

Маст. Дејан Вучинић,
асистент

УДК: 35.07:321.022
DOI: 10.46793/UPSSIX.215V

УЛОГА И ЗНАЧАЈ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА У ФУНКЦИОНИСАЊУ УПРАВЕ*

Резиме

Јавне политике као средство којим се усмерава јавна акција и постижу заједнички циљеви одавно су предмет проучавања стране правне науке. У Србији јавне политике добијају своју значајнију афирмацију последњих година и то посебно у контексту реформе државне управе и јавне управе. Јавне политике се проучавају са аспекта различитих наука, политичких, организационих, али имајући у виду да се јавне политике посебно односе на деловање управе, тако је предмет интересовања правних наука, тачније науке о управи.

Држава осигурава спровођење јавних политика у различитим областима друштвеног живота (здравство, образовање, заштита животне средине и др.) имајући у виду да располаже потребним капацитетима и организацијом, путем свог управног апарата.

Циљ овог рада јесте дубље разумевање процеса креирања јавних политика, њихове улоге у остваривању јавног интереса, процеса имплементације и евалуације ефеката јавних политика, као и сагледавање узајамних веза и односа које јавне политике имају са управом и јавном управом, како са аспекта креатора јавних политика тако и са аспекта усмеравања рада јавне управе.

Кључне речи: управа, јавна управа, јавне политике, евалуација, циљеви, јавних политика, републички секретаријат за јавне политике.

1. Увод

Савремена друштва суочавају се са бројним изазовима који захтевају организовану јавну акцију и деловање у јавном интересу. Зато је постојање

* Рад је резултат истраживања на пројекту Правног факултета Универзитета у Крагујевцу: „Усклађивање правног система Србије са стандардима Европске уније”, који се финансира из средстава Факултета.

јаким институција способних да проблем формулишу и поставе приоритете у циљу његовог решавања од изузетног значаја за заједницу.

Јавне политике од класичног појма политике се обично разликују по томе што ове прве решавају конкретне проблеме у области здравства, просвете, социјалне политике, екологије и др. међутим, ову разлику треба схватити условно јер врло често и програми политичких актера дају могућа решења у појединим друштвеним областима, у оквиру њихове борбе за власт.¹

Такође, битна карактеристика јавних политика је уска повезаност са активностима владе и министарстава, дакле, примарно носилаца политичке власти. Наведено не мења чињеница да је улога недржавних актера (невладине организације, појединци, привредни субјекти) у креирању јавних политика последњих година све већа.²

2. Појам јавне политике

Већина дефиниције јавних политика као два најзначајнија елемента истичу систем доношења одлука у јавном сектору и деловање којим се жели постићи неки друштвено пожељан циљ, од значаја за цело друштво или поједине групе грађана.³

То је процес који подразумева учешће и активност више субјеката, који треба да резултира изналажењем најбољег решења. Међутим, ваља разумети да понекад јавна политика постоји чак и када актери креирања јавне политике не донесу формалну одлуку, тј. не предузму мере и активности ка постизању неког циља, те да њихова одлука неделовања значи њихов однос према неком питању.⁴

По питању спровођења јавних политика можемо разликовати два аспекта.⁵ Први, где се ради о спровођењу и праћењу од врха на доле. Овај аспект укључује ауторитативно поступање доносиоца одлука. То је ситуација где се прати у којој мери се школе придржавају и спроводе одлуке надлежног министарства или оно што је актуелно, како се владиним одлукама и мерама контролише и смањује број оболелих због пандемије. Други аспект подразумева међусобну сарадњу

¹ Ђурић, Ж., Суботић, Д., *Основи јавне политике и управе*, књ. 1, Београд, 2010, стр. 140. и даље.

