

Oktober 2018. godine

---

## PREPREKE ZA DONOŠENJE JAVNIH POLITIKA ZASNOVANIH NA ČINJENICAMA – SLUČAJ BOSNE I HERCEGOVINE

---

### 1. Uvod

Jačanje kapaciteta javnih institucija za donošenje javnih politika u Bosni i Hercegovini (BiH) od ključne je važnosti uzme li se u obzir širok spektar reformi kroz koje BiH mora proći da bi postala članica EU. Proces pridruženja EU podrazumijeva vrlo izazovan i ubrzan proces izrade javnih politika, što opet podrazumijeva harmonizaciju postojećih i usvajanje novih zakona u skladu s pravnom stečevinom EU. Međutim, iako su mnogi programi u postratnoj BiH nastojali isporučiti tehničku pomoć javnim institucijama na različitim nivoima vlasti, prakse i kapaciteti tih institucija i dalje su generalno nerazvijeni u ključnim oblastima donošenja javnih politika: formulacije politika, procjene utjecaja, monitoringa i evaluacije implementacije i efekata javnih politika. Ovo je jasno pokazano u izvještajima OECD SIGMA-e za 2015. i 2017. godinu, gdje je BiH vrlo loše ocijenjena u svim segmentima donošenja javnih politika, pri čemu vidno zaostaje i za susjednim zemljama.<sup>1</sup>

Preciznije rečeno, dostupne informacije pokazuju da je jedna od ključnih karakteristika donošenja javnih politika u BiH hronični nedostatak analitičkih kapaciteta javnih institucija ali i drugih aktera procesa donošenja i implementacije politika, što drastično ograničava njihov kapacitet da na racionalan način pristupe procedurama izrade javnih politika. Drugim riječima, iako postoji regulatorni okvir koji bi trebao osigurati adekvatnost procesa izrade javnih politika, manjak analitičkih kapaciteta čini te formalne preduvjete uglavnom nedjelotvornim jer onemogućava donošenje politika zasnovanih na činjenicama.

Ovaj *policy memo* prije svega se bavi kapacitetima za analizu javnih politika u vladinim institucijama u BiH. Cilj teksta je definirati niz mjera koje bi se mogle implementirati kako bi se unaprijedio analitički kapacitet za izradu javnih politika u zemlji. U tom smislu, ovaj *policy memo* ima širi, sistemski pristup i tvrdi da bilo kakav pokušaj da se unaprijede analitički kapaciteti vladinih institucija neće biti dovoljan ako su zanemareni analitički kapaciteti ostalih dijelova ekosistema javnih politika – poput organizacija civilnog društva, akademske zajednice i nezavisnih istraživačkih institucija.

### 2. Definiranje kapaciteta za donošenje javnih politika

Vladin kapacitet za donošenje javnih politika može se definirati kao sposobnost vlasti da donosi najbolje odluke, ispituje i razumije kontekst, te odlučuje o strateškom pristupu u orijentaciji javnih politika, kao i njena sposobnost da analizira implikacije različitih opcija javnih politika, te da koristi znanje u procesu donošenja javnih politika.<sup>2</sup> Isti autori zatim definiraju kapacitet za donošenje javnih politika “kao set vještina i resursa – ili znanja i sposobnosti – neophodnih za

vršenje funkcija u domenu javnih politika (...).<sup>3</sup> Autori zatim kategoriziraju ključne kapacitete u smislu vještina i znanja u tri tipa kapaciteta – analitički, operativni i politički – pri čemu se svaki od ovih tipova sastoji iz resursa i sposobnosti na tri nivoa – individualnom, organizacijskom i sistemskom<sup>4</sup> (vidjeti tabelu 1).

Tabela 1: Kapacitet za donošenje javnih politika

Nivo resursa i sposobnosti	Vještine i znanja		
	Analitički	Operativni	Politički
Individualni	Individualni analitički kapacitet	Individualni operativni kapacitet	Individualni politički kapacitet
Organizacijski	Organizacijski analitički kapacitet	Individualni organizacijski kapacitet	Organizacijski politički kapacitet
Sistemi	Sistemi analitički kapacitet	Individualni sistemski kapacitet	Sistemi politički kapacitet

Izvor: X. Wu et al., 2015, "Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities", *Policy and Society*, str. 3.

Kapacitet za donošenje javnih politika ovisi o kombinaciji ova tri tipa i nivoa relevantnih kapaciteta: Analitički kapacitet potreban je da se osigura da politike budu zasnovane na činjenicama, racionalne i relevantne, kako bi se adresirali željeni problemi i postigli ciljevi javne politike. Operativni kapacitet podrazumijeva da postoje adekvatni resursi i procedure da bi se politike mogle implementirati. I, konačno, politički kapacitet znači da postoji adekvatna politička podrška za uspješnu implementaciju politika.<sup>5</sup>

Na individualnom nivou, adekvatan kapacitet podrazumijeva da oni koji se profesionalno bave izradom javnih politika posjeduju neophodna znanja i vještine. Međutim, kako bi oni mogli nesmetano raditi na javnim politikama, neophodno je da na nivou organizacije postoje odgovarajući finansijski i tehnički resursi i neophodne procedure. Konačno, na sistemskom nivou, ovaj model prepoznaje da vladine institucije ne djeluju u vakuumu i u velikoj mjeri ovise o drugim društvenim akterima, poput drugih javnih institucija i vladinih agencija, političkih partija, nevladinih organizacija, akademskih institucija, sindikata, međunarodnih organizacija itd., kako bi bile sposobne vršiti svoje funkcije u domenu javnih politika. Kapaciteti tih drugih aktera imaju značajan utjecaj na kapacitet vladinih institucija da rade na javnim politikama i obratno.<sup>6</sup>

