

ANALIZA USKLAĐENOSTI RAZVOJA JAVNIH POLITIKA U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA SA STANDARDIMA EVROPSKE UNIJE

Sažetak

Proces izrade, razvoja, usvajanja i provođenja javnih politika predstavlja izuzetno izazovno pitanje iz nekoliko razloga. Javnim politikama se identifikuju i razrešavaju određeni društveni problemi i društvena pitanja, što je njihov prevashodni cilj. Njima se artikulišu ciljevi vladajućih političkih subjekata kojima oni nastoje ostvariti svoje programe. Javnim politikama se zadovoljavaju određene potrebe građana i poslovne zajednice. Veoma je teško dovesti u potpunu korelaciju ova tri cilja, a da pri tome budu ispunjene sve istinske potrebe društva i ideološki i politički ciljevi vladajućih elita. Ovakvo nešto posebno predstavlja izazov u složenim društvima postkonfliktnog karaktera i zemljama postsocijalističke tranzicije, kakvim se smatraju zemlje Zapadnog Balkana. Reč je o sredinama koje su tokom više decenija imale jedan usko postavljen i monolitan pristup projekciji javnih politika da bi se, deceniju unazad, koncept njihovog strateškog planiranja radikalno revidirao i ušao u kvalitativno i kvantitativno potpuno drugu fazu.

Predmet ovog rada je usklađenost razvoja javnih politika u zemljama Zapadnog Balkana sa standardima Evropske unije. Rad će obuhvatiti kraći pregled procesa donošenja javnih politika u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Albaniji. Oslonac u prikazu javnih politika pomenutih zemalja čine postojeći kriteriji i alati koje je projektovala te evaluirala organizacija SIGMA-OECD, a u cilju konvergencije javnih uprava zemalja Zapadnog Balkana sa evropskim upravnim prostorom. Rad koristi metode pravne egzegzeze, analize sadržaja, uporedne metode, principe i indikatore SIGMA-OECD te daje empirijski prikaz ocjene stanja koje je nad zadatom tematikom sprovedla pomenuta organizacija.

***Ključne reči:** javne politike, Zapadni Balkan, SIGMA-OECD i strateško planiranje.*

1. Pojam i značaj javnih politika

U terminološkom smislu za pojam javne politike vezuju se slični ali ne i po značenju istovetni pojmovi. Stoga bi valjalo napraviti razliku između pojmova *politics*, *policy* i *polity*. Prve dve navedene reči označavaju politike i politiku, dok treća označava vladavinu, oblik vladavine, državno uređenje i sl. Prva asocijacija na politiku jeste vlast, moć,

* Doktor pravnih i doktor političkih nauka, docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, Bosna i Hercegovina, e-mail: nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

instrumentalizacija političke moći i sl. Međutim, kada reči politika dodamo determinaciju ekonomska, socijalna, zdravstvena, obrazovna i dr., dobijamo sasvim drugu i to sadržajnu konotaciju ove sintagme. Tek tada pojam politika dobija svoju javnu dimenziju, pretvarajući se u javne politike sa konkretnom oblasti društvenog delovanja. Prema tome, izraz *policy* odnosi se na onaj aspekt politike koji za svrhu ima rešavanje konkretnog problema, umesto borbe za političku moć. Ovaj izraz znači i izbor između alternativnih puteva kojima se ti problemi mogu rešavati, umesto stvaranja političkog podaništva, te najzad racionalan, a ne iracionalan pogled na politički život (Petek & Petković, 2014, p. 94). Kreiranje javnih politika vrši se u političkim procesima. Politički proces je mehanizam kojim se kreira javna (vladina) politika. Kreiranje politike je dvoznačni proces. „Prvo, podrazumeva povezani niz akcija ili događaja i počinje nastankom ideja i davanjem predloga, nastavlja se nekim vidom rasprave, analize i ocene, a završava donošenjem formalnih odluka i njihovim sprovođenjem na prethodno utvrđen način“ (Hejvud, 2002, p. 736). U tom smislu, javna politika se smatra formalnim, odnosno formulisanim odlukama vladinih tela. U praktičnom smislu javna politika obuhvata tri dimenzije ispoljavanja koje su povezane. Tako razlikujemo vezu između namere, delovanja i rezultata. Na nivou namera, javna politika se ogleda u stavu vlade (ono što vlada kaže da će učiniti). Na nivou delovanja, iskazuje se u ponašanju vlade (ono što vlada zaista radi). Na nivou rezultata, odražava se u posledicama delovanja vlade (uticaj vlade na društvo u celini) (Hejvud, 2002, p. 738.)

Tragom navedenog možemo prihvatiti i određenja pomenutih pojmova. „*Politics* podrazumeva političko odlučivanje zasnovano na moći i interesima političkih aktera. *Policy* označava sadržaj političkog odlučivanja koji je usmeren na racionalno rešavanje problema kroz izbor jednog od nekoliko alternativnih rešenja. Najzad, *Polity* obuhvata institucionalnu strukturu unutar koje se donose političke odluke svake političke zajednice“ (UNDP, 2010, p. 7). Javne politike podrazumevaju političko delovanje vlasti koje je drugačije od individualnog ili poslovnog odlučivanja.

Pored navedenih, postoji i mnogo različitih definicija javnih politika. Javne politike možemo definisati kao „namjerno djelovanje institucija vlasti, koje mijenja društvo i ekonomiju i utječe na njih“ (Miošić, Berković & Horvat, 2014, p. 8). Pored navedenog, ove autorke važnu determinantu u određenju javnih politika vide u subjektima odgovornim za njihovo kreiranje i donošenje, odnosno usvajanje. Nečinjenje vlade takođe predstavlja javnu politiku. Tako prema američkom politikologu Tomasu Dyeu, javne politike su sve ono što vlada odluči da će učiniti ili da neće učiniti (Dye, 2005, p. 1). Postoje i autori koji javne politike ne povezuju isključivo sa vladom ili delovanjem vlade. Tako, prema Petaku, postoje dve dimenzije javnih politika, vertikalna i horizontalna. Vertikalna dimenzija podrazumeva prenošenje legitimnih odluka prema dole, i kod nje političari kao legitimni kreatori odluka donose odluke kojima će ostvariti svoje ciljeve te ih prenose na niže podređene dužnosnike, a radi njihovog provođenja, odnosno operacionalizacije (instrumentalizacije). Kod druge, horizontalne dimenzije javne politike, dolazi do postepenog strukturiranja delovanja, pri čemu javne politike obuhvataju širi krug učesnika koji potiču iz različitih organizacija i sistema, izvan hijerarhijske strukture vlasti (Petak, 2008, p. 16). Drugačije rečeno, nemoguće je donositi takve javne politike koje bi bile pod potpunom kontrolom vlade, naročito u domenu njihovog provođenja, praćenja i procene. Tako sve više imamo subjekte civilnog

društva i neke druge nevladine aktere koji ne samo da učestvuju u provođenju javnih politika već ih i predlažu, pa i alternativno donose i provode.

