

KREIRANJE POLITIKA NA ZAPADNOM BALKANU

*STVARANJE POTRAŽNJE ZA ČINJENIČNO UTEMELJENO
KREIRANJE POLITIKA I BEZ USLOVLJAVANJA EU*



institut alternativa



Foreign Policy
Initiative BH
FPI BH



GROUP FOR LEGAL
AND POLITICAL
STUDIES



Institute for Democracy and Mediation
Institut za demokratiju i medijaciju



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



Regional Research
Promotion Programme | Western Balkans



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG
UNIVERSITÄT FREIBURG

KREIRANJE POLITIKA NA ZAPADNOM BALKANU

STVARANJE POTRAŽNJE ZA ČINJENIČNO UTEMELJENO KREIRANJE POLITIKA I BEZ USLOVLJAVANJA EU

I. Zašto kreiranje politika?

Šest država Zapadnog Balkana, koje su sve pretendenti na članstvo u Evropsku uniju (EU), nalaze se u različitim fazama procesa integracije u EU. Pristup EU u pogledu proširenja na zapadni Balkan je takav da od ovih zemalja zahteva konkretne, opipljive i održive rezultate pre nego što postanu članice. U prethodnim rundama proširenja, EU nikada nije primenjivala tako kompleksne mehanizme za ocenjivanje i monitoring kvaliteta sprovedenih reformi. Ove okolnosti su novina kako za Evropsku komisiju, tako i za zemlje kandidate¹, što ukazuje na to da EU takođe uči iz svojih iskustava i grešaka i unapređuje metodologiju za ocenu rezultata koje su postigle zemlje kandidati. I same zemlje Zapadnog Balkana ulažu napore u razvoj

novih mehanizama za izveštavanje i monitoring postignutih rezultata. Preciznije, napredak je ostvaren u pogledu prikupljanja podataka i metoda analiziranja, kvaliteta i pouzdanosti prikupljenih podataka, kao i konstruktivnijeg uključivanja zainteresovanih predstavnika civilnog društva.

Politički lideri iz EU i iz država Zapadnog Balkana često naglašavaju da se ove reforme sprovede ne kao odgovor na zahteve EU, već pre svega za dobrobit svake od ovih zemalja i regiona u celini.² Bilo bi pogrešno predstaviti cilj članstva u EU kao jedini razlog za sprovođenje sistemskih reformi. Održivost reformi je poželjna kako u post-pristupnoj fazi, tako i u slučaju usporenog ili zamrznutog procesa pristupanja, imajući u vidu da su sadašnje okolnosti nepovoljne i podrivaju politiku proširenja EU.

Zemlje Zapadnog Balkana koje su pretendenti na članstvo u EU nalaze se u dugom i zahtevnom procesu rada na unapređivanju svojih sistema za kreiranje politika. Održiva rešenja zahtevaju ne samo uspostavljanje jasnih procedura, već i uključivanje svih zainteresovanih strana - civilnog društva, medija, interesnih grupa

¹ U ovom tekstu, pod pojmom 'zemlja kandidat' podvode se i države Zapadnog Balkana koje su formalno kandidati za članstvo u EU (Srbija, Crna Gora, Albanija, Makedonija) i one države koje su još uvek potencijalni kandidati (Bosna i Hercegovina i Kosovo).

² Vidi, na primer, Komunikacija o politici proširenja za 2016. godinu, str. 2, dostupna na: <https://goo.gl/AE4k7a>

i udruženja - u kreiranje politika. Međutim, kreiranje politika je tema koja nije dovoljno istražena i njen značaj je u određenoj meri potcenjen, kako od strane država, tako i od aktera civilnog društva u regionu. Ovaj pozicioni dokument (position paper) nudi argumente koji naglašavaju neophodnost bolje osmišljenog uključivanja civilnog društva kako bi bilo u mogućnosti da efektivno nadgleda proces reforme kreiranja politika i preuzme konstruktivniju ulogu u samom procesu kreiranja politika, doprinoseći njegovoj transparentnosti i utemeljenosti na činjenicama.

javno dostupnim vladinim odlukama.

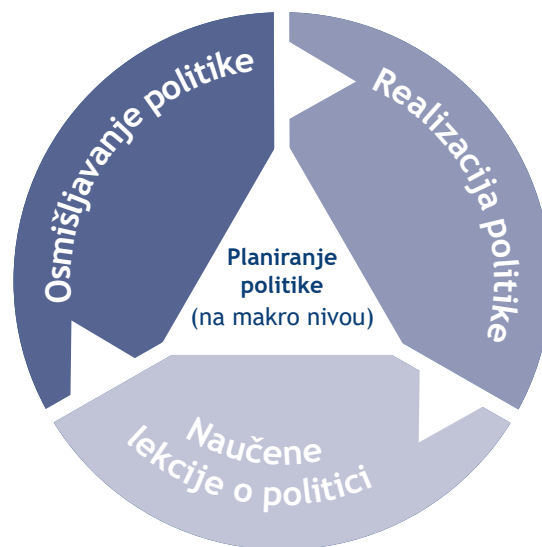
- Parlamentarnom nadzoru koji dobro funkcioniše.
- Inkluzivnom procesu kreiranja politika i zakonodavnog okvira, koji je utemeljen na činjenicama.⁴

Zemlje koje odlikuje efikasno kreiranje politika racionalno ulažu svoje finansijske i ljudske resurse u osmišljavanje nove politike; posvećuju posebnu pažnju analizi pre nego što donesu odluku o tome koja politika predstavlja najbolju opciju, i ostavljaju dovoljno prostora za uključivanje zainteresovanih strana kada je u pitanju osmišljavanje i nadgledanje politika.

