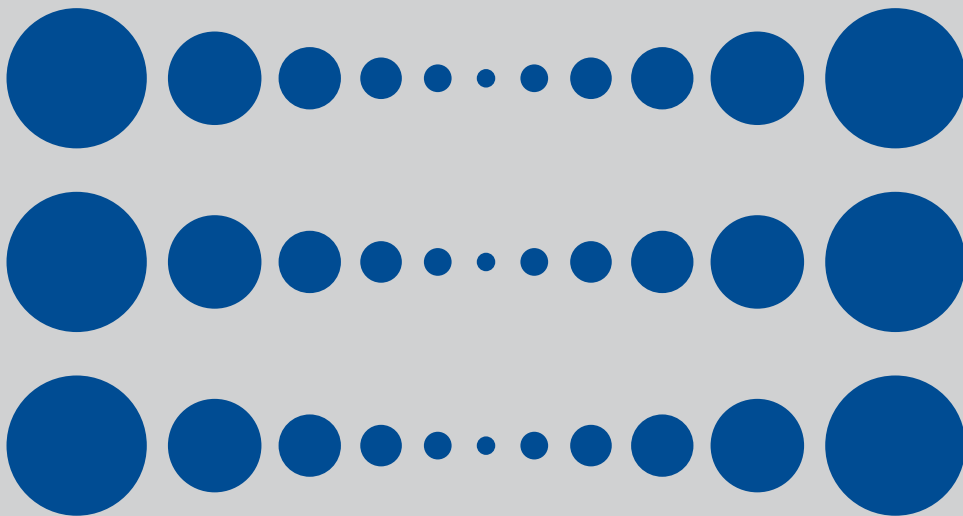
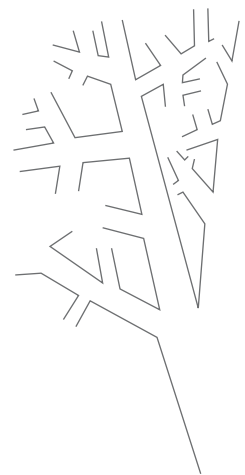


Хоризонтална координација јавних политика



ХОРИЗОНТАЛНА КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА



ХОРИЗОНТАЛНА КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Издавач

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

За издавача

МИЛАН МАРКОВИЋ

Аутор

MICHAL BEN-GERA

Преводац

ЖАНЕТА МИЉАНИЋ

Лектура и коректура

ИВАНКА АНДРЕЈЕВИЋ

Дизајн и прелом текста

НЕНАД БЈЕГОВИЋ

ISBN 978-86-87843-04-2

Година издања

2009

Мишљења изнесена у овој публикацији представљају мишљења аутора и не морају неопходно представљати и мишљења Уједињених нација, укључујући Програм Уједињених нација за развој, или држава-чланица.

©2009. Сва права су задржана. Ниједан део ове публикације не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или трансмитовање у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне дозволе издавача.

Поштована/и,

Представљамо Вам стручну публикацију посвећену хоризонталној координацији јавних политика у одабраним државама чланицама Европске уније, која је припремљена у склопу иницијативе усмерене ка стварању услова за боље разумевање реформе државне управе у контексту процеса интеграције Републике Србије у Европску унију.

Ова публикација има за циљ да појасни концепт и значај хоризонталне координације јавних политика, да представи систем хоризонталне координације јавних политика у одабраним државама чланицама Европске уније, као и да на основу представљених искустава да препоруке у вези са успостављањем функционалног система хоризонталне координације јавних политика у Републици Србији.

Публикација је припремљена у оквиру пројекта „Подршка Стратегији реформе државне управе у Републици Србији – друга фаза“ који реализује Министарство за државну управу и локалну самоуправу у сарадњи са Програмом Уједињених нација за развој и уз финансијску подршку Шведске агенције за међународну развојну сарадњу (Sida).

С поштовањем,

Милица Дражић,

помоћник министра

Сектор за европске интеграције, међународну сарадњу и пројекте

САДРЖАЈ

I ДЕО – КРЕИРАЊЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И КООРДИНАЦИЈА	
1.1 Јавна политика и креирање јавне политике	1
1.2 Шта је то хоризонтална координација јавних политика и зашто је потребна	3
1.3 Систем јавних политика	6
II ДЕО – ЦЕНТАР ВЛАДЕ	
2.1 Функције центра владе	8
2.1.1 Координација припрема седница владе	9
2.1.2 Координација законитости	9
2.1.3 Координација израде стратешких и оперативних планова владе	9
2.1.4 Координација садржаја јавне политике и законодавних аката	10
2.1.5 Координација комуникације владе са средствима јавног информисања	10
2.1.6 Координација праћења учинака владе	11
2.1.7 Координација односа са другим органима власти (председништво, парламент)	11
2.1.8 Координација одређених хоризонталних стратешких приоритета	11
2.2 Структура центра владе	12
2.3 Важна напомена: Структуре за координацију активности у вези са европским интеграцијама (ЕИ)	13
2.4 Компаративна структура генералних секретаријата	14
III ДЕО – ИНСТРУМЕНТИ ХОРИЗОНТАЛНЕ КООРДИНАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	
3.1 Политички инструменти	16
3.1.1 Седнице владе	16
3.1.2 Одбори владе	17
3.2 Административни инструменти	17
3.2.1 Међуресорне консултације	17
3.2.2 Састанци руководиоца администрације министарства	19
3.3 Процедурални инструменти	19
3.3.1 Пословник о раду владе	19
3.3.2 Систем планирања	20
IV ДЕО – ЧЕК-ЛИСТА: КАКО ОЦЕЊИВАТИ КВАЛИТЕТ ХОРИЗОНТАЛНЕ КООРДИНАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	21
V ДЕО – ХОРИЗОНТАЛНА КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА: ПОУКЕ ЗА РЕФОРМУ	24

I ДЕО

1. КРЕИРАЊЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И КООРДИНАЦИЈА

1.1 Јавна политика и креирање јавне политике

Јавна политика представља комплексан израз са вишеструким значењем. Користи се да опише бројне сфере људског постојања – личну, пословну, законску, државну и уставну. Овде, израз „јавна политика“ користимо у ограниченом смислу, са нагласком на политику коју утврђује и спроводи извршна власт. Утврђивање јавне политике представља суштинску функцију владе, која је од кључног значаја за политички и економски живот земље. Утврђивање јавне политике односи се на начин на који влада бира и управља ресурсима ради постизања економских и друштвених циљева.

Важно је схватити да се активности владе (као и правног система) у сваком моменту заснивају на укупном збиру свих ранијих јавних политика. Јавне политике се временом акумулирају. Многе јавне политике одсликавају се у правним актима, али се неке од њих заснивају на другим одлукама – на пример у случају јавних расхода и донаторских средстава – или на одлукама о јачању имплементације и спровођењу постојећих законских аката. У ствари, највећи део редовних активности министарстава и агенција односи се на спровођење акумулираних јавних политика свих ранијих влада (укључујући и нове и старе јавне политике, њихове измене и укидања).

Осим тога, министарства у влади баве се креирањем нових јавних политика, тако да укупна сума акумулираних јавних политика не представља неки дефинитивни обим, већ је непрекидно подложна променама кроз одлуке које доносе појединачне владе. Ово нас доводи до средишњег дела ове публикације, који разматра процес кроз који се развијају и договарају **нове јавне политике**, а посебно начин спровођења координације владиних јавних политика. Корисна дефиниција за потребе ове публикације гласи:

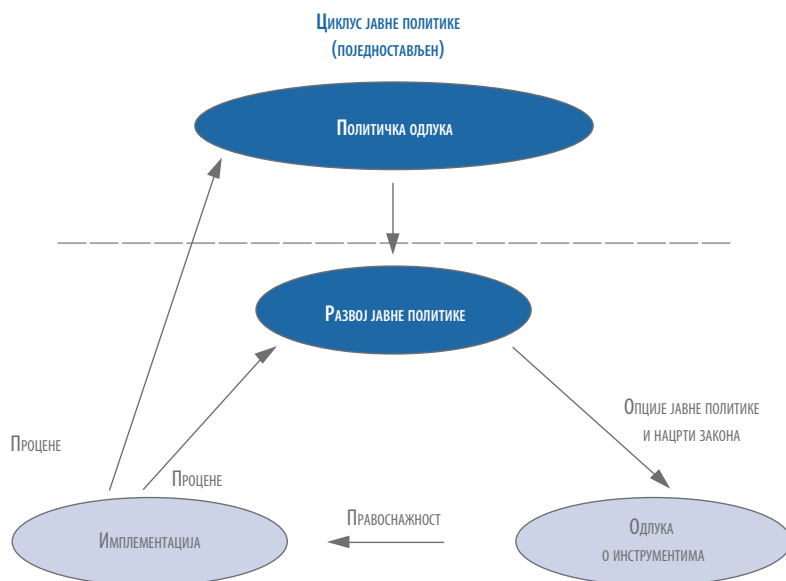
„Нова јавна политика представља осмишљен напор владе (извршне власти) који на одређени начин мења или утиче на друштво или економију изван владе. Она обухвата, између осталог, опорезивање, прописе, расходе, информисање, изјаве, законске услове, законске забране и извршење.“

Треба нагласити да је тешко повући јасну разлику између израза „јавна политика“ и „стратегија“, у њиховом уобичајеном значењу. Оно што једна влада назива „стратегија економског развоја“, друга може да означи као „јавну политику економског развоја“. Овде ћемо покушати да израз „стратегија“ користимо за означавање докумената са ширим циљевима, који прожимају више ресорних министарстава и који имају, минимално, средњорочну перспективу. У том смислу, стратегија не може да се имплементира директно као таква. Пре би се могло рећи да је за

остварење циљева стратегије неопходно сачинити и усвојити одређени број јавних политика или законодавних аката. Према томе, стратегија економског развоја требало би да има временски оквир од, рецимо, пет до десет година, и да подразумева израду јавних политика од стране већег броја министарстава које, заједнички, доприносе остварењу циљева стратегије. За разлику од тога, јавна политика обично се може спроводити **директно** кроз законе, прописе, или расходе владе.

