



Politike i strategije – kuda i kako?

- Nacrt dokumenta -

Autor: Aleksandar Draganić, Istraživač-konsultant, EDA Banja Luka

Da li je demokratija dovoljna za uspjeh ili je potrebno i nešto više?!

U cilju boljeg razumjevanja načina utvrđivanja prioriteta i pravaca razvoja određenih političkih, socioloških, ekonomskih, moralnih i etičkih aspekata društva, u današnje vrijeme je jako bitno imati osnovno poznavanje koncepta praktične politike (engl. policy). Utvrđivanje prioriteta i pravaca rješavanja određenih problema nije više ekskluzivno posao države i državnih institucija (zasnovan na mandatu koji se dobija odvijanjem slobodnih izbora), već posao koji uključuje brojne druge institucije (nevladine organizacije, akademsku zajednicu, medije, civilno društvo, itd.). Nažalost, s obzirom na situaciju u kojoj se našla Bosna i Hercegovina tokom 90-tih godina prošlog vijeka i socijalističko (komunističko) naslijeđe, koncept praktične politike nije još uvijek našao svoje mjesto u mehanizmima donošenja odluka. U vremenu u kome se nalazimo primjetno je da se mnoge stvari dešavaju prema inerciji i stihijski, bez vođenja računa o određenim aspektima društvenih odluka (ovdje je slučajnost svakako pod znakom pitanja!?).

Poslijeratna tranzicija i prisustvo velikog broja međunarodnih eksperata i profesionalaca nisu u dobroj mjeri ostavili prostora za evoluciju načina rješavanja društvenih problema i donošenja odluka. Na osnovu analize brojnih dokumenata koji predstavljaju politike i strategije u Bosni i Hercegovini (npr. PRSP, strategije borbe protiv korupcije, Strategiju reforme javne uprave, i druge slične dokumenta) stiče se utisak da se u većini slučajeva i procesu donošenja odluka nije posvećivalo dovoljno pažnje sa stanovišta koncepta praktične politike. Na ovo ukazuju i brojni nalazi međunarodnih institucija na osnovu kojih su, u poslednjih par godina, održani brojni seminari i programi za obuku državnih službenika u ovoj oblasti¹, ali i na potrebu daljeg povećanja kapaciteta za upravljanje politikama, a time i državom i društvom.

Sam koncept praktične politike uvodi nove kvalitete u procese donošenja odluka i određenu dozu odgovornosti za osobe koje su zadužene za njeno donošenje. Stoga je jako bitno da svi akteri koji učestvuju u procesu donošenja odluka (ili imaju uticaj na njihovo donošenje) poznaju sve aspekte koncepta javne praktične politike.

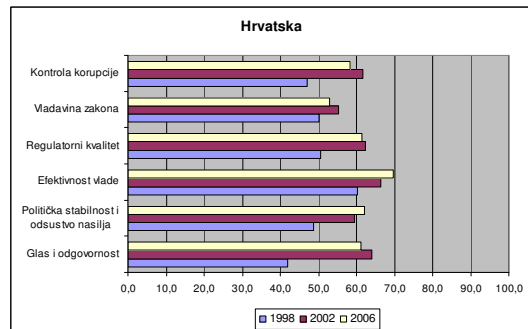
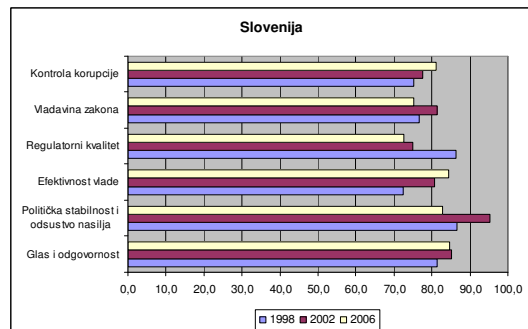
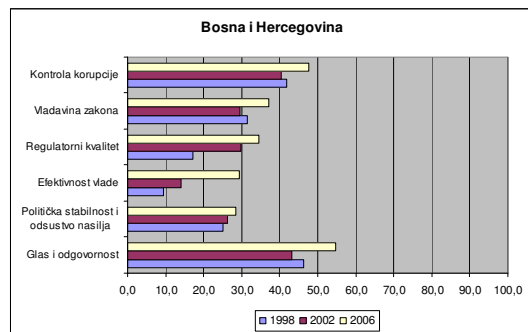
¹ Jedan od 6 prioriteta Strategije reforme javne uprave odnosi se na unapređenje kapaciteta vlada na državnom i entitetskim nivoima u vezi sa konceptom praktične politike