² Недржавни субјекти (појединци, организације цивилног друштва) могу допринети процесу израде јавних политика и прописа на више начина. Они могу скренути пажњу на проблеме или потребе ужих друштвених група или грађана уопште, могу усмеравати информације према грађанима и подизати ниво свести о појединим питањима од значаја за заједницу, могу дати допринос креирању јавних политика својим знањем и стручношћу, предлагати решења и учествовати у праћењу процеса и вредновању резултата. Видети: „*Како да утичемо на јавне политике?*“, Центар за демократску транзицију, Подгорица, 2012, стр. 9.

³ Hill, M., *The Public Policy Process*, 4th Edition, Publisher: Longman, 2014. pp. 22.

⁴ Више у: Colebatch, Hal, K., *Policy*, Загреб, 2004, стр. 5- 23.

⁵ Исто, стр. 45.

државних чинилаца, али и државних и недржавних, где се заједничком акцијом настоји решити неки проблем. Овај хоризонтални аспект јавних политика изузет је од ауторитативног поступања носиоца власти и он често представља сарадњу државних актера (обично министарстава) и цивилног сектора (невладиних организација, привредних субјеката, удружења грађана и појединаца). Овај вид сарадње резултира решавањем појединих питања консензусом заинтересованих страна.

На основу наведеног, можемо закључити да су важне институције где се јавне политике креирају и спроводе, али исто тако и само деловање-остваривање јавне политике који често зависи од различитих субјеката, који имају различите позиције приступа неком питању. Све наведено чини процес креирања и остваривања јавних политика комплексним.

У транзиционим државама (где још увек спада и Србија) присутне су нормативне и институционалне потешкоће, али и потешкоће у односу на административне капацитете⁶ да се јавне политике адекватно спроведу.

3. Врсте јавних политика

Јавне политике се доносе на различитим нивоима, националном и локалном, у различитим институцијама – парламент, влада, министарства, органи локалне самоуправе, а односе се на различите секторе: здравствена политика, социјална политика, политика образовања, еколошка политика, економска политика, монетарна политика, фискална политика, научна политика, политика урбанизације, инфраструктурна политика, аграрна политика, политика заштите људских и мањинских права итд.

Питање разврставања јавних политика није нимало лак задатак, иако се оне најчешће разврставају према областима којима се баве (на која се односе). Није реткост да се један проблем налази у домену две или више јавних политика, па се тако нпр. питања од значаја за пољопривредна газдинства могу наћи у пољопривредној (аграрној) политици, али исто тако у политици руралног развоја, политици заштите животне средине и др.

Као један од могућих начина разврставања може се узети њихове битне карактеристике, односно доминантно обележје (садржај, циљна група, простор деловања).⁷ Политика у којој је доминантна тема социјална сигурност или на пример образовање, одређене су својим садржајем као социјална политика или образовна политика. Политика у којој је предмет регулисања питање везано за особе са инвалидитетом или припаднике националне мањине, одређена је

⁶ Миленковић, Д., *Стање политичких институција у Србији и њихов утицај на креирање и вођење јавних политика*, Зборник радова: Јавне политике Србије, Београд, 2011, стр. 21.

⁷ May, P., J., Sapotichne, J., I Workman, S., *Policy Coherence and Policy Domains*, Policy Studies Journal, 2006, vol. 34, no. 3/2006, pp. 381-403.

помоћу критеријума циљне групе. Трећа подела према простору деловања одређује јавне политике као руралне, урбане и сл.

Подручје регулисања од стране јавних политика је променљива категорија, имајући у виду уску повезаност са јавним интересом који опет карактерише променљивост. Оно што је сада обухваћено јавним политикама у неком будућем тренутку неће бити и обратно. Да би неко питање било системски уочено и регулисано мора се наметнути као питање од значаја за ширу заједницу или делове заједнице, што нас даље води до питања иницијативе.

4. Актери креирања јавних политика

Креатори јавних политика су првенствено државни актери и то носиоци извршне, законодавне али и судске власти. Треба имати у виду да и судске одлуке могу бити одлучујући елемент при креирању јавних политика.

