

# 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!

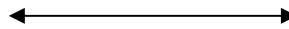
# Promjena općeg konteksta stvaranja politika – od vlasti (government)

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

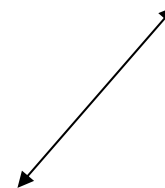
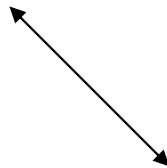
javne politike *SU-stvaraju*, *SU-financiraju* i  
*SU-provode*  
supranacionalne  
nacionalne  
regionalne  
lokalne:

:

**Institucije vlasti**

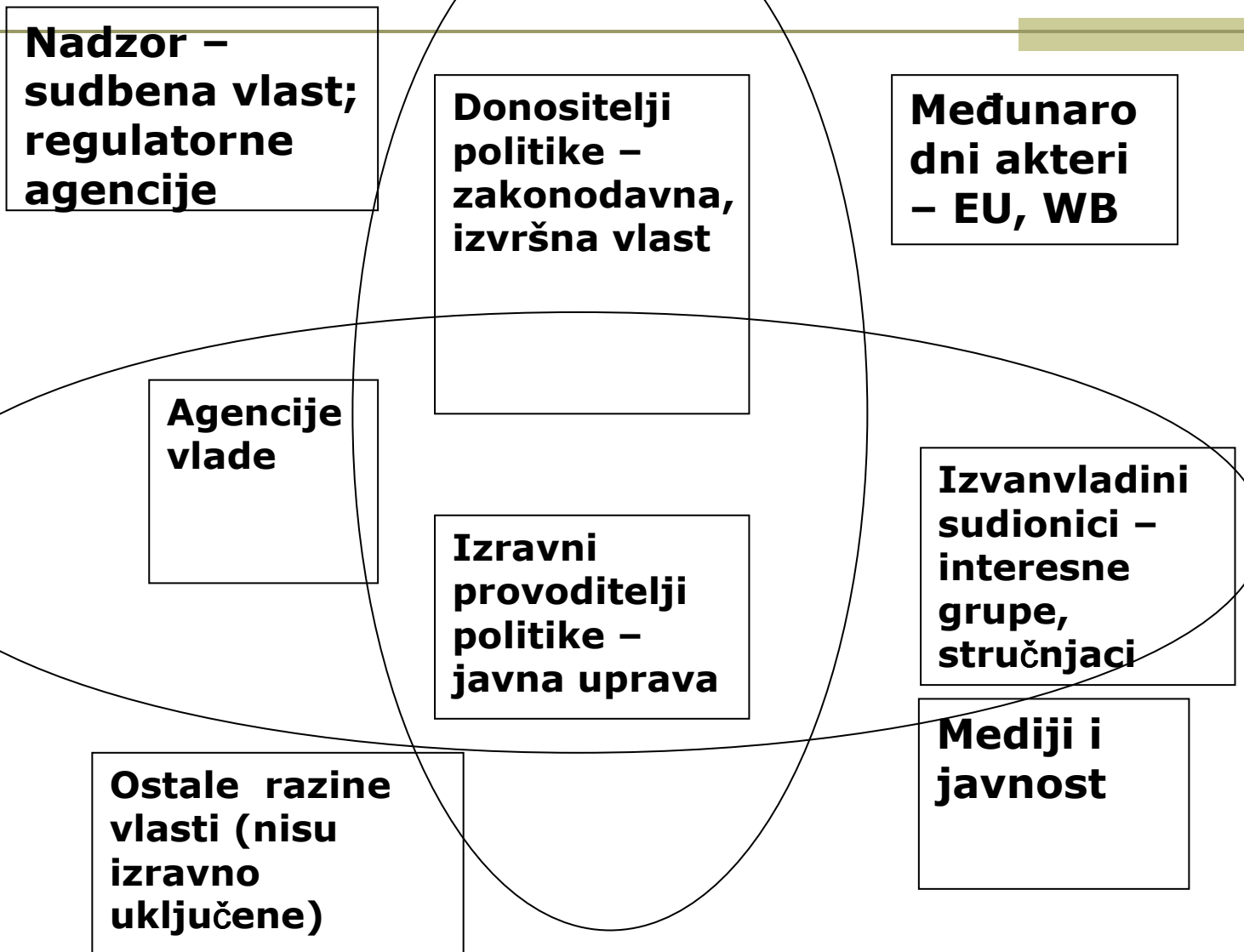


**Vanjski eksperti**



**Niz**  
**zainteresiranih aktera**  
(civilno društvo, poslovni sektor)

# Akteri javnih politika – vertikalna i horizontalna dimenzija



# Instrumenti javnih politika

---

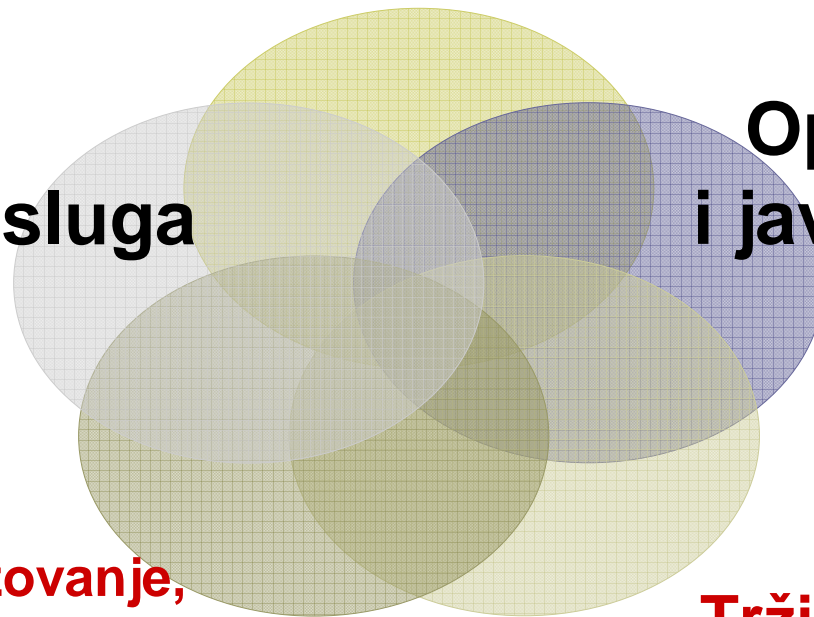
## REGULACIJA

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](http://www.sigmaweb.org). SIGMA Paper No. 39

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

## 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

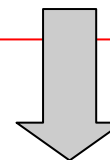
- ✓ Definiranje **problema** koje treba riješiti (policy analiza)
- ✓ Definiranje **specifičnih ciljeva** politike
- ✓ Razrada **više mogućih opcija** (status quo i alternative)  
**Procjena učinka** opcija
- ✓ **Međuresorne konzultacije** o zajedničkim pitanjima
- ✓ **Konzultacije** sa zainteresiranom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