Da bi se objasnio i naglasio značaj dobrog

Osmišljavanje politike

- Definisanje prioriteta - kreiranje agende
- Prepoznavanje problema i analiza
- Idejno rešenje za politiku - priprema predloga politikâ i formulisanje alternativa
- Ex-ante procena učinka, uključujući razmatranje različitih opcija politika
- Odabir opcije
- Među-resorske konsultacije
- Održavanje stalnih konsultacija



Realizacija politike

- Donošenje odluke o predloženoj politici
- Priprema nacrtâ zakonodavnih akata ili drugih instrumenata politika, uključujući kontinuiranu procenu regulatornog učinka (RIA)
- Koordinacija unutar Vlade
- Dodatne konsultacije

Naučene lekcije o politici

- Sprovođenje politike
- Nadgledanje sprovođenja politike
- Evaluacija politike i ponovno pokretanje životnog ciklusa projekta

Grafikon 1: Šematski prikaz životnog ciklusa politike³

Dešifrovanje procesa kreiranja politika

Prema nalazima OECD/SIGMA, efikasno kreiranje politika mora se temeljiti na sledećim komponentama:

- Dobro organizovanom, konzistentnom, i kompetentnom sistemu za kreiranje politika unutar vladinih institucija.
- Usaglašenom planiranju politika, koje je usklađeno sa finansijskim okolnostima u zemlji i pomaže Vladi u dostizanju ciljeva.
- Transparentnim, zakonitim, razumljivim, i

kreiranja politika za kvalitet javne službe, stanje ekonomije, i sprovođenje politika u jednoj zemlji, kreiranje politika kao proces može da se posmatra kroz tri funkcionalne faze:

Sve tri faze kreiranja politika su međuzavisne i međusobno povezane. U prvoj fazi, osmišljavanje politika je obično potcenjeno u zemljama sa snažnom „pravničkom“ administrativnom kulturom. U stvarnosti, ova faza je presudna zato što određuje pravac u kom će se sa nekom politikom nastaviti, kao i perspektivu sprovođenja određene politike. Ako faza osmišljavanja politike nije dobro sprovedena, postoji rizik da ne bude ni dobro primenjena, pa se mora početi ispočetka, što može rezultirati

³ M. Lazarevic et al., Kreiranje politike i pregovori o pristupanju EU: Kako do rezultata za Srbiju”, Centar za evropske politike - CEP, Beograd, decembar 2013, str.

⁴ OECD/SIGMA (Podrška unapređenju upravljanja i rukovođenja), Kreiranje i koordinacija politika, dostupno na: <https://goo.gl/wKBv9x>

traćenjem velikih finansijskih, vremenskih i drugih relevantnih resursa. Ako su temelji politike dobro postavljeni kroz pravilno sprovedenu fazu osmišljavanja, mnogo je verovatnije da će druga faza - realizacija politike - biti uspešno implementirana.⁵ Kao i u fazi naučenih lekcija, u fazi osmišljavanja politike je važno unapred definisati željene ciljeve i indikatore kojima će se meriti uspeh u njihovom ostvarivanju. Uloga faze naučenih lekcija je da rezimira šta je naučeno u procesu kreiranja politike, kao i da ukaže na probleme sa kojima smo se suočili tokom sprovođenja prve dve faze. Faza naučenih lekcija bi trebalo da da odgovore o učinku politike koja je implementirana: da li određenu politiku treba dopuniti, revidirati, ili tražiti drugačije rešenje. Monitoring i evaluacija politika pružaju stalni izvor povratnih informacija u ovom smislu i pomažu kreatorima politika da ostvare željene rezultate.⁶

Efikan sistem kreiranja politika, kao što je onaj u Ujedinjenom Kraljevstvu, karakteriše pažljivo razvijana praksa koja se primenjuje u fazi osmišljavanja politika. U sistemu koji postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu, nove politike mogu biti inicirane od strane kako internih, tako i eksternih aktera, na osnovu čega nadležna ministarstva pripremaju takozvani predlog javne politike (policy paper). Ovaj kompleksan analitički dokument u zaključnom delu nudi nekoliko opcija kada su u pitanju politike, koje se onda razmatraju kako u okviru administracije, tako i sa zainteresovanim stranama van sistema državne uprave. Neke od opcija mogu zahtevati dalje istraživanje i analizu - što je politika kompleksnija, to će proces kreiranja politika biti složeniji. Čitav proces i kvalitet analitičkog pristupa je nadgledan od nadležne institucije unutar Vlade, kao i kroz višestruke procene učinka. Pre nego što se napravi finalni izbor politike koja će se sprovoditi, nezavisno regulatorno telo će evaluirati kvalitet sprovedene procene učinka i oceniti da li određena politika zahteva izmene zakona, ili može biti regulisana postojećim zakonskim okvirom.⁷

Ovako složeni proces kreiranja politika sprečava prenormiranje, doprinosi uštedi novca poreskih obveznika, i obezbeđuje najbolji balans između troškova i dobiti.

U okviru EU, kvalitet sistemâ za kreiranje politika zemalja članica se pokazao ključnim za uspešno pregovaranje o EU politikama u Savetu Evropske unije. Biti članica EU podrazumeva sve više posla za administracije zemalja članica.⁸ Istraživanje je pokazalo da zemlje koje imaju dobro razvijeni i efikasan nacionalni sistem kreiranja politika takođe imaju dobar učinak kada je u pitanju odbrana nacionalnih pozicija u kontekstu kreiranja politika na nivou EU. Ovo je naročito važno za male države, kao što je Letonija, čiji uspeh na Savetu EU može biti pripisan činjenično utemeljenom procesu kreiranja politika na nacionalnom nivou.⁹ Nacionalna pozicija koja se brani činjenično utemeljenim argumentima i pravovremena priprema ima veće šanse za uspeh nego ona kojoj prethodi loše sistematizovan i nedovoljno informisan proces kreiranja politika.¹⁰

U tom smislu, mogu se povući brojne paralele između procesa pristupanja EU i razmatranja politika od strane država članica na Savetu. Pretpristupni pregovori predstavljaju odličan okvir u kome države kandidati imaju mogućnost da uče dok se pripremaju da preuzmu prava i obaveze koje proizilaze iz članstva u EU, imajući u vidu da rezultat pretpristupnih pregovora, na primer način na koji se ispregovaraju tranzicioni periodi, može u mnogome da zavisi od kvaliteta njihovih sistema za kreiranje politika.¹¹ Nezavisno od mogućih negativnih eksternih prilika i neizvesnosti članstva kao ishoda, u praksi, prednosti procesa EU integracija su takve da on motiviše, i čak nameće, zemljama kandidatima neophodnost da unaprede svoje sisteme kreiranja politika, na duži rok. Ovakve reforme doprinose obezbeđivanju boljih rezultata politika u svim oblastima, bez obzira na to kakva će biti sudbina zemlje kada je u pitanju dostizanje članstva u EU.

5 S. Maric et al., Kako do rezultata u javnim politikama: Praćenje i evaluacija uz podršku civilnog društva, Centar za evropske politike - CEP, Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, 2014., str. Dostupno na: <https://goo.gl/PPaQZa>

6 J. Z. Ruzek, R. C. Rist, "Deset koraka ka izgradnji sistema monitoringa i evaluacije na osnovu rezultata za praktičare u oblasti razvoja," Svetska banka, 2004, str. xii.

