САДРЖАЈ

ИЗВРШНИ РЕЗИМЕ **4**
СТРАТЕШКИ КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОГИЈА **7**
СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ 7
СЕКТОРСКИ РЕФОРМСКИ УГОВОР 7
СТРАТЕГИЈА РЕГУЛАТОРНЕ РЕФОРМЕ И УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА 8
МЕТОДОЛОГИЈА 8
ПОГЛАВЉЕ 1: КВАЛИТЕТ СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА **10**
ДОСЛЕДНОСТ ЛОГИКЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ 10
Општи и посебни циљеви *10*
Операционализација: Мере и активности *15*
РЕАЛНОСТ АКЦИОНОГ(ИХ) ПЛАНА(ОВА) 17
МЕТОДОЛОШКЕ НЕДОСЛЕДНОСТИ СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА 21
ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ КВАЛИТЕТА СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНТАТА 22
ПОГЛАВЉЕ 2: ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА **25**
ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА 25
Напредак спровођења *25*
ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ КВАЛИТЕТА СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНТАТА 22
ПОГЛАВЉЕ 2: ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА **25**
ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА 25
Напредак спровођења *25*
Фактори који су изазвали слабо спровођење *27*
ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ СПРОВОЂЕЊА 34
КООРДИНАЦИЈА И УПРАВЉАЊЕ 36
Формални оквир управљања *36*
Управљање у пракси *37*
ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ КООРДИНАЦИЈЕ СПРОВОЂЕЊА 40
АНЕКС 1: СПИСАК ИСПИТАНИКА 42
АНЕКС 2: СПИСАК ПРЕГЛЕДАНИХ ДОКУМЕНАТА 43

ТАБЕЛЕ:

Табела 1: Ефикасност спровођења - проценат свих активности које су у потпуност спроведене, по стубовима 26
Табела 2: Број државних службеника у РСЈП 30
Табела 3: Укупан број запослених по сектору (запослени на неодређено време + запослени на одређено време) 31
Табела 4: Кључни налази о обуци о УЈП из Извештаја о АПО 32

СЛИКЕ:

Слика 1: Графикон који описује систем извештавања (Стратегија, стр. 35) 37

Списак акронима и скраћеница

АП	Акциони план
Извештај о АП	Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије регулаторне реформе и побољшање Система управљања јавним политикама (2016-2020) за период од првог квартала 2018. године до трећег квартала 2018. године
ЈИ	Јединица за имплементацију
ЕУ	Европска унија
БДП	Бруто домаћи производ
ГИЗ	Немачка организација за међународну сарадњу (Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit)
ГСВ	Генерални секретаријат Владе
МФК	Међународна финансијска корпорација
ИПА	Инструмент за претприступну помоћ
ИТЕ Канцеларија	Канцеларија за информационе технологије и електронску управу
ЗОУП	Закон о општем управном поступку
ЗПС	Закон о планском систему Републике Србије
ЛС	Локална самоуправа
МПРИВ	Министарство привреде
МФ	Министарство финансија
МДУЛС	Министарство државне управе и локалне самоуправе
МТТТ	Министарство трговине, туризма и телекомуникација
НАЈУ	Национална академија за јавну управу
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој
КСЦД	Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом
ОЦ	Општи циљ
РЈУ	Реформа јавне управе
СРЈУ	Стратегија РЈУ у Републици Србији
УЈФ	Управљање јавним финансијама
УЈП	Управљање јавним политикама
РСЈП	Републички секретаријат за јавне политике
АЕП	Анализа ефеката прописа
РСЗ	Републички секретаријат за законодавство
ПРР	Програм регулаторне реформе
ОДУ	Орган државне управе
СМАРТ	Прецизни, мерљиви, оствариви, релевантни и временски одређени
МСП	Мала и средња предузећа
СИГМА	Програм подршке унапређењу владавине и управљања
ПЦ	Посебан циљ
СРУ	Секторски реформски уговор за сектор РЈУ
СРЈУ	Стратегија реформе јавне управе
Стратегија	Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2020.
СУК	Служба за управљање кадровима
Извештај о АПО	Анализа потреба за обуком државних службеника у области управљања јавним политикама
ОПЗ	Опис послова и задатака
ЈИС	Јединствени информациони систем
РГ	Радна група
WGI	Индикатор ефективности управљања Светске банке

РЕЗИМЕ

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама (2016-2020) је усвојена у јануару 2016. године. Циљ стратегије је да се изврши свеобухватна реформа законодавног поступка и система управљања јавним политикама. С обзиром да Стратегији важење истиче 2020. године, у припреми је нови стратешки документ у овој области за период после 2020. године.

Главни циљ (циљане) анализе која је представљена у овом извештају је идентификација узрока који су ограничавали спровођење важеће стратегије и пружање смерница за смањење њиховог утицаја у наредном програму. Анализа је била фокусирана на доследност примењене логике стратешке интервенције, колико добро и реалистично је Стратегија операционализована мерама и активностима, и колико ефектно су надлежне институције спроводиле своје задатке. С тим у вези ова анализа није систематска *ex-post* евалуација, чији задатак би био да се утврде стварни ефекти тренутне стратегије објективном проценом нивоа остварености планираних циљева и резултата и свеобухватном анализом утицаја и одрживости тих достигнућа.

Налази и препоруке представљени у овом извештају су засновани на анализи кључних докумената (списак најважнијих докумената је у Анексу 3) и разговора са 15 лица: званичника Владе, представника НВО и појединачних експерата који су обављени током септембра и октобра 2019. године (детаљни списак лица са којима су обављани разговори је представљен у Анексу 1). Аутори извештаја се посебно захваљују Републичком секретаријату за јавне политике (РСЈП), који је у великој мери олакшао поступак анализе и обезбедио знатну стручност, време, податке и простор за отворене дискусије у свакој фази анализе без којих израда овог извештаја не би била могућа.

Кључни налази:

Циљеви ове стратегије су, начелно, били исправно дефинисани, довољно амбициозни, и адекватно су се бавили постојећим проблемима. Ипак, стратегија има већи број методолошких недостатака. На пример, анализа ситуације се не бави на једнако јасан начин сваким од својих посебних циљева. Рецимо, бави се - и документује на задовољавајући начин - (само) потребама за побољшањем система управљања јавним политикама, законодавног поступка и ангажовања заинтересованих страна, али недостају јој било које информације о трећем посебном циљу (ПЦ), то јест, рационализацији административних поступака и успостављању система за сталано праћење административних трошкова са којима се суочавају привредни субјекти и грађани. Не испуњавају сви посебни циљеви у потпуности СМАРТ критеријуме – три од четири су исувише широко и нејасно дефинисана и не наводе довољно прецизно шта треба учинити. Стога, веома тешко их је измерити. Осим тога, одабрани показатељи су могли одражавати намераване промене и напредак на свеобухватнији начин.

Циљеви су, уопштено, добро операционализовани на нивоу мера, и већина активности се одвија по логичном редоследу. На пример, у оквиру мере за изградњу капацитета локалне управе за управљање јавним политикама (мера 1.3), први акциони план (АП) је предвиђао израду приручника, након чега следи организовање 50 обука и пилотирање 24 локална развојна плана. Исти систематски приступ је начелно примењен на све мере

изградње капацитета, то јест, припремање приручника, после чега следи обука и пилотирање.

Оперативни приступ мерама које се тичу организационих промена је такође логичан. Неке активности се ипак преклапају, то јест, у пракси се спроводе једном акцијом. На пример, има више од 10 активности у АП 2016-2017. које су у вези са новим прописом о управљању јавним политикама, законодавству и ангажовању заинтересованих страна, које су операционализоване кроз само две конкретне „акције“, то јест, усвајање Закона о планском систему (ЗПС) и методологије за његово спровођење. Плански процес би био бољи уз систематску и ригорозну процену доступних капацитета за спровођење. Због тога је било прилично нереално очекивати да се циљеви постигну у роковима утврђеним у акционим плановима. Најочигледнији пример недостатак реалног рока је рок за усвајање ЗПС - у року од три месеца од усвајања стратегије, што је, с обзиром на његовукритичну важност, изазвало закашњење у спровођењу других активности.

Када је у питању ефективност спровођења, постигнут је већи број резултата, као што је израда новог оквира за управљање јавним политикама кроз ЗПС и два подзаконска акта (Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика и Уредба о методологији за израду средњорочних планова),),, и израда регистра (детаљне евиденције)административних поступака са више од 2.600 прикупљених поступака. Обављен је низ обука у областиуправљања јавним политикама уз донаторску подршку, али се њима није допрло до критичног броја државних службеника, што је ограничило ефикасну и одрживу примену примена новог оквира креирања политика и његовог представљања локалним властима. Садашњом брзином пружања обука биће потребно превише времена да се њима обухвати довољан број креатора политике. У неким случајевима, одговорност за спровођење активности преузима РСЈП, иако оне нису у његовој надлежности. На пример, у акционим плановима је било предвиђено да РСЈП буде одговоран за технички развој јединственог информационог система (ЈИС) за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика, и извештавање. Пошто је ово пројекат који пре свега подразумева имплементацију информационо технолошког решења, поверавање одговорности за његову израду Дирекцији за електронску управу, која је постојала у то време, би могуће била адекватнија одлука.

Степен спровођења стратегије током периода који је предмет процене је и даље испод 50%. Основни разлог за овај степен учинка су недвољно реално постављени рокови за спровођење већине кључних мера. На пример, успостављање Јединственог јавног регистра административних поступака је планирано за крај 2017. године, мада су интерне процене РСЈП на основу сличног регистра из Португалије наговештавале да би за то требало бар пет година, имајући у виду постојеће капацитете, недостајућа средства и обим потребних активности.

Стратегија и први АП су предвидели свеобухватан систем управљања који укључује стратешку и оперативну координацију и механизам за праћење и извештавање. Међутим, стратешка координација, праћење и извештавање нису примењивани у пракси. Радна група која је требало да стратешки надгледа спровођење стратегије није била образована, а извештаји нису достављани Влади. Посебна јединица РСЈП за координацију и праћење Стратегије, која је била првобитно предвиђена, није била успостављена на начин како је то било планирано, већ је кроз нову систематизацију

радних места одређено неколико радних места унутар једног од сектора РСЈП за праћење спровођења Стратегије и пратећег АП, али те функције нису доследно примењиване у пракси.

Како би се избегли слични проблеми, наредни програм треба да буде методолошки доследан и израђен на инклузиван и транспарентан начин. Креатори програма треба да пажљиво размотре доступне људске и финансијске ресурсе и да испланирају број и обим активности у складу са тим, поставе реалистичне циљеве и рокове за спровођење, обезбеде да будући програм буде оперативан од тренутка усвајања до истека, равномерно расподеле дужности спровођења међу органима државне управе, и обезбеде континуирано праћење и оперативну координацију програма.

СТРАТЕШКИ КОНТЕКСТ И МЕТОДОЛОГИЈА

СТРАТЕГИЈА РЕФОРМЕ ЈАВНЕ УПРАВЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Општи циљ Стратегије реформе јавне управе у Републици Србији је да „даље унапређење рада јавне управе у складу са принципима тзв. Европског административног простора, односно обезбеђивање високог квалитета услуга грађанима и привредним субјектима, као и стварање такве јавне управе у Републици Србији која ће значајно допринети економској стабилности и повећању животног стандарда грађана.“. Међу посебним циљевима је побољшање стратешког планског система и координације јавних политика, побољшање регулаторних процеса и административних поступака/јавних услуга, и побољшање услова за учешће заинтересоване јавности у раду јавне управе.

СРЈУ у Републици Србији је прошла екстерну евалуацију од августа 2018. до маја 2019. године. Завршни извештај о евалуацији је увојен од стране Савета за РЈУ и Међуминистарске пројектне групе (МПГ) који су задужени за оперативну кооперацију спровођења СРЈУ. Након усвајања завршног извештаја, Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) је започело процес израде нове СРЈУ за наредни период.

СЕКТОРСКИ РЕФОРМСКИ УГОВОР ЗА СЕКТОР РЈУ

Секторски реформски уговор (СРУ) за сектор РЈУ закључен између Србије и Европске уније (ЕУ) подржава спровођење Акционог плана Стратегије РЈУ у Републици Србији (АП) и Програма реформе УЈФ. Општи циљ (ОЦ) СРУ је да се побољша ефикасност, одговорност и транспарентност јавне управе и квалитет обављања услуга и управљања јавним финансијама. Финансијска подршка је за следеће резултате:

(1) Побољшана организација и функционисање органа државне управе;
(2) Побољшани развој и координација јавних политика;
(3) Повећано учешће грађана и организација цивилног друштва у процесу креирања политика;
(4) Побољшан систем за управљање људским ресурсима у оквиру јавних услуга;
(5) Смањено административно оптерећење грађана и предузећа кроз подршку реформи инспекцијских служби;
(6) Побољшање управљања јавним финансијама:
(7) Постепено успостављање секторског средњорочног оквира расхода;;
(8) Побољшано спровођење унутрашње контроле у јавној управи.

Ова процена је обављена у оквиру пројекта „Подршка реформи јавне управе у оквиру Секторског реформског уговора за сектор РЈУ“ који финансира ЕУ (Пројекат). Пројекат је део комплементарне подршке у оквиру СРУ за сектор РЈУ. Сврха пројекта је да се ојача капацитет Владе за управљање свеобухватном реформом јавне управе и координацијом спровођења СРУ за сектор РЈУ кроз четири главне компоненте:

Компонента I – Подршка процесу креирања и спровођења јавних политика;

Компонента II – Изградња капацитета;
Компонента III – Подршка даљем развоју стратешког оквира РЈУ;
Компонента IV – Подршка спровођењу СРУ за сектор РЈУ.

СТРАТЕГИЈА РЕГУЛАТОРНЕ РЕФОРМЕ И УНАПРЕЂЕЊА СИСТЕМА УПРАВЉАЊА ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА ЗА ПЕРИОД 2016-2020.

Садашњи стратешки оквир за управљање јавним политикама и регулаторну реформу се састоји од „Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама“ (у даљем тексту: Стратегија), која обухвата период 2016-2020. године и АП за период 2016-2017. године. Оба документа су усвојена у јануару 2016. године. Наредни АП за период од октобра 2018. до децембра 2020. је израђен током 2018. године, али није достављен Влади Републике Србије на усвајање.