Подједнако је тешко повући јасну границу између израза „јавна политика“ (енглески: policy), и израза „политички живот“ (енглески: politics), а многи језици за ова два концепта чак немају ни различите речи. Разлика међу њима може се истаћи на тај начин што се израз „политички живот“ користи да означи активности политичких странака и активности политичара усмерене на њихов (поновни) избор, или склапање личних или групних савеза. Први израз се, за разлику од другог, односи на предмет договора међу политичарима. Наравно да се одлука о утврђивању и спровођењу одређене јавне политике често заснива на политичким разлозима, али је и даље потребно направити разлику између ова два концепта и конкретних исхода мера јавне политике.

Јавна политика настаје кроз процес креирања јавне политике, који се обично представља као циклус. Постоји више различитих модела овог процеса, и практично сваки аутор који се бави овом облашћу има другачији модел којим наглашава његове различите аспекте. Разлог лежи у томе што је сам процес креирања јавне политике апстрактан, што није кодификован, и што су бар неки аспекти тог процеса неформални. Може се догодити, чак, и да се у истој земљи у исто време различите јавне политике креирају кроз различите процесе. На пример, за утврђивање неке јавне политике постоји процес јавних консултација, а за утврђивање неке друге не. Или, једна јавна политика заснива се на коалиционом споразуму, док се друга заснива на јавном притиску који се врши на министра.



На следећој слици, веома уопштено и поједностављено, представљен је циклус креирања јавне политике, а велики део ове публикације бави се даљом разрадом процеса представљеног на њој.

Према овом моделу, процес креирања јавне политике обично се иницира неком политичком одлуком, и то у виду општих циљева јавне политике. Таква политичка одлука може да проистекне из изборних обећања, коалиционих споразума, програма владе, или усвајања неке њене стратегије. Након тога следи детаљна разрада јавне политике (од стране министара или *ad hoc* оформљених тела), којом се дефинишу опције за конкретније одлуке, о конкретним инструментима јавне политике које би требало усвојити (одлуком владе и/или парламента). Након усвајања, инструмент се примењује и накнадно процењује, што води даљем развоју јавне политике, могућим изменама инструмената, или поновном разматрању почетне политичке одлуке. Потребно је нагласити да ови кораци нису увек осмишљени и уређени, нити високог нивоа квалитета, али се ипак увек у извесној мери праве, свесно или несвесно.

1.2 ШТА ЈЕ ТО ХОРИЗОНТАЛНА КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА И ЗАШТО ЈЕ ПОТРЕБНА

Процес одлучивања у демократским парламентарним системима условљен је двојном улогом свих чланова владе. Министрима се обично додељује лична одговорност за конкретни ресор јавне политике (финансије, здравство, образовање, пољопривреда, итд.). Сем тога, министри се редовно састају на седницама владе на којима разматрају предлоге чланова владе и доносе одлуке, при чему се од њих захтева да преузму колективну одговорност за програм владе и конкретне одлуке. Главна одговорност премијера односи се на колективни учинак владе, што је улога коју остварује председавањем седницама владе, и бригом за ваљано и кохерентно извршење њеног програма. Премијер такође сноси и личну одговорност представљања земље у иностранству, и предвођења владајуће коалиције.

Хоризонтална координација јавних политика односи се на процедуре и активности који се успостављају у оквиру система креирања јавне политике, ради **постизања равнотеже између ресорне одговорности појединачних министара за развој јавне политике, и колективне одговорности владе за укупни исход јавне политике**. Основна је претпоставка да су оба ова елемента (аутономија министара и колективна одговорност) пресудни фактори успеха. Тајна лежи у једној јединој речи – „равнотежа” – јер је она сама по себи и субјективна и динамична, и мења се временом и за различита питања. Ако не постоји хоризонтална координација, долази до својеврсног хаоса у јавним политикама, и систем јавних политика креираће контрадикторне јавне политике које ће бити тешко спровести. Са друге стране, ако постоји превелики степен хоризонталне координације систем постаје сувише централизован, кочећи тиме политичке иницијативе и смањујући брзину одговора јавне политике на потребе друштва.

Ово је разлог што се питање координације у овој публикацији третира као процес, а не као крајњи резултат. Обично се не може утврдити да ли је нека конкретна јавна политика остварила равнотежу између ресорних интереса и општих интереса владе, те да ли је сама јавна политика

„у потпуности координисана“. Уместо тога, можемо само да се питамо – да ли је влада успоставила добар процес координације и да ли настоји да оствари равнотежу. Светска банка ово објашњава на следећи начин:

„Потребно је даље радити на премештању фокуса са садржаја јавне политике на начин како се јавна политика креира и спроводи, и „уместо да се фокусира првенствено на прописивање јавне политике, Светска банка треба више да се усмери на пружање помоћи државама да саме развију процесе и иницијативе за осмишљавање добрих јавних политика.“ (Реформисање јавних институција и јачање добре управе: Стратегија Светске банке, Вашингтон: World Bank, 2000)

Хоризонтална координација јавне политике неопходна је зато, што су модерна управа и администрација комплексне организације са сложеним задацима. **Владе се баве такоређи бескрајно разноликим питањима:** људским правима, економским развојем, заштитом животне средине, транспортом, образовањем, пољопривредом, полицијом и пензијама. Баве се хитним, средњорочним и дугорочним аспектима, вредностима појединаца и колективним аспирацијама, локалним и глобалним питањима, питањима у вези са појединцима, групама грађана, регионима, етничким мањинама, нацијама и међународном заједницом. У земљама Источне Европе и Балкана, владе свим овим питањима морају да се баве у контексту транзиције (националне, политичке и економске), као и у светлу општег циља придруживања и ефективног чланства у Европској унији.

Владе и администрације сложене су и у организационом смислу, с обзиром на то да се састоје од већег броја министарстава, од којих свако има одређени број сектора и јединица – као и децентрализованих и деконцентрисаних тела, као и агенција, комисија, и међународних представништава. Демократска управа укључује и један варијабилни елемент – политичаре – који подлежу периодичним изборима и сменама, и располаже сталним особљем (државним службеницима) који служе како грађанима, тако и политичарима. Интеракција свих ових елемената, при чему се сваки од њих руководи сопственим мотивима и аспирацијама, често није нимало лака. Због свега овога, координација је од пресудног значаја за ефективну управу, и без координације било би мало вероватно да ће влада бити у могућности да оствари циљеве које је себи поставила у свом програму.

У америчком речнику енглеског језика (*American Heritage Dictionary*), термин „координација“ дефинисан је као „усклађивање различитих елемената у интегрисан и складан склоп“. Британски речник (*Cambridge Dictionary*) дефинише глагол „координисати“ на следећи начин: „учинити да бројне различите ствари ефективно функционишу као целина“. У вези са овим дефиницијама примећујемо неколико чињеница. Прво, израз „координација“ има позитиван призвук, нашта указује коришћење речи као што су „складан“ и „ефективан“. Друго, имплицира се претпоставка да се координација не дешава сама по себи, већ да захтева управљање и усклађивање. Треће, „координација“ се обично дефинише као процес, а не као крајњи резултат. Коначно, координација дозвољава постојање већег броја елемената и актера који су при том и различити, док је њен циљ да резултати буду усклађени и сврсисходни.

Све велике и сложене организације развијају одређене начине координације, често и на различитим нивоима организације. Аналогија са управом је јасна. У парламентарним системима,

средиште процеса одлучивања представља седмична седница владе, којом председава премијер. У тим системима, првенствена сврха седница владе јесте да се обезбеди координација, посебно у следећим областима:

- Стратешка: успостављање општих циљева владе, утврђивање приоритета међу њима, и алоцирање ресурса за ове приоритете;
- Комуникације: разматрање политичких питања и питања комуникације са којима се влада суочава;
- Одлуке о јавној политици и законодавне одлуке: доношење битних одлука у име владе, као и осигурање да сва министарства буду посвећена њиховом спровођењу;
- Кохерентност: доношење одлука које су законите, за које су идентификовани финансијски и људски ресурси, и при којима су узети у обзир и помирили различити интереси министара; и
- Колективна одговорност: осигурати да министри преузму колективну одговорност за одлуке своје владе.

