

Reforma državnog planiranja u Srbiji: (dug) put do kulture koja ne jede strategiju za doručak

Nasleđe u oblasti javnih politika

U Srbiji je duga tradicija državnog planiranja. Ono je prisutno još iz posleratnih godina i perioda socijalizma kada su se pripremali petogodišnji planovi razvoja. Tada je u cilju stručne podrške u izradi planova na saveznom nivou vlasti uspostavljen Savezni zavod za plan koji je tesno sarađivao sa Saveznim zavodom za statistiku. Ovo planiranje prestalo je da ima punu funkciju još od petogodišnjeg plana iz 1965. ali je ostala praksa i čitav sistem institucija i stručnih službi unutar saveznih ministarstava uključujući i razne državne institute koji su snabdevali potrebnim stručnim analizama donosioce odluka. Svaki značajan zakon ili zakonska izmena bili su potkrepljeni opsežnim analizama i stručnim raspravama. Krupni pravci razvoja su, pak, utvrđivani u okviru komunističke partije, a preko partijskih funkcionera su se prenosili do različitih mesta gde se donose odluke, uključujući tu i lokalne samouprave i privredne organizacije. Nakon kriznih 90-ih, raspada zemlje i erozije institucija u svakom pogledu i na svim nivoima, većina nadležnosti za javne politike u Srbiji našla se u republičkoj administraciji Republike Srbije. Od početka 2000-ih kreću intenzivne tranzicione reforme vođene centralnom idejom prelaska na tržišnu privredu i prateći institucionalni okvir. Kreiranje javnih politika dešavalo se spontano, ali u najvećoj meri uz pomoć međunarodnih institucija i međunarodnih razvojnih projekata. Tokom dve decenije, Vlada donosi brojne strategije (održivog razvoja, obrazovanja, zapošljavanja), a lokalne samouprave svoje lokalne planove razvoja. Tokom ovog perioda Vlada Republike Srbije usvojila je više od sto različitih strategija. Neke od ovih strategija imaju sve elemente dobre prakse, ali se nisu nikada sprovedile. Brojne reforme u istom periodu su uspešno sprovedene. Drugim rečima bilo je javnih politika koje se sprovode i daju rezultate, a nisu nigde napisane, usvojene niti su sprovedene konsultacije, praćenje sprovođenja i evaluacija. Dobrih primera kada su urađeni svi koraci iz ciklusa javnih politika skoro da nema.

Ipak, sve ovo vreme, glavni način za intervenciju nije započinjao pripremom strategije tj. kreiranjem javne politike već se realizovao direktno donošenjem novih propisa. Sam sadržaj reformi preuziman je iz tranzicione agende koju su već iskusile druge zemlje Centralne i Istočne Evrope deceniju pre Srbije, a paralelno je primenjivana i agenda karakteristična za pristupanje Evropskoj uniji i uvođenje novih instituta sadržanih u tzv. tekovinama Evropske unije (*acquis communautaire*). U ovom periodu intenzivnih reformi koji i dalje traje i koji se dodatno zakomplikovao pogoršanjem ukupne ekonomske situacije od 2008. godine kada je izbila Svetska ekonomska kriza, ima brojnih situacija kada se menja zakon u kratkom roku i kroz to interveniše u nekom cilju javne politike bez ikakve prethodne analize efekata i bez sprovedenih javnih konsultacija. U takvim situacijama, čest je slučaj da se zakon ponovo menja ubrzo po usvajanju jer se dešavaju nepredviđeni nepovoljni efekti ili prepreke u sprovođenju. Ovakva situacija je uobičajena posledica neurađene prethodne analize efekata na građane i privredu i nesprovedenih konsultacija.