Циљ Стратегије је да олакша свеобухватну реформу система управљања јавним политикама (планирање политике, анализа, развој, доношење, праћење, вредновање и координација) до 2020. године, као и да обезбеди континуирано спровођење механизама регулаторне реформе. У општем смислу, очекује се да спровођење Стратегије унапреди квалитет јавних политика. Општи циљ (ОЦ) Стратегије је успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама (енг. evidence-baced policies) и другим начелима добре регулаторне праксе.

МЕТОДОЛОГИЈА

Пошто Стратегија престаје да важи 2020. године, Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП) припрема израду новог Програма регулаторне реформе (ПРР) у складу са ЗПСРС. РСЈП планира да спреми наредни ПРР за усвајање од стране Владе до краја 2020. године. Како би могао да служи као пример добре праксе за креирање јавних политика, наредни ПРР ће бити израђен у потпуности у складу са новим правним оквиром за креирање јавних политика у Републици Србији, као и са најбољом међународном праксом. Да би се обезбедила ова усклађеност, РСЈП је затражио техничку помоћ ЕУ за подршку развоју програма пружањем методолошких смерница и у идентификовања и формулисања циљева, показатеља, мера и активности (наредног програма и његовог акционог плана) изради анализа и у креирању ефективног управљачког оквира.

Ова анализа представља први корак такве подршке. Њен циљ је пружање савета кроз циљане препоруке засноване на анализи садашње Стратегије и њеном спровођењу. Анализа, стога, није систематска *ex-post* евалуација, чији задатак би био да се утврде стварни ефекти тренутне стратегије објективном проценом нивоа остварености планираних циљева и резултата и свеобухватна анализа утицаја и одрживости тих резултата. Обим ове анализе је намерно сужен. Ово је циљана процена фокусирана на то колико је доследна била стратешка логика интервенције, с обзиром на постојеће стање и идентификоване проблеме, колико је добро и реално операционализована мерама и активностима, и колико ефективно су надлежне институције спроводиле своје

задатке. Најважнија питања којима се водило приликом израде ове анализе су: шта је узроковало ометање спровођења Стратегије према утврђеном плану и на који начин се може смањити или превазићи њихов утицај у наредном ПРР.

Методолошки, процена је заснована на канцеларијском истраживању и обављеним разговорима. Канцеларијска истраживања за процену квалитета стратешког оквира су укључивала Стратегију, акционе планове[1] и различите извештаје[2]. Подаци су прикупљани кроз разговоре са три групе испитаника: чланови[ови] првобитног развојног тима, званичницима који су директно одговорни за спровођење Стратегије и спољним заинтересованим странама. Процена управљања спровођењем је углавном заснована на разговорима, пошто није било доступно много писаних података. Разговори су обављени са неколико испитаника из РСЈП и неких других државних органа. Потпуни списак испитаника је представљен у Анексу 1.. Потпуни списак испитаника је представљен у Анексу 1.

На основу налаза, припремљено је неколико препорука о наредном ПРР.

[1] Међутим, пошто други Акциони план (АП) није усвојен, његова анализа је мање детаљна од анализе првог АП. Служио је пре свега да даље илуструје и потврди налазе у погледу стратешког планирања уопште.

[2] Списак прегледаних докумената је приложен у Анексу 2.

ПОГЛАВЉЕ 1: КВАЛИТЕТ СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА

У овом поглављу се анализира у коликој мери је логика интервенције Стратегије доследна и реалистична, и преиспитује се методолошка доследност стратешких докумената. Најважнија питања којима се води ова анализа и која су обухваћена овим поглављем извештаја су:

- Да ли су општи и посебни циљеви Стратегије исправно дефинисани у односу на стање ствари и постојеће проблеме?
- Да ли су предвиђене мере исправно одабране и да ли омогућавају постизање циљева?
- Да ли су активности исправно операционализовале мере?
- Да ли су планови били реални, то јест, да ли би предвиђене мере и активности, с обзиром на доступне људске и финансијске ресурсе, могле да буду спроведене у предвиђеном року?
- Какав је методолошки квалитет докумената (у смислу квалитета циљева, показатеља итд.)?

ДОСЛЕДНОСТ ЛОГИКЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ

Општи и посебни циљеви

Јасно је из садржаја Стратегије да она заправо има два општа циља, мада је само један (први) изричито наведен: 1) „Успостављање ефикасног и ефективног система управљања јавним политикама и законодавног процеса базираног на подацима и чињеницама (енг. evidence-baced policies) и другим начелима добре регулаторне праксе“[3] и 2) „Успоставити сигурније, транспарентније и предвидљивије пословно окружење и побољшати квалитет услуга које јавна управа пружа грађанима“.

Ови општи циљеви се деле на четири посебна циља (ПЦ):

(1) Унапређење система управљања јавним политикама;
(2) Унапређење законодавног процеса и квалитета прописа;
(3) Поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана;
(4) Унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура[4].

У анализи стања, наглашено је да се Стратегија заснива на активностима регулаторне реформе, које су почеле 2003. године, када је Анализа ефеката прописа (АЕП) први пут уведена у законодавни поступак. Први важнији напредак је ипак постигнут током

[3] Стратегија, стр. 26,
[4] Ibid, стр. 28.

спровођења прве Стратегије регулаторне реформе у Републици Србији за период 2008-2011, у чије активности су спадале обуке у области АЕП за државне службенике, спровођење АЕП за два прописа годишње, израду Приручника за АЕП и промовисање АЕП на локалном нивоу[5]. У Стратегији се даље наводи да, иако су те активности унапредиле развој и координацију политика у Републици Србији, и даље постоје многи недостаци. Неки од преосталих проблема у области регулаторне реформе су недостатак методологија за израду АЕП; недоследност спровођења *ex-post* АЕП; непостојање обавезе израде АЕП за подзаконске акте; недостатак систематског приступа поједностављењу законодавства; лоше управљање процесима учешћа заинтересованих страна; недовољни људски и институционални капацитети за спровођење АЕП; мали број обука у области АЕП због недостатка ресурса, и недовољна ефикасност у професионалном усавршавању државних службеника. У Стратегији се даље наглашава да је већина закона (79%) била донета по убрзаном поступку и да систем планирања јавних политика није довољно транспарентан. Поред тога, остала су нерешена питања у вези са класификацијом (типологијом и хијерархијом) докумената јавних политика, дефинисањем сектора и непостојањем методологије за суштинске и процедуралне стандарде у управљању документима јавне политике. Управљање јавним политикама није било интегрисано у управљање буџетом или у процес приступања ЕУ, а није била обезбеђена ни међусобна усклађеност докумената јавне политике (укључујући и усклађеност докумената на локалном и националном нивоу). Доступност информација о постојећем стању је неадекватна, а систем за праћење спровођења и евалуације утицаја докумената јавних политика је незадовољавајући. У то време, јавне политике су обично припремане и спровођене без узимања у обзир анализа које изводе независни истраживачки центри и друге приватне организације и организације цивилног друштва, и није постојала обавеза да се плански документи учине јавно достпним[6].

Анализа ситуације изгледа адекватно припремљена, а њени налази се слажу са налазима из СИГМА Извештаја о мерењу почетних вредности принципа јавне управе из 2015. године о усаглашености Србије са принципима јавне управе, у којем су идентификовани недостаци у:

- капацитетима за спровођење и квалитетима резулта које постиже Влада у вези са планирањем јавних политика из средњорочне стратешке перспективе;
- обрачуну трошкова јавних политика и преиспитивању предлога са аспекта њихове финансијске изводљивости;
- усклађивању и свеобухватности праћења јавних политика и планова у циљу провере нивоа достизања циљева;
- адекватној примени алата за креирање јавних политика заснованих на подацима и чињеницама
- свеобухватном учешћу јавности у креирању јавних
- ефективном решавању међуресорних спорова[7].

[5] Ibid., стр. 10-11.
[6] Ibid, стр. 15.
[7] OECD (2015), Baseline Measurement Report: Serbia, OECD Publishing, Paris, http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-2015-Serbia.pdf, стр. 16.

Међутим, анализа ситуације је непотпуна. Бави се - и документује на задовољавајући начин - (само) потребама за побољшањем система управљања јавним политикама, законодавног поступка и ангажовања заинтересованих страна, али не садржи (никакве) информације о трећем посебном циљу (ПЦ), то јест, рационализацији административних поступака и успостављању система за стално праћење административних трошкова које сносе привреда и грађани.[8] Како би било могуће разумети проблем и схватити зашто су мере и активности укључене у ПЦ3 биле потребне и важне, треба се окренути другим извештајима и документима, као што је поменути СИГМА Извештај о мерењу почетних вредности принципа јавне управе из 2015 године или недавно усвојени Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР" за период 2019-2021. године (Програм за е-ПАПИР)[9]. Уводна анализа у Програму за е-ПАПИР, на пример, објашњава да је административно оптерећење привредних субјеката у Републици Србији тренутно велико и да негативно утиче на пословно окружење и конкурентност националне привреде. Најчешћи проблеми са којима се суочавају предузећа су неуређени и неефикасни административни поступци и недовољним информацијама о њима – у многим ситуацијама, законодавство предвиђа испуњеност услова и обавезујуће процедуре, али не одређује документацију коју треба доставити (нити тачно како треба доказати да је испуњен неки услов), па чак ни који је орган надлежан за одлучивање. Органи често не поштују обавезе да прибаве податке по службеној дужности, и уместо тога преносе административно оптерећење на подносиоца захтева. Они често захтевају оригинале докумената, чак и ако то није неопходно, и не прихватају изводе из банке као доказ о плаћању. Често не постоји могућност да се документа доставе електронским путем[10].

Ипак, Стратегија као документ није конзистентна. У недостатку јасно формулисаног општег циља на ком се заснива и у недостатку свеобухватног описа постојећег стања, трећи стратешки стуб, који се тиче поједностављивања административних поступака, нема потребну аналитичку и концептуалну основу.

Осим тога, нису сви посебни циљеви исправно формулисани. Како би могли да испуне своју функцију стратешког правца, посебни циљеви пре свега морају да буду конкретни (специфични) и мерљиви. Те критеријуме једино испуњава ПЦ 3: поједностављење административних процедура и успостављање система за континуирано мерење и праћење административних трошкова привреде и грађана. Остала три ПЦ, то јест,

[8] Уводна анализа само укратко информише читаоца да је смањење бирократије било у фокусу Стратегије за период 2008-2011. У поглављу се не говори о разлозима за извођење предстојеће стратегије. Ова тема је по први пут уведена у трећем поглављу, са описима најважнијих мера за сваки посебан циљ, али су ти описи кратки и непотпуни, са само неколико реченица: „Главни циљ ове реформе је побољшање приступачности информација о правима и дужностима привредних субјеката и појединаца као и систематско смањење административног оптерећења које је наметнуто јавности и предузећима. (…) Постојећи систем јавне управе нема интегрисану базу података административних (поступака). Из овог разлога, грађани често не знају коме да се обрате и како да дођу до информација о поступцима и накнадама за услуге које пружају органи власти. Због овог често долази до неоправданих додатних трошкова у времену и новцу, које сносе потенцијални корисници јавних услуга." Стратегија, стр. 32-33.

[9] Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР" за период 2019-2021. године, који је Влада усвојила 19. јула 2019. године http://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2019/07/Program-ePAPIR_final_.docx.

[10] Ibid., стр. 4-5 и 8.

унапређење система управљања јавним политикама (ПЦ1), унапређењезаконодавног процеса и квалитета прописа (ПЦ2) унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама, доношењу прописа и унапређењу квалитета административних процедура (ПЦ4) су исувише широко и нејасно дефинисани да би били посебни циљеви, пошто не прецизирају довољно оно што треба да се учини и због тога их је веома тешко измерити. Како би разумели шта је конкретна сврха ПЦ1, ПЦ 2 и ПЦ4, неопходно је погледати опис[11] најважнијих мера, из којег се може закључити да су главни циљеви били 1) успостављање свеобухватног регулаторног оквира и 2) обезбеђивање стручног капацитета државне управе за квалитетно спровођење тог оквира. Међутим, такво тумачење не решава у потпуности проблем нејасно дефинисаних посебних циљева, пошто се увођење свеобухватног регулаторног оквира и изградња капацитета помињу само као најважније мере које треба у оквиру тих циљева спровести..

Међутим, упркос недостацима ситуационе анализе и формулације посебних циљева, може се закључити – помоћу информација из разговора и неких додатних извештаја и докумената – да су стратешки циљеви били довољно доследни и да су адекватно адресирали проблеме који су постојали у време усвајања Стратегије.

Са друге стране, постојећи стратешки оквир изгледа мање убедљиво када се процењује из перспективе циљних вредности које су дефинисане за ОЦ и ПЦ. Што се тиче ОЦ на пример, у Стратегији се не планира да се за четири године спровођења постигне више него што је постигнуто у (једној јединој!) години (2014) пре усвајања Стратегије, када није постојала стратегија и стога нису предузимане никакве мере. Стратегија је предвиђала поправљање ранга Србије у Индексу управљањаСветске банке (WGI) у области делотворности власти наа 2,9 до 2020. године, то јест за 0,2 поена, пошто је вредност 2014. године већ била 2,7 (и порасла са 2,4, колико је износила 2013. године). Сличан закључак јавља се у вези са ПЦ 1, пошто он користи исти показатељ (WGI). Једина разлика је у томе што се ОЦ односи на постизање апсолутне вредности, док се, у случају ПЦ1, циљеви односе на ранг земље на листи Светске банке. Посматрајући ово у перспективи, ако би се постигао овај циљ, Србија би и даље била испод просечне вредности за нове земље чланице ЕУ и остала би у групи земаља Западног Балкана и Средње Азије[12]. Једнако скромни су били циљеви постављени за законодавни процес (ПЦ2) унапређење улоге грађана и привреде у систему управљања јавним политикама и доношења прописа и унапређењу квалитета административних процедура (ПЦ4). Што се тиче ПЦ 2, Стратегија предвиђа побољшање ранга Србије на листи квалитета регулаторног оквира за 2,9 процентна поена (пп). У поређењу са тим, Србија је побољшала свој ранг за 24 пп у периоду 2005 - 2011. и за 7,45 пп у периоду 2008-2011. године, када је прва, много мање амбициозна стратегија била на снази. Што се тиче ПЦ4, „амбициозност“ његове циљне вредности најбоље илуструје чињеница да је већ постигнута почетком 2016. године[13], без икакве стратегије (а с обзиром на предвиђену промену – Србија се померила са 3,6 на 3,8 на Глобалном индексу конкурентности:

[11] Стратегија, стр. 28-35.