Ovaj model sugerira visok stepen međuovisnosti tri nivoa – individualnog, organizacijskog i sistemskog – kao i između tri dimenzije kapaciteta za javne politike – analitičkog, operativnog i političkog. Ovaj model odnosi se na sve tipove procesa i faza u domenu donošenja javnih politika – od formuliranja agende do implementacije i evaluacije politika. Takva perspektiva omogućava nam da bolje razumijemo faktore koji utječu na uspjeh ili neuspjeh javnih politika i da steknemo dublji uvid u faktore koji određuju rezultate nastojanja usmjerenih na izgradnju kapaciteta za javne politike i unapređenje procesa donošenja javnih politika na svim nivoima društva i u svim vrstama organizacija, uključujući institucije vlasti.<sup>7</sup>

### 3. Analitički kapacitet za javne politike

U ovom tekstu posebno smo zainteresirani za analitički kapacitet u procesu donošenja javnih politika – s fokusom na vladine institucije – pri čemu analiziramo individualni, organizacijski i sistemski analitički kapacitet. Što se tiče individualnog analitičkog kapaciteta, bilo koja institucija koja se želi baviti analizom javnih politika mora imati značajan broj uposlenika koji posjeduju tematsku ekspertizu, metodološka znanja i analitičke vještine.<sup>8</sup> Organizacijski analitički kapacitet, između ostalog, podrazumijeva finansijske i tehničke preduvjete, procese i procedure za prikupljanje i analiziranje podataka, kao i istinsku predanost izradi politika zasnovanih na činjenicama.<sup>9</sup> Konačno, analitički kapacitet svake organizacije značajno je predodređen ukupnim analitičkim kapacitetima na nivou sistema, odnosno društva, a što se može definirati kao “generalno stanje naučnih, statističkih i edukativnih resursa u društvu a koji omogućavaju donosiocima i implementatorima javnih politika pristup informacijama neophodnim za vršenje njihovih analitičkih i upravljačkih funkcija”.<sup>10</sup> Dostupnost stručnjaka za specifične probleme u domenu javnih politika, kombinirana s kvalitetnom edukacijom u domenu javnih politika i srodnih disciplina, kao i dostupnost relevantnih podataka, značajno će utjecati na kapacitete za javne politike različitih društvenih aktera, uključujući vladine agencije. Tabela 2 daje okvir za operacionalizaciju analitičkih kapaciteta u domenu donošenja javnih politika.

Tabela 2: Analitički kapacitet u domenu donošenja javnih politika

Nivoi analitičkoga kapaciteta	Elementi analitičkoga kapaciteta za svaki od nivoa
Individualni analitički kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Uposlenici/javni službenici posjeduju adekvatne analitičke vještine i znanja neophodna za izradu politika zasnovanih na činjenicama</li> </ul>
Organizacijski analitički kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adekvatan broj uposlenika sa analitičkim vještinama i znanjima radi u vladinoj instituciji</li> <li>– Organizacija je predana izradi politika zasnovanih na činjenicama (procedure, interne politike, organizacijska struktura, budžet)</li> <li>– Postoji efikasan sistem za prikupljanje i diseminaciju informacija</li> <li>– Tehnički resursi i infrastruktura (kancelarije, pristup internetu, pristup bazama podataka itd.) su adekvatni</li> </ul>
Sistemski analitički kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Adekvatne investicije u istraživačke kapacitete na nivou društva kao cjeline (procenat BDP-a investiran u istraživanja)</li> <li>– Naučne, statističke i edukacijske institucije imaju adekvatne resurse za kvalitetna istraživanja i edukacijske aktivnosti</li> <li>– Organizacije civilnog društva (think tankovi, NVO-i, sindikati, političke partije, udruženja poslodavaca itd.) imaju adekvatne istraživačke kapacitete i resurse za kvalitetna istraživanja</li> <li>– Postoji funkcionalan sistem za prikupljanje podataka i dostupnost kvalitetnih podataka</li> <li>– Široka je distribucija podataka o javnim poslovima</li> <li>– Stanje edukacije općenito, kao i stanje edukacije u domenu javnih politika</li> </ul>

Ukratko, postoji visoka međuovisnost tri nivoa analitičkih kapaciteta – individualnog, organizacijskog i sistemskog. Ta veza je lako uočljiva u odnosu između individualnog i organizacijskog nivoa, gdje je neophodno da postoji niz međusobno uvjetovanih preduvjeta kako bi svaki od ovih nivoa mogao adekvatno vršiti svoju analitičku funkciju. Sistemski nivo ima manje direktnu vezu, ali zato možda značajniji efekat na kapacitete kako na individualnom tako i na organizacijskom nivou s obzirom na to da širi edukativni i istraživački sistem kreira ljudske resurse i podatke neophodne za analizu javnih politika. Osim toga, da bi institucije koje se bave javnim politikama mogle predložiti i implementirati racionalne, na činjenicama zasnovane javne politike, mora postojati širi ekosistem organizacija i aktera koji predstavljaju različite društvene interese i raspolažu relevantnim analitičkim kapacitetima i koji zajednički oblikuju procese donošenja javnih politika i njihove ishode.<sup>11</sup>

#### **4. Politike zasnovane na činjenicama: Kratki pregled stanja u Bosni i Hercegovini**

BiH se suočava sa mnoštvom problema kada je riječ o upotrebi analiza u donošenju javnih politika. Iako na državnom i na entitetskim nivoima vlasti postoji formalni pravni okvir za donošenje javnih politika kojima se propisuje da politike trebaju biti zasnovane na činjenicama, prakse značajno odstupaju od onoga što je propisano zakonima i podzakonskim aktima. To je posebno izraženo kod analitičkih aspekata donošenja javnih politika: formulacije politika, procjene učinka, monitoringa i evaluacije politika.<sup>12</sup>

