



**Смернице за укључивање истраживачке
заједнице у процесе креирања и спровођења
јавних политика**

Evidence-informed policymaking



АВГУСТ 2017

Републички секретаријат за јавне политике

Влајковићева 10

I Увод

Унапређење процеса креирања јавних политика у Републици Србији је препознато као један од приоритета Владе у последњих неколико година. Међутим, пракса креирања јавних политика заснованих на чињеницама (енгл. *Evidence-informed policymaking* -EIPM) још увек је у развоју. Један од показатеља да се овом питању придаје велики значај јесте и формирање Републичког секретаријата за јавне политике 2014. године, као посебне организације Владе која пружа стручну подршку Влади и органима државне управе у процесу планирања, развоја, доношења и координације јавних политика и спровођења регулаторне реформе. Републички секретаријат за јавне политике је задужен за обезбеђење квалитета јавних политика и прописа, а тај процес се одвија кроз оцену анализе ефеката прописа као и кроз давање мишљења на прописе и документе јавних политика.

Креирање и спровођење јавних политика је у готово свим областима у надлежностима Владе, а самим тим у надлежности министарстава и других органа и организација којима је поверено вршење јавних овлашћења. У том смислу, они се сматрају легитимним доносиоцима одлука, овлашћеним да поступају у оквирима делокруга својих надлежности, а готово јединим предлагачима одлука. Међутим, како би те одлуке одговориле на потребе друштвене заједнице и биле адекватне, потребно је да су засноване на реалним потребама и чињеницама, што се може остварити само уколико се претходно ураде детаљне анализе и обраде подаци како би се донете одлуке заснивале на тим подацима и чињеницама сходно EIPM принципу – *Evidence-informed policymaking*.

У складу са наведеним принципом, приликом креирања и доношења одлука и докумената јавних политика изузетно је важно постојање сарадње између органа државне управе и истраживачке заједнице, као и грађана, привреде и других заинтересованих група, односно њихова укљученост у процес припреме прописа и процес управљања јавним политикама. Конкретно, за потпуну примену принципа креирања јавних политика и прописа заснованих на подацима и чињеницама од посебног је значаја **подићи ниво аналитичких капацитета** за израду анализа и студија у самим органима државне управе, а за потребе доношења одлука, односно креирања јавних политика и прописа. Свакако то није могуће извести преко ноћи. С тим у вези, да процес подизања аналитичких капацитета доносилаца одлука, коме треба време, не би одложио реформу унапређења процеса креирања јавних политика, требало би у међувремену те недостатке надоместити **постојећим капацитетима у истраживачкој заједници**, што би упућивало на њихово активније укључивање, будући да истраживачка заједница представља **богат ресурс који се недовољно користи**.

Веће ангажовање истраживачке заједнице се нарочито чини логичним ако се има у виду да постоји велики број научно-истраживачких института чији се рад финансира из буџета Републике Србије, а који су недовољно укључени и недовољно искоришћени за припрему практично примењивих анализа и студија које могу бити добар основ за креирање одлука заснованих на реално утемељеним подацима и чињеницама. С тим у вези, неопходно је пронаћи добре механизме за обнову и квалитетније успостављање, скоро потпуно заборављене везе између доносилаца одлука и научно-истраживачких

института који су до пре тридесет година били у потпуној служби доносилаца одлука, када је у питању систем планирања, креирања и спровођења јавних политика и прописа. Овим приступом би се у кратком року подигао квалитет анализа и студија које треба да се користе као основа за креирање прописа и јавних политика, као и за оцену њиховог спровођења, а самим тим и **квалитет јавних политика и прописа**. Насупрот томе, у пракси се прописи и документи јавних политика припремају у изузетно кратким временским роковима и неретко се доносе по хитном поступку. Оваква пракса значајно утиче на квалитет израђених докумената, а доводи се у питање и постојање утемељења таквих одлука на подацима и чињеницама, односно на реалним потребама, с обзиром на изостанак аналитичке основе, односно анализа. Наиме, извесно је да се капацитети истраживачке заједнице и резултати њихових истраживања не користе довољно у процесу креирања јавних политика. Као што је већ поменуто, разлози леже у **недовољној системској повезаности** доносилаца одлука/креатора јавних политика и истраживачке заједнице (институти, факултети, *think tank* организације), а недостају и јасно одређени **приоритети развоја**, а тиме и истраживачки приоритети у друштву, у смислу усмеравања истраживачке заједнице ка спровођењу истраживања у областима приоритетним за креирање и спровођење јавних политика. Такође, додатна отежавајућа околност је и непостојање одговарајућег **система финансирања научно-истраживачких института** у функцији припреме практично примењивих анализа и студија за креирање јавних политика.

Имајући у виду наведено, ове смернице треба да **понуде моделе повезивања и сарадње органа државне управе и истраживача** у заједничком циљу добијања квалитетних анализа и студија за креирање јавних политика и прописа, као и за њихово спровођење.

