

institut alternativa

javne politike



Podgorica, novembar 2014.

institut alternativa

javne politike

Podgorica, novembar 2014.

Naziv publikacije:
Javne politike

Izdavač:

institut alternativa

Institut alternativa, Ul. Đoka Miraševića (Kroling 3/3),
Podgorica, Crna Gora
Tel/fax: + 382 (0) 20 268 686
e-mail: info@institut-alternativa.org
web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača:
Stevo Muk
predsjednik Upravnog odbora

Urednik:
Stevo Muk

Priprema i štampa:
Studio Mouse

Tiraž:
300

Štampanje publikacije je podržala
Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću



CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-44-1
COBISS.CG-ID 26430480

Zbornik koji je pred čitaocima proizašao je iz rada programa "Škola javnih politika". U okviru zbornika pet autora iz ugla različitih naučnih disciplina analizira pojam i ključne elemente javnih politika. Drugi dio zbornika integralno čini analiza "Pregled izrade javnih politika – Crna Gora" koju je pripremila SIGMA tokom 2013. godine, a za čije potrebe izrade je Institut prikupljao podatke.

Šestomjesečni intenzivni program za sticanje znanja i vještina iz oblasti javnih politika realizuje se od februara 2012. godine sa ciljem da doprinese kvalitetnom razvoju javnih politika u Crnoj Gori kroz osnaživanje kapaciteta zainteresovanih strana za razvoj javnih politika, podizanje stepena razumijevanja razvoja javnih politika među ključnih akterima, kao i osnaživanje komunikacije i saradnje među učesnicima iz različitih sektora, institucija i organizacija. U okviru pet modula, polaznici Škole javnih politika imaju mogućnost da se upoznaju sa pojmom, akterima, instrumentima, metodama za istraživanje, sadržajem sektorskih javnih politika. Program Škole do sada je pohađalo 80 polaznika, među kojima je najveći broj onih koju su zaposleni u organima državne uprave, i manji broj zaposlenih u lokalnoj samoupravi, sindikalnim organizacijama, medijima, aktivisti nevladinog sektora, kao i najbolji studenti osnovnih i postdiplomskih studija.

Upravo iz razloga dodatnog doprinosa izučavanju javnih politika u Crnoj Gori, kao i olakšanoj pripremi polaznika za pohađanje Škole, odlučili smo se da ključna predavanja grupišemo u okviru jedinstvenog zbornika. Njegovu izradu i izdavanje podržala je Komisija za raspodjelu dijela prihoda od igara na sreću.

Stevo MUK

Predsjednik Upravnog odbora Instituta alternativa



Sadržaj

Javne politike	7
<i>dr Tihomir Žiljak</i>	
Politička korupcija i antikoruptivne javne politike.....	20
<i>dr Zoran Stojiljković</i>	
Civilno društvo i javne politike	36
<i>dr Jovana Marović</i>	
Javne politike, javna uprava i razvoj.....	48
<i>dr Dragan Đurić</i>	
Dizajn istraživanja i formulisanje predloga praktičnih politika	63
<i>mr Zlatko Vujović</i>	
Pregled izrade javnih politika Crna Gora	
SIGMA – referat br. 51	81
O Institutu alternativa (IA)	169

Tihomir Žiljak¹
Zagreb, Hrvatska
tziljak@gmail.com

Apstrakt:

U članku se analiziraju osnovna obilježja i dimenzije javnih politika kao aktivnosti u rješavanju socijetalnih problema. Definirane su osnovne vrste i područja javnih politika te kriteriji njihovog razlikovanja. Dinamika javnih politika prikazana je u dva moguća oblika. Najčešće se ciklus javne politike nastoji provoditi kroz niz faza koje započinju stavljanjem na dnevni red, a završavaju evaluacijom. Prikazane su i mogućnosti inkrementalnog provođenja javnih politika i takvog dolaska do rješenja za uočene probleme. Naznačeni su osnovni instrumenti koji se koriste u javnim politikama i akteri koji u tome sudjeluju. Na kraju su nabrojani osnovni rizici neuspjeha politika.

Ključne riječi: *javne politike, javno upravljanje, faze, akteri*

Abstract:

The paper analyzes the main characteristics and dimensions of public policies as activities in solving societal problems. Basic types and areas of public policies have been defined, together with the criteria for their distinction. The dynamics of public policies is presented in two possible forms. Most often, the policy cycle tends to be implemented through series of stages beginning with agenda setting and ending with evaluation. The paper also presents opportunities for incremental implementation of public policies as well as opportunities for reaching solutions to perceived problems this way. The main instruments used in public policies and actors involved have been indicated. Finally, main risks of failure of policies have been listed.