У пракси, често се не може са сигурношћу утврдити да ли је нека конкретна јавна политика добра или не, у смислу остварења њене сврхе – што је могуће тек након одређеног периода спровођења те политике кроз конкретне акције. Оно што је могуће унапред урадити јесте потрудити се да се **максимизирају шансе** да се договорена јавна политика, односно „правац деловања који је изабран међу могућим алтернативама“ – покаже као оптимални избор.

Ипак, постоје одређени основни критеријуми који омогућавају да се унапред предвиди да ли предлози јавне политике достављени влади имају шансе да буду оптимални, а то су:

- да су одређена јавна политика или закон **у складу са програмом владе** и њеним обавезама,
- да су одређена јавна политика или закон **заправо потребни** за решавање неког конкретног проблема или недостатка,
- да се одређена јавна политика или закон **заправо баве решавањем** идентификованог проблема или недостатка,
- да су одређена јавна политика или закон **трошковно ефикасни/економични** (у поређењу са алтернативама),
- да одређена јавна политика или закон **не стварају (озбиљне) нове проблеме**,
- да одређена јавна политика или закон **нису контрадикторни другим политикама односно законима**, и да не стварају законодавну конфузију или конфузију у примени, и
- да постоје **инструменти за спровођење одређене јавне политике или закона** (финансијски ресурси, људски ресурси, организација, и сл.).

Циљ хоризонталне координације јавних политика јесте да обезбеди пажљиву процену ових критеријума, пре него што се јавна политика или закон предложи влади на усвајање.

1.3 СИСТЕМ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

„Систем јавних политика“ је општи израз којим се означава апстрактни процес чији су резултат конкретна јавна политика или пропис. Процес је апстрактан јер у њему учествује више актера, процеса и процедура, који нису подједнако очљиви као конкретне институције. Па ипак, систем у целини – био он снажан или слаб – резултира јавним политикама и прописима који утичу на појединце, установе и друштво у целини.

Главни актери у овом систему су:

- влада (и колективно и у смислу појединих чланова),
- министарства, и
- центар владе, који се састоји првенствено од генералног секретаријата, а у неким земљама и од секретаријата за законодавство и тела надлежног за координацију процеса европских интеграција.

Као остали актери у овом систему, редовни или повремени, појављују се невладине организације (НВО), спољни експерти и медији.

Што се тиче процеса и процедура, читав систем јавних политика илустративно се може посматрати као процес који садржи 12 корака. У принципу, ови кораци су секвенционални – спроводе се по одређеном редоследу – мада је у пракси могуће да се неки од корака одвијају и мимо редоследа, или да буду потпуно изостављени. Најчешће, пословник о раду владе дефинише неопходне кораке, као и установе надлежне за њихово спровођење и/или вршење надзора над њиховим спровођењем. Систем јавних политика са 12 корака приказан је на слици која следи. Од укупно 12 корака, седам корака односи се директно на хоризонталну координацију, и ти су кораци осенчени сиво.

СУМАРНА ТАБЕЛА: 12 КОРАКА У ОКВИРУ СИСТЕМА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА (КОРАЦИ КОЈИ СЕ ОДНОСЕ НА ХОРИЗОНТАЛНУ КООРДИНАЦИЈУ СУ ОСЕНЧЕНИ)

КОРАК	ТЕЛО КОЈЕ ИМА ВОДЕЋУ УЛОГУ У ПРИПРЕМИ И/ИЛИ ПОДРШЦИ ОВОГ КОРАКА	ОСТАЛА ТЕЛА КОЈА ДОПРИНОСЕ	ОДЛУКА/УСВАЈАЊЕ
1. ДЕФИНИСАЊЕ ПРИОРИТЕТА	ПОЛИТИЧКЕ СТРАНКЕ, КАБИНЕТ ПРЕМИЈЕРА (ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ)	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ, СВА МИНИСТАРСТВА	ВЛАДА, ПАРЛАМЕНТ
2. УТВРЂИВАЊЕ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ И ПЛАНИРАЊЕ ЗАКОНОДАВНЕ ДЕЛАТНОСТИ	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ	СВА МИНИСТАРСТВА, СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО	ВЛАДА
3. ПРИПРЕМА ПРЕДЛОГА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	РАДНЕ ГРУПЕ, НВО, СПОЉНИ ЕКСПЕРТИ	МИНИСТАР
4. ПРИПРЕМА НАЦРТА АКТА	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	РАДНЕ ГРУПЕ, НВО, СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО, СПОЉНИ ЕКСПЕРТИ	МИНИСТАР
5. МЕЂУРЕСОРНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	НЕКА/СВА МИНИСТАРСТВА, СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО, ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ	МИНИСТАР
6. ПОДНОШЕЊЕ ГЕНЕРАЛНОМ СЕКРЕТАРИЈАТУ	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО		МИНИСТАР
7. РАЗМАТРАЊЕ ОД СТРАНЕ ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРИЈАТА	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ, СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЗАКОНОДАВСТВО	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАР
8. РАЗМАТРАЊЕ ОД СТРАНЕ КОМИСИЈА	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	ПРЕДСЕДАВАЋИ КОМИСИЈЕ, ВЛАДА
9. ОДЛУКА ВЛАДЕ	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	ВЛАДА
10. ПАРЛАМЕНТАРНА ПРОЦЕДУРА И УСВАЈАЊЕ	СЛУЖБА ПАРЛАМЕНТА	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ, НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	ПАРЛАМЕНТ
11. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО	НВО, СПОЉНИ ЕКСПЕРТИ, ЛОКАЛНА САМОУПРАВА	МИНИСТАР
12. МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА	НАДЛЕЖНО МИНИСТАРСТВО, ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ	СПОЉНИ ЕКСПЕРТИ, НВО	МИНИСТАР, ВЛАДА

Као што се види из Табеле, кораци 1, 2, 5, 7, 8, 9 и 12 директно су повезани са хоризонталном координацијом јавних политика. Табела такође показује и чињеницу да су министри и министарства одговорни првенствено за развој и спровођење секторских планова, стратегија, јавних политика и прописа; влада колективно, и „центар владе” (генерални секретаријат, секретаријат за законодавство) – имају одговорност да осигурају хоризонталну координацију јавних политика. Област у којој министарства имају водећу улогу у хоризонталној координацији јавних политика јесте корак 5, тј. међуресорне консултације. Међутим, чак и у овом кораку, генерални секретаријат требало би да врши битну улогу пружања подршке.

С обзиром на централну улогу коју генерални секретаријат има у хоризонталној координацији јавних политика, преостали део ове публикације биће у највећој мери – мада не у потпуности – усмерен на ову институцију.

II ДЕО

ЦЕНТАР ВЛАДЕ

У принципу, административни апарат одговоран за хоризонталну координацију јавних политика означава се као „центар владе“, с тим да ни у једној земљи не постоји институција под тим називом. Ради се о концептуалном термину којим се означава група институција која укључује генерални секретаријат, а у неким случајевима и један или два додатна административна органа. Надлежности, структура и капацитет генералног секретаријата, као и поштовање које ужива у политичком и административном систему, најкритичнији су аспекти у осмишљавању система и управљању добрим системом хоризонталне координације јавних политика. Ово представља и разлог што земља која жели да јавним политикама унапреди свој систем управљања мора већ на почетку да осигура да генерални секретаријат, као главни инструмент координације, буде добро осмишљен, да има квалитетан кадар, и да ужива подршку са највишег политичког нивоа – посебно подршку премијера под чијим надзором и функционише.

Одговорност центра владе директно проистиче из колективне одговорности владе и премијера. Изнад свега, јединствена сврха постојања центра владе јесте да служи влади и премијеру у њиховој обавези координације активности министарстава, како би се омогућило сврсисходно и ефикасно извршење колективних дужности владе.

2.1 ФУНКЦИЈЕ ЦЕНТРА ВЛАДЕ

Центар владе састоји се од мањег броја централних институција (нпр. кабинет владе / генерални секретаријат, секретаријат за законодавство, канцеларија за европске интеграције). Поједине земље структурирају своје центре владе у складу са својом политичком и административном традицијом, тренутним изазовима, па чак и личношћу премијера и природом коалиционог споразума. Међутим, бројна компаративна истраживања показују да, по правилу, центар владе обавља следећих осам задатака, који су временом добили назив **осам димензија хоризонталне координације**:

1. Координација припрема седница владе;
2. Координација законитости;
3. Координација израде стратешких и оперативних планова владе (утврђивање приоритета, стратешко планирање, и усклађивање буџета);

4. Координација садржаја јавних политика и законодавних аката (квалитет јавне политике) и решавање дивергентности међу њима;
5. Координација комуникације владе са средствима јавног информисања;
6. Координација праћења учинака владе;
7. Координација односа са других јавним органима (председништво, парламент); и
8. Координација одређених хоризонталних стратешких приоритета (европске интеграције, реформа јавне управе, итд.).