Reforma državne uprave

Državna uprava tokom prve decenije tranzicije nije na sveobuhvatan i sistemski način bila tema reformi. Bilo je brojnih manje ili više uspehlikih inicijativa i promena mahom u okviru razvojnih projekata čiji su se rezultati ponegde odražavali na moderniji način rada (poput uvođenja analize efekata propisa, programskog budžeta i plana - normativnih aktivnosti vlade, koji nepovezani u sistem nisu imali posebnog efekta u primeni na unapređenje efikasnosti upravljanja). Ipak, posmatrano u celini, državna uprava funkcionisala je po starim birokratskim pravilima dok kreiranje javnih politika i upravljanje prema rezultatima nije bilo sistemski zastupljeno. Stručnjaci su dolazili sa ministrima u tzv. kabinete i na funkcionerska mesta, i odlazili. Očigledno je bilo i odsustvo koordinacije između rada različitih delova uprave na različitim reformama koje su po svojoj prirodi povezane. Jedna funkcionalna analiza državne administracije koju je u tom periodu sprovedla Svetska banka pokazala je da je u tadašnjoj strukturi samo 9,7% radnih mesta u centralnoj administraciji namenjeno kreiranju i praćenju javnih politika gde su uključeni i poslovi na pripremi propisa (Svetska banka, 2016), dok se 70% radnih mesta odnosilo na administrativne i pomoćne poslove.

Na teškom iskustvu krize koja je po izbijanju Svetske ekonomske krize pogodila tzv. periferne zemlje sa manje konkurentnim privredama, Evropska unija u svojoj strategiji proširenja od 2012. godine, pored usvajanja pravnih tekovina (kroz 35 poglavlja) počinje da stavlja naglasak i na reformu javne uprave.

Krajem 2014. Vlada Srbije donosi široko postavljenu Strategiju reforme javne uprave sa detaljnim akcionim planom. Jedan od brojnih elemenata odnosio se na jačanje funkcije planiranja i koordinacije za koju je nadležan nedavno pre toga osnovan Republički sekretarijat za javne politike.

Reforma planiranja od 2014. do danas zasnivala se na nekoliko važnih elemenata koji će biti u nastavku opisani. Reforma je detaljno isplanirana u okviru Strategije regulatorne reforme i reforme upravljanja javnim politikama iz 2015. godine koju je pripremio RSJP, a usvojila Vlada.

Osnovni elementi reforme pretočeni su u Zakon o planskom sistemu koji je izrađen na bazi brojnih prethodnih analiza i u najširem konsultativnom procesu (upravo u skladu sa principima koje promovise) i u dve uredbe koje je Vlada kasnije usvojila – Uredba o metodologiji za upravljanje javnim politikama i Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova organa državne uprave.

Na temelju zatečenih elemenata planiranja, ideja je bila da se ovim propisima stvori sistem koji će osigurati celovito i usklađeno planiranje različitih državnih intervencija kojim se vodi računa o budžetskim ograničenjima i osigurava prioritizacija, odgovarajući stepen uključenosti različitih aktera unutar vlada, ali i najšire javnosti, koordinacija među različitim oblastima planiranja (kroz različite nadležne organe) i u toku pripreme kao i u toku sprovođenja i uvođenje osnovnih elemenata oslanjanja na poznate analitičke alate u donošenju odluka. Smisao ovog sistema ogleda se i u stvaranju osnova za upravljanje

koje bi bilo usmereno prema rezultatima te stoga bilo osnov za neophodno polaganje računa (accountability) javnog sektora prema javnosti. Dotadašnji sistem koji je počivao na principima veberovskog tipa birokratije, oslanjao se na procedure kojima se unapred propisuje svaka aktivnost i time teret donete odluke prenosi na telo koje usvaja procedure, a uspeh rada državne uprave svodi na proveru usklađenosti sa procedurama sa fokusom na procedure povezane sa upotrebom imovine i trošenjem budžeta (revizija od strane DRI). Ovakav sistem nije sadržao osnov za proveru ispunjenosti postavljenih ciljeva u pogledu rezultata rada čak i kad su neki ciljevi bili postavljeni u brojnim usvojenim strategijama Vlade.