II Пилот истраживања и смернице као резултат пилота

Потреба за унапређењем квалитета јавних политика и прописа довела је до креирања и спровођења четири „пилот истраживања“ кроз чији процес је **тестиран отворен и транспарентан механизам повезивања и сарадње** креатора јавних политика и прописа са истраживачком заједницом кроз блиски консултативни процес. Тестирање овог механизма комуникације и процеса ангажовања истраживачке заједнице на припреми добре аналитичке основе за креирање јавних политика и прописа спроведено је током 2015. и 2016. године. Републички секретаријат за јавне политике је развио процес избора, односно селекције приоритетних тема за истраживање и истраживачких тимова који би радили приоритетна истраживања, као и механизам блиске сарадње и комуникације доносилаца одлука и истраживача уз подршку пројекта PERFORM¹. Пројекат је имао за циљ да допринесе **успостављању системске повезаности** између доносилаца одлука и истраживачке заједнице у области

¹ PERFORM (Performing and Responsive Social Sciences – www.perform.network) је пројекат Швајцарске агенције за развој SDC који у Републици Србији и Албанији имплементира Helvetas Swiss Intrecooperation, у партнерству са Универзитетом у Фрибургу. Основни циљ пројекта је унапређење положаја и квалитета друштвених наука и њиховог доприноса друштвеним реформама.

друштвених наука, како би доносиоци одлука могли убудуће да самостално примењују развијене механизме за успешну комуникацију и ангажовање истраживачких организација ради припреме добре основе за креирање јавних политика.

Смернице представљене у овом документу су утемељене на искуствима стеченим током спровођења PERFORM пројекта и представљају пример добре праксе који је заснован на транспарентности и процедурама које су у великом делу саобразне процедурама које прописује Закон о јавним набавкама. С тим у вези Републички секретаријат за јавне политике **препоручује органима државне управе да користи ове смернице приликом ангажовање и сарадње са истраживачком заједницом у процесу креирања и спровођења јавних политика.**

Пилот истраживања спроведена у оквиру пројекта PERFORM као примери добре праксе:

1. *Институт економских наука Београд спровео је истраживање у области постпродајних услуга у аутомобилској индустрији и индустрији беле технике („Анализа тржишта постпродајних услуга“), како би се утврдило постојеће стање тржишта у тим областима, за потребе вођења поступака испред Комисије за заштиту конкуренције (КЗК), као и у циљу израде Уредбе о изузећу споразума који се односе на промет резервних делова моторних возила – надлежни орган Комисија за заштиту конкуренције.*

2. *За потребе Министарства привреде, израђена је студија која је утврдила постојеће стање и ниво корпоративног управљања у јавним предузећима и дала препоруке на који начин оптимално увести или ојачати корпоративни модел управљања („Ниво корпоративног управљања у јавним предузећима чији је оснивач Република Србија“). Резултати ове студије, коју је израдио тим Економског факултета, Универзитета у Београду биће примењени за редефинисање правног оквира који регулише пословање јавних предузећа.*

3. *Министарство културе је ангажовао Академију уметности за спровођење истраживања о организацији и капацитетима завода за заштиту споменика културе у Републици Србији. Резултати истраживања ће бити употребљени за потребе израде Стратегије развоја културе у Републици Србији, као и за формулисање појединих законских решења из области функционисања система, структуре и финансирања завода за заштиту културног наслеђа (назив студије: „Анализа организације и капацитета завода за заштиту споменика културе у Републици Србији“).*

4. *Потенцијали развоја предузетништва младих за три перспективне области - информационе комуникационе технологије, услуге у пољопривреди и креативне индустрије је била тема истраживања Економског института, а у циљу налажења најоптималнијих начина за спровођење Националне стратегије за младе за период од 2015. до 2017. године, као и унапређење пословног окружења за развој предузетништва младих (назив студије: „Анализа регулаторног оквира предузетништва три најперспективније делатности, са предлогом поједностављења пословања за младе предузетнике“ – корисник Министарство омладине и спорта).*

Фазе у поступку

Да би се квалитетно донеле одлуке засноване на чињеницама неопходно је да доносилац одлука цео процес спроводи **транспарентно** и да **заинтересовану јавност** (грађани, организације цивилног друштва, истраживачи, медији, привреда и остали) **укључује** у све фазе креирања тих одлука, а од посебног је значаја да те одлуке буду засноване на тачно утврђеним и обрађеним **подацима и чињеницама**. Како би доносилац одлука дошао до квалитетне аналитичке основе за креирање јавних политика и прописа, односно одлука, неопходно је да целокупан **процес** пре свега **добро испланира** јер добар план чини добар почетак за постизање циља.

1. У самом **планирању процеса** неопходно је:
 - **предвидети и издвојити средства** (било буџетска или из донације) за **спровођење истраживања**,
 - **испланирати све активности** и утврдити **јасан и реалан временски рок** за њихово извршење,
 - установити са којим **капацитетима** (људским и материјалним) доносилац одлука располаже,
 - **формирати тим** који ће спровести све активности у току процеса,
 - извршити **анализу тренутног стања** на основу података којим доносилац одлука располаже
 - како би се правилно **дефинисао проблем који треба решити, односно циљ** који жели да постигне, као и да би се идентификовало шта је стварна **потреба** за спровођење детаљних анализа и истраживања, како би се јасно **дефинисала тема и оквир истраживања**.
2. Након завршеног **планирања процеса**, доносилац одлука треба да спроведе **поступак за избор истраживача**, односно истраживачког центра који ће спровести потребно истраживање и испоручити квалитетну анализу или студију, у зависности од потреба доносиоца одлука.
3. Да би се добио најбољи истраживачки тим доносилац одлука треба да **формира комисију** од најкомпетентнијих службеника за одговарајућу област, **припреми и објави јавни позив**, спроведе **транспарентну** и на квалитету засновану **селекцију поднетих пријава**, након чега закључује уговор са изабраним понуђачем који ће спровести истраживање и испоручити тражену анализу или студију.
4. Пошто се спроведе **поступак избора** реализатора истраживања, улази се у фазу **спровођења истраживања** која захтева сталну комуникацију и сарадњу наручиоца истраживања са изабраним понуђачем, а у циљу добијања најквалитетније аналитичке основе за креирање одлука.
5. Финална анализа треба да буде доступна јавности и да се по њеном добијању приступи **креирању одлуке**, било да се ради о креирању документа јавне политике или прописа.
6. На основу добре аналитичке основе која ће се добити спроведеним истраживањем, доносилац одлука може сачинити квалитетну анализу ефеката те одлуке, а читав процес завршава **усвајањем, применом и праћењем примене донете одлуке** засноване на подацима и чињеницама које је добио из претходно спроведеног процеса.