Javne politike su „praktične, sektorske politike putem kojih se rešavaju brojni problemi građana i društva i život u zajednici se oblikuje kao mnogo prijatniji i udobniji“ (Đorđević, 2010, p. 92).

Pored navedenog, ne možemo zanemariti ni političku, sadržajnu i institucionalnu dimenziju javnih politika. U svakodnevnom životu preovladava politička dimenzija koja se vezuje za vlast, odnosno vladajuću političku strukturu, što i jeste neminovnost. Subjekt koji je na vlasti nesumnjivo nameće javne politike. Svakako da je usko shvatanje javnih politika ono koje se svodi isključivo na stav da je javna politika politički proces (borba za vlast), što često ima negativnu konotaciju. U sadržajnom smislu javne politike podrazumevaju konkretne planove i aktivnosti sa rokovima provođenja i finansijskom implikacijom istih. Najzad, u institucionalnom smislu, javne politike podrazumevaju krug subjekata, vršilaca koji ih planiraju, donose i realizuju.

S aspekta značaja javnih politika, nesporna je činjenica da delovanje javnih politika direktno osećaju građani u svakodnevnom životu i zato su oni najvažniji akteri politike. Pri tome, centralno pitanje koje se nameće je kvalitet javnih politika, odnosno da li političko upravljanje državom donosi korist za sve građane. Stoga, svako demokratsko društvo sve veću pažnju posvećuje javnim politikama, njihovom kreiranju, razvoju i implementaciji. Sveobuhvatan proces donošenja javnih politika predstavlja poseban izazov u zemljama postsocijalističke tranzicije, kakvim se smatraju i zemlje Zapadnog Balkana. Razumevanje značaja utvrđivanja, donošenja i provođenja reformskih javnih politika u ovim zemljama još uvijek je u ranoj fazi razvoja. Posebno je primetan nedostatak tradicije, navika i, najviše, demokratskog mentaliteta. Ove zemlje su se suočile sa izazovom da ranije arhaične i deskriptivne, te načelne godišnje planove zasnovane na politički artikulisanim ideologijama zamene jasnim misijama, vizijama, strateškim i operativnim ciljevima sa preglednim aktivnostima i utvrđenim rokovima, te pokazateljima uspeha i konkretnom povezanošću sa budžetskim okvirom. U tom smislu, a na putu integracija u Evropsku uniju, za koje su se sve nedvosmisleno izjasnile, zemlje Zapadnog Balkana morale su otpočeti sa procesom novog koncepta izrade javnih politika prema novoj metodologiji koju ćemo objasniti u nastavku rada.

2. Metodologija razvoja i usvajanja javnih politika

U ovom delu rada daćemo osvrt na neke ključne metodološke postavke razvoja javnih politika koje su prema savremenom metodološkom pristupu zajedničke za sve zemlje koje su prihvatile SIGMA-OECD principe i metodologije, kao i UNDP metodološke smernice.

S obzirom na stepen prinude, postoje tri oblika instrumenata za sprovođenje javnih politika: „obavezujući, koji uključuju regulativu i direktno pružanje usluga institucija vlasti (npr. zakoni, pravilnici, uredbe, obavezna uputstva; mešoviti, koji kombinuju informisanje, savetovanje, subvencije, porezni ili direktni trošak korisnika za pruženu uslugu /npr. naplaćivanje dela zdravstvenih usluga koje ne spadaju u primarnu zdravstvenu

zaštitu/ i dobrovoljni, koji koriste uveravanje ili zagovaranje (npr. informativne kampanje za korišćenje pojasa u automobilu)“ (UNDP, 2010, p. 8). Gotovo svaki instrument za sprovođenje javne politike ima svoju pravnu osnovu, bilo da je reč o strategiji, programu ili projektu prihvaćenom na nivou vlade ili parlamenta, tekstu pravnih propisa, odluci vlade ili parlamenta, uputstvu, pravilniku ili nekom drugom sprovedbenom aktu.

Metodologija SIGMA od 12 koraka zasnovana je na ulozi ministarstava u procesu donošenja i provođenja javnih politika u novim zemljama članicama EU sa upravnom tradicijom koja je slična upravnoj tradiciji zemalja koje su u procesu približavanja. Navedena metodologija propisana je SIGMA dokumentom br. 39. Prema ovom dokumentu koraci obuhvataju: 1) definisanje prioriteta; 2) planiranje javnih politika i zakona; 3) pripremanje predloga javne politike; 4) pripremanje nacрта zakona i drugih akata; 5) međuresorne konsultacije; 6) upućivanje predloga na vladu; 7) razmatranje predloga od strane Vladine kancelarije; 8) razmatranje predloga na vladinoj radnoj grupi; 9) odluka vlade; 10) parlamentarna procedura i usvajanje; 11) implementacija i 12) monitoring i evaluacija (SIGMA, 2007, pp. 14–33). Nabrojani koraci se mogu podeliti u pet procesnih oblasti:

1. Odlučivanje (obuhvata: definisanje prioriteta i planiranje javnih politika i zakona);
2. Formulisanje javnih politika (obuhvata: pripremanje predloga javne politike; pripremanje nacрта zakona i drugih akata; međuresorne konsultacije; upućivanje predloga na vladu; razmatranje predloga od strane vladine kancelarije i razmatranje predloga na vladinoj radnoj grupi);
3. Legitimisanje (obuhvata odluku vlade, parlamentarnu proceduru i usvajanje);
4. Implementacija i
5. Evaluacija i promjene (obuhvata monitoring i evaluaciju).¹

Ovde se radi o principima i metodologiji koje su sve zemlje Zapadnog Balkana prihvatile i na bazi kojih pokušavaju sa više ili manje uspeha da provode procese izrade i razvoja njihovih javnih politika.