[12] упор. https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports.

[13] Влада, међутим, још увек није свесна напретка у време усвајања стратегије, пошто ранг листа још увек није објављена. Она ипак показује колико је овај циљ скроман. Упор. World Economic Forum (2016), The Global Competitiveness Report 2016-2017, http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf, стр. 315.

Транспарентност владиног креирања политике – то би и значило да је Србија и даље испод нивоа на ком је била 2007-2011, када је вредност осцилирала између 3,85 и 3,96). Иако је циљна вредност заПЦ3 амбициознија (Стратегија треба да доприноси смањењу регулаторног и парафискалног оптерећења за 26% у року од две године), релевантне циљане вредности Стратегије су неамбициозне и, што је важније, не одговарају амбициозности декларисаних циљева, пошто предвиђају само инкрементaлне промене. Могућа су два објашњења за ту недоследност. Проблем може да буде у томе што су постављене циљне вредности биле сувише скромне, то јест, требало је од почетка да буду више, како би на прави начин одражавале значај предвиђеног напретка. Са друге стране, недостатак може да буде у избору показатеља, који можда нису одговарајући и не одражавају напредак адекватно

Као што је већ поменуто, за ОЦ, ПЦ1 и ПЦ2, WGI и његови подиндекси су коришћени као показатељи. WGI су добро познати композитни индекси, засновани на перцепцији јавности о раду Владе. Ови подаци су настали агрегирањем великог броја података, пошто су прикупљени из великог броја анкета и стручних мишљења, укључујући стотине показатеља узетих из више од 30 извора. Због такве сложене, компликоване методологије је скоро немогуће предвидети како ће одређено конкретно побољшање оквира креирања политике утицати на вредност показатеља. Чак и њихови аутори су стога обесхрабривали коришћење WGI за анализу трендова током дужег периода за појединачне земље[14]. Није јасно како су циљеви постављени у случају Стратегије, нпр. зашто је предвиђено да ће увођење новог законодавног оквира повећати ранг за 2,9 пп а не, на пример, за 3,1 пп, или зашто је циљна вредност била „пожељна“, пошто није добијено никакво објашњење за овај приступ из стратешких докумената или разговора. Оно што изгледа као једино могуће објашњење је да су циљеви постављени арбитрарно, без јаког или јасног логичног разлога. Слично се може рећи за показатељ за ПЦ4 када се „Глобални индекс конкурентности: Транспарентност владиног креирања политике“ користи као показатељ. Иако је методологија много мање сложена, и даље је заснована на анкетама, одражавајући перцепцију транспарентности међу пословним лидерима (2017. године је, на пример, било 98 испитаника из Србије[15]). Зато је веома тешко предвидети како би одређено побољшање утицало на вредност показатеља, али и разумети како је предвиђена вредност првобитно утврђена. Што се тиче ПЦ3, коришћени показатељ (Регулаторни индекс Србије) је израдила локална НВО (Национална алијанса за локални економски развој), али његова валидност и кредибилитет нису били тестирани. Он није ни систематски објављиван, пошто су последњи подаци из 2017. године. Стога не може да функционише као одговарајући стратешки показатељ. Сходно томе, проблем није у томе што су циљне вредности првобитно постављене превише ниско, већ је проблем у самим показатељима. Одабрани показатељи за ПЦ су просто превише нејасни и неухватљиви да би одражавали предвиђене практичне промене.

Укратко: на основу анализе ситуације која је представљена у Стратегији и уз помоћ неких других анализа и докумената, може се закључити да су се стратешки циљеви (општи циљ

[14] Упор. нпр. Per Botolf Maurseth, Governance indicators: Водич, https://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Maurseth.pdf.

[15] Упор. http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/appendix-c-the-executive-opinion-survey-the-voice-of-the-business-community/.

и посебни циљеви)били адекватно дефинисани да адресирају проблемиме који су постојали у време усвајања стратегије. Међутим, као документ, Стратегија ипак има недостатке у неколико погледа:

(1) ОЦ не обухвата све посебне циљеве (само ПЦ1, ПЦ2 и ПЦ4, али не и у ПЦ3);
(2) Анализа ситуације се не бави свим ПЦ / стратешким стубовима, пошто нису обезбеђене потребне информације за ПЦ3:
(3) Посебни циљеви (осим ПЦ3) су формулисани сувише нејасно / нису довољно СМАРТ да би обезбедили стратешке смернице;
(4) Показатељи на нивоу посебних циљева нису адекватни.

Операционализација: Мере и активности

Акциони планови предвиђају велики број мера и активности за постизање постављених циљева. Било је 30 мера и 75[16] активности планираних у АП 2016-2017. за прве две године спровођења и 16 мера и 68 активности за период од октобра 2018. до децембра 2020. у АП 2018-2020.

У првом акционом плану је било 10 мера у вези са управљањем јавним политикама, 8 у вези са законодавним процесом, 7 за смањење бирократије и 5 за укључивање заинтересованих страна у консултативни процес. Начелно, њима се свеобухватно операционализују посебни циљеви. На пример, за стуб управљања јавним политикама (ПЦ1), план предвиђа успостављање правног оквира за управљање јавним политикама, изградњу капацитета органа јавне управе и (засебно) локалних самоуправа (ЛС) за управљање јавним политикама у складу са новим правним оквиром, успостављање сарадње између локалних самоуправа у изради докумената јавне политике, успостављање једног правног оквира за средњорочно планирање, обука органа државне управе и (опет засебно) локалних самоуправа за припремање средњорочних планова у складу са јединственим правним оквиром за средњорочно планирање, организационе промене у структури органа државне управе за извођење аналитичких задатака израде докумената јавних политика и средњорочног планирања, успостављање Јединственог информационог система за планирање, праћење спровођења, координацију јавних политика и извештавање и обука органа државне управе о томе како да га користе[17]. Сличан приступ се примењује на остала три ПЦ. За сваки ПЦ постоје мере за: 1) побољшање регулаторног оквира (ново законодавство), 2) развој нових (електронских) алата и организационих структура и 3) изградња капацитета државних службеника. Све у свему, оперативни приступ је прилично свеобухватан и промишљен. Међутим, стуб ангажовања заинтересованих страна (ПЦ4) је мање убедљиво операционализован. Фокус је пре свега на регулаторним променама, и то је такође једини стуб који не укључује обуку и пилотирање државних службеника, мада нигде није објашњено зашто би потребе за изградњом капацитета биле мање у овој

[16] Међутим, треба нагласити да се неке активности преклапају, то јест, у пракси се спроводе једном акцијом. На пример, има више од 10 активности у АП 2016-2017. које су у вези са новим прописом о управљањууправљање јавним политикама, законодавству и ангажовању заинтересованих страна, које су операционализоване кроз само две конкретне „акције“, то јест, усвајање Закона о планском систему (ЗПС) и методологије за његово спровођење.
[17] АП 2016-2017, стр. 1-10.

области. За неке мере се чак чини да су укључене само да стуб не би изгледао занемарено. На пример, постоји мера (4.5) која се тиче промотивних активности за јачање интереса јавности за консултативни процес, али предвиђен је само један (!) округли сто са организацијама цивилног друштва и публикација промотивних текстова на интернет страницама министарстава, које једва могу заједно да постигну било који резултат, па се стога поставља питање зашто то уопште планирати.

У тексту Стратегије недостаје разматрање опција. Како ствари стоје, он укључује само разматрање алтернатива о обиму стратегије (да ли укључити стуб управљања јавним политикама или не и да ли је уопште потребна стратегија), али не и о кључним мерама, иако су таква разматрања у начелу једнако важна. Разматрање опција не би само учинило стратешки оквир концептуално снажнијим,већ би и неинформисаном читаоцу такође помогло да боље разуме зашто се, на пример, напредак у области управљања јавним политикама и доношења прописа не може постићи једноставним побољшањем постојеће регулативе и увођењем додатних методологија и смерница (паралелно са интензивнијом изградњом капацитета и снажнијом контролом квалитета), већ је за то био потребан нови закон. Или, што се тиче новог регистра административних поступака, питање зашто (техничка и садржајна) надоградња већ постојећег портала еУправе није одржива опција је могло бити одговорено.

Иако постоје примери који одступају. појединачне мере су начелно добро операционализоване, приступ активностима је холистички (то јест, начелно, укључене су све активности које су потребне за обухватање различитих аспеката појединачних мера)[18], и већина активности следи логичан редослед. На пример, у оквиру мере за изградњу капацитета локалне самоуправе за управљање јавним политикама (мера 1.3), први акциони план (АП) је предвидео израду приручника, након чега следи организовање 50 обука и пилотирање 24 локална развојна плана. Исти приступ је начелно примењен на све мере изградње капацитета: припремање приручника, после чега следи обука и пилотирање. Оперативни приступ мерама које се тичу организационих промена је исто тако логичан. На пример, мера „Јачање организационе структуре министарстава за обављање истраживачких и аналитичких активности у припремању докумената јавне политике и средњорочних планова“ (мера 1.8) предвиђа три активности по следећем редоследу: за други квартал 2016. године, измена Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе; за четврти квартал 2016. године, измене правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места у ОДУ; а за други квартал 2017. године, анализа оспособљености ОДУ за обављање студијско-аналитичких послова израде докумената јавних политика и средњорочног планирања.
На нивоу очекиваних резултата, постојећи оквир је, међутим, мање кохерентан (бар кад су у питању мере за управљање јавним политикама, законодавни поступак и ангажовање заинтересованих страна). Предвиђени резултати не одговарају амбициозности постављених циљева. На пример:

[18] Међутим, као што је доле наведено, и даље је дискутабилно до које мере планирани аутпути обезбеђују напредак који би начелно требало постићи овим мерама да би се постављени циљеви испунили.

- годину и по дана после њиховог усвајања, очекује се само 30% усклађености са новим уредбама о управљању системом јавних политикама и средњорочном планирању (као и у случају новоуведеног теста за мала и средња предузећа);
- очекује се да усклађеност са захтевима у вези са АЕП порасте само за 12 пп (са 53% на 65%);
- годину дана пошто буду званично успостављени на нивоу министарстава, предвиђа се да ће „аналитичке јединице“, за које се очекује да знатно побољшају квалитет АЕП и израде докумената јавне политике уопште, постојати само у половини министарстава;
- очекује се да проценат испуњавања захтева за спровођење јавних расправа порасте са 50% на (само) 65% (иако критеријум није квалитет јавне расправе, већ само број спроведених јавних расправа);
- очекује се да годишње само 250 државних службеника прође обуку о управљању системом јавних политикама и средњорочном планирању (том брзином би требало 10 година да се обезбеди одговарајућапримена Закона о планском систему Републике Србије (ЗПС), пошто се процењује да је за то потребно бар 2.500 обучених професионалаца[19]).

Мада су очекивани резултати стуба административног оптерећења постављени амбициозније (нпр. смањење удела административних трошкова у БДП за 0,4 пп, са 3,6% на 3,2%), општи утисак је да је примарни фокус Стратегије на успостављању правног оквира и процедура (нови пропис и алати) а не на самом садржају, и да су и сами аутори барем делимично скептични по питању адекватности предвиђених мера и активности.

Скоро сви горе наведени закључци о првом АП се односе и на други АП. Велики број мера је начелно добро операционализован кроз активности (стуб ангажовања заинтересованих страна је поново најслабији у смислу операционализације), али циљани резултати, мада нешто амбициознији, остају релативно скромни. На пример, очекивана усклађеност са новим уредбама о управљању јавним политикама и средњорочном планирању је порасла са 30% на само 50%, мада је временски оквир за постизање те усклађености годину дана дужи (2018-2020) него за први АП (2016-2017), проценат за јавне расправе је и даље 65%, а и очекивани проценат усклађености са МСП тестом за је такође исти (30%).

Међутим, такво неслагање између амбициозности ПЦ и кореспондентних мера не мора да доведе до закључка да би требало увећати амбициозност мера. С обзиром на налазе који су представљени у наставку, који показују да су планови активности били сувише захтевни за предвиђени рок и с обзиром на доступне капацитете, било би реалније прво прилагодити амбициозност ПЦ да би било јасно (односно јасније) да систем још увек неће бити потпуно функционалан кад се заврши спровођење Стратегије.

РЕАЛИСТИЧНОСТ АКЦИОНОГ(ИХ) ПЛАНА(ОВА)

[19] Jelena Nešić, Ivan Brkić, Jelena Spasic (2019), *Report on training needs analysis of civil servants on public policy management* (TNA Report), GOPA consultants, Bad Homburg, http://public-administration-reform.euzatebe.rs/en/downloads/54, стр 11.

Концептуално, планови су реалистични уколико њихов рок важења омогућава спровођење активности, а те активности су сразмерне доступним финансијским и људским ресурсима. У датим роковима, спровођење активности планираних за 2016. годину није било изводљиво. Главни разлог за ово је што је већина мера и активности из првог АП, који је покривао период 2016-2017. године, била у вези са усвајањем ЗПС. Акциони план је (нереално) предвидео само два месеца за његово усвајања (Стратегија је усвојена у јануару 2016, године, а усвајање ЗПС је планирано за први квартал 2016. године). Консензус међу испитаницима (из РСЈП и спољним) је да је требало реално планирати бар годину дана да се ово постигне, с обзиром на потребне процедуре и (нарочито) сложеност тог питања. Због нереалног рока који је одређен за усвајање ЗПС (и повезаних кључних прописа[20], за чије усвајање је био утврђен рок од три месеца после усвајања ЗПС, док је за усвајање заправо траебало скоро годину дана), рок за све активности које зависе од тог усвајања је стога такође био нереалан, па су те активности почеле са знатним закашњењима. У АП, на пример, није узето у обзир да су за пуну примену ЗПС вероватно били потребни дужи прелазни периоди за нове систематске обавезе које су наметнуте локалним самоуправама. Стога је мало вероватно да ће планови за локални ниво бити спровођени у датим роковима, таман и да је ЗПС усвојен на време. Стога нема сумње да планови нису били реални у смислу рокова. Према интервјуима са члановима првобитног тима за развој Стратегије, ово је такође последица и чињенице да постављени рокови схватани као индикативни, а не као обавезе које се морају испунити, као и да би ОДУ требало да алоцирају средства за њихово испуњење.

