

Analiza i razvoj javnih politika kao osnova proračunskog i programskog planiranja

**Pripremile: Marina Škrabalo i Mirna Vlašić-Feketija za potrebe
Ministarstva financija Vlade RH**

Zagreb, ožujak 2010.

**Ova se prezentacija temelji na edukativnim materijalima programa za
napredovanje državnih službenika Ministarstva uprave**

Što je policy (javne politike)?

✓ *Tijek ili plan djelovanja kojim se na racionalan način nastoje postići ciljevi u političkom odlučivanju*

- **Javna pitanja i problemi** – tiču se cijele zajednice ili društva
- **Političko odlučivanje** – odlučivanje o javnim pitanjima
- **Racionalno** – temeljeno na argumentima (troškova i koristi)
- Usmjerenost na **rješavanje problema**

Policy proces
politički proces
odlučivanje
o javnim pitanjima

Politics
politička moć
donošenja odluka,
poborništvo,
iracionalnost
akteri
političkog odlučivanja

Policy
racionalno
rješavanje problema,
izbor
između alternativa
sadržaj
političkog odlučivanja.

Polity
institucionalni ustroj
političke
zajednice
procedure
političkog odlučivanja

Povezanost strateškog planiranja javnih politika i proračunskog procesa

- novi **Zakon o proračunu NN 87/2008** propisuje izradu trogodišnjih strateških planova (vizija, ciljevi, načine ispunjavanja ciljeva, procjene rezultata, sustav praćenja rezultata) te pripremu **srednjoročnog proračunskog okvira** (3 godine)
- **Strategija Vladinih programa 2010. – 2012.** usvojena u rujnu 2009. temeljni je dokument za proračunsko planiranje u narednom trogodišnjem ciklusu
- **Podloga: Strateški okvir za razvoj 2006. – 2013**

Strategija Vladinih programa 2010.-2012.

- Zajednička vizija i strateški cilj definirani **Strateškim okvirom za razvoj 2006.-2013.**: *Rast i zapošljavanje u konkurentnom tržišnom gospodarstvu u europskoj socijalnoj državi XXI st.*
- Ispunjavanje **12 općih ciljeva**, unutar njih **48 posebnih ciljeva**

1. Makroekonomska i gospodarska stabilnost	2. Optimalno ozračje za razvoj konkurentnog gospodarstva	3. Jačanje pravne države i vladavine prava	4. Poticanje znanja, izvrsnosti i kulture	5. Ravnomjerni regionalni razvoj
7. RH među vodećim europskim turističkim destinacijama	8. Konkurentniji polj-preh i ribarski sektor	9. Daljnje jačanje međunarodnog položaja RH	10. Policija i oružane snage u službi građana	6. Jačanje socijalne pravednosti
			11. Zaštita, očuvanje i unaprjeđenje zdravlja	12. Zaštita okoliša i prostorni razvoj

Strategija Vladinih programa sadrži:

- Zajedničku **viziju, strateški cilj i makroekonomski okvir**
- Glavna **strateška područja** Vladinih aktivnosti, s definiranim:
 - specifičnim **ciljevima**,
 - specifičnim **aktivnostima** (programi, projekti),
 - **nositeljima** i
 - načinom **procjene rezultata** (pokazatelji)
- Provedba Strategije podrazumijeva puno **snažniju koordinaciju različitih TDU** usmjerenih prema istom cilju i **čvrstu vezu s proračunskim planiranjem**
- **Obrazloženje Državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2010. i projekcije za 2011. i 2012. godinu** – poveznica sa Strategijom Vladinih programa!

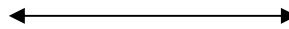
Promjena općeg konteksta stvaranja politika – od vlasti (government)

prema **javnom upravljanju** (*governance*)

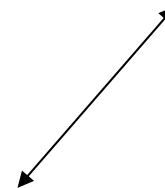
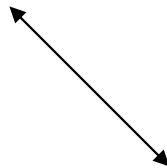
javne politike *SU-stvaraju*, *SU-financiraju* i
SU-provode
supranacionalne
nacionalne
regionalne
lokalne:

:

Institucije vlasti



Vanjski eksperti



Niz
zainteresiranih aktera
(civilno društvo, poslovni sektor)