Key words: *public policies, governance, phases, actors*

-
- 1 Dr Tihomir Žiljak je predavač javnih politika na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, Pravnom fakultetu – Studiju javne uprave u Zagrebu, Pedagoškom fakultetu u Mostaru, Fakultetu političkih znanosti u Mostaru, voditelj europskih projekata u Pučkom otvorenom učilištu Zagreb.

Uvod

U svakom društvu postoje problemi koji se nastoje riješiti zajedničkom akcijom njegovih članova, a najčešće je to aktivnost onih institucija koje imaju političku moć postaviti ciljeve i riješiti problem. Javne politike bave se upravo procesima i aktivnostima rješavanja društvenih problema i svih problema koji imaju relevantnost za život građana. To su, primjerice, zdravlje, obrazovanost, socijalna sigurnost i blagostanje, ekonomski razvoj, čisti i nezagađeni okoliš i sl.

Ono što je u engleskom jeziku samorazumljivo kad se kaže *policy* i što taj pojam razlikuje od *politics*, u nizu drugih jezika pokriveno je zajedničkim terminom *politika*. Međutim, upravo razlikovanje različitih dimenzija termina politika olakšava uvid u to što su javne politike. Javne politike ćemo vrlo lako prepoznati kao obrazovne, zdravstvene ili socijalne politike i bit će nam jasno kako one rješavaju neke konkretne društvene probleme, dok politička borba za ulazak u parlament ulazi u kategoriju interesnih sporova, stranačkih nadmetanja i odnosa moći. Ali, već i kod ovog opisa jasno je da te razlike treba shvatiti tek uvjetno, jer se ove aktivnosti prepliću: stranački programi i njihova borba nisu odvojeni od nastojanja da se njima riješe neki društveni problemi ili postavljaju ciljevi kako će se oni riješiti.

Sličan problem je i s terminom *javna*. Javne politike mogu biti identificirane s aktivnostima javnih aktera koji su nositelji političke vlasti (vlade, ministarstva). Ali, to nije uvijek slučaj, jer se sve više uključuju nedržavni akteri (nevladine organizacije, pojedinci, poduzetnici) ili transnacionalni akteri (primjerice Europska unija i OECD – Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj). Svaki od tih aktera ima svoju politiku ili utječe na nacionalne politike.

Termin javno upravljanje (*governance*) upućuje upravo na proces u kojem u radu na javnim politikama nije sve svedeno na vladino upravljanje i načelo zapovijedanja i kontrole.² Umjesto toga, sve su prisutniji procesi pregovaranja, uvjeravanja, korištenja resursa koji nisu samo državni, sve se više

2 Peters, Guy B. i Pierre, J. (ur.), *Handbook of Public Policy*, London: Sage, 2006.

uključuju nedržavni akteri, mreže aktera na svima razinama provođenja (od lokalne i regionalne do transnacionalne).

Što su javne politike?

Kako bismo, dakle, mogli definirati javne politike? Većina definicija naglašava mrežu odluka i djelovanja kojim se rješavaju neki problemi važni za sve građane, cijelo društvo ili za pojedine skupine građana.³ To se može slikovito prikazati kao „kolektivno slaganje puzzla“.⁴ U tom procesu sudjeluje više aktera, a njihovom zajedničkom akcijom treba doći do smislenog rješenja. Prema tome, podjednako je važno kakvi su ciljevi, kakva je interakcija aktera, kako teče sam proces provedbe te kakvi su rezultati. Bez konačnog rezultata sam proces ne rješava ono zbog čega je započet. Međutim, poteškoća je u tome da ponekad ta odluka može biti i da se ne djeluje. To je također politika kojom se zbog nekih razloga odbija intervenirati u problem. Politika se može prepoznati i u slučaju kad akteri odluku nisu izričito donijeli. Bez obzira na to da li su akteri donijeli odluku ili nisu te da li su odlučili djelovati ili su odlučili ne-djelovati, uvijek je prisutan odnos prema nekom problemu te odnos aktera prema njegovom rješenju.