Kada je riječ o fazi formuliranja politika, rezultati naše procjene potreba za treninzima u javnim institucijama,<sup>13</sup> kao i drugi izvještaji, pokazuju nekonzistentnu i sporadičnu primjenu propisa. Iako je tehnički aspekt formulacije politika unaprijeđen posljednjih godina – poput pravne utemeljenosti i strukture prijedloga politika – većina prijedloga politika i dalje je formulirana bez adekvatne analize, činjenica i argumentacije. Nacrta prijedloga politika često ne sadrže valjano objašnjenje svrhe specifične politike, što indicira da je analiza konteksta, uzroka i implikacija određenog problema koji je predmet prijedloga javne politike izostala ili je samo parcijalno urađena.<sup>14</sup> Pored toga, u većini slučajeva, različite opcije javnih politika nisu niti razmatrane niti analizirane u tim prijedlozima.<sup>15</sup> Ovaj nalaz također je potvrđen i u izvještajima OECD SIGMA-e za 2015. i 2017. godinu, u kojima je BiH dobila nisku ocjenu za upotrebu analitičkih alata prilikom donošenja javnih politika.<sup>16</sup>

Slično tome, procjena učinka propisa ne radi se sistematično, niti se primjenjuje za veliki broj vrlo važnih zakona. Iako su vlade na državnom i entitetskim nivoima u BiH usvojile podzakonske akte kojima se uređuje procedura procjene učinka propisa,<sup>17</sup> te su procedure ocijenjene kao prilično fleksibilne kada je riječ o njihovoj aplikaciji, a nisu sistematski praćene ni kada se procjena učinka propisa implementira.<sup>18</sup> Posljedica toga je da se usvajaju politike koje nisu bazirane na činjenicama i za koje nije urađena rigorozna procjena mogućeg učinka. Naprimjer, prema Godišnjem izvještaju Ministarstva pravde BiH iz 2015. godine o primjeni pravila za javne konsultacije, samo je jedno od devet analiziranih ministarstava na državnom nivou redovno izvodilo procjene učinka propisa koji se trebaju usvojiti a kako bi se odredio potreban tip javnih konsultacija,<sup>19</sup> što bi trebao biti sastavni dio svake procjene učinka propisa. Također, prema

Izveštaju Centara civilnih inicijativa (CCI), u periodu od januara do augusta 2015. godine, samo 7 od 37 prijedloga novih politika Vlade FBiH sadržavalo je i procjenu učinka,<sup>20</sup> dok je u RS-u u istom periodu bila urađena samo jedna procjena učinka propisa.<sup>21</sup> Povremene procjene učinka najčešće se rade u okviru projekata međunarodne tehničke pomoći javnim institucijama u BiH.<sup>22</sup>

Konačno, monitoring i evaluacija implementiranih politika uglavnom ne postoji. Kada se radi, uglavnom se odnosi na strateške dokumente i njihove akcijske planove, pri čemu monitoring služi da se dokumentira koliko je planiranih aktivnosti bilo implementirano, ali se ne nude uvidi u efekte implementiranih aktivnosti i politika (*performance-based monitoring*). Naprimjer, prema analizi CCI-a iz 2015. godine, za više od dvije trećine usvojenih zakona u periodu od 2010. do 2014. godine, nije rađena *ex post* analiza efekata zakona nakon određenog perioda implementacije.<sup>23</sup>

Ukratko, politike i zakoni uglavnom nisu bazirani na supstancijalnim analizama i činjenicama,<sup>24</sup> a veza između specifičnih politika, sektorskih strategija i finansijskih okvira je slaba, čime se podrivaju šanse za njihovu uspješnu implementaciju.<sup>25</sup> Sve u svemu, kvalitet analize javnih politika smatra se vrlo niskim na svim nivoima vlasti.<sup>26</sup> Prema Izveštaju SIGMA-e za 2017. godinu, ukupna ocjena za indikator “politike zasnovane na činjenicama” u BiH je nula, što je posljedica “slabosti i propusta u pravnom okviru i u praksama analize novih prijedloga politika, uključujući odsustvo primjene čak i bazičnih analitičkih alata”.<sup>27</sup> Tabela 3 predstavlja rezultate za BiH po ključnim indikatorima za donošenje politika baziranih na činjenicama na osnovu Izveštaja SIGMA-e za 2017. godinu:

Table 3: Donošenje politika zasnovanih na činjenicama u BiH

Indikator	Bodovi
1. Upotreba osnovnih analitičkih alata i tehnika za procjenu potencijalnog učinka novih nacrti zakona	1/2
2. Upotreba procjene finansijskog učinka prije odobrenja prijedloga politika	1/3
3. Upotreba široko postavljene procjene učinka propisa	0/3
4. Dostupnost vodiča za primjenu procjene učinka propisa	0/2
5. Kontrola kvaliteta procjene učinka propisa	0/3
6. Kvalitet analize prilikom procjene učinka propisa	0/15
<b>Ukupno</b>	<b>2/28</b>

Izvor: OECD SIGMA 2017.<sup>28</sup>

## 5. Nerazvijeni analitički kapaciteti – prepreka za donošenje javnih politika

Hronično odsustvo politika zasnovanih na činjenicama u BiH ukazuje na duboke strukturalne probleme u domenu analitičkih kapaciteta na sva tri nivoa: individualnom, organizacijskom i sistemskom.

### 5.1. Individualni analitički kapaciteti

Individualni analitički kapaciteti javnih službenika u vladinim institucijama u BiH prilično su slabi.<sup>29</sup> To je, prije svega, posljedica neadekvatnog znanja i vještina u domenu analiza, monitoringa i evaluacije politika. Naprimjer, kapaciteti za razvoj politika u ministarstvima na državnom nivou smatraju se ograničenim, uz manjak osoblja specijaliziranog za razvoj javnih politika, uključujući *ex ante* i *ex post* procjene politika.<sup>30</sup> Javni službenici uglavnom ne posjeduju znanja i vještine u domenu primijenjenih istraživačkih metoda i analitičkih tehnika za analizu javnih politika. Kao posljedica toga, proces formulacije politika često je reduciran na puko kopiranje rješenja iz susjednih država i sa drugih nivoa vlasti u BiH, bez procjene stvarnog potencijala tako transplantiranih politika da adresiraju probleme na koje se odnose.<sup>31</sup>