На међународном (регионалном нивоу) Европска унија такође, као политичка организација, може бити креатор јавних политика, прецизније, Европски парламент, Европска комисија, Европски суд.

Недржавни актери могу бити актери цивилног друштва, предузетници и њихова удружења, а у ову групу спадају и експерти, стручњаци чије је знање веома важно за осмишљавање алтернатива, али понекад и за долазак на дневни ред.⁸ Недржавни актери су веома хетерогена група која обухвата оне који имају нека јавна овлашћења и трајну чврсту сарадњу са државом, оне који повремено сарађују и оне који покушавају да очувају своју аутономију и критичку дистанцу од државе.⁹ Посебан акценат треба ставити на све важнију улогу грађана, не само као крајњих корисника услуга и оних који треба да уживају у предностима решавања проблема. Они су такође иницијатори, учесници у креирању политике и учесници дебата о разним опцијама. На крају, они су кључни евалуатори и најбоље препознају да ли је проблем решен или не.¹⁰

За јавне политике све више добијају на значају форме сарадње државних и недржавних актера, као што су јавно-приватна партнерства, где су заједнички интерес и заједничка уверења једини битан предуслов деловања.¹¹

Неки аутори¹² праве поделу актера јавних политика на две групе, наводећи као прву оне који могу препознати прилике, мислећи на покретаче, а у другу групу сврставају оне са довољно моћи да закоче процес у било којој фази – од

⁸ Жиљак, Т., *Јавне политике*, Зборник радова: Јавне политике, Подгорица, 2014. стр. 16.

⁹ Исто.

¹⁰ Исто.

¹¹ Више у: Јовановић, З., *Јавно-приватно партнерство у локалним самоуправама у Републици Србији*, Зборник радова: Слобода пружања услуга и правна сигурност, Крагујевац, стр. 697-708.

¹² Жиљак, Т., *нав. чланак*, стр. 16. и 17.

стављања на дневни ред, одлучивања, до имплементације. Овде су тзв. „вето“ актери.

5. Јавне политике као процес

Оно што многи аутори истичу још приликом дефинисања јавних политика јесте да су јавне политике процес доношења и спровођења одлука у јавном интересу. Дакле, укупност мера и активности које се предузимају на решавању неког питања чини процес који има своје фазе и циљеве.

Сам процес доношења одлука у јавном интересу је заправо један однос или тачније сложени систем односа који садржи више фаза.¹³ Фазе процеса су: иницијација – стављање проблема на „дневни ред“, формулација, одлучивање, имплементација (скуп мера и активности) и евалуација. Набројане фазе процеса доношења одлука у стварности је врло тешко разликовати.

У првој фази ради се на уочавању проблема и стављању на дневни ред. У овој фази се најјасније види улога интереса, тј. снага заступања одређених интереса, што у крајњем случају значи хоће ли уопште неко питање доћи на дневни ред или не. Шири социјална димензија неког питања дефинише његову бољу позицију у овој фази.

Свакако да што је интерес шири и од значаја за више актера, вероватноћа да ће неко питање успешно проћи ову фазу је већа. Комплексност неког питања и могућност актера да разумеју и препознају његову важност исто тако утиче на могућности да оно дође на дневни ред. Питање односно проблем који треба обухватити јавном политиком треба свакако да буде разумљиво стручњацима, али и што широј друштвеној заједници, имајући у виду јавни интерес који треба бити препознат.

Осим наведеног, да би се питање наметнуло, потребно је погодити и право време тј. моменат како би питање било актуелно и релевантно у датом тренутку.

За ову фазу одлучујући могу бити и поједини друштвени и природни догађаји, попут економских криза, међународних конфликта, природних непогода и др. То су тзв. окидачи који неко питање могу ставити на дневни ред.¹⁴

У другој фази анализирају се и формулишу могућа решења постављеног проблема. Битно је сагледати све доступне податке значајне за конкретно питање, а у изналажењу решења креатори се неретко користе искуствима и dobrим примерима из других земаља, који би могли послужити или бити корисни конкретном случају.