7 M. Lazarevic et al., op.cit., str. 55-59.

8 Les Metcalfe, Međunarodna koordinacija politika i reformi javnog upravljanja, International Review of Administrative Sciences, Vol. 60, 1994, str. 271-90.

9 M. Lazarevic et al., op.cit., str. 112-115.

10 Ibid., str. 94.

11 Ibid., str. 96.

II. Ocena sistemâ kreiranja politika u regionu

Čini se da šest zemalja Zapadnog Balkana čeka dug put u pogledu uspostavljanja efikasnog sistema za kreiranje politika. Identifikovani nedostaci rezultat su šire društvene slike koja ima veze ne samo sa pomenutom pravničkom birokratskom kulturom, već i sa komunističkim i tranzicionim nasleđem, koje se ogleda u centralizovanom procesu donošenja odluka, netransparentnom kreiranjem politika, institucijama zarobljenim od strane države, i široko rasprostranjenim kljentelizmom. Ovi fenomeni ne mogu biti prevaziđeni u kratkom roku, budući da zahtevaju važne društvene i kulturne promene.

Evropska komisija je prepoznala da je većina zemalja Zapadnog Balkana postigla napredak u usvajanju modernog zakonodavstva kada su u pitanju opšte upravne procedure, ali da pravna sigurnost može biti izvesna samo kada se na efikasan način prepozna i reši problem neusaglašenih administrativnih procedura sadržanih u sektorskim zakonima.¹² Takođe, ove zemlje moraju naći prikladan način da obezbede usaglašenost centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti kako bi olakšale sprovođenje reformi. Sve zemlje moraju da obezbede poštovanje prava građana kada su u pitanju pristup informacijama, administrativne usluge, i dobra uprava (u ovom smislu, prioritet je uvođenje elektronske vlade).¹³ Svi ovi problemi posledica su neadekvatnih praksi kada je u pitanju kreiranje politika. U ovom smislu, komparativna analiza godišnjih izveštaja Evropske komisije iz

2015. i 2016. godine pokazala je spor napredak zemalja kandidata u pogledu unapređivanja sistemâ kreiranja politika.

Ko je kriv za nedostatak transparentnog i činjenično utemeljenog kreiranja politika?

U izveštajima za 2015. godinu stoji da sve zemlje regiona imaju pravni osnov i institucionalni okvir za koherentan sistem kreiranja politika, uključujući i u kontekstu Evropskih integracija. Međutim, glavni problemi tiču se njihove koordinacije i implementacije. Koordinacija politika je slaba, i česti su problemi preklapanja strategija i nadležnosti različitih Ministarstava, Generalnog sekretarijata, i drugih vladinih tela. Koordinacija politika stavlja isuviše veliki fokus na proceduralne stvari, pre nego na suštinu. Sektorske strategije se izrađuju na nekoherentan način i često nemaju obezbeđena finansijska sredstva ili vezu sa srednjoročnim planiranjem troškova, što širom regiona dovodi u pitanje njihovu buduću implementaciju.

Formalni okvir za inkluzivno i činjenično utemeljeno kreiranje politika i zakonodavnih akata je delimično ili potpuno uspostavljen u većini ovih zemalja. Kapacitet za kreiranje politika je neadekvatan, obično kao posledica nedostatka ljudskih resursa ili neophodnog fokusa na njihovo sprovođenje. U svih šest zemalja, javne i među-resorske konsultacije o predlozima politika su obavezne, ali se često sprovode na jedan formalistički način i na samom kraju procesa, kada je već isuviše kasno. Procene regulatornog učinka se obično rade, ali njihov kvalitet varira u velikoj meri. Procene učinka se ne sprovode na sistematski način i u većini slučajeva njihov kvalitet varira od institucije do institucije. Sistem za nadgledanje rada vlade je uspostavljen, ali nije smišljen na način da obezbedi efikasnu kontrolu rada vlade od strane zainteresovane javnosti, dok se vladini izveštaji dominantno fokusiraju na ishod, pre nego na domete politike u odnosu na ono što su bili planirani ciljevi.¹⁴

12 Komparativni pregled Izveštaja o zemljama za 2016 godinu, poglavlje II - Politički kriterijumi, sekcija o Reformi javne uprave, dostupno na: <https://goo.gl/6VViqc>

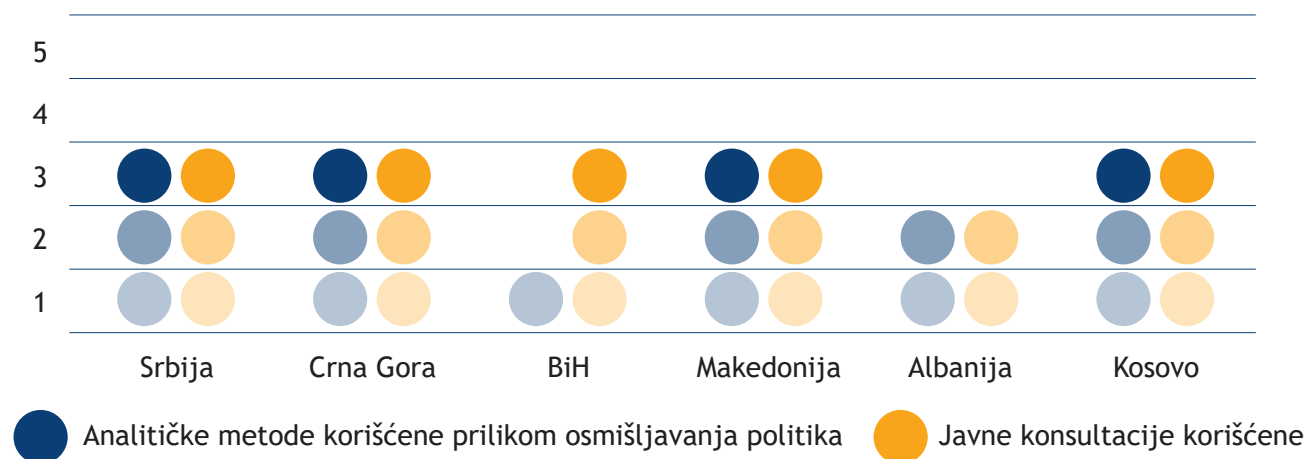
13 Saopštenje Komisije o politici proširenja EU iz 2016. godine. Dostupno na: <https://goo.gl/xqalnl>

14 Komparativni pregled Izveštaja o šest zemalja za 2015 godinu u vezi sa kreiranjem politika i koordinacijom. Izveštaji dostupni na: <https://goo.gl/fEX1Ge> Komparativna analiza SIGMA izveštaja o zemljama, Principi 5, 6, 10 i 11. Dostupna na: <https://goo.gl/fn8nB0>

