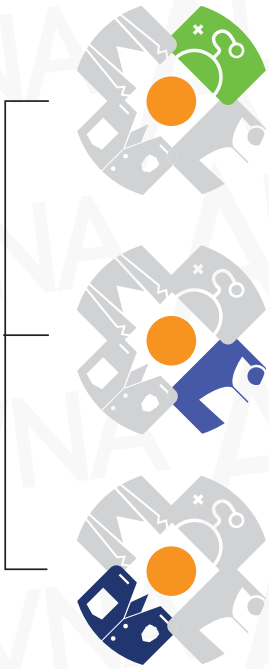
USAID
OD AMERIČKOG NARODA

Evropski pokret Srbija

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

OTVORENOST I INKLUZIVNOST KREIRANJA JAVNIH POLITIKA U SRBIJI

primeri tri ministarstva



Autorke:

Katarina Tadić i Milena Lazarević

Izrada ove studije omogućena je uz podršku američkog naroda putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Za sadržaj studije odgovorni su Evropski pokret u Srbiji i Centar za evropske politike koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD-a.

OTVORENOST I INKLUZIVNOST KREIRANJA JAVNIH POLITIKA U SRBIJI

primeri tri ministarstva

Autorke: Katarina Tadić i Milena Lazarević

Beograd, 2018.

Naziv publikacije:
Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji
primeri tri ministarstva

Izdavač:
Centar za evropske politike

Autorke:
Katarina Tadić i Milena Lazarević

Grafički dizajn:
ISSstudioDesign
igor.sandic@issstudiodesign.com

Štamparija:
InDesigner

Tiraž:
250

Mesto i godina izdanja:
Beograd, 2018.

ISBN 978-86-89217-13-1

Zahvalnica

Ovim putem želimo da izrazimo zahvalnost svima koji su dragocenim savetima i sugestijama doprineli pisanju ove studije. Najpre, duboka zahvalnost ide našim kolegama i partnerima iz Evropskog pokreta u Srbiji, Tari Tepavac i Ivanu Kneževiću, za konstruktivne komentare tokom celokupnog procesa istraživanja i pisanja kojima su nemerljivo doprineli unapređenju kvaliteta studije. Takođe, želimo da se posebno zahvalimo kolegi Milošu Đinđiću koji je svojim sugestijama doprineo boljoj argumentaciji teksta i njegovoj jasnoći.

Velika zahvalnost za izdvojeno vreme, a još više za korisne informacije i uvid u istraživane procese, upućena je svim našim sagovornicima iz Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva zdravlja i Ministarstva unutrašnjih poslova bez kojih ova studije ne bi bila podjednako temeljna i sveobuhvatna. Podjednako smo zahvalni i svim sagovornicima i kolegama iz organizacija civilnog društva i predstavnika stručne javnosti koji su sa nama podelili svoja zapažanja i rezultate sprovedenih istraživanja.

Sadržaj

I. UVOD I KONTEKST 3

I.a Evropske integracije i proces reforme javne uprave u Srbiji 5
I.b Metodološki okvir i struktura 7
I.c Pravno-institucionalni okvir kreiranja javnih politika u Srbiji 9
I.d Glavni zaključci tri studije slučaja 12

II. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA – *INICIJATIVE POJEDINACA, ODSUSTVO SISTEMA* 14

II.a Strategija razvoja obrazovanja 16
II.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni 18
II.c Uključenost civilnog društva 22
II.d Organizaciona struktura 24
II.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI 24

III. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU UNUTRAŠNJIH POSLOVA – *ZNAČAJ POGLAVLJA 24* 26

III.a Strategija razvoja MUP-a 29
III.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni 30
III.c Uključenost civilnog društva 32
III.d Organizaciona struktura 34
III.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI 35

IV. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU ZDRAVLJA – *EKSPERTSKI VOĐENI PROCESI, NEDOVOLJNO UKLJUČIVANJE GRAĐANA* 46

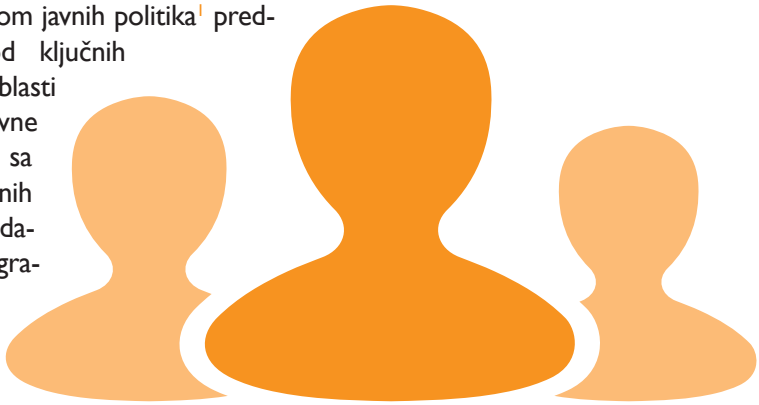
IV.a Fragmentacija strateškog okvira 38
IV.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni 40
IV.c Uključenost civilnog društva 43
IV.d Organizaciona struktura 44
IV.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI 44

V. ZAKLJUČAK: ČINJENICAMA DO BOLJIH JAVNIH POLITIKA? 46

VI. BIBLIOGRAFIJA 51

VII. DODACI 53

I. UVOD I KONTEKST



Upravljanje sistemom javnih politika[1] predstavlja jednu od ključnih reformskih oblasti u okviru reforme javne uprave u Srbiji, zajedno sa sistemom pružanja javnih usluga. Javna uprava se danas smatra servisom građana, čiji je cilj efikasno pružanje usluga, uz poštovanje principa jednake dostupnosti za sve građane[2]. Sa druge strane, participativan i činjenično zasnovan proces kreiranja javnih politika ne samo da povećava transparentnost i odgovornost, već pozitivno utiče na ishode javnih politika, odnosno unapređenje kvaliteta javnih usluga.

Ova studija je nastala kao deo šireg istraživanja sprovedenog u okviru projekta „Partnerstvom do dobre javne uprave". Projekat je usmeren na najrasprostranjenije javne usluge, odnosno usluge sa kojima se građani najčešće susreću, u okviru tri oblasti: izdavanje ličnih dokumenata od strane administrativne službe policije, usluge domova zdravlja u oblasti primarne zdravstvene zaštite, kao i usluge upisa dece u predškolske ustanove i osnovne škole u oblasti obrazovanja. Cilj ove studije je da, istražujući proces kreiranja javnih politika u tri odabrane oblasti, analizira kvalitet tog procesa sa stanovišta najvažnijih zahteva dobre uprave, a u skladu sa Principima javne uprave (SIGMA/OECD). Analizirajući u kojoj meri je proces kreiranja javnih politika analitički transparentan i koliko obezbeđuje učešće javnosti, istraživanje nastoji da ponudi metodološki utemeljene dokaze o kvalitetu kreiranja javnih politika koje regulišu pružanje usluga u tri odabrane oblasti. Rezultati ove studije pružaju osnov za dalje istraživanje relacije između procesa kreiranja javnih politika i zadovoljstva građana uslugama, nedovoljno istražene u Srbiji. Konkretne preporuke za unapređenje procesa kreiranja javnih politika u datim ministarstvima, formulisane na osnovu rezultata i zaključaka ove studije, biće objavljene u Sivoj knjizi javnih usluga u Srbiji.

[1] Pod javnom politikom podrazumevamo sled aktivnosti, regulatornih mera, zakona i prioriteta u finansiranju u vezi sa određenom oblašću rada, a koje donose vlada, organi vlade ili njihovi predstavnici. Videti: *Dean G. Kilpatrick, Definitions of Public Policy and Law,* https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml. Šire gledano, javnom politikom se mogu nazvati sve aktivnosti vlade bilo da ona postupa direktno ili preko određenih posrednika, koje imaju uticaj na život građana. *B. Guy Peters, American Public Policy: Promise and Performance. 8th ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.*

[2] Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.

I.a Evropske integracije i proces reforme javne uprave u Srbiji

Reforma javne uprave (RJU) i proces evropskih integracija u Srbiji međusobno su uslovljeni i povezani. Na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, Srbija mora da sprovede veoma ambicioznu i sveobuhvatnu RJU, kako bi u funkcionisanje organa javne uprave uvela procese i procedure koji treba da omoguće transparentan, odgovoran i efikasan rad administracije. Stoga, RJU u Srbiji ima za cilj pre svega razvijanje korisnički orijentisane javne uprave koja postavlja građane u središte procesa donošenja odluka.

Budući da je RJU od 2014. godine definisana kao jedan od stubova procesa pristupanja EU u glavnim strateškim dokumentima Evropske komisije, fokus na ovoj horizontalnoj reformi – koja suštinski predstavlja preduslov za ostvarenje uspeha u svim drugim sektorskim politikama – značajno je jači. Dobra ilustracija su Izveštaji o napretku država (eng. *country reports*) koji sada više pažnje i prostora pridaju RJU nego ranije, što je primetno u slučaju Srbije.[3]

Međutim, kako ne postoji zvaničan *acquis communautaire* u većini politika koje su pokrivene RJU, procena napretka zemalja kandidata u RJU se sprovodi na osnovu Principa javne uprave definisanih u okviru SIGMA programa, zajedničke inicijative Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *OECD*) i EU. Ovi principi danas predstavljaju osnovu dobrog upravljanja i samim tim zahteve koje zemlje kandidati treba da ispune u procesu pristupanja Evropskoj uniji.[4]

SIGMA metodologija za procenu napretka zemalja kandidata sadrži kvantitativne i kvalitativne indikatore i usmerena je na sprovođenje reformi i na posledice tih reformi po sistem, odnosno na praktične ishode rada javne uprave. Stepen do kojeg dotična zemlja kandidat ili potencijalni kandidat primenjuje ove principe, u praksi predstavlja pokazatelj kapaciteta njene javne uprave da delotvorno sprovodi pravne tekovine EU.

Istovremeno, poslednjih godina javlja se pojačan fokus SIGMA na aspekte planiranja i razvoja javnih politika kako bi se osigurala održivost reformi nakon pristupanja. Važnost činjenično utemeljenog kreiranja javnih politika je prepoznata od strane Evropske komisije kao aspekt horizontalnih upravnih reformi u zemljama kandidatima za članstvo,[5] i to je jedan od kriterijuma u proceni stanja administrativnih kapaciteta zemalja kandidata za EU.[6]

---

[3] Npr. u Izveštaju Evropske komisije za 2014. godinu RJU je obrađena na 3 strane, dok je 2015. godine Izveštaj posvetio ovoj temi 5 strana, a u poslednjem iz 2016. godine 4 strane.

[4] Šest ključnih oblasti koje predstavljaju principe javne uprave: strateški okvir RJU; izrada i koordinacija politika; državno-službenički sistem i upravljanje kadrovima; odgovornost; pružanje usluga; i upravljanje javnim finansijama, objavljeni su 2014. godine. U međuvremenu, 2017. godine SIGMA je objavila novu verziju Principa koji su dostupni ovde: http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

[5] Lazarević, Milena i dr. Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Centar za evropske politike, Beograd, 2013, str. 23.

[6] OECD. Principi javne uprave. OECD Publishing, Pariz, 2015.

Osnova SIGMA zahteva u pogledu kreiranja javnih politika se sastoji u sposobnosti uspostavljanja doslednog sistema koji omogućava usvajanje politika koje su međusobno usaglašene na nivou Vlade i u skladu sa unapred definisanim prioritetima i finansijskim okolnostima. Osim toga, proces treba da omogući transparentno kreiranje javnih politika, koje su proizvod konsultativnog procesa sa zainteresovanim stranama, gde je poseban naglasak stavljen na organizacije civilnog društva (OCD). Pomenuti zahtevi su detaljnije razrađeni kroz dvanaest definisanih principa u poglavlju „Kreiranje i koordinacija javnih politika", od kojih su za naše istraživanje najvažnija četiri principa (tabela ispod).

Princip	8	Organizaciona struktura, procedure i raspodela zaposlenih u ministarstvima omogućavaju da politike i zakonodavstvo koje oni razvijaju budu sprovodivi i da odgovaraju ciljevima Vlade;
Princip	9	Procedure i institucionalna postavka za evropske integracije čine sastavni deo procesa razvoja javnih politika i obezbeđuju sistematično i pravovremeno prenošenje pravne tekovine EU;
Princip	10	Kreiranje javnih politika i proces izrade propisa zasnovani su na činjenicama i sva ministarstva redovno primenjuju procenu uticaja;
Princip	11	Javne politike i propisi se pripremaju na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i omogućava koordinaciju stavova unutar vlade;

Principi koji regulišu oblast kreiranja javnih politika (izvor: Principi javne uprave, SIGMA/OECD)

Naročito je važnost učešća civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika prepoznata kao način dolaska do inkluzivnijeg i transparentnijeg procesa donošenja odluka uz učešće građana,[7] ali i do otvorenije i odgovornije javne uprave.[8] OECD istraživanja i preporuke se u poslednjih nekoliko godina posebno fokusiraju na učešće civilnog društva prilikom definisanja javnih politika, ne samo u državama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji, već i šire.[9]

[7] OECD. Evaluating Public Participation in Decision Making. OECD Publishing. 2005.
[8] Orza, Amanda. Civilno društvo i Vlada: Participativna formulacija javne politike u Srbiji. Centar za evropske politike, Beograd, 2013.
[9] Naidoo, K. "The Future of Open and Inclusive Policy Making" in Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, 2009.

Takođe, uključenost civilnog društva i transparentan proces kreiranja javnih politika su značajni u kontekstu pružanja javnih usluga, s obzirom da doprinose povećanju odgovornosti i unapređenju kvaliteta javnih usluga, što je potvrdilo i nedavno istraživanje sprovedeno u OECD zemljama.[10] Slično, u nedavno objavljenom Vodiču za sprovođenje inicijative Partnerstvo za otvorenu upravu, snažan naglasak je stavljen na učešće građana kao krajnjih korisnika usluga u procesu kreiranja politika koje regulišu te javne usluge kako bi se unapredila njihova dostupnost.[11]

Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji i reforme javne uprave treba da razvije efikasnu, transparentnu i korisnički orijentisanu javnu upravu sa kapacitetima i razvijenim mehanizmima za činjenično zasnovano kreiranje javnih politika, koje u obzir uzimaju potrebe različitih delova stanovništva.

Srbija u procesu pristupanja Evropskoj uniji i RJU treba da razvije efikasnu, transparentnu i korisnički orijentisanu javnu upravu sa kapacitetima i razvijenim mehanizmima za činjenično zasnovano kreiranje javnih politika, koje u obzir uzimaju potrebe različitih delova stanovništva. Stoga, kao deo šireg projekta koji se fokusira na tri široke grupe javnih usluga (izdavanje ličnih dokumenata, upis dece u predškolske ustanove i osnovne škole, i usluge domova zdravlja), ovo istraživanje istražuje procese i prakse kreiranja javnih politika u tri ministarstva koja su zadužena za pružanje datih usluga. Konkretnije, ova studija otkriva u kojoj meri su javne politike u odabranim oblastima zasnovane na analizama i činjenicama, u kojoj meri se sprovode međuresorne (međuministarske) konsultacije, i u kojoj meri je proces otvoren i omogućava učešće građana i OCD. Imajući u vidu odlike ciklusa javnih politika u Srbiji, kojeg karakteriše snažan fokus na zakonodavnoj fazi,[12] istraživanje će se fokusirati pre svega na skup odabranih strategija i zakona, koji će se koristiti kao studije slučaja za ispitivanje kvaliteta procesa kreiranja javnih politika u odabranim oblastima.

I.b Metodološki okvir i struktura

Istraživanje je utemeljeno u neoinstitucionalnom pristupu koji omogućava širi fokus od prosto formalnih pravila i procedura, i obuhvata i neformalna pravila i procedure političkog života. Štaviše, kako je funkcionisanje javne uprave u Srbiji u velikoj meri uslovljeno eksternim faktorima, bilo je neophodno uzeti u obzir ponašanje aktera koji su uključeni u proces van formalnih normi, kako bi se postigao cilj istraživanja tj. identifikovali i analizirali nedostaci

[10] OECD. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, 2009.

[11] Tim Hughes, Kaela Scott and Paul Maassen. Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. OGP, maj 2017. str. 29.

[12] Milena Lazarević and Marko Obradović, "Map of Policy Cycle at Central Government Level in Serbia", report produced under the project "Reforming Policy Coordination and the Centre of Government – Third Phase, EuropeAid11SER01/03/21", implemented by consortium led by Deutsche Gesellschaft für Internationale

sistema kreiranja politika u Srbiji. U skladu sa tim, istraživanje je kvalitativnog karaktera, što podrazumeva prikupljanje kvalitativnih podataka putem terenskog i arhivskog istraživanja, i njihovu kvalitativnu obradu.

Prikupljanje primarnih podataka (terensko istraživanje) sprovedeno je prevashodno putem polustrukturiranih intervjua.[13] Kroz istraživanje je realizovano dvanaest intervjua sa predstavnicima tri relevantna ministarstva: Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstva zdravlja i Ministarstva unutrašnjih poslova. Intervjui su uglavnom održani na nivou rukovodilaca: pomoćnika ministara, načelnika odeljenja i rukovodilaca grupa u ministarstvu. Ipak, treba napomenuti da pristup pojedinim rukovodiocima nije bio moguć i pored više upornih pokušaja, tako da je planirani cilj od najmanje pet intervjua po ministarstvu realizovan samo u Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja. Takođe, održano je dodatnih šest intervjua sa predstavnicima OCD i struke.