Овај процес није без ризика, јер примена страних решења и искустава без уважавања домаћих специфичности може довести до сасвим других резултата у односу на жељене. При том, о утрошку времена, средстава и енергије у случају

¹³ Димитријевић, П., *Менаџмент јавне управе*, Ниш, 2015, стр. 92.

¹⁴ Више: Cobb, R., W., Elder, C., D., *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore/London: The John Hopkins University Press, 1983. pp. 98.

погрешног формулисања проблема, односно модуса решавања, сувишно је говорити.

Трећа фаза укључује само доносиоце одлука који треба да пронађу најбољу опцију. Док прву фазу карактерише учешће најширег броја актера, другу нешто ужи круг и углавном се састоји од стручњака (експерата), у овој фази имамо доношење политичке одлуке како ће се и на који начин решити неко питање. Како смо већ раније поменули, јавна политика се не састоји само у усвајању одлука и активном деловању, већ то може бити и неделовање. Дакле, у овој другој ситуацији постоји одлука да се не делује, што исто тако представља јавну политику.

Како и на који начин ће се јавна политика спроводити зависи од саме државе, да ли ће она препустити осталим актерима да сами пронађу начин, односно препустити цивилном сектору и тржишту да се она спроведе. Такође, држава може активно стимулисати различитим субвенцијама, порезима или другим олакшицама остале актере и на тај начин усмеравати смер акције и деловања.

Морамо споменути и врло важан инструмент у рукама државе, законе и остале нормативе којом држава активно учествује и директно обликује јавне политике.

Четврту фазу представља имплементација. Активно спровођење свега онога што је одлучено у претходним фазама процеса. Пета фаза – фаза евалуације, поређење пројектованог са оствареним, вредновање учинка.

Евалуација треба дакле, да буде извршена у складу са првобитним циљевима и акционом логиком (нормативна димензија), са аспекта остварених резултата (когнитивна димензија), а у циљу развоја акције или боље дефиниције нових политика (инструментална димензија), на основу друштвених вредности, које су изван јавне организације и након претходно одређеног низа етапа (процедурална димензија).¹⁵

Разни аспекти јавне политике могу бити предмет евалуације: ефикасност акције, тј. однос између употребљених средстава, циљева и резултата, односно способност постизања резултата на најделотворнији начин, брзо и уз минимална средства и напоре, последице акције (средњорочне последице на друштво), затим подесност њених циљева и средстава у односу на друштвени проблем који жели решити и кохеренција између циљева, средстава, мера, итд.

6. Исход политика

Спровођење јавне политике није непроменљив, унапред у потпуности фиксиран процес, већ по потреби може доћи до одређених промена и одступања, или пак промене модалитета спровођења. Праћењем стања у току спровођења политике можемо видети краткорочне резултате јавне политике.

¹⁵ Димитријевић, П., *нав. дело*, стр. 92.

Поређењем пројектованих циљева и резултата видимо стварну меру ефикасности јавне политике, односно, у којој мери и у ком правцу она утиче на понашање циљних категорија (грађана, привредних субјеката и др.)

Као што смо раније напоменули, коначни исход, односно резултат јавне политике је најважнији део целокупног процеса. Уколико је она довела до промене која за последицу има одобравање и задовољство актера чији интерес је њоме обухваћен, сматраћемо да је она успешна.

Међутим, уколико она није довела до задовољавајуће промене, тј. није решила проблем, тражићемо узроке који могу довести до таквог стања: првобитна процена и планирање које није било адекватно, или неадекватна средства постављеном циљу, која у крајњој линији доводе до несклада између стварних резултата и очекиваних,¹⁶

Лоше вођење процеса јавне политике тј. грешка у било којој фази (погрешно време спровођења јавне политике, непотпуни подаци на којим се заснивају одлуке, недовољна средства за реализацију, лоше процењени капацитети за имплементацију, недовољно разумевање циљева итд.)