Posebno velik izazov predstavlja procjena finansijskog učinka prijedloga propisa s obzirom na to da javne institucije nemaju neophodne ljudske resurse niti specifičnu ekspertizu za takve napredne analize. Međutim, Izvještaj OECD SIGMA-e iz 2015. godine pokazao je da čak ni ministarstva finansija nisu potpuno opremljena za primjenu adekvatnih analiza finansijskih učinaka politika. Naime, ministarstva finansija često su izdavala pozitivna mišljenja na prijedloge politika čak i kada takvi prijedlozi ne sadrže procjenu troškova predložene politike ili kada prijedlozi pretpostavljaju da za implementaciju politike neće biti potrebna dodatna sredstva iako konkretna politika zahtijeva značajna unapređenja kapaciteta državnih agencija da bi se uspješno implementirala.<sup>32</sup>

### 5.2. Analitički kapaciteti na nivou organizacije

Kao posljedica kompleksne administrativne strukture, BiH nema jedinstven pristup donošenju javnih politika. Umjesto toga, analize, formulacija i implementacija politika rade se zasebno i bez efektivne provjere i koordinacije prijedloga politika na različitim administrativnim nivoima: Vijeće ministara na nivou BiH; Vlada Federacije BiH; Vlada Republike Srpska (RS); Brčko distrikt (BD),<sup>33</sup> kao i na nivou kantona u FBiH. Posvećenost ovih institucija donošenju racionalnih javnih politika i dalje je relativno slaba, što se može vidjeti na primjeru odsustva formalnih internih pravila i procedura za razvoj politika kao i na generalno niskom kvalitetu procesa razvoja javnih politika.<sup>34</sup> Naprimjer, na državnom nivou, “ministarstva nemaju interna pravila za razvoj politika”,<sup>35</sup> a “kvalitet procesa razvoja javnih politika je i dalje nizak”.<sup>36</sup> Zato ne iznenađuje da se “analiza politika, kako je definisana u dokumentu *Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*<sup>37</sup>, ne primjenjuje u praksi”.<sup>38</sup>

Pored toga, interna provjera prijedloga politika uglavnom je nedekvatna.<sup>39</sup> Naprimjer, na državnom nivou, “saradnja između (vladinih) institucija u revidiranju ministarskih prijedloga politika i dalje je slaba”.<sup>40</sup>



Prema Izvještaju CCI-a iz 2015. godine, u državnim i entitetskim ministarstvima i parlamentima ne postoje osobe zadužene za analize učinka propisa.<sup>41</sup> Ovo je potvrđeno i u intervjuima koje je Analitika radila sa javnim službenicima u prvoj polovini 2017. godine: generalno, broj osoblja koje se bavi pripremom zakona i drugih politika uglavnom je neadekvatan.<sup>42</sup>

Važno je istaći da upotrebu analiza i izradu politika baziranih na činjenicama često iniciraju vanjski akteri, a ona se dešava *ad hoc*.<sup>43</sup> BiH je, u tom smislu, ekstremno ali ilustrativan primjer s obzirom na to da su vanjski akteri, odnosno međunarodna zajednica predvođena OHR-om sve do 2005. godine, a zatim Evropskom komisijom (EC), bili glavni pokretači procesa reformi. Tako je do 2002. godine OHR nametnuo “preko 100 zakona i odluka... u širokom spektru tema gdje se vlasti ili parlamenti nisu mogli dogovoriti”,<sup>44</sup> čime su međunarodni akteri postali najvažniji faktor u donošenju javnih politika u BiH između 1996. i 2006. Neki autori zato tvrde da je takav pristup obeshrabrio vlasti u BiH da se uključe u razvoj politika, razviju vlastite kapacitete za donošenje politika i da stoga naručuju usluge istraživanja javnih politika s obzirom na to da je veći dio posla za njih radila međunarodna zajednica.<sup>45</sup> Iako uloga međunarodnih aktera više nije tako prominentna, ova ovisnost i inercija kada je riječ o definiranju politika zasnovanih na činjenicama i dalje je prisutna čak i u 2018. godini imajući u vidu da se ključne aktivnosti u domenu razvoja javnih politika i dalje iniciraju zahvaljujući programima međunarodne tehničke pomoći i pritiscima međunarodnih aktera, poput EC-a, IMF-a i utjecajnih zapadnih država.

Posljedica ukupne slabe orijentiranosti na kvalitetan razvoj javnih politika jeste da vladine institucije nisu uspješne ni kada je riječ o donošenju politika baziranih na činjenicama. Prema SIGMA-inom Izvještaju, “konačne odluke o prijedlozima politika na svim nivoima vlasti u većini slučajeva nisu potkrijepljene analizom i činjenicama. Prijedlozi politika nisu uvijek provjereni iz perspektive njihovog finansijskog učinka i isplativosti.”<sup>46</sup> Naprimjer, ministarstva na državnom nivou koriste samo bazične alate za analizu javnih politika.<sup>47</sup>

### 5.3. Analitički kapaciteti na nivou sistema

Kada promatramo analitičke kapacitete na sistemskom nivou u BiH, moguće je identificirati nekoliko ozbiljnih strukturalnih prepreka koje podrivaju kapacitet za donošenje politika zasnovanih na činjenicama, poput: nedovoljnog finansiranja, neadekvatnih edukativnih mogućnosti, slabih istraživačkih institucija i limitirane dostupnosti relevantnih podataka. Sve ove manjkavosti imaju veoma loš efekat na analitičke kapacitete i općenito na kapacitete za donošenje javnih politika kako vladinih institucija tako i drugih aktera koji su uključeni u procese donošenja javnih politika.

#### **Nedovoljno finansiranje**

Istraživanja su u BiH finansijski drastično zanemarena. Danas se investira otprilike 0,3% BDP-a u istraživanja i razvoj<sup>48</sup> – pet puta manje nego je investirano 1990. godine, kada su ukupne investicije iznosile 1,5% BDP-a, od čega je 1% dolazio iz javnih fondova a 0,5% iz industrije.<sup>49</sup> U poređenju sa susjedima, BiH ulaže najmanje u istraživanja u smislu procenta BDP-a, osim Kosova, i ima osam puta manji nivo investicija od prosjeka zemalja OECD-a, koji iznosi 2,4% BDP-a (tabela 4).