Javne politike imaju dvije osnovne dimenzije.⁵ Jedna je okomita dimenzija i odnosi se na provođenje odluka koje su donijeli akteri tj. oni koji su prihvaćeni kao legitimni donositelji odluka. To je dimenzija kojom se prati donošenje i provedba odluka – u pravilu od vrha prema dnu. Ona uključuje autoritativan izbor donositelja odluka i njihovu implementaciju. Ova dimenzija usmjerena je na lanac odlučivanja i provođenja. Primjerice, na koji način se provodi vladina strategija u jednoj općini, kako škole provode odluku ministarstva, kako se vladinom strategijom smanjuje broj oboljele djece u pojedinim regijama? Druga je horizontalna dimenzija, koja bi se mogla opisati i kao strukturirana interakcija različitih državnih i

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

4 Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Conn: Yale University Press, 1974, p. 305

5 Colebatch, H. K., *Policy* (2nd ed), Buckingham UK: Open University Press, 2002.

nedržavnih aktera, a nije obilježena hijerarhijskim odnosima.⁶ Primjerice, ona obuhvaća suradnju ministarstva, nevladine organizacije i poduzetnika koji nastoje riješiti probleme putem pregovaranja, konsenzusa ili zajedničkog strateškog planiranja. To je proces s brojnim svrhama i interesima, koji se preklapaju, pri čemu akteri nastoje riješiti problem s kojim su suočeni. Takav oblik djelovanja moguć je i na razini lokalnih politika, a prisutan je sve do razine Europske unije.

Iz svega opisanog jasno je da je za proces javnih politika podjednako važno u kojim institucijama se te politike stvaraju i provode, kao i kakva je pravna i organizacijska struktura djelovanja. S druge strane, važan je i sam proces djelovanja u kojem sudjeluju akteri sa svojim uvjerenjima, interesima, idejama. Politika nije samo okomita i vodoravna dimenzija već i socijalna konstrukcija, jer problem postaje javnim tek onda kad ga akteri prepoznaju kao takvog, a to nije uvijek jednoznačno i nemaju svi akteri isto razumijevanje istog problema i njegovog rješavanja. Zbog toga je u javnim politikama ključna interakcija struktura i djelovanja aktera, međuzavisnosti ideja, interesa, institucija u kojima su prisutne osobe sa svim svojim osobinama.⁷ Upravo se u tranzicijskim državama i državama koje ulaze u Europsku uniju jasno vide strukturne poteškoće te poteškoće koje se odnose na aktere koji djeluju unutar tih struktura. To obuhvaća raspon od neusklađenosti institucionalnih rješenja do nedostatka administrativnih kapaciteta da se promjene provode ili poteškoća da akteri usklade svoja uvjerenja i navike s novim obrascima ponašanja i djelovanja. Zbog toga su u javnim politikama važna uvjerenja aktera. Uvjerenja su ideje koje se uglavnom prihvaćaju kao neupitne istine, pa akterima omogućuju da se snalaze i donose odluke u svim fazama procesa stvaranja javnih politika. Važne su, također, i vremenske dimenzije koje akteri trebaju prepoznati. To se posebno odnosi na određivanja pravog trenutka kad je moguće provesti određenu politiku (*timing*) i brzinu provođenja politika (*tempo*). Važna je, također, dužina samog procesa. Teško je završiti jedan ciklus javne politike u razdoblju kraćem od jednog desetljeća⁸ tj. u kraćem razdoblju

6 Ibid

7 Peters, Guy B. i Pierre, J. (ur.), *Handbook of Public Policy*, London: Sage, 2006.

8 Sabatier, P. (ur.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview. Press, Second Edition, 2007.

nije moguće prepoznati kakvi su rezultati napravljeni na rješavanju nekog problema, kakav je proces javne politike u odnosu na taj problem.

Različite vrste javnih politika

Iz svega proizlazi da je neke javne politike puno lakše prepoznati nego ih definirati i klasificirati. Bilo bi jednostavno kad bi probleme poljoprivredne proizvodnje na selu rješavala samo agrarna politika, a ne i politika regionalnog razvoja, politika zaštite okoliša, politika ruralnog razvoja, obrazovna ili socijalna politika. Na taj način možemo razlikovati područja kojima se bave javne politike i same javne politike. Ta područja mogu se dobrim dijelom preklapati, ali i ne moraju. Same politike s kojima se najčešće susrećemo nazivaju se različitim imenima: sektorske politike, pridjevske politike, podsustavi i sl. Može ih se razlikovati po tome kojim sadržajem se bave (zdravlje, znanje i sl.), prema tome kako se nacionalne politike organiziraju za rješavanje nekog problema ili prema tome koje okolnosti utječu da se neki problem definira kao politika.