Stanje u sferi praktičnih politika u BiH

Od samog početka uvođenja Bosne i Hercegovine na liste rejtinga tranzicionih zemalja, razne analize komparativnih pokazatelja ukazivale su na slabosti, stavljajući zemlju na samo začelje tabele onih koji se nadaju ulasku u Evropsku Uniju.² U posljednje vrijeme raste konsenzus među stranim i lokalnim analitičarima o glavnim razlozima aktuelnog stanja: nedostatak kapaciteta za dizajn, usvajanje i implementaciju javnih praktičnih politika, bez obzira na njihovu prirodu, uz jako loše stanje u oblasti upravljanja. Ovo je samo po sebi kreiralo osjećaj apatije i neizvjesnosti u BiH društvu i demobiliziralo mnoge društvene aktere koji bi mogli dati veći doprinos samoj tranziciji, ukoliko bi im se pružilo stabilnije okruženje. Da bi se shvatilo u kakvom se ambijentu odvija život, ali i donose odluke, najbolje je pokazati indikatore upravljanja Svjetske banke u vezi sa određenim dimenzijama upravljanja (glas i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo nasilja, efektivnost vlade, regulatorni kvalitet, vladavina zakona, i kontrola korupcije) za 1998., 2002. i 2006. godinu za Bosnu i Hercegovinu, Sloveniju i Hrvatsku.³

Iako se vide pomaci kako vrijeme protiče, indikatori upravljanja pokazuju da Bosna i Hercegovina još mnogo zaostaje za zemljama s kojima je nekada dijelila zajedničku prošlost. Naravno da je intenzitet sukoba na prostoru BiH ostavio svog traga, ali bez ozbiljnijeg promišljanja o budućim odlukama i načinu na koji će se sprovoditi mora se više voditi računa. Ovdje je najznačajniji segment koji ozbiljno mora biti uzet u obzir segment efektivnosti vlade.

Generalno, dobro osmišljen dizajn politika zasniva se na racionalnom modelu kreiranja politika koji će biti kasnije objašnjen. Nasuprot ovome, situacija u BiH je slična onoj u prošlosti kada su nedostatak podataka (prikupljanje i dostupnost) i preovlađujuće administrativne procedure činile najveći dio društva «nevidljivim» za donosiocima odluka na najvišem nivou.



² Godišnji izvještaji Evropske komisije koji evaluiraju progres napretka zemlje ka standardima Evropske Unije u najvećem dijelu analiziranih oblasti stavljaju Bosnu i Hercegovinu na začelje analiziranih zemalja. Naravno da je politička situacija uveliko doprinijela aktuelnoj situaciji, ali prihvatanje zadataka od strane vršioaca vlasti zahtjeva određene odgovornosti prema zadacima koje se pred njih nameću (razvoj, socijalna stabilnost, pravni poredak, borba protiv korupcije, itd.)

³ Indikatori upravljanja Svjetske banke predstavljaju pokazatelje koji su zasnovani na nezavisnim nalazima različitih istraživanja u cilju praćenja kvaliteta institucija, pružanje podrške u izgradnji kapaciteta, unapređenja upravljanja i borbu protiv korupcije. Mjere se na skali od 0 do 100.

- **Glas i odgovornost** – pokazuju u kojoj su mjeri građani zemlje u mogućnosti da učestvuju u izboru svoje vlade, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu medija
- **Politička stabilnost i odsustvo nasilja** – mjeri percepciju vjerovatnoće da će se vlada destabilizirati ili zbaciti neustavnim ili nasilnim sredstvima, uključujući terorizam.
- **Efektivnost vlade** – mjeri kvalitet javnih usluga, kvalitet državne službe i stepen nezavisnosti od političkog pritiska, kvalitet donošenja i provođenja politike i kredibilitet vladine opredjeljenosti za takve politike.
- **Regulatorni kvalitet** – mjeri sposobnost vlade da formuliše i implementira zdrave politike i propise koji omogućavaju i promovišu razvoj privatnog sektora.
- **Vladavina zakona** – pokazuje mjeru u kojoj subjekti imaju povjerenje u i pridržavaju se pravila društva i posebno kvalitet provođenja ugovora, policije i sudova, kao i vjerovatnoću kriminala i nasilja.
- **Kontrola korupcije** – pokazuje mjeru u kojoj se javne ovlasti koriste za ostvarivanje privatne koristi, uključujući male i velike oblike korupcije, kao i „zarobljavanje“ države od strane elite i privatnih interesa

Evolucija ka modernom javnom sektoru nameće potrebu za sistematičnim naporom za centralizacijom podataka, kategorizacijom i rukovanjem podacima u svrhu donošenja razumnih politika – a samim tim i pravilnim «čitanjem» društva. Aktuelna situacija dijelom je legat prošlih vremena u kojima ni politika ni praktična politika, u modernom demokratskom smislu, nisu postojale. Razvoj politike (izbor predstavnika vlasti) i praktičnih politika (šta činiti nakon što se bude izabran) od početka 90-tih godina prošlog vijeka svima je manje-više poznat i stanje u Bosni i Hercegovini uveliko govori o tome. Izbori su u dobroj mjeri ocjenjivani kao fer i pravični, ali samo kandidovanje i dobijanje glasova zahtjeva određenu odgovornost ka javno izrečenim programskim opredjeljenjima i praktičnim politikama koje još niko ozbiljno nije uzimao u obzir. Na primjer, opozicija je u velikoj mjeri kao glavnu zamjerku vlasti imala njenu upletenost u korupciju i kriminal, ali se jako malo činilo kada bi se došlo na vlast da se sistemski i praktično pristupi njegovom rješavanju.