Следи кратак опис сваке од набројаних осам функција центра владе.

2.1.1 Координација припрема седница владе

Најчешћи начин на који центар владе доприноси координацији јесте кроз управљање логистиком у припреми седница владе. Ова функција постоји у свим кабинетима влада у земљама ОЕЦД-а, СЕЕС-а и Балкана. Ово је у суштини техничка функција и она је од фундаменталног значаја за успешан рад владе, јер се бави управљањем процесом одлучивања кроз дефинисање правила и њихово спровођење. Као процес, координација јавних политика усмерена је на стварање услова – а посебно стандардних процедура у оквиру државног апарата – под којима се може постићи координација унутар и између различитих сектора јавних политика. Како ће и касније бити разјашњено, за осигурање високог нивоа квалитета исхода седница владе процедурална координација није довољна, али је апсолутно неопходан предуслов квалитетног процеса одлучивања.

2.1.2 Координација законитости

У блиској вези са припремама седница владе стоји и координација законитости нацрта законодавних аката. У континенталној Европи, а посебно у земљама Централне и Источне Европе и Балкана, влада има и битну квази-законодавну улогу, па је неопходно разматрање правних аката који се влади достављају на одлучивање како би се осигурала законитост. Ови захтеви традиционално се односе на три димензије: усклађеност са уставом, усклађеност са другим законима и прописима, и усклађеност са начином и стилем писања законодавних аката. За земље које желе да се придруже Европској унији, усклађеност са комунитарним правом постала је четврта димензија.

2.1.3 Координација израде стратешких и оперативних планова владе

Планирање – како стратешко тако и оперативно – и управљање динамичним везама међу њима, представља суштинску одговорност владе и премијера. Централни инструмент за остварење кохерентности јавних политика јесте стратешки оквир. У парламентарним демократијама, постављање стратешких циљева владе представља политичку одговорност која

се често рефлектује у изјавама које влада даје у парламенту. Али припрема планова, анализе потребне за обезбеђење одрживости планова, и активности потребне за извршење планова – задатак су администрације. Као што министарства припремају идеје и анализирају информације у сопственим областима деловања, тако и центар владе сноси одговорност за координацију тог материјала, и за пружање помоћи влади у постављању приоритета међу различитим и бројним захтевима у односу на фискалне и друге ресурсе. Центар владе такође је одговоран и за координацију (уз допринос министарстава) припреме годишњег плана рада владе према њеним стратешким приоритетима.

2.1.4 Координација садржаја јавне политике и законодавних аката

Ревизија јавних политика представља централни инструмент генералног секретаријата у служби колективне одговорности владе за развој и имплементацију кохерентних јавних политика. Посебно је неопходно да генерални секретаријат буде у стању да обезбеди конзистентност, кохерентност и добру координацију питања која долазе пред владу и њене министарске одборе.

У том смислу, генерални секретаријат би требало да има задатак вршења ревизије свих битних питања која долазе пред владу са циљем да се обезбеди да:

- ресорна и међуресорна питања буду размотрена и решена,
- анализе и аналитички материјали (фискални, економски, социјални, еколошки, итд.) који се налазе у основи предлога министарстава задовољавају потребне стандарде,
- предлози министарстава буду у складу са стратешким и буџетским приоритетима владе,
- неслагања међу министарствима у вези са материјалима који су поднети влади буду разрешена или сведена на минимум – пре седнице владе, и
- да премијер и председници одбора буду упознати са питањима која су на дневном реду за доношење одлука.

2.1.5 Координација комуникације владе са средствима јавног информисања

Многе владе развијају колективни приступ комуникацијама, додељујући премијеру општу одговорност за адекватно информисање јавности о раду владе. Са друге стране, министарства су одговорна да, након консултација са премијером, обезбеде информисање јавности о питањима из њихове надлежности. Често, центар владе има задатак редовног управљања и координације функције комуникације, преко портпарола владе или шефа канцеларије за медије при кабинету премијера.

Центар владе тада успоставља механизме којима се осигурава, на пример, да информације које даје једно министарству буду у складу са информацијама других министарстава или портпарола владе – а да иницијативе буду синхронизоване и најаве дате у адекватном моменту, како би се постигао максимални учинак.

2.1.6 Координација праћења учинака владе

Спровођење конкретних одлука владе и праћење резултата јавних политика или прописа представља суштину одговорности појединачних министара. Међутим, влада колективно, а премијер посебно и лично, имају одговорност (уставну, законску, или по традицији) да обезбеде укупни колективни учинак рада владе. Како би се у овом смислу пружила подршка премијеру, уобичајено је да центар владе припрема редовни извештај о програмима владе и извештај о предвиђеним предлозима јавних политика.

2.1.7 Координација односа са другим органима власти (председништво, парламент)

Задатак хоризонталне координације јавних политика често излази из домена одлука владе. Комплетно примарно законодавство мора да усвоји парламент, који у том процесу може да покуша измену предлога владе. Осим тога, парламент такође има улогу и да иницира законе, који можда јесу а можда и нису у складу са приоритетима и јавним политикама владе. Ово питање посебно је актуелно у земљама у којима парламент има тенденцију иницирања великог броја закона, или у којима постоје тешке и нестабилне коалиције – тако да се може догодити да влада буде суочена са тешкоћама у контроли онога што је на дневном реду јавне политике. Стога постоји потреба за координацијом односа са парламентом, као и потреба да се осигура да министри буду на располагању за разматрање и одбрану закона из њиховог ресурса и да, у случајевима када је то потребно, представљају заједничке ставове.

Следећа битна веза јесте однос владе и председника/це (и кабинета председника/це). И у парламентарним системима шеф државе има, бар повремено, утицај на јавне политике – а у сваком случају, обично потписује усвојене законе, што није увек аутоматски процес.

Услед свега наведеног, сасвим је уобичајено да центар владе, у име владе, буде одговоран за управљање и координацију односа са парламентом и председником.

2.1.8 Координација одређених хоризонталних стратешких приоритета

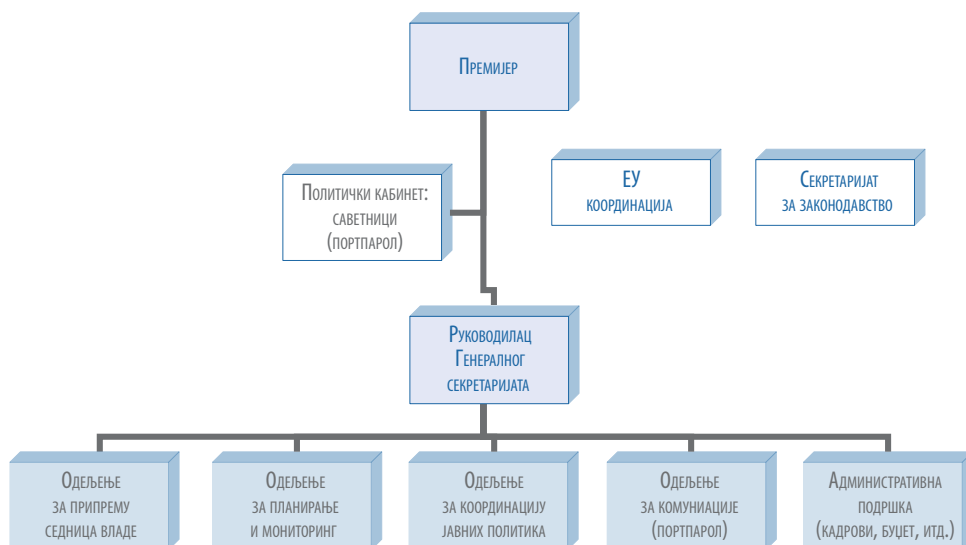
Готово сви центри владе имају и одређене додатне функције, и обављају задатке који нису од фундаменталног значаја за њихову суштинску одговорност управљања процесом одлучивања у име премијера и владе.

У земљама које се припремају за придруживање Европској унији, процес испуњавања услова и преговарања са Европском унијом захтева значајну хоризонталну координацију. Зато је неопходно да се систем који је успостављен за управљање питањима европских интеграција схвати као саставни део хоризонталне координације. Институције које се оснивају за руковођење овим процесом треба посматрати као делове центра владе.

2.2 СТРУКТУРА ЦЕНТРА ВЛАДЕ

Пошто смо размотрили функције центра владе, сада би било корисно да погледамо како су центри најчешће организовани. У принципу се може рећи да не постоји једна једина универзална структура која би била заједничка за све (или пак највећи број) центре владе. Међутим, без обзира на бројне варијације, из анализе великог броја оваквих центара може се закључити да су у готово сваком центру владе присутне одређене основне јединице, чак и када постоји разлика у њиховим институционалним позицијама. Ово није нимало изненађујуће, с обзиром на то да центар владе у свим владама обавља сличне функције („осам димензија хоризонталне координације“). У свим случајевима, главно тело центра владе је генерални секретаријат (или неки његов еквивалент – на пример кабинет владе, владина канцеларија, нека друга канцеларија, и сл.).