Terensko istraživanje je praćeno arhivskim istraživanjem koje je podrazumevalo pregled relevantne literature, ali pre svega uvid u zvaničnu dokumentaciju u vezi sa procesima izrade relevantnih dokumenata javne politike u odabranim oblastima. Intenzivno su korišćeni zahtevi za pristup informacijama od javnog značaja kao mehanizam za prikupljanje dokumenata i podataka. Ovaj kombinovani pristup prikupljanja podataka obezbedio je triangulaciju, tj. ukrštanje i poređenje podataka i informacija iz različitih izvora (intervjua, sekundarnih izvora i arhivske građe), čime je omogućena daleko veća pouzdanost zaključaka.

Ipak, istraživanje odlikuje i nekoliko metodoloških ograničenja. Najpre, određen broj dokumenata koji su predmet istraživanja su usvojeni pre desetak godina, što, imajući u vidu slabu institucionalnu memoriju javne uprave u Srbiji, utiče na domete i arhivskog i terenskog istraživanja i pouzdanost zaključaka. Takođe, kao što je već navedeno, prilikom terenskog istraživanja pristup sagovornicima je bio otežan, usled čega je realizovan manji broj intervjua od planiranog, što ima uticaj na obim dostupnih informacija. Verodostojnost nalaza je delimično nadoknađena kroz dodatne intervjue sa civilnim društvom i drugim nevladinim akterima.

Studija je podeljena u pet poglavlja. Uvodno poglavlje sadrži pregled zakonodavnog okvira kreiranja javnih politika u Srbiji, uz osvrt na dosadašnje uočene nedostatke postojećeg sistema. Zatim, naredna tri poglavlja su posvećena procesu kreiranja javnih politika u pojedinačnim ministarstvima: Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvu unutrašnjih poslova, i konačno Ministarstvu zdravlja. Poslednje, peto poglavlje na osnovu sveobuhvatne analize nudi šire zaključke u vezi sa formulacijom politika u tri ministarstva.

Zusammenarbeit (GIZ) GmbH and its partner Imorgon Tanacsado Kft. Available at: http://www.rsjp.gov.rs/malodrvo/Mapping_Report_FINAL.pdf, str. 38.

[13] Polustrukturirani intervjui podrazumevaju pripremu osnovnog upitnika od desetak šire postavljenih pitanja, koja su otvorenog karaktera (nasuprot pitanjima zatvorenog tipa koja iziskuju da/ne ili drugu vrstu ponuđenog odgovora) i koja omogućavaju ispitaniku veliku dozu slobode da govori o aspektima pitanja koja su njoj/njemu najvažnija.

I.c Pravno-institucionalni okvir kreiranja javnih politika u Srbiji

Pravni okvir kreiranja javnih politika u Srbiji je određen Ustavom, odnosno Zakonom o Vladi, a detaljno regulisan Zakonom o državnoj upravi i Poslovnikom Vlade,[14] koji propisuju sve elemente procesa formulacije javnih politika. Ustav široko predviđa da Vlada utvrđuje i vodi politiku, predlaže Narodnoj skupštini zakone i ostale opšte akte, usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom.[15] Potom, Zakon o Vladi propisuje da Vlada utvrđuje i vodi politiku u okviru Ustava i zakona koje donosi Narodna skupština.[16]

Zakon o državnoj upravi u svojih nekoliko članova reguliše zadatke državne uprave u formulaciji javnih politika.[17] Najpre, članom 12. Zakona propisano je da „organi državne uprave pripremaju nacrte zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i druge mere kojima se oblikuje politika Vlade, preko nadležnog ministarstva". Zatim, član 13. propisuje da organi državne uprave na osnovu utvrđenog stanja u oblastima iz svog delokruga sami preduzimaju mere, ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena. Dodatno, dva druga člana koja regulišu poslove državne uprave propisuju da organi državne uprave „podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svoga delokruga, prema politici Vlade" (član 20.), kao i da „prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svoga delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga" (član 21.).

Međutim, Zakon ne uređuje detaljnije ulogu ministarstava u procesu kreiranja javnih politika, kao ni ulogu prikupljanja podataka i analiza od strane državnih organa u ovom procesu.[18] Dodatno, nejasne su „druge mere" za oblikovanje politika Vlade.[19]

Koordinacija između organa državne uprave u procesu pripreme zakona i drugih opštih akata (odnosno međuministarske konsultacije) regulisana je članom 65. koji nalaže da „ministarstva i posebne organizacije pribavljaju mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija sa čijim delokrugom je povezano pitanje koje se uređuje". Zatim, javne rasprave su propisane kao obavezne za zakone „kojim se bitno menja pravni režim u jednoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost" (član 77).[20] Oba pitanja – međuministarske konsultacije i javne rasprave – bliže se određuju Poslovnikom Vlade.[21]

---

[14] Značajno je napomenuti da je u toku proces formulisanja novog Zakona o planskom sistemu i dve prateće uredbe koje treba da regulišu sistem planiranja i sistem upravljanja javnim politikama u Republici Srbiji. Predlog zakona o planskom sistemu ušao je u skupštinsku proceduru u septembru 2017. godine.

[15] Član 123. Ustava Republike Srbije.

[16] Zakon o Vladi, „Sl. glasnik RS" br. 55/05 i 71/05-ispravka i 101/07.

[17] Zakon o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014.

[18] Lazarević i dr., Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU, str. 33.

[19] Ibid.

[20] U toku je proces izrade Nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o državnoj upravi čiji je cilj izmena člana 77. u cilju uvođenja obaveznosti održavanja javnih rasprava na nacrte strategija, zakona i podzakonskih akata.

[21] Poslovnik Vlade, „Sl. glasnik RS", br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 i 76/2014.

Poslovnik Vlade (u daljem tekstu Poslovnik) je dokument koji najdetaljnije uređuje proces formulacije javnih politika i više puta je bio predmet izmena i dopuna radi unapređenja procesa, u skladu sa zahtevima koji dolaze pre svega u procesu evropskih integracija. Stoga, Poslovnik u delu koji reguliše sednice Vlade (Poglavlje III) uređuje šta sve treba da sadrži materijal koji se dostavlja Vladi, na taj način delimično regulišući i proces formulacije javnih politika.

Naime, Poslovnik nalaže da svaki nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke Vlade, sadrži obrazloženje (član 38.) koje treba, između ostalog, da uključi razloge za donošenje akta, tačnije „probleme koje akt treba da reši, ciljeve koji se aktom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja akta i odgovor na pitanje zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema" (član 39.). Takođe, obrazloženje treba da sadrži i procenu finansijskih sredstava za sprovođenje propisa. Isti član propisuje da „predlozi Fiskalne strategije, strategije razvoja i deklaracije moraju da sadrže objašnjenje svih potrebnih pitanja".

Sa druge strane, član 40. propisuje da se kao prilog uz nacrt zakona dostavlja i analiza efekata zakona koja sadrži sledeća objašnjenja: „na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu, kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima), da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se zakonom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija, da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu i koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo ono što se donošenjem zakona namerava". Već sam naziv odredbe ukazuje da se dati zahtev odnosi samo na nacrte zakona, a ne na druge dokumente koji se dostavljaju Vladi na odlučivanje.

Potom, kada je u pitanju usklađenost propisa kako sa strateškim dokumentima Vlade, tako i sa propisima Evropske unije, Poslovnik u članu 39a propisuje niz priloga koje predlagače dostavlja uz nacrt zakona, ali i predlog uredbe ili odluke. Uz nacrt zakona i predlog uredbe, predlagač obavezno „dostavlja i Izjavu o usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije i Tabelu usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije". Prilozi uz nacrt zakona i predloga uredbe ili odluke obuhvataju i „izjavu sa kojim je strateškim dokumentom Vlade usklađen predložen akt, kao i izjavu da li je nacrt zakona, odnosno predlog uredbe ili odluke planiran godišnjim planom rada Vlade". Konačno, „uz nacrt zakona i predlog uredbe ili odluke, kao i uz predlog strategije razvoja i predlog Fiskalne strategije, predlagač kao prilog dostavlja i izjavu o ostvarenoj saradnji, odnosno pribavljanju mišljenja od organa, organizacija i tela koji prema posebnim propisima daju mišljenja na nacrte, odnosno predloge tih akata", što ukazuje na potrebu za održavanjem međuministarskih konsultacija.

Konsultacije sa javnošću, odnosno pitanje održavanja javnih rasprava, regulisano je članom 41. Poslovnika, koji nalaže da je „predlagač obavezan da u pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost sprovede javnu raspravu". Međutim, isti član reguliše da javna rasprava nije obavezna već „se može sprovesti"

prilikom pripreme strategije razvoja, čime se ponovo odredbe o obaveznosti ograničavaju na nacrte zakona, uz isključivanje drugih dokumenata koje Vlada donosi.

Primetan je veoma snažan akcenat na izradi nacrta propisa, s obzirom da se odredbe Poslovnika Vlade koje uređuju obavezu podnošenja obrazloženja i analize efekata propisa odnose u najvećoj meri samo na nacrte zakona.

Dakle, može se zaključiti da u Srbiji pravni okvir za proces kreiranja javnih politika propisuje određene elemente koji podrazumevaju sprovođenje odgovarajućih analiza. Ipak, trenutni sistem pokazuje brojne slabosti i nedostatke. Najpre, primetan je veoma snažan akcenat na izradi nacrta propisa, stoga se **odredbe Poslovnika koje uređuju obavezu podnošenja obrazloženja i analize efekata propisa odnose pre svega na nacrte zakona**. Potom, nisu regulisani vremenski okviri, odnosno u kom momentu bi trebalo da se krene sa izradom obrazloženja, odnosno analize efekata zakona, što za posledicu ima da se oni **najčešće rade na kraju, a ne na početku procesa izrade nacrta propisa**.[22]

Zatim, sama izrada propisa se vrši kroz radne grupe, međutim njihovo uspostavljanje, imenovanje članova i sam rad nisu regulisani.[23]

Po pravilu, obično se samo predstavnici relevantnih državnih organa pozivaju da budu članovi radnih grupa, dok se civilno društvo i stručna javnost uključuju kroz javne rasprave koje se održavaju na samom kraju procesa izrade dokumenta, kada je prostor za intervenciju ograničen.[24]

Potom, ni Zakon o državnoj upravi ni Poslovnik ne uređuju detaljnije proces međuministarskih konsultacija. Najpre, konsultacije se održavaju prilično kasno tokom procesa formulacije javnih politika, dakle kada je nacrt već kreiran i kada su dublje intervencije u pravcu politike gotovo nemoguće bez velikih dodatnih troškova i odlaganja. Pored toga, ovaj postupak se svodi na pisanu proceduru dostavljanja mišljenja koja ne moraju biti uzeta u obzir prilikom izrade konačnog nacrta.

U narednom poglavlju, odabrani set strategija i zakona relevantnih za tri grupe javnih usluga koje su u fokusu istraživanja, koristiće se kao studije slučaja za ispitivanje kvaliteta procesa kreiranja javnih politika, imajući u vidu navedeni pravni okvir. Kroz temeljnu analizu procesa kreiranja zakona i strategija koje uređuju oblast osnovnog i predškolskog obrazovanja, odnosno izdavanja ličnih dokumenata i usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, ispitaće se proces kreiranja javnih politika u nadležnim ministarstvima.

[22] Lazarević, Pregled ciklusa kreiranja politika, str. 47. i 53.
[23] Ibid, str. 6.
[24] Ibid, str. 57.

I.d Glavni zaključci tri studije slučaja

Ovaj deo daje kratak prikaz glavnih zaključaka analize procesa kreiranja javnih politika u tri ministarstva koja su odabrana kao studije slučaja za ovo istraživanje. Dok su ključni argumenti i činjenice koje potkrepljuju ove zaključke sadržane u narednim poglavljima, ovaj kratki osvrt na glavne nalaze ima za cilj da čitaocu ukaže na osnovne snage i slabosti procesa i na taj način omogući lakše čitanje i razumevanje detaljne analize u nastavku studije.

Analiza kreiranja javnih politika u Ministarstvu unutrašnjih poslova može da posluži kao dobra ilustracija tvrdnje da se proces unapređuje tokom vremena, iako sporijim tempom od željenog.

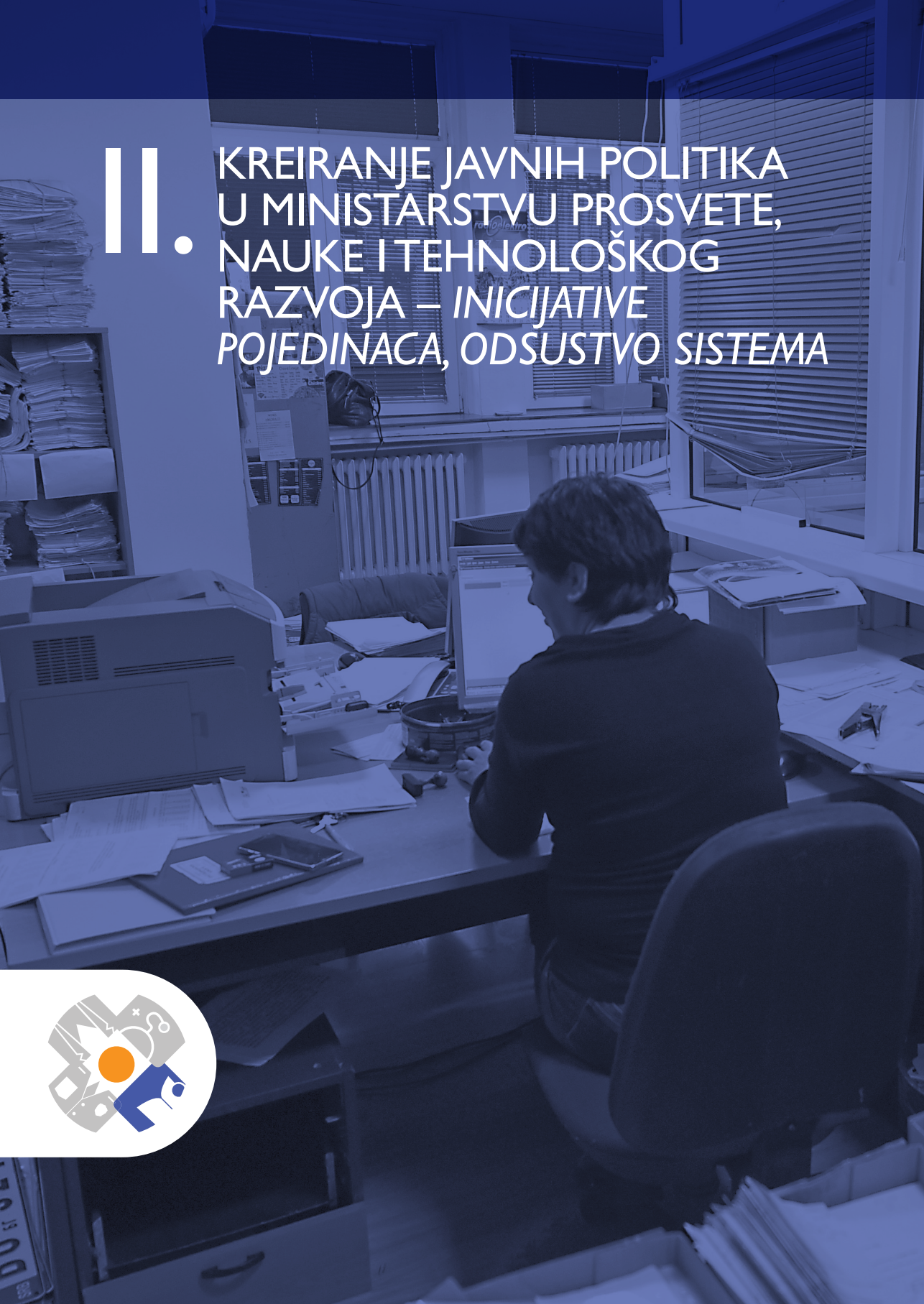
Kada je u pitanju **Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja (MPNTR)**, osnovni zaključak se poklapa sa ocenom 3 koju je SIGMA u svojoj proceni dala Srbiji u pogledu kapaciteta državne uprave za činjenično zasnovano kreiranje javnih politika,[25] ističući niski kvalitet analiza efekata zakona i odsustvo detaljnog pregleda različitih opcija i mogućih rešenja. Naime, oni elementi koji treba da obezbede analitičku osnovu prilikom kreiranja javnih politika, ne ispunjavaju svoju funkciju. Stoga, obrazloženja obično najveći deo sadržaja posvećuju objašnjenju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, dok se procena finansijskih sredstava svodi na izjavu da primena zakona neće stvoriti dodatne budžetske troškove. Dalje, analize efekata zakona su odraz formalnog ispunjavanja obaveza pre nego što predstavljaju istinski napor da se pristupi činjeničnom i analitičkom procesu izrade predloga propisa. Osim toga, prisutan je i izazov nekorišćenja dostupnih relevantnih kvantitativnih i kvalitativnih podataka koji su od suštinskog značaja za razumevanje postojećeg stanja. Iako načelno prepoznat kao značajan, doprinos civilnog društva nacrtima strategija i zakona se ostvaruje tek kada je nacrt već praktično izrađen i samim tim prostor za izmene ograničen. Kao rezultat, prilikom kreiranja javne politike najčešće se sagledavaju samo problemi sa kojima se MPNTR suočava, ne uzimajući u obzir probleme i potrebe korisnika. Sve navedeno ukazuje da postoji veliki prostor za unapređenje procesa kreiranja javnih politika u ovom ministarstvu. Analiza kreiranja javnih politika u **Ministarstvu unutrašnjih poslova (MUP)** može da posluži kao dobra ilustracija tvrdnje da se proces unapređuje tokom vremena, iako sporijim tempom od željenog. Naime, kada se kreiranje zakona koji su predmet našeg istraživanja posmatra u komparativnoj perspektivi, vidljiv je napredak u odnosu na 2005. godinu. Potom, primetan je pozitivan uticaj procesa evropskih integracija i veće pažnje koju Evropska komisija, ali i civilno društvo, poklanjaju pitanjima transparentnosti i inkluzivnosti, što vodi kvalitetnijim javnim politikama, kako proces izrade Zakona o policiji i potvrđuje. Međutim, istovremeno su i dalje prisutni brojni negativni primeri, koji pokazuju da je prostor za unapređenje veliki. Naročito je značajno unaprediti analitičke kapacitete u MUP-u, kako bi dokumenti poput analize efekata zakona i obrazloženja ispunili svoju svrhu i informisali donosioce odluka prilikom usvajanja predloženih rešenja. Takođe, važno je da se zahtevi koji dolaze u