Akteri javnih politika – vertikalna i horizontalna dimenzija



Instrumenti javnih politika

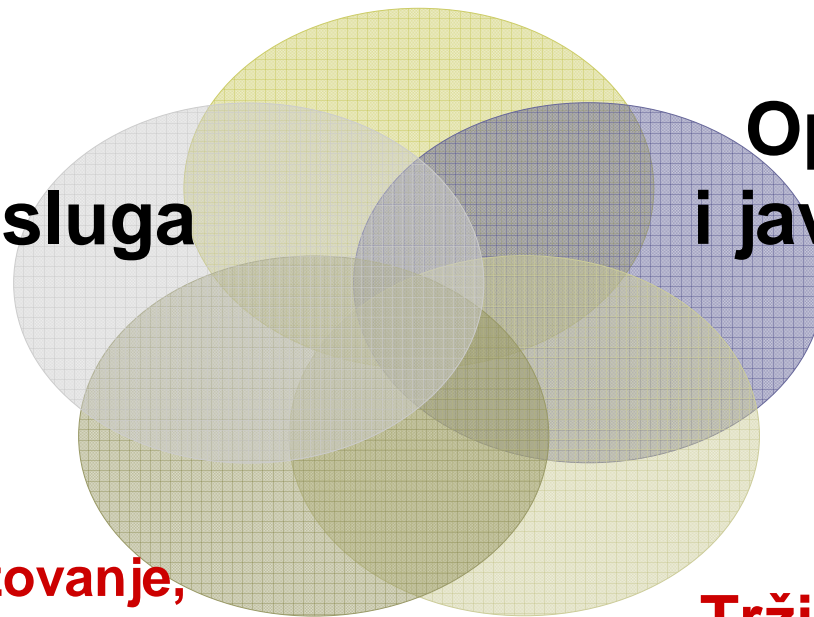
REGULACIJA

Javno
pribavljanje usluga

Oporezivanje
i javna potrošnja

Obrazovanje,
informiranje uvjeravanje

Tržište



Europeizacija javnih politika - aktualni proces transformacije hrvatskih javnih politika!

- Mijenja se **stav** o “dobrim politikama” i “dobroj vladavini” (*governance*)
 - Mijenjaju se **standardi** – npr. više se pridaje pažnje socijalnim pitanjima i pitanjima okoliša
 - Novi **instrumenti** i **akteri** u stvaranju politika - interesne grupe, civilno društvo, međusektorsko povezivanje
-
- Proces prilagodbe **dugotrajan**
 - Proces europeizacije je **dvosmjernan**
 - Kombinacija policy **transfera** i policy **učenja**

Niz izazova

- različiti pristupi i potrebe prilagodbe nacionalnog sustava europskom; administrativni i financijski kapaciteti; središnja u odnosu na regionalnu/lokalnu razinu; potreba za usuglašenim pristupom; veći zahtjevi za otvorenošću

Načela dobre (europske) vladavine:

pravila, postupci i ponašanje zakonodavnih, izvršnih i sudskih vlasti koja utječu na obavljanje javnih ovlasti na europskoj razini, posebno s obzirom na sljedećih 5 načela dobre vladavine (upravljanja):

1. ***Otvorenost***
2. ***Participacija***
3. ***Odgovornost***
4. ***Učinkovitost***
5. ***Usklađenost***

+ načela supsidijarnosti i proporcionalnosti
(izbor razine i instrumenata)

Pristupanje RH EU i javne politike

- **Pregovori o pristupanju** – preuzimanje pravne stečevine (*acquis*), **ali i politika EU**
- Već u procesu pregovora – **više razina i više dimenzija djelovanja**
- Ideja EU kao asocijacije radi ekonomskih odnosa **prerasla u stvaranje različitih politika** – zahtjevnije i složenije
- IPAK, kasnije članstvo u EU – **dvosmjerni proces u politikama**: preuzimanje i predlaganje na obostranu korist
- Problem s politikama je njihova **implementacija**

Nacionalni program RH za pristupanje EU

Od 2003. godine koordinativni mehanizam za obveze iz SSP-a – sada se ne odnosi samo na **zakone i podzakonske akte**, već **obuhvaća i provedbene mjere** povezane s procesom pregovora, s naglaskom na **proračunskim** sredstvima

Policy ciklus

1. POSTAVLJANJE POLITIČKOG DNEVNOG REDA – ODLUČIVANJE

- ✓ definiranje prioriteta problema
- ✓ definiranje glavnih ciljeva politike

2. FORMULACIJA/RAZVOJ

- ✓ Identifikacija opcija
- ✓ Procjena učinka opcija
- ✓ Razrada politike - izrada instrumenta (propisa)
- ✓ Procjena učinka propisa

3. LEGITIMIRANJE

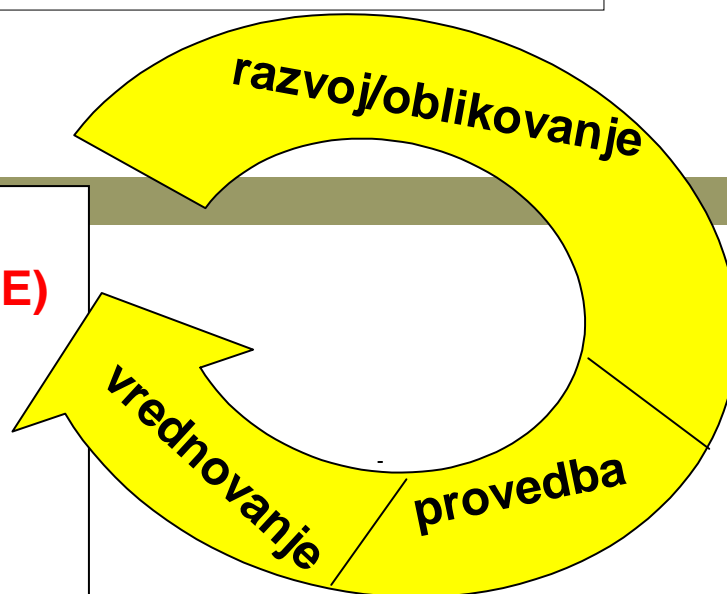
- ✓ Donošenje političke odluke
- ✓ Promocija i prihvaćanje politike