Izveštaji iz 2016. prikazuju još lošiju sliku stanja stvari u ovoj oblasti. U ovim izveštajima, ukazano je na rašireni fenomen jako kratkih rokova za javne konsultacije u fazi osmišljavanja politika u svim ovim zemljama. Javne konsultacije se sprovode samo kao formalnost, bez značajnog uključivanja zainteresovanih strana, što za posledicu ima manjkavu primenu usvojenih akata. U isto vreme, javni nadzor rada vlade u fazi nadgledanja politika je problematičan, budući da vladini dokumenti vrlo često nisu javno dostupni.

tekovinom EU koje nameće proces pridruživanja/pristupanja EU, i kvaliteta usvojenih akata. Za vlade regiona, zahtevi koje nameće proces EU integracija često predstavlja izgovor za usvajanje zakona u kratkim rokovima, što za posledicu ima izostanak uključivanja javnosti. Čini se da već godinama Komisija žmuri pred ovim problemom. Jedan od očiglednih primera je zakon o zaštiti potrošača u Srbiji, donet 2011. godine, koji je u potpunosti usaglašen sa pravnom tekovinom EU u ovoj oblasti, ali je u praksi potpuno neprimenjiv zato što je, prilikom izrade nacrtu, faza osmišljavanja u velikoj

SIGMA indikatori ocene kvaliteta kreiranja politika



Grafikon 2: Uporedni pregled ocena SIGMA-e u pogledu kvaliteta kreiranja politika¹⁵

Ove godine je važno primetiti da je Komisija jasno prepoznala problem balansiranja između kratkih rokova za usaglašavanje sa pravnom

meri zanemarena i nije uključivala ni analizu ni doprinose zainteresovanih strana u procesu kreiranja politika.¹⁶ Štaviše, njegovo usvajanje je požureno kako bi 'posao bio završen na vreme', te da bi to bilo prepoznato u godišnjem izveštaju o napretku od te godine.

¹⁵ Za indikator „Mera u kojoj proces osmišljavanja politika koristi analitičke metode“, na skali od 0 do 5, gdje 0 - označava da nije bilo sistematske upotrebe analitičkih metoda; 1 - da su korišćene samo jednostavne metode i to samo povremeno; 2 - da su korišćene samo jednostavne metode, ali na redovnoj osnovi; 3 - da je primjenjivana ex ante analiza, ali da ona nije bila sveobuhvatna; 4 - da je ex ante analiza primjenjivana na redovnoj osnovi; 5 - da je sveobuhvatna ex ante analiza sprovedena na redovnoj osnovi. Za indikator „Mera u kojoj su javne konsultacije korišćene u osmišljavanju politika i predloga zakona“, 0 - označava da nije bilo nikakvih konsultacija 1 - da su konsultacije održavane sporadično i na ad hoc osnovi, bez regulatornog okvira koji propisuje jasne procedure; 2 - da regulatorni okvir postoji, ali je njegova primena sporadična i nekonzistentna; 3 - da postoji regulatorni okvir sa jasnim procedurama, da se primenjuje na redovnoj osnovi, ali da ne postoje mehanizmi kontrole; 4 - da regulatorni okvir sa jasnim procedurama postoji, da se primenjuje na redovnoj osnovi i da postoji mehanizam kontrole; 5 - isto kao 4, plus da su izveštaji o javnim raspravama dostupni javnosti.

Sličan zaključak se može izvući iz primera reforme pravosuđa u Bosni i Hercegovini (BiH), za koju se ispostavilo da je lošeg kvaliteta i slabo primenjiva, što je rezultat jako kratkih rokova koji su postavljeni za njeno usvajanje i nedostatka zasnovanosti na analizi.¹⁷ Usvajanje paketa zakona iz oblasti reforme pravosuđa

¹⁶ N. Lazarevic et al., „Na putu ka dostizanju evropskog nivoa zaštite potrošača u Srbiji“, Beograd, 2012, dostupno na: <https://goo.gl/6faYrx>

¹⁷ Asocijacija za demokratske inicijative, Centri civilnih inicijativa, Značaj analitičkog principa u formulisanju javnih politika i propisa u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, str. 8-9, dostupno na: <https://goo.gl/CEZioV>

je takođe nametnuto Kosovu, od strane Evropske komisije.¹⁸ Od Kosovskog Parlamenta je zahtevano da izmeni i usvoji set ključnih zakona u kratkom roku, što je za posledicu imalo ignorisanje društveno-ekonomskog konteksta koji postoji u ovoj zemlji. Takođe, ovi skraćeni rokovi onemogućili su učesće svih relevantnih zainteresovanih strana u procesu izrade nacrtu zakonâ, ili, kada su učestvovali, njihov doprinos nije bio dobrog kvaliteta zato što nisu bili u mogućnosti da izvrše adekvatnu analizu kako bi procenili uticaj predloženih promena. U međuvremenu, izazovi povezani sa implementacijom su porasli, pa je ovaj paket zakona morao biti ponovo razmatran i izmenjen 2015. godine.¹⁹ Trebalo bi pomenuti da se može desiti da nekoliko zakona iz oblasti pravosuđa bude iznova menjano ove godine, budući da je tako predviđeno planom zakonodavne aktivnosti za 2016. godinu.

S druge strane, u slučaju Makedonije, zbog nepromenjenog stanja kada je u pitanju pristupanje EU, situacija je mnogo drugačija. Kao rezultat napora koji su trajali čitavu deceniju, prema nalazima izveštaja o napretku EK za Makedoniju iz 2014. godine 'procedure za kreiranje politika i među-sektorsku koordinaciju su dobro definisane, [iako] nisu uvek sprovedene na efikasan način.'²⁰ U poslednje dve godine, teška politička kriza je dovela do opšteg unazađivanja procesa kreiranja politika. Tako u izveštaju iz 2016. godine Komisija konstatuje da, iako je zakonodavno okvir uspostavljen, 'među-resorske i javne konsultacije o politikama i zakonodavnim aktima nastavljaju da budu formalnost [dok je] kvalitet procena regulatornog učinka koje su obavezne za sve predloge zakona i politika slab.'²¹

Stavljajući veći akcenat na ovaj važan aspekt procesa kreiranja politika, čini se da se Komisija naučila na sopstvenim greškama. Naime, promenom svog pristupa, Komisija sada posvećuje više pažnje većem uključivanju civilnog društva i drugih zainteresovanih strana u regionu u proces kreiranja politika. Gorepomenuti primeri pokazuju da se situacija u ovim zemljama stalno menja ubrzanim tempom i ukazuju na potrebu za pritiskom 'odozdo', od strane lokalnih organizacija civilnog društva i tink-tenk zajednice.