Posmatrajući zakonodavni okvir za strateško planiranje (što svakako uključuje i javne politike), uočavamo da je on u zemljama Zapadnog Balkana redak, ali da postoji intencija ka usvajanju ovakvih zakona. U tom smislu u Federaciji BiH je tokom 2017. godine usvojen Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem u Federaciji BiH. Republika Srbija je tokom 2018. godine usvojila Zakon o planskom sistemu Republike Srbije. Republika Srpska ove godine ima u planu donošenje Zakona o strateškom planiranju. U

¹ Po nekim autorima etape ciklusa planiranja politike obuhvataju: formulisanje politike, realizaciju politike i „učenje politike“. U okviru formulisanja politike neophodno je preduzeti sledeće korake: definisanje prioriteta (postavljanje agende); prepoznavanje problema i analizu; utvrđivanje politike (priprema predloga politike) i formulisanje opcije politike; *ex ante* procenu uticaja, uključujući poređenje opcija politike; izbor opcije politike; međuministarske konsultacije i kontinuirane konsultacije s javnošću. U okviru realizacije politike koraci su: odlučivanje o predlogu politike; priprema nacрта zakona i drugih instrumenata politike, uključujući i analizu propisa; koordinacija pri centru vlade i konsultacije s javnošću. Najzad, „učenje politike“ obuhvata: implementaciju, praćenje i evaluaciju politike kao i ponovno pokretanje ciklusa politike (Lazarević *et al.*, 2013, p. 15).

Crnoj Gori, Severnoj Makedoniji i Albaniji ne postoji poseban zakon koji propisuje strateško planiranje. Proces strateškog planiranja ove zemlje provode na osnovu podzakonskih akata (uredaba i odluka) te metodologija za strateško planiranje, odnosno izradu javnih politika. Metodologije se zasnivaju na SIGMA-OECD principima i indikatorima, ali i na postulatima koje je projektovao Razvojni program Ujedinjenih nacija – UNDP. Ono što uočavamo kao nedostatak u pravnom okviru javnih politika je, da se one, u najvećem broju slučajeva temelje na svojevrsnim metodologijama koje su razvile određene organizacije te da se u projekciji javnih politika većina zemalja na njih oslanja. Ovakvo nešto vidimo kao problem jer se otvara pitanje pravne prirode takvih akata koji se u svim posmatranim zemljama ne ubrajaju u sekundarnu legislativu, pa samim tim nemaju ni karakter pravnih akata. Svoju dominaciju u nacionalnim pravnim okvirima postigle su pod pritiskom reformskih zahteva, a u procesu evropskih integracija. Zahtevi prema zemljama idu i korak dalje, u pravcu da se projektuje zakonski okvir na osnovu metodoloških smernica ili da se iz usvojenih zakonskih okvira donose metodologije koje će sadržavati principe SIGMA-OECD ili UNDP-a.

3. SIGMA-OECD principi za reformsku oblast Izrada i koordinacija javnih politika sa rezultatima merenja

Tokom 2017. i 2019. godine SIGMA-OECD² je donela Metodološki okvir za principe javne uprave. Prema navedenim okvirima (okvir iz 2019. godine je nešto modifikovan, a suštinski je ostao isti), definisano je pet reformskih oblasti: 1) izrada i koordinacija politika; 2) državna služba i upravljanje ljudskim resursima; 3) odgovornost; 4) pružanje usluga i 5) upravljanje javnim finansijama (SIGMA, 2018).³ Krajnji cilj ovih metodologija, principa i indikatora jeste izgradnja i usklađivanje domaćeg pravnog (prvenstveno upravno-pravnog) okvira sa principima evropskog upravnog prostora.

U reformskoj oblasti Izrada i koordinacija politika projektovani su sledeći principi: 1) institucije centra vlade⁴ vrše sve funkcije koje su neophodne za dobro organizovan, dosledan i kompetentan sistem donošenja politika; 2) uspostavljene su jasne horizontalne procedure za upravljanje nacionalnim procesom evropskih integracija i sprovode se pod koordinacijom nadležnog tela; 3) postoji usklađeno srednjoročno planiranje politika, sa jasnim ciljevima za celu vladu i usklađeno je sa finansijskim okolnostima u kojima se vlada nalazi, sektorske politike ispunjavaju vladine ciljeve i konzistentne su sa srednjoročnim budžetskim okvirom; 4) postoji harmonizovan sistem srednjoročnog planiranja za sve procese koji su relevantni za evropske integracije, koji je integrisan u planiranje domaćih politika; 5) redovni monitoring rada vlade omogućava javni nadzor i osigurava da vlada bude u stanju da postiže svoje ciljeve; 6) odluke vlade pripremaju se na transparentan

² *Support for Improvement in Governance and Management – SIGMA* je zajednička inicijativa Evropske unije i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (*The Organization for Economic Cooperation and Development*), osnovana radi tehničke, stručne i savetodavne podrške zemljama Jugoistočne Evrope u reformi njihovih javnih uprava, a u sklopu jačanja kapaciteta za evropske integracije. <http://www.sigmaweb.org/>.

³ O metodologiji izrade Strategije za reformu javne uprave videti šire: SIGMA, 2018.