Aktuelna zajednica kreatora praktične politike, ako zaista i postoji u pravom smislu riječi, zasniva se na zastarjelom pristupu iz 19 vijeka, gdje se glavni zadatak predstavnika vlasti odnosi na kreiranje i donošenja zakona. Praktična politika je dobra ili legitimna ukoliko prati «slovo zakona». Ovaj legalistički pristup ostavlja malo prostora za modernizaciju - studije izvodljivosti u vezi sa društvenim rezultatima, prikupljanjem povratnih informacija i analizi mehanizama implementacije - jer je spoznaja prethodnih iskustava uvijek ostavljena po strani uslijed podređenosti «zakonu». Pored ovog pristupa, uočene su i sljedeće karakteristike prilikom kreiranja različitih zakonskih rješenja i rješenja praktične politike: nizak nivo kapaciteta komunikacije između različitih institucija, bliskost sa javnim mnjenjem (ali u negativnom konformističkom smislu bez preuzimanja određene inicijative u cilju realizacije teških društvenih odluka) i učenje na greškama (ali individualno i bez mogućnosti prilagođavanja promjenama u okruženju).

Određena doza političke volje u vezi sa donošenjem novih odluka i procedura je prisutna u posljednje vrijeme, ali najviše kroz prizmu tehnokratskog pristupa kreiranja određenih praktičnih politika. U velikoj mjeri se ona zasniva na principima «štapa i šargarepe» u svjetlu nadolazećeg procesa evropskih integracija ili određenih međunarodnih projekata koji imaju raznorazne ciljeve. Loše osmišljeni procesi (a samim tim i rezultati) praktične politike su jedan od glavnih uzročnika korupcije jer građani, koji nemaju motiva da učestvuju aktivnije u procesima donošenja odluka, određuju se prema sistemu individualno. To znači da se formalni zakoni i regulative tumače selektivno jer ne postoji povjerenje u donešene odluke (na osnovu izbora borbe samo određenih grupa), a samim tim ni želja da se učestvuje u njihovoj zajedničkoj realizaciji.

Šta je javna praktična politika?

U okviru istraživanja javne praktične politike nastale su različite definicije ovog pojma — od vrlo širokih definicija kao što je „sve ono što vlade odluče da urade ili da ne urade“ do onih koje ukazuju na definišuće karakteristike, kao što je „svrsishodna akcija koju realizuje jedan ili više aktera, a kojom se rješava neki problem ili značajno pitanje“. Da bi se stekla predstava o razlikama u razmišljanjima koja postoji u ovoj oblasti, biće korisno da se izdvoje oni pojmovi koji se javljaju u većem broju definicija.

Može se reći da su sljedeći elementi ključni za pojam „javna praktična politika“⁴:

- **Akcija zasnovana na mandatu koji ima vlada** - Javna praktična politika je aktivnost koju sprovodi neko vladino tijelo koje ima zakonska, politička i finansijska ovlaštenja da to čini.
- **Odgovor na stvarne potrebe ili probleme** - Javna praktična politika nastoji da odgovori na praktične potrebe i probleme društva ili grupa u društvu, na primer građana, nevladinih organizacija (NVO) ili vladinih tijela.
- **Orijentacija ka ciljevima** - Javna praktična politika nastoji da ostvari određeni niz jasno definisanih ciljeva, kojima se pokušava odgovoriti na konkretne potrebe u zajednici.
- **Niz aktivnosti** - Javna praktična politika se ne sastoji od neke pojedinačne odluke, akcije ili reakcije, već od dobro osmišljenog niza povezanih aktivnosti, zbog čega je bolje da se o javnoj praktičnoj politici razmišlja u terminima „pristup“ ili „strategija“.
- **Odluka da se nešto uradi ili da se ne uradi** - Utvrđena praktična politika se može sastojati od odluke da se preduzmu neke aktivnosti u cilju rješavanja nekog problema, ili može biti zasnovana na uverenju da će problem biti riješen u okviru već utvrđene praktične politike, te da zbog toga nije potrebno preduzimati dodatne aktivnosti.
- **Sprovodi je jedan ili više aktera** - Praktičnu politiku može realizovati jedan predstavnik vlade ili vladinog tijela, ili više aktera.
- **Obrazložena aktivnost** - Uobičajeno je da dokument kojim se utvrđuje javna praktična politika sadrži i obrazloženje za datu praktičnu politiku.
- **Zasnovana na već donetim odlukama** - Javna praktična politika sastoji se od odluka koje su već donesene, a ne od namjera ili obećanja.

Šta je nauka o praktičnoj politici?

Rezimirajući ideale nauke o praktičnoj politici, može se reći da je njena ključna karakteristika to što predstavlja primjenjenu nauku. Postoje dve važne karakteristike po kojima se nauka o praktičnoj politici razlikuje od tradicionalne političke nauke:

