akteri



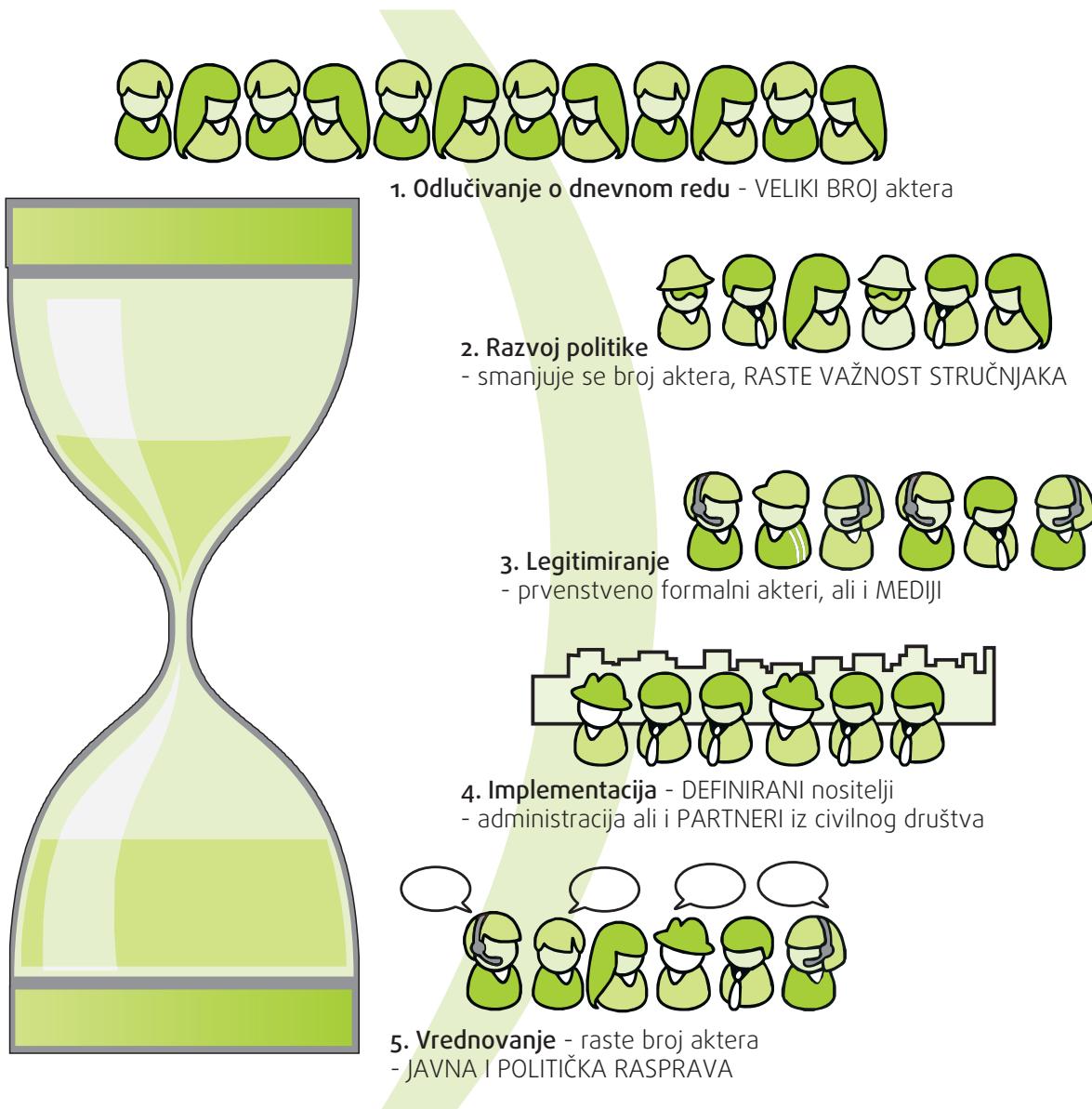
Važno je zapamtitи da su odnosi među akterima dinamični i promjenjivi, te da u različitim fazama ciklusa razvoja i provedbe javnih politika, ovisno o formiranim savezništvima s drugima akterima ili pod utjecajem javnog mnjenja, neki akteri mogu prelaziti iz jednog „kvadranta“ u drugi. Tako, na primjer, jedan akter koji je na početku identificiran kao onaj s malim nivoom moći i interesa, lako može postati onaj s velikim nivoom interesa i srednjim nivoom moći (uslijed, recimo, čestih nastupa u medijima), te je pristup takvom akteru potrebno prilagoditi novonastalim okolnostima.

Neformalni akteri imaju dosta velik utjecaj na **javno mnjenje**, koje ima utjecaj na formiranje i djelovanje interesnih grupa, ovisno o nivou pažnje koju građani posvećuju određenim procesima odlučivanja o javnim politikama. **Interesne grupe** su važni sudionici u političkim procesima, upravljanju i kreiranju javnih politika, budući da u svim sektorima lobiraju za ili protiv javnih politika, te imaju razvijene odnose s medijima, putem kojih svoje stavove plasiraju u javnost. Uz sve to, jače interesne grupe često imaju i direktni kontakt s kreatorima javnih politika, što im omogućava puno lakši utjecaj na sadržaj neke javne politike.



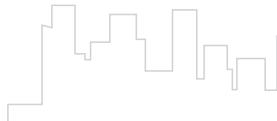
Svaka tema i svaki sektor imaju utjecaj na živote muškaraca i žena te je zbog toga u procesu analize aktera važno uključiti i eksperte za pitanja ravnopravnosti spolova te predstavnice organizacija koje se zalažu za ukidanje diskriminacije žena, kao i institucija vlasti koje imaju mandat da prate stanje ravnopravnosti spolova. U procesu razvoja politike njihovo učešće se osigurava kroz sve korake SIGMA procesa razvoja politike.

U smislu broja uključenih aktera, proces razvoja i provedbe javnih politika možemo promatrati u formi pješčanog sata, kako je prikazano na ilustraciji:



U fazi **postavljanja problema na politički dnevni red**, broj uključenih aktera je velik, s obzirom na to da utjecaj na politički dnevni red, osim vlade, mogu imati i mediji i interesne grupe i opozicijske stranke i nevladine organizacije.

Kada se problem nađe na političkom dnevnom redu, a radi efikasnosti procesa **izrade opcija**, broj uključenih aktera nužno se smanjuje, pri čemu **ključnu ulogu dobivaju stručnjaci za određenu sektorskiju politiku, najčešće iz redova nadležnog ministarstva i ponekad uz pomoć vanjskih eksperata**. U ovoj fazi važno je uključiti i predstavnike drugih ministarstava na čiji bi rad i područje djelovanja nova javna politika mogla imati utjecaja. Njihovo uključivanje već u fazi razrade opcija osigurava **efikasan proces usaglašavanja stavova i koherentnost s drugim javnim politikama** i na taj način izbjegava često



mijenjanje i dopune propisa kada se javna politika ili novi propis počne primjenjivati, uslijed međusobno neusklađenih zakonskih odredbi. U ovoj fazi dobro je uključiti i predstavnike relevantnih nevladinih organizacija, budući da oni često raspolažu najsvježijim informacijama s terena, koje mogu biti od koristi u procjeni učinka nekog predloženog instrumenta na ciljanu populaciju.

U fazi **legitimiranja** nove javne politike, broj uključenih aktera je najmanji i zapravo se u praksi svodi na formalne aktere – vladu i parlament, te medije kao posrednike u prijenosu informacija o novoj javnoj politici javnosti. Pri tome, treba imati na umu da samo dobar konsultativni proces u ranijim fazama rezultira većom vjerovatnošću da javna politika bude prihvaćena od strane budućih korisnika, ali i provoditelja, što se nužno reflektira u samoj provedbi, odnosno podršci ili otporima koju će oni pružati u provedbi. U fazi **implementacije**, broj aktera raste, s obzirom na to da se u provedbu obavezno uključuje državna i lokalna administracija, a često i partnerske nevladine organizacije kojima je eventualno povjeren dio provedbe mjera javne politike.

Tokom **faze implementacije**, važno je da se u sklopu praćenja provedbe javne politike ostave otvoreni komunikacijski kanali s državnom administracijom i partnerskim nevladnim organizacijama, **kako bi nadležnom ministarstvu na vrijeme stigla informacija o eventualnim nepredviđenim preprekama u provedbi mjera nove javne politike**, što onda daje mogućnost modifikacije mjere kako bi bila efikasnija u postizanju ciljeva javne politike. Konačno, u zadnjoj fazi ciklusa razvoja i provedbe javnih politika – u fazi **vrednovanja učinaka javne politike** - broj aktera se ponovno znatno povećava, s obzirom na to da učinke mogu vrednovati sve društvene grupe, od zainteresirane javnosti, preko stručnjaka, medija, nevladinih organizacija i opozicijskih stranaka, pa sve do individualnih građana – korisnika javne politike.

Analiza aktera obavezno treba uzeti u obzir percepcije, interes i mogućnosti utjecaja različitih aktera na donošenje, provedbu i utjecaj javne politike, kao i na njenu percepciju u javnosti. Naime, **svrha analize akteraje:**

- **na vrijeme otkriti** na koje bi sve pojedince, grupe, zajednice i institucije mogla utjecati ili koji bi mogli utjecati na javnu politiku (pozitivno ili negativno)
- **predvidjeti vrstu i moć utjecaja** (pozitivnog ili negativnog) pojedinih aktera na javnu politiku
- **na vrijeme razviti strategiju za pridobivanje najefikasnije podrške** za buduću javnu politiku, odnosno smanjivanje potencijalnih prepreka za njenu provedbu

Korak 1 – Identifikacija aktera

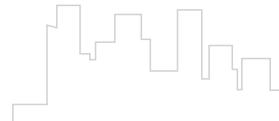
Rad na analizi aktera počinje identifikacijom svih formalnih i neformalnih aktera koji su dosad bili uključeni i zainteresirani za ovo problemsko područje i javnu politiku te onih koji su direktno i indirektno relevantni za provođenje definiranih mjera nove javne politike ili propisa.

Drugim riječima, prvo moramo sastaviti popis:

- aktera neophodnih za realizaciju ciljeva
- aktera na koje će ciljevi imati direktni utjecaj
- aktera koji su vjerovatno negativno nastrojeni prema ciljevima
- aktera s utjecajem na oblikovanje političkog i javnog mnijenja o ciljevima i sadržaju javne politike
- aktera koji će pružiti informacije o pitanjima ravnopravnosti spolova

To su primarni akteri s visokim nivoom moći i utjecaja na samu javnu politiku, kao i interesa za njenu realizaciju. S tog popisa treba odrediti one koje svakako treba direktno uključiti u izradu javne politike putem radne grupe, te ostale, koje treba konsultirati putem intervjuja, okruglih stolova, anketa ili neke druge metode. Kako su ministarstva neophodna za realizaciju ciljeva, a imaju i utjecaj na oblikovanje političkog mnijenja o ciljevima i sadržaju javne politike, ona predstavljaju nezaobilaznog aktera u svakom procesu dizajna javnih politika. Nakon njih, treba popisati aktere koji su vjerojatno najpogođeniji ovom javnom politikom te ih, stoga, bez obzira na njihov utjecaj, treba uzeti u obzir u pripremi javne politike.



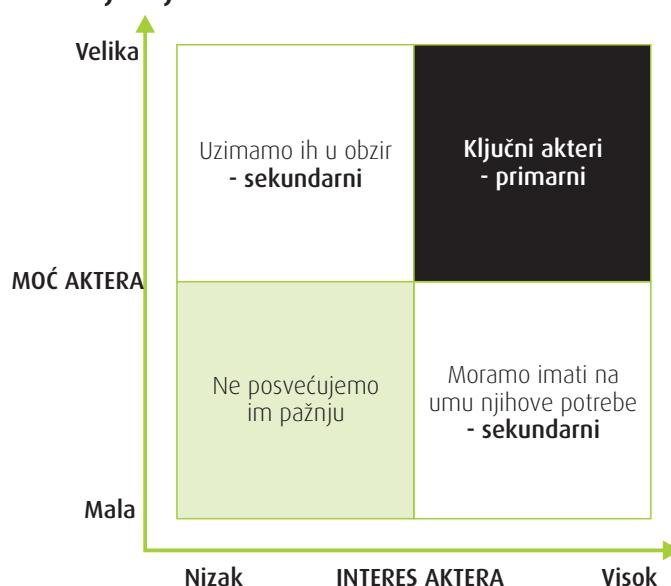


Korak 2 - Početna analiza aktera

Za početnu analizu aktera javne politike korisna metoda može biti njihovo svrstavanje u „kvadrante“ ovisno o nivou interesa i moći koji imaju, na sljedeći način:

- Akteri **velike moći i interesa** moraju se **potpuno uključiti u svim fazama procesa** razvoja javne politike i poduzeti maksimalne napore kako bi se podmirile njihove potrebe, odnosno zahtjevi.
- Akterima **velike moći, a niskog interesa**, potrebno je **posvetiti dovoljno pažnje kako bi bili zadovoljeni**, ali ne previše da im ključna poruka ne bi postala previše zamorna.
- Aktere **male moći, a visokog interesa**, važno je **držati informiranim** na odgovarajući način i komunicirati s njima **kako bi se spriječila pojava većih problema**. Ti akteri mogu često biti od velike pomoći u vezi sa pojedinostima vezanim uz određenu javnu politiku.
- Aktere **male moći i niskog nivoa interesa** potrebno je **pratiti**, ali ih ne zamarati pretjeranom komunikacijom.

Matrica za prepoznavanje ključnih aktera



Kod analize formalnih aktera, važno je upamtiti da **u ranoj fazi razvoja javne politike svako ministarstvo kojeg se neka javna politika tiče predstavlja aktera samog za sebe**. U toj fazi vlada (kao jedinstven akter) još uvijek se ne nalazi na popisu, s obzirom na to da ministarstva unutar iste vlade mogu imati potpuno različit interes prema istoj javnoj politici. Na primjer, ministarstvo poljoprivrede, ministarstvo privrede i ministarstvo zdravstva imaju oprečne interese u politici ograničavanja upotrebe duhanskih proizvoda, budući da prvo daje subvencije za uzgoj duhana, drugo vodi računa o ugostiteljima kao poslodavcima i generatorima prihoda, a treće o posljedicama upotrebe duhanskih proizvoda. Tek kada se oni usaglase, vlada kao jedinstven akter nastupa prema ostalim akterima javne politike.

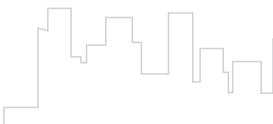
Korak 3 - Dublja analiza ključnih aktera

Nakon ove početne analize aktera, korisno je za one aktere koje smo identificirali kao primarne i sekundarne napraviti dublju analizu, koja će za svakog ključnog aktera detaljnije obrazložiti:

- nivo interesa i moći,
- procjenu stava prema javnoj politici, uz obrazloženje uvjeta pozitivnog stava, te
- prijedlog opcije javne politike koja je tom akteru vjerovatno prihvatljiva, odnosno načina na koji vlada može pridobiti podršku tog aktera.

Naravno, bit će i onih aktera kojima nijedna alternativna opcija neće promijeniti negativan stav prema javnoj politici, uslijed, recimo, vrijednosnog razmimoilaženja. Za takve aktere korisno je razviti protuargumente na argumente za koje prepostavljamo da bi ih oni mogli koristiti. Ti će protuargumenti odigrati potencijalno važnu ulogu u fazi legitimiranja javne politike. Obrazac za detaljniju analizu aktera donosimo u prilogu priručnika.





2. 5. Konsultacije s ključnim akterima

Kada govorimo o sudjelovanju javnosti u oblikovanju i provedbi javnih politika, dobro je imati na umu da postoje različite funkcije sudjelovanja, od kojih svaka ima svoje specifično obećanje koje se daje javnosti kao i različite metode sudjelovanja koju svaka od tih funkcija koristi.

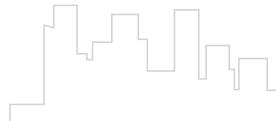
Kontinuum sudjelovanja javnosti u odlučivanju o javnim politikama

Funkcija: INFORMIRANJE	Funkcija: KONSULTIRANJE	Funkcija: UKLJUČIVANJE	Funkcija: SARADNJA	Funkcija: PRIJENOS MOĆI
Cilj sudjelovanja javnosti: Dati uravnotežene i objektivne informacije kako bi se olakšalo razumijevanje problema, alternative i/ili rješenja	Cilj sudjelovanja javnosti: Dobiti povratnu informaciju od javnosti na izvršenu analizu, ponuđena alternativna rješenja i/ili odluke	Cilj sudjelovanja javnosti: Raditi direktno s javnošću tokom cijelog procesa kako bi se njihova pitanja i interesi stalno razmatrali	Cilj sudjelovanja javnosti: Ostvariti partnerstvo s javnošću u svakom aspektu odlučivanja, uključujući razvoj alternativnih rješenja i identifikaciju preferiranih opcija	Cilj sudjelovanja javnosti: Prepuštiti konačnu odluku javnosti
Obećanje koje se daje javnosti: Bit će te informirani.	Obećanje koje se daje javnosti: Bit će te informirani, saslušat ćemo vaše probleme i dati povratnu informaciju o tome na koji je način vaš doprinos utjecao na odluku.	Obećanje koje se daje javnosti: Vodit ćemo računa o vašim problemima, prijedlozima i pitanjima te vam dati povratnu informaciju o tome na koji je način vaš doprinos utjecao na odluku.	Obećanje koje se daje javnosti: Uključiti ćemo vaše preporuke u konačnu odluku u najvećoj mogućoj mjeri.	Obećanje koje se daje javnosti: Provjet ćemo ono što vi odlučite.
Najčešće metode: Medijske kampanje i emisije, informativni materijali na internetu, tribine, okrugli stolovi, prezentacije	Najčešće metode: Stručne i javne rasprave (okrugli stolovi), serije sastanaka, radionice, fokus grupe, ankete, internetsko savjetovanje		Najčešće metode: Radne grupe za izradu javne politike, ciljano prikupljanje pisanih izjašnjevanja	Najčešće metode: Radne grupe, institucionalna tijela (parlamentarni odbori, ekonomsko-socijalno vijeće) referendum

Svrha i koristi konsultacija s akterima:

Glavna svrha savjetovanja i uključivanja aktera je prikupljanje informacija o njihovim interesima, stavovima, prijedlozima i problemima u vezi sa određenom javnom politikom, kako bi se podigao nivo razumijevanja i prihvatanja ciljeva javne politike, ali i radi uočavanja dosad neprepoznatih slabosti i negativnih efekata opcija javne politike koje treba pravovremeno otkloniti. Time konsultacije donositeljima odluka i institucijama zaduženim za izradu javne politike donose neke od sljedećih koristi:

- zadovoljenje zakonskih obaveza
- prikupljanje podataka, ideja i mišljenja kako bi se mogla uraditi procjena učinka
- transparentnost
- efikasnost usvajanja javne politike
- legitimnost i podrška javnoj politici
- kontrola nad informacijama i porukama u medijima
- razvoj demokratske kulture



- prevencija kritika javnosti o zatvorenosti i isključivanju
- osiguranje adekvatne i pravovremene informiranosti drugih nivoa vlasti i nevladnih aktera o obvezama koje donosi nova vladina politika ili pravni propisi, a time i uspješnija implementacija te politike

Konsultacije idu paralelno sa svim koracima razvoja i provedbe javne politike, međutim, ovisno o fazi procesa, broj uključenih aktera će varirati.