⁴ Centar vlade je u našem pravnom sistemu zapravo Generalni sekretarijat Vlade.

način i zasnivaju se na stručnoj oceni uprave, odluke su pravno usaglašene; 7) parlament nadzire donošenje politika vlade; 8) organizaciona struktura, postupci i kadrovska raspodela ministarstava osiguravaju da su izrađene politike i propisi primenjivi te da ispunjavaju vladine ciljeve; 9) postupak evropskih integracija i institucionalna struktura čine sastavni deo procesa izrade politika te osiguravaju sistemsku i blagovremenu transpoziciju pravnih tekovina EU; 10) proces izrade politika i propisa zasnovan je na dokazima, a procena uticaja se stalno koristi u ministarstvima; 11) politike i zakonodavstvo su izrađeni na inkluzivan način koji omogućava aktivno učešće društva i omogućava koordinacijske perspektive unutar vlade i 12) zakonodavstvo je konzistentno po svojoj strukturi, stilu i terminologiji, zahtevi koji se odnose na izradu pravnih akata primenjuju se dosledno u svim ministarstvima, zakonodavstvo je dostupno javnosti (SIGMA, 2017, pp. 17–38). Za praćenje navedenih principa SIGMA je utvrdila 14 složenih (kompozitnih indikatora) i 63 podindikatora, čiji ćemo uporedni presek poslednjeg mjerenja iz 2017. godine prikazati u nastavku rada. Ovde treba naglasiti da je prilično predimenzioniran broj principa, indikatora i podindikatora pa se otvara pitanje mogućnosti njihove implementacije, monitoringa i evaluacije, što administracije svih zemalja Zapadnog Balkana stavlja pred velike izazove (Vranješ & Đurić, 2020, pp. 215–216). SIGMA metodologijom predviđena su i četiri ključna zahteva koje bi trebalo da ispune javne uprave zemalja Zapadnog Balkana: 1) institucije centra vlade ispunjavaju sve funkcije koje su presudne za dobro organizovan, konzistentan i kompetentan sistem izrade politika; 2) planiranje politika je harmonizovano, usklađeno sa vladinom finansijskom situacijom što omogućava vladi ostvarivanje sopstvenih ciljeva; 3) vladine odluke i propisi su transparentni, pravno usklađeni i dostupni javnosti, dok rad vlade kritički razmatra skupština i inkluzivna izrada politika i propisa zasnovana na dokazima omogućava ostvarivanje određenih ciljeva politika. Ovi ključni zahtevi takođe podležu oceni uspešnosti.

| RB indikatora | Indikatori | Vrednost indikatora u zemljama Zapadnog Balkana plus Turska na skali 0-5 | | | | | |
|---------------|--|--|-----|----|-----|----|----|
| | | ALB | BiH | CG | SRB | SM | TR |
| 1 | Izvršavanje ključnih funkcija od strane institucija centara Vlade (CV) <i>Ovim indikatorom se sagledava u kojoj meri institucije CV-a ispunjavaju minimalne zahteve koji se odnose na funkcije od ključnog značaja za dobro organizovan, dosledan i stručan sistem izrade politika.</i> | 3 | 2 | 3 | 2 | 4 | 2 |
| 2 | Izvršavanje funkcija u okviru evropskih integracija od strane institucija CV-a <i>Ovim indikatorom se sagledava u kojoj meri institucije CV-a ispunjavaju minimalne kriterije koji se odnose na funkcije evropskih integracija.</i> | 4 | 2 | 4 | 4 | 4 | 3 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Kvalitet planiranja politika <i>Ovim indikatorom se sagledavaju zakonodavni, proceduralni i organizacioni sistemi uspostavljeni za usklađeno planiranje politika i kvaliteta i usklađivanje planskih dokumenata. Takođe, indikator vrši procenu rezultata procesa planiranja (konkretno, broj planiranih zakonodavnih obaveza i sektorskih strategija koje se prenose iz jedne u narednu godinu) i u ojoj meri u kojoj su finansijske implikacije sektorskih strategija adekvatno procenjene.</i> | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| 4 | Kvalitet planiranja politika za proces evropskih integracija (EI) <i>Ovim indikatorom se meri zakonodavni sistem uspostavljen za planiranje politika u procesu EI i kvalitet i usklađenost planskih dokumenata za proces EI. Takođe, indikator vrši procenu rezultata procesa planiranja (konkretno, broj planiranih zakonodavnih obaveza koje se prenose iz jedne u narednu godinu) i stopu implementacije obaveza u vezi sa procesom EI.</i> | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 1 |
| 5 | Kvalitet monitoringa i izveštavanja vlade <i>Ovim indikatorom se meri snaga pravnog okvira koji reguliše zahteve za izveštavanje, kvalitet izveštajnih dokumenata vlade i nivo javne dostupnosti vladinih izveštaja.</i> | 2 | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 |
| 6 | Transparentnost i pravna usklađenost u procesu donošenja vladinih odluka <i>Ovim indikatorom se meri pravni okvir uspostavljen kako bi se osigurala pravna usklađenost u procesu donošenja odluka, doslednost vlade u provođenju uspostavljenog pravnog okvira, transparentnost u procesu donošenja vladinih odluka i percepcija kompanija o transparentnosti procesa izrade vladinih politika.</i> | 3 | 1 | 4 | 3 | 2 | 3 |
| 7 | Parlamentarni nadzor nad donošenjem vladinih politika <i>Ovim indikatorom se sagledava u kojoj meri parlament može vršiti nadzor nad donošenjem vladinih odluka. Prvo se radi procena pravnog okvira, zatim analiza funkcionalnosti važnih parlamentarnih praksi i rezultata.</i> | 4 | 3 | 4 | 3 | 1 | 2 |
| 8 | Adekvatnost organizacije i procedura za podršku razvoju provedbenih politika <i>Ovim indikatorom se meri adekvatnost regulatornog okvira za promociju efikasne izrade politika i da li broj zaposlenih i osnovni proces izrade politika funkcionišu adekvatno na nivou ministarstava.</i> | 3 | 2 | 3 | 3 | 1 | 3 |
| 9 | Sposobnost vlade da uskladi nacionalno zakonodavstvo sa EU <i>acquis</i> -om. <i>Ovim indikatorom se meri adekvatnost pravnog okvira za proces usklađivanja sa <i>acquis</i>-om, doslednost vlade u upotrebi tabela usklađenosti u procesu usaglašavanja sa <i>acquis</i>-om i dostupnost EU <i>acquis</i>-a na lokalnom jeziku. On isto tako ocenjuje rezultate procesa usklađivanja sa <i>acquis</i>-om, fokusirajući se na planirane obaveze usklađivanja sa <i>acquis</i>-om koje su prenesene iz jedne u narednu godinu, kao i način na koji vlada može ostvariti svoje ciljeve usklađivanja sa <i>acquis</i>-om.</i> | 4 | 2 | 4 | 3 | 3 | 3 |