На следећој слици представљене су организационе јединице које обично постоје у свим центрима владе, мада међу њима постоје бројне разлике у односима одговорности и укупне структуре. Ова слика не представља конкретан центар владе неке земље, већ само његов шематски приказ заснован на истраживањима. На пример, највећи број центара владе има функцију ревизије законодавства, али у неким земљама ту функцију обавља нека од јединица у оквиру генералног секретаријата, а у другима неки посебан орган надлежан за ову функцију (какав је случај у Србији). У неким земљама, функцију координације са Европском унијом обавља одређена јединица у оквиру генералног секретаријата, док у другим (посебно пре чланства) ово обично обавља посебни орган у оквиру центра владе. Важно је да постоје организационе јединице потребне за реализацију неопходних осам димензија координације.



2.3 ВАЖНА НАПОМЕНА: СТРУКТУРЕ ЗА КООРДИНАЦИЈУ АКТИВНОСТИ У ВЕЗИ СА ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈАМА (ЕИ)

Осим анализе опште структуре центра владе, корисно је позабавити се и питањем посебне организационе структуре успостављене за управљање и координацију активности у вези са европским интеграцијама и обезбеђењем хоризонталне координације јавних политика у овој области. Током последњих 15–20 година, земље Централне и Источне Европе и Балкана уложиле су значајне напоре у процес европских интеграција, и најмање 10 од њих већ су постале чланице Европске уније; две земље су кандидати, а остале (укључујући и Србију) потписале су ССП и настављају са реализацијом активности у циљу придруживања. Зато је корисно размотрити структуре за координацију питања у вези за ЕИ, које се уобичајено успостављају у земљама на путу придруживања Европској унији.

Као што је то случај и са целокупном организацијом центра владе, постоје разлике у типовима организација успостављених у различитим земљама за управљање и координацију питања у вези са ЕИ. Ипак, истраживања показују да постоје и значајне сличности у главним елементима ових структура управљања. У принципу, систем координације европских интеграција у земљама кандидатима из Централне и Источне Европе (у периоду у којем су имале статус кандидата) садржао је следеће елементе:

(i) Механизам за колективно ресорно усмеравање и стратешку координацију

Овај највиши механизам одлучивања обично се јавља у облику сталног комитета релевантних министара, или посебно одређених месечних седница владе у целини, на којима се разматрају стратешка питања у вези са процесом ЕИ.

(ii) Министар који има водећу улогу (одговорност) у питањима ЕИ

Овде се обично ради о члану владе у звању потпредседника владе, или министра за питања ЕИ. Овај министар најчешће је директно одговоран за административну јединицу надлежну за координацију европских интеграција.

(iii) Административно тело за управљање и координацију процеса европских интеграција

У оквиру администрације увек постоји одређено тело за координацију активности ЕИ у целокупној администрацији, које пружа подршку надлежном министру за ова питања. Ово тело се може посматрати као део центра владе. У неким случајевима смештено је у оквиру генералног секретаријата, док је у другим то посебан орган (секретаријат владе или посебно министарство). У ретким случајевима, овакво координационо тело делује у оквиру министарства спољних послова (али се показало да овакво решење не функционише најбоље). Уобичајено је да министарство спољних послова има додатну специјализовану јединицу која се бави спољним питањима у вези са ЕУ.

(iv) Посебно тело надлежно за проверу законитости

Обично постоји орган задужен за „потврду” усклађености националних законских аката са комунитарним правом ЕУ. Ова функција смештена је или у административни орган надлежан за координацију, или у секретаријат за законодавство.

(v) Међуресорни одбор виших представника свих министарстава

Најчешће постоји и међуресорно радно тело на вишем административном нивоу, које се обично састоји од руководилаца јединица за ЕИ из оквира министарстава или њихових надређених, који се редовно састају ради праћења напретка и решавања међуресорних питања.

(vi) Јединица за ЕИ у оквиру сваког министарства

У оквиру сваког министарства најчешће постоји једно средишње место за питања ЕИ. Овакво средишње место може да буде посебна јединица или посебно наменована особа из сектора општих послова или сектора за правна питања. Мада се велики број запослених у министарствима неизоставно бави питањима у вези са ЕИ, обично се покаже да је корисно одредити контакт особу у оквиру министарства која ће одржавати везу или представљати пандан административном телу надлежном за координацију ЕИ.

(vii) Мрежа радних група

За свако поглавље *acquis-a* обично се оснивају међуресорне радне групе званичника.

(viii) Виши члан владе одређен за главног преговарача

Када се приближи време преговора, уобичајено је да влада именује „главног преговарача”, коме подршку пружа преговарачки тим. То може да буде министар надлежан за ЕИ, министар спољних послова, или посебно наменована особа.

2.4 КОМПАРАТИВНА СТРУКТУРА ГЕНЕРАЛНИХ СЕКРЕТАРИЈАТА

Корисно би било упоредити структурне елементе генералних секретаријата у више земаља. Изабраћемо три земље чланице ЕУ (Аустрију, Немачку, Ирску), и Летонију као пример нове земље чланице.

Поређење је представљено у следећој табели, која показује да у случају поменутих земаља највећи број функција постоји у оквиру генералног секретаријата. Главни изузетак представља координација законитости – у двама од укупно четири земље та функција обавља се у неком другом органу. Што се тиче координације јавних политика, у двама од ових земаља постоји више од једне организационе јединице, које су обично организоване по секторском принципу (нпр. јединица за социјалну политику, или јединица за економску политику).

	ЈЕДИНИЦА ЗА ПРИПРЕМУ СЕДНИЦА	ЈЕДИНИЦА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА	ЈЕДИНИЦА ЗА ПЛАНИРАЊЕ И МОНИТОРИНГ	ЈЕДИНИЦА ЗА ЗАКОНОДАВНА ПИТАЊА	ЈЕДИНИЦА ЗА КОМУНИКАЦИЈУ
АУСТРИЈА	ДА	ДА	НЕ	ДА	ДА
НЕМАЧКА	ДА	ДА (ВИШЕ ОД ЈЕДНЕ)	ДА	НЕ (МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ)	ДА
ИРСКА	ДА	ДА (ВИШЕ ОД ЈЕДНЕ)	ЗАЈЕДНО СА ЈЕДИНИЦОМ ЗА ЈАВНУ ПОЛИТИКУ	НЕ (КАНЦЕЛАРИЈА ГЕНЕРАЛНОГ ПРАВОБРАНИОЦА)	ДА
ЛЕТОНИЈА	ДА	ДА	ЗАЈЕДНО СА ЈЕДИНИЦОМ ЗА ЈАВНУ ПОЛИТИКУ	ДА	ДА

Ради постизања ефективности генералног секретаријата у хоризонталној координацији јавних политика, генерални секретаријат у ове четири земље има широке надлежности и може министарствима да врати одређене материјале, у случају да нису адекватно припремљени. Битно је постојање овлашћења да се одређени предлози врате предлагачу не само по формалним критеријумима, као што су непотпуна документација или погрешан формат; за ефективно обављање функције, неопходно је да генерални секретаријат има овлашћења да анализира садржај предлога и да их враћа ако не испуњавају стандарде квалитета. Основи по којима секретаријат може да врати предлоге приказани су у следећој табели.

ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ МОЖЕ ДА ВРАТИ ПРЕДЛОГ МИНИСТАРСТВИМА:	АУСТРИЈА	НЕМАЧКА	ИРСКА	ЛЕТОНИЈА
Ако НИЈЕ поштована процедура подношења	Х	Х	Х	Х
Ако пропратни материјал НИЈЕ комплетан, или НИЈЕ адекватно припремљен	Х	Х		Х
Ако нису испуњени услови нормативног формата или законитости	Х	Х		Х
Ако садржај предлога НИЈЕ оправдан	Х	Х	Х	Х
Ако нису размотрене и/или разрешене примедбе других министарстава	Х	Х	Х	Х
Ако НИЈЕ адекватно обављена процена утицаја предложеног акта	Х	Х	Х	Х
Ако предлог НИЈЕ у складу са приоритетима и/или програмом владе	Х	Х	Х	Х

III ДЕО

ИНСТРУМЕНТИ ХОРИЗОНТАЛНЕ КООРДИНАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Постоје различити инструменти за постизање хоризонталне координације јавних политика. У принципу, тим инструментима управља и подршку за њих обезбеђује генерални секретаријат. Ради анализе, у овој публикацији инструменти су подељени у три главне групе:

- Политички инструменти: односе се на активности чланова владе;
- Административни инструменти: односе се на активности институција у оквиру администрације; и
- Процедурални инструменти: односе се на правила рада, захтеве и методологије који се примењују за усмеравање система јавних политика.