Pretpostavke uspješnih konsultacija:

- Provedena **analiza aktera** koja je rezultirala odabirom ključnih aktera, procjenom njihovih očekivanih glavnih interesa, stavova i nivoa utjecaja na proces donošenja javne politike te **prepoznatim mogućnostima za djelovanje** u svrhu povećanja njihove podrške/smanjenja eventualnih otpora javnoj politici.
- Definirani **specifični ciljevi konsultacija** s obzirom na prepozнатne mogućnosti za povećanje podrške određenih aktera te u odnosu na potrebe za prikupljanjem informacija u sklopu provedbe određenih analitičkih postupaka.
- **Proces konsultacija je transparentan i zasniva se na principu saradnje**, koji uključuje dvostranu i pravovremenu informiranost o aktima i odlukama koji se donose, transparentno uključivanje aktera na osnovu stručnosti i mogućeg doprinosa u pogledu dane tematike te stvarnu spremnost na izmjene i dopune javne politike ili propisa u skladu sa prijedlozima konsultiranih aktera.
- **Metode su odabrane na osnovu efikasnosti** (odgovaraju vremenskom roku, ljudskim i finansijskim resursima koji su na raspolaganju za provedbu konsultacija) **i primjerenosti ciljanoj grupi** (komunikacijskom stilu, nivou informiranosti, vremenskoj i prostornoj raspoloživosti samih aktera).
- **Konsultirani akteri dobili su povratnu informaciju** o ishodu konsultacija i obimu u kojem su njihovi prijedlozi uzeti u obzir u konačnoj formulaciji javne politike.

Planiranje konservativnog procesa

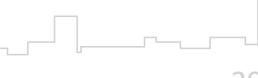
Planiranje na vrijeme i u ranoj fazi, ključni je element uspješnog procesa konsultacija. Stoga je potrebno imati plan konsultacija, koji treba biti usklađen s prioritetima, vašim kapacitetima i resursima koje imate na raspolaganju. Drugim riječima, konsultacije ne bi trebalo da budu trošenje vremena, neefikasne i skuplje od očekivanih rezultata.

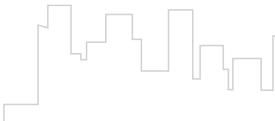
Plan konsultacija trebalo **bi da pokriva cijeli proces kreiranja javne politike i trebalo bi da odredi njihov cilj, relevantne ciljne grupe, konsultacijske alate, vremensko razdoblje konsultacija i dokumente konsultacija.**

Konsultacije mogu biti usmjerene prema javnosti općenito, ograničene na ciljanu grupu aktera ili na nekoliko pojedinaca, odnosno organizacija. U konsultacije je svakako potrebno uključiti sve ciljane grupe i sektore koji će biti zahvaćeni implementacijom. Kako bismo bili uspješni u konsultiranju **moramo imati jasno identificiran cilj onoga što želimo postići konsultacijama**. Strukturirane i ciljane konsultacije (upitnici sa specifičnim pitanjima) proizvest će informacije koje će se moći vrlo lako koristiti, dok nestrukturirane i opće konsultacije (tražeći od aktera da komentiraju prijedlog propisa) daju podatke kojima se stječe opći dojam o stavu konsultirane grupe prema nekom prijedlogu javne politike. Oblik, dužina i način konsultiranja razlikovat će se ukoliko tražimo nove ideje, prikupljamo podatke koji nam nedostaju ili ispitujemo i provjeravamo početne hipoteze.

Odarbit komunikacijskih alata ili metoda konsultiranja ovisit će o tome **ko treba biti konsultiran, kada i u kojoj fazi procesa te kojim sredstvima**. Svakako, treba voditi računa o **komunikacijskom stilu i vremenskoj raspoloživosti ciljane grupe, kao i o raspoloživim resursima** (stručnoj i logističkoj podršci, vremenu i finansijskim sredstvima) **za pripremu i provođenje konsultacija**.

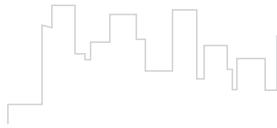
Na primjer, organizatori konsultacija s predstavnicima poslovnog sektora trebat će procijeniti da li će odaziv biti veći ukoliko se organizira dvosatno savjetovanje ili okrugli sto, gdje se na licu mjesta podijeli i kratki upitnik, ili je ipak djelotvornije poslati pisane upitnike putem privredne komore, na veći broj adresa preduzeća, s definiranim rokom za odgovor. U praksi se, ovisno o važnosti određenog aktera i cilju konsultacija, **kombinira više metoda konsultacija usmjerenih na istu ciljanu grupu**. Na primjer, savjetovanje uživo posebno je korisno ukoliko se želi raspraviti i provjeriti prihvatljivost ponuđenih opcija, dok su pisane ankete korisne za prikupljanje informacija u sklopu analize problema ili procjene kapaciteta za provedbu javne politike.





Slijede neke **uobičajene metode konsultiranja:**

- **Prezentacije** – strukturirano informiranje ciljanih grupa, s predviđenim vremenom za postavljanje pitanja i pojašnjenja – korisno u ranoj fazi kako bi ključni akteri bilo adekvatno upoznati s javnom politikom, kao i u promociji javne politike.
- **Stručne i javne rasprave (okrugli stolovi, tribine)** - posebno su korisne kao prilika za analitički doprinos različitim akterima i transparentnu raspravu o više opcija i njihovim učincima, pri čemu se provjerava i prihvatljivost rješenja; organizaciju je moguće povjeriti i nekom nevladinom akteru (istraživačkom institutu, nevladinoj organizaciji), što doprinosi i ugledu vladinih institucija kao otvorenih i spremnih na istinski dijalog.
- **Rasprave u medijima** – televizijske i radijske emisije koje omogućavaju informiranje ukupne javnosti o određenoj javnoj politici, raspravu stručnjaka, ali i kontakt s građanima (mogućnost postavljanja pitanja u eter). Posebno su korisne u fazi definiranja problema i ciljeva javne politike te u kasnoj fazi javne rasprave o prijedlozima javne politike.
- **Serija sastanaka s ciljanim institucijama i organizacijama** – sastanke je potrebno dovoljno vremena unaprijed najaviti, specificirati temu i očekivani ishod; korisni su radi manjeg, povjerljivijeg formata, koji omogućuje raspravu o osjetljivijim, otvorenim pitanjima te pridobivanje podrške; često su neizbjježni kao priprema za uključivanje aktera u radnu grupu ili konsultacije putem stručnih rasprava.
- **Fokus grupe** – serija moderiranih, strukturiranih grupnih intervjuja s homogenom skupinom ispitanika (osobe sličnih karakteristika), koje vodi za to osposobljena osoba uz pomoć unaprijed definiranog vodiča za intervju. Fokus grupe su posebno korisne kao dodatna metoda za produbljenje razumijevanja ključnih nalaza anketnog ispitivanja na reprezentativnom uzorku cijele ciljane populacije. Ukoliko se radi o problematici gdje postoje značajne razlike utjecaja samog problema i vladinih intervencija na žene i muškarce, važno je organizirati fokus grupe posebno za ispitanike i ispitanice (na primjer, politika uključivanja na tržiste rada, nasilje u porodici, zdravstveni programi).
- **Radionice** – ako su dobro pripremljene, omogućuju kvalitetnu interakciju i angažman aktera u analizi i planiranju, a rad u malim grupama je posebno koristan za dubinsku analizu nekog pitanja ili problema; pozitivno utječu na osjećaj vlasništva aktera nad procesom izrade javne politike i njihovu međusobnu saradnju. Treba omogućiti jednako učešće oba spola u radionicama.
- **Radne grupe za analizu javne politike i izradu nacrta pravnog propisa** – radne grupe koje imenuje institucija vlasti imaju zadatak i nadležnost izraditi nacrt neke javne politike ili pravnog propisa te su u tom smislu glavno savjetodavno tijelo ministra. U svrhu kvaliteta prijedloga javne politike, efikasnosti, ali i legitimite, vrlo je korisno u samu radnu grupu uključiti i glavne nevladine aktere određene javne politike, čime im se osigurava ne samo davanje prijedloga već i suočlučivanje u procesu razvoja javne politike. Radna grupa, da bi bila efikasna, mora imati definirani očekivani rezultat, plan rada, dnevni red svakog sastanka, kao i zadatke pojedinih članova između sastanaka. Uz imenovanog voditelja, korisno je odrediti i zamjenika (sekretara) radne grupe, koji će se brinuti za pripremu materijala i koordinaciju članova, uključujući i pravovremeno informiranje i dostavu zapisnika sa svih sastanaka. Treba omogućiti jednako učešće oba spola u radnim grupama
- **Ciljano prikupljanje pisanih izjašnjavanja** – uobičajen način konsultiranja unutar sistema javne uprave, gdje se relevantnim institucijama dostavlja podloga (npr. nacrt nekog propisa) sa zahtjevom za komentarima i prijedlozima izmjena i dopuna. Radi veće efikasnosti, korisno je u popratnom dopisu definirati ključna pitanja na koja se očekuje odgovor, a također se preporučuje da se, uz nacrte propisa, ova metoda iskoristi i u ranijoj fazi izrade javne politike ili propisa, na primjer, za nadopunu radnih verzija analitičkih podloga javnih politika (npr. analize problema, procjene rezultata opcija).



- **Anketno ispitivanje** – zahtijeva stručnu pripremu i provedbu u skladu sa metodologijom kvantitativnih ispitivanja javnog mnijenja, koju redovno koriste sociolozi i psiholozi. Anketiranje se može provesti uživo, telefonom ili poštom, a preporučuje se naročito u slučaju potrebe konsultiranja krajnjih korisnika (npr. vozača i vozačica) ili vrlo brojne ciljane grupe (npr. mali poduzetnici, autoprijevoznici). Važno je realno predvidjeti očekivani odaziv (koji rijetko premašuje 30% ukoliko se ispitanici ne mogu obavezati da odgovore), rokove i ljudske resurse za dodatno poticanje ispitanika (slanjem podsjetnika ili dodatnim telefonskim pozivima) te stručnu podršku za izradu ankete i obradu podataka.
- **Internetsko savjetovanje** – posebno je korisno zbog malih troškova provedbe, ali je važno da se javne rasprave na službenim internetskim stranicama institucija vlasti najave ključnim akterima drugim metodama (putem saopćenja za medije, direktnim dopisima pa čak i telefonskim pozivima). Internetsko savjetovanje se ne razlikuje od prikupljanja pisanih izjašnjavanja, što znači da uz dokument na koji se traže komentari, treba pripremiti i popratne upute s ključnim pitanjima, definiranim rokom i pojašnjenjem u koju se svrhu provodi rasprava te kako će učesnici saznati da li je i kako njihov doprinos uvažen. Internetska savjetovanja mogu sadržati i on-line ankete, ali treba voditi računa o nepredvidivosti, a time i upitnoj relevantnosti uzorka ispitanika koji će odgovoriti na anketu.

Na konsultacije bi **trebalo gledati kao na aktivnost koja se ponavlja**. Na primjer, **uvodne konsultacije** mogu se održati kako bi se doznao pogled aktera na prirodu problema, **konsultacije tokom izrade procjene rezultata propisa** trebalo bi održati kako bi uvidjeli način reagiranja i mišljenja aktera na moguću paletu opcija za rješavanje problema, a **završne konsultacije** mogu imati za cilj mišljenja aktera o mogućem prihvatanju opcija ili o njihovoj procjeni uspješnosti javne politike u postupku njenog vrednovanja.

Vrijeme konsultiranja određuje se od slučaja do slučaja, a generalno pravilo je da bi konsultacije trebalo početi **najkasnije u fazi identifikacije i odabira opcija, uz jasan prikaz problema i ciljeva javne politike, kako bi se povećao doprinos i mogućnost utjecaja konsultiranih aktera na razvoj javnih politika**. Istovremeno, ukoliko ste u poziciji nositelja izrade prijedloga javnih politika, konsultacije o sadržaju su jedan od najefikasnijih, ali i najjeftinijih načina prikupljanja informacija neophodnih za procjenu rezultata pojedinih opcija.

Na kraju, važno je imati na umu da su konsultacije dvosmjeran proces, te je konsultiranim osobama/institucijama/organizacijama potrebno dati povratnu informaciju, uključujući i kratko obrazloženje zašto njihov prijedlog ili informacija nije iskoristena u finalnoj verziji. U tu svrhu se kao efikasna metoda preporučuje izrada i objava Izvještaja o provedenim konsultacijama, koji se može priložiti i uz prijedlog javne politike ili pravnog propisa te ga svakako treba objaviti na službenoj internetskoj stranici i/ili direktno poslati svim konsultiranim akterima.

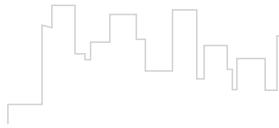
Iako faze legitimacije i implementacije politike nisu u fokusu ovog priručnika, nemojmo zaboraviti da **bez adekvatne informiranosti svih provoditelja, obveznika i korisnika jedne politike, nema ni njenog dovoljno širokog, dobrovoljnog prihvatanja i efikasne provedbe**. Stoga je **važno razviti komunikacijski plan, s fokusom na informiranje pa i edukaciju ciljanih grupa**, koji prati donošenje i početak primjene novih vladinih programa, zakona i drugih propisa. Neke uobičajene metode uključiti će javne prezentacije, internetsko oglašavanje, letke, medijske napise itd.

Radi što efikasnije pripreme plana konsultacija, **u prilogu ovog priručnika donosimo vodič i obrazac** za pripremu konsultacija.

Primjer plana konsultacija aktera u sklopu SPPD projekta – Konsultacije tokom izrade analitičke podloge (dokumenta javne politike) i nacrta Zakona o nafti i naftnim derivatima, Ministarstvo energije, rudaštva i industrije FBiH (FMERI)

Ovaj plan konsultacija temelji se na početnoj (široj) analizi aktera i detaljnijoj analizi specifičnih interesa ključnih aktera vezanih uz ovujavnu politiku. Radna grupa za izradu analize javne politike i nacrta zakona zadužila je tročlanu tim za provedbu konsultacija, koji uključuje voditeljicu Radne grupe, pomoćnicu ministra koja ima mandat za održavanje direktnih konsultacija s drugim institucijama.

Aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni akteri	Specifični cilj konsultacija	Potrebne predradnje	Potrebeni dodatni resursi	Odgovorni
Sastanak	Stedina oktobra	Federalno Ministarstvo finansija	Dobiti informacije o mogućnosti finansiranja novih institucija/tijela koje Nacrt zakona predviđa te usaglasiti ostala rješenja iz zakona kako ne bi došlo do pada priliva prihoda od prodaje n/d.	Izvršiti finansijsku procjenu učinka, finalizirati dokument javne politike, sačiniti dopis prema FMF-u, s dokumentom u prilogu.	Ne	Pomoćnica ministra FMERI - voditeljica tima za pripremu zakona o nafti
Radna grupa	Kontinuirano kroz radnu grupu	Terminali Federacije	Uključivanje u izradu zakona o pitanju skladističnja zaliha naftnih derivata.	Procjena potrebnih ljudskih i materijalnih resursa za preuzimanje obaveza utvrđenih zakonom (finansijska ocjena učinka).	Ne	Tim za provedbu konsultacija
Sastanak, pisano izjašnjavanje o nacrtu zakona	Kraj oktobra (prednact); decembar (nacrt zakona)	Priredna komora	Nastojati dobiti jaku podršku komote kao iako, stručne i nezavisne organizacije u ostvarenju osnovnih ciljeva zakona, a to su transparentnost i izdavačkih konkrencija u sektoru prodaje n/d.	Finalizirati dokument javne politike, pripremiti dopis prema Komori (poziv na sastanak).	Ne	Tim za provedbu konsultacija
Korespondencija i pisano izjašnjavanje	Kraj oktobra	Ombudsmen za potrošače i savez udruginja za zaštitu potrošača	Pridobiti podršku ovih institucija/udruženja, koji predstavljaju široku kategoriju kraljinih korisnika koji su, uz privredne subjekte, najviše pogodeni politikama i zakonima u ovoj oblasti.	Finalizirati dokument javne politike, sačiniti dopis.	Ne	Tim za provedbu plana
Korespondencija	Kraj oktobra	Odbor za energetiku Parlamenta FBiH.	Pridobiti podršku Odbora za izradu i reguliranje ove oblasti na području Federacije na način da se prezentiraju korist i zakona za privredu i građane.	Finalizirati dokument javne politike, sačiniti dopis – informiranje o procesu izrade javne politike i njezina zakona.	Ne	Tim za provedbu plana
Radna grupa	Do okončanja rada radne grupe	Udruženje prometnika	Kontinuirano i blisko saradivati uvažavajući različitost uloga i obostrane interese.	Finalizirati dokumente javne politike i završiti pripreme radnje za izradu nacrta zakona.	Ne	Tim za provedbu plana
Radna grupa	Do okončanja rada radne grupe	Distributefi	Kroz postupak konsultacija i rad u RG-u nastojati identificirati specifične interese ove grupacije. Ostvariti kontinuiranu i saradnju uvažavajući blisku različitost uloga i obostrane interese.	Finalizirati dokumente javne politike i završiti pripreme radnje za izradu nacrta zakona.	Ne	Tim za provedbu plana
Korespondencija i pisano izjašnjavanje	Do kraja oktobra	Resona kantonalna ministarstva	Kroz komunikaciju informirati o aktivnostima, ciljevima i drugim mjerama javne politike te dobiti mišljenja o pojedinim rješenjima.	Finalizirati dokumente javne politike i napraviti dopis.	Ne	Tim za provedbu plana
Oblača obrazloženja uz nacrt zakona na internetskoj stranici FMERI, načine u dnevnoj štampi, pisana izjašnjavanja	Do finalizacije teksta zakona	Javnost	Upoznavanje javnosti sa nedostacima u postojićem sistemu i prednostima predloženih rješenja; posebno istaknuti buduću transparentnost koju uspostavlja novi zakon i korist gradana.	Finalizirati dokument javne politike, odnosno sačiniti končan i sadržajan materijal za prezentaciju, sa pozivom za komentare.	Ne	Tim za provedbu plana



Primjeri provedbe konsultacija u sklopu SPPD projekta

Primjer 1- Ministarstvo rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske

S ciljem sistematskog pristupa rješavanju problema nesuglasica u vezi sa primjenom postojećeg Zakona o radu, u saradnji sa Programom za razvoj UN-a (UNDP), Ministarstvo je provelo analizu odredbi Zakona o radu po poglavljima: diskriminacija, reprezentativnost, kolektivno pregovaranje i kolektivni ugovori. U svrhu analize **problema i nedostataka aktuelne regulative**, radna grupa za analizu zakona o radu provela je početne **konsultacije s udruženjem poslodavaca i krovnim sindikatima**, i to **prikupljanjem pisanih izjašnjavanja** putem dopisa, sa sljedećom strukturom:

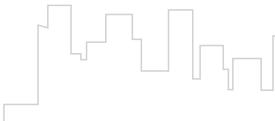
- **Pojašnjenje zadatka** na kojem radi Ministarstvo i svrhe konsultacija:
 - „Svrha projekta je da se dobije kvalitetna analiza, koja ce poslužiti kao polazna osnova za donošenje odluke da li je potrebno vršiti izmjene i dopune postojećeg Zakona o radu, u kojem smjeru bi trebalo da idu eventualne promjene, a u svrhu potpune harmonizacije radnog zakonodavstva RS-a sa *aquis communautaireom*, ili će se ići na usvajanje novog zakona.“
- **Molba za mišljenje i prijedloge**, s definiranim **rokom i kontakt osobom**, navedenom email adresom i telefonskim brojem, koji su na raspolaganju za dodatna pojašnjenja: „U namjeri da i Vi budete upoznati sa ovim aktivnostima i date svoj doprinos izradi analize (koja ce naravno Vama biti dostavljena), molimo Vas da odgovorite na sljedećih nekoliko pitanja.“
- **Grupirana, ciljana pitanja o svakom poglavlju zakona koje je predmet analize**, što usmjerava aktere na što konkretnije odgovore, ali im omogućuje da iznesu i svoja detaljnija stajališta o primjenjivosti i primerenosti aktuelnih i potencijalnih zakonskih rješenja (opcija). Slijede pitanja koja se odnosi na poglavlje diskriminacije i kolektivno pregovaranje.

Diskriminacija (čl. 5 i čl. 107-112 Zakona o radu)

1. Da li smatrate da su svi vidovi diskriminacije uključeni u navedene članove Zakona? Ukoliko smatrate da nisu, za koje oblike diskriminacije smatrate da nisu uključeni?
2. Da li trenutno zakonsko rješenje na adekvatan način štiti radnike i osobe koje traže zaposlenje od različitih vidova diskriminacije? Ukoliko je odgovor ne, koje dodatne mjere predlažete?
3. Da li su Vam poznati slučajevi diskriminacije i da li smatrate da je visina zapriječenih sankcija adekvatna za tu vrstu prekršaja?

Kolektivno pregovaranje

1. Da li je potrebno i neophodno zakonski regulirati materiju kolektivnog pregovaranja, koja podrazumijeva učesnike, rokove, postupak i ostala relevantna pitanja ili se to pitanje može eventualno regulirati smjernicama o kolektivnom pregovaranju koje bi usvojio Ekonomsko-socijalni savjet Republike Srpske?
 2. Da li je neophodno da u procesu kolektivnog pregovaranja, kada postoji više reprezentativnih sindikata/unija udruženja poslodavaca, učestvuju:
 - a. Svi sindikati?
 - b. Samo većinski sindikati?
 - c. Samo jedan većinski reprezentativni sindikat?
- Molimo Vas obrazložite svoje mišljenje.“



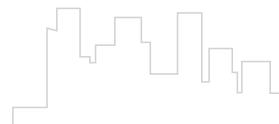
Primjer 2 - Ministarstvo saobraćaja i veza Republike Srpske

Putem **ankete**, radna grupa Ministarstva je konsultirala ključne aktere s ciljem analize postojećeg stanja u oblasti javnog prijevoza osoba u Republici Srpskoj. Time su ove konsultacije **poslužile kao dragocjen izvor za analizu problema**, a time i za specificiranje ciljeva i mjera u sklopu nove politike sigurnosti cestovnog prometa. Anketa je upućena svim jedinicama lokalne samouprave (JLS); MUP-u RS-a; Republičkoj, kao i općinskim inspekcijskim, prijevozničkim preduzećima i Privrednoj komori RS-a. Nakon obrade nalaza ankete, predviđeni su i dodatni grupni intervjui radi produbljenja analize oko problema koji su se pokazali posebno značajnim. Od 62 JLS-a kojima su upućena anketna pitanja, odgovor su dostavila 52 JLS-a, što predstavlja izuzetan odaziv (od 10 JLS-ova koji nisu odgovorili na upitnik, njih 7 nema organiziran javni prijevoz na svom području). Anketni upitnik poslat je putem telefaka, dok su, tokom perioda ostavljenog za popunu upitnika, službenici putem telefona davali pojašnjenja onim institucijama koje su imale dodatne upite, kao i poticali na odgovore one JLS-ove koji nisu u datom vremenskom roku dostavili svoje odgovore. Pored dragocjenih informacija koje su proistekle iz procesa konsultacija, ostvareni su značajni kontakti sa predstvincima JLS-ova i stvorene pretpostavke za dugoročnu komunikaciju i praćenje predmetne oblasti.

Pitanja su se **odnosila na one aspekte problema koje je radna grupa prepoznala kao relevantne**, kao i na **one podatke koji su nedostajali**:

- Regulacija javnog prijevoza osoba na lokalnom nivou - da li je i kako organizacija javnog prijevoza uređena lokalnim propisima
- Tehnička opremljenost autobusa – broj autobusa za obavljanje javnog gradskog i prigradskog prijevoza osoba u posljednje tri godine (ovo omogućuje analizu trenda) te starosna struktura autobusa.
- Tehnička ispravnost autobusa i provođenje propisa iz ove oblasti
- Razvijenost usluge - autobusne linije na području jedinica lokalne samouprave
- Procjena sigurnosti cestovnog prijevoza osoba – utjecaj trenutnog stanja (starosna struktura, tehnička ispravnost vozila, poštovanje redova vožnje itd) na sigurnost cestovnog prometa
- Procjena dostupnosti usluge i zadovoljstva korisnika
- Adekvatnost i kapaciteti inspekcijskog nadzora na republičkom i općinskom nivou
- Rezultati i efekti rada prometnog inspektorata na republičkom nivou
- Mogućnost pritužbi građana
- Regulacija načina i organizacije taxi prijevoza na lokalnom nivou
- Broj vozila u taksi prijevozu
- Starosna struktura vozila u taksi prijevozu
- Organizacija taksi prijevoza
- Trenutno stanje taxi prijevoza i utjecaj na sigurnost cestovnog prometa.

Prikupljeni podaci potvrđuju određene pretpostavke i nova saznanja o uzrocima problema, što ukazuje na potrebu donošenja propisa kojim bi se eliminirali postojeći problemi. Također je uočeno da slab inspekcijski nadzor, pored pravne praznine, predstavlja dodatni problem u reguliranju cestovnog prometa. Prikupljene informacije su sistematizirane i pohranjene u bazu podataka, koja će ubuduće biti periodično ažurirana (najmanje polugodišnje), s ciljem sistematskog praćenja i analize stanja u ovoj oblasti.



2. 6. Procjena učinka opcija

Nakon što su definirane opcije rješavanja problema, neophodno je **identificirati direktnе i indirektnе potencijalne učinke provedbe svake opcije, kao podlogu za donošenje odluke o odabiru optimalne opcije, s obzirom na predviđene troškove i očekivane rezultate. Važno je da svaka opcija razmotri i pozitivne i negativne učinke** kako bi se mogle sagledati jake i slabe strane svake od opcija. Učinci se trebaju grupirati na **finansijske (fiskalne), ekonomski, socijalne, i ekološke (učinci na okoliš ili prirodnu okolinu)**. U tom procesu analize i procjene potrebno je jasno povezati uzroke (aktivnost, instrument) i efekte (učinak) te odgovoriti na pitanje u kojoj će mjeri i uz koje troškove predložena aktivnost doprinijeti postizanju ciljeva (posebno specifičnog i operativnog cilja javne politike).

Procjena učinka opcija javne politike, odnosno procjena učinka propisa (*regulatory impact assessment*), zaživjela je u državama **OECD-a**, uključujući i članice EU tokom proteklih 15 godina, kao standardni analitički postupak u sklopu zakonodavnih inicijativa te pripreme vladinih strategija i programa. Njena je osnovna funkcija **pomoći donositeljima političkih odluka da bolje reguliraju, time što će se pravovremeno prepoznati i smanjiti rizici implementacije javne politike ili propisa. Nakon što se procijene učinci svake opcije, opcije se upoređuju te se odabire ona čiji je odnos troškova i koristi najpovoljniji.**

Potrebno je odrediti i vrste troškova:

- Direktne troškove** javne uprave (troškovi pripreme i provođenja javne politike, pružanja usluga i nadzora nad provedbom)
- Troškove prilagodbe** zahvaćene populacije (npr. zakon o zabrani pušenja i prilagodba ugostitelja)
- Indirektne troškove** za privredu (pad prodaje cigareta, smanjenje broja trafičkih i radnika u trafičkim)

Procjena učinaka opcija javne politike ili propisa **omogućuje kvalitetnu razradu implementacijskih mehanizama**, kako bi se prije same provedbe osigurali svi potrebni organizacijski, finansijski i politički uvjeti bez kojih očekivane pozitivne promjene mogu izostati. Na primjer, u slučaju politike sigurnosti u cestovnom prometu možda je prepozнат rizik nedovoljnog kapaciteta policije te bi stoga u planiranju implementacije trebalo osigurati i namjenska sredstva (recimo iz prepristupnih fondova) za tehničku pomoć i opremanje prometne policije.

Glavni **izvori informacija** za procjenu učinka opcija su:

- vlastito znanje i iskustvo službenika koji su zaduženi za pripremu javne politike,
- znanje i iskustva drugih stručnjaka iz ministarstva i drugih državnih institucija
- znanje, iskustva vanjskih stručnjaka (iz akademske zajednice, nevladinih organizacija, međunarodnih razvojnih agencija, poslovnog sektora)
- znanje i iskustva sudionika kojih se određena javna politika ili propis direktno tiču
- postojeća istraživanja i statistički podaci
- medijski natpisi

Konsultacije su neizostavna dimenzija procjene učinka opcija, budući da je bez kontakta sa sudionicima kojih se određena javna politika direktno tiče nemoguće procijeniti njene učinke upravo na ključne aktere, a također se samo konsultacijama mogu uštedjeti dragocijeno vrijeme i finansijska sredstva za prikupljanje potrebnih informacija. U tom smislu, procjena učinka opcija trebalo bi da bude popraćena i razrađenim planom konsultacija.

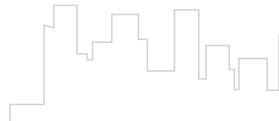
Procjena učinaka opcija uzima u obzir **potencijalne pozitivne i negativne učinke i troškove vezane uz budžet, ekonomiju, društvo i različite socijalne grupe te prirodnu okolinu**, pri čemu je važno odgovoriti na sljedeća glavna pitanja:

1. Koji su očekivani pozitivni i negativni učinci svake opcije na javni budžet?

Procjena fiskalnog učinka od presudne je važnosti za izvedivost svake opcije, a trebala bi *obuhvatiti učinke na sve relevantne javne budžete – od državnog do lokalnog nivoa!*

- Da li se provedba propisa/akta planiranja mora finansirati iz javnih budžeta?
- Koji su predviđeni prihodi i rashodi određenog budžeta?
- Koji su prijedlozi izvora sredstava za pokrivanje povećanih rashoda i izdataka budžeta uzrokovanih propisom/aktom planiranja?





- Koji su prijedlozi za nadoknadu smanjenih prihoda i primitaka budžeta uzrokovanih propisom/aktom planiranja?
- Koji je učinak propisa/akta planiranja na zapošljavanje službenika korisnika javnih budžeta, odnosno da li je potrebno osigurati sredstva za plaće novih službenika?
- Kako će se procjenjivati uspješnost provedbe propisa/akta planiranja, s obzirom na fiskalni učinak?

2. Kako će se svaka od opcija utjecati na ekonomski razvoj?

- Koji su glavni pozitivni i negativni učinci na cjelokupnu privredu?
- Koji su privredni sektori direktno obuhvaćeni i pogodjeni?
- Koji su glavni pozitivni i negativni učinci na zahvaćene privredne sektore?
- Koji su glavni pozitivni i negativni učinci na aktere (poslovne subjekte) tih privrednih sektora?
- Koji je od tih učinaka dominantan?
- Šta treba učiniti da se smanji/spriječi najznačajnija potencijalna šteta za privredu?

3. Kako očekivani pozitivni i negativni učinci i troškovi pogađaju različite grupe stanovništva te kako utječu na postojeće društvene nejednakosti?

Posebnu pažnju potrebno je usmjeriti na identificiranje zahvaćenih grupa u društvu, s naglaskom na ranjive socijalne grupe koje inače imaju otežani pristup tržištu rada ili povećani rizik od siromaštva i socijalnog isključivanja (npr. osobe s invaliditetom, Romi, ruralno stanovništvo, žene srednje dobi, stari i nemoćni). U tom smislu je obavezna procjena učinaka politike s obzirom i na razlike u društvenom položaju i potrebe muškaraca i žena, pri čemu bi posebno trebalo voditi računa o očekivanim negativnim učincima još uvijek prisutne društvene, političke i ekonomske diskriminacije žena.

Procjena socijalnog učinka⁷ opcija uključuje:

- Analizu **distribucije troškova i koristi kroz društvo** - identificiranje 'pobjednika' i 'gubitnika' pomaže u predviđanju prepreka predloženim opcijama i može ukazati na potrebu korigiranja ili redizajniranja predložene opcije ili potaknuti razmišljanje o mjerama koje će ublažiti negativne učinke na pojedine društvene grupe ili lokalne zajednice.
- Procjenu **utjecaja svake opcije na postojeće društvene nejednakosti** - potrebno je na vrijeme otkriti **koje su ranjive socijalne grupe direktno i indirektno pogodjene svakom od predloženih opcija te radi li se o pozitivnom ili negativnom učinku**. Ključno je pokušati predvidjeti da li će nova javna politika utjecati na postojeće nejednakosti tako da će ih smanjiti, ostaviti jednakim ili ih čak povećati.
- Prijedlog **dopunskih mjera ili korekcija svake opcije** tako da se smanji ili ublaže značajni negativni učinci na pojedine društvene grupe, s naglaskom na ranjive te da se povećaju pozitivni socijalni učinci.

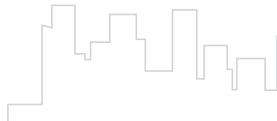
U procjeni socijalnih učinaka važno je **ostvariti saradnju sa institucijama koje se bave socijalnim pitanjima i problematikom društvenih nejednakosti** te imaju dostupne statističke podatke i analize socijalnog položaja različitih grupa stanovništva, kao i sa specijaliziranim međunarodnim agencijama i istraživačkim institutima.

Procjena učinaka opcija u praksi javne uprave

Kako bi procjena učinaka opcija uistinu zaživjela kao standardni analitički postupak u javnoj upravi, važno je voditi se **načelom proporcionalnosti, odnosno voditi računa o tome da obim i dubina analize učinaka budu u skladu sa značajem i obimom prepoznatih rizika (negativnih učinaka)**! Na taj način, detaljna procjena učinaka fokusira se **samo na najznačajnije negativne učinke**, čime se štedi vrijeme i ljudski pa i finansijski resursi, a istovremeno postiže očekivani učinak procjene učinka opcija, a to je otklanjanje rizika i potraga za optimalnom opcijom javne politike ili propisa.