Tabela 4: Ulaganja u istraživanja i razvoj (% BDP-a)

Države	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2016.
Albanija	0,1	0,2	..	..	..	..	..	..	0,4
Bosna i Hercegovina	..	..	..	..	..	0,3	0,3	0,3	0,3
Crna Gora	1,1	..	..	..	0,4	..	0,4	0,4	0,36
Hrvatska	0,8	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	..
Kosovo	..	..	..	..	..	..	..	..	0,2
Makedonija	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	..	0,52
Srbija	0,4	0,4	0,9	0,7	0,7	0,9	0,7	0,8	0,9
Evropska unija	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,0	..
Članice OECD-a	2,2	2,3	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	..	..

Izvor: 2007–2014: World Bank, World Development Indicators. URL: <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=GB.XPD.RSDV.GD.ZS&country=#>; podaci za 2016. godinu: European Commission, "Country Reports", [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en) (stranica posjećena 20. 10. 2018).

### **Ograničeni edukacijski kapaciteti za razvoj i analize javnih politika**

BiH ima skromne edukativne kapacitete u domenu javnih politika, istraživanja i analiza javnih politika, kao i općenito u oblasti metodologije naučnih istraživanja.<sup>50</sup> Ne postoje specijalizirani edukativni programi u oblasti javnih politika niti na dodiplomskom niti na postdiplomskom nivou na univerzitetima u zemlji.

Kao posljedica toga, edukacija o oblasti procesa donošenja javnih politika primarno je dostupna kroz kratkoročne, *ad hoc* kurseve. Ti programi uglavnom su finansirani kroz međunarodne projekte tehničke pomoći javnim institucijama, univerzitetima i nevladinim organizacijama i po definiciji su limitirani u svom obimu i trajanju – obično se ne nastavljaju nakon završetka projekta. Osim toga, agencije za državnu službu na nivou BiH i entiteta nude jednodnevne radionice/treninge na različite teme iz oblasti donošenja javnih politika, poput treninga za procjenu učinka propisa, koji su namijenjeni državnim službenicima. Naprimjer, nakon usvajanja Odluke o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona,<sup>51</sup> Agencija za državnu službu Republike Srpske održala je treninge o implementaciji te odluke, na kojima je sudjelovalo nekih 150 državnih službenika u periodu 2016–2017.<sup>52</sup> Međutim, ne postoje sistematski, dugoročni edukativni programi koji bi adekvatno odgovorili na potrebu za edukacijom u oblasti javnih politika u BiH.

Posljedica takvog stanja je da većina javnih službenika koji učestvuju u procesima donošenja javnih politika u ministarstvima i državnim agencijama na različitim nivoima vlasti, ali i članovi civilnog društva i akademske zajednice, obično nemaju pristup edukaciji u oblasti analize javnih politika, uključujući dizajn, monitoring i evaluaciju politika.

### **Slabi istraživački kapaciteti u nevladinom sektoru**

Prema studiji iz 2012. godine,<sup>53</sup> BiH nikada nije razvila tradiciju jakih instituta u društvenim naukama, dok je ukupan broj istraživačkih instituta u svim oblastima nauke koji se finansiraju iz javnih sredstava prilično skroman. Tako je 2010. godine Registar naučno-istraživačkih institucija RS-a, kojim upravlja Ministarstvo nauke i tehnologije RS-a, imao 21 registriran institut, i to: četiri



javna instituta koja je ustanovila Vlada RS-a, 11 instituta koji djeluju unutar javnih univerziteta, dva instituta unutar privatnih univerziteta i četiri privatna instituta.<sup>54</sup> Istovremeno, FBiH je imala otprilike 30 registriranih istraživačkih instituta, od kojih je približno 20 bilo dio univerziteta, a 10 ih je imalo status zasebnih pravnih osoba. Međutim, s obzirom na kompleksnu administrativnu strukturu i nekonzistentne procedure registracije u FBiH, zvanično potvrđen broj istraživačkih instituta u FBiH nije dostupan.<sup>55</sup>

Javno finansirane istraživačke institucije imaju skromne kapacitete u smislu budžeta raspoloživog za istraživačke projekte, izvođenje istraživanja relevantnih za javne politike i za privlačenje i zadržavanje kompetentnih istraživača. Naprimjer, izvještaji o globalnoj konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma (the World Economic Forum) za 2016–2017. i 2017–2018. stavljaju BiH na dno liste od 137 država obuhvaćenih izvještajem kada je riječ o kvalitetu naučno-istraživačkih institucija i dostupnosti naučnika i inženjera. U kontekstu Zapadnog Balkana, BiH je nešto bolje ocijenjena od Albanije, a mnogo lošije kotira od Makedonije, Crne Gore i Srbije (tabela 5).

Table 5: Konkurentnost naučno-istraživačkih kapaciteta na Zapadnom Balkanu (137 država) za period 2017–2018.

Kategorije / Indikatori	Albanija	BiH	Makedonija	Crna Gora	Srbija
Kvalitet naučno-istraživačkih institucija	118	106	53	76	47
Dostupnost naučnika i inženjera	113	107	82	85	68

Izvor: Schwab, Klaus ed., 2017, *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, World Economic Forum; za Makedoniju, podaci iz Schwab, Klaus ed., 2016, *The Global Competitiveness Report 2016–2017*, World Economic Forum.

Zbog takvih ograničenja, univerzitetski i javni instituti rijetko se bave primijenjenim empirijskim istraživanjima.<sup>56</sup> Može se reći da su u “BiH visokoškolske institucije postale primarno nastavne institucije koje zanemaruju istraživačke aktivnosti.”<sup>57</sup> Zbog toga, nije iznenađujuće da su univerzitetski instituti i javno finansirane istraživačke institucije skoro posve odsutne iz aktuelnih debata o javnim politikama.