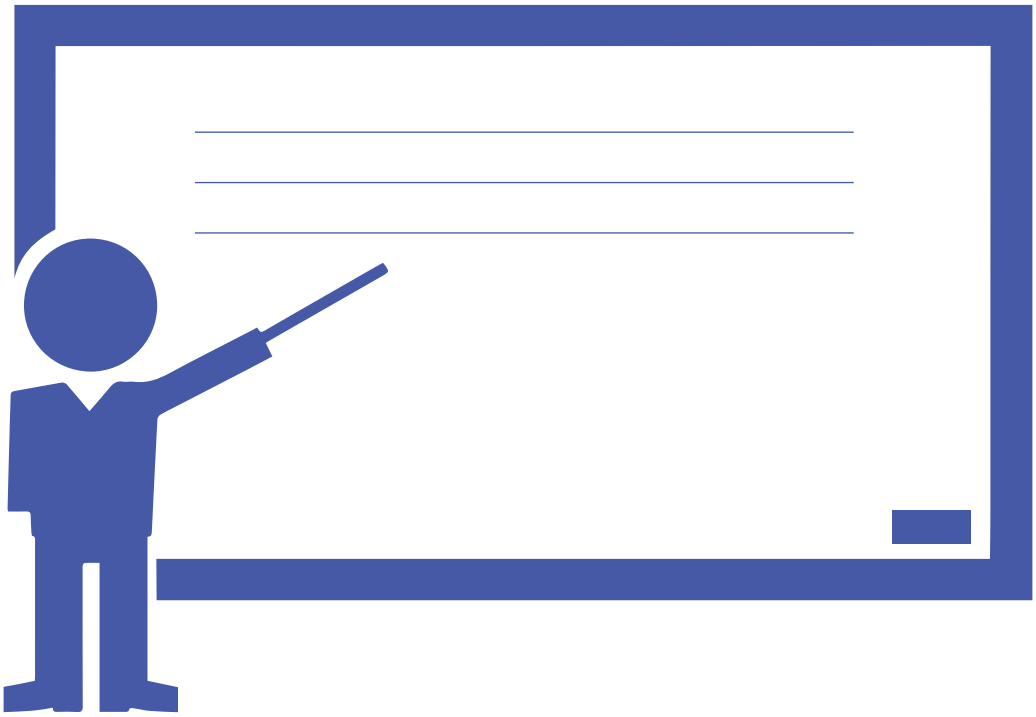
[25] OECD. Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz, 2017, str. 45. http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

procesu RJU ne posmatraju samo u svetlu ispunjenja zahteva koji dolaze od strane Evropske unije, već kao prilika za suštinski napredak i stvaranje prostora za uključivanje svih zainteresovanih strana u procese kreiranja javnih politika.

U **Ministarstvu zdravlja (MZ)** veliki broj strateških dokumenata, ali i njihova međusobna neusklađenost, uz neredovno ažuriranje perioda važenja, ukazuje da ne postoji jasno strateško opredeljenje kao ni definisani prioriteti prilikom kreiranja javnih politika. Dodatno, sadržaji sprovedenih analiza su na nezadovoljavajućem nivou i imaju ulogu, pre svega, u ispunjavanju zahteva propisanih Poslovnikom Vlade, nego što imaju uticaj na donošenje odluka o merama za rešenje uočenog problema. Istovremeno, uključivanje civilnog društva i svih zainteresovanih strana je više incident, nego što je praksa, što ukazuje na zatvorenost procesa. Sa druge strane, kao što su nalazi istraživanja i u druga dva ministarstva pokazala, ljudski kapaciteti za sprovođenje analitičkih poslova su na niskom nivou, dok se problemi javljaju u saradnji između sektora.

II. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU PROSVETE, NAUKE I TEHNOLOŠKOG RAZVOJA – *INICIJATIVE POJEDINACA, ODSUSTVO SISTEMA*





Ključni dokument javne politike na kojem se zasniva politika obrazovanja u Srbiji je Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine, usvojena u oktobru 2012. koja utvrđuje svrhu, ciljeve, pravce, instrumente i mehanizme razvoja sistema obrazovanja.

Za oblast javnih usluga koje su u fokusu našeg istraživanja u oblasti obrazovanja, tri zakona su od posebnog značaja: Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, kao i Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju. Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja[26] uređuje osnove sistema predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja i smatra se krovnim zakonom u ovoj oblasti. Važeći zakon je stupio na snagu 2017. godine, međutim, tokom procesa istraživanja i dalje je bio na snazi Zakon iz 2009[27], koji je pretrpeo nekoliko izmena i dopuna (2011, 2013. i 2015), zbog čega je, takođe, uzet kao predmet našeg istraživanja. Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju[28], usvojen 2013. godine, i Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju[29], iz 2010. su posebni (tzv. sistemski) zakoni koji regulišu oblast osnovnog, odnosno predškolskog obrazovanja. Oba zakona su bila predmet izmena i dopuna u 2017. kako bi se uskladili sa novinama koje je doneo novi krovni zakon.

[26] Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS", br.88/2017.
[27] Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS", br.72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - autentično tumačenje i 68/2015.
[28] Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS", br. 55/2013.
[29] Zakon o predškolskom obrazovanju, „Sl. glasnik RS", br. 18/2010.

Kako je cilj istraživanja proces kreiranja javnih politika u MPNTR, fokus istraživanja u ovoj oblasti usmeren je na proces donošenja, odnosno izmena i dopuna ovih zakona, uz kratak osvrt na proces donošenja Strategije obrazovanja. Razlog za veći fokus na zakone, a ne na Strategiju, leži u činjenici da je u Srbiji proces kreiranja javnih politika podređen izradi nacrta propisa, što je već naglašeno u prethodnom odeljku. Dodatan razlog je i činjenica da je proces formulacije Strategije suštinski bio *ad hoc* proces, odnosno rezultat sprovedenog projekta, koji ne može da služi kao pokazatelj pravog stanja u MPNTR kada je u pitanju proces kreiranja javnih politika.

Istovremeno, važno je napomenuti da je, s obzirom da su zakoni inicijalno usvojeni 2009. odnosno 2010. i 2013. godine, teško u potpunosti ispratiti u kojoj meri je tadašnji proces bio činjenično zasnovan, odnosno inkluzivan, samo na osnovu dostupnih dokumenata. Stoga ćemo se u samoj analizi osvrnuti kako na izmene i dopune ovih zakona, tako i na nedavni proces donošenja novog Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja. Proces donošenja, izmena i dopuna ovih zakona analiziran je na osnovu dostupnih dokumenata i informacija do kojih smo došli, pre svega, prilikom održanih intervjua sa rukovodiocima i državnim službenicima u MPNTR, ali i na osnovu intervjua održanih sa predstavnicima OCD i stručnjacima iz ove oblasti. Na taj način bićemo u mogućnosti da kreiramo potpuniju sliku u vezi sa kreiranjem i koordinacijom javnih politika u ovim oblastima.

II.a Strategija razvoja obrazovanja

Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji je usvojena 2012. godine i sastoji se iz dve ključne celine: Zajednički okvir razvoja preduniverzitetskog obrazovanja i Zajednički okvir razvoja

visokog obrazovanja. Takođe, finansiranje obrazovanja je izdvojeno kao posebna celina. Sama Strategija je nastala kao rezultat rada Saveta projekta za izradu Strategije razvoja obrazovanja u Srbiji koji je organizovan u okviru MPNTR i u njenoj izradi su učestvovali stručnjaci izvan MPNTR organizovani u ekspertske grupe, a „državni službenici su bili pozvani da daju mišljenje na tekst Strategije"[30]. Stoga, proces formulacije Strategije ne može da se posmatra kao ilustrativan primer kreiranja javnih politika u ovom ministarstvu, već više kao izdvojen proces organizovan u cilju donošenja jednog strateškog dokumenta.

U uvodnom delu navodi se dvojaka uloga Strategije: da bude osnova za oblikovanje ključnih zakonskih i drugih regulatornih instrumenata, ali i osnovni strateški instrument kojim se sistem obrazovanja efikasno prevodi iz postojećeg u željeno stanje do 2020. godine.[31] Kao najvažnija strateška opredeljenja Strategija navodi kvalitet obrazovanja, zatim povećanje obuhvata stanovništvo obrazovanjem, postizanje i održavanje relevantnosti obrazovanja, kao i povećanje efikasnosti upotrebe resursa obrazovanja.[32] U oblasti predškolskog obrazovanja, a imajući u vidu predmet našeg istraživanja, značajno je prepoznavanje neadekvatnih kriterijuma pri upisu dece u predškolske ustanove. Ipak, sama Strategija je od strane određenih predstavnika MPNTR ocenjena kao „spisak lepih želja"[33].

Javna rasprava o ovom dokumentu održana je na kraju procesa njegove izrade, i to u pet gradova u Srbiji: Užicu, Beogradu, Subotici, Zaječaru i Vranju, što se može smatrati zadovoljavajućim opsegom, imajući u vidu neobaveznost sprovođenja javnih rasprava prema važećem pravnom okviru. Izveštaji sa javnih rasprava detaljno navode sve primedbe i sugestije koje su upućene na Predlog nacrta strategije, međutim, ne sadrže obrazloženja (ne)prihvatanja komentara. Ključni problem predstavlja činjenica da je proces izrade Strategije otvoren za javnost tek na samom kraju procesa, time u velikoj meri ograničavajući uticaj stavova javnosti na rešenja sadržana u dokumentu.

Uprkos propisanim zahtevima, obrazloženja su dokumenti koji obično najveći deo sadržaja posvećuju objašnjenju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, dok je procena finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje akta ograničena na navođenje da izmene propisa neće imati dodatne finansijske efekte.

Pored toga, od usvajanja Strategije do donošenja Akcionog plana za njenu implementaciju prošle su čak tri godine (taj dokument je donet 2015), što znači da u tom periodu Strategija zapravo i nije bila realizovana. U trenutku pisanja ove studije, Akcioni plan je bio u procesu revizije.[34] Razlog za to je i nepostojanje početnih vrednosti za merenje napretka, tačnije po

[30] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 14. februara 2017.
[31] *Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji*, Ministarstvo prosvete i nauke, Vlada Republike Srbije, „Sl. glasnik RS", br. 107/12; str. 7.
[32] Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji, str. 19.
[33] Intervju sa predstavnikom MPNTR, održan 14. februara 2017.
[34] Intervju sa predstavnikom MPNTR, održan 8. februara 2017.

rečima jednog sagovornika „brojki od kojih krećemo"[35], usled čega je otežano praćenje i evaluacija sprovođenja Strategije.

II.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja donet je 2009. godine iz čijeg obrazloženja saznajemo da su tadašnje analize u pogledu primene važećeg zakona ukazale na potrebu za donošenjem novog.[36] Takođe, Analiza efekata zakona pokazala je da se javila potreba za usaglašavanjem pojedinih odredaba Zakona u odnosu na ustavne promene koje su nastupile 2006, EU standarde, nove zakone, ali i na empirijske pokazatelje dobijene na osnovu najnovijih istraživanja, kao i analizu situacije.[37] Stoga je sam Predlog zakona imao za cilj „poboljšanje sve tri dimenzije vaspitanja: jednakopravnosti, efikasnosti i kvaliteta obrazovanja i vaspitanja". Urađena je detaljna finansijska analiza troškova primene za svako novo rešenje koje se predlaže Nacrtom zakona. Važno je napomenuti da je Obrazloženje zakona iz 2009. godine najdetaljnije u poređenju sa onim koji su donošeni prilikom izmena i dopuna u kasnijim godinama (naročito u odnosu na procenu neophodnih finansijskih sredstava za primenu zakona) i da ukazuje na prethodno sprovedenu detaljnu analizu trenutnog stanja.

Sa druge strane, hronološki gledano, Obrazloženje nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, iz 2011, ne sadrži detaljno navedene razloge za izmenu i dopunu Zakona. U Obrazloženju se navodi samo da je „u toku dvogodišnje primene Zakona utvrđena potreba za izmenama i dopunama radi otklanjanja konstatovanih problema", međutim, nije jasno koji su problemi prepoznati, kao ni na koji način će ih novi zakon rešiti. Slično je sa narednim Obrazloženjem nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2013. godine,[38] u kom se kao razlozi za izmene i dopune Zakona ističu usklađivanje sa novom Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji do 2020. godine i uočeni problemi sa primenom. Iako navodi da bi se uočeni problemi mogli rešiti novim zakonskim rešenjima, ovaj dokument ne sadrži ciljeve koji se postižu aktom. Uprkos propisanim zahtevima, navedeni primeri ilustruju tendenciju da se, u dosadašnjoj praksi kreiranja javnih politika u Srbiji, najveći deo sadržaja u obrazloženju obično posvećuje objašnjenju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja, dok se procena finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje akta najčešće svodi na konstataciju da izmene pro-

[35] Ibid.

[36] Obrazloženja i analize efekata zakona na koja se pozivamo u daljem tekstu prilikom usvajanja, ali i izmena i dopuna Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju i Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju su dobijena na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja

[37] Analiza efekata zakona za ovaj Nacrt zakona je navedena na sajtu Republičkog zavoda za javne politike (RSJP) kao primer dobre prakse. Dostupno na: http://www.rsjp.gov.rs/primeri-dobre-prakse-analize-efekata-propisa

[38] Dostupno na: http://www.rsjp.gov.rs/m/misljenje-na-analizu-efekata-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-osnovama-sistema-obrazovanja-i-vaspitanja/719

pisa neće imati dodatne finansijske efekte. Konačno, Obrazloženje nacrta zakona o izmeni zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2015. godine, sadržano na manje od dve strane, ne ispunjava svoju suštinu i cilj, a to je detaljna i odgovarajuća analiza problema i predložene javne politike, koja treba da informiše donosioce odluka.

Poređenjem analiza efekata koje su rađene prilikom izmena i dopuna Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, zaključuje se da je kvalitet tih sprovedenih analiza nezadovoljavajući. Na primer, tekst Obrazloženja i Analize efekata zakona prilikom izmena i dopuna 2011. godine podudaraju se u mnogim segmentima, a razlozi za donošenje Zakona po hitnom postupku navedeni u Obrazloženju podudaraju se sa objašnjenjem neophodnosti donošenja novog zakona u Analizi efekata. Predložena Analiza efekata propisa iz 2013. godine, prema Mišljenju tadašnje Kancelarije za regulatornu reformu, nije sadržala analizu efekata propisa.[39] Slično, prilikom izmene i dopune 2015. godine, Republički sekretarijat za javne politike (RSJP) je dao Mišljenje da podneta Analiza efekata zakona sadrži delimičnu analizu efekata. Analizom ovih dokumenata vidljivo je da nedostaju relevantni kvantitativni i kvalitativni podaci od značaja za sagledavanje postojećeg stanja, kao i za pravu procenu efekata koji predložena rešenja mogu da imaju.

U analizama efekata zakona nedostaju relevantni kvantitativni i kvalitativni podaci od značaja za sagledavanje postojećeg stanja i suštinsku procenu efekata predloženih rešenja.

Sa druge strane, s obzirom da je u toku istraživanja usvojen novi Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, vredno je osvrnuti se i na taj proces. Opšti zaključak dobijen kroz intervjue koji su organizovani sa predstavnicima MPNTR jeste da su proces pripreme nacrta propisa odlikovali jako kratki rokovi. Na sajtu MPNTR je moguće pristupiti Pozivu za javnu raspravu koji je sadržao i Obrazloženje nacrta zakona, kao i izveštaj sa održanih javnih rasprava. Detaljna analiza teksta Obrazloženja nacrta ovog zakona, ukazuje da iako dokument sadrži sve formalno propisane elemente, najveći deo Obrazloženja posvećen je objašnjenju pravnih instituta i pojedinačnih rešenja. Uprkos navođenju razloga za donošenje novog zakona, iz samog teksta nije jasno koje konkretne probleme Zakon treba da reši, kao i na koji način će predložena rešenja da doprinesu svom navedenom cilju.

Dodatno, prilikom identifikacije problema MPNTR ne bi trebalo da se fokusira isključivo na poteškoće sa kojima se suočava administracija u svom svakodnevnom radu, već i na probleme sa kojima se suočavaju korisnici, kao i one koje prepoznaju stručnjaci, pristup koji je ovom prilikom izostao.[40] Prema rečima intervjuisanog predstavnika struke, „krovni zakon

[39] Kancelarija za regulatornu reformu je osnovana 2010, a 2014. godine je ukinuta i zamenjena Republičkim sekretarijatom za javne politike. Mišljenje na analizu efekata nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja dostupno na: http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/719/mis/Misljenje%20na%20Analizu%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20izmenama%20i%20dopunama%20Zakona%20o%20osnovama%20sistema%20obrazovanja%20i%20vaspitanja.pdf

[40] Intervju sa predstavnikom struke održan 4. decembra 2017.

postavlja konture sistema i mnogo je važniji od sistemskih, ali i tu vidimo da nije bilo nekog analitičkog procesa"[41]. Osim toga, prilikom kreiranja Nacrta zakona MPNTR nije konsultovalo ni postojeće analize koje su izrađene od strane Svetske banke, a koje dobro prepoznaju izazove sistema obrazovanja u Srbiji.[42]

Finansijska analiza se, u skladu sa preovlađujućom praksom, svodi na izjavu da su sredstva za sprovođenje ovog zakona već obezbeđena u budžetu Republike Srbije, što još jednom potvrđuje da se „uvek gleda da se kaže da to neće dodatno koštati, tako da i nije prava analiza"[43].