На крају не треба занемарити ни политички аспект јавне политике, где се често преплићу интереси супротстављених политичких снага. Политички разлози неуспеха јавне политике могу се наћи у нпр. губитку избора, промени владајуће опције као политичког доносиоца одлука и делегитимације носиоца јавне политике, неповерење у владу и др.

За успешност коначног исхода јавне политике као процеса, потребно је да се задовоље оба наведена аспекта, односно, успешно спроведу све фазе процеса, које ће за последицу имати решавање неког питања или проблема, што ће значити и задовољство грађана, привреде, корисника услуга или друге уже групе и заједнице, а такође, да се задржи могућност утицаја и вредновања од стране грађана или других циљних група, што ће значити остваривање принципа демократичности кроз целокупан процес остваривања јавних политика.

7. Јавне политике и управа

Функција вршења власти, иако најзначајнија функција управе, одавно није њена једина карактеристика. Послови и задаци управе проширени су на многе аспекте друштвеног живота, а само одређени послови због свог значаја остали су резервисани за државне органе. Други су пренети на различите субјекте недржавног карактера. У свој укупности послова и задатака, као и субјеката који их обављају, јавна управа постаје такав фактор који утиче на динамику и квалитет бројних друштвених процеса, јер да ли ће јавна управа стимулативно

¹⁶ Howlett, M., *The lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making*, International Political Science Review, no. 33/2012, pp. 539-555.

утицати на привреду и друштво у целини, зависи прво од степена организације саме јавне управе, а потом од њене усмерености ка спољном окружењу.¹⁷

Проучавање јавних политика у највећем делу научних радова ограничавало се на улогу власти и њених институција, док су други аспекти јавних политика остали недовољно сагледани.

Стари приступ којим се јавне политике објашњавају као искључиво деловање власти, усмерено на решавање проблема грађана и уопштено друштва, заснива се на принципу „*command and control*“. Међутим, рад на јавним политикама не може се свести само на наредбе које политика даје управи. Тај процес је знатно комплекснији, имајући у виду да и управа учествује у креирању јавне политике.

Остваривање јавних политика се одавно не заснива само на деловању владе, већ све више на сарадњи различитих актера, њиховом преговарању и заједничком раду. У решавању друштвених проблема влада одавно више није једини актер, јер шири концепт управљања (*governance*) пружа много боље могућности за остваривање заједничких циљева (координација, управљачки капацитети и одговорност су главни принципи јавног управљања).

7.1. Јавне политике у Србији

Процесом реформе јавне управе¹⁸, унапређење процеса креирања јавних политика постаје неизоставан део побољшања функционисања бројних области у надлежности државе. У настојању да се процес креирања јавних политика побољша и приближи грађанима и привреди, 2014. године Законом о Влади¹⁹ формиран је Републички секретаријат за јавне политике (РСЈП).

Да би Секретаријат испунио своју мисију, неопходно је ојачати капацитете ове институције како би она постала централно тело за координацију јавних политика које ће подржати Владу Републике Србије у напорима да јавне политике буду оријентисане ка исходу и жељеним ефектима, засноване на поузданим подацима, стратешки испланиране и увезане са буџетом, јер само оне јавне политике које имају ове карактеристике су реалне и спроводиве.²⁰

Републички секретаријат за јавне политике има важну улогу у:

- пружању саветодавне подршке Кабинету премијера Владе Републике Србије;

¹⁷ Вучинић, Д., *Електронска управа – концепт и услуге са освртом на електронску управу у Републици Србији*, Гласник права, год. 11. бр. 1/2020, стр. 45-56.

¹⁸ Жарковић-Ракић, Ј., Алексић-Мирић, А., Марић, С., Милетић, Ј., Лазаревић, М., *Приручник за праћење и евалуацију политике реформе јавне управе*, Београд, 2014, стр. 12-14.