Slabi analitički i kontrolni kapaciteti naspram rastućih potreba

Ocene Komisije i SIGMA-e ukazuju na to da i same Vlade ne raspolažu potrebnim veštinama i kapacitetima za nadgledanje sprovođenja politika, obzirom da u većini slučajeva nije moguće izmeriti dostizanje planiranih ciljeva.²² Ovakvo stanje stvari je suprotno zahtevima procesa pristupanja EU. U 2015. godini Komisija je unapredila metodologiju ocenjivanja, između ostalog, insistiranjem na uspostavljanju bilansa ostvarenih rezultata u zemljama kandidatima kada su u pitanju konkretni pomaci.²³ U suštini, Komisija stavlja snažan akcenat na nadgledanje održivosti ostvarenih rezultata, zahtevajući od država kandidata da unaprede svoje analitičke sposobnosti, kao i sposobnost prikupljanja podataka, uključujući dostavljanje „pouzdanih i uporedivih statističkih podataka o sprovođenju reformi.“²⁴

U Srbiji je, na primer, proces pristupanja podstakao Vladu da posvećeno radi na razvijanju svojih kapaciteta u oblasti prikupljanja podataka i vršenja nadzora, posebno u oblastima koje Komisija smatra „ključnim“.²⁵ Izrada detaljnih

18 Izveštaj Evropske komisije Parlamentu i Savetu EU o napretku Kosova* u ispunjavanju zahteva mape puta za viznu liberalizaciju (2013). Evropska komisija. Dostupno na: <https://goo.gl/BBm1eI>

19 Kosovo Sot (2015). Paket zakona iz oblasti pravosuđa je usvojen kao jedan od kriterijuma za viznu liberalizaciju. Dostupno na: <https://goo.gl/HTktZQ>

20 Evropska komisija, Radni dokument izveštaja o napretku za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, 2014, str. 8. Dostupno na: <https://goo.gl/FX45l3>.

21 Evropska komisija, Radni dokument izveštaja o napretku za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, 2016. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf p. 10

22 Komparativni pregled Izveštaja o šest zemalja za 2016. godinu u vezi sa kreiranjem politika i koordinacijom. Dostupno na: <https://goo.gl/Lz7xQa>

23 Strategija proširenja EU iz 2015, Aneks II, str 31, dostupno na: <https://goo.gl/zcUWE6>

24 Pregovarački okvir EU za Srbiju, str. 20. Dostupno na: <https://goo.gl/hBDDsE>

25 U skladu sa unapređenom metodologijom koja je uvedena 2015. godine, ključni prioriteti odnose se na oblast vladavine prava i ljudskih prava (funkcionisanje pravosuđa, korupcija, organizovani kriminal, sloboda izražavanja; ekonomski kriterijumi; reforma javne uprave; tri poglavlja tesno povezana sa gorepomenutim oblastima (javne nabavke, statistika, finansijska kontrola).



akcionih planova - koji određuju jasne zadatke i rokove, ciljeve na različitim nivoima, SMART indikatore, izvore verifikacije, i izvore finansiranja - bila je preduslov za otvaranje poglavlja 23 i 24. Sprovođenje akcionih planova biće predmet kontrole Evropske komisije svake dve godine, a Srbija će takođe morati da dostavlja i dvogodišnje izveštaje.²⁶ Slični mehanizmi će morati da budu primenjeni na još najmanje devet pregovaračkih poglavlja, tj na one za koje su postavljena merila za otvaranje.²⁷

U ovom pogledu, u Makedoniji, iako Poslovnik o radu Vlade formalno sadrži odredbe koje se tiču nadgledanja politika, naročito kada je u pitanju nadgledanje od vrha prema dnu (tj. plan rada Vlade), u praksi ovo se ne primenjuje na sistematski način na svim nivoima.²⁸

Kakva je delotvornost pritiska od strane organizacija civilnog društva na unapređenje kreiranja politika?

Imajući u vidu kompleksne izazove koji se nameću administracijama zemalja Zapadnog Balkana, ne iznenađuje otpor koji se čini da pružaju velikim zaokretima u administrativnoj kulturi i praksi. U ovom kontekstu, važno je napomenuti da promene na bolje i održiva poboljšanja zahtevaju određeno vreme. Međutim, ono što je izuzetna činjenica je da su se Evropska komisija i zahtevi procesa EU integracija do sada pokazali kao naj snažniji i najefikasniji izvor pritiska u oblasti reforme kreiranja politika. Civilno društvo u regionu uložilo je velike napore insistirajući na većem uključivanju u proces kreiranja politika, ali sa ograničenim uspehom.

Kada su u pitanju zainteresovani predstavnici

civilnog sektora, dva su glavna faktora uticala da oni budu na neadekvatan način uključeni u ovaj proces. Prvi faktor odnosi se na nepovoljan pravni i institucionalni okvir. Obzirom da je sistem kreiranja politika u regionu uglavnom fokusiran na fazu izrade nacrtu zakonodavnih akata, dok su faze osmišljavanja i nadgledanja politika ostale nerazvijene, organizacije civilnog društva raspolažu jako malim brojem mehanizama koji im omogućavaju da utiču na pravac u kom će se politike razvijati, ili da nadgledaju njihovo sprovođenje. U širem kontekstu, regionalni izveštaj po Matrici za praćenje uslova za razvoj civilnog društva za 2015. godinu kaže da „su izazovi koji se tiču funkcionalnosti partnerskog odnosa između Vlade i organizacija civilnog društva uglavnom povezani sa nezadovoljavajućim stepenom implementacije mera propisanih u dokumentima politika (policy documents).“²⁹

U Srbiji, organizacije civilnog društva učestvuju na ad-hoc osnovi, njihov doprinos je reaktivan i nepravovremen, a njihova uključenost u kreiranje politika suštinski je ograničena na učestvovanje u javnim raspravama i radnim grupama za izradu nacrtu zakonodavnih akata. Vlada je 2014. godine usvojila Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, međutim, one regulišu samo proces izrade nacrtu pravnih akata, ali ne i čitav životni ciklus politike, što znači da se rešavanju pitanja uključivanja organizacija civilnog društva nije pristupilo na sistematski način.³⁰ U BiH, strateški okvir za saradnju između Vlade i organizacija civilnog društva tek treba da bude uspostavljen. Ovo bi omogućilo koherentniju i održivu saradnju, i stvorilo mogućnost da organizacije civilnog društva uzmu aktivno učešće u sistemu kreiranja politika. Civilno društvo je radilo na edukaciji građana i drugih zainteresovanih strana o načinima da se utiče na sistem kreiranja politika u BiH, sa ciljem da se ovaj proces demistifikuje i učini pristupačnijim običnim građanima.^{31,32} Primer politika socijalne zaštite u Albaniji ukazuje na nedostatak poverenja u odnosu između države i civilnog sektora kada je u pitanju predstavljanje činjenica relevantnih za proces kreiranja politika, obzirom da su obje strane skeptične po pitanju kvaliteta podataka koje je ona druga strana prikupila.³³