Dakle, osnovni zaključak, kada je u pitanju Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, jeste često menjanje jednog sistemskog zakona, na pojavu prvog problema, bez adekvatne diskusije i evaluacije prethodno donetih rešenja. Čini se da se Zakon menja sa promenama na ministarskom položaju i na *ad hoc* osnovi, odnosno da se zakoni „menjaju zbog nekog problema koji se uvidi, bez sagledavanja kakve sve to probleme može da stvori, a sa druge strane nijednom zakonskom rešenju se ne daje dovoljno vremena da zaživi."[44]

Sa druge strane, **Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju** je usvojen 2010. godine i do 2017. nije bio predmet izmena i dopuna. Nacrt zakona iz 2010. je sadržao Obrazloženje, međutim, na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja nismo dobili Analizu efekata. Na osnovu dostupnog Mišljenja Kancelarije za regulatornu reformu najpre nije urađena analiza efekata, a zatim kasnije podnesena Analiza efekata za isti Nacrt zakona nije sadržala analizu efekata u skladu sa tadašnjim Poslovnikom Vlade.[45] I sam sagovornik iz MPNTR je napomenuo da nikada nije učestvovao u izradi analize efekata zakona.[46] Istovremeno, analiza problema kao i ciljeva koji se postižu predviđenim zakonom u Obrazloženju je gotovo nepostojeća. U delu koji se odnosi na razloge za donošenje Zakona, tekst se svodi na doslovno nabrajanje svih promena koje je doneo krovni zakon (Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja), usled čega je, prema tekstu ovog obrazloženja, praktično po automatizmu potrebno i donošenje novog Zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju. Međutim, bilo kakva temeljnija analiza razloga izostaje u dokumentu.

Ovaj zakon je takođe bio predmet izmena i dopuna 2017. godina radi usklađivanja sa novim krovnim zakonom, međutim, na sajtu MPNTR nisu dostupni nikakvi prateći dokumenti. Na

[41] obrazovanja i vaspitanja, dok su sistemski zakoni Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju i Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju (prim. aut.).

[42] Intervju sa predstavnikom struke održan 4. decembra 2017.

[43] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 20. aprila 2017.

[44] Ibid.

[45] Oba mišljenja tadašnjeg Saveta za regulatornu reformu su dostupna na sajtu RSJP:
1) http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/193/mis/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20predskolskom%20vaspitanju.pdf
2) http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/201/mis/Misljenje%20na%20obrazlozenje%20Nacrta%20zakona%20o%20predskolskom%20vaspitanju%20i%20obrazovanju.pdf

[46] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 14. februara 2017.

osnovu intervjua sa predstavnicima ovog ministarstva, zaključak je da su dati jako kratki rokovi za usklađivanje krovnog i posebnih zakona, što je uticalo na kvalitet samog procesa izrade Nacrta, koji je ranije bio u većoj meri inkluzivan i transparentan.[47] Ipak, na sajtu RSJP-a je moguće pristupiti Nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, Analizi efekata zakona, kao i Mišljenju RSJP-a, koje ukazuje da Nacrt ne sadrži analizu efekata jer je propustio da detaljnije obrazloži odgovore na data pitanja.[48] Pored toga, prilikom izrade Nacrta zakona i kreiranja novih rešenja nisu konsultovane postojeće analize i izveštaji izrađeni od strane stručne zajednice, što je negativno uticalo na kvalitet predloga.[49]

U Sektoru za predškolsko i osnovno obrazovanje i vaspitanje, ne postoje uslovi za kreiranje javnih politika koji su zasnovani na činjenicama, i postoji nerazumevanje određenog broja rukovodilaca o tome šta taj proces podrazumeva.

U prilog tvrdnji o neujednačenoj praksi u okviru MPNTR govori primer **Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju**, koji je usvojen 2013. godine i koji ukazuje na prisutne napore da se Analiza efekata zakona sprovede u skladu sa Poslovnikom Vlade i da se ispoštuje mišljenje nadležnog organa. Naime, u svom mišljenju tadašnja Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa navodi da su sve primedbe koje je Kancelarija imala uvažene od strane obrađivača propisa (tačnije, MPNTR), što ukazuje na komunikaciju i saradnju između dve institucije.

Glavni razlozi za donošenje novog Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju u 2013. godini izneti u Obrazloženju bili su, sa jedne strane usaglašavanje sa Strategijom razvoja obrazovanja u Srbiji i sa Zakonom o osnovama obrazovanja i vaspitanja (donetog 2009. godine), a sa druge strane i „nastale promene u društvu, kako na ekonomskom, tako i na socijalnom i političkom planu"[50]. Ovaj zakon je, takođe, trenutno predmet izmena i dopuna, međutim, tokom terenskog istraživanja, nismo uspeli da dođemo do adekvatnih sagovornika za temu procesa izmene ovog zakona, dok na sajtu MPNTR nije bilo informacija o procesu izmena i dopuna.

Dakle, analiza upravo ovih elemenata, od suštinske važnosti za bolji kvalitet predloga, kao i pravovremeno i temeljno razmatranje opcija za regulisanje određenih oblasti u obrazovanju, otkriva nedostatke samog procesa kreiranja javnih politika. Dokumenti i mišljenja nadležnih organa o sprovedenim analizama prilikom donošenja, odnosno izmena i dopu-

[47] Ibid.

[48] Dostupno na: http://www.rsjp.gov.rs/m/Misljenje---Nac-zak-o-izm-i-dop-zak-o-predskolskom-vaspitanju-i-obrazovanju/1368

[49] Tokom intervjua sa predstavnikom stručne javnosti održanom 4. decembra 2017, konstatovano je da „postoji izveštaj Svetske banke, analiza strateške perspektive i ključnih problema u funkcionisanju predškolskog, koja je potvrdila ono što piše u Strategiji razvoja, ali i proširila u nekim aspektima to što piše u Strategiji. Analiza je urađena prošle godine (2016. godine, prim. aut.) i bila je dostupna Ministarstvu, ali nijedan sastanak nije organizovan kako bi se razmatralo šta su sve ideje i predlozi".

[50] Obrazloženje zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, str. 2.

na ovih zakona tokom niza godina, pokazuju odsustvo unapređenja u pogledu činjenične zasnovanosti nacrta dokumenata. Ono što se nameće kao zaključak jeste da u MPNTR, odnosno Sektoru za predškolsko i osnovno obrazovanje i vaspitanje, ne postoje odgovarajući uslovi za kreiranje javnih politika koji su zasnovani na činjenicama, kao i da postoji nerazumevanje određenog broja rukovodilaca o tome šta taj proces podrazumeva.[51] Kao rezultat, nalazi istraživanja ukazuju da se analiza efekata zakona sprovodi pre svega kao formalni zahtev, dok najčešće suštinski ne ispunjava svoju ulogu u adekvatnom definisanju problema i analizi alternativnih regulatornih rešenja. Sa druge strane, tokom terenskog istraživanja je naveden primer gde se izradi nacrta zakona pristupilo analitički i uz istinsko razmatranje različitih opcija podržanih tačnim kvantitativnim podacima.[52] Međutim, on se ističe kao posledica individualnog napora pojedinaca, ali ne kao rezultat ustrojstva sistema.

II.c Uključenost civilnog društva

Izmene zakona se rade nasumično, odnosno mimo ustaljenih procesa i procedura za donošenje novih propisa, iako izmene i dopune često unose suštinske promene u način na koji je određena oblast regulisana.

Kada je u pitanju učešće civilnog društva i održavanje javnih rasprava, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja je krovni zakon, čije usvajanje prema Poslovniku Vlade zahteva održavanje javnih rasprava.[53] Slično je sa sistemskim zakonima u ovoj oblasti, odnosno zakonima o osnovnom i predškolskom obrazovanju i vaspitanju. Izveštaji sa javnih rasprava ukazuju da je Ministarstvo održalo javne rasprave poštujući date zakonske rokove prilikom usvajanja ovih zakona, ali ne tokom njihovih izmena i dopuna. Međutim, dostupni izveštaji pokazuju da ne postoji ustaljena praksa u MPNTR kada je u pitanju razmatranje komentara dobijenih u okviru javnih rasprava.[54] Kao primer dobre prakse ilustrativan je, na primer, Izveštaj sa javne rasprave o Zakonu o predškolskom obrazovanju i vaspitanju iz 2009. godine. Ovaj izveštaj sadrži pojedinačne i načelne primedbe uz obrazloženje razloga (ne)prihvatanja istih. S druge strane, Izveštaj sa javne rasprave o Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju iz 2013. sadrži samo opšte primedbe, uz kratak zaključak da su suštinske primedbe prihvaćene, ali bez ulaska u pojedinosti. Takva praksa je netransparentna, jer iz Izveštaja nije moguće videti ko je podneo koje primedbe, kao ni koje su primedbe prihvaćene i iz kojih razloga. Slično, prilikom izrade novog Nacrta zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja održana je javna rasprava u periodu od dvadeset dana, tačnije organizovane su tri tribine: u Beogradu, Nišu i Novom Sadu. Međutim, osim navođenja

[51] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 24. februara 2017.
[52] Primer koji je dat u intervjuu sa predstavnikom MPNTR jeste Zakon o udžbenicima, ali kako je navedeno detaljna Analiza efekata je rezultat nadzora celokupnog procesa od strane tadašnjeg pomoćnika ministra.
[53] Poslovnik Vlade, čl. 41.
[54] Izveštaji sa javnih rasprava su dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

pojedinačnih primedbi, Izveštaj ne ulazi u objašnjavanje razloga za neprihvatanje komentara.

Posebno zabrinjava trend neodržavanja javnih rasprava za izmene i dopune zakona. Izmene zakona se najčešće rade nasumično, odnosno mimo ustaljenih procesa i procedura za donošenje novih propisa, iako često suštinski menjaju način regulisanja određene oblasti. Kako je jedan od predstavnika MPNTR istakao, „teži se da se izbegnu javne rasprave"[55], što pokazuje i proces aktuelnih izmena i dopuna dva zakona o predškolskom i osnovnom obrazovanju i vaspitanju, za čije izmene sajt MPNTR ne sadrži informacije o održavanju javnih rasprava. Iako izmene ovih zakona nisu bile vidljive u javnosti, upućeni tvrde da su nova rešenja u oblasti predškolskog i osnovnog obrazovanja i vaspitanja uključena u javne rasprave održane prilikom donošenja novog krovnog Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.[56]

Suštinsko unapređenje Predloga nacrta zakona kroz javne rasprave otežano je zbog činjenice da se one posmatraju često kao puka zakonska obaveza, što je u vezi i sa tvrdnjom da se „obično ima vizija šta se hoće kada se krene u izradu zakona i onda se jako teško usvajaju komentari od strane organizacija civilnog društva"[57]. Takva vizija obično uključuje ne samo viđenje i razumevanje problema, već i konkretne odluke o tome kako će se ti problemi rešiti, što za posledicu ima izbegavanje doprinosa javnosti i njegovo doživljavanje kao smetnje, a ne pomoći u procesu izrade zakona. Na to ukazuje i podatak da se prilikom određivanja perioda za održavanje javnih rasprava isključivo vodi računa da se ispoštuje zakonski minimum od dvadeset dana, kao i to što se konsultacije sa javnošću organizuju kao pojedinačni događaji (okrugli stolovi, tribine, i sl.), a ne kao kontinuirani procesi.[58]

Budući da se u trenutnom sistemu javne rasprave održavaju isključivo na samom kraju pripreme nacrta zakona, mogućnost uključivanja predstavnika civilnog društva i stručne javnosti u radne grupe predstavlja trenutno jedini način da se proces „otvori" u ranijoj fazi. Međutim, kada su u pitanju analizirani zakoni iz oblasti obrazovanja, predstavnici OCD nisu bili uključeni u radne grupe za izradu nacrta, izmene i dopune zakona, kako su pokazali sprovedeni intervjui. Rasprostranjeno je stanovište da je „poenta radne grupe da bude što manja i operativna, i zato ih čine predstavnici državnih organa i interno i eksterno (iz drugih ministarstava)".[59] Nažalost, na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja nismo bili u mogućnosti da pristupimo odlukama u vezi sa formiranjem radnih grupa za izradu nacrta zakona, kao ni bilo kakvim materijalima o samom radu radnih grupa.

[55] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 20. aprila 2017.
[56] Intervju sa predstavnikom struke održan 4. decembra 2017.
[57] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 20. aprila 2017.
[58] Program javne rasprave o Nacrtu zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja dostupan na: http://www.mpn.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/Program-javne-rasprave-1-1.jpg
[59] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 22. februara 2017.

II.d Organizaciona struktura

Kada je u pitanju podela nadležnosti između sektora, na prvi pogled se čini da nema preklapanja, što su skoro svi sagovornici potvrdili. U Sektoru za osnovno i predškolsko obrazovanje se obavljaju poslovi koji se odnose na, između ostalog, praćenje stanja u oblasti predškolskog i osnovnog obrazovanja i vaspitanja, kao i učešće u pripremi zakona i podzakonskih akata u delokrugu rada Sektora,[60] dok je Sektor za pravne poslove zadužen za izradu nacrta i predloga zakona za sve nivoe obrazovanja. To u praksi znači da Sektor za pravne poslove uobličava predloge koji dolaze iz drugih sektora dajući im normativan oblik, vodeći računa o usklađenosti sa drugim zakonima i regulativom Evropske unije.

Ipak, kada su u pitanju analitički poslovi ne postoji jasna podela odgovornosti, što se odražava na nejasno pitanje nadležnosti za izradu analize efekata zakona između drugih sektora i Sektora za pravne poslove. Naime, sagovornik iz Sektora za pravne poslove je pružio informaciju da svaki pojedinačni sektor radi analizu efekata, što je suprotno tvrdnji predstavnika Sektora za predškolsko i osnovno obrazovanje koji do sada nisu učestvovali u izradi analize efekata zakona. Takođe, bez obzira na to ko je formalno rukovodilac radne grupe za izradu zakona, obično Sektor za pravne poslove rukovodi njom,[61] što je iznenađujući podatak ukoliko se prihvati opis da su sektori koji su zaduženi za konkretne oblasti politike „vodeći", a Sektor za pravne poslove „prateći" akter u pripremi zakona. Samim tim, nalazi istraživanja ukazuju da MPNTR nema dovoljno razvijena interna pravila koja regulišu detaljne procedure i procese prilikom izrade javnih politika, a odlikuje ga i nedovoljan broj zaposlenih koji se bave analitičkim poslovima.[62] To dodatno, celokupan proces izrade nekog propisa, kao i sam njegov kvalitet, čini zavisnim od lične volje i inicijative pojedinaca, dok sistemski pristupi i prakse izostaju.

II.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI

Kada je u pitanju saradnja sa Kancelarijom za evropske integracije (KEI)[63] i harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije, Sektor za međunarodnu saradnju i evropske integracije u MPNTR je primarna tačka za komunikaciju i saradnju sa KEI. Kako prema Poslovniku Vlade svaki nacrt zakona mora da sadrži tabelu o usklađenosti pravnih propisa sa pravnim tekovinama EU, to zahteva koordinaciju u MPNTR i saradnju svih sekto-

[60] Informator o radu, strana 7–8.

[61] Intervjui sa predstavnicima MPNTR održani 14. i 22. februara 2017.

[62] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 24. februara 2017.

[63] Tokom sprovođenja istraživanja došlo je do ukidanja KEI i osnivanja Ministarstva za evropske integracije (MEI). Međutim, kako je u posmatranom period KEI bila zadužena za usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima Evropske unije, u daljem tekstu će se i pitanje harmonizacije zakonodavstva analizirati u kontekstu saradnje ministarstava i KEI, iako treba imati u vidu da je to sada nadležnost MEI.

ra sa pomenutim Sektorom za međunarodnu saradnju. Međutim, u oblasti obrazovanja ne postoje zajednički kriterijumi EU, već je ona u nadležnosti država članica. Stoga, u procesu pregovora ne postoje ni merila za zatvaranje poglavlja. Ipak, saradnja sa KEI je u MPNTR ocenjena kao jako dobra.[64] Takođe, važno je naglasiti da je upravo postojanje ovakve centralne jedinice/sektora u ministarstvima zadužene za prenošenje pravnih tekovina jedan od ključnih SIGMA zahteva u procesu RJU.

[64] Intervju sa predstavnikom MPNTR održan 8. februara 2017.

III. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU UNUTRAŠNJIH POSLOVA – *ZNAČAJ POGLAVLJA 24*

Budući da Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) nema poseban strateški dokument ili drugi dokument javne politike koji se bavi unapređenjem i razvojem administrativnih usluga koje MUP pruža, kao najrelevantniji strateški dokument javne politike koji određuje postupanje i rad ovog ministarstva identifikovana je Strategija razvoja MUP-a 2011–2016.[65] Ona uređuje strateške oblasti rada koje se odnose na organizaciju, bezbednost, razvijanje saradnje sa drugim državnim organima i organizacijama civilnog društva, kao i na povećanje transparentnosti u radu. Iako je važenje ove strategije do 2016. godine, u međuvremenu nije usvojena nova, te se ova strategija i dalje smatra relevantnom za potrebe sprovođenja istraživanja.

Potom, za oblast javnih usluga koje su u fokusu istraživanja značajan je set zakona koji uređuje izdavanje ličnih dokumenata i rad administrativne službe policije. To su: Zakon o policiji, Zakon o ličnoj karti, Zakon o putnim ispravama i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima. Zakon o policiji [66] je donet 2016. godine i smatra se važnim u kontekstu pregovora sa EU. Zakon o ličnoj karti[67] je usvojen 2005. godine i bio je predmet izmena i dopuna 2011. radi produženja roka važenja starih ličnih karti. Zakon o putnim ispravama,[68] koji reguliše izdavanje pasoša, donet je 2007. godine i dva puta je bio predmet izmena i dopuna: 2008. i 2014. godine. Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima[69] je usvojen 2009, a potom je više puta bio predmet izmena i dopuna, tačnije 2010, 2011, 2013, 2014. i 2015. godine.