Са друге стране, финансијске и кадровске капацитете је теже проценити. Поступак евалуације није могао да се директно бави питањем да ли су ти капацитети били адекватни за обим планираних задатака. Разлози што није било могуће директно евалуирати адекватност финансијских и људских ресурса је то што су информације о потребним финансијским средствима и о радној снази недостајале у АП. Испитаници су такође известили да, током израде Стратегије је рађена процена колико би радне снаге било потребно за спровођење Стратегије, међутим та процена није била једнако детаљна, односно потребе за људским капацитетима нису биле установљене на нивоу појединачних активности. За потребе наше анализе, потребе за радном снагом нису могле бити довољно добро реконструисане процене, пошто није било оперативних планова ни извештаја на располагању за спровођење Стратегије (институционалних, секторских или појединачних) који би показивали колико радне снаге и времена је заиста алоцирано за те активности које су обављане. О стварним потребама се није могло судити ни кроз анализу степена спровођења[21]. Пошто је кључни разлог за закашњења то што је време потребно за кључне активности (посебно за ЗПС) озбиљно потцењено, не може се једноставно закључити на основу ниских стопа имплементације да су кадровски генерално били сувише мали.

Ипак, постоје бар два разлога који упућују на закључак да су планови били сувише амбициозни у погледу људскух капацитета. Пре свега, било је знатних закашњења у спровођењу Стратегије, не само по питању активности које су директно повезане са

[20] Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика.
[21] В. Поглавље 2.

(закаснелим) ЗПС. У августу 2018. године, реализација активности у три стуба која веома зависе од усвајања ЗПС (то јест, стубова управљања системом јавних политика, законодавног поступка и ангажовања заинтересованих страна) је била за 50% нижа од реализације активности у вези са административним поступцима. Међутим, чак је и реализација тих мера (углавном невезано за ЗПС) била само 50% од оног што је требало да буде већ постигнуто до краја 2017. године[22]. На пример, успостављање регистра административних поступака је планирано за крај 2017. године, Иако је упоредна анализа упућицала да је другим земљама за то требало много више времена и ресурса у односу на оне са којима је Србија у том моменту располагала. Као пример се истиче Португал који је овакву реформу спровео у најкрачем року а за шта је требало пет година. Није јасно зашто је рок скраћен на две године.

Друго, иако потреба за радном снагом није систематски процењена, према информацијама које су прикупљене из разговора, тим за израду Стратегије је проценио да је Стратегија одржива са становишта кадровских капацитета на основу две претпоставке: 1) да ће цео тим РСЈП учестовати у процесу спровођења (то јест, три Сектора, не само два која су на крају била укључена), и 2) да ће, осим за текуће послове, сви преостали капацитети РСЈП бити ангажовани на спровођењу Стратегије. Међутим, како је РСЈП учествовао у разним пројектима који су финансирани из спољних извора (који су изискивали сопствену радну снагу, невезану за Стратегију) како би обезбедио средства за своје активности, ове две претпоставке не изгледају сасвим реално. Због потреба за додатним пројектима, било је реално мање доступних људских капацитета него што је на почетку очекивано.

Али, без обзира на то да ли је поменуто мишљење о (не)довољним капацитетима радне снаге у потпуности тачно или не, с обзиром на ову анализу, много је важније закључити да акциони план није био осмишљен на основу систематске и прецизне процене расположивих капацитета за спровођење. Исто важи за финансијско планирање. Као што је горе већ поменуто, није био обављен обрачун трошкова акционих планова (ни укупног трошка, ни по питању додатних трошкова). Јединеинформације су се тицале извора средстава (наиме, буџета Владе или међународних пројеката). Разговорима је потврђено да у време усвајања Стратегије није постојао систематски финансијски план. Указали су и на то да је планирање финансијских средстава намерно одложено за период после усвајања Стратегије, када је требало да почну преговори са потенцијалним донаторима. У прилог тврдњи да финансијско планирање није било спроведено систематски, говори и чињеница да је у току имплементације буџети нису увек били одговарајући и да средства нису трошена на време. На пример, очекивало се да калкулатор административних трошкова буде реализован већ у трећем кварталу 2016. године, иако је реализација ове активности у знатној мери зависила од методолошке подршке спољних експерата. Њихово ангажовање је требало да финансирају донатори, али преговори са њима нису чак били ни почели у јануару 2016. године, па је било нереално да посао буде завршен до јесени 2016. године[23]. Слично томе, увођење МСП теста и обуке државних службеника за његово коришћење је каснило три године,

[22] ГИЗ (2018), Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије регулаторне реформе и побољшање Система управљања јавним политикама 2016-2020. за период од првог квартала 2018. године до трећег квартала 2018. године (Извештај о АП), Београд, стр. 14.

[23] О донаторској подршци за пројекат је на крају постигнут договор тек у јесен 2017. године.

делимично због кашњења ИПА пројекта у оквиру кога је планирана експертска подршка[24]. Први АП се, осим тога, превише оптимистично ослањао на буџетска средства. Овај фактор је, на пример, спречио реализацију активности у вези са успостављањем „Форума стручњака за АЕП“ и анализом капацитета органа државне управе за обављање АЕП[25].

Испитаници су такође једногласно потврдили да је план био превише захтеван и у смислу постојећих професионалних капацитета за реализацију. Како је објашњено, иако није било довољно доступних професионалних капацитета бар у почетку, активности су планиране као да су потребни професионални капацитети за успешан почетак спровођења били већ на располагању.

Слични закључци о погрешној процени потребних капацитета за спровођење Стратегије су били наведени у Извештају о спровођењу акционих планова за период од првог квартала 2016. године до трећег квартала 2018. године (Извештај о АП[26]), који је био припремљен од стране РСЈП 2018. године. У закључним напоменама, у извештају се наглашава да је „главни недостатак у претходном планском периоду био у нереално процењеним капацитетима за спровођење толиког броја реформи , као и капацитетима за прилагођавање на толико реформских промена за тако кратко време. (…) У процесу планирања АП за спровођење Стратегије [то јест, Стратегије], одређени рокови су били постављени сувише амбициозно, што је довело до закашњења у реализацији активности и постизању резултата“[27] Закључци Извештаја о спровођењу Стратегије и АП су били да нови акциони план треба да буде много реалистичнији „...у складу са идентификованим пропустима у планирању и спровођењу, као и проблемима који нису били предвиђени на време, па стога нису биле ни мере за њихово превазилажење, Акциони план за период од последњег квартала 2018. године до краја 2020. године ће бити припремљен на реалистичнији начин и са тачно процењеним ризицима и начинима за њихово превазилажење.“ [28] Упркос добрим намерама, неколико чињеница показује да је други АП имао исте кључне недостатке као и први АП; за (неусвојени) АП није био извршен обрачун трошкова нити је израђен план потребних људских ресурса и, као што то показују закашњења у спровођењу,[29] АП није био реалан ни у погледу планирања рокова.

Укратко, Стратегија има неколико методолошких недостатака, пошто је анализа ситуације непотпуна, нису сви ПЦ (довољно) конкретни и мерљиви, а показатељи за ПЦ нису одговарајући. Ипак, ОЦ и ПЦ су начелно исправно и довољно амбициозно дефинисани и на прави начин се баве проблемима који су постојали у време усвајања Стратегије. ПЦ су (са делимичним изузетком ПЦ4 о ангажовању заинтересованих страна) начелно свеобухватно и убедљиво операционализовани на нивоу мера и активности, али истовремено им противречe релативно скромни предвиђени резултати. Са друге стране, процес планирања није укључивао систематску и солидну

[24] Извештај о АП, стр. 12.
[25] Ibid, стр. 13.
[26] Пун назив је Извештај о имплементацији Акционог плана за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од првог квартала 2016. до трећег квартала 2018. године.
[27] Ibid, стр. 23.
[28] Ibid.
[29] В. Поглавље 2.

процену доступних капацитета за спровођење. Као последица тога, акциони планови су били углавном нереални.

МЕТОДОЛОШКЕ НЕДОСЛЕДНОСТИ СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНАТА

Пошто је циљ анализе да представи шта је научено из досадашњег искуства за потребе припреме будућег Програма, овај део указује на (додатне) методолошке недоследности у планским документима.

1. Недоследност у дефинисању мера

У планским документима, повезане активности се негде дефинишу као мере а понекад (само) као активности. На пример, у АП за 2016-2017, увођење МСП теста у АЕП (мера 2.6) и изградња капацитета за спровођења МСП теста (мера 2.7) су појединачно дефинисани као (засебне) мере. Али, изградња капацитета за коришћење калкулатора административних трошкова у АП за 2018-2020. није дефинисана као засебна мера, већ само као активност (активност 3.2.3) у оквиру мере „успостављање механизма за мерење административних трошкова привреде - калкулатор административних трошкова“ (мера 3.2). Другим речима, у неким случајевима су „активности“ у вези са садржајем груписане заједно као једна мера, а негде су засебне мере.

2. Недоследност у утврђивању показатеља

- Показатељи резултата и показатељи реализације

На нивоу активности, доследно и методолошки исправно се дефинишу индикатори на нивоу реализације. Међутим, на нивоу мера постоји недоследност у одређивању индикатора јер неке мере имају показатеље на нивоу реализације, док друге имају показатеље на нивоу резултат. На пример, за меру 1.1 у АП 2016-2017. – Успостављање правног оквира за управљање јавним политикама, који обезбеђује припрему докумената јавних политика усклађених са усвојеним стандардима – користи се показатељ резултата (проценат докумената јавне политике који су усклађени са новим правним оквиром), али за следећу меру (1.2, Едукација органа државне управе за управљање јавним политикама у складу са јединственим правним оквиром за управљање јавним политикама) се користи најједноставнији показатељ реализације:, број обучених државних службеника.

- Мерење напретка

Неки показатељи су утврђени тако да би могао да се стекне позитиван утисак о напретку, иако није постојао реално велики напредак.. На пример, за меру 2.1 из АП 2016-2017 „Проширење обавезе спровођења анализе ефеката на подзаконска акта“, показатељ је утврђен као „удео усвојених подзаконских аката који су поднети Републичком секретаријату за јавне политике на мишљење у укупном броју усвојених подзаконских аката. Овако утврђен показатељ не мери квалитет анализе ефеката, већ узима у обзир све предлоге подзаконских аката који имаАЕП, без обзира на квалитет саме анализе. Тако би напредак био описан као позитиван чак и у случајевима када АЕП у реалности

није била исправно спроведена[30]. Осим тога, за мере изградње капацитета, „број обучених државних службеника“ се обично користи као показатељ. Пошто апсолутне вредности не говоре много о стварном резултату у смислу постигнутог напретка, имало би више смисла као показатељ користити, на пример, проценат обучених државних службеника у укупном броју државних службеника који учествују у процесу креирања докумената јавне политике. У супротном, ако је, на пример, 50 особа обучено о МСП тесту, како можемо да знамо да ли је било икаквог стварног (планираног) напретка или не? Ако има, нпр. 10.000 државних службеника које треба обучити, тих 50 не представљају велики напредак. Али, ако укупно има само 60, резултат је несумњиво значајан.

- Јасноћа показатеља

Што се тиче садржаја, неки показатељи нису јасно формулисани. На пример, за меру 1.9 у АП 2016-2017 – Успостављање јединственог информационог система (ЈИС) за планирање и извештавање – показатељ је утврђен као „удео унетих планских докумената у систем у односу на укупан број планских докумената“ (и 15% циљне вредности). Није сасвим јасно да ли је „укупан број планских докумената“ у односу на све постојеће планске документе или само на оне који су недавно усвојени.

ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ КВАЛИТЕТА СТРАТЕШКИХ ДОКУМЕНТАТА

Препорука 1: Одлука да ли ће административно поједностављивање бити део будућег програма регулаторне реформе.

Будућим програмом треба утврдити да ли и развој система управљања јавним политикама и поједностављење административних поступака треба и даље да буду део истог програма. У прошлости, оба стуба су била уграђена у програме регулаторне реформе. Овакав приступ даје могућност да ex-ante контрола административног оптерећења које се намеће новим прописима пре њиховог увођења и ex-post процена административног оптерећења наметнута постојећим прописима буду обједињене у оквиру истог документа јавне политике. Наставак примене овог дуалног приступа омогућио би да се ова два важна подручја за иновације задрже под истим институционлним кровом.

Са друге стране, иако смањење бирократије може легитимно да буде део програма регулаторне реформе, прошле активности су већ отишле даље од типичних иницијатива за смањење бирократије и већ се фокусирају на побољшање квалитета јавних услуга за привреду и грађане. Укључивање оба ова циља у нови програм може тако да доведе до тога да програм има две релативно неподударне стратешке области. Осим тога, у пракси, у случају вишеструких и релативно неповезаних циљева, ризик да се за један циљ троши несразмерно више ресурса на уштрб другог циља је већи него када се планирани циљеви веома подударају.

[30] Из РСЈП су објаснили да су изабрали такав показатељ пошто су имали реална очекивања и нису очекивали да АЕП подзаконских аката одмах буду квалитетни. Било је важније што се бар почело са припремањем АЕП подзаконских аката, мада они можда у почетку нису били задовољавајућег квалитета. У том погледу, показатељ може да буде исправно изабран, али би АП онда требало да одмах на почетку објасни да је уведен приступ корак по корак, пошто то није било јасно из формулације мере.