⁷ Za detaljniji uvid u metodologiju izrade procjene socijalnog učinka politika vidi Toritsyn, Arkadi (2009) Ex-ante policy impact assessment vis-à-vis vulnerable groups in South Eastern Europe: Guide for Practitioners. UNDP Europe and the CIS Bratislava Regional Centre. Dostupno na <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/8FB213C5-F203-1EE9-BF16ECFB36CC594C>





Nadalje, **procjenu učinka treba usmjeriti na one mjere koje su najznačajnije i gdje postoji najveća dilema o tome koji je pristup najprikladniji.** Na primjer, ako se radi o politici sigurnosti u cestovnom prometu, procjena učinka opcija bi trebalo da se fokusira na glavne interventne mjere usmjerene prema vozačima – kazne (više modaliteta prema strogoći i obuhvatu), edukacija (više opcija ovisno o tome da li je edukacija obavezna ili dobrotljiva te kojoj je dobnoj grupi namijenjena) te sigurnost vozila (procedure tehničkih pregleda, poticanje obnove vozognog parka). Uz to, treba procijeniti troškove svake opcije kako bi se na vrijeme prepoznala dodatna opterećenja za javne službe (u ovom primjeru, naročito za inspekciju i policiju te pravosuđe), što bi onda trebalo i finansijski isplanirati i osigurati.

Zbog toga, preporučujemo da se procjena učinka opcija javne politike provede u tri koraka:

1. **Identifikacija potencijalnih učinaka svake opcije** – u sklopu radne grupe za analizu i razvoj javne politike provedite zajedničku „bujicu ideja“, odnosno, pozovite sve sudionike da navedu sve potencijalne učinke svake opcije (**ekonomski, socijalni, učinke na okoliš, političke itd.**). Kao podsjetnik koristite gore navedena ključna pitanja za procjenu ekonomskih, socijalnih i ekoloških učinaka. Dobit ćete popis potencijalnih učinaka, koje onda možete grupirati prema srodnosti.
2. **Procjena značaja i odabir najznačajnijih učinaka** – za svaki učinak koji ste naveli, procijenite **opseg učinaka**, na skali gdje 3 znači veliki učinak, 2 – srednji učinak i 1- mali učinak. Uz to, odredite i u sljedećoj rubrici označite da li je **učinak pretežno pozitivan ili negativan (+/-)**. Ukoliko se radi o grupnoj aktivnosti (u koju možete uključiti i širi krug stručnjaka ili aktera), veća je vjerovatnost da će vaša procjena biti ispravna. Na osnovu procjene **značaja pojedinih učinaka, odberite samo one najznačajnije** (koji su dobili najviše bodova ili najveći prosječni broj bodova) te ih u sljedećem koraku detaljnije analizirajte.
3. **Dubinska analiza i procjena najznačajnijih učinaka** – prvo identificirajte dostupne sekundarne izvore informacija (izvještaje, studije) i eventualno potrebne konsultacije s akterima, vezano uz svaki odabrani učinak. Na osnovu tih izvora, ukratko **prikažite glavne dostupne kvantitativne i opisne (kvalitativne) pokazatelje i moguće projekcije određenog učinka** kroz višegodišnje razdoblje (3-5 godina ili duže, ovisno o problematiku). Ovaj korak **mora biti popraćen konsultacijama s ključnim akterima** koji su dobro upoznati s problematikom te onima na koje se učinci direktno odnose. Na kraju, provedite **komparativnu fiskalnu procjenu svake opcije**.

Ovakav pristup promovira i Evropska komisija (2009) u Smjernicama za procjenu učinka, dostupnim i na internetu na engleskom jeziku. U prilogu ovog priručnika nalazi se Vodič za procjenu učinaka u tri koraka, a na CD-u u prilogu nalazi se i detaljna matrica za procjenu i dubinsku analizu učinaka, koja se zasniva na pomenutim Smjernicama EK.

Komparativna procjena učinaka i odabir optimalne opcije

Na osnovu provedene procjene učinaka, sažmite najznačajnije učinke svake opcije, uz pomoć sljedećih pitanja:

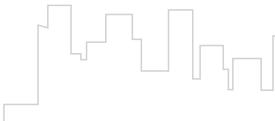
- Koje su moguće i najznačajnije **dobiti i štete svake opcije** u odnosu na ekonomski razvoj, društveni razvoj, socijalni status različitih društvenih grupa te okoliš?
- Koji su **očekivani rizici i problemi u političkoj prihvatljivosti svake opcije?**
- Koji su **očekivani rizici i problemi u provedbi svake opcije** (finansiranje, administrativni kapaciteti, koordinacija, spremnost vaninstitucionalnih aktera na saradnju u provedbi)?

Ovaj komparativni prikaz služi **kao podloga za odlučivanje o odabiru optimalne opcije**, s obzirom na postavljene kriterije (**efektivnost, efikasnost, održivost, koherentnost s drugim javnim politikama i propisima**), koje je potrebno zajednički precizirati, a u **odlučivanje o opciji uključiti ključne aktere**.

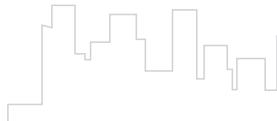
U stvarnom svijetu, kao **tri glavna uvjeta za izvedivo rješenje, odnosno prijedlog javne politike**, smatraju se :

- **Tehnička provedivost** - Imamo li na raspolaganju i postoje li uopće potrebna tehnička sredstva i oprema?
- **Finansijska i organizacijska izvedivost** - Imamo li na raspolaganju dovoljno finansijskih i organizacijskih resursa (znanje, iskustvo, vodstvo, organizacijsku sposobnost, motivaciju)?
- **Politička izvedivost** - Koji je nivo političke podrške, ko su saveznici? Postoji li prostor za kompromis i koliki je? Koje elemente rješenja možemo modificirati radi osiguranja političke podrške?





Procjena učinaka opcija kojom se propis vrednuje prije nego što je započela sama provedba, prvi je korak u sklopu tzv. *ex ante* evaluacije. *Ex ante* evaluacija je termin koji se koristi za evaluacijske aktivnosti u sklopu formulacije neke javne politike. *Ex ante* evaluacija može biti sveobuhvatna ili specifična, u odnosu na određeno pitanje koje se prije završetka prijedloga javne politike želi bolje istražiti. Prema propisima EU, u fazi pripreme i razrade svih javnih politika vezanih uz strukturne fondove, a neposredno pred provedbu tih javnih politika, neophodno je provesti *ex ante* evaluaciju, odnosno detaljnu analizu učinaka, kao i potencijalnih poteškoća u provedbi određene javne politike. Provedba obuhvatne *ex ante* evaluacije već odabране i razrađene opcije povjerava se nezavisnim stručnjacima koji sarađuju s tijelima koja pripremaju javnu politiku kao i potencijalnim izvršiteljima javne politike. U samu razradu javne politike uključuje se veća ekspertiza, dodatno pojašnjava i poboljšava logika programa, dorađuje strategiju i plan provedbe. *Ex ante* evaluacija služi i kao prilika za povećanje političke podrške i informiranosti relevantnih institucija o novoj javnoj politici, povećava kredibilitet javne politike u procesu pregovora o alokaciji budžetskih sredstava te služi kao vanjski poticaj za razradu upravljanja procesom provedbe javne politike.



3. Od prijedloga javne politike do akta Vlade

3.1. Priprema nacrtu pravnih propisa na osnovu analize javne politike (SIGMA korak 4)

U idealnim uvjetima, prema preporukama analitičara SIGMA programa, **izrada nacrtu pravnih propisa trebala bi započeti tek nakon što su definirani ciljevi i opcije za razvoj određene javne politike**, a očekivani pozitivni i negativni učinci svake opcije uporedno procijenjeni te je na nivou ministarstva odabrana optimalna opcija javne politike. Međutim, u stvarnosti institucija Bosne i Hercegovine, kao i u drugim državama centralne i istočne Evrope, **rijetko kada se faza razvoja i analize javne politike uspijeva provesti uoči same izrade zakona ili drugog pravnog propisa**. Razlog tome je izostanak tradicije analize javnih politika, ali i proces pristupanja EU sa ubrzanim zahtjevima harmonizacije. Istovremeno, ovaj je proces i jedan od glavnih poticaja za temeljitiju pripremu zakona putem komparativne analize specifičnih načina na koji su druge države primijenile direktive EU, ali i procjene očekivanih troškova primjene novih, usklađenih rješenja i potreba za prijelaznim razdobljima.

Realno je **strijeliti** ka što **efikasnijem kombiniranju razvoja i analize javnih politika sa samom izradom nacrtu zakona** kako bi propisi bili što kvalitetniji, a njihova implementacija što izvjesnija. To podrazumijeva i saradnju pravnih stručnjaka sa stručnjacima za razvoj određene sektorske politike, kao i saradnju ministarstava s vladinim uredom za zakonodavstvo. U praksi, korisnim, ali i izvedivim, čini se poduzeti sljedeće radnje u ranoj fazi planiranja i pripreme propisa:

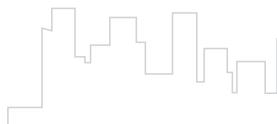
- (1) provesti analitičke radnje vezane uz razvoj prijedloga javne politike **u sklopu izrade zakonskog osnova i obrazloženja propisa**;
- (2) **uključiti predstavnike drugih relevantnih institucija**, kao i ključne **neformalne aktere u radnu grupu za izradu zakona**;
- (3) provesti **rane konsultacije o najvažnijim mjerama javne politike** u sklopu izrade obrazloženja i nacrtu zakona.

Glavna preporuka je da se **izrada prijedloga javne politike usko poveže s obaveznim zadatkom izrade obrazloženja pravnog propisa**, čiji elementi (prema Jedinstvenim pravilima i ekvivalentnim propisom u RS-u) *de facto* obuhvataju sve ključne analitičke postupke i konsultacije u sklopu 4. koraka razvoja javnih politika koji preporučuje SIGMA.

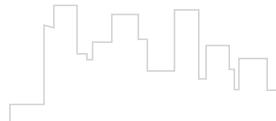
Dokument **analize javne politike je vrlo jednostavno pretociti u obrazloženje propisa**, pri čemu je od koristi sljedeći uporedni pregled obavezognog sadržaja obrazloženja propisa koje predviđaju *Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH* (članovi 58 – 67), odnosno *Pravila Normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa RS-a* (članovi 55 – 62), te relevantni sadržaji u sklopu izrade prijedloga javne politike.

Dodatno treba uzeti u obzir i *Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa*, koja je 7.6. 2006. donijelo Vijeće ministara BiH, a koja obavezuju ministarstva i druge institucije na državnom nivou, kao i pravila za konsultacije pojedinih institucija na različitim nivoima vlasti.





Obavezni sadržaj obrazloženja propisa	Relevantni sadržaj analize javne politike
Ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa <i>Jedinstvena pravila, l. 61</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, l. 55</i>	<ul style="list-style-type: none"> analiza i navođenje ustavnih odredbi, drugih relevantnih zakona i međunarodnih obaveza koje utječu na donošenje, ciljeve i sadržaj javne politike principi i vrijednosti na kojima se zasniva javna politika prioriteti za osiguranje koherentnosti javne politike (usklađenost s drugim propisima)
Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane javne politike <i>Jedinstvena pravila, l. 62</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, l. 57, 60</i>	<ul style="list-style-type: none"> analiza problema koji zahtijeva djelovanje vladinih institucija svrha, vrijednosti i specifični ciljevi javne politike opis i procjena dosadašnjih postignuća i problema u provedbi srodne javne politike i prethodnih propisa funkcija i ciljevi propisa kao centralnog instrumenta javne politike sažetak analize učinaka opcija, uključujući i opciju da se problematika (dodatako) ne regulira te opciju samoregulacije (korištenja tržišnih mehanizama), s obrazloženjem zašto su rješenja koje nudi propis optimalna u odnosu na druge opcije procjena očekivanih dobiti od provedbe propisa, s obzirom na procjenu kapaciteta institucija zaduženih za implementaciju (sažetak analize izvedivosti)
Usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom <i>Jedinstvena pravila, l. 62</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, l. 57</i>	<ul style="list-style-type: none"> komparativna analiza predloženih mjera javne politike i relevantnih propisa i specifičnih odredbi EU te usvojenih rješenja nekoliko država koje su donijele ekvivalentne javne politike u kontekstu evropskih integracija obrazloženje potreba za vremenskim odgodama primjene (prijelaznim odredbama) ili dodatnim instrumentima za potpuno usklađivanje s pravnim naslijedjem EU (npr. putem pravilnika, investicijskih ulaganja ili dodatnih aktivnosti podizanja institucionalnih kapaciteta) pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijedjem EU
Provjera provođenja propisa/javne politike <i>Jedinstvena pravila, l. 62</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, čl. 59</i>	<ul style="list-style-type: none"> predloženi institucionalni okvir za provedbu mjera javne politike mjere i akcije koje treba definirati operativnim planom, uključujući i mehanizme praćenja provedbe, nadležnosti institucija i rokove za provođenje i izvještavanje o provedbi
Procjena finansijskih sredstava i dobiti <i>Jedinstvena pravila, l. 65</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, l. 61</i>	<ul style="list-style-type: none"> Sažetak procjene fiskalnih učinaka propisa u uporedbi s troškovima i dobiti drugih opcija Procjena administrativnih i fiskalnih troškova uvođenja i provođenja propisa (neposrednih, srednjoročnih i dugoročnih) Prikaz mogućih izvora finansiranja troškova uvođenja i provedbe propisa, uključujući i potrebne izvore te dodatna ulaganja i izgradnju administrativnih kapacitete Prema potrebi, sažetak procjene ekonomskih učinaka propisa na relevantne sektore, regije, građane i druge nivoje vlasti Obrazloženje finansijske i administrativne opravdanosti uvođenja propisa
Konsultacije među institucijama <i>Jedinstvena pravila, l. 66 i 75</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike</i> ne navode obavezu konsultiranja.	<ul style="list-style-type: none"> Prikaz provedenih konsultacija – vertikalnih i horizontalnih, s drugim institucijama, zainteresiranom javnošću (koje predstavljaju putem udruženja građana) i međunarodnim institucijama, s obrazloženjem mehanizama koji su korišteni u konsultacijama. Konsultacije se provode u ranoj fazi – tokom izrade nacrta propisa (prednacrt je predmet konsultacija).
Revizije postojećih propisa <i>Jedinstvena pravila, l. 65</i> <i>Pravila normativno-pravne tehnike, l. 62</i>	<ul style="list-style-type: none"> Definirane obaveze izvještavanja o provođenju i učincima propisa, s navedenim institucionalnim nadležnostima. Plan za provođenje sistemskih i periodičnih revizija propisa u definiranim razdobljima.



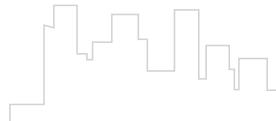
Ono što svakako **treba izbjegći je pisanje nacrta zakona - formuliranje samih odredbi - bez prethodnog osvrta na svrhu samog propisa - postizanja specifičnih ciljeva javne politike.** U tom smislu, prijedlog javne politike, kao i obrazloženje propisa, služe kao orijentir za izradu propisa. Kako bi se izbjegao tradicionalno raširen „normativni optimizam“, odnosno prešutno uvjerenje da samo donošenje propisa može riješiti javni problem, **u formuliranju obaveznih mjera ključno je voditi računa o realnim kapacitetima javne uprave i pravosuđa, ali i društva u cjelini, za primjenu propisa.**

Što se tiče **kvaliteta pravnih propisa**, preporučuje se konsultirati **Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine**, odnosno ekvivalentne dokumente na snazi u RS-u i Brčko distriktu, koja nude niz specifičnih smjernica za **postizanje jasnoće i jednoznačnosti odredbi te njihove usklađenosti s drugim propisima**.

Kako pripremiti jasan i djelotvoran pravni propis?

- **Jezik propisa mora biti jasan svim akterima određene javne politike**, a ne samo stručnjacima i državnim službenicima - zamislite krajnjeg korisnika propisa (poduzetnika, radnika, građanina) i potrudite se da ta osoba, bez posrednika, može razumjeti svaku odredbu propisa. U tom smislu je koristan **popis pojmova koji se koriste u propisu s jednostavno sročenim definicijama**, kao i **što je moguće jednostavniji jezični izrazi i sintaksa**.
- **Naziv propisa treba odražavati suštinu njegove svrhe i glavna područja regulacije**, a ne navoditi baš svaku pojedinačnu mjeru. Ukoliko je naslov sažet i jasan, bit će i pamtljiv.
- Prilikom izrade propisa, treba **odmah predvidjeti funkciju i sadržaj svih s njim povezanih provedbenih akata** te u samom propisu regulirati vremenske rokove i nadležnosti za njihovo donošenje. Naime, **provedbeni akti ne smiju otežati i odgoditi provođenje propisa**, već služe tome da se jasno definiraju specifični provedbeni mehanizmi, norme i procedure.
- **Provedbeni akti nikako ne smiju mijenjati duh zakonskih rješenja**, već im je **svrha da „rasterete“ sam zakon, odnosno centralni propis, od detalja i tehničkih specifikacija**, a koje su podložne češćim promjenama od glavnih odredbi zakona, odnosno centralnog propisa. Time se i sprečavaju učestale zakonske izmjene, koje traju duže od izmjena provedbenih akata u nadležnosti određenog ministarstva.
- Potrebno je **jasno navesti sve obveznike propisa**, odnosno, ukoliko se radi o propisu koji se odnosi na cijele sektore ili, na primjer, ukupni sistem državne uprave, treba jasno definirati eventualne izuzetke.
- Treba **izbjegavati izuzetke i kolizije s odredbama drugih propisa**, posebno kada se radi o sankcijama i rokovima koje treba uskladiti s krovnim zakonima, poput zakona o upravnom i krivičnom postupku. Ukoliko su izuzeci nezaobilazni, treba ih jasno naznačiti s obzirom na referentni propis, kako bi se izbjegle nedoumice u primjeni sankcija o tome koji propis ima prednost.
- U samom propisu **treba definirati institucionalni okvir za provođenje propisa, kao i mehanizam nadzora nad provođenjem** (uključujući i obaveze i obim izvještavanja). Prilikom određivanja nadležnosti za provođenje praćenja i nadzora, efikasnije je proširiti ovlasti već postojećih institucija i sektora, nego uspostaviti nove birokratske strukture.
- Potrebno je **realno procijeniti administrativne i fiskalne kapacitete za provođenje propisa**, kao i postojanje drugih obaveza zbog kojih se propis ne može u cijelosti primijeniti. **Postepeni pristup u uvođenju i provedbi propisa treba jasno definirati u prijelaznim odredbama**.