[65] Strategija razvoja MUP-a 2011–2016, dostupno na: http://bit.ly/29DRDEy
[66] Zakon o policiji, „Sl. glasnik RS", br. 6/2016.
[67] Zakon o ličnoj karti, „Sl. glasnik RS", br. 62/2006 i 36/2011.
[68] Zakon o putnim ispravama, „Sl. glasnik RS", br. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 i 62/2014).
[69] Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, „Sl. glasnik RS", br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - odluka US, 55/2014, 96/2015 - dr. zakon i 9/2016 odluka US.

Ipak, za analizu kreiranja javnih politika u ovom ministarstvu veoma je važan i kontekst pregovora sa Evropskom unijom. Naime, tokom procesa pregovora o pristupanju EU, pregovaračka poglavlja 23 i 24, koja se tiču reforme pravosuđa i osnovnih prava, odnosno pravde, slobode i bezbednosti, ključna su za donošenje odluke o primanju zemlje u članstvo. MUP je uključen u pregovarački proces kao vodeće ministarstvo u Pregovaračkoj grupi za poglavlje 24, dok je istovremeno reforma policije u fokusu ovog procesa.[70] To nepobitno stavlja celokupan proces donošenja odluka i usvajanja javnih politika u MUP-u pod veću lupu javnosti, kako OCD, tako i međunarodnih organizacija. Drugim rečima, potreba i pritisak da se proces kreiranja javnih politika unapredi ne dolazi samo od zahteva koji se postavljaju kroz proces RJU, već i najdirektnije kroz proces pregovora sa EU.

Potreba i pritisak da se proces kreiranja javnih politika unapredi u ovom ministarstvu ne dolazi samo od zahteva koji se postavljaju kroz proces RJU, već i najdirektnije kroz proces pregovora sa EU.

Sa druge strane, u odnosu na MPNTR, u MUP-u se javila poteškoća sa pristupom velikom delu dokumenata koji se tiču usvajanja prethodno pomenutih dokumenata javnih politika. Drugim rečima, MUP ne poseduje tražena dokumenta, stoga se nalazi istraživanja velikim delom oslanjaju na održane intervjue i arhivsko istraživanje sprovedeno na osnovu javno dostupnih dokumenata.

[70] Akcioni plan za poglavlje 24, dostupno na: http://bit.ly/2gWYeCp

III.a Strategija razvoja MUP-a

Strategija se prilikom definisanja strateških oblasti za budući razvoj MUP-a ne bavi oblašću pružanja usluga građanima.

Ukoliko se fokusiramo na Strategiju razvoja MUP-a, vidimo da se ona bavi kako internim organizacionim unapređenjem MUP-a, tako i unapređenjem većeg broja „sektorskih" politika kojima upravlja MUP, zatim unapređenjem partnerskih odnosa na nacionalnom i međunarodnom nivou, kao i odnosa sa civilnim društvom. Ovaj dokument je značajan, jer sa jedne strane u analizi postojećeg stanja prepoznaje neefikasan proces izdavanja ličnih dokumenata naglašavajući da je „potrebno dalje unapređenje materijalnih i ljudskih resursa neophodnih za ovaj proces, kao i stalno usavršavanje procedura na način koji bi u najvećoj mogućoj meri olakšao dobijanje ličnih dokumenata svim građanima",[71] a sa druge definiše kao viziju MUP-a da, između ostalog, bude i servis građana.[72] Ipak, uprkos tome Strategija se prilikom definisanja strateških oblasti za budući razvoj MUP-a ne bavi oblašću pružanja usluga građanima, već samo široko definiše da „sve procedure koje su usmerene ka eksternim subjektima treba učiniti racionalnijim tako da omoguće najefikasnije realizovanje potreba građana i drugih subjekata koji se obraćaju Ministarstvu"[73]. Ovo pitanje je relevantno naročito imajući u vidu činjenicu da je najveći procenat građana u kontaktu sa policijom upravo u domenu izdavanja ličnih i putnih isprava.[74]

Tokom pripreme Strategije, njen nacrt je bio dostupan na sajtu MUP-a mesec dana, a konsultacije sa javnošću su održane putem organizovanja javnih rasprava – okruglih stolova, „u cilju promocije i dorade konačnog teksta Strategije"[75], i to u periodu od 20. do 23. decembra 2010. godine. Javne rasprave su se održale u Subotici i Nišu, a u Beogradu je organizovana javna i ekspertska rasprava. Ono što zabrinjava jeste da se rasprava u Nišu i Subotici održala u tamošnjim područnim policijskim upravama, uz odsustvo predstavnika civilnog društva i šire javnosti.[76] U Beogradu je sa druge strane održana javna i ekspertska rasprava gde su predstavnici različitih vladinih i obrazovnih institucija, zatim međunarodnih i domaćih OCD imali priliku da daju komentare. Iz samog Izveštaja se ne vidi obrazloženje za odbijanje pojedinih sugestija i primedbi, ali se navodi koje su bile prihvaćene.

Osim izveštaja sa javnih rasprava i samog teksta Strategije, nisu dostupni drugi dokumenti koji se odnose na proces kreiranja ovog dokumenta. Sama Strategija ukazuje da su rađene

[71] Strategija razvoja MUP-a 2011–2016, str. 10.
[72] Ibid, str. 12
[73] Ibid, str. 14.
[74] Istraživanje stavova građana prema radu policije, dostupno na sajtu MUP: http://bit.ly/29KzKc0.
[75] Izveštaj sa održane javne rasprave.
[76] U izveštaju tadašnjeg Biroa za strateško planiranje (uvid na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja), navodi se prisustvo predstavnika gradske uprave, lokalne samouprave, lokalnog pravosuđa, advokata.

ozbiljne analize primenom različitih tehnika, ali i uz konsultovanje izveštaja međunarodnih tela, kao što je EU, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) uz izveštaje i vladinih i nevladinih organizacija. Ipak, iako se Strategija samo marginalno osvrće na pružanje usluga građanima, odsustvo ove teme se nije javilo kao primedba tokom održavanja javnih rasprava. Takođe, objedinjeni Izveštaj sa svih održanih javnih rasprava ukratko navodi četiri sugestije koje su prihvaćene, kao i komentare koje su pojedini predstavnici domaćih i međunarodnih organizacija i institucija uputili.

III.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni

Zakon o policiji usvojen je u januaru 2016. godine, nakon nekoliko odlaganja usvajanja novog zakona, umesto čega se više puta pristupalo izmenama i dopunama. Usvajanje ovog zakona predstavljalo je obavezu u okviru sprovođenja Akcionog plana za poglavlje 24 za pristupanje EU.[77] Od seta zakona koji su predmet našeg istraživanja u MUP-u, ovaj zakon odlikuje najtemeljnije sprovedena analiza postojećeg stanja i obrazloženje potrebe usvajanja novog zakona. Takođe, kreiran je kroz širok konsultativni proces, uz blisku saradnju sa organizacijama civilnog društva. Imajući u vidu važnost ovog zakona za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji, to može da bude pozitivan primer uticaja EU integracija na kreiranja javnih politika u Srbiji.

Obrazloženje Zakona u svom delu „Razlozi za donošenje zakona" veoma detaljno nudi pregled novina koje se uvode navodeći na koji način će unaprediti postojeći sistem u okviru MUP-a.[78] Ipak, Obrazloženje ne sadrži objašnjenje zašto je Zakon najbolji način rešavanja uočenih problema, kao ni da li su se razmatrale druge mogućnosti za rešavanje uočenih problema. Sa druge strane, procena finansijskih sredstava sadrži jako šture i tehnički navedene izvode iz Predloga zakona o budžetu o sredstvima planiranim za 2016. godinu, ne navodeći detaljnu finansijsku analizu predloženih rešenja.

Od seta zakona koji su predmet našeg istraživanja u MUP-u, Zakon o policiji odlikuje najtemeljnije sprovedena analiza postojećeg stanja i obrazloženje potrebe usvajanja novog zakona.

Pregled Analize efekata zakona o policiji ukazuje na formalno ispunjavanje svih traženih elemenata. Ipak, ono što je posebno zabrinjavajuće jeste činjenica da je Zakon o policiji usvojen na sednici Vlade bez izdatog Mišljenja RSJP-a, što je suprotno Poslovniku Vlade,[79] što se može

[77] Akcioni plan za Poglavlje 24, dostupno na: http://bit.ly/2gWYeCp

[78] Obrazloženje i Analiza efekata zakona za Zakon o policiji su dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

[79] Kako Mišljenje na analizu efekata zakona nije dostupno na sajtu RSJP-a, upućen je mejl putem kog se zatražio pristup izdatom mišljenju. Kao odgovor smo dobili informaciju da ga RSJP nije izdao, jer je predlagač (MUP) tražio da mu se ono dostavi istog dana kada je zahtev i podnet. Posledično, RSJP nije bio u mogućnosti da izda traženo mišljenje.

tumačiti kao pokazatelj razumevanja Analize efekata zakona kao pukog formalnog zahteva koji se mora ispuniti prilikom izrade Nacrta zakona bez njene značajne uloge u izradi nacrta i definisanju predloženih rešenja.

Kada je u pitanju Zakon o ličnoj karti, on je usvojen 2005, ali je pretrpeo izmene i dopune u 2011. godini, kako bi se produžilo važenje starih ličnih karata. Proces kreiranja ovog zakona može da posluži kao dobra ilustracija procesa kreiranja javnih politika pre nego što se ušlo u reformske procese i kao polazna tačka procene da li se i u kojoj meri kreiranje javnih politika unapredilo u MUP-u. Naime, na osnovu zahteva o pristupu informacijama od javnog značaja, od MUP-a smo dobili odgovor da ne poseduju tražena dokumenta, jer izrada analize efekata zakona, kao i izrada obrazloženja, nije bila obavezna prema tadašnjem Poslovniku Vlade. Stoga, čini se da je tadašnji proces odlikovalo potpuno odsustvo analitičke potpore. Slično je sa drugim zakonima koji su predmet našeg istraživanja, poput Zakona o putnim ispravama.

Naime, za Zakon o putnim ispravama koji je usvojen 2007, a menjan 2008, 2009, 2010. i 2014. godine, nije rađeno obrazloženje, osim za poslednje izmene 2014, koje pre svega kao razlog izmena i dopuna navodi usaglašavanje sa propisima EU i sadrži objašnjenje pojedinačnih pravnih rešenja. Slično, samo za poslednje izmene i dopune Zakona je rađena analiza efekata, i to vrlo štura, za koju nije moguće naći mišljenje na sajtu RSJP-a.

Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima, koji reguliše pitanje izdavanja vozačkih dozvola, usvojen je 2009. i nakon toga je više puta bio predmet izmena i dopuna: 2010, 2011, 2013, 2014. i 2015. godine. Urađena je Analiza efekata prilikom izmena i dopuna 2015, za koju je RSJP dao Mišljenje da sadrži delimičnu analizu efekata, ističući da je „predlagač propisa formalno odgovorio na sva pitanja", ali da su „odgovori na pojedina pitanja (…) mogli biti sadržajniji"[80]. Zatim, izmene i dopune ovog zakona 2015. godine su izazvale protest auto-škola, gde se vidi da „Analiza efekata nije uzela u obzir potencijalni otpor prema uređenom, novom sistemu"[81], što je uvid u Analizu efekata zakona i potvrdio[82].

Dakle, kroz pregled procesa kreiranja seta zakona koji su značajni za naše istraživanje, vidljiv je napredak u kreiranju javnih politika u MUP-u. Drugim rečima, ukoliko uporedimo proces donošenja Zakona o ličnoj karti 2005. godine sa procesom izmena i dopuna Zakona o bezbednosti saobraćaja ili Zakona o policiji primetno je da je vremenom proces postao više analitičan, odnosno činjenično zasnovan i da podrazumeva određene elemente koji su ranije bili odsutni. Tu se misli prevashodno na izradu obrazloženja zakona i analize efekata zakona koji su sada obavezni Poslovnikom Vlade.

---

[80] Mišljenje na nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, str. 1. http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/993/mis/Mi%C5%A1ljenje%20-%20Nac%20zak%20o%20izm%20i%20dop%20Zakona%20o%20bezbednosti%20saobra%C4%87aja%20na%20putevima.PDF

81 Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 6. marta 2017.

82 Mišljenje na analizu efekata nacrta zakona o izmenama i dopunama zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima, dostupno na: http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/993/ana/AEP.pdf

Iako su obrazloženje i analiza efekata sastavni deo svakog predloga zakona, oni ne ispunjavaju svoju predviđenu ulogu, a to je da informišu donosioce odluka i da ponude razmatranje različitih mogućnosti za rešavanje problema.

Ipak, nalazi istraživanja ukazuju i na brojne nedostatke i ostavljaju prostor za značajna unapređenja. Iako su obrazloženje i analiza efekata sastavni deo svakog predloga zakona, oni ne ispunjavaju svoju predviđenu ulogu, a to je da informišu donosioce odluka i da ponude razmatranje različitih mogućnosti za rešavanje problema. Uvidom u ova dokumenta evidentno je da je kvalitet ponuđenih analiza i dalje veoma nizak. Takođe, i nakon sprovedenih intervjua, ostaje nejasno u kom momentu procesa izrade nacrta zakona MUP otpočinje pripremu obrazloženja, odnosno analize efekata. Primer Zakona o policiji i zahtev da se mišljenje na analizu efekata izda istog dana kada je isti podnet RSJP-u[83], navodi na zaključak da se analiza efekata sprovodi na kraju procesa izrade nacrta zakona kao opravdanje za već usvojena rešenja i ispunjenje administrativnog zahteva, što je u skladu sa nalazima ranijih istraživanja o ciklusu javne politike u Srbiji[84].

III.c Uključenost civilnog društva

Kao što je Zakon o policiji, uprkos određenim manjkavostima, primer unapređenja procesa kreiranja javnih politika u pogledu analitičkog pristupa izradi nacrta zakona, tako je i pozitivan primer procesa konsultacija prilikom pripreme Zakona. Nacrt je bio postavljan na sajtu MUP-a i portalu e-uprave, uz mogućnost slanja sugestija elektronskim putem. Potom, javne rasprave održane su između 26. marta i 20. aprila 2015. godine u Beogradu, Nišu, Kragujevcu i Novom Sadu.[85] Svakako je pohvalno održavanje javnih rasprava van Beograda, koje su podržane od strane Misije OEBS u Beogradu. U Beogradu su održane tri javne rasprave za tri različite grupe zainteresovane javnosti: opštu javnost, akademsku zajednicu, kao i predstavnike međunarodnih organizacija i civilnog društva, što se svakako može posmatrati kao primer dobre prakse.

Nažalost, izveštaji sa javnih rasprava osim opisa samog toka rasprava ne sadrže pojedinačne komentare koje je zainteresovana javnost uputila, kao ni obrazloženje prihvatanja, odnosno neprihvatanja sugestija.[86] Objašnjenje dato u jednom od održanih intervjua jeste da „ne

[83] Na osnovu imejl korespondencije sa RSJP-om.
[84] Lazarević, Obradović, str. 51
[85] Program javne rasprave usvojen na Odboru Vlade i Izveštaj sa održanih javnih rasprava su dobijeni na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.
[86] Sličnu primedbu je uputio i Beogradski centar za bezbednosnu politiku koji je pratio proces donošenja Zakona.

postoji obaveza da se obrazloži zbog čega nešto nije usvojeno."[87] Potom, ocena je da je jako mali prostor ostavljen za intervencije od strane OCD tokom javnih rasprava, i da se diskusija uglavnom svela na odbranu ponuđenih rešenja od strane predstavnika MUP-a,[88] što je logična posledica činjenice da se javne rasprave održavaju suviše kasno u procesu donošenja dokumenata. Osim toga, da proces nije bio u potpunosti transparentan ukazuje i činjenica da se često nije znalo koja verzija Nacrta zakona je poslednja, usled čega je dolazilo do nesporazuma između državnih institucija, a davanje doprinosa OCD bilo otežano.[89]

Prilikom usvajanja Zakona o ličnoj karti, na osnovu odgovora MUP-a na zahtev za pristup izveštajima sa javnih rasprava, dobili smo odgovor da po tada važećem Poslovniku Vlade nije postojala obaveza sprovođenja javne rasprave.

Sa druge strane, za Zakon o putnim ispravama ne postoje dostupne informacije o održavanju javnih rasprava, osim za izmene i dopune iz 2014. godine kada se javna rasprava nije održala na predlog samog Ministarstva, uz obrazloženje da „ne menja u bitnoj meri pravni režim" u ovoj oblasti.

Rešenja o imenovanju članova radne grupe za izradu svih zakona koji su predmet istraživanja nisu dostupna, a kao razlog je navedeno da Ministarstvo ne poseduje tu informaciju.

Kada je u pitanju Zakon o bezbednosti saobraćaja, javne rasprave su održane samo za izmene i dopune 2015. godine u periodu od 30 dana, i to u Novom Sadu, Kragujevcu, Nišu i Beogradu. Kao i u slučaju izveštaja sa drugih javnih rasprava, i ovde su navedene oblasti koje su posebno bile predmet primedbi i sugestija, ali bez daljeg obrazlaganja razloga prihvatanja ili neprihvatanja datih komentara, što ukazuje na ustaljenu praksu u MUP-u.[90]

Takođe, rešenja o imenovanju članova radne grupe za izradu svih zakona koji su predmet istraživanja nisu dostavljena, uz objašnjenje da Ministarstvo ne poseduje tu informaciju.[91] Ovakav odgovor Ministarstva se može razumeti kao tvrdnja da radne grupe formalno nisu ni obrazovane za pripremu ovih zakona. Ipak, nalazi sa intervjua ukazuju na ustaljenu praksu obrazovanja radnih grupa, kao i na tendenciju da se civilno društvo u poslednje vreme uključuje u radne grupe, bar kada je u pitanju izrada nacrta nekih zakona.[92]

Dakle, sa jedne strane, nalazi istraživanja ukazuju na promenu dominantne prakse i na sklonost ka većem uključivanju civilnog društva u kreiranje javnih politika. Tačnije, prema rečima jednog sagovornika iz MUP-a: „Pre procesa usaglašavanja sa EU učešće civilnog društva bilo je

[87] Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 6. marta 2017.