III Планирање процеса

1. Припремне активности: средства, тим, дефинисање проблема, ризици и временски оквир

Након што доносилац одлука установи да је потребно уредити одређену област, било по први пут, било да је она већ регулисана, па је потребно ревидирати већ постојећи правни оквир, планирање процеса је од изузетног значаја за доношење одговарајућих одлука. Креирање и спровођење јавних политика или прописа је сложен процес који треба да обухвата и припремне активности, као и добро разрађен план и оптималан временски оквир за њихово спровођење. Како би се ово постигло, нарочито је значајно испуњење неколико претпоставки: **обезбедити средства за спровођење истраживања**, постојање одговорног и компетентног тима за **креирање и реализацију свих активности**, тачно **препознавање проблема** који треба решити, његово **јасно дефинисање**, као и дефинисање циљева који се желе постићи истраживањем. У основи дефинисања правца деловања код креирања и спровођења јавних политика неопходно је **сагледавање постојећег стања** и утврђивања постојећих проблема. Затим је потребно сагледавање **свих кључних корака процеса** (по могућству до нивоа свих појединачних активности), као и објективна **процена времена** потребног за спровођење активности као што су: анализе постојећег стања, утврђивање проблема и постављање циљева, комисије која ће припремити јавни позив са свим битним елементима за спровођење јавног позива и критеријумима за избор најбоље понуде која ће обезбедити транспарентност целог поступка избора.

Постизање жељеног нивоа квалитета документа јавне политике, односно њеног спровођења је у великој мери предодређено добрим планирањем и благовременим деловањем. У овој фази доносилац одлука треба да предвиди све **ризике** који могу да угрозе постизање постављеног циља, као и да **предвиди мере и активности** чијим спровођењем ће се ти ризици отклонити или ублажити последице, уколико се предвиђени ризици остваре. У оквиру припремних радњи, потребно је установити са којим капацитетима доносилац одлука располаже и **формирати тим** који ће спровести све активности у току процеса. Овај тим треба да буде састављен од најстручнијих службеника у области која се уређује или у којој се прати спровођење одређене јавне политике или прописа и он може уједно представљати и комисију која ће бити задужена за припрему јавног позива и избор најбоље понуде за спровођење истраживања. Унутар тима је потребно направити адекватну **поделу улога** и одговарајућу **поделу посла**, а у циљу ефикасног и благовременог извршавања радних задатака.

Развијеност **стручних капацитета** (компетенција и експертизе) доносиоца одлука је веома значајан фактор за остварење жељених резултата. Доносилац одлука мора реално да процени **расположиве капацитете** како би могао да јасно увиди могуће недостатке које ће, до унапређења сопствених капацитета, моћи да превазиђе ангажовањем **стручних кадрова из истраживачке заједнице** да би добио добру аналитичку основу за креирање јавних политика и прописа. Доносилац одлука треба континуирано да брине о расположивим капацитетима и њиховом унапређењу што остварује кроз одговарајуће едукације упућивањем службеника на: едукативне

радионице, стручне скупове и студијске посете, али и применом метода „learning by doing“ што је могуће остварити учешћем службеника у самом процесу рада. Зато је посебно значајно приликом **ангажовања истраживача** за припрему анализа и израду студија обезбедити континуирану сарадњу између службеника и истраживача што може утицати на подизање компетенција кадра унутар система самог доносиоца одлука. Такође, у случају када обим и врста посла то захтевају, може се приступити и ангажовању додатних капацитета, стручњака са специфичним знањима и вештинама.

2. Финансирање истраживања

Један од првих и кључних елемената за планирање процеса јесте **утврђивање буџета**, било да се истраживање финансира из **буџетских** или **донаторских средстава**. Једина битна разлика када је у питању **извор финансирања** се односи на **правила и процедуре**² које се примењују у поступку јавног оглашавања и избора понуђача. Након што су сагледани сви битни елементи, потребно их је ставити у временске оквире, израдити календар активности и у наредним фазама следствено томе спроводити те активности.

У вези са наведеним, доносилац одлука треба савесно да планира своје активности и да у складу са уоченим потребама за креирање јавних политика и припрему прописа у периоду планирања годишњег буџета, **планира и средства за спровођење истраживања** уколико нема капацитета да таква истраживања спроведе самостално (што већ јесте пракса неких министарстава). Будући да креатори јавних политика не могу увек рачунати на подршку донаторских средстава, а узимајући у обзир и то да је реформа система финансирања истраживачких института у правцу увођења обавезе спровођења једног дела истраживања за потребе доносиоца одлука дуготрајан процес, препоручује се доносиоцима одлука да **планирање средстава за истраживања уврсте као обавезни део у својим годишњим буџетима**.