1. **Formulisanje rješenja za realne probleme** - Za razliku od tradicionalnog pristupa, čiji je cilj da se razvija znanje unutar akademske zajednice, nauka o praktičnoj politici odnosi se na realne probleme, nudi preporuke kako da se oni riješe i kako da se ta rješenja sprovedu u djelo. Na primjer, nije dovoljno samo da se analiziraju forme i uzroci nezaposlenosti u određenom društvu i da se tako doprinese boljem razumjevanju ovog društvenog fenomena; praktična politika mora da primjeni ta saznanja tako što će ukazati da taj problem postoji u zajednici i tako što će, na osnovu razumjevanja uzroka nezaposlenosti, predložiti kako problem može da se prevaziđe. Nasljeđe prošlosti je da oni koji donose odluke i drugi učesnici u kreiranju politike izostavljaju najvažniji razlog za formulisanje određene politike: rješavanje problema koji postoji u društvu. Suviše često se dešava da se neki zakon izradi samo zato što je prethodni «suviše zastario» ili što EU ili neki drugi međunarodno obavezujući dokument zahtjeva usklađivanje sa određenim standardima. Čak i ako je ovo slučaj, osobe koje učestvuju u kreiranju rješenja bi uvek trebalo da imaju na umu kako nova politika (strategija, zakon ili program) može da se prilagodi lokalnim uslovima kako bi se problem riješio. Prema tome, znak za problem nalazi se u centru ciklusa praktične politike, jer sve faze moraju da budu testirane u odnosu na ovu prvobitnu namjeru.

⁴ Young, Quinn, Writting effective public policy papers, OSI, Budapest, 2002

2. **Iznošenje vrijednosne argumentacije** - Formulisanje praktičnog rješenja ne zahtjeva samo dobro utemeljenu i sveobuhvatnu analizu svih raspoloživih podataka već, s obzirom na to da se radi o društvenim problemima, takođe zahtjeva od osoba koje učestvuje u kreiranju praktične politike da se oslanjaju na određeni sistem vrijednosti prilikom odlučivanja koje rješenje je najbolje za prevazilaženje datog problema u određenim okolnostima. Pošto se određeno rješenje predlaže u visoko politizovanom okruženju javne praktične politike i šire javnosti, to znači da ključni faktor uspjeha nije da se hladne glave analiziraju podaci, već je vjerovatno važnija sposobnost da se drugi ubijede da su date preporuke najadekvatnije. Može se reći da je uvođenje poreza na dodatu vrijednost imalo određene aspekte vrijednosne argumentacije kada je odlučivano o samoj stopi (jedinstvena od 17%).

Slično hirurgiji, kreiranje praktične politike i pružanje savjeta za praktičnu politiku jesu vještine. Koliko je neko vješt ne procjenjuje se po količini informacija koje posjeduje ili po količini formalnog planiranja, nego prema kriterijumima kao što su pravovremenost i pažnja koja se posvećuje detaljima, sposobnost da se uoči gdje su granice mogućeg, sposobnost da se bude kreativan unutar postojećih ograničenja, sposobnost da se uči iz grešaka drugih, sposobnost ne da se pokaže šta treba uraditi, nego da se drugi ubijede da urade ono što znaju da treba uraditi.

Proces kreiranja praktične politike

Iako postoje različiti pristupi procesu kreiranja praktične politike, koji uglavnom zavise od konteksta i cilja (ciljeva) koji se žele ostvariti, model koji je široko usvojen poznat je pod nazivom „ciklus praktične politike“:

1. Definisanje problema
2. Definisanje raspoloživih opcija praktične politike
3. Izbor rješenja/Izbor najpogodnije opcije praktične politike
4. Konceptcija praktične politike
5. Sprovođenje (implementacija) praktične politike
6. Monitoring i evaluacija (*koja se ponovo osvrće na problem*)

Kao i u slučaju drugih modela, snaga ovog modela leži u njegovoj moći da usmjerava, dok njegova slabost leži u nedovoljnoj fleksibilnosti. Drugim riječima, ovakav model nikada ne može precizno da propiše konkretne aktivnosti koje se trebaju preduzeti, ali on definiše načela koja treba da se primenjuju ako želimo slijediti primjere dobre prakse razvijenih zemalja koji već duži niz godina praktičnu politiku posmatraju kao akademsku disciplinu.⁵ Pored toga, važna odlika procesa kreiranja praktične politike jeste to da svaka faza može da utiče kako na prethodne faze, tako i na naredne korake u ciklusu.

Na primjer, poređenje različitih opcija da bi se izabrala ona najbolja često može podstaći da se produbi i proširi definicija problema. Otuda, ovaj proces treba tretirati kao iterativni proces, tj. tokom procesa prolazite više puta kroz iste delove svakog od koraka sve dok ne dođete do zadovoljavajućeg rezultata.

Definisanje problema/utvrđivanje prioriteta

Polazna tačka u procesu kreiranja praktične politike sastoji se od identifikacije određenog problema koji postoji u zajednici. Ukoliko je neko zainteresovan za pronalaženje rješenja za dati problem, pokušava se ili uvrstiti u plan rada vlade, odnosno da to postane jedan od prioriteta ili, ukoliko se on već nalazi na listi političkih prioriteta, nastojaćete da on dobije veću važnost. Tako je na primjer velikim zalaganjem organizacije Transparency International problem korupcije u velikom broju zemalja stavljen na listu prioriteta za rješavanje u institucijama vlasti. Da bi se nešto postavilo kao prioritet ili dobilo veću važnost potrebno je da se nadležni vladini organi i šira zajednica obavijesti i ubijedi da dati problem realno postoji i da se vlada mora njime pozabaviti. Da bi se to ostvarilo, u krajnje politizovanom svetu javne praktične politike, potrebno je da se iznese uvjerljiva argumentaciju o uzrocima, efektima i važnosti problema, koja će biti zasnovana na različitim izvorima podataka.