[88] Šta više, na osnovu intervjua sa predstavnikom civilnog društva održanim 22. novembra 2017, zaključak je da se uticaj na Predlog nacrta zakona pre svega ostvario neformalnim putevima kroz kontakte sa narodnim poslanicima, nego kroz konkretne sugestije tokom javnih rasprava.

[89] Intervju sa predstavnikom civilnog društva održan 22. novembra 2017.

[90] Izveštaj sa javnih rasprava je dobijen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

91 Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja upućenih MUP-u.

92 Primer je Zakon o privatnom obezbeđenju.

sporadično, ali sada je gotovo obavezno."[93] Sa druge strane, konsultacije sa javnošću i učešće civilnog društva u procesu kreiranja javnih politika se i dalje posmatraju kao događaj, a ne kao proces. Čak i kada se spoljni akteri uključe, slično praksi u MPNTR, to obično dolazi na kraju procesa izrade nacrta propisa kada nema puno prostora za veće intervencije i kada je prirodno očekivati da predlagači propisa brane rešenja na kojima su radili. Sve navedeno navodi na zaključak da donosioci odluka u MUP-u još uvek nisu prepoznali važnost potpunog uključivanja svih zainteresovanih strana u proces formulacije javnih politika i dobijanje njihovih doprinosa u ranoj fazi, kada bi to zaista predstavljalo pomoć i doprinos pripremi dokumenta.

III.d Organizaciona struktura

Jedinice odgovorne za kreiranje javnih politika značajne za naše istraživanje u MUP-u su nedavno osnovan Sektor za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i evropske poslove i Sekretarijat MUP-a.

Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i planiranje[94] organizuje, analizira, planira, predlaže i realizuje poslove MUP-a u oblasti međunarodne saradnje, evropskih integracija, strateškog planiranja i upravljanja projektima.[95] Za oblast kreiranja javnih politika je značajna uloga ovog sektora u izradi strategija, akcionih planova i drugih planskih dokumenata MUP-a, kao i istraživanje trendova u razvoju državne uprave i policijske službe u svetu, iniciranje razvojnih projekata i analiziranje razvojnih potreba MUP-a, kao i za sve strateške analize u delokrugu rada MUP-a. Sektor je relativno nov, osnovan je izmenama i dopunama Zakona u 2015. i „još nije zaživeo kako je zamišljen"[96].

Sa druge strane, Sekretarijat takođe igra značajnu ulogu u kreiranju javnih politika u MUP-u, naročito Odeljenje za pravne poslove i Odeljenje za normativne poslove. Značajna uloga Sekretarijata, ali i nalazi dobijeni putem intervjua ukazuju koliko je jak akcenat na normativnim poslovima u ovom ministarstvu, gde se proces kreiranja javnih politika shvata pre svega kao proces kreiranja novih propisa. Drugim rečima, kada se uoči određeni problem sledeći korak je pitanje „šta treba normirati ili šta nije još uvek normirano, pa treba da se propiše"[97]. Podela nadležnosti među različitim sektorima je ocenjena kao dobra i naglašeno je da Sekretarijat pruža podršku drugim sektorima.[98] Obe jedinice, Sektor i Sekretarijat, zadovoljni su strukturom zaposlenih u pogledu njihove stručne osposobljenosti. Međutim, ističe se manjak broja ljudi u odnosu na obim posla.[99]

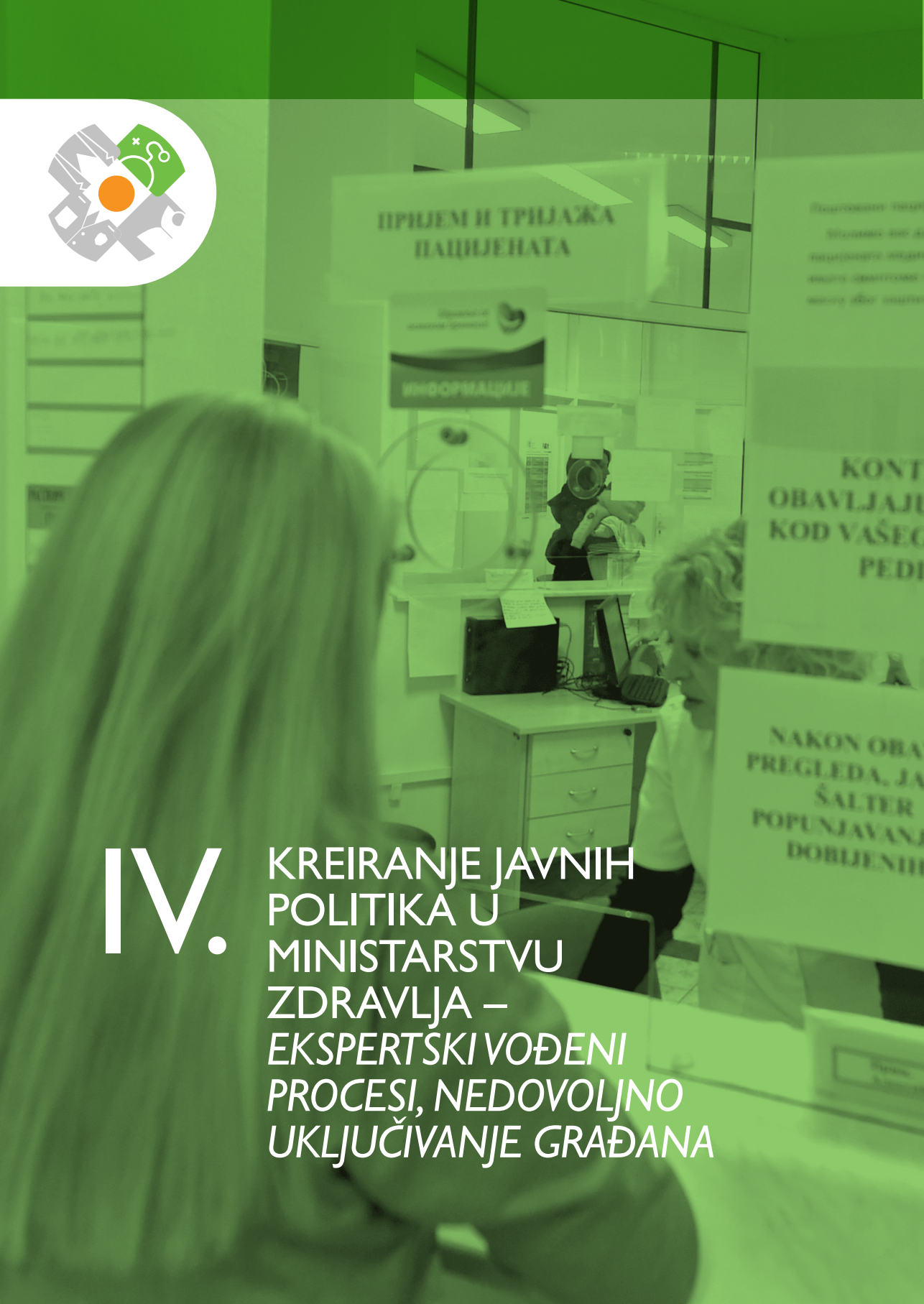
93 Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 6. marta 2017.
94 Nakon više upućenih zahteva, rukovodilac ovog sektora nije pristao na intervju sa istraživačkim timom.
95 Informator o radu MUP-a, str. 39.
96 Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 1.marta 2017.
97 Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 6. marta 2017.
98 Ibid.
99 Intervju sa predstavnicima MUP-a održani 1. i 6. marta 2017.

III.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI

Saradnja sa KEI se vrši pre svega kroz Sektor za međunarodnu saradnju, evropske poslove i strateško upravljanje koja je fokalna tačka za saradnju sa KEI, odnosno sa trenutnim MEI. Odeljenje za evropske poslove[100] je ključna tačka u MUP-u zadužena za analizu, planiranje, praćenje, koordinisanje i iniciranje usklađivanja razvoja pravnog poretka sa EU u oblasti unutrašnjih poslova i poglavlja 24, kao i drugih poglavlja u kojima MUP učestvuje.[101] Ipak, da se praksa razlikuje od propisane procedure ukazuje intervju sa predstavnikom MUP-a koji objašnjava da „na tehničkom nivou svaka organizaciona jedinica komunicira sa KEI"[102].

Ipak, zahtevi koji dolaze u kontekstu procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji nesumnjivo doprinose unapređenju kvaliteta formulacije javnih politika i čine ga inkluzivnijim i transparentnijim. Potencijalna negativna strana tog procesa jeste preveliki akcenat koji se u MUP-u sada stavlja na usklađenost sa pravnim tekovinama EU, koji može ići na uštrb kvaliteta teksta samih zakona. Drugim rečima, često prioritet tokom usvajanja propisa nije kvalitet predloženog teksta „već da li je usaglašen sa direktivom ili propisom EU"[103], što posledično može da utiče na njihovu primenljivost, naročito ako se ne sprovede prava analiza efekata. Imajući u vidu da direktive EU ostavljaju državama slobodu da definišu odgovarajuće načine dolaženja do rezultata koji su njima propisani, prilikom prenošenja direktiva u nacionalno zakonodavstvo posebno je važno sprovesti temeljne analize efekata različitih potencijalnih rešenja (opcija) za ostvarenje tih rezultata.

[100] U momentu sprovođenja intervjua mesto načelnika Odeljenja nije bilo popunjeno, dok na upitnik podnet pisanim putem nije stigao odgovor MUP-a do momenta zaključenja izrade ove studije.
[101] Informator o radu, str. 39.
[102] Intervju sa predstavnikom MUP-a održan 6. marta 2017.
[103] Ibid.



IV. KREIRANJE JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVU ZDRAVLJA – *EKSPERTSKI VOĐENI PROCESI, NEDOVOLJNO UKLJUČIVANJE GRAĐANA*

U oblasti zdravstva može se uočiti veliki stepen fragmentacije dokumenata javne politike, pre svega strategija, akcionih planova i programa.[104] Pored toga, više strategija postavljenih na sajt Ministarstva zdravlja imaju vremenske okvire koji su već istekli, a nema informacija o njihovom produženju ili donošenju novih akcionih planova. Najrelevantnija strategija za ovo istraživanje je Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata, doneta 2009. godine na period važenja do 2015. godine. Međutim, kako se ova strategija velikim delom oslanja na strateški plan Bolje zdravlje za sve koji je usvojen 2003, u istraživanju ćemo se osloniti i na taj dokument kako bismo ustanovili usklađenost strateških dokumenata. Osim toga, u obzir će se uzeti i Plan razvoja zdravstvene zaštite koji je usvojen 2010. Sa druge strane, na sajtu MZ je dostupan Nacrt strategije primarne zdravstvene zaštite, koja bi bila od velikog značaja za temu istraživanja, ali nije usvojena iz razloga koje nije bilo moguće utvrditi tokom istraživanja, te stoga taj dokument neće biti predmet razmatranja.[105]

U pogledu seta zakona koji su predmet istraživanja, izdvojili smo Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju. Prvi, Zakon o zdravstvenoj zaštiti usvojen je 2005, ali je nakon 2009. svake godine bio predmet izmena i dopuna.[106] Zakon o zdravstvenom osiguranju[107] je usvojen 2005. i zatim trpeo izmene i dopune 2011, dva puta tokom 2012. i 2014, kao i 2015. i 2016. godine.[108]

[104] Među važećim strategijama na sajtu MZ nalazi se čak devet strategija. Za tri među njima postavljeni su i odgovarajući akcioni planovi, od kojih su neki sa već isteklim vremenskim okvirima. Takođe, na istoj stranici je postavljeno i osam nacionalnih programa, koji se pretežno odnose na pojedine bolesti.

[105] Ministarstvo zdravlja Republike Srbije. Smernice zdravstvene politike za jačanje sistema primarne zdravstvene zaštite u Srbiji od 2010. do 2015. godine. Radni dokument. Dostupno na: http://bit.ly/29KY6wT

[106] Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - dr. zakon, 93/2014, 96/2015 i 106/2015.

[107] Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Sl. glasnik RS br. 107/2005, 109/2005 - ispr., 57/2011, 110/2012 - odluka US, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 - odluka US, 106/2015 i 10/2016 - dr. zakon.

[108] Imajući u vidu da je ova studija deo šireg istraživanja u vezi sa zadovoljstvom građana javnim uslugama u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, radi komplementarnosti oba dela istraživanja, kvalitativnog i kvantitativnog, i proces kreiranja, odnosno izmena i dopuna Zakona o zdravstvenom osiguranju uzet je kao ilustracija kreiranja javnih politika u MZ, jer se proces zamene starih knjižica novim karticama odigravao upravo tokom našeg istraživanja i pokazao kao značajan činilac (ne)zadovoljstva građana i zdravstvenih radnika.

Na početku je značajno naglasiti ono što je navedeno i u uvodnom, metodološkom delu studije, a to je da se MZ pokazalo kao najzatvorenije u procesu terenskog istraživanja. Naime, većina upućenih poziva na intervju nije prihvaćena od strane nadležnih, stoga se nalazi istraživanja oslanjaju pre svega na arhivsko, odnosno dokumentaciono istraživanje (dokumenti pribavljeni na osnovu pristupa informacijama od javnog značaja) i javno dostupne dokumente, te su u tom smislu ograničenog dometa u poređenju sa nalazima za prethodna dva ministarstva.

IV.a Fragmentacija strateškog okvira

Bolje zdravlje za sve je strateški dokument pripremljen u februaru 2003. sa periodom važenja do 2015. godine, i sastoji se iz tri dokumenta: Zdravstvena politika Srbije, Vizije sistema zdravstvene zaštite u Srbiji, kao i Strategija reforme sistema zdravstvene zaštite u Republici Srbiji do 2015. godine uz Akcioni plan.[109] Osim podatka da je izrada Boljeg zdravlja za sve bila deo „ekspertski vođenog konsultativnog procesa", ne postoje druge informacije u vezi sa samim procesom formulisanja i donošenja ovog dokumenta.

Strategija akcenat stavlja na korisnika, odnosno pacijenta, u zdravstvu što između ostalog podrazumeva i jednaku dostupnost i pristupačnost zdravstvene zaštite svim građanima Srbije, kao i poboljšanje efikasnosti i kvaliteta zdravstvenog sistema.

Zdravstvena politika Srbije definiše ciljeve zdravstvene politike do 2015. godine. U ovom dokumentu se postavljanje korisnika, odnosno pacijenta, u centar sistema zdravstvene zaštite definiše kao jedan od sedam ciljeva, uz unapređenje dostupnosti zdravstvene zaštite i poboljšanje efikasnosti i kvaliteta zdravstvenog sistema. Vizija sistema zdravstvene zaštite u Srbiji je definisala principe reforme zdravstvenog sektora Srbije stavljajući primarnu zdravstvenu zaštitu kao prioritet, kao i značaj kvaliteta usluga i njihovo redovno praćenje i kontrolisanje.

Strategija reforme sistema zdravstvene zaštite do 2015. godine prati strateške ciljeve definisane u Zdravstvenoj politici Srbije. Stoga, i Strategija akcenat stavlja na korisnika, odnosno pacijenta, u zdravstvu što između ostalog podrazumeva i jednaku dostupnost i pristupačnost zdravstvene zaštite svim građanima Srbije, kao i poboljšanje efikasnosti i kvaliteta zdravstvenog sistema. Efikasnost i kvalitet su predvideli uvođenje izabranog lekara u sistem primarne zdravstvene zaštite. Međutim, iako je unapređenje u oblasti primarne zdravstvene zaštite jedan od ciljeva Strategije, Akcioni plan ne navodi konkretne mere za to, osim sprovođenja Pilot projekta u Kraljevu i donošenja Razvojnog programa za porodičnu medicinu na Balkanu uz analizu postojećeg stanja.

[109] Uvid u ova dokumenta je obezbeđen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja i ona nisu javno dostupna na sajtu MZ.

Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata usvojena je za period između 2009. do 2015. godine. Osnova za izradu ove strategije je bio dokument Bolje zdravlje za sve. Kroz detaljniji pregled Strategije saznaje se da je tokom 2004. godine sprovedeno istraživanje o zadovoljstvu korisnika zdravstvenom zaštitom, čiji su rezultati prezentovani na konferenciji organizovanoj 2005. Zatim, MZ je u okviru projekta Razvoj zdravstva Srbije 2005. godine formiralo Jedinicu za kvalitet koja je, kako se navodi, „radila na kreiranju i sprovođenju nacionalne politike unapređenja kvaliteta zdravstvene zaštite"[110] uz postavljanje osnova za izradu Nacionalne strategije unapređenja zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata. Međutim, nejasno je koja je (bila) uloga ove jedinice, jer se ne nalazi u Pravilniku o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta, nije deo organizacione strukture na sajtu MZ, a nisu vidljivi ni rezultati njenog rada.

Strategija sadrži pet strateških ciljeva, od kojih je za temu istraživanja značajan prvi, koji naglašava važnost stavljanja korisnika/pacijenata u središte sistema zdravstvene zaštite putem promovisanje prava na aktivno učešće korisnika u kreiranju javnih politika. Takođe, Strategija naglašava važnost analiza rezultata o zadovoljstvu pruženim uslugama, uključivanje predstavnika udruženja pacijenata-korisnika i predstavnika zdravstvenih ustanova u rad zdravstvenih odbora skupština opština.