Jedna od mogućnosti je da se politike grupiraju prema tome koje je njihovo obilježje dominantno: sadržaj, ciljna skupina ili prostor djelovanja.⁹ U slučajevima kad sam sadržaj obrazovanja, zdravlja ili socijalna sigurnost određuje politike govori se o obrazovnim, zdravstvenim ili socijalnim politikama. Uz drugu skupinu vežu se obilježja (identiteti) ciljnih skupina na koje se politike odnose. To su, primjerice, politike prema osobama s invaliditetom, politike aktivnog starenja ili politike prema mladima. Treću skupinu određuje prostor djelovanja: urbana, ruralna ili specifična politika zaštite nacionalnih parkova. Svaka od ovih skupina razlikuje se prema ciljevima koji bi se trebali postići, opsegu i fokusiranost na problem kojima se politika bavi te prema koncentraciji ili raspršenosti interesa unutar procesa rješavanja problema. U svakom slučaju, pokazalo se da je za koherentnost politike važnija ova koncentracija interesa od raznolikosti sadržaja. Vrlo čest je slučaj da se politike dijele prema ministarstvima koja ih pokrivaju tj. kako država organizira njihovo provođenje.

9 May, P. J., Sapotichne, J. i Workman, S., *Policy Coherence and Policy Domains*, *Policy Studies Journal*, 34(3): 381-403, 2006.

Područja javnih politika mijenjaju se jer se pojavljuju i nova područja, koja su prepoznata kao ona kojima bi se trebalo sustavno baviti, za koja treba donositi odluke i provoditi aktivnosti. Da bi nešto bilo područje javnih politika, mora se kao takvo etablirati. Treba, nadalje, označavati probleme koji su međusobno povezani i integrirani u cjelinu te biti prihvaćeno područje od strane ključnih aktera.¹⁰ Prema tome, i akteri koji djeluju u tom području trebaju biti prihvaćeni od ostalih političkih aktera. Ovi procesi jasno su vidljivi u politikama invaliditeta, kojima je trebalo niz godina da se izdvoje u zasebno područje, a da ono nije samo zdravstvena i socijalna skrb, pa su pravo mjesto dobile tek u 1990-im 2000-im godinama.

Kako opisne podjele javnih politike nisu dovoljne da bi se sasvim jasno pokazala njihova složenost i unutrašnja dinamika, Theodor Lowi posegnuo je za složenijim postupkom. On je analizirao odnosa troškova i koristi u javnim politikama te intenzitet otpora na koji nailaze inicijative javnih politika. On tako politike dijeli na: regulativne (zakonske aktivnosti u uređivanju nekog područja djelovanja); distributivne (državna raspodjela, dodjela novih resursa); redistributivne (preraspodjele postojećih resursa); te konstitutivne (uspostavljanje ili reorganiziranje temeljnih institucija). Upravo je njegova analiza važna jer pokazuje vezu dva značenja pojma politika (*politics* i *policy*), budući da je raspodjela resursa ili regulacija u javnim politikama vezana za politički otpor ili potporu, što proizlazi iz podjele na one koji su dobitnici i one koji su gubitnici u tom procesu.¹¹

Proces javnih politika

Proces javnih politika može teći kao racionalni, osmišljeni proces koji ima jasne ciljeve i faze. U tom slučaju najčešće se koristi fazni pristup, koji obuhvaća pet faza: od stavljanja problema na dnevni red, preko formuliranja, odlučivanja i implementiranja, do evaluacije učinaka na kraju. On se temelji na pristupu da rad na javnim politikama mora biti usklađen,

10 Lauman, E. i Knoke, D., *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.

11 Lowi, T. J., Four Systems of Policy, Politics, and Choice, *Public Administration Review*, 32(4): 298-310, 1972.

usustavljen proces, kako bi aktivnost preživjela i riješio se problem na koji se javna politika odnosi.

Proces započinje prepoznavanjem problema i njegovim stavljanjem na dnevni red javnih politika. Nije uvijek lako odgovoriti zašto neki problemi dođu na dnevni red, a neki ne. Sigurno su interesi tj. snaga zastupnika određenih interesa jedan od razloga zašto neki problemi prije dođu na dnevni red. Ako je problem tako prikazan da može zainteresirati više aktera, šanse su veće. Šanse se nadalje povećavaju ako se može prepoznati i šira socijalna važnost. Poteškoću može stvoriti prevelika kompleksnost problema, koji se teško može učiniti razumljivim ključnim akterima u političkoj debati ili ako se ne može jasno izdvojiti kao jasan i prepoznatljiv problem. On treba biti razumljiv ne samo uskom krugu stručnjaka već i široj javnosti. Na kraju, važno je vrijeme, ključno je pogoditi pravi trenutak kad se određeni problem može staviti na dnevni red. Postoji niz *okidača* zbog kojih neki problem dolazi na dnevni red.¹² To mogu biti prirodne katastrofe, tehnološke promjene, ekološke promjene, ratovi i međunarodni konflikti.