Glavni pravci sprovedene reforme mogu se grupisati u sledeće stavke:

1. Uređen je metodološki okvir za izradu javnih politika

Uveden je ciklus javnih politika kao obavezna metodologija prilikom izrade strategija i programa vlade i razvojnih planova Republike Srbije i lokalnih jedinica vlasti. Procesni elementi ciklusa javnih politika poput obaveze konsultacija i izveštavanja su uvedeni kao obavezujući dok su „analitički“ elementi uvedeni tako da se sama primena oslanja na ljudske resurse i njihove sposobnosti.

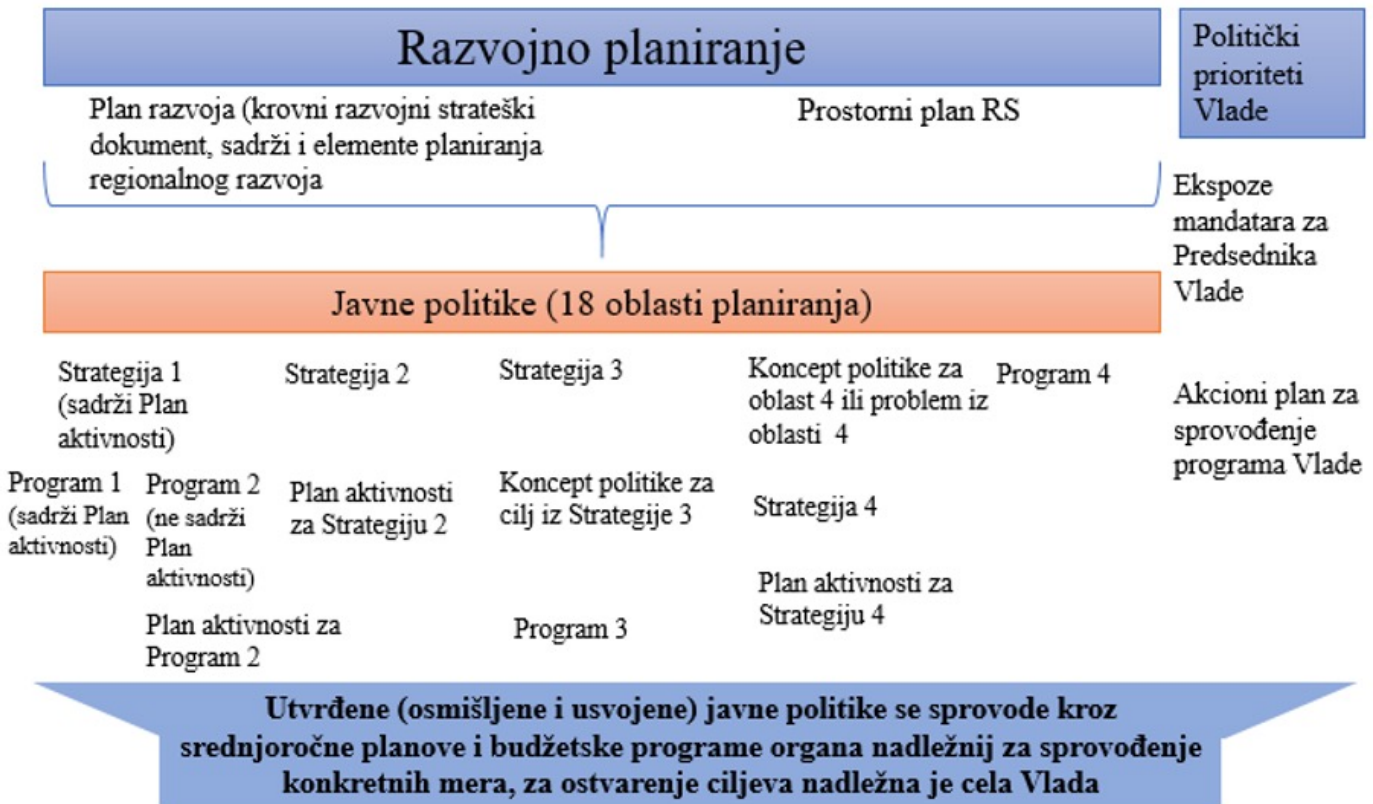
Na centralnom nivou uspostavljena je provera „kvaliteta“ javnih politika tj. dosledne primene metodologije i usklađenosti sadržaja različitih dokumenata javnih politika koju kroz svoja mišljenja radi Republički sekretarijat za javne politike.