У овом посебном случају, ризик би био посебно висок, пошто чак и „основни“ процеси поједностављивања административних поступака обично троше енергију науштрб реформе унапређења система управљања јавним политикама иако, на дужи рок, унапређења тог система могу донети већу економску и друштвену корист. Постизање одговарајуће равнотеже између прилично напредног програма поједностављивања административних поступака и других аспеката побољшања регулаторног квалитета ће на дужи рок представљати веома значајан изазов и захтеваће оштро повећање капацитета управљања. С обзиром на то да наредна СРЈУ предвиђа посебан стуб пружања услуга, требало би размотрити да ли будући напори за унапређење поједностављивања административних поступака могу да имају јачи ефекат уколико би били под тим стубом. Уколико би била одабрана ова опција, то, никако не би требало да доведе до престанка великог и успешног учешћа (и, у неколико аспеката, водеће улоге) РСЈП у поједностављивању административних поступака.

Препорука 2: Логика интервенције треба да се свеобухватно и доследно бави идентификованим приоритетима и олакша постизање утврђених циљева.

Логика интервенције предстојећег програма треба да укључује само мере и активности које директно доприносе постизању циљева и оне које имају највећи утицај на те циљеве. У ову сврху, АЕП треба не само да разматра алтернативе по питању ПЦ, већ и да анализира алтернативе за (кључне) мере. Рок треба да буде реалан, а структура мера и активности логична. Документ треба да садржи и свеобухватну и ажурнуситуациону анализу , која ће за резултат имати обухватање кључних проблема којима треба да се баве сви дефинисани ПЦ. Логика интервенције треба да буде у потпуности усклађена и повезана са логиком интервенције осталих релевантних докумената јавних политика, нарочито са новом Стратегијом РЈУ која је тренутно у изради.

Препорука 3: Обезбедити правилан обрачун трошкова и обезбедити финансијска средства за спровођење кључних мера на време.

За активности за спровођење мера треба извршити правилан обрачун трошкова и обезбедити финансијска средства на време. Ако ће се спровођење појединачних мера програма ослањати на донаторску подршку, о њима би (идеално) требало преговарати пре или током усвајања документа. Све евентуалне финансијске гепове треба транспарентно представити доносиоцима одлука. Програм треба да садржи одговарајуће одредбе о ефективној координацији донаторских средстава.

Препорука 4: Планирање у складу са доступним кадровским капацитетима.

Треба да се обави детаљна анализа људских ресурса који су потребни за спровођење програма и у којој мери ће програм повећати тренутни обим посла органа државне управе (ОДУ). Свака мера и активност треба да буде део програма само ако су потребни људски ресурси за њихово спровођење идентификовани и обезбеђени, или ако постоји велика вероватноћа да ће бити обезбеђени на време.

Препорука 5: Израда плана управљања ризицима у коме се идентификују високи ризици спровођења и дефинишу акције за ублажавање ризика које треба предузети у случају да се материјализују ти ризици.

Предстојећи програм треба да укључује план управљања ризицима који предвиђа шта треба учинити ако неке од кључних мера закасне или не допринесу ефективно жељеним исходима. У плану управљања ризицима треба да буду идентификовани високи ризици (средња или велика вероватноћа повезана са значајним неповољним последицама) у унутрашњем или спољном окружењу. Овај план треба да буде редовно ревидиран и ажуриран.

Препорука 6: Нови програм треба да буде методолошки доследан.

Сви циљеви у предстојећем програму треба да у потпуности испуњавају критеријуме СМАРТ. Треба посветити велику пажњу идентификовању најадекватнијих и најважнијих показатеља. Осим тога, показатељи треба да одговарају адекватним нивоима логичког оквира и да буду у складу са захтевима ЗПС: показатељ(и) ефеката треба да буду дефинисани за ОЦ, показатељи исхода за ПЦ, а за мере треба да буду дефинисани показатељи резултата. Циљне вредности показатеља треба такође пажљиво размотрити и дефинисати.

Препорука 7: Израда програма треба да буде инклузивна и транспарентна и да укључује не само јавне институције, већ и ширу јавност.

Наравно, при изради предстојећег програма треба да се поштују правила која су утврђена у ЗПС, а која се тиче инклузивности процеса: почетак израде програма треба објавити, потребно је се са заинтересованим странама консултовати и о самом нацрту текста програма истовремено уз припремљену анализу и извештаје о консултацијама, као и што извештаји о консултацијама требају бити јавно објављени.

Међутим, како би процес био што инклузивнији (до разумне мере) колико је то могуће, треба узети у обзир и следећу структуру. Оперативна радна група, која би се састојала од РСЈП, Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), Министарства финансија (МФ), Републичког секретаријата за законодавство (РСЗ) и Генералног секретаријата Владе (ГСВ), треба да буде успостављена за израду нацрта програма, док би шире координационо тело, који би се састојао од ресорних министарстава и спољних заинтересованих страна, као што су академски кругови, организације цивилног друштва и представници пословне заједнице, био успостављен како би надгледао припрему и давао додатне стратешке смернице о приоритетима и мерама. Стратешки савет би могао и да преузме кључну улогу у спровођењу новог програма, као што је то даље описано у препорукама за централну координацију новог програма регулаторне реформе, у другом поглављу овог извештаја.

ПОГЛАВЉЕ 2: ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА

У овом поглављу се анализира колико је ефикасно до сад било спровођење стратегије. Подељено је на два потпоглавља. Прво потпоглавље се бави ефикасношћу спровођења уопште. Друго потпоглавље се фокусира на централизовано управљање и координацију, као кључне предуслове за успешно спровођење стратегије. Поглавље тако покушава да одговори на следећа два питања:

- Колико ефикасно је спровођење било до сад, и који су унутрашњи и спољни фактори који су утицали на ефикасност спровођења?
- Какав је квалитет централне координације / управљања спровођењем стратегије?

ЕФИКАСНОСТ СПРОВОЂЕЊА

Напредак спровођења

Стопа имплементације активности планираних у оба АП је ниска. У АП за период 2016-2017, само 36% свих планираних активности је било потпуно спроведено до краја трећег квартала 2018. године[31]. Осим тога, 9% свих активности је било делимично спроведено у истом периоду, а 55% није спроведено[32]. Ако се подаци разврстају по посебним циљевима, могу се приметити неравномерне стопе имплементације међу њима: само 18% свих активности у оквиру ПЦ1 је било потпуно спроведено до краја 2018. године, 15% из ПЦ2, 50% из ПЦ3, и 69% из ПЦ4[33].

Табела 33. Ефикасност спровођења акционих планова (до новембра 2019. године)

	Потпуно спроведени	Делимично спроведени	Нису спроведени
АП 2016-2017.	36%	9%	55%
АП 2018-2020.	42%	/	58%

Извор: Извештај о АП, Разговор са РСЈП

Међутим, као што је већ поменуто, Стратегија није званично операционализована још од децембра 2017. године. Мада је првом АП престало важење, други АП није упућен Влади на усвајање. Уместо тога, РСЈП је израдио АП који служи као смерница за спровођење Стратегије, које нису упућене Влади на усвајање, па се може схватити да он представља само необавезујућу препоруку о правцу у коме РСЈП треба да делује[34]. Ипак, спровођење другог АП (2018-2020) је боље од спровођења првог: 42% свих активности је спроведено до краја 2019. године (10 активности је спроведено пре постављеног

[31] Због слабог спровођења (само 15% свих активности је спроведено до истека првобитног рока), РСЈП је одлучио да продужи рок до краја трећег квартала 2018. године.
[32] Извештај, стр. 6.
[33] Ibid., стр. 7, 12, 22 и 15.
[34] Према резултатима разговора.

рока)[35]. Међутим, 31% свих активности касни са спровођењем. Разврстане по појединачним ПЦ, 45,8% свих активности из ПЦ1 је засад спроведено, 35,6% из ПЦ2, 35,3% из ПЦ3 и 58,3% из ПЦ4. Побољшање реализације другог АП је делимично изазвано само премештањем спроведених активности из првог, кад је њихово спровођење већ било у току[36]. Поред тога, нешто реалистичнији планови у другом АП (број мера и активности је смањен са 30 односно 75 у 2016. години на 14 односно 68 у 2019. години) су допринели релативно високој ефикасности спровођења (36% у првом АП, 42% у другом АП).

	ПЦ1	**ПЦ2**	**ПЦ3**	**ПЦ4**
АП 2016-2017.	18%	15%	50%	69%
АП 2018-2020.	45,8%	35,6%	35,3%	58,3%

Табела 1: Ефикасност спровођења - проценат свих активности које су у потпуност спроведене, по стубовима[37]

Међутим, не само што је спровођење било начелно слабо, већ је било и знатних закашњења у реализацији кључних мера. На пример, усвајање ЗПС се десило више од две године касније него што је првобитно планирано (уместо што је усвојен у првом кварталу 2016. године, усвојен је у другом кварталу 2018. године). Закаснело усвајање ЗПС је затим довело до закашњења у спровођењу других активности: усвајању две пратеће уредбе, организовање обуке за државне службенике у креирању политика, развој ЈИС, итд. Осим тога, било је многих других закашњења у спровођењу Стратегије, па ћемо поменути само најважније: усвајање прописа који уређују функционисање Регистра административних поступака је било првобитно планирано за први квартал 2017. године, али је касније одложено за други квартал 2019. године (из првог АП, мера 3.7 још увек није завршена, пошто је тек израђен нацрт Закона о јединственом јавном регистру административних поступака и других услова за пословање), израда самог Регистра (први АП, мера 3.4) је планирана за 2017. годину, али је његова финализација касније одложена за први квартал 2021. године (то јест, после истека важења Стратегије). Регистар јесте направљен и у том тренутку је садржао скоро 2500 административних поступака, али није постао јаван. Успостављање организационих јединица за *ex-ante* и *ex-post* анализу у ОДУ је планирано за 2016. годину (први АП, мера 1.8; још увек није спроведена), док је тест МСП (први АП, мера 2.6) био израђен у првом кварталу 2018. године, а почетни рок је био четврти квартал 2016. године.

С обзиром на закашњења у постизању кључних резултата, може се начелно закључити да је спровођење Стратегије било слабо током целог периода који је обухваћен овом проценом, иако су извршене неке кључне реформе и добијени резултати (нпр. израда новог оквира управљања системом јавних политика кроз ЗПС и два подзаконска акта, и састављање пописа административних поступака, са више од 2.600 прикупљених поступака). Већина мера[38] је каснила са спровођењем због недовољних капацитета за

[35] Нема формалног извештаја о статусу спровођења другог АП. Податке је обезбедио РСЈП током разговора.

[36] На пример, израда пописа административних поступака је почела 2017. године, током првог АП, па је само формално завршена тек током другог АП; израда подзаконских аката о управљању јавним политикама и средњорочном планирању је почела током првог АП, тако да је њихово усвајање формализовано тек у другог АП, итд.

[37] Извор: Извештај о АП, Разговор са РСЈП.

[38] На основу процене аутора, 65% свих мера је каснило или није ни било спроведено због недовољних капацитета, а најважнији разлог за закашњења у спровођењу 35% њих је било лоше планирање.

њихово извршење. Осим тога, изгледа да лекције из АП 2016-2017. нису биле у потпуности научене и интегрисане у наредну фазу планирања, пошто 31% свих активности тренутно касни. Неколико питања је настало због тако малих стопа спровођења:

- Који узроци су ометали спровођење оба циклуса?
- Да ли се ти узроци/ризици могу предвидети и избећи у следећем Програму?
- Шта треба учинити да се смањи значај тих узрока за побољшање успеха реформи?

Узроци који су изазвали слабо спровођење

Кључни узроци који су изазвали слабо спровођење Стратегије су укратко наведени у Извештају о спровођењу првог Акционог плана, који је израђен крајем 2018. године. У њему су идентификована три главна узрока која су ометала напоре у првом периоду спровођења:

1. Рокови за спровођење мера и активности су били превише амбициозни[39]. На пример, планирано је да ЗПС буде усвојен већ у првом кварталу 2016. године. Пошто је Стратегије усвојена у јануару 2016. године, то је значило да је било планирано да ЗПС буде усвојен два месеца после усвајања Стратегије. Међу испитаницима влада мишљење да је органима државне управе и Народној скупштини потребно бар годину дана да израде и усвоје било који предлог системског закона. Предлог ЗПС није чак ни упућен у скупштинску процедуру[40] у датом периоду, и било је нереално очекивати да се то деси у предвиђеним роковима.

2. Реализација многих активности из првог АП је одложена пошто је њихово спровођење зависило од усвајања ЗПС[41]. Међутим, ванредни парламентарни избори 2016. године су успорили цео процес спровођења, пошто је Народна скупштина распуштена. Тако је ЗПС усвојен тек у априлу 2018. године[42] [43]. С обзиром на велика закашњења у усвајању правног оквира, спровођење других активности планираних у Стратегији регулаторне реформе и њеним акционим плановима, које је зависило од усвајања ЗПС, такође је почело знатно касније него што је то планирано: спровођење других мера из првог стуба (израда подзаконских аката, пружање обуке државним службеницима, развој ЈИС и обука за коришћење ЈИС) је аутоматски одложено. Спровођење неких мера из другог стуба је такође ометено пошто је зависило од усвајања ЗПС (нпр. мера 2.2: Побољшања Приручника за АЕП).

3. Први АП је предвиђао врло интензивно спровођење Стратегије, пошто је више од 75 активности планирано за реализацију у периоду од само две године. У АП није узето у

[39] Извештај о АП, стр. 25.
[40] Предлог закона је достављен Народној скупштини 7. септембра 2017. године.
[41] Извештај о АП, стр. 25.
[42] Ibid.
[43] Један подзаконски акт који је предвиђен у ЗПС, „Уредбу о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика“ је Влада Републике Србије усвојила 31. јануара 2019. године. Влада Републике Србије је усвојила други подзаконски акт, Уредбу о средњорочном планирању, 7. фебруара 2019. године.

обзир то што су кључне институције одговорне за спровођење (као РСЈП) формиране само годину и по дана пре усвајања Стратегије и АП[44]. Осим тога, РСЈП није имао довољно искуства у управљању тако сложеним реформама. Једино слично искуство је потицало из Стратегије регулаторне реформе за период 2008 – 2011, која је била знатно ужег фокуса и мањих амбиција него Стратегија, и чији обим је укључивао само трећи и делимично други стуб Стратегије 2016-2020[45]. Друге слабости спровођења су постале очигледне посматрањем АП и Извештаја.