U drugoj fazi nastoje se pronaći rješenja za postavljeni problem, analiziraju se razne mogućnosti i nastoje se postaviti alternativna rješenja te formulirati moguća rješenja. To je često razdoblje bijelih knjiga (*white paper*), kojima se analiziraju podaci i nude rješenja za problem. U potrazi za rješenjima akteri ne odlaze samo domaćim ili stranim stručnjacima nego vrlo često nastoje pronaći primjere dobre prakse i prenijeti ih na domaći teren. Na taj način se iz uspješnih država širi niz politika i prenosi u susjedne i bliske države. Domaći političari, također, kreću i sami u potragu za najboljim rješenjima i koriste proces transfera javnih politika. Oni, naime, prenose ideje, modele ili aranžmane i način kako se politika provodi. To mogu prenositi iz drugih država, mogu koristiti sadašnja ili prošla iskustva.¹³ Taj proces, naravno, nosi niz rizika, jer se može prenositi površno, bez dovoljno podataka ili ne uvažavajući različitosti sredine u kojoj je rješenje nastalo

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

13 Dolowitz, D. i Marsh, D., *The Future of Policy Transfer Research. Policy Studies Review*, 12 (3): 339-345, 2012.

i vlastitog okruženja. Kao što su autori napisali istražujući ove procese: važno je ustanoviti zašto ptice negdje pjevaju, a drugdje ne pjevaju.¹⁴

Dok u prvoj fazi sudjeluje najveći broj sudionika, u drugoj je ipak krug sužen na stručnu javnost, a u trećoj samo na donositelje odluka. Treća faza je izbor optimalne solucije, a to znači donošenje političke odluke o tome na koji način će se problem rješavati, koji instrumenti će se koristiti. No, ova faza može biti i faza neodlučivanja (a javna politika je i ne-donošenje odluka). Neodlučivanje se događa kad ključni i dovoljno moćni akteri nastoje neko pitanje držati podalje od političke arene. Zbog toga je ponekad važnije istraživati što nije učinjeno nego što jest učinjeno. Odlučivanje znači i odabir instrumenata kako će se neki problem riješiti.¹⁵ Oni se mogu uključiti dobrovoljno, pristajanjem da se neka politika provede te da se prepusti tržištu i civilnom društvu kako će se ona provoditi. U drugoj skupini, država nastoji kombinirati uvjeravanje, subvencije i poreze, kako bi nagovorila aktere da rješavaju probleme u željenom smjeru. Na kraju su obvezni instrumenti gdje se država izravno upliće u provedbu – zakonima, javnim nabavkama ili direktnim provođenjem usluga. Prelaskom s javne uprave na javno upravljanje (*governance*) sve je prisutnije uvjeravanje i nagovaranje, a sve manje uplitanje države. Tako se npr. odgovornost za zdravlje ili obrazovanje sve više prebacuje na pojedinca koji bi trebalo sam brinuti o svojoj tjelesnoj kondiciji, održavati zdravi način života, izbjegavati rizike. Isto tako trebalo bi preuzeti rizik za odabir škole i zanimanja, za stjecanje potrebnih kvalifikacija kako bi bio zapošljiv. Javne kampanje postaju sve važniji instrument javnih politika kojima se građani nastoji privoljeti na određeno postupanje.

Kritični moment je četvrta faza – implementacija. Ona znači pretvaranje izabrane solucije u stvarni učinak. Konačna, peta faza je nadziranje rezultata, evaluacija postignutog – što je napravljeno i da li se tim aktivnostima riješio problem (o čemu se više piše u drugim dijelovima ove publikacije).

14 Lenschow, A., Liefferink, D. i Veenman, S., *When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. Journal of European public policy*, 12 (5): 797-816, 2005.