| | | | | | | | |
|----|---|---|---|---|---|---|---|
| 10 | Izrada politika zasnovanih na dokazima <i>Ovim indikatorom se meri funkcionisanje izrade politika zasnovanih na dokazima. Ocenjuju se pravni zahtevi i praksa upotrebe osnovnih konsultativnih procesa, procena učinka na budžet i procena regulatornog učinka. Isto tako ocenjuje se dostupnost obuke i smernica za procenu učinka, uspostavljanje funkcije kontrole kvaliteta i kvalitet analize koja podržava izradu nacrtu zakona.</i> | 1 | 0 | 2 | 3 | 1 | 2 |
| 11 | Javne konsultacije o javnim politikama <i>Ovim indikatorom se meri implementacija procesa javnih konsultacija u izradi politika i zakona. Indikator vrši procenu regulatornog okvira, uspostavljanje funkcije kontrole kvaliteta javnih konsultacija i doslednost u objavi nacrtu zakona radi onlajn pismenih javnih konsultacija i testira da li su ispunjeni minimalni standardi za javne konsultacije kod usvojenih nacrtu zakona.</i> | 1 | 0 | 3 | 2 | 1 | 0 |
| 12 | Međuministarske konsultacije o javnim politikama <i>Ovim indikatorom se meri adekvatnost regulatornog okvira za proces međuministarskih konsultacija i testira sistem u praksi za pet nacrtu zakona.</i> | 2 | 1 | 2 | 3 | 1 | 3 |
| 13 | Predvidljivost i doslednost zakonodavstva <i>Ovim indikatorom se meri predvidljivost i doslednost zakonodavstva. Indikator procenjuje dostupnost obuka i smernica zajedno sa uspostavljanjem funkcije kontrole kvaliteta. Doslednost zakona se ocenjuje na osnovu omera izmenjenih i dopunjenih zakona u roku od godinu dana nakon usvajanja, a predvidljivost se ocenjuje kroz percipiranu doslednost tumačenja poslovnih propisa.</i> | 3 | 2 | 4 | 4 | 3 | 5 |
| 14 | Dostupnost zakonodavstva <i>Ovim indikatorom se meri regulatorni okvir koji zakonodavstvo čini javno dostupnim i dostupnost zakonodavstva u praksi, na osnovu revidirane dostupnosti zakonodavstva kroz centralni registar i načina na koji ih percipiraju kompanije.</i> | 2 | 0 | 3 | 3 | 1 | 5 |

Tabela 1. Pregled vrednosti indikatora u oblasti Izrada i koordinacija javnih politika u zemljama Zapadnog Balkana i Turskoj

Analizom prikazanih vrednosti indikatora, uočavamo da sve zemlje Zapadnog Balkana uglavnom imaju nizak nivo primene SIGMA-OECD principa. Gotovo sve se suočavaju sa naročitim slabostima u oblasti kvaliteta planiranja javnih politika uopšte, kao i kvaliteta javnih politika u oblasti evropskih integracija, izradom politika zasnovanih na zakonima, međuministarskim konsultacijama i predvidljivosti i doslednosti zakona. Pored navedenog, ove zemlje uglavnom nisu svoje zakonodavstvo u potpunosti učinile dostupnim svojim građanima i poslovnoj zajednici. Navedeno se ogleda u „zaključanosti“ službenih glasila, nedostatku kodifikacije pravnih akata po određenim oblastima, te nepostojanju prečišćenih tekstova zakona i sekundarne legislative. Prema prikazanim podacima, na veoma niskom nivou izrade i koordinacije javnih politika nalazi se Bosna i Hercegovina, dok Crna Gora prednjači u odnosu na ostale zemlje Zapadnog Balkana.

Kada je u pitanju kvalitet planiranja politika, Albanija je ocenjena ocenom 3 od 5 i zauzima najviše pozicionirano mesto, dok je u oblasti planiranja politika za evropske integracije ocenjena niskom ocenom 1. Bosna i Hercegovina u ovoj oblasti ima veoma nizak nivo ispunjenosti uslova i glavne zamerke se odnose na nepostojanje međuministarskih konsultacija, utvrđivanje kvaliteta javnih politika i dr., te je ukupna ocena stanja kvaliteta planiranja politika 1 (SIGMA Report, 2017a, p. 29). U Crnoj Gori kvalitet izrade politika ocenjen je takođe niskom ocenom 1, uz primedbu da osiguranje kvaliteta predloga politika ostaje ključni izazov budući da se Generalni sekretarijat Vlade fokusira samo na proceduralnu usklađenost nacрта koji su dostavljeni Vladi (SIGMA Report, 2017b, p. 20). Zamerke zbog nedostatka provođenja kvaliteta politika upućene su i Srbiji (SIGMA Report, 2017d, p. 20) te Severnoj Makedoniji za koju SIGMA tvrdi da, uprkos postojanju vladine jedinice za strateško planiranje, ima ograničenu ulogu u određivanju prioriteta aktivnosti i nije uključena u procenu stvarnog kvaliteta predloga politika u odnosu na stvarne ciljeve vladine politike (SIGMA Report, 2017c, p. 38). Napominjemo da je za ove zemlje ocena kvaliteta planiranja politika takođe 1, dok Severna Makedonija ima nešto bolju ocenu (2) u oblasti kvaliteta planiranja politika za evropske integracije.

U pogledu kvaliteta monitoringa i izveštavanja vlade, sve zemlje Zapadnog Balkana (izuzev Crne Gore koja ima ocenu 4) imaju niske ocene, i to BiH i Severna Makedonija 1, a Albanija i Srbija 2. U ovoj oblasti glavna zamerka upućena Bosni i Hercegovini sadržana je u oceni da je kvalitet objavljenih izveštaja loš jer ne sadrže informacije o napretku ka ostvarivanju rezultata i ciljeva. Takođe, u BiH je zanemareno sektorsko izveštavanje, izveštavanja po akcionim planovima, uključujući i Akcioni plan evropskih integracija. Ovoj zemlji se zamera i da nema jasno izraženu vrednost indikatora u planskim dokumentima. Albanija čak i nema u svom regulatornom okviru propisanu obavezu izveštavanja niti se izveštaji redovno objavljuju, kao ni operativni planovi. U postizanju boljeg kvaliteta monitoringa i izveštavanja najdalje je otišla Crna Gora iako ima manjih zamerki u pogledu merenja ishoda planskih dokumenata, a samo izveštavanje fokusira se isključivo na rezultate, no ne i na ishode. U javnoj upravi Republike Srbije mehanizam kvaliteta monitoringa i izveštavanja je prilično oskudan i zamerke se odnose na nedostatak izveštavanja po sektorskim strategijama, neobjavljivanje izveštaja i nepostojanje sagledavanja ishoda. Takođe, kao slabost se navodi i nedostupnost izveštaja, fokusiranost samo na rezultate (ali ne i na ishode). Zamerke za slabost mehanizma monitoringa i izveštavanja javnih politika prvenstveno su upućene Severnoj Makedoniji.