Osim toga, i civilnom društvu generalno nedostaje kapacitet za istraživanja javnih politika.<sup>58</sup> Naprimjer, za razliku od nekih zapadnoevropskih država, poput Njemačke, gdje političke partije imaju vlastite istraživačke institucije koje se bave javnim politikama ili direktno sponzoriraju istraživačke organizacije, to nije slučaj u BiH.<sup>59</sup> Slično tome, sindikati i udruženja poslodavaca skoro da uopšte nemaju istraživačke kapacitete, što ih sprečava da predlože politike zasnovane na činjenicama. Dok neke tematski specijalizirane organizacije civilnog društva koje se fokusiraju, naprimjer, na pitanja mladih, prava žena, ljudska prava ili dobru upravu, pokazuju da imaju istraživačke kapacitete s obzirom na to da objavljuju kvalitetne izvještaje o određenim javnim politikama, u većini slučajeva nevladine organizacije angažiraju spoljne eksperte zbog nedostatka internih kapaciteta za istraživanja i analize.<sup>60</sup>

U BiH je trenutno aktivno i desetak nezavisnih istraživačkih organizacija (*think tanks*) koje se bave javnim politikama. Ovo su uglavnom male neprofitne organizacije sa 3 do 10 uposlenika i sa skromnim budžetima gotovo potpuno ovisnim o međunarodnim donatorima. Ove organizacije

imaju ozbiljne probleme u pronalaženju i zadržavanju kompetentnih istraživača i eksperata, kao i u osiguranju dugoročnog finansiranja za svoje istraživačke aktivnosti. Finansijska održivost nezavisnih think tankova je vrlo upitna, što rezultira *ad hoc* aktivnostima i odsustvom strateške programske orijentacije.<sup>61</sup>

Sve u svemu, istraživanja u domenu javnih politika u nevladinom sektoru gotovo su potpuno ovisna o finansijskoj podršci međunarodnih donatora. Zanimljivo je da dio novca za nezavisna istraživanja dolazi iz državnih fondova i ugovora sa vladama s obzirom na to da je saradnja ovih organizacija ograničena, a javni fondovi za istraživanja primarno su usmjereni na javne istraživačke institucije. Zbog finansijskih ograničenja i manjka kompetentnog osoblja,<sup>62</sup> sposobnost nevladinih organizacija i nezavisnih istraživačkih organizacija da provode kvalitetna istraživanja značajno je reducirana,<sup>63</sup> što ima za posljedicu negativan efekat na njihov potencijal da utječu na prioritete i procese odlučivanja u domenu javnih politika.

Uprkos svim ovim ograničenjima, neophodno je naglasiti da je značajan dio, ako ne i većina primarnih empirijskih istraživanja u domenu društvenih nauka, uključujući i studije relevantne za donošenje javnih politika u BiH, finansiran kroz projekte međunarodnih donator, a implementirali su ga nezavisni istraživački centri, privatni instituti i nevladine organizacije.<sup>64</sup>

### **Ograničena dostupnost podataka**

Posljedica nedostatka fondova, ograničenih istraživačkih kapaciteta i slabe potražnje od strane vladinih institucija jeste generalni nedostatak podataka neophodnih za izradu politika baziranih na činjenicama. Institucije koje direktno implementiraju zakone i druge politike često ne prikupljaju sistematski važne podatke, ne vode adekvatne arhive niti baze podataka ili takvi podaci nisu jednostavno dostupni drugim vladinim institucijama i nevladinom sektoru. Sve to ozbiljno umanjuje mogućnosti za razvoj i implementaciju politika baziranih na činjenicama. BiH nedostaju neki od osnovnih izvora podataka neophodnih za adekvatno odlučivanje u domenu javnih politika. Naprimjer, EU-SILC anketa (EU-SILC – *The European Union Statistics on Income and Living Conditions*), kojom se prikupljaju podaci o siromaštvu, prihodima, socijalnoj isključenosti, životnim uvjetima populacije još uvijek nije implementirana u BiH,<sup>65</sup> dok je anketa o budžetu domaćinstava (Household Budget Survey – HBS) implementirana tek svake tri do četiri godine, čime se značajno ograničavaju kapaciteti za donošenje socio-ekonomskih politika. Podaci o radu pojedinih sektora, poput sektora pravosuđa, ili podaci o specifičnim tematskim oblastima, poput zapošljavanja i diskriminacije, ne prikupljaju se sistematski, a ono što je prikupljeno često nije automatski i dostupno javnosti, iako je prikupljanje i objavljivanje takvih podataka dio mandata nadležnih agencija i ministarstava. Zato ne iznenađuje da je nedostatak podataka bio jedan od glavnih problema na koje je ukazala Evropska komisija kada se razgovaralo o izazovima koje pred sobom imaju lokalne vlasti prilikom odgovaranja na 3.242 pitanja iz upitnika za pripremu mišljenja Evropske komisije o aplikaciji za članstvo BiH u EU.<sup>66</sup>

## 6. Zaključak i preporuke

Dostupni podaci i izvještaji pokazuju da u BiH uglavnom nedostaju kapaciteti za analize javnih politika, pa je tako ograničena i sposobnost donosilaca odluka i drugih aktera da se angažiraju na izradi politika zasnovanih na činjenicama. Analitički kapaciteti su neadekvatni na sva tri nivoa: među javnim službenicima angažiranim na izradi i implementaciji politika (individualni nivo), unutar vladinih institucija nadležnih za donošenje javnih politika (organizacijski nivo) i unutar šireg ekosistema donošenja javnih politika (sistemski nivo). Uprkos mnoštvu projekata tehničke pomoći čiji je cilj bio unaprijediti kapacitete za donošenje javnih politika i analize politika unutar vladinih institucija, progres je do sada bio, u najboljem slučaju, ograničen.<sup>67</sup> Ono što nedostaje je šira, sistemska reforma istraživačkih i analitičkih kapaciteta u BiH – uključujući vladine institucije ali i širi ekosistem za donošenje javnih politika, koji čine civilno društvo, univerziteti, javni i privatni istraživački instituti – kako bi se kreirali preduvjeti za kreiranje politika zasnovanih na činjenicama.