Izvor: Savjetodavni odbor za reformu zakonodavstva. (2006). Priručnik za izradu pravnih propisa (Tehnički uslovi i stil). Sarajevo:Ministarstvo pravosuđa BiH. dostupno na www.mpr.gov.ba i www.ads.gov.ba/obuke/biblio



3.2. Interne konsultacije između ministarstava i višeg nivoa vlasti (SIGMA korak 5)

S obzirom na to da velika većina javnih politika ulazi u djelokrug različitih ministarstava i drugih vladinih tijela, **konsultacije između vladinih institucija neizostavne su, pa i obavezne u fazi izrade nacrta regulatornih rješenja.** Na primjer, regulacija sigurnosti u cestovnom prometu svakako uključuje resor unutarnjih poslova (direktna regulacija i kontrola ponašanja u prometu), pravosuđa (sankcije), obrazovanja (javne kampanje i edukacija), infrastrukturnih investicija (izgradnja i održavanje cesta), ali i uključivanje nižih nivoa vlasti (sufinansiranje održavanja cesta i obrazovnih aktivnosti). Ministarstvo finansija obavezno je uključeno u procjenu fiskalnih učinaka i planiranje finansijske konstrukcije za provedbu svakog pravnog propisa u sklopu državnog budžeta. Vladin ured za zakonodavstvo zadužen je za provjeru i normativne usklađenosti i preciznosti svakog propisa. Vladin resor zadužen za evropske integracije neizostavan je izvor informacija, ali i koordinator ukupnog procesa harmonizacije domaćeg zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Specijalizirane vladine agencije i instituti također su relevantni za davanje mišljenja o specifičnim aspektima određene javne politike.

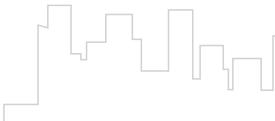
U praksi zabilježenoj u zemljama centralne i istočne Evrope, uključujući i BiH i njene susjede, **veliki je izazov samo formalna, ali ne i suštinska funkcija međuministarskih konsultacija.** Sadašnja praksa vezivanja konsultacija tek uz konačni nacrt propisa, a neposredno prije roka za podnošenje Vladi, negativno utječe na motivaciju službenika za temeljitu analizu i doprinose. Stoga se može očekivati da će do pomaka u kvalitetu međuresorskih konsultacija doći u trenutku kad se fokus prebací s nomotehničkih detalja na suštinska pitanja sadržaja javnih politika, što je moguće jedino ukoliko se s konsultacijama počne već u fazi definiranja opcija javne politike i, u idealnom slučaju, uz osiguranu političku podršku ključnih aktera s vrha političke vlasti. Naime, **djelotvorne međuministarske konsultacije** omogućavaju prepoznavanje specifičnih interesa, prioriteta i neprihvatljivih rješenja za pojedine resore **dovoljno rano da je veliku većinu nesporazuma i razlika moguće razjasniti i premostiti prije nego što prerastu u politička pitanja** na nivou vlade, a posebno uz izloženost javnosti.

U tu svrhu, ključno je postojanje **razvijenih procedura konsultacija između institucija vlasti koje omogućavaju, ukoliko je potrebno, i više ciklusa izjašnjavanja i radnih sastanaka za sve zainteresirane institucije**, pri čemu su na ministarstvu, koje je nositelj izrade određene javne politike ili propisa, sljedeće odgovornosti:

- Odlučivanje **koja će sve ministarstva i druge institucije vlasti biti konsultirani** - uz ona ministarstva koja je obavezno uključiti Poslovnikom vlade, **treba uzeti u obzir i sve druge institucije s relevantnim interesom ili djelokrugom!**
- **Prikupljanje i obrada pristiglih izjašnjavanja i prijedloga te odabir onih koji će se uključiti u nacrt propisa** – radi efikasnosti važno je na nivou ministarstva **odrediti kontakt osobu za koordinaciju i obradu izjašnjavanja** u sklopu izrade određene javne politike ili propisa!
- Sazivanje **konsultativnih sastanaka radi rasprave pristiglih izjašnjavanja** ili posebno važnih ili osjetljivih mjera – posebno su **korisni kraći, fokusirani i dobro pripremljeni sastanci** s ciljem razjašnjenja specifičnih pitanja!
- Priprema **popisa komentara i prijedloga koji nisu usvojeni**, s popratnim obrazloženjima koja se šalju svim uključenim institucijama – **gradite povjerenje i motivaciju kolega iz drugih resora!**

Za kredibilitet ishoda konsultacija, a time i sprečavanje eventualnih kasnijih otpora u prihvatanju rješenja na nivou vlade, izuzetno je važno da **ministarstvo koje je nositelj izrade propisa ima adekvatne kompetencije za obradu svih zaprimljenih izjašnjavanja i davanje jasne i argumentirane povratne informacije** o tome zašto neki prijedlozi drugih ministarstava eventualno nisu usvojeni. Konačno, **efikasne, ali i temeljite konsultacije, moguće su jedino ako je za njih predviđeno dovoljno vremena** u odnosu na rok za finalizaciju nacrta koji treba predociti vladi. Stoga je i **glavna preporuka da se konsultacije s drugim ministarstvima i ostalim tijelima javne uprave organiziraju što ranije**, čak i prije nego što to propisuje Poslovnik Vlade ili drugi referentni akt, **barem u fazi izrade prvog nacrtu pravnog propisa, ali i u sklopu plana konsultacija sa ključnim akterima**, koje počinju već u fazi analize problema i određivanja ciljeva javne politike, **kao što je opisano u poglavju 2.5 ovog priručnika.**





4. Monitoring i evaluacija u procesu javnih politika (SIGMA korak 12)

4.1 Monitoring i evaluacija u procesu javnih politika

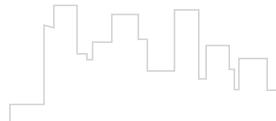
Evaluacija je sistematska procjena *operacije i/ili ishoda* određenog programa ili javne politike, u poređenju sa *nizom eksplicitnih ili implicitnih standarda*, u svrhu doprinosa poboljšanju određenog programa ili javne politike. Dakle, evaluacija je **vrednovanje ili procjena putem istraživanja**.

Radi se, u suštini, o **primijenjenom, multidisciplinarnom društvenom istraživanju**, koje se razlikuje od drugih primijenjenih istraživanja po svojoj funkciji, ali donekle i predmetu. Glavna specifičnost je **svrha** – a to je **vrednovanje, a ne samo razumijevanje** određene pojave. **Predmet istraživanja** ograničen je na **ciljane, namjerne aktivnosti usmjerenе na rješavanje nekog društvenog problema**. Evaluacije se događaju unutar institucionalnog i društvenog konteksta koji se evaluiraju, a dinamika programa i stav provoditelja prema evaluaciji uveliko određuje pristup informacijama te dostignuća i ishode evaluacije. **Primarna primjena evaluacija** je u sklopu **političkog odlučivanja**, čime je i **glavna funkcija** evaluacija da pruži **stručnu podlogu donositeljima odluka**. U tom smislu je i **publika primarno interna**, što je opet značajno razlikuje od drugih društvenih istraživanja. Za razliku od drugih istraživanja, evaluacijski izvještaji su često namijenjeni internoj publici te je često prisutna tenzija oko njihovog objavljivanja i korištenja nalaza od strane drugih istraživača ili institucija. Istraživačima, naviknutim na naučna istraživanja, posebni izazov može predstavljati **imperativ formulacije upotrebljivih i razumljivih preporuka** namijenjenih donositeljima odluka.

Evaluirati se mogu javne politike, programi, projekti, sektori, institucije i organizacije. Ukoliko govorimo o evaluaciji javnih politika, programa i projekata, možemo evaluirati njihov nacrt, provedbu ili učinke (utjecaj na ciljanu grupu). U svim evaluacijama je potrebno jednaku pažnju usmjeriti na odnose, procese i rezultate. Čest je, naime, slučaj da nedostatak formalnih procedura i ustaljenih radnih procesa (npr. komunikacijska procedura) doveđe do poremećaja međuljudskih ili međuinstitucionalnih odnosa (nepravovremen prijenos informacija, prijenos polovičnih informacija neformalnim kanalima), što se onda obavezno reflektira na postizanje očekivanih rezultata. Stoga je odnose, procedure i rezultate neophodno posmatrati kao „spojene posude“ u procesu evaluacije.

U evaluaciji javnih politika, prvi je korak procjena same logike intervencije, odnosno procjena definicije problema i strategije njegovog rješavanja, te koliko je intervencija relevantna s obzirom na širi društveni i politički kontekst, kao i za ciljanu grupu. Zatim se procjenjuje logika provedbe *u odnosu na logiku intervencije*, te u kojoj mjeri je plan provedbe ostvaren. Slijedi procjena ishoda, učinaka i utjecaja javne politike, uključujući i neočekivane pozitivne i negativne ishode, učinke i utjecaj na sam problem, ali i na kapacitete nositelja javne politike. U ocjeni je također važno pokazati omjer između troškova provedbe i učinaka/utjecaja kako bi se dala relevantna ocjena o koristima provedbe u odnosu na direktnе, ali i indirektne troškove koje ona generira. Konačno, potrebno je procijeniti održivost učinaka i utjecaja, kako bismo mogli donijeti relevantnu preporuku o tome da li je javnu politiku potrebno nastaviti finansirati javnim sredstvima, u istom ili modificiranom obliku, ukoliko je problem još uvijek prisutan. Na kraju, uvijek je korisno izvući pouke koje proizilaze iz provedene javne politike za formulaciju i provedbu drugih javnih politika.





U procesu provjere održivosti učinaka i utjecaja važno je, kroz formuliranje prikladnih indikatora, odrediti i utjecaj koji politika ima na ravnopravnost spolova, odnosno da li politika na jednak način utječe na muškarce i žene ili će njeni učinci stvoriti nejednakosti s obzirom na spol. U tom kontekstu, treba odrediti ne samo lako mjerljive pokazatelje (na primjer, broj zaposlenih po spolu) nego i one sofisticirane (na primjer, određivanje kvaliteta i sigurnosti posla te mogućnosti unapređenja s obzirom na spol)⁸.

Uloga evaluacije u procesu razvoja i provedbe javnih politika (odnosno vrednovanje, procjena), te s njom povezan monitoring (praćenje), može se shvatiti na dva načina. U užem smislu, radi se o **završnoj fazi ciklusa razvoja i provedbe javnih politika, u kojem se vrednuju učinci provedbe javne politike i njen širi utjecaj**, te oblikuju prijedlozi za njen nastavak, modifikaciju ili prestanak. Prema širem shvatanju, radi se o specifičnoj grupi istraživačkih postupaka koji čine sastavnu dimenziju **cjelokupnog procesa razvoja i provedbe javnih politika**, od definiranja problema na koji se želi utjecati, preko osmišljavanja, poređenja i procjene opcija za rješenje problema, dizajniranja određene javne politike, njene provedbe i modifikacije.

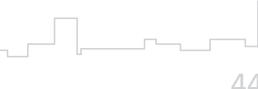
U fazi razrade javne politike, u predviđene propise se ugrađuju mjerila za praćenje efikasnosti njene provedbe, kao i njenih rezultata (učinaka) u odnosu na ciljeve. Mjerila za praćenje učinka odražavaju očekivanu **postepenos** promjena, npr. broj izrečenih kazni za prometne prekršaje tokom prve godine provedbe, pa onda tokom druge godine, tj. u jasno određenim razdobljima. Što se tiče mjerila za praćenje provedbe, javna politika idealno sadrži provedbeni plan, s jasno definiranim aktivnostima i institucionalnim nositeljima. Primjer jednog takvog kompleksnog dokumenta, s jasno definiranim mjerilima provedbe, je Plan provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

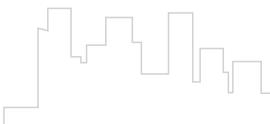
Praćenje provedbe (monitoring ili formativna evaluacija) - tokom provedbe, a u odnosu na unaprijed određene standarde i mjerila, prati se provedba određene javne politike kao i napredak u ostvarenju ciljeva javne politike. Pritom je važno **ne ignorirati neočekivane učinke te utjecaj vanjskih faktora**, koji tokom provedbe mogu utjecati na manje modifikacije ili pojasniti zašto provedba odstupa od plana. Što su **unaprijed jasnije određene nadležnosti za praćenje, metode, vremenski okviri te pokazatelji, praćenje je efikasnije i korisnije** za samu provedbu javne politike. Isto tako, **podaci koji se prikupljaju tokom praćenja pomažu u dijalogu s javnosti**, naročito u slučajevima otpora samoj javnoj politici ili zabrinutosti oko njenih rezultata, koji u kraćem roku često ostaju nevidljivi javnosti. Postojanje **mjerila uspješnosti provedbe i učinaka javne politike pomažu u zagovaranju njene relevantnosti** te osiguravaju kvalitetnu, argumentiranu raspravu s njenim protivnicima.

U idealnom slučaju, naročito kada se radi o dugoročnim javnim politikama ili o kompleksnim javnim politikama u više faza, provodi se **srednjoročna evaluacija**, koja razmatra sva tri ključna aspekte javne politike: relevantnost ciljeva i logike programa s obzirom na ciljeve, efektivnost, odnosno nivo ostvarenosti ciljeva kroz analizu učinaka i utjecaja, te efikasnost, odnosno omjer/odnos između utrošenih resursa i rezultata te ostvarenost provedbenog plana.

Ex post evaluacija (procjena učinaka i utjecaja ili sumativna evaluacija) - kada se radi o dugoročnim javnim politikama, teško je odrediti trenutak kada se određena javna politika može završno evaluirati. Ipak, **svaka javna politika prolazi kroz određene cikluse, čiji se ukupni učinak može vrednovati**. Kad govorimo o završnom vrednovanju, u praksi govorimo o višegodišnjim razdobljima, s tim da bi se optimalno trebali vrednovati dugoročniji, desetogodišnji učinci određenih javnih politika. Završno vrednovanje se naziva i *ex post evaluacija*, naročito u terminologiji EU, a ima različite moguće primjene, od redefiniranja problema i modifikacije postojeće javne politike, preko utjecaja na osmišljavanje drugih javnih politika, institucionalne reforme ili utjecaja na širi politički program, pa do izvještavanja javnosti o rezultatima vlade.

⁸ Za detaljniji uvid u metodologiju izrade procjene socijalnog učinka politika vidi Toritsyn, Arkadi (2009) Ex-ante policy impact assessment vis-à-vis vulnerable groups in South Eastern Europe: Guide for Practitioners. UNDP, Europe and the CIS Bratislava Regional Centre. Dostupno na <http://europeandcis.undp.org/poverty/show/8FB213C5-F203-1EE9-BF16ECFB36CC594C>





4.2 Preduvjeti uspješne evaluacije

Najprimjenjivije su one evaluacije koje se **odvijaju kao sistematična i institucionalizirana aktivnost unutar tijela nadležnog za provedbu javne politike i odgovornog za njene rezultate.**

U takvim sistemima, evaluacija predstavlja **integralni dio** upravljanja programom, s osiguranim **dovoljnim resursima** (osoblje, finansije, vrijeme, znanje) za njenu provedbu. Sama evaluacija zasniva se na **standardima kvaliteta** (relevantnost, jasnoća ciljeva, kriterija i metodologije, dostupnost informacija, interesi sudionika, sistematičnost, dokumentiranost, pouzdanost, transparentnost), dok evaluatori imaju **legitimitet**, a njihovi nalazi **kredibilitet**. Da bi bila svrshodna, evaluacija mora biti **pravovremena** u odnosu na potrebe donositelja odluka, a njene **preporuke** moraju biti **izvedive** s obzirom na politički i institucionalni kontekst. Konačno, rezultati evaluacije trebaju biti **dostupni donositeljima i provoditeljima javnih politika** (a optimalno i javnosti).

Sistematično praćenje i vrednovanje javnih politika na više nivoa provedbe podrazumijeva:

- definirane **pokazatelje uspješnosti** u odnosu na **prioritete vlade i osnovne sektorske strategije**
- definirane **pokazatelje provedbe** u odnosu na **godišnje planove** vlade, resora ili specifičnih inicijativa (npr. godišnji plan harmonizacije s *acquis*-om)
- **praćenje provedbe** određenih **propisa i redovno izvještavanje od strane nadležnog ministarstva**
- periodičnu **procjenu kvaliteta provedbe i učinaka specifičnih propisa**
- periodičnu **procjenu učinaka jedne grupe mjera**, akcionog plana, programa ili javne politike
- detaljno **praćenje i procjenu učinaka pilot projekata** i projekata finansiranih iz posebnih fondova.

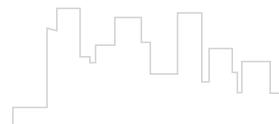
S obzirom na to da su **ministarstva zadužena za provedbu javnih politika, njihova odgovornost je primarna i za planiranje i koordinaciju sistematičnog praćenja i procjene implementacije javnih politika te pojedinačnih pravnih propisa u njihovoj nadležnosti**. Prilikom planiranja mehanizama praćenja i procjene učinaka javne politike, **važno je identificirati sve aktere koji obavezno trebaju učestvovati u praćenju**, na osnovu njihovih zadataka i nadležnosti za provođenje javne politike, kao i institucionalne pozicije u odnosu na izvršnu vlast. Zadaci saradničkih institucija i organizacija mogu se razlikovati – od prikupljanja i dostave podataka, preko koordinacije i pripreme izvještaja, do provođenja nadzora nad izvršnim tijelima, pa i putem ugovaranja nezavisnih vanjskih procjena učinaka.