26 Evropska komisija, Komunikacija o politici proširenja za 2016. godinu, str. 9, dostupna na <https://goo.gl/kVN6HE>

27 Izveštaji o pregledu usklađenosti zakonodavstva (screening reports) za devet pregovaračkih poglavlja postavljaju merila za otvaranje, od kojih se većina odnosi na usvajanje detaljnih akcionih planova. Evropska komisija još uvek nije objavila izveštaje o pregledu usklađenosti zakonodavstva za sedam pregovaračkih poglavlja. Izveštaji o pregledu usklađenosti zakonodavstva su dostupni na: <https://goo.gl/uiJo1S>

28 SIGMA izveštaj o Reformi javne uprave za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, 2014, str. 11. Dostupan na: <https://goo.gl/HuZpLN>.

29 Regionalni izveštaj po Matrici za praćenje uslova za razvoj civilnog društva za 2015. godinu, Balkanska mreža za razvoj civilnog društva. Dostupno na: <https://goo.gl/1Dj41f>

30 A. Orza, Civilno društvo i Vlada: participativna formulacija javne politike u Srbiji, European Policy Centre, Belgrade, 2014, available at: <https://goo.gl/zoLx7H>

31 Globalna prava, Vodič za zakonodavno zagovaranje, 2005. Dostupno na: <https://goo.gl/2cGlc0>

32 Javna rasprava, dostupno na: <https://goo.gl/508o7T>

33 Marsela Dauti, Erika Bejko, Korišćenje naučnih dokaza u osmišljavanju politika socijalne zaštite u Albaniji, Institut za demokratiju i posredovanje, januar 2015, str. 2.



Drugi faktor se odnosi na ograničene kapacitete organizacija civilnog društva da promovišu transparentnije i činjenično utemeljeno kreiranje politika. Moglo bi se reći da je ovakva situacija delom posledica neadekvatnog pristupa donatora kada je u pitanju civilni sektor. Donatorska podrška je uglavnom projektno orjentisana, pa su ove organizacije primorane da ulože veliko vreme i ljudske resurse u zahtevne procedure prijavljivanja za ove projekte, što za posledicu ima sve veće udaljavanje organizacija civilnog društva od njihovih prioritetnih ciljeva.³⁴ TACSO primećuje da u celom regionu postoji problem malog broja organizacija civilnog društva koje se bave dobrim upravljanjem, posebno onih koje akcenat stavljaju na kontrolu javne uprave. Takođe, sem malog broja organizacija tink-tenk tipa koje su pioniri u svojim zemljama, ukupno posmatrano kapaciteti civilnog društva za vršenje analiza su uglavnom slabo razvijeni.³⁵ Istraživanje je pokazalo da u Srbiji većina organizacija civilnog društva ima ograničen potencijal za učestvovanje u procesu nadgledanja politika i sebe smatraju nedovoljno informisanim o mogućnostima koje im u tom smislu stoje na raspolaganju.³⁶

Pristup Evropske komisije u odnosu na organizacije civilnog društva u zemljama Zapadnog Balkana promenio se na način da je fokus, umesto na razvijanje unutrašnjih kapaciteta, sada stavljen na kreiranje povoljnog okruženja za rad organizacija civilnog društva i njihovog odnosa sa izvršnom vlašću.³⁷ Ovaj novi pristup EU u okviru politike proširenja podigao je očekivanja civilnog sektora, kao i njihov doprinos osnaživanju političke odgovornosti i promovisanju „boljeg razumevanja reformi u kontekstu procesa pristupanja.“³⁸

Na primeru Srbije vidi se korelacija između ubrzanog procesa pristupanja od 2014. godine na ovamo i sve većeg uključivanja organizacija civilnog društva u proces kreiranja politika. Vladina kancelarija za saradnju sa civilnim društvom odigrala je značajnu ulogu u ovom smislu, kroz iniciranje velikog broja treninga i

radionica upravljenih na osnaživanje kapaciteta i podizanje svesti organizacija civilnog društva o osobenostima procesa pristupanja, kao i sadržaju svakog pregovaračkog poglavlja ponaosob. Još jedan značajan momenat bio je kreiranje Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji, kao sveobuhvatnog foruma za ostvarivanja učešća i kontrole civilnog sektora u procesu pristupanja EU. Ne iznenađuje činjenica da je učešće organizacija civilnog društva bilo najaktivnije u okviru radnih grupa za poglavlja 23 i 24 - posebno imajući u vidu kompleksnost aktivnosti koje je neophodno sprovesti kako bi se ostvario napredak u ovim poglavljima - kao i to da se većina organizacija civilnog društva u Srbiji dominantno bavi pitanjima iz oblasti ljudskih prava.³⁹

Međutim, još uvek je rano za ocene o tome da li će dobre prakse Nacionalnog konventa i drugih foruma posledovati suštinskom i efikasnom saradnjom između države i civilnog sektora. Preciznije, do sada se - umesto kvalitativnih imputa - doprinos organizacija civilnog društva uglavnom svodio na davanje predloga za pojašnjenja akcionih planova i drugih dokumenata u vezi sa procesom pristupanja. Još jedan test spremnosti države da uključi civilni sektor odnosi se na fazu kontrole, kada će bilans ostvarenih rezultata sprovođenja reformi morati da bude prikazan kroz transparentno i činjenično-utemeljeno izveštavanje. Takođe, u narednom periodu će se videti da li je civilno društvo izgradilo adekvatne kapacitete da odigra konstruktivnu ulogu u sprovođenju reformi kreiranja politika, bez obzira na dinamiku i zahteve procesa pristupanja EU.