Ozbiljnost problema ukazuje na neophodne reforme kapaciteta za javne politike na sljedeći način:

- Od vitalnog je značaja za razvoj BiH, kao i za uspjeh reformskih procesa, da država počne investirati u istraživačke kapacitete općenito, a posebno u kapacitete za istraživanja i analize javnih politika. Nedovoljno finansiranje produkcije znanja ima negativne efekte za sposobnost države da kreira i implementira prijeko potrebne reforme. Neophodno je kao apsolutni prioritet postaviti cilj da se dostigne obim investicija u istraživanja i razvoj od 2% BDP-a, što je prosjek EU.
- Izuzetno je važno investirati značajnija sredstva u strateški razvoj istraživačkih kapaciteta u tri sektora koja su uključena u analize javnih politika, a to su: istraživački odjeli unutar izvršne vlasti, javni i univerzitetski istraživački instituti i organizacije civilnog društva aktivne u domenu donošenja javnih politika, poput privatnih istraživačkih organizacija, sindikata, udruženja poslodavaca, političkih partija i raznih drugih aktera te nevladinih organizacija. Ovo se može uraditi kroz sistemski pristup investiranju u istraživanja, zatim, dodjeljivanjem javnih tendera za usluge primijenjenih istraživanja, kao i strateškom koordinacijom aktivnosti međunarodnih donatora.
- Konačno, od vitalne je važnosti da se unaprijede edukativni kapaciteti u domenu donošenja javnih politika. Ovo bi moglo uključivati uvođenje specijaliziranih univerzitetskih programa na dodiplomskom i postdiplomskom nivou, kao i pokretanje specijaliziranih edukativnih programa unutar agencija za državnu službu, koji bi se mogli implementirati u saradnji sa akademskom zajednicom, drugim vladinim agencijama, kao i nevladinim organizacijama uključenim u istraživanja, edukaciju i zagovaranje u domenu donošenja javnih politika.

- 1 OECD SIGMA, *Baseline Measurement Reports: The Principles of Public Administration – Bosnia and Herzegovina* (Paris: OECD SIGMA Program, april 2015); OECD SIGMA, *Monitoring Report: The Principles of Public Administration – Bosnia and Herzegovina* (Paris: OECD SIGMA Program, novembar 2017).
- 2 Wu Xun, Michael Howlett i M. Ramesh, "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities", *Policy and Society* 34, br. 3–4 (2015), str. 165–171. <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001> (pristup ostvaren 20. 10. 2018).
- 3 Ibid., str. 166.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid., str. 167–168.
- 6 Ibid., str. 167.
- 7 Ibid., str. 167–168.
- 8 Ibid., str. 168.
- 9 Ibid., str. 168–169.
- 10 Ibid., str. 170.
- 11 Za primjere uključenja različitih aktera u procese donošenja javnih politika u drugim državama pogledati: John L. Campbell i Ove K. Pedersen, *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany, and Denmark* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2014).
- 12 Nermina Voloder, *Procjena potreba za edukacijom javnih službenika u BiH u oblasti javnih politika* (Sarajevo: Analitika – Center for Social Research, 2017) (neobjavljeni izvještaj); OECD SIGMA, *Baseline Measurement Reports; OECD SIGMA, Monitoring Report*.
- 13 Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 14 Asocijacija za demokratske inicijative (ADI) i Centri civilnih inicijativa (CCI), *Značaj analitičkog pristupa u formulisanoj javnih politika i propisa u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: ADI; CCI, 2012), str. 8–9; Think for Europe Network (TEN), *Policymaking in the Western Balkans: Creating Demand for Evidence beyond EU Conditionality* (TEN, 2016); Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 15 Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 16 OECD SIGMA, *Baseline Measurement Reports*, str. 40–41; OECD SIGMA, *Monitoring Report*.
- 17 Naprimjer, vidjeti Vlada FBiH, "Uredba o postupku procjene utjecaja propisa", 2. 7. 2014. <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/2014/uredbe/26h.htm> (pristup ostvaren 20. 10. 2018); Vlada RS-a, "Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade propisa", *Službeni glasnik Republike Srpske*, 56/15.
- 18 Asmir Čilimković i Denis Telić, *Efekti zakona: Jedna od nepoznanica u BiH* (radna verzija) (Tuzla: CCI, 2015), str. 72, [http://www.cci.ba/dokumenti/ANALIZA\\_EFEKTI\\_ZAKONA.pdf](http://www.cci.ba/dokumenti/ANALIZA_EFEKTI_ZAKONA.pdf).
- 19 Za više informacija pogledati Ministarstvo pravde BiH, 2015, "Izvještaj o provođenju Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa u institucijama BiH", mart 2015, str. 7. (Sarajevo: Ministarstvo pravde BiH, mart 2015), str. 7, [http://www.mpr.gov.ba/organizacija\\_nadleznosti/planiranja\\_koordinacija/strateska\\_planiranja/strategija/20%201%20Izvjestaj%20o%20provodjenju%20Pravila%20za%20konsultacije%20-%20BJ.pdf](http://www.mpr.gov.ba/organizacija_nadleznosti/planiranja_koordinacija/strateska_planiranja/strategija/20%201%20Izvjestaj%20o%20provodjenju%20Pravila%20za%20konsultacije%20-%20BJ.pdf) (pristup ostvaren 20. 10. 2018).
- 20 Čilimković i Telić, *Efekti zakona*, str. 6.
- 21 Ibid.
- 22 Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 23 Čilimković i Telić, *Efekti zakona*, str. 4.
- 24 Milena Lazarević, Miloš Đinđić, Simonida Kacarska, Jovana Marović, Marko Sošić i Kristina Cuculoska, *Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans: On the Same or Parallel Tracks?* (Beograd: Centar za evropske politike – CEP, 2015), str. 42; OECD SIGMA, *Monitoring Report*.
- 25 TEN, *Policymaking in the Western Balkans*, str. 5; OECD SIGMA, *Monitoring Report*.
- 26 OECD SIGMA, *Monitoring Report*, str. 60–61.
- 27 Ibid., str. 60.
- 28 Ibid.
- 29 Vidjeti, naprimjer: Lazarević et al., *Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans*, str. 42; za BiH vidjeti ADI i CCI, *Značaj analitičkog pristupa*, str. 5.
- 30 Ibid., str. 10.
- 31 Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 32 OECD SIGMA, *Baseline Measurement Reports*, str. 41.
- 33 OECD SIGMA, *Monitoring Report*, str. 25.
- 34 Ibid., str. 25–33.
- 35 Ibid., str. 29.