Zboga toga obratite pažnju i **odredite specifične zadatke praćenja i sudjelovanja u procjeni učinaka koje mogu imati sljedeće institucije:**

- Nadležno ministarstvo (nositelj javne politike – koordinacija, priprema izvještaja)
- Sunositelji, prema nadležnosti za provedbu javne politike ili propisa
- Specijalizirana radna tijela na nivou ministarstva ili vlade
- Ministarstvo finansija (veza s budžetskim procesom!)
- Inspektorati
- Vlada (i komisije)
- Parlament (odbori!)
- Institucija ombudsmana
- Uredi za reviziju
- Specijalizirane agencije
- Sudska vlast

Uz formalne aktere javnih politika, **u praćenju učestvuju i neformalni akteri zainteresirani za učinke pojedine javne politike**, poput sindikata i poslodavaca, kada se radi o politici zapošljavanja, ili niza nevladinih organizacija, na primjer, onih za zaštitu ljudskih prava koji prate javnu politiku prema nacionalnim manjinama ili ravnopravnosti spolova. Upravo je **nezavisno praćenje i osnova njihovog javnog zagovaranja promjene određene javne politike ili veće efikasnosti državnih institucija**.





4.3 Evaluacijski postupak

Kako bi se evaluacija kvalitetno provela, na samom početku provedbe evaluacije potrebno je odgovoriti na nekoliko ključnih pitanja:

1. Šta je **specifična svrha** evaluacije?
2. Ko je sve **ciljana publika**?
3. Koji su **najvažniji evaluacijski kriteriji** s obzirom na svrhu evaluacije?
4. Na koja **glavna pitanja** treba odgovoriti evaluaciju?
5. Postoje li **indikatori**, treba li ih i kako odrediti?
6. Koje je **informacije** potrebno prikupiti?
7. Iz kojih **izvora** treba prikupiti informacije i jesu li ti izvori dostupni?
8. Kojim **metodama** treba skupiti informacije s obzirom na vremenski okvir, dostupna znanja i resurse?
9. Ko će i zašto biti **uključen u interpretaciju** podataka?
10. Koji je **format prezentacije** nalaza ciljanoj publici najprikladniji?

Važno je zapamtitи da se **na osnovu kriterija i ključnih evaluacijskih pitanja određuju indikatori te potpitana**. Tek se tada određuje koji su izvori **informacija ključni** za prikupljanje željenih odgovora, a **tek onda se određuje koju su metode optimalne** u odnosu na izvore informacije te dostupne resurse (vrijeme, znanje, ljudstvo, novac i oprema). Prilikom analize, koriste se **kriteriji i standardne vrijednosti** (tzv. *benchmarking* u kontekstu EU integracija) za poređenja i izvođenje ocjena.

Na nivou EU, ključni **evaluacijski kriteriji usko su povezani s načelima dobrog upravljanja (good governance)** i standardno su prisutni u procjenama uspješnosti projekata koji se finansiraju iz EU fondova. Kriteriji slijede logiku intervencije, od procjene ostvarenosti svrhe i ciljeva, preko procjene uspješnosti same provedbe, do procjene održivosti rezultata:

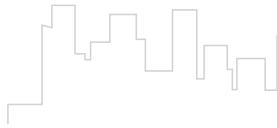
- **Relevantnost** – primjerenošć intervencije s obzirom na problem i kontekst (posebno primjerenošć ciljeva i logike intervencije)
- **Koherentnost (unutarnja i vanjska)** – usklađenost različitih ciljeva intervencije, usklađenost intervencije s drugim relevantnim javnim politikama
- **Efikasnost/ekonomičnost/učinkovitost** – omjer koristi i troškova, odnosno mjera u kojoj su ostvareni ishodi, rezultati i utjecaj s obzirom na razumne troškove provedbe
- **Efektivnost/djelotvornost** – nivo ostvarenosti očekivanih učinaka, odnosno ciljeva
- **Održivost** – potencijal dugoročnog pozitivnog utjecaja intervencije i kapaciteti različitih aktera za daljnji nastavak provedbe intervencije, ukoliko je ona dalje potrebna
- **Utjecaj** – promjena u širem okruženju i u dužem vremenskom razdoblju uslijed ukupnih učinaka intervencije.

Treba zapamtitи, međutim, da se **relativna važnost svakog od ovih kriterija razlikuje u svakom stvarnom slučaju evaluacije** neke javne politike ili učinaka propisa, i to ovisno o:

- specifičnoj svrsi evaluacije
- sadržaju i ciljevima javne politike koja se evaluira
- dostupnosti podataka
- raspoloživim resursima – vrijeme, novac, stručnjaci
- političkim interesima naručitelja
- interesima ciljane publike

Kada smo odredili evaluacijske kriterije, za svaki od njih potrebno je odrediti indikatore, koji će nam ukazivati na ostvarenje nekog kriterija. Pritom treba imati na umu da je za svaki od kriterija potrebno odrediti **nekoliko kvalitativnih i nekoliko kvantitativnih indikatora**. Naime, da bismo mogli tvrditi da je neki kriterij ispunjen ili nije ispunjen, potvrdu moramo dobiti iz nekoliko izvora, s obzirom na to da oslanjanje samo na jedan indikator može navesti na netačan zaključak.

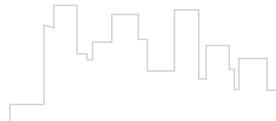




Indikatore uspješnosti u idealnoj situaciji potrebno je ugraditi u samu javnu politiku, budući da manjak unaprijed definiranih indikatora stvara probleme u prikupljanju relevantnih podataka tokom provedbe javne politike, što dovodi do dodatnih troškova i propusta prilikom evaluacije. Također je važno **voditi računa o činjenici da prikupljanje i obrada velikog broja kvantitativnih podataka odvlači pažnju od istaknutog znanja** koje posjeduju provoditelji i korisnici javne politike, kao i od kvalitativnih analiza, poput institucionalne analize, dok vrijeme provedeno u njihovom prikupljanju i obradi smanjuje prilike za raspravu o samoj javnoj politici. Upravo iz tog razloga važna je balansirana kombinacija kvalitativnih i kvantitativnih indikatora.

Moguće greške u praćenju provedbe i učinaka javnih politika – izbjegnite ih dobrim planiranjem!

- Ad-hoc definiranje indikatora koji se ne zasnivaju na postojećim analizama
- Izostanak glavnih pokazatelja uspješnosti u odnosu na ciljeve javne politike/propisa!
- Odabir kvantitativnih podataka koji nisu uporedivi
- Neprilagođenost obrazaca za prikupljanje podataka pokazateljima i ciljevima propisa ili javne politike
- Nekorištenje postojećih izvještaja i podataka
- Nedovoljno korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije
- Nejasne nadležnosti za praćenje
- Nerealno planiranje ljudskih i finansijskih resursa i potrebnog vremena
- Upućivanje upita za podatke drugim tijelima, koji su već negdje prikupljeni
- Nejasna ili prekasna raspodjela zadataka za izradu izvještaja
- Preopširni izvještaji koje donositelji odluka nemaju vremena čitati - izostanak sažetka!
- Izostanak analitičkih zaključaka i prijedloga za unapređenje provedbe.



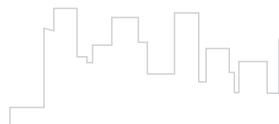
4.4 Planiranje praćenja i procjene učinaka u fazi izrade propisa

Integriranje monitoringa (praćenja provedbe) i evaluacije **već u prijedloge zakona značajno povećava šanse za efikasnu provedbu mjera javnih politika.** To je posebno važno u svjetlu **prepoznate slabosti evaluacije javnih politika u Bosni i Hercegovini** i drugim zemljama okruženja, prema nalazima periodičnih analiza SIGMA programa. Uključivanje praćenja i procjene učinaka u obavezno **postupanje** nadležnih institucija, a naročito redovno izvještavanje ne samo o poduzetim mjerama već i o njihovim rezultatima te prepoznatim izazovima u provedbi, dugoročno može značajno utjecati na razvoj kulture učenja i odgovornosti za postignuća u javnoj upravi te izvršne vlasti općenito.

Slijede glavni savjeti za planiranje praćenja i procjene učinaka u fazi izrade nacrta pravnih propisa:

- u tekstu propisa definirati **institucionalni okvir** za provedbu propisa sa **specificiranim nadležnostima i ovlastima za praćenje i nadzor;**
- specificirati izvještavanje - **ritam, nadležnost, obim, instancu kojoj se podnosi izvještaj;**
- specificirati **obavezu procjene učinka i revizije javne politike/propisa** u određenom periodu;
- predvidjeti donošenje **specifičnih provedbenih akata za praćenje i procjenu (smjernice, upute, kodeks, pravilnik);**
- **razraditi nadležnosti za praćenje** u sklopu organizacijske strukture i sistematizacije institucije zadužene za provođenje propisa;
- predvidjeti **donošenje provedbenih planova s parametrima praćenja;**
- predvidjeti i osigurati **adekvatne resurse za praćenje i procjenu** - finansijska sredstva, administrativnu strukturu i ljudske resurse.

Praćenje i procjena učinka javnih politika najviše ovisi o tome **da li javna uprava ima primjerene stručne, koordinacijske i informacijske kapacitete**, što, međutim, nadalje uveliko ovisi o tome da li donositelji odluka i predlagači javnih politika prepoznaju važnost znanja kao glavne poluge uspješnog upravljanja javnim politikama te osiguranja podrške građana za budžetske prioritete. **Ne prepustite znanje slučaju, ono je previše dragocjeno – zbog toga isplanirajte praćenje i procjenu paralelno sa pripremom pravnih propisa i pratećih finansijskih projekcija!** Vodič za planiranje monitoringa i evaluacije u fazi izrade propisa nalazi se u prilogu Priručnika.



Literatura:

Colebatch, Hal K. (2004.), Policy, Politička misao, Zagreb

European Commission, (2009), Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92.
http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

Fazi, Elodie i Jeremy Smith, (2008), Civilni dijalog Zagreb

Ured za udruge Vlade RH (naziv izvornika: Civil dialogue: making it work better).
[http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/Civilni%20dijalog\(4\).pdf](http://www.uzuvrh.hr/UserFiles/Civilni%20dijalog(4).pdf)

Grdešić, Ivan, (2006.), Osnove analize javnih politika, Zagreb, Fakultet političkih znanosti

Howlett, Michael i M. Ramesh, (1995.), Studying Public Policy, Policy Cycles and Policy Subsystems, Toronto, New York, Oxford, Oxford University Press

Kirkpatrick, Colin i Clive George, (2008.), Priručnik o procjeni učinka, Detaljan vodič za državne službenike i sudionike iz poslovnog sektora i civilnog društva. Zagreb,
Pohl Consulting&Associates, Publikacija nastala u sklopu projekta Bizimpact, koji finansira EU
www.bizimpact.hr

OECD (autor: Anton-Jan Klasinc), (2004.), Građani kao partneri - informiranje, konsultiranje i participiranje javnosti u kreiranju provedbene politike, Zagreb,Oksimoron
(naslov izvornika: Citizens as partners - information, consultation and public participation in policy-making, 2001.)
<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/4201141E.PDF>

OECD/SIGMA (2007.), „The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation”, SIGMA paper No. 39
[http://www.oils.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/\\$FILE/JT03224116.PDF](http://www.oils.oecd.org/olis/2007doc.nsf/LinkTo/NT00000D3E/$FILE/JT03224116.PDF)

Prijevod na jezike u BiH dostupan putem UNDP-a BiH: "Uloga ministarstava u sistemu javnih politika: razvoj, praćenje i procjena javnih politika", Dokument SIGME br. 39

Savjetodavni odbor za reformu zakonodavstva, (2006.), Priručnik za izradu pravnih propisa (Tehnički uslovi i stil, Sarajevo, Ministarstvo pravosuđa BiH, dostupno na www.mpr.gov.ba i www.ads.gov.ba/obuke/biblio)

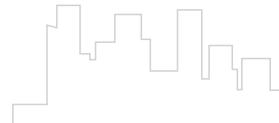
Schmeer, Kammi. 1999, "Stakeholder Analysis Guidelines",
u: Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform, Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.
http://www.healthsystems2020.org/files/1005_file_lacpolicytoolkitforHSR_EN2.pdf

Toritsyn, Arkadi, (2009.), Ex-ante policy impact assessment vis-á-vis vulnerable groups in South Eastern Europe: Guide for Practitioners, Bratislava, UNDP, Europe and the CIS Bratislava Regional Centre

Weiss, Carol H. (1998.), Evaluation, Second Edition, Upper Saddle River, NJ, USA:Prentice Hall

Young Eóin i Lisa Quinn (2002/2007.), Pisanje djelotvornih prijedloga javnih politika, Vodič za policy savjetnike u zemljama centralne i istočne Evrope, Zagreb: DIM - Udruga za građansko obrazovanje i društveni razvoj





Prilog 1

Obrazac za izradu analitičke podloge za donošenje propisa

NASLOV: (ANALITIČKA PODLOGA ZA DONOŠENJE PROPISA)

NOSITELJ: (Ministarstvo)

ČLANOVI RADNE GRUPE:

MENTORSKA PODRŠKA:

DATUM:

A. Definicija problema / predmeta akta

A1. Šta je osnovni razlog uvođenja akta i na koja područja ili društvene grupe on direktno utječe?

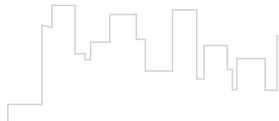
Navesti probleme koji se nastoje riješiti ili čije se pojavljivanje nastoji sprječiti aktom. Potrebno je objasniti navedene probleme te ih, što je konkretnije moguće, opisati. Ukoliko više faktora uzrokuje problem ili ako oni utječu na različite načine, navedite pojedinačno za svaki od faktora kako djeluje i kakvog je intenziteta. Usredotočite se na srž uzroka problema, a ne samo na njegove simptome. Također, navedite na koja područja (npr. privredu ili određene društvene grupe) problem direktno utječe. Identifikacija samog problema, i uzročnih veza između njegovih razloga i posljedica, potrebna je za pronalaženje mogućih rješenja i odbacivanje onih koja, s obzirom na prirodu problema, nisu prikladna.

A2. Zašto je potrebno donošenje novog akta ili izmjene postojećeg, i u kojoj mjeri se očekuje da će novi akt riješiti postojeći problem?

Navedite razloge kojima opravdavate potrebu donošenja novog akta, odnosno razloge zbog kojih je potrebno izmijeniti postojeći akt koji regulira predmetnu oblast. Prilikom davanja ocjene postojećeg zakonodavnog okvira potrebno je obratiti pažnju i na djelovanje akta u praksi, tj. njegovu primjenu, te u slučaju njegove neefikasnosti navesti razloge takvog stanja. Također je potrebno navestiti da li se očekuje da će novim aktom postojeći problem biti riješen u cijelosti ili djelimično. Ako se očekuje samo djelimično rješenje problema, navedite u čemu se ono sastoji. Također, opišite moguće posljedice ukoliko se ne poduzme bilo kakva promjena.

A3. Koja je pravna osnova za donošenje akta?





B. Ciljevi

Navedite, što je preciznije moguće, cilj uvođenja novog ili izmjene postojećeg akta. Određivanjem glavnog cilja uvođenja akta i njegovih očekivanih utjecaja, želi se odgovoriti na pitanje šta data nadležnost konkretno tim aktom želi postići. Istovremeno se nastoji pomoći u pronalaženju načina i odabiru najboljeg mogućeg rješenja za postizanje zacrtanog cilja. Prilikom ocjene očekivanih utjecaja, izrazite cilj u smislu koristi koje se očekuju od uvođenja akta.

Navesti usklađenost akta sa drugim relevantnim aktima, strateškim dokumentima, zakonskim i podzakonskim aktima, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, zakonodavstvom EU (acquis communautaire) i dr. međunarodnim sporazumima.

C. Ključni akteri

Koja tijela je potrebno konsultirati u toku izrade akta? Na koji način i u kojoj fazi izrade? Ukratko opišite glavne konsultativne aktivnosti i naznačite kako su konsultacije utjecale na razvoj teza, odnosno razvoj akta po svim fazama njegove izrade, te na konačni sadržaj teza, odnosno konačni sadržaj akta. Ukoliko je izrađena mapa i analiza aktera, navedite je kao prilog.

D. Prijedlozi mjera

Moguće mjere (opcije) za ostvarenje cilja, odnosno rješenje određenog problema potrebo je razmotriti u najranijoj fazi pripreme akta, po mogućnosti već prilikom izrade teza. Predstavite sve opcije koje su razmotrene, ali odbačene prije obavljanja potpune procjene (prateći pitanja po drugom upitniku) te izložite zašto su odbačene. Obično je moguće eliminirati neke predložene mjere preliminarnom procjenom, ostavljajući tako izvodiv broj alternativa za analizu.

Prilikom odabira potencijalnih mjer u obzir treba uzeti one koje su primjenjive i najrealnije, što znači da pažnja treba biti usmjerena na sam problem i efikasnost pri postizanju zadanog cilja. Sažeto opišite očekivane učinke mjeru koje ste uz rješenje, sadržano u prednacrtu akta, ocijenili relevantnim. Optimalno je da ste odabrali 3 različite opcije, uključujući i status quo.