3. Анализа постојећег стања, идентификовање потреба за спровођењем детаљних анализа и истраживања и правилно дефинисање проблема и циљева истраживања

Једна од кључних почетних активности, која у великој мери одређује квалитет јавних политика, односно квалитет њиховог спровођења је правовремено и исправно препознавање и дефинисање постојећих проблема (на који јавна политика треба да утиче или га реши). То је први корак који доносилац одлука треба да уради, имајући у виду да **идентификовани проблеми** треба да буду **полазна основа** за утврђивање **правца деловања креатора јавних политика**, односно њиховог процеса одлучивања, а самим тим и **полазна основа за истраживање** које треба претходно спровести и које ће дати значајне одговоре како би се јасно дефинисали циљеви јавне политике.

² У случају финансирања донаторским средствима, обично је процедура селекције истраживача нешто флексибилнија у односу на поступак спроведен према правилима за спровођење јавних набавки за избор истраживача, али је акценат на квалитету понуде, а не на најнижој материјалној понуди понуђача.

Дефинисање проблема треба да прати идентификовање њихових појавних узрока и последица, колико год их је могуће утврдити на основу расположивих података у тренутку пре урађене потребне анализе. Ово је јако значајно јер се на основу **јасно дефинисаног проблема могу јасно поставити питања/истраживачке хипотезе** на која ће истраживање дати одговор. Уколико проблеми нису реално идентификовани, постоји ризик да и циљеви који се желе постићи приликом анализе неће одговарати реалним потребама доносиоца одлука, те неће бити оствариви. Другим речима, јасно дефинисан проблем, упућен истраживачима, може резултирати квалитетном анализом, чији ће резултати бити употребљиви за доносиоца одлука у каснијем креирању јавне политике и предлагању активности/конкретних мера у решавању тог уоченог проблема. Анализа може упутити на тачне узроке и последице идентификованог проблема, дати одговоре зашто је у некој области дошло до непремостивих препрека за њен даљи развој, односно понудити препоруке како решити проблем, и у ком правцу развијати јавну политику која ће одговорити на проблем тј. стварну потребу заједнице на прави начин.

Већ у почетној фази процеса доношења одлука може се уочити значај примене принципа одлучивања заснованог на подацима и чињеницама. У фази утврђивања проблема (и циљева) кључно је спровести **анализу постојећег стања**. Анализа постојећег стања може, и у бројним случајевима треба, да буде део спровођења анализе ефеката прописа, која прати припрему нових прописа, односно јавних политика. Анализом постојећег стања утврђује се **затечено стање у одређеној области**, сагледавају се ефекти примене правног оквира који регулишу ту област (јавних политика и прописа), предности и недостаци правног оквира, као и проблеми везани за њихову примену. У том смислу, она омогућује **основни увид у стање одређене области**. Овакву анализу доносилац одлука може да сачини и на основу података до којих долази на основу праћења стања у области за коју је надлежан, али да би решио одређене конкретне проблеме може му се указати потреба за детаљнијом анализом за коју нема сопствене капацитете да је спроведе. Те додатне анализе треба да пруже податке и чињенице, (који ће доказати/потврдити или оповргнути/оспорити постављене хипотезе истраживања). Тако ће резултати истраживања чинити темељну основу за доношење одлука, односно за креирање и спровођење јавних политика. Поједина истраживања, доносилац одлука може да спроведе уз помоћ сопствених капацитета, док ће се за поједине области указати потреба за ангажовањем компетентних истраживачких организација. Овакав приступ креирању и спровођењу јавних политика јесте одлучивање засновано на подацима и чињеницама, које стоји насупрот арбитрарном одлучивању, заснованом на произвољним предвиђањима, која могу бити подложна политичким утицајима.

Научене лекције из пилот истраживања

Реализовани пилот пројекат показао је да је корак „дефинисање проблема“ био велики изазов и највеће учење за доносиоце одлука. Било је важно добро „одмерити“ обим и величину проблема, у односу на расположиве ресурсе (временске и материјалне: нпр. не може се очекивати анализа четири велике области функционисања система заштите културног наслеђа, који чине заводи, архиви, музеји и библиотеке, ако имамо на располагању само 5 месеци и 10.000 евра); потребно је бити разуман и рационалан у дефинисању захтева и потребе за истраживањем, као и веома конкретан. Зато је потребно да у дефинисању проблема учествују компетентни стручњаци из дате области испред ресорног министарства/односно доносица одлука. Само они могу са сигурношћу дефинисати проблем који је релевантан, који је важан и представља приоритет за датог имаоца јавних овлашћења.