Izuzev Severne Makedonije i Bosne i Hercegovine, sve zemlje Zapadnog Balkana po principu adekvatnosti organizacije i procedura za podršku razvoju provedbenih politika postižu solidne rezultate (izražene ocenom 3/5). Bosna i Hercegovina je slabo ocenjena zbog nedostavljanja podataka i konstatacije da u okviru ministarstava ne postoje interna akta koja regulišu izradu politika i propisa. Ista zamerka upućena je i Severnoj Makedoniji.

Primena i poštovanje principa Izrada politika zasnovana na dokazima izuzetno su slabi u svim zemljama Zapadnog Balkana, pri čemu najnižu ocenu (0) beleži Bosna i Hercegovina, a loša je i u Albaniji i Severnoj Makedoniji, dok je nešto solidnije stanje u Srbiji, koja je u implementaciji ovog principa dostigla ocenu 3/5. U tom smislu, analitičko donošenje propisa i primena procene uticaja procesa slabo je u Albaniji, Bosni i Hercegovini,

Crnoj Gori i čini se naročito loše u Severnoj Makedoniji. Takođe, sagledavanje i postojanje finansijske dimenzije provođenja donesenih propisa je na veoma niskom nivou kod svih zemalja Zapadnog Balkana.

Princip koji Evropska komisija nastoji posebno afirmisati u zemljama Zapadnog Balkana jeste princip javnih konsultacija o javnim politikama. Nažalost, ostvarenje i ovog principa je veoma nisko ocenjeno u svim posmatranim zemljama i to posebno u BiH (0/5), te Albaniji i Severnoj Makedoniji koje imaju ocene (1/5). Glavne zamerke odnose se na obezbeđenje kvaliteta procesa javnih konsultacija, regularnosti u objavljivanju nacrtu zakona za pisane javne konsultacije i testiranje prakse javnih konsultacija u kojima su sve zemlje dobile najniže ocene. Značajno je istaći da je ovde sagledavano da li se nacrti zakona redovno objavljuju radi javnih konsultacija, odnosno rasprave i kakva je praksa javnih konsultacija; da li su pozivani potencijalno zainteresovani; da li je i koliko politika objavljeno; kakav je bio odziv i upiti sa javnih konsultacija; da li su rezultati konsultacija objavljeni sa izjašnjenjem o predlozima i kritikama i dr.

Nešto bolje stanje zapaža se kod indikatora afirmacije principa međuministarske konsultacije o javnim politikama, ali je i ovaj princip i dalje prilično nisko operacionalizovan. Po ovom principu, niske ocene imaju Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija (1/5), Albanija i Crna Gora imaju ocene 2/5 i solidnu ocenu ima Srbija (3/5). Ovde uočavamo nesklad između formalnog i stvarnog kod Bosne i Hercegovine koja, kako konstatuje SIGMA, ima pravni okvir za ovaj oblik konsultacija ali ga slabo primenjuje, što je slučaj i sa Albanijom i Severnom Makedonijom. Elektronski sistem međuministarskih konsultacija nalazimo, mada u nepotpunom obliku, jedino u Albaniji, ali ne i u drugim zemljama, što predstavlja značajan nedostatak u praktičnoj realizaciji konsultacija. Zamerke idu i u pravcu izveštavanja po realizovanim konsultacijama, kao i njihovoj implementaciji budući da je proces konsultacija ciljno zamišljen da prepozna potrebe korisnika te da se povratne informacije razmotre i eventualno implementiraju. U suprotnom, one ostaju na strogo formalnoj dimenziji i samoj sebi svrha. Nadalje, valja zapaziti i veoma slabu kampanju kako javnih tako i međuministarskih konsultacija o javnim politikama u svim zemljama Zapadnog Balkana, pri čemu javnost ostaje prilično neanimirana i indiferentna ne uzimajući i/ili slabo uzimajući u obzir značaj javnih konsultacija.

4. Trenutno stanje u reformskoj komponenti Izrada politika i koordinacija prema izveštajima Evropske komisije u zemljama Zapadnog Balkana

Prikazane rezultate iz 2017. godine poredićemo sa godišnjim izveštajima o napretku (konkretno onom iz 2020. godine) koje Evropska komisija (EK) pojedinačno priprema za svaku zemlju.

U izveštaju EK za Albaniju u 2020. godini, konstatovan je napredak u značajnom broju reformskih oblasti. Navodi se kako je poboljšan zakonodavni okvir u oblasti planiranja politika i procene uticaja propisa. Takođe, konstatuje se postojanje IT sistema za automatizaciju strateškog planiranja, praćenja politika i budžetiranja. Istaknuto je i postojanje sistema e-konsultacija koji je u funkciji, s tim što se konstatuje da je funkcija kontrole kvaliteta javnih konsultacija i dalje slaba te da se više fokusira na procesna nego

na suštinska pitanja. Komisija smatra da ipak treba raditi na poboljšanju procene uticaja propisa, finansijskoj dimenziji javnih politika, planiranju i transparentnosti javnih politika te javnom nadzoru nad radom vlade (European Commission, 2020, pp. 15–16).

U Izveštaju o napretku iz 2020. godine, Evropska komisija konstatuje da je Severna Makedonija unapredila proces konsultacija nešto više prema spolja u odnosu na međuministarske konsultacije, a povećana je i uključenost civilnog društva u donošenje javnih politika. U tom smislu postoji i elektronski sistem za konsultacije zainteresovane javnosti u oblasti javnih politika. Napredak je uočen i u povećanom javnom nadzoru nad radom vlade, dok se kontrola kvaliteta procesa javnih konsultacija mora poboljšati (European Commission, 2020c, pp. 12–13). Potrebno je pojačati proces planiranja politika i uskladiti ga sa srednjoročnim budžetskim planiranjem, preporuka je za ovu zemlju.