D1. Komparativna rješenja

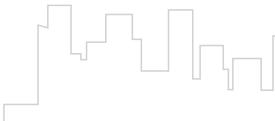
Izložite u kratkim crtama odgovarajuća zakonodavna rješenja najmanje 2 susjedne zemlje (Slovenija, Hrvatska, Makedonija ili Srbija i Crna Gora) i/ili najmanje 2 zemlje Evropske unije (u prvom redu zemlje sa složenim unutarnjim uređenjem kao npr. Njemačka, Belgija, Austrija, Italija, Španija itd.) a koja su vam eventualno poslužila kao model za odabir odgovarajućeg rješenja. Koristite se tablarnim prikazom zbog jednostavnosti i jasnoće uporednog prikaza.

D2. Ekonomski, socijalni i ekološki utjecaji predloženih mjera

U tabeli koja je priložena uz ovaj upitnik napravite procjenu utjecaja predloženih mjera (po onim pitanjima koji se ocijene relevantnim za akt koji se izrađuje), i to:

- „ekonomski utjecaji“: makroekonomski i mikroekonomski učinci, pogotovo u smislu privrednog rasta i konkurentnosti, utjecaji na tehnološki razvoj i inovacije, promjene u domaćim i stranim ulaganjima, dodatni direktni ili indirektni troškovi za poslovni sektor, utjecaji na povećanje ili sniženje potrošačkih cijena itd.;
- „socijalni utjecaji“: utjecaji na radne odnose i subjekte u tim odnosima, ljudska prava, zaposlenost, ravnopravnost spolova, zdravstvo, socijalna sigurnost, potrošačka prava, siromaštvo, obrazovanje, kultura, distribucijski utjecaji na dohodak pojedinih sektora, grupa potrošača ili radnika i sl.;
- „utjecaji na zaštitu okoliša“: klimatske promjene, zagađenje zraka, vode i zemlje, utjecaj na floru i faunu, utjecaj na obnovljive ili neobnovljive prirodne resurse (npr. vode, šume, rude, minerali i sl.) i sl.;





D.3. Procjena ostalih utjecaja i druge informacije

Ukoliko se uvođenjem novog akta utječe na odnose sa drugim državama, opišite te utjecaje bilo da se radi o utjecajima pozitivnog ili negativnog karaktera. Također, predvidite vremenski okvir trajanja utjecaja, tj. da li su oni kratkoročni, srednjoročni ili dugoročni.

Navedite naziv stručnog nositelja izrade studija, analize rizika ili osjetljivosti, podatke koji su korišteni, vremenski period u kojem su izrađene te detaljno opišite rezultate dobivene na taj način. U slučaju da se radi o izmenama i dopunama, odnosno o izradi novog akta kojim se u cijelosti zamjenjuje postojeća regulativa u određenom području, navedite da li su za izradu prethodnog akta izrađene navedene studije ili analize?

D.4. Fiskalna procjena mjera

Sažmite glavne rezultate provedbe komparativne procjene fiskalnih učinaka, s naglaskom na očekivanu strukturu troškova, opterećenja na budžet, mogućnosti finansiranja iz drugih izvora (javnih budžeta i namjenskih fondova), s obzirom na očekivane troškove zaposlenih, redovne troškove provedbe i dodatne troškove (investicije u infrastrukturu itd.). Naglasite da li se u višegodišnjem periodu provedbe (minimalno tri godine) očekuje stalnost, pad ili rast pojedinih troškova, kao i promjene u strukturi izvora finansiranja.

D. 5. Obrazloženje odabrane opcije i mjera

Navedite kriterije koje ste koristili za odabir određene opcije (grupe mjera) te obrazložite opciju koju ste odabrali kao najpovoljniju, s obzirom na procjenu ekonomskih, socijalnih, ekoloških i fiskalnih učinaka. Navedite i koji su akteri sudjelovali u odabiru opcije.

E. Izrada plana provedbe akta

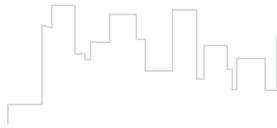
Navedite tijelo (ili tijela) koje će biti odgovorno za provedbu akta i na koji način će ga provoditi. Ukratko opišite organizacionu strukturu tog tijela u skladu sa njegovim pravilnikom o unutarnjoj organizaciji, broj osoblja i njihove kvalifikacije te strukturu rukovodstva institucije ili tijela odgovornih za provedbu akta. Također, procijenite da li postoji potreba za obukom osoblja uključenog u provedbu akta i izložite ukratko plan takve obuke. Procijenite troškove provedbe akta uzimajući u obzir da li tijelo zaduženo za njegovu provedbu ima na raspolaganju dovoljno stručnjaka i sredstava. Na osnovu prethodnog, utvrdite da li postoje faktori koji bi mogli otežati provedbu akta, te navedite u kojoj mjeri.

Navedite da li je potrebno da ostali nivoi vlasti u RS ili BiH donesu svoje propise u predmetnoj oblasti, usklade svoju postojeću legislativu, ili pojedine odredbe, sa novim aktom i u kom roku, te da li su oni već upoznati sa tom potrebom. Ovo je neophodno kako bi se utvrdilo da li će akt, poslije usvajanja, odmah stupiti na snagu i početi se primjenjivati, ili je potrebna određena vremenska distanca između dana stupanja na snagu akta i početka njegove primjene, ili primjene njegovih pojedinih odredbi, kako bi ostali nivoi vlasti u BiH blagovremeno donijeli svoje propise, odnosno izvršile neophodno usklađivanje.

Navedite da li je predviđeno donošenje podzakonskih/provedbenih propisa za provedbu akta. Ako da, koji su to akti, koje zadužen za njihovu pripremu i u kom roku?

Obrazložite na koji način namjeravate izložiti komunikacijsku strategiju i plan obrazloženja novog akta i njegovih specifičnih zahtjeva prema građanstvu, nevladinim organizacijama, industriji, poslovnom sektoru itd., kako bi oni mogli ispuniti minimalne uslove u pogledu njihovog provođenja i poštivanja (npr. putem interneta, intervjuja na radiju, televiziji ili novinama, putem seminara itd.).





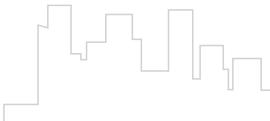
F. Praćenje (nadzor) i procjena

Navedite na koji će se način nadgledati provedba akta i ko će biti za to zadužen. Da li su u slučaju nepoštivanja akta predviđene sankcije i kakve su one prirode?

Ukoliko je predviđena procjena/analiza utjecaja primjene akta nakon njegovog stupanja na snagu, navedite ko će biti zadužen za izradu takve procjene/analize, koja je njena svrha i u kojem je periodu nakon stupanja na snagu akta potrebno izraditi procjenu/analizu.

Izrada procjene/analize utjecaja primjene akta nakon stupanja na snagu, u zemljama EU poznatija je pod nazivom „ex-post“ procjena/analiza. Imajte na umu da „ex-post“ procjena/analiza nije isto što i nadgledanje primjene akta. U poređenju sa nadgledanjem primjene akta, „ex-post“procjena/analiza je kritički i objektivan osvrt na akt i ocjena uspješnosti realizacije zadanog cilja, dok je nadgledanje primjene sredstvo rutinirane provjere progresu s obzirom na plan i resurse.





Prilog 2

Vodič za procjenu učinaka opcija javne politike

U skladu s preporukom Priručnika o procjeni učinaka opcija Evropske komisije, ovi analitički postupci objedinjeni su u sljedeća tri koraka, koji vas usmjeravaju ka efikasnosti analize, time što se detaljna procjena provodi samo s obzirom na najznačajnije očekivane učinke.

Dodatni izvor informacija:

European Commission. (2009), *Impact Assessment Guidelines*. SEC (2009) 92.
http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

Korak 1. Identifikacija potencijalnih učinaka svake opcije

A. Na zajedničkom sastanku, bujicom ideja navedite ekonomске, socijalne i okolišne učinke svake opcije, koji vam se čine relevantnim te ih zapišite:

Opcija 1

Ekonomski učinci	Socijalni učinci	Okolišni učinci

Opcija 2

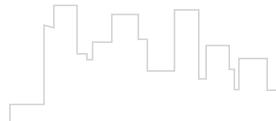
Ekonomski učinci	Socijalni učinci	Okolišni učinci

Opcija 3

Ekonomski učinci	Socijalni učinci	Okolišni učinci

B. Uz pomoć **Matrice za procjenu učinaka** (Excel format), koja se zasniva na EC IA Guidelines 2005 (str 29-32), **identificirajte specifične ekonomске, okolišne i socijalne učinke svake opcije** razvoja javne politike (Opcija 1, Opcija 2 i Opcija 3), tako što ćete **provjeriti da li su pojedini predloženi učinci uopće relevantni** (one koji su relevantni označite sa 1). Pritom vam je početna smjernica lista učinaka koju ste generirali zajedničkom bujicom ideja (aktivnost A).





Korak 2. Kvalitativna procjena i odabir najznačajnijih učinaka

A. U istoj matrici, uz pomoć Excel naredbe, sortirajte samo relevantne učinke te za svakog procijenite **opseg učinaka**, na skali gdje 3 znači veliki učinak, 2 – srednji učinak i 1- mali učinak.

Odredite i u sljedećoj rubrici označite da li je **učinak pretežno pozitivan ili negativan**.

Predlaže se da ovaj dio analize odrade pojedinci ili parovi, prema stručnosti (samostalni zadatak).

B. Na zajedničkom sastanku, **odaberite one učinke koje smatrate najznačajnijim** (ocjena 3 ili 2) te sortirajte tabele u Matrici za procjenu učinaka tako da su samo oni vidljivi za daljnju analizu.

Korak 3. Dubinska analiza i procjena najznačajnijih učinaka

A. Uz pomoć **Matrice za procjenu učinaka**, provedite **analizu odabranih najznačajnijih učinaka**.

- Prvo identificirajte dostupne sekundarne izvore informacija (izvještaje, studije) i eventualno potrebne konsultacije s akterima.
- Na osnovu tih izvora, ukratko prikažite glavne dostupne kvantitativne i opisne (kvalitativne) pokazatelje, moguće projekcije određenog učinka, u skladu s ključnim pitanjem za procjenu.
- U zadnjoj rubrici interpretirajte te podatke, u skladu s pitanjem, i donesite opisnu procjenu o tome koliko je određeni učinak značajan te kakva je njegova priroda.

B. Na kraju, provedite **komparativnu fiskalnu procjenu svake opcije**, za što je također u Matrici priložen obrazac.

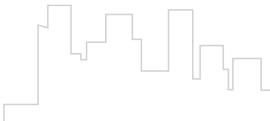
Zaključak: Komparativni prikaz nalaza procjene učinaka opcija

Na osnovu provedene procjene učinaka i podataka prikupljenih u matrici za procjenu učinaka, u tekstualnom obliku sažmite najznačajnije učinke svake opcije, uz pomoć sljedećih pitanja:

1. Koje su moguće i najznačajnije **dobiti i štete svake opcije** u odnosu na ekonomski razvoj, društveni razvoj, socijalni status različitih društvenih grupa te okoliš?
2. Koji su **očekivani rizici i problemi u političkoj prihvatljivosti svake opcije**?
3. Koji su **očekivani rizici i problemi u provedbi svake opcije** (finansiranje, administrativni kapaciteti, koordinacija, spremnost vaninstitucionalnih aktera na saradnju u provedbi)?

Ovaj komparativni prikaz služi **kao podloga za odlučivanje o odabiru optimalne opcije**, s obzirom na postavljene kriterije (efektivnost, efikasnost, održivost, koherentnost s drugim javnim politikama i propisima) **koje je potrebno zajednički precizirati, a u odlučivanje o opciji uključiti ključne aktere**.





Prilog 3

Vodič za analizu i konsultacije s akterima

Korak 1: Identificiranje svih aktera

Glavno pitanje: *Koji su sve formalni i neformalni akteri dosad uključeni i zainteresirani za ovu problemsku oblast i javnu politiku?*

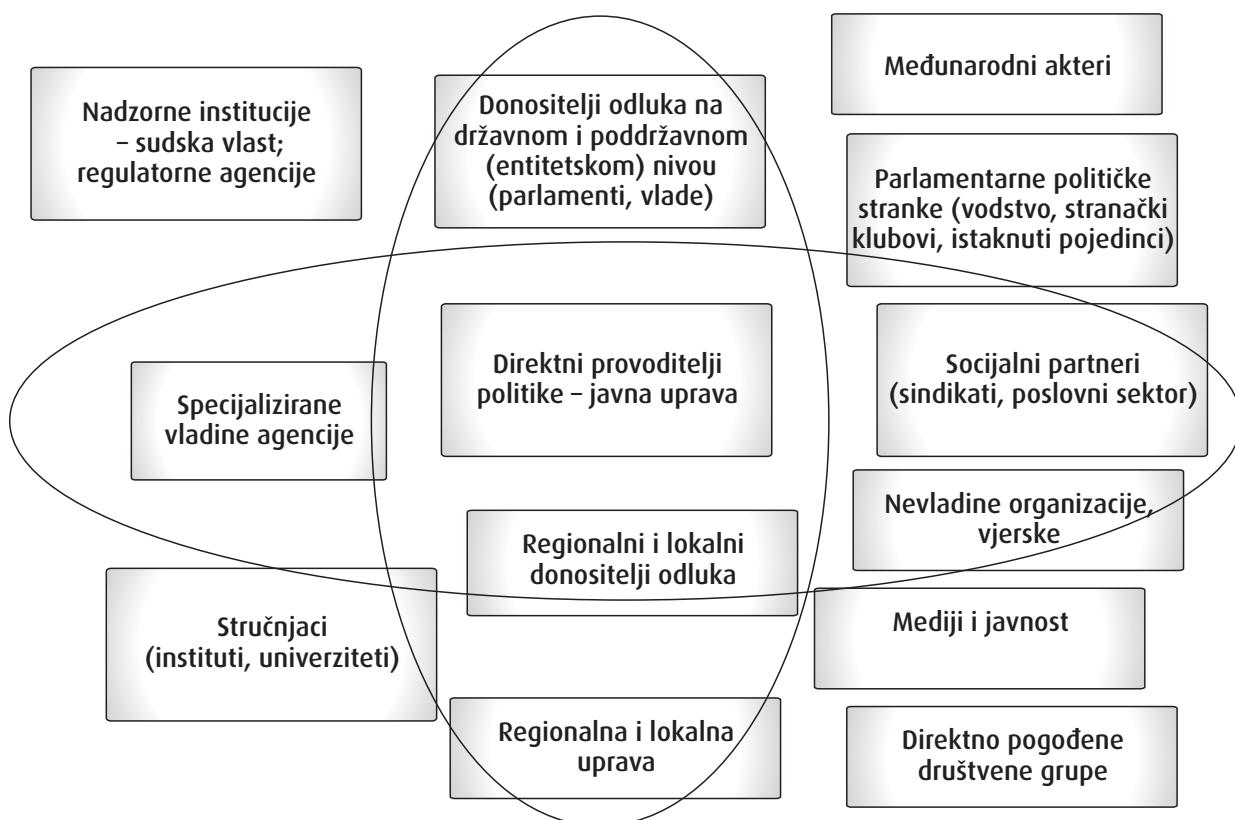
Izvori informacija o akterima: direktno iskustvo provedbe određene javne politike, medijski natpsi o određenoj problemskoj oblasti i javnoj politici, studije o određenoj problemskoj oblasti, izvještaji i drugi dokumenti o provedbi relevantnih javnih politika.

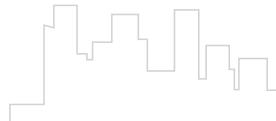
Zadatak:

Uz pomoć dijagrama horizontalne i vertikalne dimenzije procesa javnih politika, pomoćnih pitanja te tehničke bujice ideja (zajedničkog, slobodnog nizanja ideja), **identificirajte sve aktere** vezane uz javnu politiku koju pripremate:

1. navedite **nazive specifičnih aktera koji su dosad bili uključeni i iskazali interes za ovu problemsku oblast i javnu politiku.** Sjetite se organizacija i institucija te istaknutih pojedinaca (pojedini politički funkcioneri, stručnjaci, novinari, aktivisti) koji imaju značajan utjecaj na odlučivanje i/ili javno mnjenje vezano uz javnu politiku koju izrađujete.
2. označite pored njihovog naziva da li oni imaju formalan (F) ili neformalan (N) status u donošenju javne politike koju pripremate.

Dijagram horizontalne i vertikalne dimenzije procesa javnih politika:





Pomoćna pitanja:

1. Koji su sve akteri **dosad učestvovali** u donošenju i provedbi ove i relevantnih javnih politika?
2. Koji su sve akteri **neophodni za realizaciju ciljeva javne politike?**
3. Na koje će sve aktere **ova javna politika imati direktni utjecaj?**
4. Na koji način ova javna politika utječe na žene, omladinu i stariju populaciju ili slične grupe?
5. Ko će se sve vjerovatno **aktivno protiviti javnoj politici?**
6. Ko će sve **aktivno zastupati i podržavati javnu politiku?**
7. Koji akteri imaju utjecaj na **oblikovanje javnog mnijenja** o ovoj javnoj politici?