4. Утврђивање тема и питања на која истраживања треба да одговоре

Дефинисање теме за истраживање треба да буде ослоњено на резултате интерно спроведене анализе области, сходно дефинисаном проблему (и циљевима) у претходном кораку. Тема истраживања треба да буде у служби дефинисања циљева јавне политике односно у служби проналажења оптималних механизма/конкретних мера за њиховог остваривања. Такође, тема истраживања треба бити што **прецизније одређена**, као и да сви битни елементи истраживања буду подробно разрађени (продискутивани од стране доносиоца одлука, а потом преточени у јавни позив за истраживаче). Ово је од двоструког значаја. С једне стране, доносиоци одлука морају имати визију о битним елементима истраживања: шта је предмет истраживања: шта доносилац одлука жели да се постигне истраживањем, тј. који проблем се анализира и зашто, шта доносилац одлука очекује да ће добити истраживањем – на која питања желе да добије одговоре истраживањем, на који начин истраживање треба бити спроведено, који су временски рокови, које су потребне квалификације истраживача и истраживачких организација, на који начин ће резултати истраживања бити употребљени. У том смислу, овако разрађену тему лако је уобличити у детаљно постављени **захтев/позив за спровођење истраживања** за потребе ангажовања представника истраживачке заједнице. С друге стране, потенцијално заинтересовани истраживачи ће, кроз тако детаљно разрађен захтев, у коме је изложена и образложена потреба за истраживањем, имати прилику да се упознају са свим битним елементима и у целости разумеју потребе доносиоца одлука, те на основу њега конципирати свој предлог (нацрт истраживања) који ће адекватно одговорити на потребе наручиоца истраживања. На тај начин, истовремено, истраживачи могу и сами боље да сагледају и предвиде своје реалне могућности испуњења наведеног/дефинисаног захтева и да основано донесу одлуку о преузимању одговорности за спровођење потребних истраживања и јављања на јавни позив.

Усаглашавање ставова и разлика у разумевању пројектног задатка

Важно је напоменути да доносиоци одлука морају бити јасни у својим захтевима, што се превасходно односи на дефинисање теме и проблема истраживања, али такође треба да омогуће истраживачима да, у својој понуди, дају предлоге за истраживачку методологију и предложене начине прикупљања и обраде података. Другим речима, треба оставити простора за креативност и слободу истраживача да конципирају свој предлог нацрта истраживања и методологије, али у тачно датим дефинисаним оквирима времена и расположивих ресурса. Када се једном тема и проблем истраживања преточе у пројектни задатак, распише јавни позив за истраживаче и, на основу дефинисаних критеријума селекције, одабере истраживачки тим, пожељно је отворити дискусију са истраживачима већ на првом састанку, (у оквиру пилота одржан је тзв „Kick-off” састанак), када доносиоци одлука и истраживачи имају прилику да размене утиске и ставове. Овакав састанак је идеална прилика за обе стране да истакну све недоумице и утврде да ли има мимоилазња у схватањима задатака које треба извршити и разумевању потреба доносиоца одлука, као и дефинисаног захтева истраживања, постављеног од стране доносиоца одлука, с једне стране, и с друге стране, достављене пријаве истраживача, односно одговора на захтев истраживања. Искуство са пилот истраживања је показало да различитим тумачењем написаног може доћи до великих разлика у разумевању задатка, које се у директној комуникацији наручиоца и изабраног понуђача могу отклонити. Наравно, то не значи да се захтеви истраживања кроз такву врсту дискусије могу мењати, у односу на захтеве истраживања постављене у јавном позиву, али уколико је истраживачки тим у својој пријави истраживања изоставио неки битан елемент истраживања, овакав састанак је прави моменат да се постигне договор о обухватању тих елеманата истраживањем. У сваком случају, обе стране морају бити свесне да може доћи до одређеног „прилагођавања“ било захтева, било нацрта истраживања, и да је неопходно приступити са одређеном дозом флексибилности и спремност на преговарање и отвореност у дискусији.

Након овог састанка, када се успешно размотре становишта обеју страна и када се обе стране усагласе око договорених захтева, начињен је први корак и успостављено поверење које је темељ за каснију сарадњу током реализације истраживања, која подразумева континуирану размену информација и комуникацију на релацији истраживачки тим - наручилац истраживања, односно доносилац одлука.

IV Поступак и процедуре за избор истраживача

1. Припрема и објављивање јавног позива

Доносиоцима одлука се препоручује да у процесу ангажовања истраживача за спровођење истраживања и анализа омогуће што ширем кругу актера научне заједнице да се путем јавног позива информишу о потребним истраживањима и да под једанким условима аплицирају за њихово спровођење. На тај начин се обезбеђује већа могућност за прибављање најквалитетније анализе или студије у зависности од потребе наручиоца.

Припрема јавног позива подразумева сагледавање свих појединачних корака које доносилац одлука треба да предузме: основати **комисију за селекцију и избор најбоље понуде**, која ће припремити сву неопходну документацију за јавни позив и његово спровођење, утврђивање рокова и других битних елемената. Идеално, припрема јавног позива би требало да се изврши након свих горенаведених активности, а као завршни корак у оквиру припремних активности за објављивање јавног позива. Након што се припреми јавни позив неопходно је информисати научно-истраживачку заједницу како би се обезбедио што већи одзив приликом самог објављивања јавног позива. Такође, од посебног значаја би било да доносилац одлука пре објављивања позива утврди да ли постоје организације у научно-истраживачким круговима које могу да одговоре на њене потребе и да у оквиру информисања истраживачке заједнице обавезно обухвати и те организације како би обезбедио успешност јавног позива.

Један од корисних корака у вези спровођења јавног позива је организовање **информативних састанака** за све заинтересоване стране током трајања јавног позива. На тај начин им се оставља могућност да се сви заинтересовани истраживачи ближе информишу о свим значајним питањима јавног позива, као и да све дилеме и недоумице успешно отклоне, у циљу што успешнијег формулисања пријаве. Како би се осигурала транспарентност читавог процеса и једнаки услови за све понуђаче, неопходно је да сва постављена питања и дате одговоре током трајања јавног позива, доносилац одлука објави на истом месту где је објављен и јавни позив у року од 24 сата од требутка када је дао неке одговоре на информативном састанку или састанцима, како би се свим учесницима обезбедио једнак третман и исте информације у вези са објављеним јавним позивом.