Централизација надлежности за спровођење унутар РСЈП

У оба АП (2016-2018. и 2018-2020) се дужности спровођења централизују у оквиру РСЈП. У првом АП, РСЈП је одговоран за спровођење 26 од 30 мера[46], док је у другом АП био одговоран за спровођење свих 13 мера. РСЈП је носилац спровођења чак 86% појединачних активности; одговоран је за спровођење 86% свих планираних активности из првог АП (65 од 75)[47], и за 91% свих планираних активности из другог АП (62 од 68)[48]. Због високе концентрације активности, постоји забринутост да су оба АП била израђена као интерни планови рада а не као стратегије које хоризонтално дотичу разне области (израда законодавства, развој информационих система, обезбеђење обуке, промотивне активности итд.) и уносе значајне промене у начин на који функционише јавна управа.

Ако погледамо појединачне мере и активности, има много случајева у којима је РСЈП преузео одговорност за спровођење, иако то није било у његовој надлежности. На пример, у акционим плановима је било предвиђено да РСЈП буде одговоран за технички развој ЈИС (први АП, мера 1.9) за планирање, праћење и координацију јавних политика, као и за извештавање[49]. Пошто је ово ИТ пројекат, било би адекватније да се одговорност повери Дирекцији за електронску управу (Дирекција), која је у то време била стручна служба Владе задужена за координацију развоја информационих технологија[50,51,52]. Са друге стране, РСЈП није имао ниједно радно место у области ИТ, према Систематизацији радних места. Мада одговорност за спровођење има Дирекција, РСЈП и даље може да игра стручну улогу у процесу осмишљавања ЈИС, како би обезбедио испуњавање потреба новог оквира развоја политика. Исто тако, пружање обуке о креирању јавне политике (први АП, мера 1.2) је још један пример како одговорност може да се повери

[44] Извештај о АП, стр. 25.
[45] Његов једини посебан циљ је био смањење административног оптерећења за 25% током периода од три године.
[46] 87%; друге две би спровело МФ а још две МДУЛС).
[47] Остале институције одговорне за спровођење активности у првом циклусу планирања су МФ (2), МДУЛС (3), МПРИВ (1), сви ОДУ (3) и координационо тело (1).
[48] Остале институције одговорна за спровођење активности у другом циклусу планирања су МПРИВ (2), ИТЕ канцеларија (1), РСЗ (1) и МДУЛС (1).
[49] ЈИС је од јануара 2019. године постао оперативан за унос података и за извештавање о документима јавне политике.
[50] Према Закону о министарствима, који је усвојен 2014. године, став 10.
[51] Дирекција је 2017. укинута новим Законом о министарствима. Наследила ју је ИТЕ Канцеларија.
[52] Осим тога, Дирекција за електронску управу је одговорна за развој Владиног портала е-Управа и учествовала је у другим ИТ пројектима Владе као што је пројекат Отварање података државне управе.

другој институцији, а не РСЈП, нпр. Служби за управљање кадровима (СУК, сада НАЈУ)[53,54]. Као и у претходном примеру, РСЈП је могао да осмисли наставни план и програм. док је СУК (НАЈУ) могла да преузме одговорност за запошљавање тренера и потпуно управљање обукама. Ово су само неки примери неправилне централизације одговорности, а постоје многи други, као што су побољшања доступних база података које се користе током процеса консултација (први АП, мера 4.4 је такође могла да буде додељена Дирекцији за електронску управу) или развој портала за Регистар (други АП, мера 3.1, која је такође могла да буде додељена Дирекцији за електронску управу). Међутим, централизација је још интензивнија у пракси, пошто је у неким случајевима одговорност за спровођење само формално додељена ОПУ, али се у пракси планирало да те активности спроводи РСЈП. На пример, одговорност за припремање новог ЗПС (први АП, мере 1.1 и 1.5) је формално додељено МФ[55], пошто РСЈП нема надлежност да предлаже законе, али је то скоро искључиво обављао само РСЈП (МФ је имало утицај на текст прописа путем коментара на Нацрт закона и Предлоге уредаба, али је РСЈП обезбедио највећи део садржаја[56]). Исти закључак се може донети у вези са изменама Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе, који су требало да створе правни основ за увођење аналитичких јединица у јавну управу (активност 1.8.1). Први АП је предвиђао да то буде учињено од стране МДУЛС, али је у стварности нацрт тог прописа припремио РСЈП.

Неколико разлога је наведено у разговорима како би се објаснила централизација одговорности у РСЈП. Први разлог је то што је у време израде стратешког оквира РСЈП желео да ојача своју позицију у Влади доказујући своје способности у управљању свеобухватним реформама. Друго, руководство РСЈП је имало јасну визију како да спроведе такве реформе, и придавало је велику важност њиховом спровођењу. Треће објашњење је то да су капацитети неких ОДУ за спровођење реформи јавне управе били недовољни и да је координација међу њима била слаба. Постојао је страх да би њихово веће учешће довело до слабијег спровођења, што би угрозило успех реформи. Мада се наведени разлози могу сматрати оправданим и може се признати да је централизација спровођења Стратегије, с обзиром на околности, била исправна са становишта постизања напретка, тешко ју је прихватити као праксу за убудуће пошто би на дужи рок угрозила рад на реформи јавне управе. Наиме, одузимање задатака и дужности од већ слабо развијених институција их само даље слаби (мање запослених, мањи буџет / нема додатних средстава за развој, иновације, мање су привлачне за квалитетан кадар итд.). Зато такве ванредне мере не само што репродукују већ и додатно интензивирају стање у ОДУ због којих су и биле потребне. Стога су оправдане само на краћи рок, али не и у дужој перспективи. Осим тога, да би централизација била ефикасна, неопходно је да буде испуњено неколико услова: организација које преузме највећи терет спровођења треба да има довољне капацитете и управљачке вештине за спровођење свеобухватних планова у предвиђеним роковима; Требало би да буде могуће ефективно одредити приоритетне задатке за спровођење како би се капацитети користили на најбољи могући начин; њена комуникација са осталим заинтересованим странама треба да буде јасна и

[53] СУК је задужен за организацију обуке за државне службенике према Закону о државним службеницима.
[54] Крајем 2018. године, СУК се трансформисао у НАЈУ, која је постала институција одговорна за изградњу капацитета и обуку државних службеника, према Закону о Националној академији за јавну управу.
[55] Мере 1.1 и 1.5 у првом АП.
[56] Према резултатима разговора.

ефикасна; и потребна је снажна политичка подршка са врха Владе итд. Међутим, изгледа да многи од тих критеријума нису били испуњени, што је допринело закашњењима.

Недовољни капацитети РСЈП и других ОДУ

Недостатак људских ресурса у РСЈП је био још један узрок који је ометао спровођење Стратегије. Укупан број запослених у РСЈП није се значајније повећао током спровођења[57]. Што се тиче појединачних сектора РСЈП, сви они су имали проблем недостатка кадрова током целог периода[58], иако су промене које су уведене у Стратегији донеле додатне дужности свим секторима. На пример, број предлога прописа , односно Нацрта закона који су поднети РСЈП на мишљење се знатно повећао од усвајања ЗПС, пошто је он проширио обавезу израде АЕП и на подзаконска акта. Као резултат, број поднетих докумената се повећао за 19% у 2018. години (са 91 у 2017. години на 108 у 2018. години). Број државних службеника који раде у Сектору за обезбеђење квалитета докумената јавних политика у РСЈП који су задужени за давање мишљења на АЕП, остао је исти током истог периода – 7 (2016-2018).

	Систематизација радних места - цифре	Бр. запослених			УКУПНО	Недостаје запослених
		Запослени на неодређено време	Запослени на одређено време	Замене		
01.01.2016.	**45**	30	3		**34**	**-11**
01.01.2017.	**45**	35	4	1	**40**	**-5**
01.01.2018.	**45**	34	1	2	**37**	**-8**
01.01.2019.	**45**	33	5	3	**41**	**-4**

Табела 2: Број државних службеника у РСЈП[59]

Осим тога, од краја 2016. године, РСЈП је почео да подржава координацију спровођења Акционог плана за спровођење програма Владе, што значи организовање седница Имплементационих група за спровођење приоритетних циљевабар једном месечно, координацију свакодневних активности између ОДУ који учествују у спровођењу и састављање детаљних извештаја о напретку у спровођењу реформи за председника Владе, што је процес који захтева много времена, посебно за Сектор за подршку планирању, координацију и праћење спровођења јавних политика.

[57] У просеку је било 38 запослених годишње (34 запослених на неодређено време, док су остали запослени на основу привремених и краткорочних уговора), док је систематизацијом радних места предвиђено 45 запослених.

[58] Једини изузетак је Сектор за обезбеђење квалитета јавних политика, који има једног запосленог више него што је то било дозвољено систематизацијом радних места 2018. године.

[59] Извор: РСЈП (2019)

Сектори	Обезбеђивање квалитета јавних политика		Подршка планирању, координација и праћење јавних политика		Друго	
	планирано	стварно	планирано	стварно	планирано	стварно
01.01.2016.	13	**9+2**	11	**7+1**	4	**4**
01.01.2017.	13	**10+2**	11	**10+1**	4	**4**
01.01.2018.	13	**11+1**	11	**8**	4	**4**
01.01.2019.	13	**11+4**	11	**9+1**	4	**4**

Сектори	Развој и промоција јавних политика		Правни, финансијски и ИТ послови	
	планирано	стварно	планирано	стварно
01.01.2016.	10	**5+1**	7	**5**
01.01.2017.	10	**6+1**	7	**5+1**
01.01.2018.	10	**6+1**	7	**5+1**
01.01.2019.	9	**4+2**	8	**5+1**

Табела 3: Укупан број запослених по сектору (запослени на неодређено време + запослени на одређено време)[60]

Кључни разлог за немогућност повећања капацитета за спровођење је фискална консолидација, којом је уведено замрзавање растаплата државних службеника и забрањено запошљавање нових. Ове отежавајуће околности су ометале спровођење Стратегије. Није било дозвољено ни РСЈП ни другим ОДУ да запошљавају још људи како би побољшали спровођење планираних активности редовним поступцима запошљавања. Као последица, неке активности које су првобитно планиране за спровођење помоћу интерних капацитета РСЈП су касније током спровођења делимично или потпуно препуштене спољним сарадницима. На пример, побољшање Приручника за АЕП је касније поверено спољним сарадницима[61], а обуке о планирању, праћењу и координацији политика нису обављане само преко НАЈУ, већ су обављене и обуке о планирању које су се финансирале донаторским средствима[62]. Међутим, требало је предвидети да неће бити могуће запошљавати још људи, пошто је било добро познато да ће програм фискалне стабилизације остати на снази бар још током 2019. године. Стратегија је требало да има реалније амбиције које би одговарале расположивим ресурсима.

Недостатак капацитета РСЈП (који се огледа у недовољном броју сертификованих тренера – њих 8, од којих је 6 на руководећим положајима) је негативно утицао и на обим обука које су пружене државним службеницима. На краћи рок, овај јаз је

[60] Извор: РСЈП (2019)

[61] Спровођење активности је првобитно каснило због касног усвајања ЗПС, а касније због касног спровођења повезаног пројекта ИПА.

[62] Извештај о АПО, стр. 26.

преброђен подршком донаторских пројеката (ГИЗ), а РСЈП је успео да обави 34 обуке, које је похађало 278 државних службеника (док је циљ био 250). Али, пошто је подршка пројекту престала, опао је и број обука. Према *Анализи потреба за обуком државних службеника у области управљања јавним политикама* (Извештај о АПО), процењено је да само 1.086[63] државних службеника је обучавано за креирање политике од 2014. године, што чини око 40% свих креатора политике у јавној управи. Осим тога, процењује се да, садашњом брзином обуке, до 10% свих креатора јавних политика може бити обучавано током једне године, тако да би требало бар још 6 година, *ceteris paribus,* да се државни службеници обуче у области нове методологије стратешког планирања. Са друге стране, увођење новог система креирања јавних политика на нивоу ЛС је такође било ограничено, пошто РСЈП није био у стању да обезбеди адекватну обуку локалним самоуправама (први АП, мере 1.3, 1.4 и 1.7).

- Ограничени број државних службеника је досад обучаван у разним областима УЈП, а интензитет обуке варира током година. (…) - РСЈП има ограничене ресурсе за пружање обуке; мада је њихов рад на обуци досад доказао њихову изузетну посвећеност и изазвао веома позитивне реакције.

Табела 4: Кључни налази о обуци о УЈП из Извештаја о АПО[64]

Од 2014. године РСЈП учествовао у 14 пројеката, укупно вредности преко 12 милиона евра, као директни корисник, и као партнер. Велики број пројеката је допринео бољем спровођењу Стратегије, али се не може са сигурношћу одредити колико је средстава, кроз наведене пројекте, директно утрошено за спровођење Стратегије. РСЈП је био носилац четири пројекта у вези са еПапиром, у укупној вредности од 7 милиона евра.

<u>Друге слабости спровођења</u>

<u>Други АП није послат на усвајање Влади</u>

Као што је то већ наведено, други АП за 2018-2020, иако га је израдио РСЈП, никад није формално чак ни упућен Влади на усвајање. Незванична природа другог АП је ометала спровођење на неколико начина:

1) Без јасног оквира спровођења, нема јасних рокова за спровођење, поделе задатака ни договорених приоритета. Поред тога, пошто је требало да АП постави и „коначне“ циљне вредности показатеља за посебне циљеве за 2020. годину, Стратегији тренутно недостаје(у) и циљ(еви) у односу на који(е) се може мерити успех.

2) Активности за које је предвиђено да их спроводе друге институције (којих има само неколико, као што је већ наведено) су запостављене. На пример, анализа корака процеса консултација за креирање политике (активност 4.2.5) које треба да предузме Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом (КСЦД) и да их заврши до првог квартала 2019. године није још ни почела и још увек није договорена између РСЈП и КСЦД.

[63] Ibid, стр. 23.
[64] Извештај о АПО, стр. 22.