Srbija je prema Izveštaju o napretku iz 2020. godine postigla značajan uspeh istaknut u konstataciji da je sistem strateškog planiranja zakonom uređen (donesen Zakon o planskom sistemu), kao i da postoje jasna pravila za sistem monitoringa i izveštavanja u oblasti sektorskog planiranja.⁵ Pozitivnim se ocenjuje i izgradnja jedinstvenog informacionog sistema prikupljanja i obrade podataka te merenja rezultata u oblasti strateškog planiranja. Komisija smatra da Srbija i dalje treba jačati kapacitete za razvoj politike i zakonodavstva na inkluzivan način i zasnovan na pokazateljima. Ističe se i neophodnost poboljšanja prikupljanja administrativnih podataka i njihova sistematska upotreba za donošenje politika i zakona. Što se tiče međuresornih konsultacija, u Izveštaju se konstatuje da još uvek ne postoje zvanični mehanizmi na visokom nivou za rešavanje mogućih sukoba između različitih službi. Regulatorni okvir za javne konsultacije prepoznaje njihovu potrebu. Činjenica je da se opseg javnih konsultacija poboljšao, ali da je njihov uticaj i doslednu primenu potrebno proceniti u praksi, navodi se u izveštaju (European Commission 2020d, pp. 13–15).

Analizirajući Izveštaj o napretku Crne Gore iz 2020. godine, s pravom se može konstatovati da je ova zemlja od svih balkanskih zemalja, u oblasti izrade i razvoja politika, dobila najbolje mišljenje kroz konstatacije da je srednjoročni sistem planiranja i izveštavanja dodatno napredovao primenom podzakonskog propisa te da je mreža za strateško planiranje i obuku proširena. Generalno se ističe dobro stanje u oblasti srednjoročnog planiranja politika. Ostalim segmentima izrade i usvajanja javnih politika izveštaj se ne bavi, pa se može zaključiti da je stanje u skladu sa SIGMA principima (European Commission, 2020b, pp. 16–17).

Bosna i Hercegovina je tokom 2020. godine od strane Evropske komisije zaprimila dva izveštaja – redovni godišnji izveštaj o napretku i Izveštaj po osnovu zahteva za članstvo u EU. U redovnom godišnjem izveštaju, u oblasti izrada i koordinacija politika kao slabosti identifikovane su: rascepan sistem kreiranja politika; nepotpun i različit zakonski okvir za srednjoročno planiranje politika; nepostojanje jedinstvenih zakonskih odredaba i metodoloških smernica za strateško planiranje; neusklađenost između centralnih planskih dokumenata, kao što su srednjoročni i godišnji program vlade, dokument okvirnog budžeta i akcioni plan za provođenje prioriteta. Takođe, navedeni dokumenti nisu usklađeni sa

⁵ O pravno-institucionalnom okviru kreiranja javnih politika u Srbiji šire videti: Tadić & Lazarević, 2018, pp. 9–11.

sektorskim strategijama. Pravni okvir za inkluzivnu i na dokazima zasnovanu izradu politika je nepotpun i nije dosledno proveden. Planski dokumenti ne sadrže finansijske implikacije. Pravni okvir o učešću javnosti se treba poboljšati i dosledno primenjivati. „Zakonodavni okvir ne pruža u potpunosti standarde za praćenje i izveštavanje o ključnim vladinim planskim dokumentima na svakom nivou vlasti, čime se sprečava uvid javnosti u rad vlasti. Osim zakonodavnih mera, više truda je potrebno da se podigne svesnost o različitim formama javnih konsultacija. I dalje je ključno da se ojačaju tehnički kapaciteti na svim nivoima vlasti kako bi se redovno koristile javne konsultacije kao alat za izradu politika (European Commission, 2020a, pp. 12–13).

Kako smo napravili detaljniju prezentaciju SIGMA nalaza iz 2017. godine za sve zemlje Zapadnog Balkana i analizirali izveštaje o napretku koje je Evropska komisija dostavila tri godine nakon merenja, možemo konstatovati da je u oblasti razvoja politika i koordinacije (koja je najmerodavnija za sagledavanje stanja javnih politika) došlo do značajnog napretka u gotovo svim zemljama Zapadnog Balkana. Najviše napretka je u Crnoj Gori i Albaniji, a najmanje u Bosni i Hercegovini. Republika Srbija je ostvarila vidan napredak u zakonodavnom i organizacionom pogledu afirmacije javnih politika, te razvoj javnih politika po novom konceptu treba tek da usledi da bi se relevantno mogao sagledati. Sličnu situaciju nalazimo i u Severnoj Makedoniji.

Zajedničke slabosti koje dele sve zemlje Zapadnog Balkana u oblasti razvoja javnih politika odnose se i dalje na nedostatak konsultacija, neadekvatno prikupljanje i korišćenje administrativnih podataka kao osnove za izradu i razvoj javnih politika, nerazvijeno sektorsko strategijsko planiranje, nepostojanje jasnih politika za evropske integracije, usvajanje i primenu komunitarnog prava, nepostojanje izraženih finansijskih implikacija javnih politika, ograničeno i slabo učešće javnosti u izradi i donošenju te realizaciji javnih politika, slab mehanizam monitoringa i evaluacije javnih politika koji iako postoji uglavnom se svodi na mjerenje rezultata, ali ne i na sagledavanje ishoda i dr.

Na kraju, čini se da ovim zemljama nedostaje posebno svest i izgrađen demokratski mentalitet te senzibilitet za izradu i razvoj javnih politika. To je nešto na čemu treba raditi kroz različite kampanje, edukacije, ali i obrazovni sistem.

5. Zaključak

Novi koncept razvoja javnih politika koji se u zemljama Zapadnog Balkana primenjuje unazad nekoliko godina predstavlja značajan novitet naročito u kvalitativnom pogledu. Drugim rečima, radi se o potpuno drugačijem sistemu razvoja i donošenja javnih politika koji u suštini sadrži analitički i sistemski pristup planiranja i konsultovanja šireg kruga javnih i drugih subjekata te posebno praćenja i merenja rezultata i uticaja usvojenih javnih politika.