Препоруке за садржај јавног позива:

- Предмет јавног позива – треба да садржи назив теме за коју је јавни позив за спровођење истраживања расписан, као и информацију о пројектном задатку (линк ка *ToR*)
- Циљеви јавног позива
- Општи услови (ко се може пријавити, ко је главни носилац истраживања, ко уређује методологију истраживања, ко је овлашћено лице за подношење пријаве, ко врши одабир пријава и други)
- Буџет (вредност обезбеђених средстава за спровођење истраживања, услови финансирања, врсте трошкова који могу бити финансирани, потписивање уговора)
- Временски оквир истраживања (у зависности од комплексности теме и обима истраживања, оставља се одговарајући временски рок за спровођење истраживања)
- Конкурсна документација
 - Нацрт истраживања (Може се тражити и достављање верзије на енглеском језику уколико се истраживање финансира делом или у целости уз подршку иностраних донатора. У таквим ситуацијама мора се јасно навести и инсистирати на саобразности верзија на српском и енглеском језику, односно на њиховој идентичности у погледу садржаја) који мора одговорити на захтеве наведене у појединачном пројектном задатку за чију реализацију се потражују средства;
 - Нацрт буџета за финансирање истраживања (припремљен и разрађен у предложеном формату), са детаљно приказаним свим појединачним трошковима истраживања;
 - Биографије/CV свих чланова истраживачког тима, (из институције носиоца истраживања, али и свих ангажованих чланова тима, који нису из институције која је носилац истраживања), а према критеријумима дефинисаним у пројектном задатку;
 - Изјава под кривичном и материјалном одговорношћу да тражена средства за финансирање истраживања нису већ обезбеђена из других извора;
 - Све остале документе, препоруке, релевантна истраживања и сл. које су наведене у пројектном задатку за сваку тему.
- Достава пријаве и рок за достављање – начин и време за достављање пријава
- Вредновање поднетих пријава и одлука о избору истраживачког тима – Опис поступка који ће бити спроведен;
- Уговарање и пренос средстава;
- Извештавање – предвиђен поступак извештавања о утрошку финансијских средстава и току спровођења истраживања
- Информације – контакт особе за додатне информације

У зависности од тога да ли се истраживања финансирају из буџетских или донаторских средстава, зависи и која **врста поступка за спровођење јавног позива** ће бити примењена.

Поступак јавних набавки

Уколико се финансирање истраживања у целости или делом обезбеђује из средстава буџета наручиоца истраживања, поступак се спроводи у складу са правилима и процедурама прописаним у Закону о јавним набавкама (ЗЈН). Тај поступак подразумева примену строго формалних процедура и које претходе закључењу уговора о јавној набавци. Разлог прописивања строго формалне процедуре је потреба да се на одређени начин спроведе контрола трошења јавних средстава. ЗЈН је прописао осам поступака јавне набавке које наручиоци могу применити приликом избора најповољнијег понуђача. Отворени и рестриктивни поступак су одређени као правило, док се остали поступци могу спровести само уколико су испуњени услови које је ЗЈН прописао за њихову примену.

Изузетно, Закон о јавним набавкама прописује изузетке од примене поступка сходно ЗЈН, дефинисаним у члановима 7, 7а, 122. и 128. Најважнији изузетак, прописан у члану 39. став 2, који предвиђа да наручиоци нису обавезни да примењују одредбе ЗЈН уколико вредност истраживања не прелази 500.000 дин без ПДВ-а (односно мање од 4.000 евра, ако се прерачуна наведени износ у еврима), узимајући у обзир и неке друге услуге истраживања које су истоврсне тој услузи, а чији збир не прелази наведени износ.

За набавку услуга истраживања процењене вредности од 10.000 - 20.000 евра (односно у износу од 1.240.000 - 2.480.000 динара без ПДВ-а) може се применити једноставнија процедура, тј. поступак јавне набавке мале вредности. Наведени поступак подразумева неколико корака које је потребно направити да би се дошло до крајњег циља – избор најбоље понуде и закључење уговора.



Поступак развијен у оквиру пројекта *PERFORM*

У процесу припреме спровођења јавног позива, а пре његовог објављивања, потребно је формирати комисију која ће бити одговорна за спровођење јавног позива – Селекциона комисија. Формира се доношењем решења о оснивању Комисије за селекцију и избор најбоље понуде. Обично је чини стручни тим органа државне управе - наручиоца истраживања, али могу је чинити и други придружени чланови, као што су донатори и сарадници.

Транспарентан и објективан процес избора, заснован на унапред прецизно одређеним критеријумима, смањује простор за произвољности и прављење неадекватних избора. Јавни позив треба бити благовремено објављен, ако је могуће и директним позивима релевантним институцијама упућен, те треба да омогући довољно времена за подношење пријава. Критеријуми селекције за вредовање поднетих пријава морају бити унапред утврђени и детаљно разрађени. Критеријуми треба и да садрже што је могуће прецизнији и детаљније прописан систем бодовања, а потребно је и унапред одредити поступање у случајевима када пристигну пријаве које не испуњавају све формалне услове, односно да ли ће Комисија имати могућност да захтева допуну поднете документације или не и у којим случајевима то може да захтева, односно у којим не може. Како би процес био што транспарентнији, потребно је критеријуме и листу бодовања учинити јавно доступним уз јавни позив, како би подносиоци пријава знали на које сегменте да обрате пажњу, како не би правили непотребне грешке.