3) Мобилизацију ресурса без подршке у виду формално усвојене политике је обично тешко обавити. Без формално усвојеног АП, РСЈП нема велику моћ да тражи додатна финансијска средства из државног буџета и од донатора, као ни додатне кадрове за спровођење Стратегије.

<u>О кључним мерама није постигнут задовољавајући договор са релевантним заинтересованим странама у време планирања</u>

За неке од кључних мера укључених у први АП предвиђена је реализација у кратком року, али око начина њиховог спровођења још увек није постојало заједничко разумевање између свих кључних партнера. Недостатак прецизних договора је довео до додатних закашњења у спровођењу. На пример, било је различитих мишљења у Влади о томе колико треба да буде широк обим ЗПС, што је изазвало неслагања међу институцијама и продужило време за израду нацрта закона. Осим тога, први АП је предвиђао јачање капацитета ОДУ за извођење *ex-ante* и *ex-post* анализе као дела нових стандарда за креирање докумената јавне политике и прописа, обавезним увођењем аналитичких јединица у систематизацију радних места (до краја 2016. године). Међутим, у извештајима је наведено да се стране још увек нису договориле у којој форми ће оне бити уведене и који ће бити делокруг њиховог рада, и да је то неслагање већ постојало пре усвајања Стратегије. Први АП је предвиђао и успостављање Владине радне групе за омогућавање његовог спровођења, али пошто је спровођење почело, Републички секретаријат за законодавство није дао позитивно мишљење о неопходности успостављања Владине радне групе.

<u>Недостатак финансијских средстава</u>

Спровођење неколико активности је одложено, или оне нису уопште спроведене, пошто финансијска средстава потребна за њихово спровођење нису обезбеђена на време. На пример, за увођење МСП теста (први АП, мера 2.6) је првобитно планирано да се подржава USAID Пројектом за боље услове пословања (USAID BEP), али је на крају реализовано уз помоћ средстава ИПА. Ово је, међутим, значило да је МСП тест израђен тек крајем 2018. године, не 2016. године, како је првобитно планирано. Израда Приручника за АЕП и калкулатора за административне трошкове је била по сличном моделу. Ово потврђује закључак из претходног поглавља да финансијско планирање није било адекватно.

Финансирање првог АП је било планирано претежно из буџета Владе. Међутим, спровођење 27 од 30 планираних мера је било уз помоћ донаторских пројеката. Главни партнер РСЈП је био ГИЗ, који је подржавао спровођење 17 мера. Други најважнији донатор је био USAID са 11 мера, а трећи је била ЕУ/ИПА 2013. са 5 мера. У другом АП, 13 од 15 мера је спроведено уз помоћ међународних донатора. Најважнија финансијска подршка су била средства ЕУ/ИПА (13), ГИЗ (4) и МФК (3).

Укратко, спровођење Стратегије је било слабо током целог периода - само 36% свих активности из првог АП и 46% активности из другог је спроведено на време. Иако су постигнути неки од кључних резултата, њихова одрживост још увек није у потпуности обезбеђена. На пример, обуке о УЈП су обухватала недовољан број креатора политике и државних службеника на нивоу државне управеВладе, што је ограничавало

ефикасност примене новог оквира креирања политика у јавној управи, а на нивоу локалних самоуправа тај оквир још увек није ни уведен.

Који су главни узроци тако слабог спровођења? Пре свега, рокови за спровођење већине кључних мера су били врло тесни и нереални (на пример, рок за усвајање ЗПС од 2 месеца од усвајања Стратегије би био нереалан чак и у идеалним условима) и зато су проузроковали закашњења већег броја других повезаних мера. Друго, закашњење у предузимању неких кључних мера је додатно повећало неслагање међу кључним заинтересованим странама, које треба решити током процеса планирања, или рокове треба продужити одмах на почетку. Коначно, спровођење је било веома централизовано у РСЈП, мада ресурси (људски и финансијски) за спровођење Стратегије нису били добро планирани ни правовремено обезбеђени.

ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ ЕФИКАСНОСТИ СПРОВОЂЕЊА

Препорука 1: Влада Републике Србије треба да настави са спровођењем ЗПС и поједностављивањем административнх поступака као приоритетима за средњи рок (бар за наредних 5-7 година).

Влада Републике Србије треба да обезбеди сву неопходну подршку за увођење новог стратешког планског оквира на свим нивоима (ЈЛС, Аутономна покрајина и републички ниво и Влада) и да обезбеди његову потпуну и доследну примену. Увођење оквира треба да укључује поједностављење административних поступака, без обзира на то да ли је оно укључено у предстојећи програм или не. Уз подршку треба да постоји и задовољавајуће вођство (укључујући врх Владе), додатни финансијски и људски ресурси, и треба се фокусирати и обраћати пажњу на ОДУ који су одговорни за спровођење следећег програма (као што је РСЈП, ГСВ, РСЗ, МДУЛС, МФ, МПРИВ, МТТТ, НАЈУ, ИТЕ Канцеларија).

Препорука 2: Обезбеђивање оперативности/спроводивости будућих програма од усвајања до истека важења

С обзиром на искуство из садашње Стратегије, која је званично неоперативна од децембра 2017. године, када је истекло важење првог АП, следећи програм треба операционализовати у једном АП који би обухватао цео период спровођења.

Постојањем формално усвојеног и добро осмишљеног АП, заснованог на инклузивном развојном процесу, обезбеђује се постојање јасног оквира за спровођење, који се састоји од јасних рокова и поделе задатака међу ОДУ и доступности довољних финансијских и адекватно квалификованих и мотивисаних кадрова. АП треба преиспитати/ревидирати после две године како би се у њега унеле промене, проистекле из интерног или екстерног окружења које могу да утичу на динамику спровођења.

Препорука 3: Утврђивање реалнијих рокова за спровођење Програма

У првом АП су предвиђени (веома) нереални рокови за спровођење неких кључних мера. Лекције о важности утврђивања реалних рокова још увек нису биле у потпуности

научене и интегрисане у други АП. 31% активности и даље није било спроведено, иако су одговарајући рокови већ истекли.

Следећи Програм треба да избегава исувише кратке рокове за спровођење сложених мера. Утврђивање реалних рокова треба да почне поделом сваке мере на појединачне кораке или фазе, да би се утврдило како се очекује да се одвија процес њиховог спровођења. Процена времена потребног да се доврши спровођење мера треба да се врши на основу референтних вредности које су засноване на искуству у спровођењу Стратегије, међународној пракси и искуству других ОДУ. Требало би да укључује мапирање ризика, како би се предвидели трендови и будућа кретања и могућа „уска грла“. Рокове треба одредити тек после пажљивог разматрања, и стално пратити како се одвија реализација..

Препорука 4: Смањење броја активности у акционим плановима

Оба АП су садржала превише активности. Као последица тога, није било могуће спровести све те активности чак ни у најбољем могућем сценарију (истовремено усвајање ЗПС, два подзаконска акта, Закона о регистру, пружање обуке државним службеницима на републичком и локалном нивоу, израда ЈИС итд.). Због тога је спровођење било слабо, а није ни почело за многе активности и мере (пружање обуке локалним самоуправама (АП 2016-2018, активност 1.3.2), промовисање дигиталног алата AdminHack.rs (АП 2018-2020, активност 4.2.3), итд.)

Следећи Програм треба да број активности задржи на реалистичнијем нивоу: пошто нацрт АП буде израђен, Влада треба да оцени да ли се Програм може у потпуности спровести у предвиђеним околностима. Једино мере и активности које су оствариве и кључне за постизање циљева Програма треба да се задрже у Програму и АП. Нарочито треба обезбедити довољно времена ако резултати укључују законодавне промене. Са друге стране, АП са дужим роком омогућава пажљивије одређивања редоследа међусобно повезаних активности, чиме се постиже боље предвиђање и адекватније утврђивање рокова.

Препорука 5: О садржају Програма треба унапред расправљати и постићи задовољавајући договор са заинтересованим странама

Један од узрока који су изазвали закашњења неких од важних мера у тренутној Стратегији је било то што није било довољно договора о њима међу релевантним заинтересованим странама током израде Стратегије.

Како би се ризик закашњења свео на минимум, о циљевима и мерама из будућег Програма треба детаљно расправљати и бар у начелу постићи договор међу кључним заинтересованим странама у раној фази израде Програма, у складу са ЗПС. Све циљеве и мере, на које релевантне заинтересоване стране имају примедбе, треба пажљиво размотрити.

Препорука 6: Балансиран приступ расподели дужности међу органима државне управе за спровођење следећег Програма

Централизација одговорности спровођења у само једној институцији (РСЈП) је допринела спором спровођењу Стратегије. Поред тога, РСЈП није имао довољне капацитете да се у исто време бави свим мерама које су предвиђене у акционим плановима. Осим тога, има неколико других дугорочних недостатака централизације спровођења: остали органи државне управе су били лоше информисани о исходима реформи, исходи реформе нису били широко прихваћени изван РСЈП, капацитет јавне управе и појединачних ОДУ су били врло ниски, а акумулацију стручњака у одређеној организацији су ометале неделотворне мере задржавања кадрова и њихова честа осцилација. Следећи Програм стога треба да има балансиранији и логичнији приступ расподели дужности спровођења у целој јавној управи, а процес његове израде треба да створи услове да се изврши притисак на релевантне ОДУ да прихвате неопходне реформе, истовремено пружајући им платформу за планирање и тражење неопходних ресурса за извршење преузетих обавеза.

КООРДИНАЦИЈА И УПРАВЉАЊЕ

У овом потпоглављу се анализира централизована координација и управљање Стратегије, хоризонтално у разним службама Владе, као и интерно у РСЈП, као координатору и главном извршиоцу спровођења. Питања којима се ова анализа водила су:

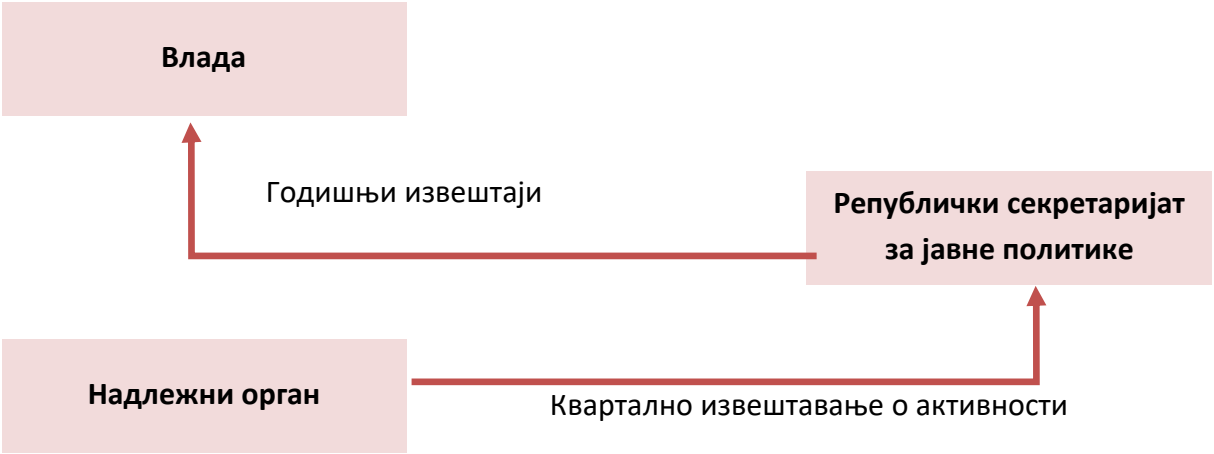
- Да ли је успостављени систем управљања довољно свеобухватан да би омогућио ефективно спровођење Стратегије.
- Колико је ефикасан систем управљања? Да ли су сви процеси управљања (централна координација, праћење, извештавање итд.) потребни да би ефективно спровођење било на снази и добро функционисало?
- Које су биле баријере и „уска грла“ у координацији спровођења? Да ли су успешно елиминисани?

Формални оквир управљања

Стратегија дефинише општи оквир управљања, описује одговорност за спровођење, праћење и координацију.

Спровођење појединачних мера и активности је поверено надлежним институцијама, на следећи начин: „Ресорна министарства и органи власти ће бити одговорни за предузимање мера и активности које су предвиђене у Акционим плановима који су у оквиру њихових овлашћења.“ Оперативна координација на централном нивоу је поверена РСЈП, док је први АП предвиђао успостављање посебне владине радне групе (РГ) „у сврху координације регулаторне реформе и управљања јавним политикама.“ Радна група (РГ) је требало да буде установљена убрзо после усвајања Стратегије, пошто је АП за 2016. годину предвиђао припремање одлуке Владе, као и правилник РГ и предлог њених чланова. У Стратегији је такође било предвиђено да се РГ састаје 6 пута годишње.

Што се тиче система за праћење и извештавање, Стратегија је предвиђала да појединачна тела за спровођење треба да „достављају РСЈП кварталне извештаје о спровођењу активности које су описане у Акционим плановима“, док РСЈП треба да „доставља Влади консолидоване Годишње извештаје о спровођењу Стратегије“, заједно са потенцијалним „препорукама за ревидирање Стратегије.[65]“



Слика 1: Графикон који описује систем извештавања (Стратегија, стр. 35)

Концепт оквира за управљање је стога предвиђао стратешку као и оперативну координацију и механизам за праћење и извештавање. Међутим, системи за координацију и извештавање нису били потпуно хармонизовани. Ниједна функција није била додељена Владиној РГ у систему извештавања. Имало би више смисла да РСЈП периодично извештава РГ и подноси јој годишње извештаје на разматрање, и тек онда их подноси Влади.

Управљање у пракси

Стратешка координација

У пракси, радна група никада није била успостављена. Према Извештају о АП, разлог је то што, „у директним консултацијама са РСЗ, нису примљене никакве позитивне повратне информације од посебног Владиног тела за ова питања“.[66] У извештају се тврди да, као део припреме новог плана, „активност везана за успостављање Владине радне групе у сврху координације регулаторне реформе и управљања јавним политикама разматраће се са тачке гледишта практичности и потреба, и биће донета одлука о томе која врста активности се предвиђа у новом акционом плану.“[67] Пошто (неформални) други АП не помиње ову РГ, овај приступ је очигледно одбачен, иако Влада није то изричито потврдила.