Uvedena je hijerarhija i povezanost različitih dokumenata javnih politika i drugih planskih dokumenata, kao i tipologija dokumenata javnih politika. Na samom vrhu nalazi se Ustavom RS predviđen plan razvoja kao izraz najdugoročnije vizije razvoja koji, zajedno sa prostornim planom, usvaja Narodna skupština na predlog Vlade. Ovakav plan, iako već dugo predviđen Ustavom, nikada nije donet u Srbiji. Ovaj plan je predviđeno da Vlada posebno razrađuje kroz Investicioni plan koji priprema Ministarstvo finansija i koji je važan instrument za upravljanje kapitalnim projektima. Ispod ovog plana, po svom značaju i opsegu (za 18 različitih oblasti planiranja) nalaze se strategije Vlade, kao i programi (za uže oblasti, pa ih mogu doneti i sama ministarstva), dok se njihova operacionalizacija osmišljava u okviru akcionih planova koje je obavezno doneti inače strategija ne može da važi. Paralelno sa ovim dokumentima javnih politika smešten je Program rada vlade sadržan u ekspozeu premijera Narodnoj skupštini kojim se utvrđuju glavni pravci, a koji se operacionalizuje kroz Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade koji je važan instrument za koordinaciju u okviru Vlade. Program ekonomskih reformi i Nacionalni plan za usvajanje tekovina Evropske Unije su metodološki uređeni prema zahtevima EU, a predviđeno je da se sadržinski referišu u dokumentima javne politike jer su u pitanju izvedeni planovi za posebne oblasti gde je potrebna koordinacija sa Evropskom Unijom i praćenje njihovog sprovođenja na objedinjen način.

Definisani su osnovni elementi dokumenata javnih politika. Strategija treba da sadrži: opis postojećeg stanja, opšti i posebne ciljeve, pregled mera, pokazatelje i okvir za praćenje sprovođenja i izveštaj o sprovedenim konsultacijama, kao i prateći akcioni plan gde su određeni pored gore navedenih elemenata i nadležnosti za sprovođenje, potrebna finansijska sredstva i izvori kao i rokovi za period od nekoliko godina.

Definisane su vrste mera tj. instrumenata javnih politika kako bi se osigurao odgovarajući sadržaj dokumenata javnih politika i predupredila česta pojava da se u strategiji ostanene na „spisku želja“. Mere su tipizirane kao: regulatorne (komandno-kontrolne), informaciono edukativne, podsticajne (razni oblici subvencionisanja), organizacione (partnerstva ili promene u organizaciji) i direktno pružanje dobara i usluga.

Grafik 1. Celina planskog sistema - Povezivanje/usklađivanje ciljeva različitih planskih dokumenata