У овом поглављу појединачно ће бити размотрени сви наведени инструменти, с обзиром на то да су повезани са хоризонталном координацијом јавних политика и активности генералног секретаријата. Напомињемо да сваки од ових инструмената може имати и друге функције, али се њима овде нећемо бавити. На пример, чланови владе такође се ангажују и у активностима које нису у вези са процесом креирања јавне политике, а њен пословник регулише и многа питања која нису повезана са координацијом јавних политика.

3.1 Политички инструменти

3.1.1 Седнице владе

Редовне недељне седнице владе представљају централну тачку у систему јавних политика. Са становишта хоризонталне координације јавних политика, важно је да чланови владе добију квалитетне предлоге, да их добију на време како би могли да их размотре, и да се самим седницама ефективно руководи. Јасно је да се начин вођења седница временом мења, и да увелико зависи од личности које их воде и политичких околности. Али неки од елемената седница директно зависе од припреме, и ако се тим елементима добро управља и ако се успешно контролишу, квалитет седница може бити унапређен. У следећој табели дато је поређење ових планских критеријума.

	МИНИСТРИ УНАПРЕД ДОБИЈАЈУ МАТЕРИЈАЛЕ	ПРЕМИЈЕР ДОБИЈА ИНФОРМАЦИЈУ ОД ГЕНЕРАЛНОГ СЕКРЕТАРИЈАТА	ПРЕДЛОЗИ МОГУ ДА ДОЂУ НА СЕДНИЦУ ВЛАДЕ БЕЗ РАЗМАТРАЊА
АУСТРИЈА	5 ДАНА	НЕ	ПОВРЕМЕНО
НЕМАЧКА	7 ДАНА	ДА, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	НЕ
ИРСКА	3 ДАНА	ДА, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	РЕТКО
ЛЕТОНИЈА	4 ДАНА	ДА, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	ВЕОМА РЕТКО

3.1.2 Одбори владе

Пракса коришћења одбора владе за филтрирање предлога пре него што стигну на седницу владе разликује се међу појединим земљама и временом варира. У развијеним системима, одбори владе су уобичајени, и сматра се да значајно доприносе хоризонталној координацији процеса одлучивања на нивоу владе. Одбори министара пружају прилику групи министара (обично по секторском принципу, на пример за сектор економских јавних политика или социјалних јавних политика) да више времена посвете битним питањима, и да их анализирају детаљније него што би то било могуће на седници комплетне владе. Тиме се такође омогућава и уштеда времена на седницама, па се оно може у већој мери посветити најбитнијим темама, или најспорнијим питањима која се налазе на дневном реду.

Следећа табела приказује примену инструмента одбора владе у четири анализираних земље:

	У ОКВИРУ СИСТЕМА ОДЛУЧИВАЊА ПОСТОЈЕ ОДБОРИ ВЛАДЕ	ОДБОРИ РАЗМАТРАЈУ ПРЕДЛОГЕ ПРЕ НЕГО ШТО ТО УЧИНИ ВЛАДА	ГЕНЕРАЛНИ СЕКРЕТАРИЈАТ ОПСЛУЖУЈЕ ОДБОРЕ
АУСТРИЈА	ДА	ДА, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	ДА
НЕМАЧКА	ДА	ДА, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	ДА
ИРСКА	ДА	САМО ЗА БИТНА ПИТАЊА	ДА
ЛЕТОНИЈА	ДА	У ПРИНЦИПУ, ЗА СВАКУ ТАЧКУ ДНЕВНОГ РЕДА	ДА

3.2 Административни инструменти

3.2.1 Међуресорне консултације

Међуресорне консултације представљају један од најважнијих инструмената хоризонталне координације јавних политика. Примењују се у свим системима, али квалитет међу њима значајно варира. У неким случајевима те консултације су веома формалне, и обављају се тек након што је нацрт акта спреман. У таквим случајевима, обично су друга заинтересована министарства онемогућена да благовремено покрену важна питања у вези са том јавном политиком, и да ти предлози изврше стварни утицај на представљени предлог.

У међуресорним консултацијама од суштинског је значаја отворени дијалог о кључним питањима. Обично се подразумева да највећи број јавних политика и правних аката утиче

на надлежности више од једног министарства. Да наведемо само неке очигледне примере: оно што се дешава у сектору образовања утицаће на тржиште рада, а оно што се дешава у сектору транспорта имаће утицаја на економију и животну средину. Консултације са другим министарствима у раним фазама процеса могу допринети избегавању бројних контрадикторности и нежељених последица предложене јавне политике или прописа.

Пословник о раду владе обично дефинише одговор на питање ко и када треба да учествује у процесу консултација, и утврђује обавезе надлежног министарства да размотри коментаре других министарстава. Међутим, пословник о раду владе треба посматрати као минимални захтев. Неформалне консултације међу експертима, састанци чији је циљ решавање одређених питања и отворена размена информација међу министарствима – требало би да иду даље од минималних захтева, како би се максимизирале користи од процеса консултација.

Пословник о раду Владе Ирске пружа добре примере начина организације консултација којима се даје довољно времена, а ипак спречава блокада рада Владе. Овде је наведен део текста из Пословника:

ПРЕТХОДНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ

(Из Пословника о раду Владе Ирске)

Консултације са директно релевантним министарствима

Сваком министру који има функционални интерес у односу на предлог поднесен Влади мора се омогућити да изрази мишљење о том предлогу а када министар предлагач такве коментаре не усвоји, онда такве коментаре треба навести (у целисти, ако се тако захтева) у меморандуму (или коментаре треба приложити као засебан прилог, уколико су обимни) уз коментаре министра предлагача.

Консултације министарстава са Премијером, Министарством Финансија и Канцеларијом Генералног Правобраниоца

Четири копије сваког меморандума за Владу који укључује предлог који има природу јавне политике обавезно се унапред достављају генералним секретарима министарстава, Премијеру и Министарству Финансија. Једна копија се такође доставља Генералном Правобраниоцу, уколико предлог укључује било какву битну уставну или правну димензију. Копија нацрта меморандума доставља се и свим лидерима партија у коалиционим владама.

Достављање другим министрима

Уколико је вероватно да ће нацрт меморандума бити од општег интереса за министре – и изван њихових уобичајених министарских обавеза – копије меморандума могу се доставити свим члановима Владе. Међутим, није неопходно одлагати подношење меморандума Влади, а због пружања могућности министрима који немају интерес за дато питање да се изјасне.

Временски рок за доставу запажања

Осим када се ради о сложеним питањима, од министарстава се може објективно захтевати да запажања и коментаре на нацрт меморандума (предлога Влади) доставе у року од две недеље (10 радних дана) од датума пријема. Од министарстава не би требало захтевати да своје коментаре дају у краћем року сем када је то апсолутно неопходно, па и тада треба дати максималан могући рок.

3.2.2 Састанци руководица администрације министарстава

Недељни састанци руководица администрације министарстава (подсекретари, државни секретари) представљају користан инструмент координације јавних политика и законодавства пре доношења коначне одлуке на политичком нивоу (на одборима и на влади). Овај инструмент не постоји у свим земљама. Од анализираних земаља, користи се у Аустрији, Немачкој и Летонији, али не и у Ирској. Током протеклих неколико година, постао је популаран у земљама Централне и Источне Европе – уведен је на пример у Естонији, Мађарској, Летонији, Литванији и Македонији. Један од могућих разлога за то јесте што је координација међу министарствима у земљама Источне Европе често отежана услед недовољног делегирања одговорности на државне службенике за постизање компромиса у име министара. Стога постоји тенденција да се одлуке разматрају на вишем нивоу, па је недељни састанак руководица администрација министарстава користан инструмент за решавање међуресорних питања, и инструмент којим се спречава сувишно временско оптерећење седнице владе решавањем ситних спорова.

3.3 Процедурални инструменти

3.3.1 Пословник о раду владе

Пословници о раду владе знатно се разликују, како у погледу садржаја тако и по детаљности. Ипак је могуће навести главне елементе који се регулишу пословником, а којима се утврђеним правилима ствара солидна основа за хоризонталну координацију јавних политика. Анализа пословника у земљама које су обухваћене овом публикацијом (Немачка, Аустрија, Ирска и Летонија), сугерише да су основни елементи, односно правила која треба укључити како би се осигурала адекватна хоризонтална координација, следећи:

- правила која се односе на израду годишњег плана рада владе,
- правила која се односе на припрему дневног реда седница владе,
- правила која се односе на рокове за подношење предлога министарстава генералном секретаријату за стављање на дневни ред,
- правила о улогама и обавезама одбора владе,
- правила о начину припреме материјала од стране министарстава за седнице владе,
- правила о садржају и формату материјала и пратећих образложења која се подносе влади,
- правила која се односе на усклађивање са комунитарним правом ЕУ и начин потврђивања усклађености,
- правила о консултацијама међу министарствима (време, обим, формат одговора),
- правила о надлежностима генералног секретаријата у анализи, координацији и враћању предлога министарстава,
- правила о спровођењу законодавног усклађивања,

- правила о ванредним процедурама у хитним случајевима (ово не треба препуштати на одлучивање појединачним министарствима),
- правила о информисању јавности о одлукама владе, и
- правила о улогама и одговорностима у вези са недељним седницама виших функционера министарстава (тамо где се овакви састанци одржавају).