Proces pridruživanja EU smatra se povoljnim okruženjem za osnaživanje uloge organizacija civilnog društva u kreiranju politika, dok je u zemljama koje se ne nalaze u procesu pristupanja razvojni put dijaloga između Vlade i organizacija civilnog društva mnogo drugačiji. U ovom smislu, izveštaj Evropske komisije za Makedoniju od 2016. godine navodi da je „učešće organizacija civilnog društva u procesu kreiranja politika i izradi nacрта zakonodavnih akata i dalje nedovoljno, iako su učinjeni određeni naponi u tom smislu od strane Sekretarijata za evropske poslove.“⁴⁰

39 Organizacije civilnog društva okupljene na Nacionalnoj konvenciji za EU oko poglavlja 23 predstavljaju uveliko najbrojniju radnu grupu Konvencije. Više detalja vidi na: <https://goo.gl/fUHJsh>

40 Evropska komisija, radni dokument Izveštaja o Napretku za Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju, 2016. Dostupno na: <https://goo.gl/odtdfn>, str. 9.

34 N. Wunch, Right Goals, Pogrešni mehanizmi? Osnaživanje civilnog društva u procesu pristupanja EU, DGAPanalyse, februar 2015, str. 4. Dostupno na: <https://goo.gl/dJwieX>

35 Organizacije civilnog društva na Zapadnom Balkanu i u Turskoj: sažetak komparativne procene potreba organizacija civilnog društva u osam država. Izveštaj izdat od strane TACSO (Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries), oktobar 2010. Dostupno na: <https://goo.gl/EwqSCz>

36 S. Maric et al., op.cit., str. 47-49.

37 N. Wunch, op.cit., str. 5.

38 Strategija proširenja EU iz 2015. godine, op.cit., str. 4.

III. Stvaranje potražnje za kvalitetnim kreiranjem politika i bez uslovljavanja EU

Argumenti u prilog Centru izvrsnosti za kreiranje politika

Opisano stanje stvari ukazuje na neophodnost većeg angažovanja organizacija civilnog društva u ovom regionu u pogledu insistiranja na odgovornosti svojih Vlada i kreiranju činjenično zasnovanih politika. Ono takođe ukazuje na postojanje hitne potrebe za osnaživanjem civilnog sektora u pravcu preuzimanja značajnije uloge u procesu sprovođenja reformi i kreiranja politika. Postojeći mehanizmi za osmišljavanje, nadgledanje i izveštavanje o politikama su nedovoljni da obezbede održivu reformu kreiranja politika. Iz ovog razloga, šest tink-tenk organizacija iz zemalja Zapadnog Balkana⁴¹ odlučile su da osnuju regionalni Centar izvrsnosti za kreiranje javnih politika na Zapadnom Balkanu (Centre for Excellence in Policy Making Systems in the Western Balkans - CEPS WeB).

CEPS WeB se temelji se na prethodnoj bliskoj međusobnoj saradnji organizacija koje ga čine. Ova saradnja započeta je u okviru regionalne mreže tink-tenk organizacija Think for Europe Network (TEN),⁴² kao odgovor na slabu regionalnu saradnju u oblasti istraživanja politika u vezi sa EU, a posebno vezano za pitanja uključenosti civilnog društva u kreiranje politika i donošenje odluka, regionalnu dimenziju procesa pristupanja EU, reforme javne uprave i izgradnje administrativnih kapaciteta za EU integracije, dobrog upravljanja, i pitanja odgovornosti izvršne vlasti. Takođe, od

41 One uključuju: Centar za evropske politike (CEP) iz Beograda, Institut Alternativa (IA) iz Crne Gore, Institut za evropske politike (European Policy Institute) iz Skoplja, Institut za demokratiju i medijaciju (Institute for Democracy and Mediation) iz Tirane, Grupa za pravne i političke Studije (Group for Legal and Political Studies) iz Prištine, i Inicijativa za spoljnu politiku (Foreign Policy Initiative) iz Sarajeva.

42 Think for Europe Network, više informacija vidi na: <http://ten.europeanpolicy.org/>

kraja 2015. godine, ovih šest organizacija sprovodi trogodišnji projekat posvećen jačanju učešća civilnog društva i medija u reformi javne uprave (takozvani WeBER projekat),⁴³ u okviru kojeg su značajne komponente posvećene pitanjima kreiranja politika i dobrog upravljanja u regionu. Tako će CEPS WeB služiti kao dodatni podstrek drugim zajedničkim inicijativama, i obrnuto, na način što će formirati mrežu eksperata i usredsrediti se na pružanje podrške dobro strukturiranim naporima i tekućim projektima organizacija članica.

Misija CEPS WeB je da promoviše istraživanje kao osnovu za kreiranje politika i donošenje odluka na Zapadnom Balkanu - nuđenjem imputa koji će biti visokog kvaliteta i činjenično zasnovani - i unapređuje procese utemeljene na postojećim politikama.

Uostvarivanju svoje misije, CEPS WeB će izgrađivati održiva partnerstva među svojim članicama, kao i sa drugim relevantnim zainteresovanim stranama, na nacionalnom, regionalnom, i nivou EU. Uzimajući kao osnovu svoja uporedna istraživanja u regionu, CEPS WeB će podržati regionalnu politiku dijaloga fokusirajući se na najbolje prakse i negujući zdravu konkurenciju među šest država regiona. Njegov dugoročni cilj je da se razvije u nezavisan centar za izvrsnost sa širokom mrežom regionalnih i međunarodnih eksperata i sopstvenom operativnom strukturom.

Do 2025, CEPS WeB ima viziju da bude vodeći nezavisni regionalni centar koji nudi najsavremenija istraživanja o kreiranju politika. Članice CEPS WeB formiraće aktivnu mrežu istraživača prepoznatih po svojoj ekspertizi i uspešno promovisati njihove ideje i nalaze zainteresovanim stranama na nacionalnom, regionalnom, i EU nivou. CEPS WeB će težiti da uspostavi snažan bilans ostvarenih rezultata kao korektivni faktor postojeće prakse kreiranja politika u regionu.

CEPS WeB će tako težiti da utiče i na ponudu i na potražnju efikasnog i činjenično utemeljenog kreiranja politika. U svom radu, paralelno će se fokusirati na sledeće tri stvari:

- Zajedničko istraživanje tema povezanih sa kreiranjem politika, kao što su: učešće organizacija civilnog društva u osmišljavanju i nadgledanju politika, kao i drugim procesima povezanim sa procesom reforme javne uprave u zemljama regiona uopšte; dobro upravljanje (tj. partnerstvo otvorenih vlada i inicijativa za otvaranje podataka); i nadgledanje procesa pristupanja EU. Ove teme su zajedničke svim

43 Projekat nadgledanja reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu - WeBER, <http://www.par-monitor.org/>

CEPS WeB članicama, ali njihov nivo ekspertize razlikuje se u zavisnosti od teme. Kroz zajedničke istraživačke aktivnosti, članice CEPS WeB će se međusobno nadopunjavati kada je u pitanju ekspertiza u ovim oblastima i tako povećati ukupne kapacitete Centra da funkcioniše kao efikasan nadzorni organ kada su u pitanju reforme i drugi procesi povezani sa kreiranjem politika.