Definisanje raspoloživih opcija praktične politike/Formulacija praktične politike

Kada se određeni problem nađe na listi prioriteta vlade i kada je on dovoljno dobro definisan, sledeći korak sastoji se u formulisanju raspoloživih načina kako problem može biti riješen, odnosno u formulisanju raspoloživih opcija praktične politike. Da biste osmislili odgovarajuće alternative, prvo treba da razmotrite šta je do sada urađeno u vezi sa tim pitanjem, koje opcije su drugi već predložili, kao i koje opcije biste vi predložili. Prilikom formulisanja raspoloživih opcija potrebno je da se one međusobno isključuju, odnosno treba izbjeći opcije koje su samo varijacije jedne iste ideje. Takođe, treba imati na umu da će biti teško da se pronađu idealne alternative, što znači da treba da se traga za opcijom koja bi bila najprihvatljivija i najrealističnija u datim okolnostima.

Izbor rješenja/Izbor najpogodnije opcije praktične politike

Nakon formulisanja različitih raspoloživih rješenja treba se odlučiti kojoj od njih dati prednost, odnosno koje se smatraju najboljim. Odluka o najboljem rješenju treba da bude donesena na osnovu procjene (evaluacije) raspoloživih rješenja. Upotreba evaluacije zasnovane na kriterijumima ne omogućava

⁵ Na osnovu razgovora sa osobama koje dolaze iz akademske zajednice u vezi sa političkim naukama došlo se do saznanja da je samo u Sloveniji (u okviru bivše Jugoslavije) na Fakultetu političkih nauka proučavan ovaj koncept u okviru predmeta pod nazivom «politička prakseologija».

samo izbor odgovarajuće opcije već pruža i argumente koji će omogućiti da se merodavno zastupaju rješenja koje se predlažu. Iako problem i okolnosti u kojima se rješava dati problem utiču na izbor kriterijuma za procenu, neki kriterijumi su opšteprihvaćeni:

- **Djelotvornost:** U kojoj mjeri dato rješenje može da dovede do željenih rezultata, odnosno do rješenja postojećeg problema;
- **Efikasnost:** Polazeći od analize troškova i koristi, uzimajući u obzir kako finansijske resurse tako i uticaj na društvo, utvrdite koje bi posljedice dato rješenje imalo na ciljne grupe;
- **Pravednost:** Da li dato rješenje dovodi do pravedne raspodjele troškova i koristi;
- **Izvodljivost/Sprovodljivost:** Da li postoji odgovarajući politički, administrativni i pravni okvir da se dato rješenje djelotvorno i efikasno sprovede u djelo;
- **Fleksibilnost/Mogućnost unapređivanja:** Da li je dato rješenje dovoljno fleksibilno da može da se modifikuje ukoliko se promijene okolnosti i da li dozvoljava unapređivanje.

Ovdje je bitno da se pokuša kvantifikovati što više aspekata različitih rješenja i u smislu finansijskih troškova i u smislu socijalnih troškova, da se koriste uzročni modeli i bude realističan, a ne optimističan u vezi sa mogućim rezultatima različitih rješenja. Kada se obave procjene različitih rješenja, uporede se njihove posljedice i izmjere razlike među njima, na osnovu čega se odlučuje koje rješenje ima najbolje posljedice.

Veoma važna mentalna barijera koja sprečava institucionalizaciju profesionalne analize u kontekstu Bosne i Hercegovine predstavlja nedostatak razumjevanja konsekvenci činjenja i nečinjenja određenih stvari prilikom donošenja odluka. U stvarnom životu, ništa ne dolazi bez određenih troškova. Čak i politike sa najboljim namjerama imaju nenamjeravane posljedice od kojih mnoge mogu biti i neprijatne. Na primjer, uvođenje određenog poreza može dovesti do određenih devijacija i problema ukoliko se ne sagledaju načini na koji će se oni sprovesti i efekti koje će oni proizvesti. Dobri istraživači praktičnih politika uvijek nastoje da u svojim analizama uključe što više faktora kada razmatraju troškove i koristi određenih javnih akcija. Na primjer, prilikom stanja u društvu koje se karakteriše kao „amoralni familirizam“ određene mjere u borbi protiv korupcije neće poboljšati stanje već će doprinijeti do povećanja birokratije, ako se ne razmatraju da razlozi korupcije leže u opravdanju „podmazivanja točka birokratije“. Prilikom donošenja odluka u kontekstu aktuelnih praksi, stiže se utisak da su aktuelni donosioci odluka ubijeđeni da su optimalna rješenja jedinstvena a da se do njih može doći uz upotrebu „pravih eksperata“ uz korištenje adekvatnih tehničkih instrumenata.