3.3.2 Систем планирања

Инструмент од кључног значаја за хоризонталну координацију јавних политика јесте годишње планирање рада владе. Неопходно је да систем планирања омогући одвијање двосмерног процеса, односно и „одоздо нагоре“, и „одозго надоле“. Компонента процеса „одоздо нагоре“ подразумева да процес планирања започиње од министарстава – која генералном секретаријату дају предлог листе тема које министарства намеравају да предложи за дневни ред владе, за одлучивање током наредне године. У идеалном случају, оваква листа заснива се на добрим интерним процесима у оквиру сваког министарства. Након тога, генерални секретаријат обавља други део процеса, „одозго надоле“. Пре израде коначног плана који се влади доставља на усвајање, генерални секретаријат пажљиво анализира предлоге министарстава и оцењује теме. На пример:

- Да ли све ставке на списку заиста представљају приоритет? Да ли постоје договорени приоритети владе који нису на листи (ово се утврђује упоређивањем спискова са програмом владе, програмом ЕИ и другим стратегијама које је влада усвојила, као и осталим раније донетим релевантним одлукама владе)?
- Да ли постоје ставке на листи о којима је најпре потребно донети одлуку у начелу, пре него што министарство започне са израдом нацрта прописа?
- Да ли постоје контрадикторности између јавних политика и предлога различитих министарстава?
- Да ли постоји веза између планираног посла и буџетских елемената?
- Да ли су временски планови реални? Да ли су активности адекватно распоређене током читаве године?

Неопходно је генералном секретаријату дати надлежност, капацитете и ресурсе потребне за разматрање листи достављених од стране министарстава, и покренути конструктивни дијалог са њима. Ако се овај процес не спроводи адекватно, израда годишњег плана рада владе своди се тек на „листу жеља“ – па се рад владе у постизању стратешких циљева не може ефективно водити његовим смерницама.

IV ДЕО

ЧЕК-ЛИСТА: КАКО ОЦЕЊИВАТИ КВАЛИТЕТ ХОРИЗОНТАЛНЕ КООРДИНАЦИЈЕ ЈАВНИХ ПОЛИТИКА

Најчешће коришћени инструмент оцене квалитета хоризонталне координације јавних политика јесте редовна анализа коју у име Европске комисије спроводи SIGMA. Од 1998. године, SIGMA врши оцену квалитета система координације јавних политика у земљама кандидатима и потенцијалним кандидатима за чланице ЕУ. (Систем јавних политика Србије први пут је анализиран 2003, као чланице државне заједнице Србија и Црна Гора. Последња процена за Србију спроведена је 2008. године.)

Процена се спроводи уз примену заједничког почетног стања које је развила SIGMA а усвојила Комисија. За сваку од 10 дефинисаних категорија основног стања, SIGMA даје кратак опис постојећег стања и процену достигнутог нивоа у години за коју се процена врши. Основно стање које је развила SIGMA представља добру чек-листу елемената неопходних за добар систем хоризонталне координације јавних политика. Основно стање, осим што га SIGMA користи за израду периодичних извештаја о процени за потребе Комисије, могу користити и генерални секретаријат или други органи – за израду планова реформе државне управе, и то као инструмент за самооцењивање и планирање реформе.

SIGMA основно стање за процену система креирања и координације јавних политика:

1. Кохерентност оквира за креирање јавних политика

Укупни оквир за креирање јавних политика требало би да буде кохерентан и јасно дефинисан у писаном облику (обично у облику одређеног броја правила у пословнику о раду владе), и потребно је да га разумеју и прихватају сви актери укључени у процес креирања јавних политика.

2. Међуресорне консултације о предлозима јавних политика

Пре него што се предлози поднесу центру владе, потребно је да постоје јасно успостављени системи за координацију јавних политика међу министарствима. На тај начин требало би да се омогући адекватно узимање у обзир свих буџетских, економских и законских импликација, и импликација повезаних са европским интеграцијама, као и да се консултује свако заинтересовано министарство. Неопходно је постојање механизма којима ће се обезбедити да предлози који долазе пред владу претходно прођу „филтер“ – како на нивоу државних службеника, тако и на министарском нивоу.

3. Планирање рада

Потребно је постојање система за планирање рада владе, који обједињују:

- ТЕКУЋУ АГЕНДУ ВЛАДЕ,
- СРЕДЊОРОЧНУ АГЕНДУ ВЛАДЕ И ПРАТЕЋИХ ТЕЛА (НПР. НА КВАРТАЛНОМ НИВОУ), И
- ВЛАДИН ГОДИШЊИ ПЛАН ЗАКОНОДАВНЕ АКТИВНОСТИ И ПРОГРАМ РАДА (НПР. МЕРЕ ЗА УСВАЈАЊЕ **ACQUIS-A** И ПОСТИЗАЊЕ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА).

4. МЕХАНИЗМИ ЗА РЕШАВАЊЕ СПОРОВА

ПОТРЕБНО ЈЕ ПОСТОЈАЊЕ СВРСИСХОДНИХ МЕХАНИЗАМА ЗА РЕШАВАЊЕ НЕСЛАГАЊА МЕЂУ МИНИСТАРСТВИМА ПО ПИТАЊУ ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ, НПР. ПУТЕМ САСТАНАКА МИНИСТАРА У ОКВИРУ ПОМЕНУТОГ МЕХАНИЗМА „ФИЛТРИРАЊА“ (ТАЧКА 2).

5. КАПАЦИТЕТ ЗА КООРДИНАЦИЈУ НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ

ПОТРЕБНО ЈЕ ПОСТОЈАЊЕ НЕКОГ ЕФЕКТИВНОГ УПРАВНОГ ТЕЛА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ (НПР. СЕКРЕТАРИЈАТ ВЛАДЕ, КАНЦЕЛАРИЈА ВЛАДЕ, СЕКТОР У ОКВИРУ КАБИНЕТА ПРЕМИЈЕРА), КОЈЕ ПОСЕДУЈЕ КАПАЦИТЕТЕ И ОВЛАШЋЕЊА ЗА:

- ОБЕЗБЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА МЕХАНИЗАМА КООРДИНАЦИЈЕ,
- ПРУЖАЊЕ ОДГОВАРАЈУЋЕ ЛОГИСТИЧКЕ ПОДРШКЕ ЦЕНТРУ ОДЛУЧИВАЊА (НПР. ЗА ПРЕМИЈЕРА, СЕДНИЦЕ ВЛАДЕ, ОДБОРЕ ВЛАДЕ И ЊИХОВЕ ПРЕДСЕДАВАЈУЋЕ),
- ЕВИДЕНТИРАЊЕ И ПРОСЛЕЂИВАЊЕ ОДЛУКА, И
- ПРАЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ОДЛУКА (УКЉУЧУЈУЋИ И НЕОПХОДНЕ ПОДЗАКОНСКЕ ИНСТРУМЕНТЕ).

6. КАПАЦИТЕТ НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ ЗА ДАВАЊЕ САВЕТА О ПОЛИТИЦИ И СТРАТЕШКИМ ПИТАЊИМА

ПОТРЕБНО ЈЕ ПОСТОЈАЊЕ КАПАЦИТЕТА НА ЦЕНТРАЛНОМ НИВОУ ЗА САВЕТОВАЊЕ ПРЕМИЈЕРА, ВЛАДЕ И ОДБОРА ВЛАДЕ О: (А) СВЕУКУПНИМ СТРАТЕШКИМ ПИТАЊИМА, И (Б) СУШТИНСКИМ И СТРАТЕШКИМ ИМПЛИКАЦИЈАМА ПРЕДЛОГА.

7. КООРДИНАЦИЈА ЕВРОПСКИХ ПОСЛОВА

ПОТРЕБНО ЈЕ ПОСТОЈАЊЕ МЕХАНИЗАМА ЗА КООРДИНАЦИЈУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА, УКЉУЧУЈУЋИ И МЕХАНИЗМЕ КОЛЕКТИВНОГ МИНИСТАРСКОГ СТРАТЕШКОГ НАДЗОРА; МЕЂУРЕСОРНИХ ОПЕРАТИВНИХ МЕХАНИЗАМА СА КАПАЦИТЕТОМ И ОВЛАШЋЕЊИМА ЗА ИНТЕРНУ И ЕКСТЕРНУ КООРДИНАЦИЈУ РАДА НА ПИТАЊИМА ЕИ И ПРАЂЕЊУ РЕАЛИЗАЦИЈЕ; ОПЕРАТИВНЕ ЈЕДИНИЦЕ ИЛИ ЈЕДИНИЦЕ ЗА ПРУЖАЊЕ ПОДРШКЕ ТАКВИМ МЕХАНИЗМИМА КООРДИНАЦИЈЕ; КАО И ОДГОВАРАЈУЋИ КАПАЦИТЕТА У ОКВИРУ МИНИСТАРСТАВА ЗА ПИТАЊА ЕИ.