¹⁹ Закон о Влади (Сл. гласник РС, бр. 44/14).

²⁰ Извор: <https://vs3836.cloudhosting.rs/republicki-sekretarijat-za-javne-politike/t> , приступ: 20. 10. 2021. године.

- пружању стручне помоћи Влади Републике Србије у остваривању њених приоритета;
- пружању помоћи Влади Републике Србије при изради и координацији јавних политика;
- координацији процеса израде стратегија и других планских докумената;
- пружању стручне помоћи у вези са спровођењем регулаторне реформе и анализе ефеката прописа које припремају буџетских корисници.²¹

Осим наведеног, грађани, предузећа и други заинтересовани субјекти имају могућност да преко званичне интернет презентације (сајта) Секретаријата за јавне политике поднесу иницијативу за: измену неефикасних поступака; измену неефикасних прописа; учешће у радним групама; израду/измену докумената јавних политика. Ова иницијатива може да садржи и предлог решења неког проблема, процедуре и сл. На овај начин учешће у иницијативи као почетном кораку процеса јавних политика омогућено је најширем кругу друштвене заједнице, али и приступ осталим фазама.

8. Закључна разматрања

О значају адекватног, правно регулисаног и организованог и системског јавног деловања у циљу решавања питања од значаја за друштвену заједницу, сувишно је говорити. Јавне политике представљају управо тај процес, који имајући у виду све његове фазе није нимало једноставан. Фазе овог процеса (фаза иницијације, разматрања и дефинисања проблема, политичког одлучивања, деловања, а на крају сагледавање домета и ефеката јавних политика) су изузетно несигуран терен који уз најмањи пропуст може скренути цео процес са жељеног пута, чиме изостаје и жељени ефекат јавне политике.

Јавне политике више нису у мери као некада везане за политичку вољу носилаца власти. XXI век донео је многе друштвено-економске и технолошке промене, које нису заобиле ни организацију управе. Сама концепција организације управе прихватила је нова начела попут ефикасности у раду, смањењу трошкова, персоналом смањењу запослених и повећаном коришћењу информационих технологија.

Исто тако, природа и обим послова управе није исти, део послова и задатака пренет је на недржавне субјекте.

Улога недржавних актера и у процесу креирања јавних политика у будућности ће бити још већа.

Управа у овом процесу учествује двојачко, као спроводилац јавних политика али и као учесник креирања јавних политика. Као спроводилац, улога управе је имајући у виду њене капацитете за спровођење политичких одлука разумљива. Са друге стране, креирање јавних политика представља онај део где

²¹ Надлежност Републичког секретаријата за јавне политике регулисана је Законом о министарствима чл. 38. (Сл. гласник РС, бр. 128/2020).

се у сарадњи различитих актера (министарстава, удружења предузетника, грађана), заједничким радом долази до заједничких решења, а потом заједничком акцијом и до спровођења јавних политика.

*Dejan Vučinić, LL.M.,
Assistant*

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF PUBLIC POLICIES IN THE FUNCTIONING OF GOVERNANCE

Summary

Public policies as a means by which public action is directed and common goals are achieved have long been the subject of study of foreign legal science. In Serbia, public policies have gained more significant affirmation in recent years, especially in the context of public administration and public administration reform. Public policies are studied from the aspect of different sciences, political, organizational, but having in mind that public policies are especially related to the activities of the administration, it is the subject of interest of legal sciences, more precisely the science of administration.

The state ensures the implementation of public policies in various areas of social life (health, education, environmental protection, etc.), bearing in mind that it has the necessary capacities and organization, through its administrative apparatus.

The aim of this paper is a deeper understanding of the policy-making process, their role in achieving the public interest, the process of implementation and evaluation of public policy effects, as well as the relationship and relations that public policies have with government and public administration, both from the perspective of policy makers and from the aspect of directing the work of public administration.

Key words: *administration, public administration, public policies, evaluation, objectives, public policies, Republic Secretariat for Public Policies.*