Međutim, na osnovu informacija dobijenih od MZ kao odgovor na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja vidimo da javne rasprave nisu održane tokom izrade ove strategije, što govori o nedovoljnoj spremnosti da se obezbedi učešće javnosti i civilnog društva. Takođe, Akcioni plan nije dostupan na sajtu MZ, već je pristup, takođe, obezbeđen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, ukazujući na nedovoljnu transparentnost javnih politika u MZ. Međutim, osim samo ova dva dokumenta, Strategije i pratećeg Akcionog plana, nisu dostupne druge analize, koje bi pružile detaljniji i temeljniji uvid u proces kreiranja ove strategije.

Strateški dokumenti su fragmentirani i ne uvek usklađeni, stoga ponekad nije ni jasna njihova namena, dok akcioni planovi nisu po pravilu javno dostupni na internet stranici MZ.

Potom, naredni strateški dokument značajan za istraživanje jeste Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015. godine usvojen od strane Narodne skupštine kao „stručni i politički dokument na osnovu koga se usmerava razvoj zdravstvenog sistema" i „rezultat je ekspertski vođenog konsultativnog procesa".[111] Međutim, u prilog tvrdnji o fragmentaciji strateških dokumenata govori i činjenica da se u delu Osnov za donošenje Plana navode brojni strateški i zakonski dokumenti, ali bez spominjanja Strategije za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata, koja je doneta za gotovo isti vremenski period.

[110] Strategija za stalno unapređenje kvaliteta zdravstvene zaštite i bezbednosti pacijenata, „Službeni glasnik RS" br. 15/09. str. 8.

[111] Uvid u Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015. je obezbeđen na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Takođe, nejasna je i svrha Plana kao strateškog dokumenta. On definiše prioritete u razvoju zdravstvene zaštite uz definisanje različitih ciljeva, međutim, osim preporuka za kreiranje različitih programa i strategija, odnosno praćenja sprovođenja postojećih, ovaj dokument ne sadrži vremenske rokove, konkretne mere i aktivnosti, kao ni odgovorne nosioce aktivnosti. On ponavlja, ili drugim rečima „reciklira", ono što je već sadržano u postojećim dokumentima javnih politika.

Sa druge strane, značajan je podatak da javne rasprave nisu održane prilikom usvajanja Plana, međutim, na sajtu MZ je moguće naći informacije o održanim okruglim tematskim stolovima povodom Nacrta plana u prostorijama Instituta za javno zdravlje Srbije u Beogradu tokom 2009. godine.[112] Pregledom zapisnika sa održanih okruglih stolova vidljivo je da se diskusija uglavnom svodila na pravdanje i odbranu već usvojenih rešenja od strane predstavnika MZ, nego što je bila prostor za razmatranje različitih opcija za rešavanje uočenih problema. Stoga se, na primer, na primedbu predstavnika OCD o neusvajanju Zakona o zaštiti prava pacijenata usled čega pacijenti ne mogu da ostvare pravo žalbe, odgovor predstavnika MZ sadržao u naglašavanju značaja zdravstvene inspekcije i njenog položaja u okviru MZ.[113]

Dakle, ono što se može zaključiti na osnovu nalaza istraživanja kada su u pitanju strateški dokumenti jeste da je njihovo kreiranje uglavnom posledica ekspertski vođenih procesa. Shodno tome, i učešće javnosti je uglavnom ograničeno na stručne skupove koji ne uključuju šire civilno društvo i predstavnike zainteresovane javnosti. Strateški dokumenti su fragmentirani i ne uvek usklađeni, stoga ponekad nije ni jasna njihova namena, dok akcioni planovi nisu uvek javno dostupni na internet stranici MZ. Imajući u vidu ogroman društveni značaj zdravstvene politike i potencijalno veoma široko interesovanje javnosti za pravce razvoja te politike, ovakvi nalazi ukazuju na visok stepen nerazumevanja neophodnosti i razloga za uključivanje javnosti u proces kreiranja javne politike. Konačno, svim strateškim dokumentima koji su predmet analize u ovom istraživanju je istekao rok važenja, a da novi nisu usvojeni, što se može uzeti za pokazatelj lošeg vođenja politike u ovoj oblasti generalno.

IV.b Činjenično (ne)utemeljeni zakoni

Zakon o zdravstvenoj zaštiti usvojen je 2005, iako je prema Akcionom planu iz 2003. godine njegovo usvajanje bilo planirano za 2004. Priprema i sprovođenje Zakona o zdravstvenoj zaštiti u nadležnosti je Sektora za organizaciju zdravstvene službe. Na osnovu dostupnih mišljenja Kancelarije za regulatornu reformu i RSJP može se zaključiti da se prilikom svake izmene i dopune radila Analiza efekata. Međutim, ono što ukazuje na nedostatak institucionalne memorije jeste da je na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, za

[112] Dostupno na http://www.zdravlje.gov.rs/showpage.php?id=230

[113] Zapisnik sa okruglog stola „Odgovor zdravstvenog sistema na promene", dostupno na: http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2009/Avgust/Avgust%202009%20Okrugli%20Sto%20Odgovor%20ZS%20Na%20Promene%20Zapisnik.pdf

izmene i dopune iz 2010. i 2011. godine MZ dostavilo samo tekst predloga zakona bez dostavljanja analiza efekata za koje zaključujemo da su izrađene, bar na osnovu mišljenja tadašnje Kancelarije za regulatornu reformu, dostupnog na sajtu RSJP-a. Zatim, od Ministarstva je za Nacrt zakona iz 2013. dostavljeno samo Obrazloženje, bez Analize efekata, dok su i Obrazloženje i Analiza efekata dobijene samo za izmene i dopune Zakona iz 2014. i dve iz 2015. godine.

Na osnovu dostavljenih dokumenata, vidljivo je da Obrazloženje prilikom izrade Nacrta zakona uglavnom ispunjava formalne zahteve u pogledu elemenata koje treba da sadrži propisane Poslovnikom Vlade. Međutim, ipak je primetno odsustvo temeljnih analiza. Stoga se, na primer, u delu Razlozi za donošenje Zakona ne navodi da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje uočenih problema, dok se sa druge strane procena potrebnih finansijskih sredstava uglavnom svodi na izjavu da za sprovođenje zakona nije potrebno obezbediti dodatna sredstva, što je praksa uočena i u drugim ministarstvima.

Dostupne analize efekata ukazuju da se prilikom kreiranja Zakona, tačnije izmena i dopuna, MZ uglavnom oslanja na podatke kojima raspolaže Institut za javno zdravlje Batut, ali je kvalitet analiza nizak.

Dostupne analize efekata ukazuju da se prilikom kreiranja Zakona, tačnije izmena i dopuna, MZ uglavnom oslanja na podatke kojima raspolaže Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut", ali je kvalitet analiza nizak, odnosno uglavnom se svodi na navođenje podataka, bez jasne veze na koji način se ostvaruje dostizanje postavljenog cilja.[114] Ipak, intervjui ukazuju na različitu praksu koja postoji u MZ. Dok sa jedne strane ima rukovodilaca sektora koji ukazuju da se analiza efekata ne radi na početku već se „procenjuje konačna verzija",[115] drugi naglašavaju da se analiza efekata radi „paralelno sa izradom nacrta propisa"[116]. Takođe, ono što je i RSJP naglasio u svom mišljenju na izmene i dopune u 2015. godini jeste propust da se radi *ex-post* analiza primene dosadašnje primene Zakona koja bi jasno pokazala koji su problem koje novi zakon treba da reši.[117]

Zakon o zdravstvenom osiguranju je relevantan, s obzirom da uređuje pitanje uvođenja novih kartica zdravstvenog osiguranja umesto starih zdravstvenih knjižica. Zakon je usvojen 2005. i zatim je više puta trpeo izmene i dopune, tačnije 2011, 2012, 2014. i 2015. godine. Naime, osnov izmena 2011. bio je ustavnog karaktera, dok je 2014. dva puta bio predmet izmena i dopuna. Od svih zakona koji su predmet našeg istraživanja ovo je jedini zakon koji je donet 2005, odnosno neposredno nakon te godine, za koji nam je dostavljeno izrađeno Obrazloženje nacrta zakona.

[114] Pojava primećena i u Mišljenju izdatom na Analizu efekata propisa na Zakon iz 2014. godine.
[115] Intervju sa predstavnikom MZ održan 24. marta 2017.
[116] Intervju sa predstavnikom MZ održan 1. marta 2017.
[117] Mišljenje o nacrtu zakona o izmenama i dopunama zakona o zdravstvenoj zaštiti, str. 2.

Međutim, slično Zakonu o zdravstvenoj zaštiti, ovo i naredna obrazloženja sadrže elemente propisane Poslovnikom Vlade, ali je i dalje kvalitet tih analiza nezadovoljavajući. Drugim rečima, obrazloženja obično sadrže navedene razloge za donošenje zakona, ali ne nude odgovor na pitanje na koji način se donošenjem zakona doprinosi rešavanju uočenih problema, kao ni adekvatnu analizu samih problema. Stoga, na primer, Obrazloženje za izmene i dopune zakona iz 2012. godine samo navodi da su razlozi između ostalog „potreba da se uspostavi sistem zdravstvenog osiguranja koji je finansijski održiv" bez detaljnije elaboracije konkretnog problema koji želi da se reši.

Kao poseban nedostatak u procesu kreiranja javnih politika izdvojilo se pitanje načina prikupljanja i obrade podataka od strane Instituta za javno zdravlje Srbije.

Slično, prilikom izmena i dopuna Zakona iz 2015, oba dokumenta Obrazloženje i Analiza efekata zakona, izrađeni su na samo nešto više od tri strane. Pojedini delovi Analize efekata zakona su doslovno kopirani iz Obrazloženja, što navodi na zaključak da su izrađeni isključivo kao formalna obaveza, bez uloge u procesu donošenja odluke o predloženim rešenjima.

Ono što je zanimljivo iz Obrazloženja iz 2011. jeste da su izmene i dopune predvidele uvođenje kartica zdravstvenog osiguranja u roku od tri godine. Međutim, izmenama i dopunama iz 2014. taj rok je produžen do 31. decembra 2016, jer „zamena ne predstavlja prioritet u ostvarivanju prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja"[118]. Procena finansijskih sredstava se bez izuzetka svodi na izjavu da primena ovog zakona ne zahteva dodatna sredstva iz budžeta, iako se čak i laičkim pristupom može lako zaključiti da zamena zdravstvenih knjižica za kartice mora iziskivati određena, čak ozbiljna, finansijska sredstava.

Kao poseban nedostatak u procesu kreiranja javnih politika izdvojilo se pitanje načina prikupljanja i obrade podataka od strane Instituta za javno zdravlje Srbije. Naime, ocena je da podaci postoje u Institutu koji je „središte za kreiranje javnih politika u vezi sa zdravstvom, kao i za celokupnu procenu potreba", ali se oni ne obrađuju i ne upotrebljavaju za svoju svrhu, a to je činjenično zasnovan proces kreiranja javnih politika.[119] Osim toga, izražena je sumnja u pogledu samog postupka ocenjivanja zadovoljstva pacijenata i načina na koji informacije dolaze iz domova zdravlja.[120]

U toku je proces donošenja novih zakona, i Zakona o zdravstvenoj zaštiti i Zakona o zdravstvenom osiguranju, čiji se nacrti sa obrazloženjima nalaze na sajtu MZ. U odnosu na obrazloženja koja su izrađena za prethodne izmene i dopune zakona, ova su sadržajnija i detaljnije urađena, što je svakako napredak. Međutim, i dalje se Obrazloženje svodi na objašnjenje ponuđenih rešenja, uz nejasnu vezu na koji način će ona doprineti rešavanju uočenih problema, kao i uz nedostatak konkretnih brojki i podataka. Najveći deo Obrazloženja čini objašnjenje

[118] Obrazloženje nacrta zakona o izmeni zakona o zdravstvenom osiguranju.
[119] Intervju sa predstavnikom civilnog društva održan 7. decembra 2017.
[120] Ibid.

pojedinačnih pravnih instituta, što je u skladu sa preovlađujućom i ustaljenom praksom u organima državne uprave, utvrđenom u prethodnim istraživanjima.[121]

IV.c Uključenost civilnog društva

Kada je u pitanju Zakon o zdravstvenoj zaštiti, od strane MZ nisu dostavljeni izveštaji sa javnih rasprava prilikom izrada nacrta ovih zakona, odnosno izmena i dopuna, dok se kroz tekst dostavljenih analiza efekata, preciznije kroz elaboraciju pitanja da li su zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove, vidi da javne rasprave nisu održavane.[122] Štaviše, prilikom izmena i dopuna 2014. godine javne rasprave nisu održane na predlog MZ koji je prihvaćen na sednici Vlade. Umesto toga, na osnovu dostupnih dokumenata vidi se da su nacrti uglavnom bili rezultat saradnje MZ, zdravstvenih komora, zdravstvenih ustanova i sindikata.[123]

Međutim, kako je u toku proces usvajanja novog Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Nacrt predloga zakona i Izveštaj sa javnih rasprava je dostupan na sajtu MZ. Vidimo da su javne rasprave održane u periodu od mesec dana, tokom decembra 2016. i januara 2017. godine, u četiri grada: Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu.[124] Izveštaj detaljno navodi u brojkama koliko je ukupno primedbi i sugestija primljeno, a koliko je prihvaćeno i odbijeno. Uz navođenje najvećih primedbi na Nacrt zakona, Izveštaj ne ulazi u obrazlaganje razloga za prihvatanje ili odbijanje sugestija, osim pružanja načelnih objašnjenja.

Kada su u pitanju javne rasprave održane tokom usvajanja, odnosno izmena i dopuna još uvek važećeg Zakona o zdravstvenom osiguranju, na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja nismo uspeli da pristupimo izveštajima o održanim javnim raspravama. Sa druge strane, kao što je već prethodno naglašeno, novi Nacrt zakona o zdravstvenom osiguranju je dostupan na sajtu MZ, zajedno sa Programom javne rasprave usvojenim na sednici Vlade, kao i Pozivom na javnu raspravu. Zanimljivo je da su javne rasprave za ovaj zakon održane istog dana i u istom terminu kao i za Zakon o zdravstvenoj zaštiti, što može ukazati na to da su rasprave bile objedinjene, i što je sasvim opravdano, ukoliko je proces kvalitetno sproveden i ukoliko je diskusija povodom oba akta bila sadržajna. Međutim, na sajtu nije dostupan Izveštaj sa održanih javnih rasprava.[125]

Sa druge strane, ukoliko pogledamo širu praksu u MZ kada je u pitanju sastav radnih grupa, na osnovu intervjua sa predstavnicima MZ, vidljivo je da se predstavnici OCD ne uključuju u

---

121 Lazarević i Obradović, Map of Policy Cycle at Central Government Level in Serbia, str. 59.

122 Dodatno, mišljenja RSJP na Analizu efekata zakona iz 2014. naglašava kao propust odsustvo navođenja na koji način su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o Zakonu.

123 Analiza efekata zakona za Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona o zdravstvenoj zaštiti.

124 Dostupno na: http://www.zdravlje.gov.rs/downloads/2017/Februar/Izvestaj_ZZZ.pdf

125 Na osnovu zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, od MZ je stigao odgovor da su javne rasprave održane i da je i dalje u toku multisektorska saradnja, odnosno konsultacije, ali nismo dobili izveštaj sa održanih javnih rasprava.

radne grupe za izradu nacrta zakona. Taj podatak, zajedno sa nalazima istraživanja u pogledu neodržavanja javnih rasprava, ukazuje na kontinuiranu praksu odsustva uključivanja građana i civilnog društva u proces kreiranja javnih politika koje se najdirektnije tiču građana kao korisnika usluga zdravstvene zaštite.

IV.d Organizaciona struktura

Ne postoje preklapanja između sektora koji su prilično dobro postavljeni, ali se „struktura ne poštuje" i glavni nedostatak je broj ljudi, ali i njihova stručnost.

U pogledu organizacione strukture u MZ, nadležnost za kreiranje zakona i strategija nije smeštena u jedan sektor, već je podeljena između sektora u zavisnosti od njegove nadležnosti. Potom, i Sekretarijat MZ igra ulogu u kreiranju zakona, ali i u koordinaciji sa drugim ministarstvima prilikom davanja mišljenja na određeni nacrt zakona. Na osnovu terenskog istraživanja, svi sagovornici su ocenili da ne postoje preklapanja između sektora koji su prilično dobro postavljeni, ali se „struktura ne poštuje" i glavni nedostatak je broj ljudi, ali i njihova stručnost.[126] Takođe, nedovoljan broj zaposlenih na analitičkim poslovima je ocenjen kao kadrovski problem značajan u kontekstu procesa kreiranja javnih politika.[127] Sa druge strane, pregledom Informatora o radu MZ uočava se ono što je primećeno i od strane SIGMA u pogledu stanja u državnoj upravi u Srbiji, a to su velike inspekcijske jedinice, u ovom slučaju zadužene za sanitarnu i zdravstvenu inspekciju (preko 200 zaposlenih).[128]

IV.e Harmonizacija zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i saradnja sa KEI

Koordinacija unutar Vlade se vrši kroz davanje mišljenja, što je zakonski propisana procedura. Procedura davanja mišljenja se sprovodi nakon održanih javnih rasprava, dakle na samom kraju procesa kreiranja propisa. Saradnja sa drugim organima državne uprave u procesu razvoja javnih politika je ocenjena kao dobra, čak bolja u odnosu na saradnju između različitih sektora u MZ.[129]

[126] Intervju sa predstavnikom MZ održan 14. februara 2017.
[127] Intervju sa predstavnikom MZ održan 1. marta 2017.
[128] OECD. Sigma Baseline Measurment, OECD Publishing, Pariz, 2015, str. 31.
[129] Intervju sa predstavnikom MZ održan 14. februara 2017.