Izrada koncepcije praktične politike

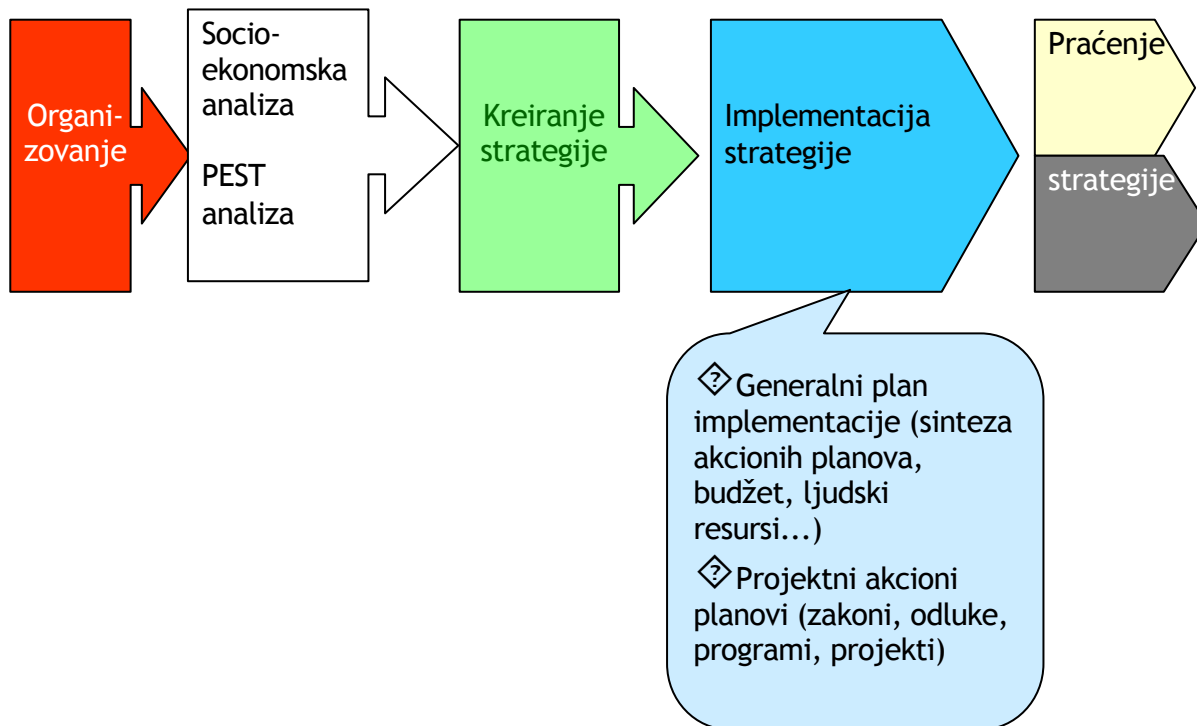
Nakon izbora najboljeg rješenja i njegovog predstavljanja nadležnom organu vlade, a pod pretpostavkom da ono bude prihvaćeno u celini ili uz izvesne modifikacije, ono postaje javna praktična politika.

Nadležni organ vlade mora tada da odluči kako najdjelotvornije sprovesti dato rješenje. Da bi se osmislila djelotvorna koncepcija praktične politike, nadležni vladin organ treba da odabere skup instrumenata (npr. kreiranje strateškog plana, kreiranje programa, itd.) i organizacionu strukturu za njegovo sprovođenje (vladinu ili nevladinu, javnu ili privatnu).

U Bosni i Hercegovini je uobičajeno da se prilikom izrade koncepcije pristupi strateškom planiranju, te uz dominirajuću ulogu predstavnika vlasti državnog nivoa (ovdje se često dešavaju problemi jer se pojedini problemi mogu uglavnom riješiti uz aktivnije uključivanje predstavnika entitetskih institucija – sa obzirom na nadležnosti). Sličan je pristup korišten u već 3 navrata prilikom izrade Strategija borbe protiv korupcija.⁶

Na slici dole se može pronaći proces strateškog planiranja u vezi sa javnim praktičnim politikama, ali i uopšte koji se koristio i u našim uslovima. Sami zakonski akti koji bi trebali da budu doneseni u okviru strategije sastavni su njihov dio i moraju da budu doneseni prema rokovima koji su navedeni u planovima implementacije.

⁶ Do sada su izrađene Sveobuhvatna strategija za borbu protiv korupcije u Bosni i Hercegovini (OHR, 1999), Strategija borbe protiv korupcije (u okviru PRSP-a, 2002) i Strategija Bosne i Hercegovine za borbu protiv organizovanog kriminala i korupcije (Vijeće ministara BiH, 2006)



Na osnovu do sada analiziranih strategija, primjetno je da se problemi pojavljuju u svim fazama i to nedovoljnom pažnjom u vezi sa organizovanjem onih koji bi taj čitav proces trebali da vode, površnim socio-ekonomskim i PEST⁷ analizama, uključenjem neadekvatnih osoba u samo kreiranje strategija (koje su same neprecizne i nedovoljno operacionalizovane), slabim implementacijama i nepostojanjem praćenja realizacije strategije. Sve se ovo odnosi i na samu praktičnu politiku na osnovu koje je sama strategija i zasnovana.

Implementacija praktičnih politika

Implementacija praktičnih politika je dinamički proces gdje se ideje, strategija, programi i ciljevi operacionalizuju. Mnoge dobre politike su propale zbog slabe implementacije, kao što sama dobra implementacija ima konsekvence za dalji razvoj budućih politika. Donosioci odluka odnosno kreatori praktičnih politika moraju odoljeti iskušenjima osjećaja da je problem završen činom odabira i usvajanja određene politike.