Препоруке за дефинисање рокова за спровођење јавног позива за истраживачке организације – до 70 дана:

- **2 недеље** за креирање текста јавног позива, тј. услова за конкурисање и осмишљавање Пријавног формулара.
- **2-4 недеље** за подношење пријава по расписивању јавног позива. (Рок од две недеље је био предвиђен у оквиру пројекта PERFORM и показало се да је пожељно да буде дужи.)
- Поступак вредновања и селекције достављених пријава треба да буде спроведен у што краћем року од истека рока за достављење пријава – **до 5 радних дана**
- Рок за подношење приговора на одлуке Селекционе комисије (на Листу вредновања и рангирања поднетих пријава) – **3-8 радних дана**
- Решавање по евентуално поднетим приговорима и доношење коначне Листе вредновања и рангирања, **до 5 радних дана** од истека рока за подношење приговора
- Објављивање прелиминарне и коначне Листе треба обезбедити без одлагања, **одмах** по доношењу

Листа предлога за дефинисање критеријума вредновања и селекције:

- Нацрт истраживања, методологија и образложење;
- Буџет - процена комплетности и реалистичности предлога буџета;
- Временски оквир истраживања - процена реалистичности;
- Експертиза чланова истраживачког тима (на основу CV-а и других информација): сениор експерти и јуниор експерти
- Специфични критеријуми
 - Препоруке: Појединачни чланови тима
 - Искуство у истраживачким пројектима који се баве предметном облашћу,
 - Искуство у раду са представницима државних органа или институција у циљу израде прописа или креирања докумената јавне политике
- Мотивационо писмо

2. Процес вредновања и селекције поднетих пријава – одабир реализатора истраживања

Након истека рока за подношење пријава од стране истраживачких организација, селекциона комисија (који чини стручни тим доносиоца одлуке, односно наручиоца истраживања, као и други придружени чланови, као што су донатори, сарадници, уколико доносилац одлука сматра да због стручности треба ангажовати и спољне чланове) спроводи поступак вредновања и селекције поднетих пријава на објективан и транспарентан начин. Објективност је гарантована системом утврђених критеријума, који је пожељно да унапред буду и објављени и јавно доступни, а транспарентност процеса се обезбеђује накнадном могућношћу да све заинтересоване стране процеса имају право слободног увида у све поднете пријаве, као и резултате оцењивања појединачних пријава.

Поступак вредновања и селекције поднетих пријава почиње отварањем достављених пријава, констатовањем и завођењем броја поднетих пријава, провером формалне исправности пријава и доношењем одлуке о евентуалном одбацивању пријава које не испуњавају критеријуме формалне исправности. Након тога, следи вредновање и оцењивање поднетих пријава које нису одбачене сходно предвиђеним материјалним критеријумима. Сви чланови комисије би требало да имају једнако право гласа, а коначне оцене се изводе као средње вредности оцена свих појединачних чланова комисије или усаглашавањем, односно доношењем одлука консензусом. Коначно, резултате оцењивања и селекције треба представити у **Листи вредновања и оцењивања**, у којој су све пријаве рангиране по висини броја остварених бодова. Уједно, носилац првопласиране пријаве је и одабрани носилац истраживања. Листа се јавно објављује у унапред предвиђеном року, а подносиоцима пријава се оставља рок у коме имају право подношења жалбе, односно приговора на спроведени поступак вредновања и селекције поднетих пријава, као и могућност слободног увида у све поднете пријаве, као и документацију коју је комисија том приликом сачинила. Након истека поменутог рока, уколико није било жалбеног поступка, односно поступка по приговору, Листа вредновања и селекције се проглашава коначном и објављује као таква. Уколико је пак дошло до жалбеног поступка или поступка по приговору, Комисија одлучује по жалби, односно приговору у предвиђеном року након чега објављује коначну Листу. Након што је овако завршен избор најбоље понуде за спровођење истраживања, приступа се **потписивању уговора са изабраним понуђачем**. У случају да је истраживање у целости или делу финансирано донаторским средствима, потписница уговора може бити и донаторска страна.

V Спровођење истраживања и објављивање резултата студије/анализе

1. Формирање и рад Радног тела за управљање процесом истраживања и вршење надзора

Након одабира носиоца истраживања, формира се радно тело од представника доносиоца одлука - наручиоца истраживања и представника одабране истраживачке организације који периодично заседају и доносе све значајне одлуке о међусобној сарадњи, решавају о постојећим проблемима и питањима од значаја за спровођење истраживања. Имајући у виду наведено, природа овог тела је претежно оперативног карактера. Међутим, Радно тело може имати и надзорне функције, са обавезом да редовно прати спровођење истраживања, расправља о спорним питањима и по потреби интервенише у циљу превазилажења проблема. С друге стране, ове функције могу бити додељене и посебном телу основаном за вршење надзора и одржавање добре комуникације и сарадње између представника наручиоца и истраживачке организације.

Сарадња и комуникација

Сарадња и комуникација представљају компатибилне и међусобно условљене активности између свих актера од значаја за спровођење истраживања, превасходно између доносиоца одлука (наручиоца истраживања) и истраживача. Активно уешће узимају и представници треће стране, уколико их има, који представљају донаторе и друге актере који могу допринети у реализацији појединих сегмената истраживања (као што је прикупљање података). Сарадња и комуникација, али и размена података је од изузетног значаја и условљава квалитет добијених анализа. На овај начин се и усмерава рад истраживачког тима. Сарадња треба да се заснива на разумевању и проактивном приступу усмереном ка превазилажењу проблема насталих у току самог процеса рада, али и усмеравању уколико истраживање крене у погрешном правцу.