razvoj/oblikovanje

provedba

vrednovanje

# 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

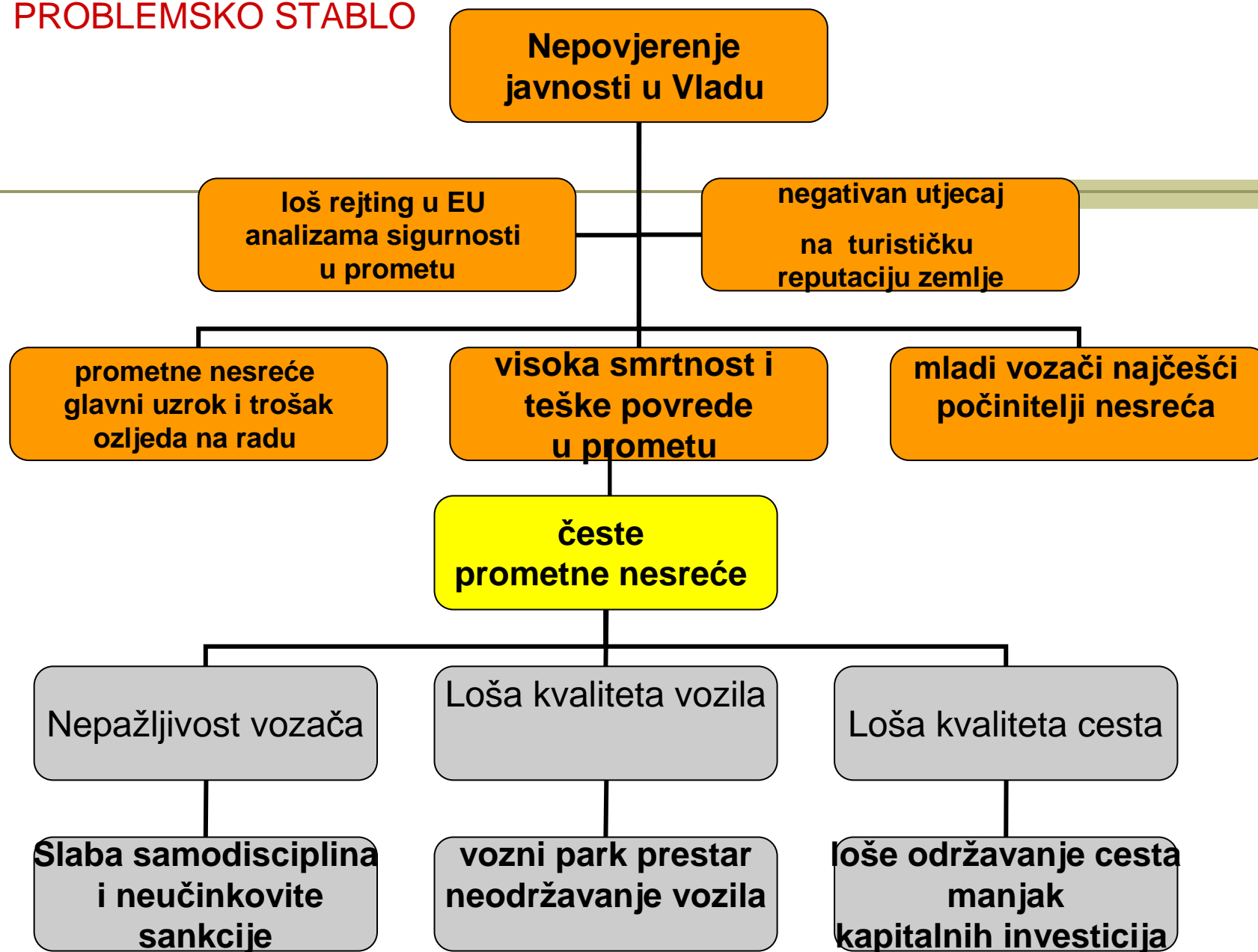