4. IMPLEMENTACIJA (PROVEDBA)

- ✓ Administracija, koordinacija
- ✓ Monitoring (praćenje) efikasnosti i kvalitete provedbe te izravnih rezultata

5. EVALUACIJA (VREDNOVANJE) I PROMJENA

- ✓ Procjena rezultata
- ✓ Prijedlozi za nastavak, izmjene ili okončanje politike



SIGMA - 12 KORAKA POLICY PROCESA

www.sigmaweb.org. SIGMA Paper No. 39

1. Definiranje prioriteta 2. Planiranje politika i izrade zakona	POSTAVLJANJE POLITIČKOG DNEVNOG REDA
3. <i>Priprema policy prijedloga</i> 4. <i>Priprema nacрта zakona i drugih akata</i> 5. <i>Međuresorne konzultacije</i> 6. Upućivanje prijedloga akta na Vladu 7. Razmatranje prijedloga akta od strane Vladinog ureda 8. Razmatranje prijedloga akta od strane Vladinih radnih skupina	RAZVOJ (FORMULACIJA)
9. Odluka Vlade 10. Parlamentarna procedura i usvajanje	LEGITIMIRANJE
11. Implementacija	IMPLEMENTACIJA
12. Monitoring i evaluacija	EVALUACIJA

2. korak:

Godišnje planiranje politika i zakona

- Interaktivni, redoviti godišnji proces između ministarstava i Vlade
- **Izazov** – koordinirano planiranje ljudskih i financijskih resursa!
- Uloga ministarstva – predložiti prioritete **s obzirom na:**
 - ✓ prioritete **Vlade**
 - ✓ **očekivanja i zahtjeve javnosti** i interesnih skupina
 - ✓ **međunarodne obveze**
 - ✓ **prepoznate izazove** u provedbi aktualnih politika
 - ✓ potrebu za **uštedama i efikasnosti**
 - ✓ aktualne i dostupne **financijske i ljudske resurse**

3. korak: Priprema prijedloga javnih politika

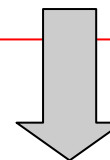
- ✓ Definiranje **problema** koje treba riješiti (policy analiza)
- ✓ Definiranje **specifičnih ciljeva** politike
- ✓ Razrada **više mogućih opcija** (status quo i alternative)
Procjena učinka opcija
- ✓ **Međuresorne konzultacije** o zajedničkim pitanjima
- ✓ **Konzultacije** sa zainteresiranom javnošću
- ✓ Preporuka ministru najbolje opcije

Uloga ministarstva - ključna:

- ✓ **Inicijator** cijelog procesa,
- ✓ **Mobilizira** ekspertizu
- ✓ **Koordinira** konzultacije

Izazovi:

- Preskakanje izrade policy prijedloga
- Manjkave konzultacije i kapaciteti za procjenu učinka opcija



Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata Vlade RH, NN 140/2009 (25. studenoga 2009.)

4. korak: Priprema nacрта propisa

- **Idealno** – **TEK NAKON** procjene učinka različitih opcija i usvajanja najprihvatljivije opcije od strane Vlade!
- Preduvjet za harmonizaciju s *acquis*-om
- **Realno** – kombiniranje razvoja policy prijedloga s izradom zakona, uz procjenu najznačajnijih učinaka i konzultacije s prioritetnim akterima:
 - ✓ U sklopu izrade zakonske osnove i obrazloženja prijedloga zakona
 - ✓ Uključivanje neformalnih aktera u radne skupine
 - ✓ Izrada paketa zakona temeljem akcijskog plana koji definira ciljeve politike
 - ✓ Rane konzultacije oko najvažnijih mjera (više specifičnih formulacija)

Izazovi:

- Normativni optimizam
- Manjkava ekspertiza za izradu zakona unutar resora
- Vremenski pritisak
- Izostanak procjene učinka

11. korak: Implementacija

- **Odgovornost počiva na ministarstvima**
- **Faktori uspješnosti:**
 - ✓ Pravodobnost i kvaliteta **podzakonskih akata**
 - ✓ **Resursi** (novac, vrijeme, ljudi, menadžerske kompetencije, znanje...)
 - ✓ Broj **institucionalnih razina** koje treba uključiti
 - ✓ Osiguranje **pristanka** podređenih i građana
 - ✓ Kontinuitet **političke potpore**

Implementacijski deficit?