Kada nešto konačno bude i implementirano i počne da funkcioniše, postoje obično 2 razloga zašto je do toga došlo ako se u obzir uzme slika u Bosni i Hercegovini:

- Eksterna uslovljenost je veoma jaka i precizna da bi održavala stvari na pravom putu. Kancelarija Viskokog predstavnika je do sada donijela nebrojeno mnogo odluka (samo u 2007. godini do početka novembra su donesene 32 odluke) koje po svojoj prirodi ulaze u domen praktičnih politika (kreiranje ekonomskog prostora, pravne države, poboljšanja socio-ekonomske situacije, itd.)
- Kada nenadano dođe do određenih kriza implementiraju se pojedina rješenja koja su dugo debatovana (i lobirana od strane pojedinih lokalnih, ali i međunarodnih, aktera) bez da postoji jasna politička podrška za dato rješenje.

Kada razmatramo glavne motive implementacije pojedinih aspekata rješavanja problema iz domena praktične politike, navedena 2 razloga za implementaciju ne mogu funkcionisati sa istom efikasnošću kada su u pitanju mnogi aspekti društveno-ekonomskih politika. Ovo je naročito bitno za one oblasti gdje ne postoje standardizovana rješenja (npr. Uvođenje valutnog odbora i uspostavljanje Centralne

⁷ PEST analiza je skraćenica za političku, ekonomsku, društvenu i tehnološku analizu

banke kao tehničko rješenje nije moguće za rješavanje nekih drugih ekonomskih problema). Bez domaće ekspertize i mogućnosti filtriranja i adaptacije međunarodno prisutnih najboljih paksi nema ni samog uspjeha.

Postoji nekoliko pogrešaka koje se moraju izbjeći da bi se realizovala pojedina strategija ili politika.

- Suviše projekata/ciljeva, a mali kapaciteti za implementaciju (Ako bismo kao primjer uzeli Strategiju borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije Vijeća ministara BiH mogli bismo vidjeti jako veliki broj aktivnosti koje određene institucije imaju za obavezu da sprovedu bez sveobuhvatne analize kapaciteta da se to i uradi u definisanim vremenskim rokovima)
- Nisu jasni prioriteti – jako je bitno da se u početku realizacije strategije realizuju prioritetni projekti oko koje sveopšta zainteresovanost jer implementacija čitave strategije zavisi od početnih uspjeha i prioriteta
- Često je slaba veza između strateškog i budžetskog planiranja – Mnoge strategije nisu usklađene sa mogućnostima u okviru datih budžeta niti se adekvatno planiraju alokacije i izdvajanja za njihovu realizaciju
- Nejasni i nerazrađeni planovi implementacije
- Najčešće nedostaje sistem praćenja (monitoringa) i vrednovanja (evaluacije) politike (strategije, ciljeva) sa indikatorima

Monitoring i evaluacija praktičnih politika

Monitoring implementacije politike i evaluacija njenih uticaja je ključna za postizanje pozitivne društvene promjene. Cilj monitoringa je da se utvrdi šta se sprovodi a šta ne, kao i šta funkcioniše a šta ne. Na primjer, prilikom sprovođenja Strategije smanjenja siromaštva u BiH (PRSP) vršeno je konstantno praćenje određenih makroekonomskih indikatora, broja siromašnih, kao i akcione mjere i programi koji su sprovedeni u okviru njene implementacije. Na osnovu rezultata sprovedenog monitoringa (ali i evaluacije u drugom dijelu njene implementacije) kreiran je dokument revidirane strategije. Kreatori praktičnih politika imaju obavezu da utvrde plan sprovođenja monitoringa, kao i formalnu evaluaciju ključnih dešavanja. Monitoring predstavlja tekući proces i predstavlja osnovni dio sprovođenja politika i strategija.

Ukoliko je najširi cilj javne praktične politike u kreiranju pozitivnog uticaja na živote stanovništva onda se svakako kao jedan od njenih najvažnijih dijelova odnosi na mjerenje da li specifične politike i strategije donose rezultate u namjeravanim javnim koristima. Same politike i strategije mogu proizvesti efekte koji nisu bili predviđeni, mogu biti loše implementirane ili sami ciljevi koji proizilaze iz politika i strategija mogu biti neostvareni. Monitoring je svakako jako bitan da se utvrdi da li se neka od ovih negativnih posljedica desila ili da li je politika ili strategija uspješno realizovana. Ukratko, monitoring predstavlja rutinsku operaciju mjerenja i izvještavanja o uspješnosti realizacije politika, strategija, ciljeva i rezultata. Postoji nekoliko koristi od monitoringa:

- Rana detekcija i korektivne mjere u odnosu na probleme funkcionisanja – pomaže da se pojedini ciljevi koji nisu dovoljno dobro precizirani u fazi razrade politike i strategije preformulišu u skladu sa mogućnostima i potrebama
- Upravljanje ljudskim resursima – pojedini ciljevi koji prositiču iz politika i strategija nisu u mogućnosti da se realizuju zbog neadekvatnih ljudskih resursa bez obzira na data zaduženja
- Pomaže identifikaciji efikasnijeg korištenja resursa
- Razvija posvećenost u poboljšanju funkcionisanja politika i strategija
- Ključne zainteresovane strane dobijaju garancije da se politike i strategije sprovode odgovorno