Naime, saradnja između sektora je ocenjena kao nedovoljna i uz nedovoljno razvijene mehanizme za saradnju i rešavanje konflikata. Stoga, prema proceduri, „mišljenje na neki nacrt zakona ne može da ode iz Ministarstva ukoliko ne dobije mišljenje svih sektora unutar Ministarstva – tehničke prepreke nastaju zbog isuviše velike važnosti koja se pridaje sektorima kojima (zakon, prim. aut.) ne pripada"[130]. Budući da interne procedure ne uključuju mehanizme za međusektorsku koordinaciju i rešavanje konflikata u procesu razvoja javnih politika, ovakav zahtev postaje deo problema umesto da bude deo dobre saradnje i koordinacije između svih delova MZ.

Poslovi u vezi sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji, uključujući proces harmonizacije zakonodavstva, nadležnost su Sektora za evropske integracije i međunarodnu saradnju. Međutim, kako nalazi terenskog istraživanja pokazuju, iako saradnja sa KEI treba da se odvija preko ovog sektora, veoma često drugi sektori u MZ „imaju direktnu saradnju sa KEI zbog brzine i lakšeg dobijanja informacija" i uopšte iz razloga efikasnosti u radu. Ipak, kada se dokumenti šalju Evropskoj komisiji na mišljenje, to se odvija preko Sektora za evropske integracije i međunarodnu saradnju.[131]

[130] Ibid.

[131] Tokom istraživanja, pokušaji da se dođe do sagovornika u ovom sektoru su nažalost bili neuspešni.

V. ZAKLJUČAK: ČINJENICAMA DO BOLJIH JAVNIH POLITIKA?

Analiza kreiranja javnih politika u tri ministarstva služi kao dobra ilustracija ovog procesa u državnoj upravi Srbije i omogućava uočavanje određenih trendova, na koje ukazuju i Sigmini izveštaji. Naime, poslednji izveštaj pokazuje da su u većini oblasti koje pokrivaju Principi javne uprave i dalje prisutni ozbiljni nedostaci, a jedan od posebno istaknutih problema u oblasti koordinacije i kreiranja javnih politika je nedovoljna transparentnost i otvorenost uprave.[132]

Strategije razvoja: ekspertski vođeni procesi bez doslednog pristupa

Analiza kreiranja javnih politika u pomenuta tri ministarstva pokazuje da je usvajanje strateških dokumenata uglavnom *ad hoc* ekspertski vođen proces koji ne može da posluži kao ilustrativan primer kreiranja javnih politika. Kao što primer Strategije obrazovanja u MPNTR pokazuje, na izradi teksta Strategije angažovani su eksperti van MPNTR, dok su zaposleni samo davali mišljenje. Pored toga, Plan razvoja zdravstvene zaštite za period 2010–2015. godine u MZ bio je, takođe, rezultat ekspertski vođenog konsultantskog procesa. To ukazuje da se analitički poslovi prilikom izrade strateških dokumenata na određen način „izmeštaju" iz ministarstava, a da se interni kapaciteti ministarstava za ovakve poslove nedovoljno razvijaju, jer izostaje transfer znanja sa eksternih eksperata na državne službenike.

Takođe, primetno je da se strategije ne ažuriraju redovno po pravilu, te da postojanje doslednog strateškog okvira nije obaveza niti ustaljena praksa u ministarstvima. Istraživanje je pokazalo da je Ministarstvo prosvete jedino koje ima važeću strategiju, što ukazuje na postojanje koherentnog okvira koji usmerava proces osnovnog i predškolskog obrazovanja, za razliku od druga dva ministarstva, koja svoje ključne oblasti politike ostavljaju – makar periodično – bez važećeg, ažurnog strateškog okvira. Imajući u vidu da strategije suštinski predstavljaju jedini oblik dokumenta javne politike koji može da pruži analitičku osnovu za razvoj zakona i drugih propisa (usled nepostojanja koncepata javne politike ili drugih analitičkih osnova za zakone),[133] neažurnost u revidiranju i donošenju strategija može se smatrati ozbiljnim nedostatkom postojećeg sistema.

Slaba analitička osnova, uz slabu iskorišćenost postojećih instrumenata

Kao što je pomenuto, strategije se posmatraju kao ključna osnova prilikom usvajanja propisa. Mimo strateških dokumenata, ne postoje naznake da se sprovode drugi temeljni analitički poslovi pre nego što se krene u izradu nacrta propisa. Takođe, kada su ministarstvima na raspolaganju studije i podaci koje proizvode drugi akteri, primer MPNTR i studije koje je pripremila Svetska banka pokazuju da se ti podaci i studije nužno ne koriste u razvoju javne

[132] OECD. Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz, 2017. http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf

[133] Videti: Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, „Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH i Centar za evropske politike, Beograd, 2013. Dostupno na: http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2014/01/studija_kreiranje_politike_sr_elektronska_verzija.pdf, str. 118.

politike. Potom, iako su izrada obrazloženja i analize efekata zakona zaživeli kao obavezni elementi, nivo kvaliteta sprovedenih analiza je i dalje nizak, kao što primeri iz sva tri ministarstva pokazuju. Pored toga, ova dokumenta se ne pripremaju pre ili od početka izrade nacrta zakona, već pre služe za opravdanje i pojašnjenje već razrađenih – i od strane predlagača propisa prihvaćenih i preferiranih – zakonskih rešenja. To navodi na zaključak da se ovi dokumenti, uprkos svom suštinski analitičkom karakteru, doživljavaju kao formalni zahtev, i ne igraju ulogu u proceni različitih mogućnosti za rešavanje uočenih problema. S tim u vezi, postoji praksa učestalih izmena zakonskih rešenja, čini se, na prvu pojavu određenog problema, a da se temeljno ne razmotre svi efekti izmena i dopuna.

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

Prepoznata ali ograničena uloga civilnog društva i javnosti u procesu

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

Nedovoljni organizacioni kapaciteti za kreiranje javnih politika

Potom, nijedno od tri analizirana ministarstva nema posebnu analitičku jedinicu i generalno nedostaje jasna podela nadležnosti za analitičke poslove. To se posebno ogleda u nedostatku jasne nadležnosti za izradu analize efekata zakona koja je obično podeljena između više sektora, ali i nerazumevanje ovog alata od strane rukovodilaca. Takođe, ne postoje razvijeni kanali komunikacije u ministarstvima između različitih sektora i razmena informacija se odvija neformalnim tokovima. To značajno utiče na kvalitet predloga javnih politika, sveobuhvatnost sprovedenih analiza, a potom i na stepen njihove primenljivosti. Ovi nalazi su potpuno u skladu sa analizom koju Sigma daje u svom poslednjem izveštaju na osnovu primera tri druga ministarstva:

> Proces razvoja predloga javne politike nije dovoljno struktuiran. Od tri analizirana ministarstva, nijedno nema razvijene procedure i procese za razvoj javnih politika i pripremu propisa. Radne grupe su glavni i redovni mehanizam kroz koji ministarstva direktno koordiniraju pripremu predloga javne politike. Učešće relevantnih sektora unutar jednog ministarstva u procesu kreiranja javne politike i pripreme propisa tako nije u potpunosti obezbeđeno.[134]

Ka unapređenju sistema i praksi

Imajući u vidu predstavljene rezultate istraživanja procesa kreiranja javnih politika koji ukazuju na nedostatke transparentnosti i inkluzivnosti u tri ministarstva, preporuke za njihovo unapređenje predstavljene su u Sivoj knjizi javnih usluga koja se oslanja na sve aspekte sprovedenih istraživanja u okviru Projekta „Partnerstvom do dobre javne uprave". Naime, uzimajući u obzir rezultate kvalitativnog istraživanja („ulaznu stranu") i rezultate istraživanja o zadovoljstvu građana sa tri grupe javnih usluga („izlazna strana"), Siva knjiga pruža čitav niz preporuka za unapređenje pružanja javnih usluga. Ove preporuke se odnose kako na veoma konkretne predloge unapređenja organizacionih aspekata samih ustanova koje pružaju usluge korisnicima (domovi zdravlja, administrativna služba policije, predškolske ustanove i osnovne škole) tako i na mere upućene ministarstvima u pravcu poboljšanja kreiranja javnih politika. Takođe, preporuke su vremenski oročene, drugim rečima podeljene na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne, kako bi se omogućilo jednostavno praćenje njihove primene. Ovde dajemo samo siže preporuka u oblasti kreiranja javnih politika:

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

Kratkoročne:

- Izmeniti Zakon o državnoj upravi i uvesti obavezu izrade činjenično utemeljenih polaznih osnova pre početka izrade nacrta zakona koji bitno menjaju određenu oblast.

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

Srednjoročne:

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

VI. Bibliografija

Knjige, studije, članci

- Lazarevic, Milena i dr. Kreiranje politika i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Centar za evropske politike, Beograd, 2013.
- Orza, Amanda. Civilno društvo i Vlada: Participativna formulacija javne politike u Srbiji. Centar za evropske politike, Beograd, 2013.
- Naidoo, K. „The Future of Open and Inclusive Policy Making" in Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, 2009.
- OECD. Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, OECD Publishing, Paris, 2009.
- Tim Hughes, Kaela Scott and Paul Maassen. Improving Public Services: Guidance for developing OGP commitments. OGP, maj 2017.
- Lazarevic, Milena i Marko Obradovic. Pregled ciklusa kreiranja politika na centralnom nivou Vlade u Srbiji. Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit, Beograd, 2014.

OECD. Evaluating Public Participation in Decision Making. OECD Publishing. 2005.

Izveštaji i ostala dokumenta

- OECD. Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz, 2017.
- OECD. Principi javne uprave. OECD Publishing, Pariz, 2017.

Pravni akti

- Zakon o Vladi, „Sl. glasnik RS" br. 55/05 i 71/05 - ispravka i 101/07
- Zakon o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014
- Poslovnik Vlade, „Sl. glasnik RS", br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013 i 76/2014
- Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS", br. 88/2017

- Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, „Sl. glasnik RS", br.72/2009, 52/2011, 55/2013, 35/2015 - autentično tumačenje i 68/2015
- Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Sl. glasnik RS", br. 55/2013
- Zakon o predškolskom obrazovanju, „Sl. glasnik RS", br. 18/2010
- Strategija razvoja obrazovanja u Srbiji „Sl. glasnik RS", br. 107/12
- Strategija razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova 2011–2016
- Zakon o policiji, „Sl. glasnik RS", br. 6/2016
- Zakon o ličnoj karti, „Sl. glasnik RS", br. 62/2006 i 36/2011
- Zakon o putnim ispravama, „Sl. glasnik RS", br. 90/2007, 116/2008, 104/2009, 76/2010 i 62/2014)
- Zakon o bezbednosti saobraćaja, „Sl. glasnik RS", br. 41/2009, 53/2010, 101/2011, 32/2013 - odluka US, 55/2014, 96/2015 - dr. zakon i 9/2016 odluka US
- Ministarstvo zdravlja Republike Srbije. Smernice zdravstvene politike za jačanje sistema primarne zdravstvene zaštite u Srbiji od 2010. do 2015. godine. Radni dokument. (05.03.2017.)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS", br. 107/2005, 72/2009 - dr. zakon, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 - dr. zakon, 93/2014, 96/2015 i 106/2015
- Zakon o zdravstvenom osiguranju, „Sl. glasnik RS br. 107/2005, 109/2005 - ispravka 57/2011, 110/2012 - odluka US, 119/2012, 99/2014, 123/2014, 126/2014 - odluka US, 106/2015 i 10/2016 - dr. zakon

VII. Dodaci

Dodatak 1: Upitnik za državne službenike o procesu kreiranja javnih politika

1. U kojoj meri je, po Vašem mišljenju, proces kreiranja javnih politika u Ministarstvu unutrašnjih poslova/Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja/Ministarstvu zdravlja zasnovan na činjenicama?

- U kojoj meri zakonski okvir jasno definiše obaveze Ministarstva u pogledu analitičkih poslova u procesu kreiranja ovih politika, i na koji način se to manifestuje u praksi, konkretno u Vašem sektoru? Koji su, po Vašem mišljenju, glavni problemi pri sprovođenju analitičkih poslova i na koji način se oni manifestuju na primeru iz prakse Vašeg sektora/jedinice?
- U kojoj meri postoji jasno razvijena metodologija za definisanje i analizu problema, procenu koristi i troškova različitih opcija, definisanje željenih ishoda, i na koji način se to manifestuje na primeru iz prakse Vašeg sektora?
- U kojoj meri su, po Vašem mišljenju, uspostavljene linije odgovornosti za sprovođenje analitičkih poslova u Vašem sektoru/odeljenju? Na koji način se sprovodi kontrola kvaliteta unutar ministarstva?
- U kojoj meri se analize obavljaju na osnovu relevantnih podataka? Dodatno: na koji način se ovi podaci prikupljaju i obrađuju? Postoji li, po Vašem mišljenju, problem u prikupljanju i obradi podataka? (Navesti primer iz prakse koji potkrepljuje tvrdnje.)
- U kojoj meri se, po Vašem mišljenju, za svaki predlog javne politike radi detaljna analiza očekivanih finansijskih troškova predloženih opcija?
- U kojoj meri se, po Vašem mišljenju, prilikom kreiranja javnih politika istovremeno identifikuju i mehanizmi za praćenje i evaluaciju? Odnosno, da li možete da navedete činjenice koje potkrepljuju tvrdnju da se praćenje i evaluacija sprovode u praksi? Na koji način se pri kreiranju novih ili izmeni postojećih politika u Vašem sektoru, koriste rezultati prethodno sprovedenih evaluacija?

2. U kojoj meri je i na koji način, po Vašem mišljenju, u procesu kreiranja javnih politika u Ministarstvu unutrašnjih poslova/Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja/Ministarstvu zdravlja primenjena procena uticaja (analiza efekata)?

- U kojoj fazi izrade javne politike se radi analiza efekata?
- Na koji način nalazi analize utiču na sadržinu dokumenata javnih politika uz primer kako se to manifestuje?
- U kojoj meri i na koji način se uvažava mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike prilikom izrade analize efekata?

3. Po Vašem mišljenju, u kojoj meri su dokumenti javne politike i propisi pripremljeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće civilnog društva i javnosti?

- Koji su mehanizmi obezbeđivanja učešća civilnog društva i na koji način se oni manifestuju?
- Na koji način se obaveštava javnost?
- U kojoj meri se civilno društvo uključuje isključivo kroz javne rasprave ili se predstavnici civilnog društva pozivaju da budu deo radnih grupa?
- Koliko se vremena u proseku daje organizacijama civilnog društva da šalju komentare na predloge?
- Da li se ti komentari uvažavaju prilikom usvajanja konačnog nacrta? Ukoliko da, na koji način se daje povratna informacija/informiše zainteresovana javnost o rezultatima sprovedenih konsultacija i prihvaćenim ili odbijenim komentarima i kako se to manifestuje u praksi?

4. U kojoj meri su, po Vašem mišljenju, dokumenti javne politike i propisi pripremljeni na način koji omogućava celishodnu koordinaciju stavova unutar Vlade?

- Na koji način i u kojoj meri se ostvaruje koordinacija stavova unutar Vlade?
- Na koji način procedure koje omogućavaju konsultacije između različitih ministarstava u vezi sa kreiranjem javnih politika funkcionišu u praksi? U kojoj meri međuministarske konsultacije doprinose unapređenju kvaliteta sadržaja dokumenata javne politike/propisa?

5. Na koji način se, po Vašem mišljenju, osigurava dostupnost relevantnih dokumenata javne politike i propisa javnosti?

- U kojoj meri se propisi i ostali dokumenti javnih politika blagovremeno objavljuju na sajtu Ministarstva unutrašnjih poslova?

6. Prema Vašem mišljenju, u kojoj meri organizaciona struktura i struktura zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova/Ministarstvu prosvete, nauke i tehnološkog razvoja/Ministarstvu zdravlja stvaraju uslove za činjenično utemeljeno i inkluzivno kreiranje javne politike?

- U kojoj meri su uspostavljene jasne unutrašnje procedure i pravila u procesu kreiranja dokumenata javnih politika i izrada nacrta zakona i na koji način se oni manifestuju?
- U kojoj meri su jasne nadležnosti između različitih sektora u Ministarstvu ili dolazi do preklapanja?
- Na koji način struktura zaposlenih u Vašem sektoru odražava potrebe i nadležnosti Ministarstva u pogledu analitičkih kapaciteta?

7. Na koji način se ostvaruje saradnja sa Kancelarijom za evropske integracije, u cilju prenošenja pravnih tekovina EU?

- Na koji način se ostvaruje saradnja sa KEI?
- Da li postoji sektor, odnosno odeljenje, koje je isključivo odgovorno za saradnju sa KEI?
- I ako da, na koji način se ostvaruje saradnja sa drugim sektorima u pogledu prenošenja pravnih tekovina EU?

Dodatak 2: Institucije u kojima su obavljeni intervjui:

Naziv institucije:	Datum:
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja	8. februar 2017.
	14. februar 2017.
	22. februar 2017.
	24. februar 2017.
	20. april 2017.
Ministarstvo zdravlja	14. februar 2017.
	1. mart 2017.
	24. mart 2017.
Ministarstvo unutrašnjih poslova	1. mart 2017.
	6. mart 2017. (tri intervjua)

Beleške

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд 354(497.11)

ЛАЗАРЕВИЋ, Милена, 1981- Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji : primeri tri ministarstva / autorke Milena Lazarević i Katarina Tadić. - Beograd : Centar za evropske politike, 2018 (Beograd : Studio indizajn). - 62 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 250. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 55-56.

ISBN 978-86-89217-13-1 1. Тадић, Катарина, 1989- [аутор] a) Србија. Министарство просвете, науке и технолошког развоја b) Србија. Министарство здравља c) Србија. Министарство унутрашњих послова d) Javna uprava - Европске интеграције - Србија cobiss.sr-ID 261948172