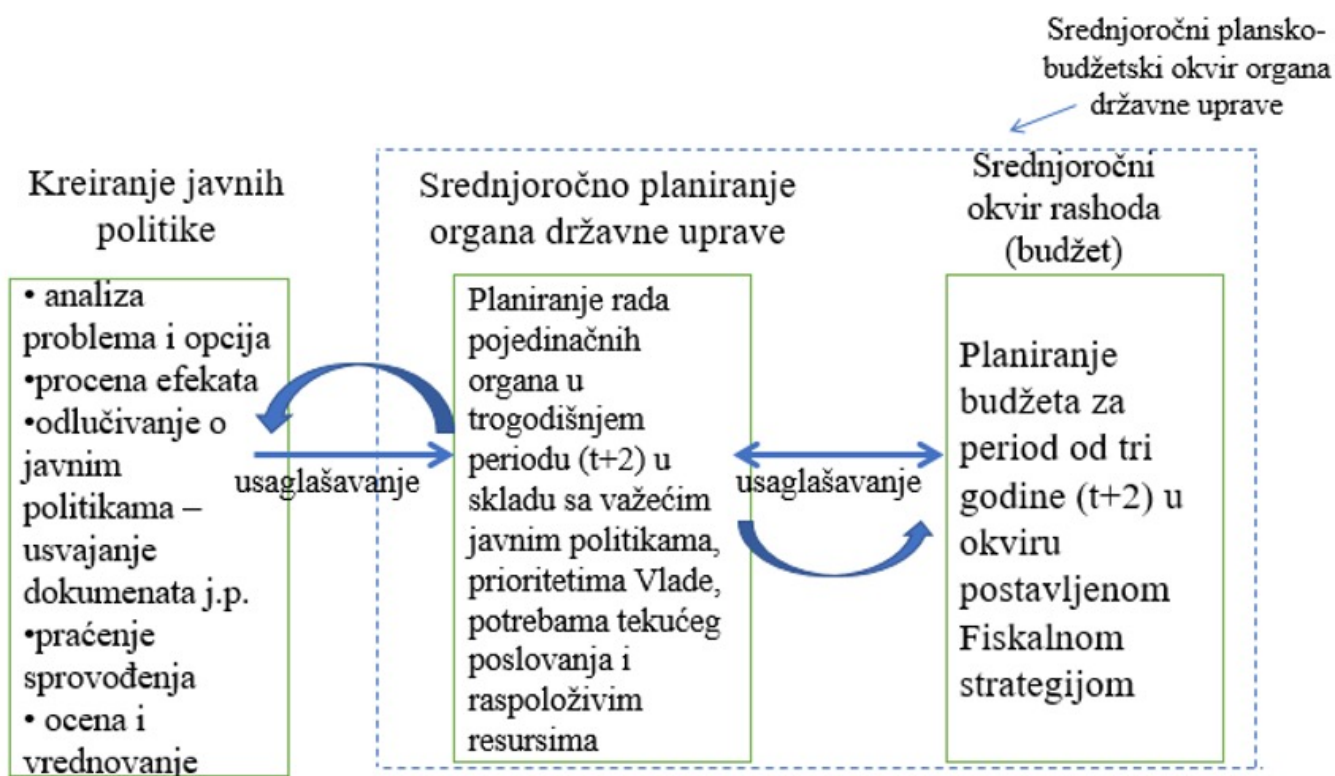
2. Kreiranje javnih politika je povezano sa drugim elementima planiranja u Vladi kako bi se unapredilo upravljanje kroz novi planski sistem

Povezivanje planiranja javnih politika sa planiranjem budžeta: prilikom izrade strategija i definisanja paketa mera insistira se na definisanju potrebnih finansijskih sredstava za svaku meru i vezu sa budžetskim programom.

Povezivanje planiranja javnih politika sa upravljanjem u organizacijama javne uprave – uvedeni su srednjoročni planovi organa državne uprave koji su povezani sa budžetskim planiranjem u koje je uvedena i programska organizacija (pored postojećih – funkcionalne i ekonomske).

Povezivanje planiranja javnih politika sa planiranjem izmene propisa – prilikom planiranja mera javnih politika u okviru strategija i programa, neophodno je predvideti i izmenu propisa. Samim tim je ojačana osnova i kvalitet mišljenja Republičkog sekretarijata za javne politike na analizu efekata propisa jer se unapred zna cilj izmene propisa.

Grafik 2. Tri logička dela sistema planiranja: kreiranje javnih politika i srednjoročni plansko-budžetski okvir: Celina planskog sistema - povezivanje planiranja, sprovođenja i budžetiranja javnih politika



Grafik 3. Srednjoročni plansko-budžetski okvir



3. Ojačani su institucionalni, organizacioni i stručni kapaciteti u javnoj upravi na centralnom nivou:

Uspostavljena je nova stručna posebna organizacija u centru Vlade tj. direktno odgovorna Premijeru – Sekretarijat za javne politike. U njemu je smeštena funkcija tipična za centralne organe – koordinacija javnih politika i podrška u planiranju, kao i analiza efekata propisa koja je uvedena još ranije i sprovodila se do tada u Kancelariji Vlade za regulatornu reformu i analizu efekata propisa. Kancelarija tj. svi njeni zaposleni pripojena je Sekretarijatu za javne politike.