8. УКЉУЧЕНОСТ ВЛАДЕ У ДОНОШЕЊЕ БУЏЕТСКИХ ОДЛУКА

ПОТРЕБНО ЈЕ ДА НА МИНИСТАРСКОМ НИВОУ ПОСТОЈЕ МЕХАНИЗМИ КОЈИМА СЕ ОСИГУРАВА:

- УТВРЂИВАЊЕ КОЛЕКТИВНО ПРИХВАТЉИВЕ ГРАНИЦА РАСХОДА ВЛАДЕ,
- РАСПРАВА О ПОТРЕБНИМ РАСХОДИМА ЗА СВАКО МИНИСТАРСТВО, И
- РАЗРЕШЕЊЕ СПОРОВА МЕЂУ МИНИСТАРСТВИМА У ВЕЗИ СА БУЏЕТСКИМ ПИТАЊИМА.

9. ПРОЦЕНА УТИЦАЈА

ПОТРЕБНО ЈЕ ДА У ПРИПРЕМИ МОГУЋИХ ОПЦИЈА ЈАВНЕ ПОЛИТИКЕ – УКЉУЧУЈУЋИ И СТРАТЕГИЈЕ, ПРОГРАМЕ, ПОДЗАКОНСКЕ АКТЕ И МЕРЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ *ACQUIS-A* У ЛОКАЛНОМ КОНТЕКСТУ – ПОСТОЈЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПРОЦЕНУ:

- БУЏЕТСКИХ ТРОШКОВА,
- ЕКОНОМСКОГ УТИЦАЈА (УКЉУЧУЈУЋИ И ПОТРЕБУ ДА СЕ ИЗБЕГНЕ НЕПОТРЕБНО ОПТЕРЕЂЕЊЕ БУЏЕТА),
- ДРУШТВЕНОГ УТИЦАЈА И УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ, И
- ЕФИКАСНОСТИ И МОГУЋНОСТИ СПРОВОЂЕЊА.

10. ТРАНСПАРЕНТНОСТ, КОНСУЛТАЦИЈЕ И КОМУНИКАЦИЈА СА ЈАВНОШЋУ

ЗА ПОДРШКУ НАЧЕЛА ИНТЕГРИТЕТА У УПРАВИ, НЕОПХОДНО ЈЕ ДА ПОСТОЈЕ:

- АДЕКВАТНЕ КОНСУЛТАЦИЈЕ СА ЈАВНОШЋУ О БИТНИМ ПРЕДЛОЗИМА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА, УЗ МЕХАНИЗМЕ ИНФОРМИСАЊА МИНИСТАРА О ИСХОДИМА КОНСУЛТАЦИЈА КАО ДЕЛА ПРОЦЕСА ОДЛУЧИВАЊА;

- Институционални механизми (нпр. владина канцеларија за информисање) надлежни за спровођење систематских процедура редовног информисања јавности о раду владе, укључујући и постојеће механизме одговарања на питања која постављају медији и јавност;
- Механизми којима се осигурава приступ јавности информацијама на основу којих је влада донела своје одлуке, укључујући и статистичке информације (нпр. публиковање информација, или закон о доступности информација); и
- Механизам којим се закони и одлуке који утичу на јавност публикују и постају јавно доступни (нпр. *Службени гласник*).

V ДЕО

ХОРИЗОНТАЛНА КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА: ПОУКЕ ЗА РЕФОРМУ

Како се види из ове публикације, сам систем креирања јавних политика, као и структуре и инструменти њихове хоризонталне координације, разнолики су и комплексни. Општа поука која произилази из свих истраживања могла би да гласи да се хоризонтална координација јавних политика не дешава сама од себе, без управљања са централног нивоа. Ова важна координациона улога је улога генералног секретаријата. Ако он нема добру структуру и адекватне људске ресурсе, и ако му нису додељене неопходне надлежности (по потреби, утврђене и законом), или нема подршку највишег политичког нивоа – неће бити у стању да реализује ову кључну управљачку функцију.

Не постоји универзални, „прави“ начин организације рада генералног секретаријата. Административни апарат као подршка процесу одлучивања владе у свакој се земљи развијао постепено, и често насумично. Веома су ретко такви аранжмани свесно или у потпуности засновани на неком страном моделу; обично је центар владе тело које има национални идентитет, на који углавном утичу локална традиција и закони, јавна политика и управа. Центар владе често се развија у неочекиваним правцима, под утицајем различитих политичких околности, личности, па и случаја. Међусобне разлике су огромне, што је разумљиво, јер би сваки покушај стварања вештачке једнообразности био унапред осуђен на пропаст.

На пример, како се наводи у студији Светске банке аутора Горда Еванса и Ника Манинга – не постоји рецепт за утврђивање величине или структуре генералног секретаријата, као ни односа секретаријата и личне канцеларије премијера. Све је то под ширим утицајем институционалне конфигурације. Величина генералног секретаријата креће се од веома малог (мање од 50 чланова у Данској, Ирске и Норвешкој), преко средњег (око 200 у Великој Британији), до великог (450 у Немачкој).

Ипак, владе могу да извуче поуке из општих модела и учећи међусобно о различитим приступима организовању и попуњавању радних места у генералном секретаријату. Пошто ниједан модел не може да одговара свим системима, основна предност компаративног приступа садржи се у томе што секретаријати на искуству других земаља могу да уче шта је добро функционисало а шта не код других, и на основу тога идентификују нове идеје које вреди преузети. Међутим, не сме се заборавити да преузимање идеја других захтева озбиљан и опрезан приступ. Институционални и процедурални модели морају се пажљиво прилагодити потребама и циљевима дотичног уставног, политичког и административног система.

Велики број земаља Централне и Источне Европе и Балкана, као и широм света, предузимао је извесне кораке у реформи и усавршавању сопствених система хоризонталне координације јавних политика, а посебно својих генералних секретаријата. Постоје одређени показатељи да су земље Централне и Источне Европе које су реформисале своје генералне секретаријате, имале више успеха у укупној реформи државне управе од земаља које то нису учиниле.

Иако је сваки случај јединствен, постоје одређене општеважеће поуке које се могу извући из реформи система хоризонталне координације јавних политика, а које се у великој мери могу применити и у Србији у овом моменту. Те основне поуке су следеће:

- За реформу система управљања јавним политикама неопходна је подршка **највишег политичког нивоа** (иницијална одлука премијера или владе);
- Реформа система јавних политика требало би да **започне јачањем главне институције** у центру владе, тј. генералног секретаријата;
- Реформа генералног секретаријата требало би да се **предводи изнутра, од стране неког високог званичника**, уз подршку интерног тима и уз стручну подршку;
- Може се очекивати да ће спровођење суштинске реформе система хоризонталне координације јавних политика трајати најмање **десет година**;
- Након што се договори генерални приступ реформи, она треба да се спроводи **корак-по-корак**, и да укључи и измене закона, запошљавање, разраде методологија и процедура, обуке, итд;
- Како реформа напредује, обично су неопходне додатне **одлуке владе**; и
- **Министарства би требало да буду укључена** у овај процес реформе у другој фази (годину или две након започињања процеса реформе), ради унапређења сопствених активности развоја јавних политика и планирања; тиме ће се осигурати ситуација у којој бољу хоризонталну координацију у центру прати и боља припрема докумената јавних политика и нацрта правних аката у министарствима.

Током протеклих неколико година, Србија предузима одређене кораке у правцу реформе сопственог система хоризонталне координације јавних политика. У том смислу, успоставила је једно министарско координационо тело којим председава председник владе, као и нови сектор у оквиру генералног секретаријата владе одговоран за планирање, мониторинг, координацију и анализу јавних политика. Планира се да овај сектор прошири своје функције мониторинга у смислу да, осим праћења испуњености годишњег програма рада владе и одлука владе, ова функција обухвати и мониторинг неких кључних показатеља напретка у реализацији стратешких планова министарстава. Ово представља позитиван развој догађаја, и требало би наставити са овим унапређењима – како би центар владе у Србији прерастао у тело способно да спроведе свих осам димензија хоризонталне координације.

МИНИСТАРСТВО ЗА ДРЖАВНУ УПРАВУ И ЛОКАЛНУ САМОУПРАВУ

Бирчанинова 6

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 3345 532

+381 11 3345 671

ФАКС: +381 11 2686 868

WWW. DRZAVNAUPRAVA.GOV.RS

UNDP СРБИЈА

ПОШТАНСКИ ФАХ БР.3

ИНТЕРНАЦИОНАЛНИХ БРИГАДА 69

11000 БЕОГРАД

СРБИЈА

ТЕЛЕФОН: +381 11 20 40 400

ФАКС: +381 11 3 44 43 00

WWW.UNDP.ORG.RS

Програм Уједињених нација за развој (UNDP) је глобална развојна мрежа која се залаже за промене и обезбеђује приступ знању, искуствима и ресурсима неопходним за бољи живот грађана.

Година издавања: 2009.