Razvoj javnih politika u zemljama Zapadnog Balkana krovno je zasnovan na SIGMA-OECD principima za koje su predviđeni kvantitativni i kvalitativni pokazatelji razrađeni u jedinstvenom metodološkom pristupu ove organizacije. Ovako složena promena u pristupu razvoju javnih politika praćena je velikim izazovima za koje ove zemlje nemaju regulatorne i institucionalne, kao ni kadrovske kapacitete, posebno izgrađenu tradiciju

niti demokratski mentalitet. Upravo su to razlozi zbog kojih se reformski procesi u oblasti razvoja politika i koordinacija nalaze u ranoj fazi realizacije.

Pravni (zakonski i podzakonski okvir), nedostatak informacija, neadekvatna primena podataka, slaba transparentnost i loša sistematičnost u izradi i razvoju javnih politika zajedničke su slabosti identifikovane u svim posmatranim zemljama. Nesporni su pomaci koje neke zemlje ostvaruju, ali oni nisu dovoljno efikasni i efektivni s aspekta konvergencije domaćeg sa evropskim upravnim prostorom, što i jeste krajnji cilj ove reformske komponente. Poslednji dostupni izveštaji Evropske komisije ukazuju na napredak kada su u pitanju Albanija, Crna Gora i Srbija, dok su minorni ili gotovo nikakvi pomaci registrovani u Bosni i Hercegovini i Severnoj Makedoniji. U narednom periodu treba očekivati snažniji intervencionizam Evropske komisije i drugih subjekata Evropske unije prema ovim zemljama.

Literatura

- Dye, T.R. 2005. *Understanding Public Policy*. 11. izd. New York: Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall.
- Đorđević, S. 2010. Pojam javne politike i način dizajniranja politike. U: Pavlović, V. & Stojiljković, Z. (ur.), *Savremena država: Struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung i Fakultet političkih nauka.
- Hejvud, E. 2004. *Politika*. Beograd: Clio.
- Lazarević, M., Marić, S. & Orza, A. 2013. *Policymaking and EU Accession Negotiations: Getting Results for Serbia*. Belgrade: European Policy Centre – CEP.
- Miošić, N., Berković, J. & Horvat, M. 2014. *Analiza i zagovaranje javnih politika*. Zagreb: GONG i Fakultet političkih znanosti.
- Petak, Z. 2008. Dimenzije javnih politika i javno upravljanje. *Politička misao*, XLV(2), pp. 9-26.
- Petek, A. & Petković, K. (ur.). 2014. *Pojmovnik javnih politika*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Tadić, K. & Lazarević, M. 2018. *Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji, primer tri ministarstva*. Beograd: Centar za evropske politike – CEP.
- Vranješ, N. & Đurić, V. 2020. Novi pristup strateškom planiranju u javnoj upravi u Bosni i Hercegovini. *Pravna riječ, časopis za pravnu teoriju i praksu*, 62(20), pp. 207-222.

Pravni izvori

- European Commission, 2020. *Albania 2020 Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2020a. *Bosnia and Herzegovina 2020 Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2020b. *Montenegro 2020 Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2020c. *North Macedonia 2020 Report*. Brussels: European Commission.
- European Commission, 2020d. *Serbia 2020 Report*. Brussels: European Commission.

- SIGMA. 2007. *The role of ministries in the policy system: Policy development, monitoring and evaluation*, SIGMA Paper No. 39. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA. 2017. *The Principles of Public Administration*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA Report, 2017. *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Albania*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA Report, 2017a. *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Bosnia and Herzegovina*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA Report, 2017b. *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Montenegro*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA Report, 2017c. *Monitoring Report: The Principles of Public Administration North Macedonia*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA Report, 2017d. *Monitoring Report: The Principles of Public Administration Serbia*. Paris: SIGMA-OECD.
- SIGMA. 2018. *Toolkit for the preparation, implementation, monitoring, reporting and evaluation of public administration reform and sector strategies: guidance for SIGMA partners*. Paris: SIGMA-OECD.
- UNDP. 2010. *Priručnik za razvoj javnih politika za državne službenike u BiH*. Sarajevo: Razvojni program Ujedinjenih nacija – UNDP.

Nevenko D. Vranješ, PhD

Assistant Professor, Faculty of Political Sciences, University of Banja Luka, Bosnia and Herzegovina

e-mail: nevenko.vranjes@fpn.unibl.org

**ANALYSIS OF THE ALIGNMENT OF PUBLIC POLICIES DEVELOPMENT
IN THE WESTERN BALKAN COUNTRIES WITH THE EUROPEAN UNION
STANDARDS**

Summary

The process of creation, development, adoption and enforcement of public policy presents an exceptionally challenging issue for several reasons. First of all, public policies are used to identify and resolve certain social problems and social issues, them being their primary aim. Furthermore, public policy articulates the aims of governing political subject, through which they strive to realize their programs. And finally, public policy satisfies certain needs of citizens and business community. It is therefore very difficult to achieve the full correlation of these three goals while simultaneously fulfill all genuine needs of society and ideological and political goals of governing elites. Something like this presents a challenge in the complex societies of post-conflict and countries of post-socialist transition, as Western Balkans countries are considered to be. Namely, for many decades

such environments had a narrowly set and monolithic approach to the projection of public policy, though the concept of their strategic planning was radically revised a decade ago and entered into a completely different qualitative and quantitative phase.

The subject of this paper is the Analysis of the alignment of public policies development in the Western Balkan countries with the European Union standards. The paper will envelop a brief review of public policy adoption process in Bosnia and Herzegovina, Serbia, Montenegro, North Macedonia and Albania. The pillar in the presentation of the said countries constitutes the existing criteria and tools which were projected and evaluated by SIGMA-OECD organization, with the aim to converge public administrations of Western Balkans countries with European administrative region. The paper uses the methods of legal exegesis, content analysis, comparative methods, principles and indicators of SIGMA-OECD, and provides an empirical review of the assessment of the situation conducted on the given thematic by the said organization.

Keywords: public policy, Western Balkan, SIGMA-OECD and strategic planning.

Primljeno: 10. 1. 2021.

Izmenjeno: 11. 3. 2021.

Prihvaćeno: 31. 3. 2021.