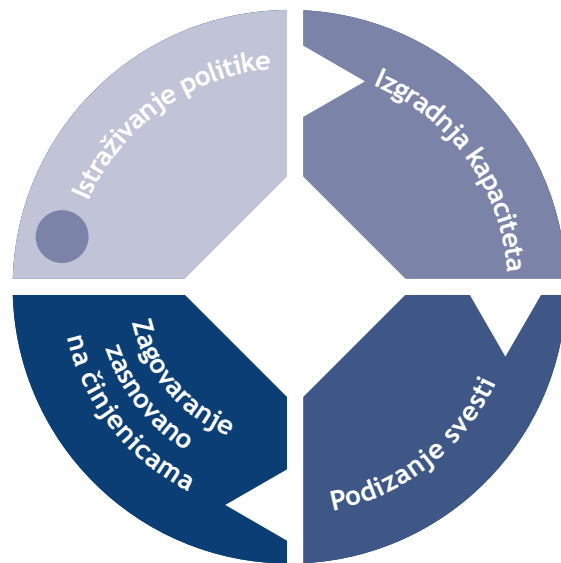
- Zajedničko promovisanje određenih inicijativa - upravljenog prema nacionalnim vladama, donosiocima odluka u EU - i druge inicijative koje za cilj imaju jačanje regionalne saradnje, zasnovane na prethodno sprovedenom istraživanju.
- Aktivnosti usmerene u pravcu osnaživanja kapaciteta. Za prvo vreme, CEPS WeB će se fokusirati na izgradnju sopstvenih kapaciteta kroz ekspertsku proveru aktivnosti, konsultacije, i studijske posete među svojim članicama, kao i treninge i ekspertske provere koje će sprovoditi eksterni eksperti i institucije. U srednjem roku, kroz program treninga koji će biti osmišljen prema sopstvenim potrebama, CEPS WeB će osnažiti druge organizacije civilnog društva da budu konstruktivniji akteri u procesima osmišljavanja i nadgledanja politika. U dugom roku, CEPS WeB će težiti tome da izraste u uglednu instituciju edukativnog karaktera za oblast kreiranja politika, te pružati svoje usluge institucijama vlade i lokalne samouprave.

Savršen primer povoda za regionalnu saradnju

Postoji mnogo razloga zbog kojih misija CEPS WeB-a ne bi mogla biti sasvim ostvarena ako se problemom reforme kreiranja politika ne bi bavilo iz regionalne perspektive. Iz perspektive izgradnje sopstvenih kapaciteta organizacija članica, CEPS WeB podrazumeva izvlačenje maksimalne koristi od učenja iz razmene znanja i iskustava, obzirom da su problemi i izazovi sa kojima se ove organizacije susreću slični i uporedivi u svih šest zemalja Zapadnog Balkana. Ovakav pristup učenju može da ima „efekat lavine“ (snow-ball effect), u smislu da može stimulisati održivu regionalnu razmenu dobrih praksi u okviru šireg sektora civilnog društva, i doprineti osnaživanju organizacija civilnog društva u regionu. Sa aspekta promovisanja politika, regionalni pritisak organizacija civilnog

društva zasnovan na činjenično utemeljenom istraživanju, uparen sa rastućom ekspertizom civilnog sektora da deluje konstruktivno u kontekstu reformi kreiranja politika, povećaće sposobnost CEPS WeB-a da promoviše određene politike i oblikuje rasprave na relevantne teme.

Činjenica da sve CEPS WeB članice dolaze iz zemalja koje pretenduju na članstvo u EU pruža dodatne mogućnosti za pritisak na njihove vlade da ostvare rezultate u reformi



kreiranja politika. Pritisak CEPS WeB-a vršiće se paralelno sa ocenama iz postojećih SIGMA/OECD izveštaja. Međutim, za razliku od ovih izveštaja koji su rađeni u kontekstu pregovora o članstvu u EU, delovanje CEPS WeB-a će biti konstanta u jednom dugom vremenskom periodu, nezavisno od ishoda procesa pristupanja EU. Izvesno je da će kvalitet planiranih reformi bivati sve veći u slučaju da postoji veći broj organizacija civilnog društva koje ih nadgledaju.

Regionalni pristup kroz CEPS WeB, osim gorenavedenih prednosti, ima još jednu dodatnu vrednost a to je da poboljšava reputaciju Zapadnog Balkana kao regiona, u Evropi i šire. U kontekstu različitih kriza u EU, zabrinjavajućeg nedostatka solidarnosti, i rizika fragmentacije kontinenta, CEPS WeB će predstavljati pozitivan primer koji otelovljava obrnuti, pozitivan trend i efekat „meke moći“ (soft power) Evropskog projekta kao ideje na pretendente za članstvo u EU. Na taj način, CEPS WeB će težiti da se pozicionira kao važan akter i izvan regiona, koji bi mogao služiti kao dobar primer u raspravama o budućnosti kontinenta.

O projektu

Cilj projekta je stvaranje Centra izvrsnosti za kreiranje javnih politika u zemljama Zapadnog Balkana (Centre for Excellence on Policymaking Systems in the Western Balkans - CEPS WeB), u sklopu institucionalnog okvira koji pruža Think for Europe Network (TEN). TEN čini šest tink-tenk organizacija iz država Zapadnog Balkana:

- Centar za evropske politike (CEP), Beograd
- Institut Alternativa (IA), Podgorica
- European Policy Institute (EPI), Skoplje
- Vanjskopolitička Inicijativa (VPI), Sarajevo
- Group of Legal and Political Studies (GLPS), Priština
- Institute for Mediation and Democracy (IDM), Tirana.

Projekat se finansira kroz Regionalni program za promociju istraživanja (RRPP). Ovaj program promovise društvena istraživanja u zemljama Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Makedonija, Srbija). Istraživanja u društvenim naukama pomaže u razumevanju posebnih reformskih potreba ovih država kao i pri prepoznavanju dugoročnih posledica izbora politika. Međufakultetski institut za Centralnu i Istočnu Evropu na Univerzitetu u Frajburgu koordinise i upravlja RRPP-om. Program u potpunosti finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), koja je deo Saveznog ministarstva spoljnih poslova. Mišljenja izražena u ovom dokumentu su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stavove SDC niti Univerziteta u Friburgu.

Beograd, Novembar 2016.