- Koordinacija sa sunositeljima
- Izostanak sustavnog praćenja provedbe
- Formalno izvještavanje bez analize rezultata i problema
- Manjak administrativnih i stručnih kapaciteta
- Nesigurnost dugoročnog financiranja novih politika

12. korak: Praćenje (monitoring) i vrednovanje (evaluacija)

- Ministarstva bi trebala biti odgovorna za procjenu ostvarenosti ciljeva politike i efikasnosti provedbe – odnos troškova i koristi
- Svrha: preporuka za prekid ili promjenu politike
- Pretpostavlja pravodobno definiranje mehanizama praćenja i procjene u strateškim dokumentima, propisima i operativnim planovima
- Širi se broj zainteresiranih aktera

Izazov:

S izuzetkom neformalne, često političke evaluacije, **procjena rezultata politika se rijetko provodi** – ključna karika koja nedostaje u (re)formulaciji politika!

Praćenje i procjena vladinih politika na više razina provedbe:

- **Pokazatelji uspješnosti** u odnosu na **prioritete i strateške ciljeve** Vlade i temeljnih sektorskih strategija
- **Pokazatelji provedbe** u odnosu na **godišnje planove** vlade, resora ili specifičnih inicijativa (npr. NPPEU)
- **Praćenje provedbe** određenih propisa i redovito izvještavanje
- **Periodična procjena učinaka** specifičnih propisa
- **Periodična procjena učinaka** jedne grupe mjera, akcijskog plana, programa ili politike
- Detaljno **praćenje i procjena učinaka pilot projekata i projekata financiranih iz posebnih fondova (EU)**

ciljevi
politike



Informacije o
provedbi i
učincima

Funkcije *policy* analize

1. Detaljna analiza problema radi određivanja prioriteta i smjera političkog djelovanja.

2. a. Komparativna procjena izvedivosti i učinkovitosti opcija rješenja za definirani problem s obzirom na ciljeve i troškove te u odnosu na status quo.

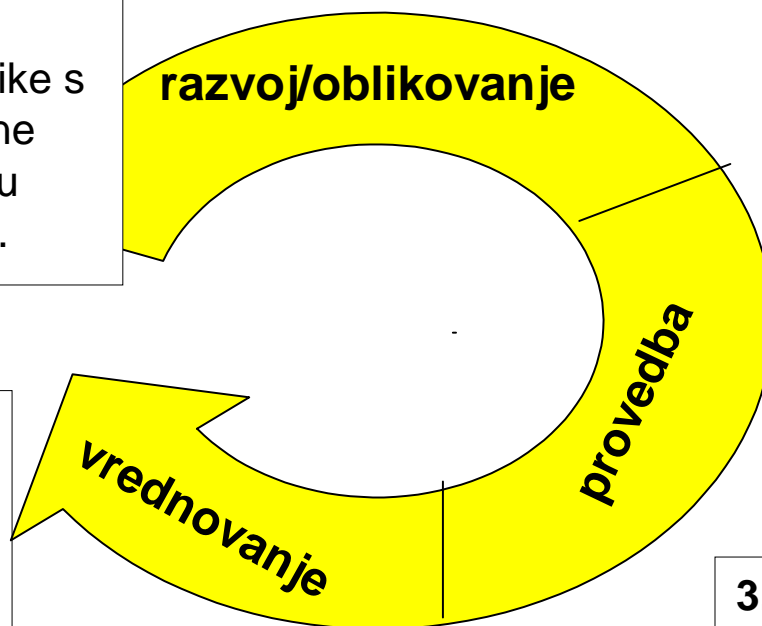
2. b. Procjena izvedivosti predložene politike s obzirom na političke odnose i administrativne kapacitete.

3. Procjena prihvaćenosti političke odluke u javnosti i interesnim skupinama, identifikacija rizika za provedbu politike.

4. MONITORING - Pravovremeno uočavanje prepreka i rizika u provedbi politike te potreba za njezinom modifikacijom.

5. b. Komparativna analiza opcija budućnosti politike s obzirom na njezine ciljeve i iskustva u njezinoj provedbi.

5. a. EVALUACIJA - Procjena postignuća politike i procesa provedbe politike



Dobro definiran policy problem – glavno jamstvo dobrog rješenja

- ✓ Definiranje problema
- ✓ Način mjerenja problema
- ✓ Određivanje opsega i veličine problema
- ✓ Pronalaženje uzroka problema
- ✓ Postavljanje operativnih i dugoročnih ciljeva za rješavanje problema
- ✓ Određivanje mjera koje treba poduzeti

Podsjetnik za analizu problema

1. POZADINA PROBLEMA

- Kad je i kako problem nastao?
- Koji su uzroci problema?
- Koji je povijesni, zakonski, politički, društveni i gospodarski kontekst problema?
- Kako je problem privukao pozornost javnosti?
- Na koga i na koje načine problem utječe?
- Koje su se politike primijenile u prošlosti u pokušaju da se riješi problem?
- Koji su bili rezultati tih politika?