Sa obzirom na aktuelno stanje u vezi sa realizacijom državnih politika i strategija, primjetno je da je monitoring predstavljao do sada jednu kariku koja nije bila u dobroj mjeri zastupljena. Ona je prepuštena institucijama koje su ujedno zadužene za samu implementaciju tako da ovo u dobroj mjeri predstavlja «konflikt interesa» u samom procesu kreiranja praktične politike. Monitoring i prikupljanje podataka u vezi sa monitoringom treba biti povjereno posebnim institucijama i osoblju koje bi trebalo da bude zaduženo odgovarajućim zadacima i koje treba biti odgovorno za same rezultate monitoringa.

Prema podacima određenih međunarodnih institucija (Morse; Struyk, 2006), u većini tranzicionih zemalja izvještavanje se nije uzimalo za pretjerano bitnu stavku u prošlosti a situacija nije bitno promjenjena od početka tranzicije. Da bi se proces monitoringa politika i strategija uspješno sproveo, jako je bitno kreirati sistem monitoringa koji treba da obuhvati sljedeće korake:

- Odlučiti šta treba da bude predmet monitoringa (pitanja koja se postavljaju i određeni indikatori)
- Razvoj odgovarajućih pisanih materijala i formi
- Distribucija materijala i formi
- Trening za osoblje koje će biti zaduženo za monitoring u institucijama koje sprovode određene projekte u okviru realizacije strategije i politike
- Kompletiranje monitoring formi (na sedmičnoj, mjesečnoj, godišnjoj osnovi)
- Prikupljanje podataka
- Rad sa institucijama/osobama koje nisu dostavile podatke
- Održavanje podataka u okviru dostupnih baza podataka
- Provjera kvaliteta podataka
- Analiza podataka
- Kreiranje periodičnih izvještaja
- Obavješavanje donosioca odluka

Jako je bitno da se prilikom definisanja predmeta monitoringa (utvrđivanja određenih indikatora) vodi računa da intikatori budu:

- **SMART** - specifični, merljivi, dostizni, relevantni, vremenski ograničeni
- **validni** - u očima zainteresovanih strana
- **pouzdati** – isti rezultat od strane različitih ljudi
- **senzitivni** – da prepoznaju važne promjene
- **troškovno efektivni** – informacije koje se dobiju vrede uložениh sredstava i truda
- **vremenski pogodni** – da se podaci mogu prikupiti i analizirati u kratkom vremenu
- **zasnovani na onome što već postoji** – na postojećim bazama podataka

Evaluacija omogućuje vlastima i drugim zainteresovanim da izvrše provjeru efekata određenih politika (i strategija). Za razliku od monitoringa, evaluacija nudi mnogo dublju analizu pojedinih aspekata implementirane politike u vezi sa određenim problemom. Evaluacija može imati značajne efekte na javnu praktičnu politiku – može ukazati na potrebu odustajanja od propalih strategija ili ukazati na potrebu dodatnog angažovanja u cilju proširenja strategija sa pozitivnim efektom. Rezultati evaluacije vode ka poboljšanjima u tekućim programima realizacije politike (strategije, ciljeva).

Program evaluacije je sistematično prikupljanje informacija o aktivnostima, karakteristikama i rezultatima u cilju donošenja suda o samoj politici (strategiji, ciljevima), poboljšanju njihove efektivnosti i donošenju odluka o budućim politikama (strategijama, ciljevima). Ključna stvar je da evaluacija zahtjeva donošenju sudova o tome kako se dobro sprovodi sama politika (strategija) i da li se ostvaruju zamišljeni rezultati. Za očekivati je da se prilikom procesa evaluacije dešavaju određeni problemi jer se mnogi odupiru zbog činjenice da ovo nije rutinski posao i zahtjeva utvrđivanje stvarnih propusta u procesu realizacije određenih politika. Jako je bitno da se na osnovu evaluacije donesu preporuke za korektivne aktivnosti, kao i da se objektivno dokumentuje uspješnost realizacije politike (strategije, ciljeva). Evaluaciju u pravilu sprovode nezavisni eksperti mada je prisutna i interna evaluacija u okviru institucija koje su zadužene za pojedine projekte.

Umjesto zaključka

Sam naslov ovog priloga za radionicu u okviru promocije «Studije sistema nacionalnog integriteta – Bosna i Hercegovina 2007» govori da je intencija bila da se pokuša dati uvid u najznačajnije aspekte budućeg aranžmana institucija vlasti ukoliko želimo da se priključimo krugu razvijenih tržišnih demokratija. A to je da donose svrsishodne politike, strategije, programe i planove u cilju daljeg razvoja zemlje na jedan sasvim nov način. Ovakav pristup sam po sebi nameće određenu dozu odgovornosti u donošenju odluka i odgovornosti za donesene odluke, i zahtjeva veću transparentnost institucija vlasti sa stanovišta onoga sa čim se oni bave, dozvoljavajući javnosti, civilnom društvu i svim zainteresovanim da učestvuju u procesu zvanom «praktična politika» odnosno procesu rješavanja problema.