## 1. POZADINA PROBLEMA

- 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?

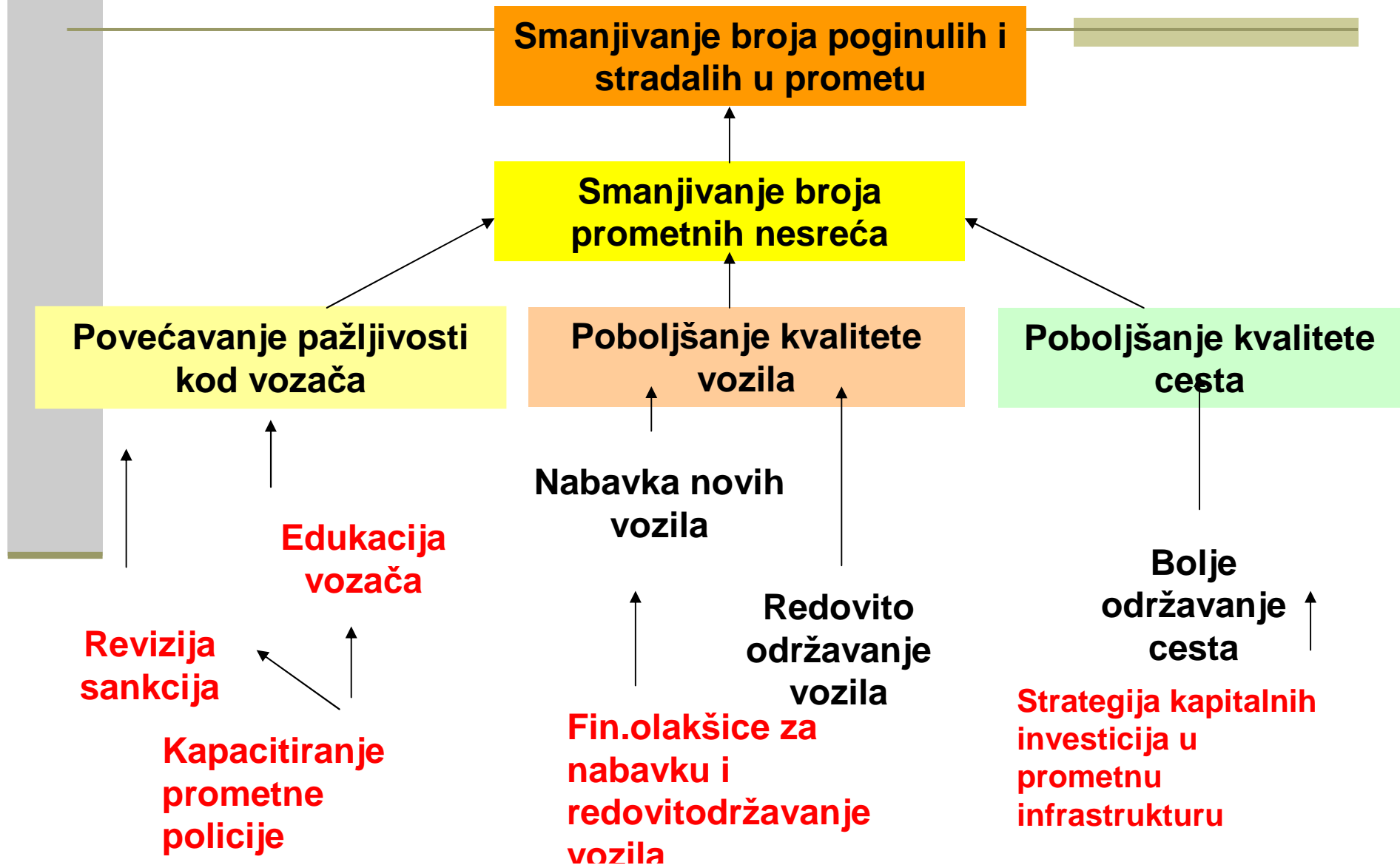
## 2. PROBLEM U AKTUALNOM KONTEKSTU :