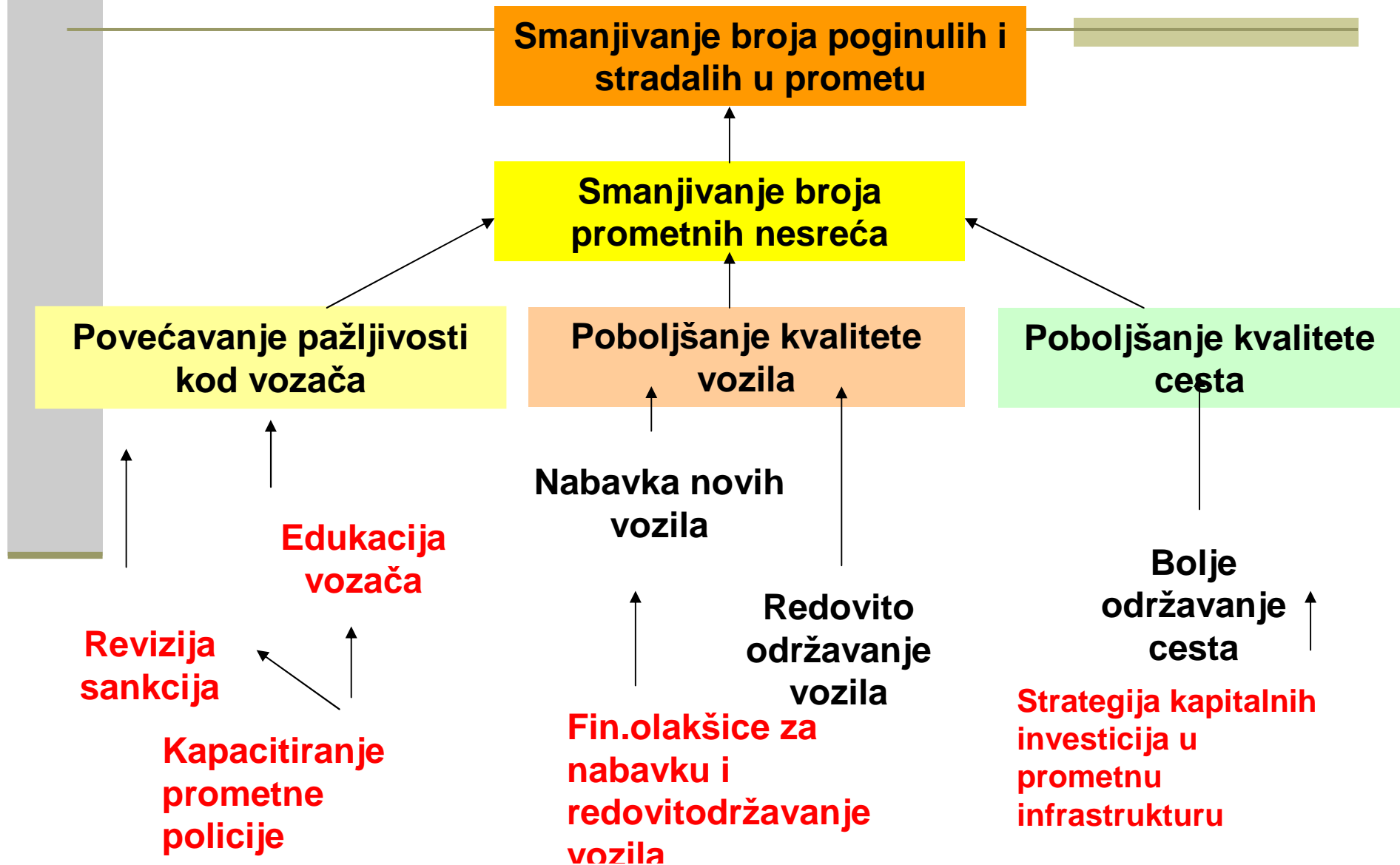
2. PROBLEM U AKTUALNOM KONTEKSTU :

- Koji su trenutačni pravni, društveni, gospodarski, politički konteksti i posljedice problema?
- Koji je trenutačni opseg problema?
- Koja se politika trenutačno primjenjuje u pokušaju da se riješi problem?
- Koja sve različita mišljenja postoje problemu i trenutačnom pristupu problemu?
- U kojem je pogledu trenutačna politika uspješna/neuspješna?
- Što ne valja u trenutačnom pristupu?