Циљ континуиране сарадње и сталне комуникације је да се добију практично употребљиве студије које су у складу са претходно дефинисаним проблемима. Дносиоци одлука током овог процеса треба да истраживачима омогуће независност и објективност у погледу самих резултата истраживања. Орган државне управе не може „наручити“ резултате истраживања, али може **усмеравати сам процес истраживања** на начин да добијени резултати буду употребљиви и подобни за креирања, односно спровођење конкретних јавних политика. Овакав приступ обезбеђује пуну укљученост наручилаца у сам процес, потврђује њихово интересовање и важност истраживања за њих, ствара могућност да на позитиван начин утичу на ток истраживања (не фингирањем резултата), већ свешћу и увидом у то како процес тече, да ли има неких проблема, и на крају спремношћу да добијене податке заиста и искористе у креирању јавне политике, стратегије или прописа.

На овај начин истраживачки тим има могућност да у пракси и у току самог истраживања боље разуме захтеве и потребе наручиоца истраживања и стекне ширу слику о жељеној употребљивости добијених резултата. Досадашња пракса, приликом

које истраживачки тим испоручује добијене студије, које могу, а не морају бити практично употребљиве, овим методолошким приступом је онемогућена. Тако се може избећи некадашња пракса и случајеви када би наручиоци само испоставили захтев истраживачима, а потом нема више комуникације током процеса истраживања, што на крају може резултирати поштуним незадовољством резултатима истраживања од стране наручилаца и на крају некоришћењем резултата (истраживање остаје у фиоци „као мртво слово на папиру“).

2. Објављивање резултата истраживања

Сходно начелима јавности и доступности, сви резултати спроведених истраживања треба да буду јавно објављени и доступни, ради општег информисања свих заинтересованих страна. Међутим, уколико су током истраживања коришћени одређени поверљиви подаци, који садрже одређени степен тајности, студије и анализе не морају бити објављене у целости. У том случају, потребно је поступати сходно Закону о тајности података ("Сл. гласник РС", бр. 104/2009), заштитити делове студије у којима су садржани поверљиви подаци и објавити је у формату који такве податке не садржи. Циљ објављивања резултата истраживања је двојак: информисање о добијеним резултатима као и информисање о будућим корацима. Овим путем све заинтересоване стране (од учесника у истраживању, преко чланова научно-истраживачке заједнице, па до ресорних министарстава) добијају информације о реализованом истраживању, његовом процесу и добијеним резултатима, као и томе како и у ком року доносиоци одлука имају намеру да искористе исте. Уз наведено, транспарентност даје могућност праћења развоја предметне јавне политике или прописа, као механизма за њено спровођење. Уједно, објављивање резултата представља и механизам контроле доносиоца одлука од стране јавности која у сваком тренутку може поставити питање како се користи добијена анализа, посебно уколико је она финансирана из буџетских средстава, а и отвара могућност критичког осврта на анализу коју јавност може да да.

Начин објављивања студија може бити електронски, на интернет странама наручилаца, у штампаном облику, а резултати истраживања могу бити презентовани у различитим приликама, попут организованих конференција, округлих столова или других догађаја.

3. Коришћење добијених резултата истраживања за потребе креирања јавних политика

На послетку, не треба заборавити са којим циљем је читав процес и идеја о спровођењу истраживања, а на основу потребе/захтева доносиоца одлука започет. Обавеза доносиоца одлука је да након добијања резултата и налаза студије, односно анализе, те резултате и искористи за потребе креирања јавне политика која ће у овом случају бити утемељена на подацима и чињеницама. Ово збачи да доносиоци одлука треба да размотре могућност примене истакнутих препорука из студије, односно анализе, узимајући у обзир и све представљене очекиване ефекте, до којих би примена тих препорука могла да доведе. Сагледавање ефеката препорука ће доносиоцима одлука помоћи да боље предвиђају резултате предузимања одређених мера, као и да

рационално и одговорно доносе одлуке, тако да оне буду засноване на подацима и чињеницама.

Научене лекције из пилот истраживања

Пилот истраживања су показала да је јако важно да је процес инициран од доносиоца одлука од лица на радним местима која им **омогућавају директан контакт са реалним стањем на терену** (радна места која у свом опису имају праћење примене прописа, јавних политика и других одлука), и који имају увид у постојеће проблеме и имају сазнања шта функционише добро, а шта не функционише. Такође је значајно да доносилац одлука препозна и иницијативе директно од субјеката који примењују одлуке у пракси.

Концепт EIPM омогућава смањење грешака, повећава извесност да јавна политика буде донета на основу постојећег **стања - какво јесте**, а не какво бисмо желели да буде, тј. **повећава вероватноћу да ће интервенција дати жељене ефекте**.

Описан поступак је осигурао добру сарадњу на свим хијерархијским новима унутар институције, односно доносиоца одлука, али и између различитих институција. Стална интеракција са истраживачима омогућила је континуиран **процес учења за све укључене актере**, могућност алтернативног решавања проблема, извођење хипотетичких сценарија приликом закључивања и давања препорука. Све то заједно осигурава да се добијени резултати истраживања могу адекватно користити за потребе исказане на почетку процеса.