[65] В. и завршну одредбу Стратегије: РСЈП ће подносити извештаје Влади о постизањапостизању циљева дефинисаних у оквиру Стратегије, као и о спровођењу пратећег Акционог плана. Извештавање о постизању циљева је дефинисано у оквиру Стратегије, а извештаји се подносе једном годишње. Ови извештаји могу да укључују препоруке за преиспитивање Стратегије.“

[66] Извештај о АП, стр. 13.

[67] Ibid.

Већина саговорника је потврдила да је спровођење (осим за најистакнутији резултат – Програм за е-ПАПИР) Стратегије углавном било слабо видљиво, као што је то илустровано у следећим цитатима:

> *„Чуо сам да је стратегија усвојена, али после тога ништа нисам поново чуо о томе, па сам заборавио да стратешки оквир уопште постоји. Важно је да нас обавештавају како напредује спровођење и да нас повремено подсете да уопште постоји стратегија коју треба да пратимо.“*
>
> *„Маркетинг предузетих мера и постигнутих резултата је био врло слаб. Неки органи јавне управе су тек сад чули за Закон о планском систему, годину и по дана пошто је усвојен, пошто морају да саставе неке стратегије, али већ имају проблема са роковима, пошто нису знали да морају да почну много раније да би могли да испоштују нова правила.“*
>
> *„Знам за активности за е-Папир пошто сам био члан координационог тела, али ми остало није познато. Било би добро кад бисмо знали више о томе. Ако не знаш ништа о томе шта се дешава и који су документи у изради, тешко да можеш да им пружаш подршку, а исто важи за институцију која предводи процес.“*
>
> (Три типичне изјаве из разговора о слабој видљивости Стратегије.)

Из ове перспективе, то што РГ није успостављена представља пропуштену прилику да се повећа видљивост Стратегије и њених резултата. Чињеница је да тако широко постављена стратегија, која укључује различита тела за спровођење, захтева широку координацију, комуникацију као и промоцију међу телима која је спроводе.

Са друге стране, као што је већ поменуто, због недостатка финансијских и људских ресурса, спровођење Стратегије је захтевало *ad-hoc* приоритизацију мера и активности. Имало би смисла да такве одлуке доноси међуминистарско (владино) тело, пошто би се тако гарантовало разматрање ширег дијапазона схватања и интереса приликом доношења одлука, уместо „једноинституционалне“ перспективе, а и придао већи „политички“ легитимитет одлукама. Међутим, због непостојања стратешког тела, одговорност за такве стратешке одлуке мора да преузме РСЈП.

Праћење и извештавање

Систем за праћење и извештавање о спровођењу Стратегије још увек није заиста успостављен. Влада засад још није разматрала ниједан годишњи извештај, нити јој је неки такав извештај достављен, нити су такви извештаји уопште припремљени. Први извештај је припремљен тек у трећем кварталу 2018. године, то јест, после скоро три године спровођења. Осим тога, тај извештај је припремљен само за РСЈП, а да није поднет Влади. Према разговорима, разлог за ангажовање спољних сарадника за припрему овог извештаја био је то што информације о резултатима нису биле у потпуности доступне, већ је било потребно веће прикупљање и анализа података.

Првобитно је планирано стварање посебне јединице за координацију и праћење Стратегије, у оквиру РСЈП која као таква није успостављена већ је уместо тога,

координација и праћење, у складу са Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места РСЈП, додељени Радној групи у оквиру Сектора за подршку планирању, координацији и праћењу јавних политика[68], која се бави координацијом активности и праћењем спровођења међународних пројеката и праћењем спровођења свих докумената јавних политика па и Стратегије регулаторне реформе. Извештај о спровођењу Стратегије за период 2016-2017. године је припремљен на основу информација које су прикупљене од свих учесника у спровођењу Акционог плана. Имајући у виду да је већина активности расподељена између два сектора РСЈП, приликом прикупљања информација о спровођењу није било попуњавања посебних образаца за извештавање већ су подаци одговорној особи са извештавање, достављани путем маила или преко телефона. Имајући у виду да други Акциони план за период 2018-2019. године, није формално усвојен од стране Владе, и праћење спровођења овог акционог плана није пропраћено формалним извештајима, већ су све планиране активности праћене као редован посао РСЈП и о њима извештавано на редовним састанцима руководства РСЈП (колегијумима).

Координација спровођења унутар РСЈП

Слично недостацима стратешке координације, оперативна координација није посебно и систематски организована унутар РСЈП, као координатора и главног извршиоца спровођења Стратегије. Није могло да се дође до документације о томе и нема информација о било каквим периодичним (шестомесечним, годишњим итд.) стратешким састанцима целог тима који ради на спровођењу стратегије, ни било каквим другим састанцима посвећеним спровођењу Стратегије (на пример, за расправу о „уским грлима“, плановима, проблемима итд.), ни било каквих интерних докумената који би се бавили спровођењем Стратегије и било каквим проблемима у вези са тим. Таква координација је постојала - као што је то потврђено у разговорима - искључиво на *ad hoc* основи, са редовним састанцима колегијума вођства РСЈП. Изабрани приступ координацији није био довољно систематичан и свеобухватан да би био ефективан.

Координацију и праћење спровођења додатно компликује недостатак систематског оперативног планирања. Наиме, није било интерног радног плана, којим би тим РСЈП интерно и детаљно поделио дужности, идентификовао одговорна лица и уз то детаљније дефинисао појединачне активности, то јест, договорио се о појединачним корацима за спровођење активности, утврдио посредне циљеве и временски редослед приоритета активности. Такав радни план би вероватно показао претеране амбиције акционих планова.

После три године спровођења Стратегије, само су мере и активности у области поједностављења административних поступака детаљније операционализоване, прво усвајањем Оперативног програма за координацију поједностављења поступака који је усвојен крајем 2016. године, а потом програма за поједностављивање административних поступака и прописа и оперативног плана. Влада Републике Србије је овај програм, под насловом „Програм за е-Папир“, који обухвата период 2019–2021,

[68] Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичком секретаријату за јавне политике, стр. 4

усвојила у јулу 2019. године. Међутим, чак и овај програм не успоставља међурезултате за све мере и активности, нити се у њему могу наћи одговорна лица за појединачне задатке (што је разумљиво имајући у виду да се ради о званичном стратешком документу Владе). Према информацијама РСЈП, активности преостала три стуба су детаљније планиране само у ОПЗ а за појединачне пројекте којима се пружа спољна подршка. Проблем са таквим оперативним планирањем је то што је фрагментирано, не обухвата све активности и може да доведе до недоследних, некохерентних или преамбициозних планова.

***Укратко,* формално, прилично свеобухватан систем управљања је предвиђен у Стратегији и првом АП. Укључивао је стратешку и оперативну координацију и механизам за праћење и извештавање. Међутим, стратешка координација, праћење и извештавање нису у потпуности примењивани у пракси. Владина радна група која је требало да стратешки надгледа спровођење стратегије није била образована, а извештаји нису достављани Влади. Технички су праћење и координација додељени једном од сектора РСЈП, док је ниво оперативног планирања у РСЈП био недовољан. С обзиром на то да је систематско праћење предуслов за ефективну координацију спровођења политике, њен недостатак је такође ометао квалитет координације.**

ПРЕПОРУКЕ ЗА ПОБОЉШАЊЕ КООРДИНАЦИЈЕ СПРОВОЂЕЊА

Препорука 1: Обезбедити стратешку координацију Програма

У Стратегији је првобитно предвиђена стратешка координација тако што се захтевало редовно годишње извештавање Владе, као и кроз успостављање стратешке Владине Радне групе. Ниједан од та два механизма није функционисао у пракси. Стратешка координација и приоритизација резултата и активности је тако препуштена само једној организацији (РСЈП).

Како би се обезбедило адекватно испуњавање потреба за координацијом у будућности, наредним програмом треба обезбедити постојање стратешке координације не само на папиру, већ и у пракси. Улога стратешке координације, која треба да укључује периодичну процену напретка спровођења, на основу квантитативне и квалитативне анализе, може се доделити координационом телу у РСЈП које се бави стратегијом, или посебном стратешком телу које ће бити формирано и састојати се од спољних заинтересованих страна као и интерних (Владиних) чланова.

Препорука 2: Обезбедити континуирано праћење спровођења Програма

У садашњој Стратегији, праћење и извештавање су били добро планирани али слабо спроведени, пошто није уствари било никаквог систематског праћења ни извештавања.

Убудуће. Влада треба да обезбеди боље функционисање система праћења у пракси, коришћењем ЈИС. Влада такође треба да ојача улогу Стратешког савета или неког сличног координационог тела на високом нивоу (у поређењу са улогом коју је РГ требало да преузме према првом АП) у систему извештавања, а са друге стране – и у складу са

ЗПС – да обезбеди да сви ОДУ одговорни за спровођење подносе извештаје РСЈП и да РСЈП правовремено подноси извештаје Влади или координационом телу у оквиру Владе.

Ефикасност праћења такође треба да буде побољшана. У ову сврху, треба именовати неког запосленог у РСЈП да надгледа координацију тог задатка. Треба се постарати и да се ти задаци на одговарајући начин одражавају у опису радног места тог лица и да му се обезбеди довољно ресурса (капацитета, времена) да обезбеди правилно праћење и да има јасно дефинисане комуникационе канале ка телима одговорним за спровођење мера и ка Стратешком савету или неком сличном телу.

Препорука 3: Обезбедити оперативну координацију у оквиру РСЈП

Један од главних проблема у спровођењу садашње Стратегије је то што нема посредних циљева за појединачне активности. Као последица, нема јасног плана за све учеснике у спровођењу. Како би се омогућило несметано спровођење и јасна подела задатака, РСЈП треба да припреми оперативне радне планове за следећи Програм.

Осим тога, успостављање пројектне групе на оперативном нивоу, која би се састојала од представника тела за спровођење који би размењивали информације о новим кретањима и изазовима и нудили једни другима подршку у спровођењу, била би такође добра опција за побољшање праћења спровођења. Таква пројектна група, која би имала периодичне састанке једном квартално, допринела би већем прихватању и свести о напретку међу телима за спровођење.

На основу података о спровођењу, потенцијална уска грла треба да буду стално анализирана, и РСЈП треба да припрема измене и нова решења у сарадњи са координационим телом.

Пошто се може са разлогом претпоставити да ће РСЈП и даље бити кључни извршилац спровођења новог програма (иако ће централизоване дужности за обављање активности у већој мери делити са другим ОДУ), пожељно је и да РСЈП успостави интерне механизме за координацију свог дела спровођења новог ПРР, одржавањем састанака руководства за редован преглед напретка и уских грла, као и даљом операционализацијом (нпр. детаљнијим институционалним оперативним планом или нечим сличним) или спровођењем активности које су му додељене у АП ПРР.

АНЕКС 1: СПИСАК ИСПИТАНИКА

#	Име и презиме	Институција	Положај	Датум
1	Амалија Павић	AmCham	Заменик директора	7. октобар 2019.
2	Бојана Тошић	РСЈП	Директор	24. октобар 2019.
3	Дарко Радојичић	РСЗ	Помоћник директора	9. октобар 2019.
4	Драгана Алексић		Консултант	17. октобар 2019.
5	Драгана Илић	НАЛЕД	Јединица за конкурентност и дигитализацију	8. октобар 2019.
6	Ивана Вукашиновић	РСЈП	Помоћник директора	8. октобар 2019.
7	Јанко Прица	РСЈП	Виши саветник	25. октобар 2019.
8	Катарина Јовановић-Обрадовић	МПРИВ	Помоћник министра	17. септембар 2019.
9	Љиљана Узелац	МДУЛС	Шеф Сектора за добру управу	18. септембар 2019.
10	Марко Пешић		Консултант	8. октобар 2019.
11	Немања Шормаз	ЦЕВЕС	Директор	4. октобар 2019.
12	Нинослав Кекић	РСЈП	Помоћник директора	9. октобар 2019.
13	Огњен Богдановић	РСЈП	Шеф Одсека	9. октобар 2019.
14	Сања Волић	РСЈП	Виши саветник	9. октобар 2019.
15	Светлана Јовановић	ЈИ	Управа за ИТ	11. октобар 2019.

АНЕКС 2: СПИСАК ПРЕГЛЕДАНИХ ДОКУМЕНАТА

Стратегија регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама 2016-2020. https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Strategija.pdf

Акциони план за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период 2016-2017. https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2018/02/Akcioni_plan_.pdf

Акциони план за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређења система управљања јавним политикама за период од октобра 2018. до децембра 2020. године (незванични)

ГИЗ (2018), *Извештај о спровођењу Акционог плана за спровођење Стратегије регулаторне реформе и унапређење система управљања јавним политикама 2016-2020. за период од првог квартала 2018. године до трећег квартала 2018. године,* ГИЗ, Београд

Програм за поједностављење административних поступака и регулативе „е-ПАПИР" за период 2019-2021. године http://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/2019/07/Program-ePAPIR_final_.docx.

Закон о планском систему Републике Србије, Службени гласник Републике Србије бр. 30/18

Закон о министарствима, Службени гласник РС бр. 44/14

Закон о Националној академији за јавну управу, Службени гласник РС бр. 94/17

Закон о државним службеницима, Службени гласник РС бр. 79/05

Правилник о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Републичком Секретаријату за јавне политике

OECD (2015), *Baseline Measurement Report: Serbia*, OECD Publishing, Paris, http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm

OECD (2017), *Monitoring Report: Serbia*, OECD Publishing, Paris, http://sigmaweb.org/publications/public-governance-monitoring-reports.htm

Jelena Nešić, Ivan Brkić, Jelena Spasic (2019)*, Report on training needs analysis of civil servants on public policy management* (TNA Report), GOPA consultants, Bad Homburg, http://public-administration-reform.euzatebe.rs/en/downloads/54

Mladen Momcilovic, Aleksandra Urosev (2019), *External Evaluation of Serbian Public Administration Reform Strategy*, GOPA consultants, Bad Homburg, http://public-administration-reform.euzatebe.rs/en/downloads/42