PROBLEMSKO STABLO

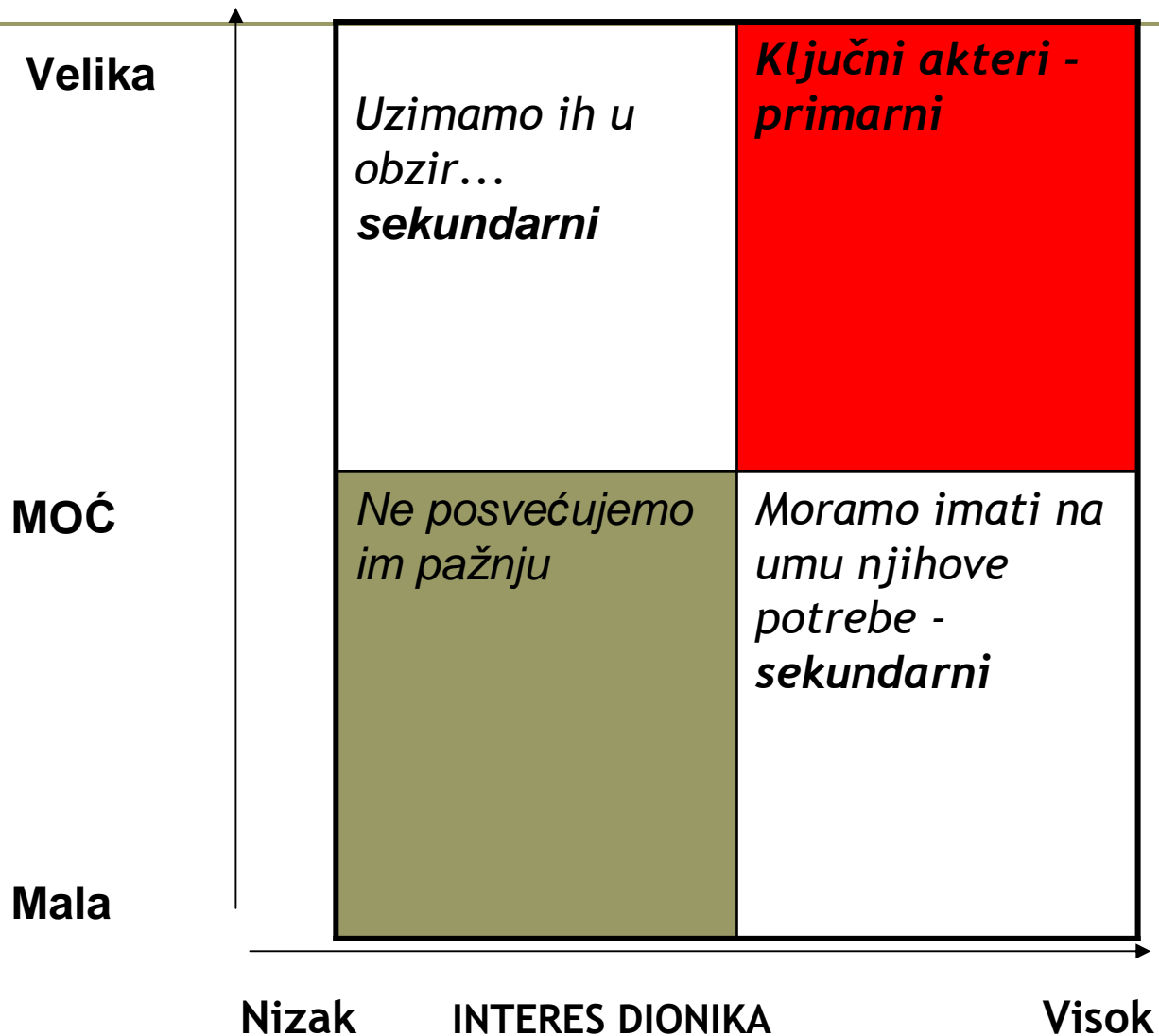


Iz problemskog u stablo ciljeva



Analiza aktera

Matrica ključnih aktera (dionika)



Kontinuum sudjelovanja javnosti

Informiranje

Cilj sudjelovanja javnosti:

Javnosti dati uravnotežene i objektivne informacije kako bi se **olakšalo razumijevanje** problema, alternative i/ili rješenja

Obećanje koje se daje javnosti

Bit ćete informirani.

Konzultiranje

Cilj sudjelovanja javnosti:

Dobiti povratnu informaciju na izvršenu analizu, ponuđena alternativna rješenja i/ili odluke.

Obećanje koje se daje javnosti

Bit ćete informirani, saslušat ćemo vaše zabrinutosti i dati povratnu informaciju o tome na koji način je vaš doprinos utjecao na odluku.

Uključivanje

Cilj sudjelovanja javnosti:

Raditi izravno s javnošću tijekom cijelog procesa kako bi se njihova pitanja i interesi stalno razmatrali.

Obećanje koje se daje javnosti

Radit ćemo zajedno s vama kako bismo osigurali da vaše zabrinutosti i pitanja budu integrirani u alternativna rješenja te vam dati povratnu informaciju o tome na koji način je vaš doprinos utjecao na odluku

Suradnja

Cilj sudjelovanja javnosti:

Ostvariti partnerstvo s javnošću u svakom aspektu odlučivanja, uključujući razvoj alternativnih rješenja i identifikaciju preferiranih opcija.