Uloženi su veliki naponi za jačanje kapaciteta zaposlenih. U proteklih pet godina sprovedene su brojne obuke, studijske posete i stručna usavršavanja kako zaposlenih u Sekretarijatu za javne politike tako i za nekoliko stotina zaposlenih u različitim organima državne uprave i saradnicima iz nevladinog sektora. Najčešće su obuke bile finansirane iz projekata međunarodne razvojne pomoći (IPA i slično). Nekoliko osnovnih obuka za državne službenike redovno se organizuju kao deo programa nekada Službe za upravljanje kadrovima Vlade a danas Nacionalne akademije za javnu upravu i izvode ih zaposleni iz RSJP.

Obuke su se odnosile na posebne teme u vezi sa analizom efekata, strateškim planiranjem, upotrebom podataka i kvantitativnih metoda, analizu efekata propisa, komunikaciju, upravljanje prema rezultatima, rešavanje problema, pregovaranje, izveštavanje.

Prepoznati su zvanično u organizaciji državne uprave poslovi povezani sa javnim politikama (od 2019. kada je usvojena Uredba o određivanju kompetencija za rad državnih organa. Ovom uredbom se detaljno regulišu ponašanje i opšte funkcionalne kompetencije u određenim oblastima rada, način njihovog određivanja i oblasti znanja i veština na koje se odnose. Studijsko-analitičkih poslovi definisani članom 21. obuhvataju oblasti znanja i veština za prikupljanje i obradu podataka iz različitih izvora, uključujući i sposobnost kritičkog vrednovanja i analiziranja dostupnih informacija; izradu sektorskih analiza; *ex ante* i *ex post* analizu efekata javnih politika/propisa; identifikovanje resursa neophodnih za upravljanje javnim politikama – costing; metodologiju pripreme dokumenata javnih politika i formalnu proceduru za njihovo usvajanje; metodologiju za praćenje, sprovođenje, vrednovanje i izveštavanje o efektima javnih politika.

Zaključak

Opisana reforma koja se tiče promene načina rada u državnoj upravi uvođenjem principa povezanih sa kreiranjem javnih politika i donošenja odluka na bazi analiza, participacije zainteresovanih strana i odgovornosti za rezultat je u znatnoj meri utemeljena u prethodnih pet godina pre svega zalaganjem Republičkog sekretarijata za javne politike. Međutim, ključni preduslov za efikasnost ove reforme je u promeni kulture u javnoj upravi, ali i u široj zajednici – od birokratske hijerarhijske kulture ka kulturi ravnopravnosti, kritičkog mišljenja i usredsređenosti na rezultat i boljitak po život građana. Ovaj pomak je veoma težak, ali je važan da bi bilo koja strategija bila sprovedena. Ključni faktor uspeha promene kulture jesu ljudi. Prethodni period bio je obeležen i zabranom eksternog zapošljavanja u javnom sektoru koja je trajala od 2014. godine i traje i danas. Za modernu državnu upravu potrebno je i moderno obrazovanje. U okviru akademskih ustanova u visokom obrazovanju potrebni su obrazovni programi koji obrazuju pojedince koji kritički misle i umeju da formiraju sud na osnovu različitih izvora i nalaza. Projekat Erasmus plus PPMA ima za cilj da takvu nastavu uvede u Srbiju uz pomoć renomiranih partnerskih univerziteta iz EU. Detaljnije na sajtu ppma.pmf.uns.ac.rs

Autor: dr Jasna Atanasijević, docent na Departmanu za matematiku i informatiku Prirodno-matematičkog fakulteta Univerziteta u Novom Sadu