- 36 Ibid.
- 37 Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni list BiH*, br. 11/05, 58/14 i 60/14.
- 38 OECD SIGMA, *Monitoring Report*, str. 29.
- 39 Ibid., str. 29.
- 40 Ibid., str. 33.
- 41 Čilimković i Telić, *Efekti zakona*, str. 73.
- 42 Voloder, *Procjena potreba za edukacijom*.
- 43 Vidjeti, naprimjer: Lazarević et al., *Performance Audit and Policy Evaluation in the Western Balkans*, str. 44–45; Raymond J. Struyk, Kelly Kohagen i Christopher Miller, “Were Bosnian Policy Research Organizations More Effective in 2006 than in 2003? Did Technical Assistance Play a Role?”, *Public Administration and Development* 27, br. 5 (2006), str. 426–438.
- 44 Struyk, Kohagen i Miller, *Were Bosnian Policy Research Organizations More Effective*, str. 429.
- 45 Ibid., str. 430.
- 46 OECD SIGMA, *Monitoring Report*, str. 25.
- 47 Ibid., str. 58.
- 48 Za period 2007–2014 vidjeti: World Bank, “World Development Indicators”, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=GB.XPD.RSDV.GD.ZS&country=#> (pristup ostvaren 18. 10. 2018); za 2016. vidjeti: European Commission, “Country Reports”, [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/package_en) (pristup ostvaren 20. 10. 2018).
- 49 Adnan Efendić i Jasmin Halebić, *Društvene nauke i istraživanja u Bosni i Hercegovini: između (ne)finansiranja i (ne)kvaliteta* (Sarajevo: RRPP – Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans, 2013), str. 2.
- 50 Drago Branković, Nenad Suzić, Refik Čatić i Vaso Arsenović, *Društvene nauke i istraživanja u Bosni i Hercegovini: postoji (li) dovoljno razvijen kadrovski potencijal?* (Sarajevo: RRPP – Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans, 2013), str. 2.
- 51 Odluka o sprovođenju procesa procjene uticaja propisa u postupku izrade zakona, *Službeni glasnik Republike Srpske*, 56/15.
- 52 Čilimković i Telić, *Efekti zakona*, str. 37.
- 53 Dino Đipa, *Istraživanja u oblasti društvenih nauka u Bosni i Hercegovini* (Sarajevo: RRPP – Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans, 2012), str. 14.
- 54 Darko Petković i Sabahudin Ekinović, *Analiza sadašnjeg stanja infrastrukture i uticajnih faktora za razvoj naučno-istraživačkog rada u FBiH*, dio dokumenta: „Strategija razvoja nauke u FBiH za period 2011–2021. godina (nacrt)” (Mostar: Federalno ministarstvo obrazovanja i kulture, 2010), str. 72–73.
- 55 Ibid., str. 73.
- 56 Ibid., str. 72.
- 57 Human Rights Center, *The Assessment of Social Research Capacities at Universities and Civil Society Organizations in Bosnia and Herzegovina* (Sarajevo: RRPP – Regional Research Promotion Programme in the Western Balkans, 2008), str. 35.
- 58 TEN, *Policymaking in the Western Balkans*, str. 8.
- 59 Raymond J. Struyk i Christopher Miller, “Policy Research in Bosnia and Herzegovina: The Role and Impact of Local Think Tanks”, *Southeast European Politics* 5, br. 1 (2004), str. 47–48; Campbell i Pedersen, *The National Origins of Policy Ideas*.
- 60 Žarko Papić i Tarik Jusić, Politički dijalog institucija vlasti i organizacija civilnog društva u Bosni i Hercegovini (Sarajevo: CBGI, 2015), str. 42.
- 61 Vidjeti, naprimjer: Struyk i Miller, “Policy Research in Bosnia and Herzegovina”, str. 47.
- 62 Za Srbiju, vidjeti, naprimjer, Aleksandar Bogdanović, Think tank organizacije u Srbiji: u potrazi za uticajem (Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2016), str. 3. (nacrt izvještaja, u posjedu autora).
- 63 Za ograničenja u smislu kvaliteta think tankova u BiH vidjeti, naprimjer: Struyk i Miller, “Policy Research in Bosnia and Herzegovina”, str. 53.
- 64 Đipa, *Research in social sciences in Bosnia and Herzegovina*, str. 11; također vidjeti: Struyk i Miller, “Policy Research in Bosnia and Herzegovina”, str. 50–51.
- 65 Bosna je među rijetkim državama zapadnog Balkana koja ne provodi EU-SILC istraživanje.
- 66 Adnan Čerimagić, “Koristi i izazovi procesa odgovaranja na Upitnik Evropske komisije”, Policy Hub, 14. 2. 2017.
- 67 TEN, *Policymaking in the Western Balkans*, str. 5.

.....

Ova publikacija je objavljena u okviru implementacije projekta: “Znanjem do politika: Unaprjeđivanje kapaciteta i procesa za razvoj javnih politika u Bosni i Hercegovini” koji implementira Centar za društvena istraživanja Analitika. Projekat finansira MATRA program kojim upravlja i koordinira Holandski fond za regionalno partnerstvo Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Holandije.



Embassy of the  
Kingdom of the Netherlands



**Analitika - Centar za društvena istraživanja je nezavisna, neprofitna, nevladina organizacija, koja se bavi istraživanjem i razvojem javnih politika u širem smislu. Misija Analitike je da na osnovu kvalitetnih istraživanja i odgovarajuće ekspertize ponudi relevantne, inovativne i praktične preporuke usmjerene na promoviranje inkluzivnih i boljih javnih politika, kao i na ukupno unapređenje procesa njihovog donošenja.**