Obećanje koje se daje javnosti

Od vas ćemo tražiti savjet i ideje u osmišljavanju rješenja, te uključiti vaše preporuke u konačnu odluku u najvećoj mogućoj mjeri.

Prijenos moći

Cilj sudjelovanja javnosti:

Prepustiti konačnu odluku javnosti.

Obećanje koje se daje javnosti

Provest ćemo ono što vi odlučite.

Procjena učinka propisa/opcija (Regulatory Impact Assessment)

1. Identificiranje problema
2. Definiranje ciljeva
3. **Razvijanje policy opcija (3)
status quo + dva različita, nova rješenja**
4. **Analiza učinaka policy opcija
fiskalnih, ekonomskih, socijalnih, ekoloških**
5. **Usporedna evaluacija opcija i odabir optimalne
opcije**
6. Skiciranje plana praćenja i vrednovanja provedbe



***Konzultacije
prate
cijeli
postupak
procjene
učinka!!!***

Lista pitanja za kvalitetnije donošenja odluka prema preporukama OECD:

- ✓ Je li **problem** kvalitetno definiran?
- ✓ Je li Vladina **intervencija opravdana**?
- ✓ Je li **propis najbolja forma** Vladine intervencije?
- ✓ Postoji li **pravna osnova** za propis?
- ✓ Koja je **razina administracije** prikladna za poduzimanje intervencije?
- ✓ Opravdavaju li **koristi** propisa i njegove **troškove**?
- ✓ Je li distribucija učinaka i troškova kroz društvo **transparentna**?
- ✓ Je li propis jasan, konzistentan, razumljiv i pristupačan korisnicima?
- ✓ Je su li sve **zainteresirane strane** dobile priliku za iznošenje vlastitog stava?
- ✓ Kako će se osigurati **prihvaćanje**?

Vodite računa o efikasnosti procjene učinka!

Opseg i dubina analize učinaka trebaju biti *proporcionalne* očekivanom značaju i opsegu prepoznatih rizika (negativnih učinaka)!

Procijenite učinke u tri koraka:

1. Identifikacija učinaka
2. Kvalitativna procjena najznačajnijih učinaka
3. Detaljnija kvalitativna (i kvantitativna) analiza najznačajnijih učinaka

Konzultirajte *EC Impact Assessment Guidelines, 2009.*

European Commission. (2009), Impact Assessment Guidelines. SEC (2009) 92.

European Commission. (2009). Part III: Annexes to Impact assessment Guidelines.

Tri glavna uvjeta za uspješno (izvedivo) policy rješenje

■ Tehnička provedivost

- Imamo li na raspolaganju i postoje li uopće potrebna tehnička sredstva i oprema?