Korak 2. Identificiranje ključnih aktera

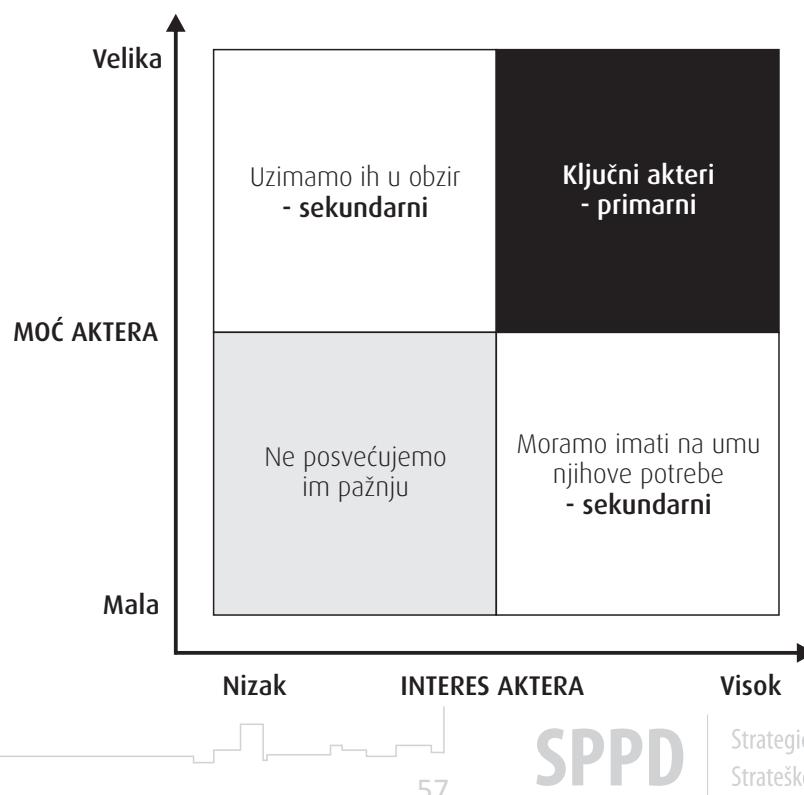
1. Na osnovu mape aktera, **za svakog aktera definirajte sljedeće karakteristike te izradite tabelu aktera.**

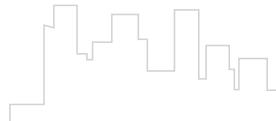
Tabela za analizu interesa i utjecaja aktera:

Akter	NIVO INTERESA za određenu javnu politiku (visoka - 3, srednja-2, niska -1) Napomena: one društvene grupe koje su direktno pogodjene javnom politikom tretirajte kao aktere s visokim interesom, čak i ako nisu aktivne u procesu	NIVO UTJECAJA na donošenje i/ili uspješnost provedbe javne politike (visoka - 3, srednja-2, niska -1)	STAV prema planiranoj javnoj politici (pozitivan +, neutralan 0, negativan -)

2. Na osnovu analize interesa i utjecaja aktera, svrstajte aktere u sljedeću **matricu prema njihovoj važnosti** (odnosu interesa za javnu politiku i nivoje utjecaja na javnu politiku) ovog procesa razvoja javne politike te **prepoznajte ključne aktere** koje predlagač zakona (vlada) svakako mora uzeti u obzir.

Matrica za određivanje ključnih aktera:





Korak 3. Detaljna analiza ključnih aktera i direktno pogodjenih društvenih grupa

Za svakog aktera kojeg ste u matrici svrstali u kategoriju ključnih aktera, kao i za one društvene grupe za koje ste utvrdili da će ih javna politika direktno pogoditi (pa makar oni nemali veliki utjecaj na samu javnu politiku), analizirajte i opišite sljedeće karakteristike, uz pomoć navedenih pitanja i priložene tabele:

1. Navedite naziv i kontakt informacije aktera:

- Puni naziv institucije, organizacije ili značajnog pojedinca
- Ime i prezime osobe na vodećoj poziciji
- Kontakt informacije, uključujući i web stranicu

2. Kakav je institucionalni status aktera u procesu donošenja ove javne politike?

- Da li je ovaj akter zakonski obavezan učestvovati u procesu donošenja određene javne politike i s njom povezanih propisa? Ako da, što je pravna osnova za formalni status?
- Ako se radi o neformalnom akteru, koje konkretnе institucionalne mogućnosti djelovanja određeni akter ima na raspolaganju s obzirom na ovu javnu politiku?
- Da li je ovaj akter dosad već uključen u neku radnu grupu ili konsultacije vezane uz izradu ove i prethodnih srodnih javnih politika?

Zaključak (upis u tabelu): Navedite da li se radi o formalnom ili neformalnom akteru u ovom specifičnom procesu izrade javne politike te da li je dosad uključen u neko tijelo odlučivanja.

3. Koji je aktuelni nivo znanja koje akter ima o ovoj javnoj politici?

- O kojim aspektima javne politike akter vjerojatno posjeduje dovoljno znanja, a o kojim ne?
- Na koji se izvor informacija i znanja (ekspertizu) ovaj akter vjerovatno oslanja?
- Da li je nivo znanja dovoljan za informirano učestvovanje u izradi javne politike?
- O čemu ga treba dodatno informirati?

Zaključak (upis u tabelu): Procijenite nivo znanja svakog aktera za informirano učestvovanje u izradi javne politike na skali: 3 – velika; 2 – srednja, ali dovoljna; 1 – mala i nedovoljna.

4. Koji je glavni interes aktera u odnosu na javnu politiku?

- U kojoj su mjeri nadležnosti i svrha djelovanja aktera podudarne s ciljevima ove javne politike?
- Šta su specifična očekivanja koje akter ima od ove javne politike?
- Koje konkretnе dobiti/koristi za svoju poziciju ovaj akter može postići realizacijom ove javne politike?
- Koje štete ili vlastite troškove može ovaj akter otkloniti ili generirati provedbom ove javne politike?

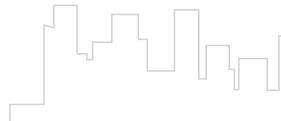
Zaključak (upis u tabelu): Glavno očekivanje aktera s obzirom na javnu politiku te specifični cilj javne politike najviše odgovara ovom akteru.

5. Kakav je stav ovog aktera prema budućoj javnoj politici?

- Kakav je stav u dosadašnjim javnim raspravama i političkom odlučivanju ovaj akter zauzimao prema ovoj javnoj politici te prema prethodnim, relevantnim javnim politikama?
- Koji je očekivani stav aktera prema glavnom cilju ove javne politike, s obzirom na prepoznate interese i očekivanja koje ovaj akter ima od ove javne politike? Da li ga podržava (aktivno, pasivno/prešutno se slaže), da li je neutralan ili ima negativan stav (izrazito negativan, suzdržan ili samo prema nekim aspektima javne politike)?
- Pod kojim je uvjetima moguće osigurati podršku aktera ovoj javnoj politici? Šta to znači za definiranje specifičnih ciljeva javne politike?
- Pod kojim je uvjetima moguće smanjiti otpor ovog aktera prema javnoj politici? Šta to znači za definiranje specifičnih ciljeva javne politike?

Zaključak (upis u tabelu): Opći stav aktera prema javnoj politici kao pozitivan, neutralan i li negativan te ukratko opišite razloge takvog stava.





6. Na koja savezništva se akter može osloniti u svom djelovanju prema ovoj javnoj politici?

Napomena: Stvaranje savezništava se primarno odnosi na političke stranke i neformalne aktere te ga nije potrebno analizirati za sve formalne aktere.

- Koliko je općenito ovaj akter aktivan u stvaranju savezništava i zajedničkom djelovanju?
- S kojim drugim akterima (u sklopu ove javne politike te općenito) je ovaj akter dugoročno povezan i zajednički djeluje?
- S kojim je akterima ovaj akter dosad sarađivao i zajednički djelovao u vezi sa ovom aktuelnom javnom politikom?
- S kim ovaj akter vjerovatno neće ili će teško sarađivati, uslijed prethodnih loših odnosa, iako vjerovatno postoje podudarni interesi?
- Koji drugi ključni akteri vjerovatno mogu osigurati podršku ovog aktera u svrhu zagovaranja svojih interesa?

Zaključak (upis u tabelu): *Ključna savezništva koja je akter već stvorio ili ih lako može stvoriti/pridružiti im se s ciljem utjecaja na donošenje i sadržaj ove javne politike.*

7. Kako i koliko ovaj akter može utjecati na ovu javnu politiku?

- Koliko ovaj akter može direktno utjecati na glavne donositelje odluka o ovoj javnoj politici? Kojim institucionalnim kanalima?
- Koliko formalna pozicija u procesu političkog odlučivanja ovom akteru omogućava utjecaj na sadržaj i vrijeme donošenja javne politike?
- Koji je glavni izvor moći ovog aktera (formalna moć odlučivanja, moć odlučivanja o finansijskim resursima, stručni autoritet, specifična savezništva s drugim akterima, npr. međunarodnim institucijama, medijima i javnošću itd.)?
- Koliko savezništva omogućavaju ovom neformalnom akteru utjecaj na sadržaj i vrijeme donošenja javne politike?
- Koliko je ovaj akter utjecajan na javno mnjenje o ovoj javnoj politici ?
- Koliko je ovaj akter zainteresiran i sposoban ostvariti svoj potencijalni utjecaj na javnu politiku?

Zaključak (upis u tabelu): *Procjena očekivanog nivoa utjecaja ovog aktera na javnu politiku, kao veliku, srednju ili malu.*

8. Na koje je načine moguće smanjiti otpor ovog aktera prema javnoj politici, odnosno, u slučaju potencijalnog pozitivnog stava, osigurati aktivnu podršku ovog aktera javnoj politici?

Napomena: U ovoj cjelini sažmite nalaze analize karakteristika aktera, koje se odnose na mogućnosti djelovanja prema svakom ključnom akteru putem informiranja, konsultativnog procesa, pregovaranja, uključivanja u izradu javne politike te odnosa s medijima i javnošću.

- O kojim je aspektima javne politike potrebno dodatno informirati ovog aktera kako bi mogao informirano učestvovati u izradi javne politike?
- Kako modifikacija specifičnih ciljeva i opcija javne politike može odraziti glavne interese aktera, a time i osigurati veću podršku/smanjiti otpor?
- Preko kojih mogućih posrednika/saveznika je moguće utjecati na stav ovog aktera?
- Na koje sve načine treba djelovati prema ovom akteru (informiranjem, direktnim uključivanjem u izradu javne politike, konsultiranjem, indirektno – putem medija, kampanji itd.)?

Zaključak (upis u tabelu): *Sažmite glavne mogućnosti djelovanja ministarstva prema ovom akteru kako bi se osigurao veći nivo podrške javnoj politici te identificirajte one aktere prema kojima je proaktivno djelovanje absolutno kritično za uspjeh javne politike.*

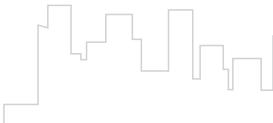
Napomena o prikazu nalaza detaljne analize ključnih aktera:

Nalaze detaljne analize karakteristika ključnih aktera **prikažite pomoću priložene tabelle**, u kojoj ćete sažeti glavne nalaze te time omogućiti brzi pregled i poređenje svih ključnih aktera. U popratnom tekstu, detaljnije opišite svakog ključnog aktera te sažmite preporuke za djelovanje s ciljem povećanja podrške ili smanjenja očekivanih otpora.



Tabela za detaljnu analizu ključnih aktera

<u>Naziv aktera</u> (org/inst/pojedinač)	<u>Status u procesu</u> (formalan/ neformalan)	<u>Znanje o javnoj politici</u> 1-2-3	<u>Glavni interes,</u> očekivanje i specifični cilj koji odgovara akteru	<u>Stav prema javnoj politici</u> +, 0, -	<u>Savezništva</u> (aktuelna, izvjesna)	<u>Utjecaj na javnu politiku</u>	<u>Mogućnosti smanjenja otpora/ osiguranja aktivne podrške javnoj politici</u>
Uz to, u tekstuualnom formatu opisite svakog aktera te na kraju sažmite glavne preporuke prioritetnih oblika djelovanja prema svim ključnim akterima. To je podloga za planiranje konsultativnog procesa.							



Prilog 4

Obrazac za plan konsultacija

A. Pregled pojedinih aktera koji će se uključiti u konsultacije (na osnovu analize aktera):

Akter (naziv institucije, organizacije ili istaknutog pojedinca):

- a. Relevantnost aktera (kratki opis značaja tog aktera za javnu politiku, na osnovu analize aktera):
- b. Predstavnik aktera (konkretnе osobe):
- c. Kontakt informacije:
- d. Specifični cilj konsultacija s tim akterom:
- e. Specifični predmet i sadržaj konsultacija s tim akterom:
- f. Vremenski rok za konsultacije:
- g. Metode konsultacije, prema principu efikasnosti i primjerenosti ciljanoj grupi:
- h. Potrebne predradnje za pripremu konsultacija:
- i. Odgovorna osoba za provedbu konsultacija s tim akterom:
- j. Da li su potrebna dodatna finansijska sredstva za provedbu konsultacija?

B. Plan konsultacijskih aktivnosti (metoda):

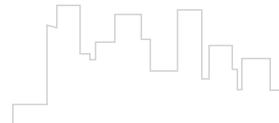
Napomena: Ne zaboravite uvrstiti:

- **pripremne aktivnosti** (npr. pozivi, izrada podloge za konsultacije, najava na internetu)
- **naknadne aktivnosti - davanje povratne informacije konsultiranim akterima** (dopisi; objava izvještaja o provedenim konsultacijama)

Aktivnost	Rok za provedbu	Uključeni akteri (nazivi)	Cilj konsultacija	Potrebne predradnje	Potrebni resursi (finansije, oprema)	Odgovorna osoba za provedbu

C. Jedinstveni adresar svih aktera koji se planiraju konsultirati

Naziv aktera (institucija, organizacija, pojedinac)	Kontakt osoba	Kontakt informacije (email, telefon, adresa)	Imena osoba iz određene institucije/organizacija koje treba uključiti (ako je poznato)



Prilog 5

Vodič za planiranje praćenja i procjene učinaka u fazi izrade javne politike i propisa

1. Na osnovu analize problema, definiranih ciljeva i glavnih mjera javne politike (problemско stablo i stablo ciljeva):

- na nivou općeg i specifičnih ciljeva odredite 1-3 pokazatelja uspješnosti
- za svaku mjeru odredite institucije koje će biti nadležne za provedbu
- za svaku mjeru odredite institucije koje će biti nadležne za nadzor i praćenje provedbe
- za svaku mjeru odredite ključna pitanja za praćenje provedbe

2. Razmislite da li bi bilo potrebno uspostaviti neko specijalizirano tijelo za praćenje učinaka zakona kao cjeline?

DA – NE

- Ako da, koji bi bio sastav tog tijela, pri kojem bi ministarstvu djelovalo te s kojim glavnim zadacima?
- Da li uvođenje ovog tijela zahtijeva dodatne finansijske troškove? Ako da, u kojem godišnjem iznosu?

**3. Predložite obavezni način izvještavanja o provedbi i učincima zakona
(koliko često, koja institucija i sektor, kojoj instituciji – jednoj ili više njih?)**

**4. Koja bi institucija (i interni sektor) trebalo da bude nadležna za koordinaciju praćenja
provedbe propisa/javne politike i izvještavanja?**

- Koji su minimalni kadrovi potrebni za obavljanje ovog zadatka?
- Da li su kadrovi i njihovo finansiranje osigurani ili ih treba predvidjeti u dodatnim troškovima za uvođenje propisa?
- Navedite okvirni iznos minimalnog dodatnog finansijskog troška:

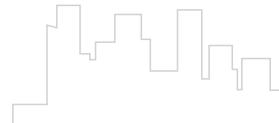
5. Definirajte osnovne parametre obavezne revizije učinaka zakona kao cjeline:

- Nakon koliko godina provedbe zakona bi trebalo provesti reviziju učinaka zakona?
- Koja je institucija nadležna za reviziju učinaka?
- Da li je korisnija unutarnja ili vanjska/nezavisna revizija?
- Koje je saradničke organizacije i institucije potrebno uključiti?

6. Da li bi praćenje i procjenu učinka trebalo dodatno regulirati u provedbenim aktima?

- Ako da, kako (pravilnik, upute, smjernice, obrazac)?





Prilog 6

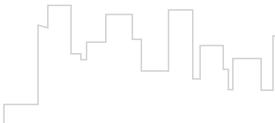
Prisutnost gender perspektive u konsultacijama sa akterima

Veoma je bitan "ulazni momenat" gender perspektive i intergriranja pitanja ravnopravnosti spolova (gender mainstreaming) na nivou razvoja politike. Slijedi nekoliko općih sugestija za diskusije o temi gender pitanja, u saradnji i partnerstvu sa predstavnicima-cama vlasti i ključnih aktera kako bi se osiguralo i lobiralo za prisustvo gender perspektive u procesu pripreme politike.

- Koristiti argumente i podatke iz postojećih studija, zakonodavnog okvira, kao što su obaveze institucija vlasti da implementiraju Konvenciju o prestanku svih oblika diskriminacije nad ženama Ujedinjenih naroda, Pekinške platforme za akciju, Milenijumskih razvojnih ciljeva.
- Koristiti podatke i indikatore za gender pitanja iz Milenijumskih razvojnih ciljeva.
- Diskutirati o tome kako gender mainstreaming ima potencijala da obogati razvojne procese i osigura da usluge istovremeno budu pristupačne i korisnicama i korisnicima.
- Koristite primjere iz uspješnih usvojenih politika gdje su gender pitanja bila dobro integrirana
- Uvijek pružajte informacije u obliku statistike i kvalitativnih informacija o tome da gender nejednakost zaista postoji. Korisni izvori su Izvještaji o humanom razvoju Programa za Razvoj Ujedinjenih naroda (UNDP)
- Nekada čujemo argumente da su žene krive što ne preuzimaju više mogućnosti koje im se nude.
- Osigurajte da se diskusija vodi unutar specifičnog konteksta politike koja se razvija, koji može objasniti zašto žene ne prilaze određenim poslovima, zadacima, uključujući prisutne stereotipe, okolinu koja ne pruža ohrabrenje, kao i nedostatak informacija o pravima i novim mogućnostima.
- Konsultirajte se sa predstavnicima-cama institucionalnih mehanizama za gender pitanja, kao i sa razvijenim ženskim nevladinim organizacijama.

NOTES

PRIRUČNIK ZA RAZVOJ JAVNIH POLITIKA
ZA DRŽAVNE SLUŽBENIKE U BIH





Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Federacija
Bosne i Hercegovine



A project co-funded by
the European Union



Kingdom of
the
Netherlands