- 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

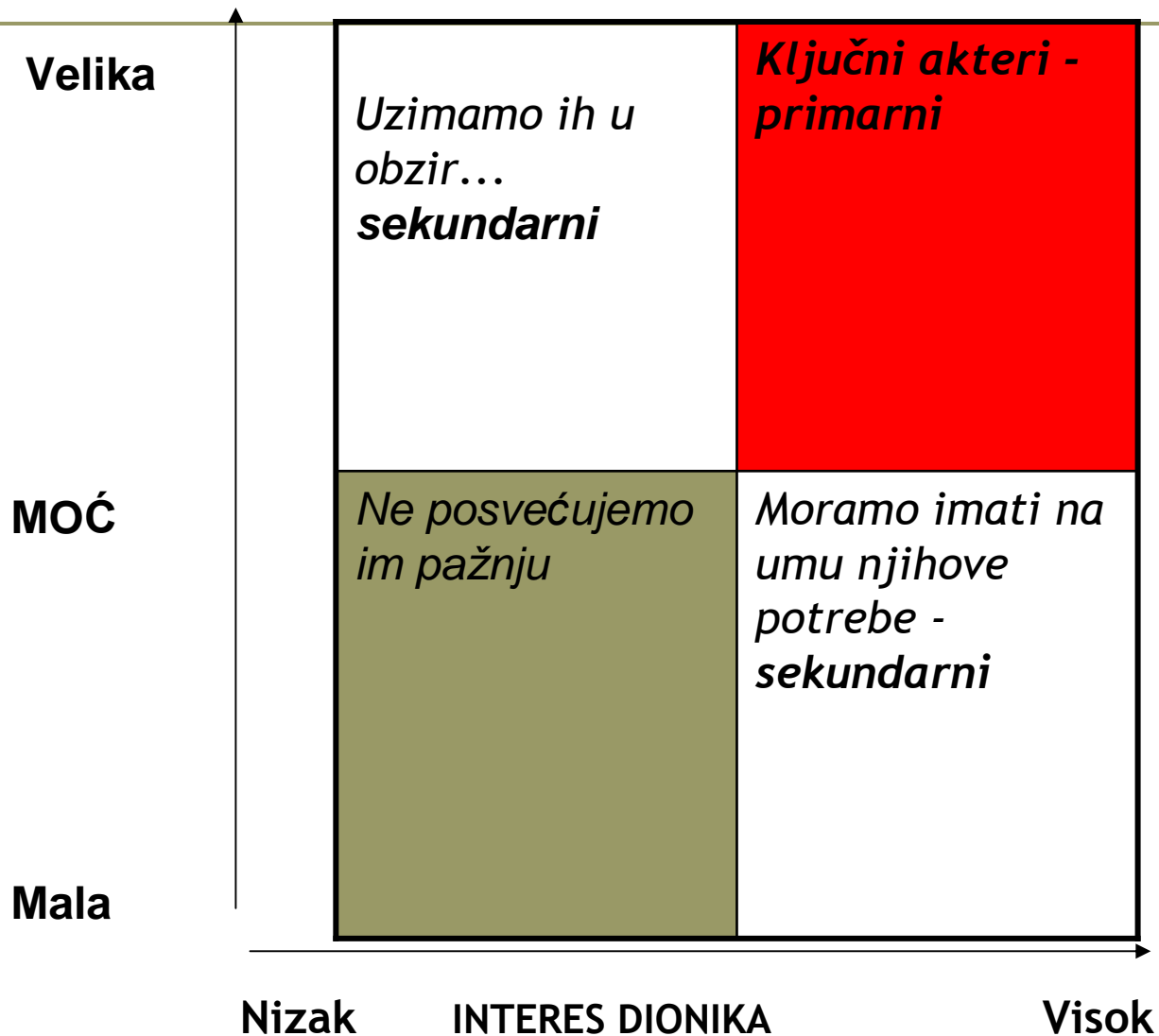


# Iz problemskog u stablo ciljeva



# 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

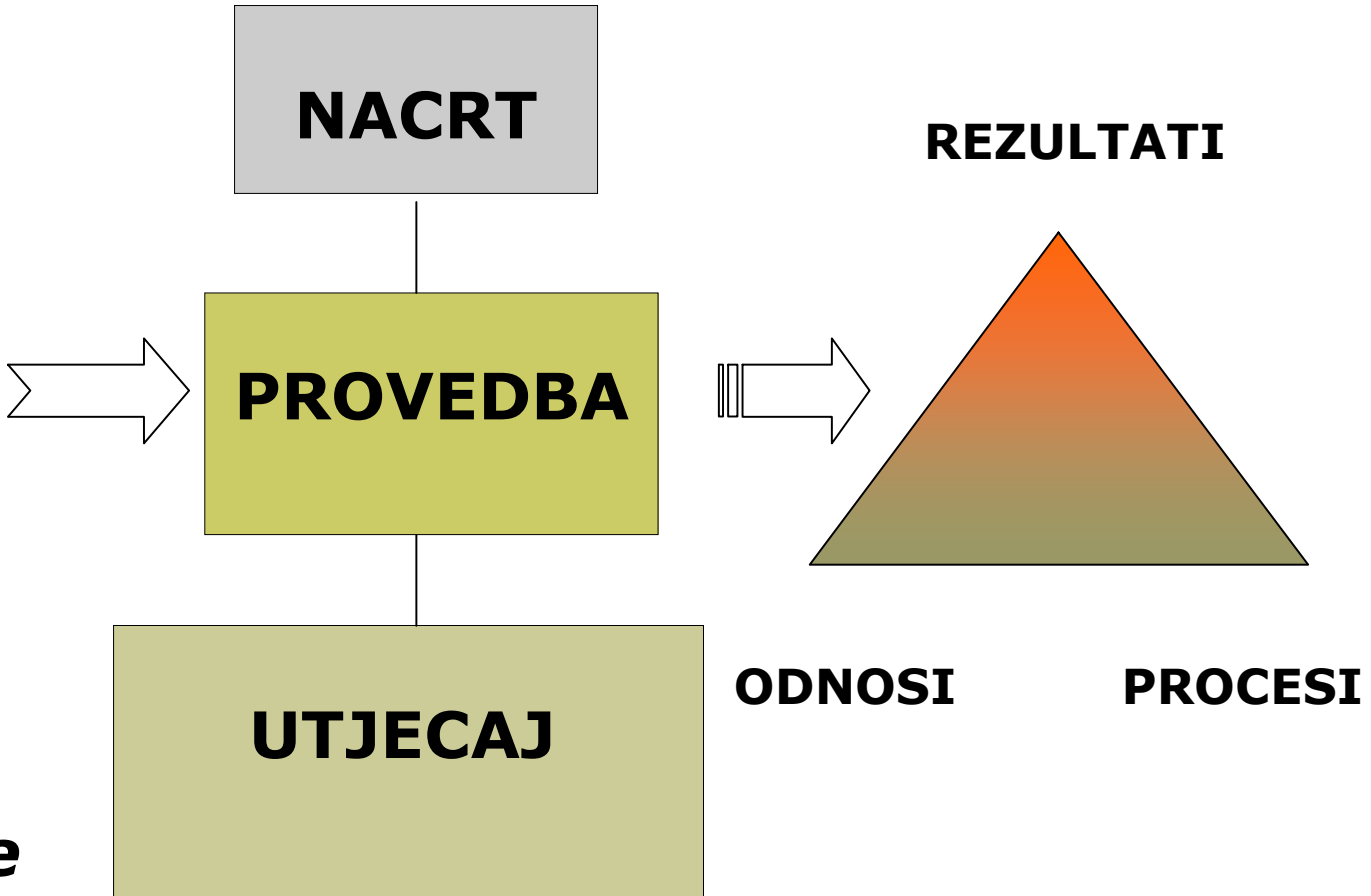
- Imamo li na raspolaganju dovoljno financijskih i organizacijskih resursa (znanje, iskustvo, vodstvo, org. sposobnost, motivacija)?

## ■ 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, financijskih 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