■ Financijska i organizacijska izvedivost

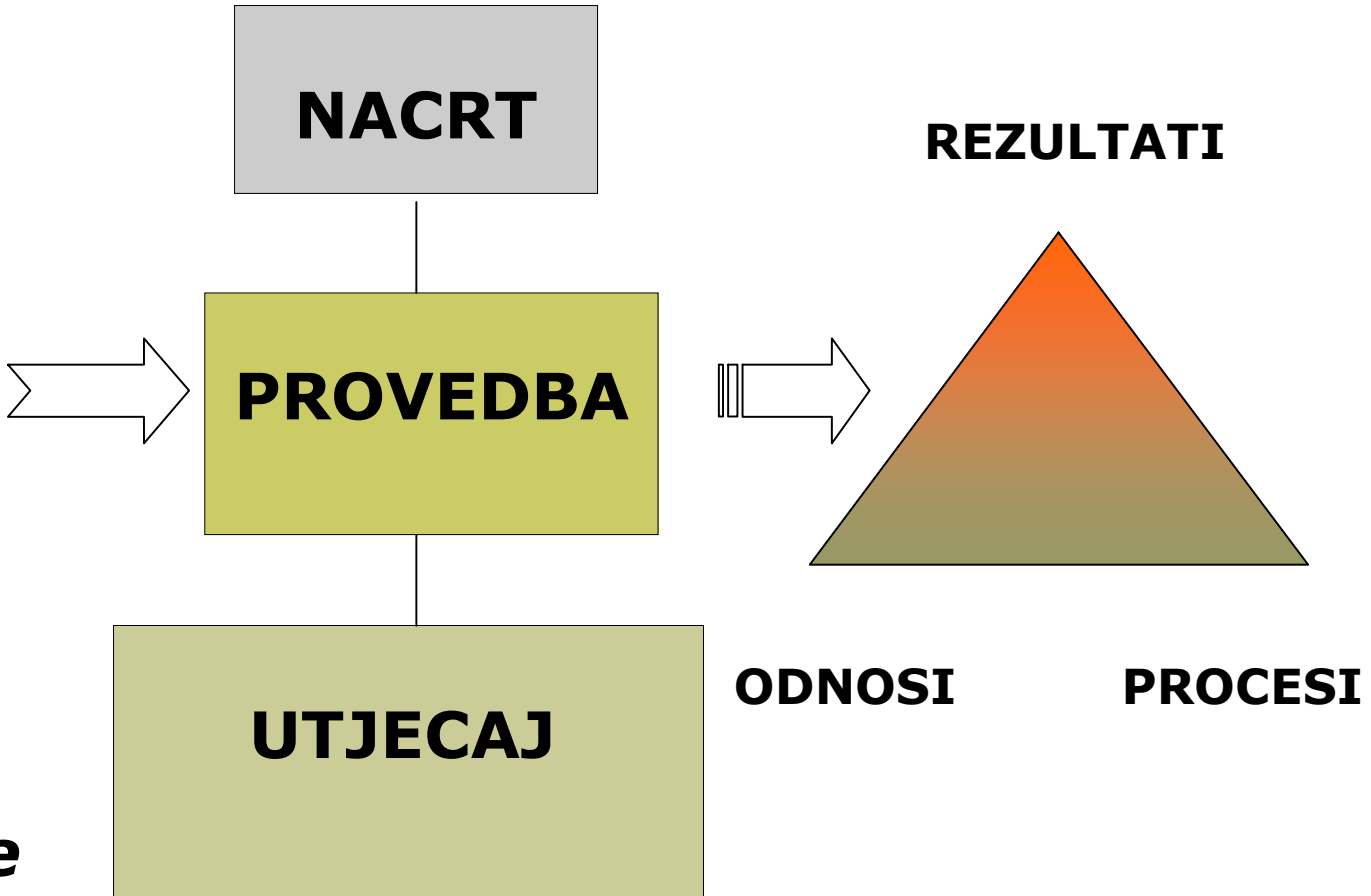
- Imamo li na raspolaganju dovoljno financijskih i organizacijskih resursa (znanje, iskustvo, vodstvo, org. sposobnost, motivacija)?

■ Politička izvedivost

- Koja je razina političke podrške, tko su saveznici?
- Postoji li prostor za kompromis i koliki je?
- Koje elemente rješenja možemo modificirati radi osiguranja političke podrške?

Što sve pratimo i vrednujemo?

- *Politike*
- *Programi*
- *Projekti*
- *Sektori*
- *Institucije*
- *Organizacije*



Ključna pitanja za praćenje provedbe:

- Da li je **provedba** u skladu s propisanim **planom**?
- Da li se novci i drugi resursi **svrhovito troše**?
- Koji su **izazovi** (organizacijski, politički, financijski) u dosadašnjoj provedbi politike?
- Da li je došlo do **promjena u političkom i društvenom kontekstu** koje se treba uzeti u obzir s obzirom na ciljeve politike?
- Da li je provedba politike **usmjerena na ciljane skupine** kojima je namijenjena?
- Koja su **dosadašnja postignuća** politike s obzirom na ciljeve?
- Što **treba učiniti** kako bi provedba bila uspješnija?
- Ima li potrebe za **modifikacijom** same politike?

Ključna pitanja za evaluaciju politike ili propisa:

- Koliko su se **ciljevi pokazali primjerenima** u odnosu na potrebe/problem?
- Koliko je **politika/propis usklađen** s drugim povezanim programima i politikama?
- Koliko je **provedba politike/propisa** odgovarala **predviđenim troškovima i rezultatima**?
- Što su **glavni izravni rezultati** politike/propisa po *korisnike, nositelje i druge dionike*?
- Što su **dugoročni i širi rezultati** politike/propisa po korisnike, nositelje i druge dionike?
- Ima li **nepredviđenih rezultata** i ishoda?
- Koliko je ova politika/propis **uspješan u odnosu na najbolje prakse (benchmarking)**?

Moguće greške u praćenju provedbe:

- Izostanak jasno definiranih specifičnih ciljeva i aktivnosti za određeno vremensko razdoblje u odnosu na šire/opće ciljeve politike/propisa
- Izostanak glavnih pokazatelja uspješnosti u odnosu na ciljeve politike/propisa!
- Nejasne nadležnosti za praćenje
- Nerealno planiranje ljudskih, finansijskih resursa i potrebnog vremena
- Nejasna ili prekasna raspodjela zadataka za izradu izvješća
- Odabir neusporedivih kvantitativnih podataka
- Nekorištenje postojećih izvješća i podataka
- Neprilagođenost obrazaca za prikupljanje podataka pokazateljima i ciljevima propisa ili politike
- Preopširna izvješća koja donositelji odluka nemaju vremena čitati - izostanak sažetka!
- Izostanak analitičkih zaključaka i prijedloga za unaprjeđenje provedbe
- Nedostatno korištenje informacijsko-komunikacijske tehnologije