15 Howlett, M., Ramesh, M., i Perl, A., *Studying Public Policy*, Toronto: Oxford University Press, 2009.

Postoji niz ograničenja zbog čega se javne politike ne mogu pripremati na način da se prikupe svi potrebni podaci, sve analize, odvagnu sva rješenja i da ih svi akteri zdušno provode u istom smjeru u sukcesivnim fazama. Fazni pristup ima prednosti, jer uvodi red u ovaj vrlo složeni proces i omogućava razumijevanje složenog i razrađenog procesa njegovim razlaganjem na manje dijelove.¹⁶ Međutim, u stvarnom životu faze nisu tako odvojene jedna od druge i između njih može postojati niz povratnih petlji. Na niz mjesta se ponovno odlučuje, ne evaluira se samo na kraju procesa, često su u različitim fazama prisutni isti akteri. Fazni pristup svakako nije za odbaciti. Jedna od mogućnosti je da se fazni model koristi kao način pripremanja politike i nastojanja da se ona provede u očekivanom smjeru, ali uz jasno razumijevanje o svim opasnostima koje bi mogle zaskočiti aktere ako očekuju njegovo doslovno provođenje.

Ako racionalno određivanje ciljeva s pravilnim redoslijedom provedbenih faza nisu jedini oblik politika, koje su druge mogućnosti? U stvarnosti je najčešći slučaj djelovanja u situaciji kad nema dovoljno vremena, znanja ili potpore za određenu politiku, pa treba migoljiti, izbjegavati prepreke, tražiti rješenja po načelu pokušaja i pogrešaka, prilagođavajući se trenutnim okolnostima. To je inkrementalni pristup¹⁷ gdje se postepeno djeluje, ponekad se vraća i korak nazad. I ovdje je prisutno nastojanje da se nađe rješenje, ali uz maksimalno prilagođavanje realnim okolnostima.

Jedan od načina da se riješe problemi jeste i da se prepozna trenutak kad se otvara prilika za rješavanje problema. To se zove prozor prilika.¹⁸ Da bi se na taj način riješio problem, moraju se spojiti tri stvari: problem mora biti prepoznat, mora biti pripremljeno rješenje (npr. način kako je taj problem već riješen u nekim državama ili kako to predlažu znanstvenici). Treći element, bez kojeg nema rješenja, jeste politička volja da se taj problem riješi. No, niti ti strukturni elementi nisu dovoljni, potrebni su i poduzetni akteri (politički poduzetnici), koji mogu prepoznati ovu priliku, sposobni

16 Parsons, D.W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 79-81, 1995.

17 Lindblom, C. E., *Still Muddling, Not Yet Through*, *Public Administration Review*, 39(6): 517-526, 1979.

18 Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (second edition), Harlow: Pearson, 2014.

su to oblikovati kao jasnu i prepoznatljivu političku aktivnost, trebaju naći saveznike u tom procesu te osobnim primjerom sudjelovati u tom procesu.

Akteri

Tko sudjeluje u javnim politikama? Prije svega, sudjeluju državni akteri: nositelji izvršne, zakonodavne i sudske vlasti. Ponekad se zaboravlja da i sudski procesi mogu imati jaki utjecaj u definiranju javnih politika.

Posebna skupina su europske institucije. Budući da je EU politička tvorovina svoje vrste, njih izdvajamo jer nisu klasični državni akter, ali se i razlikuju od drugih međunarodnih organizacija. To su osnovne europske institucije: Europski parlament, Vijeće EU-a, Europska komisija, Europsko vijeće, Europski sud. Tome treba dodati brojne agencije i odbore, kao i opće uprave, koji su često presudni za oblikovanje politika.

Nedržavni akteri mogu biti akteri civilnog društva, poduzetnici i njihove asocijacije. U tu skupinu spadaju i stručnjaci, eksperti čije znanje je vrlo važno za oblikovanje alternativa, ali ponekad i za dolazak na dnevni red. Nedržavni akteri su vrlo heterogena skupina u koju ulaze i oni koji imaju neke javne ovlasti i trajnu čvrstu suradnju s državom, sudjeluju oni koji povremeno surađuju te oni koji na svaki način nastoje sačuvati svoju autonomiju i kritičku distancu prema državi. Posebno valja istaknuti sve važniju ulogu građana, ne samo kao krajnjih korisnika usluga i onih koji trebaju uživati blagodjeti rješavanja problema. Oni su također inicijatori, sudionici u oblikovanju politika i sudionici u debatama o različitim opcijama. Na kraju, oni su ključni evaluatori: oni najbolje prepoznaju je li problem riješen ili nije.

Jačom prisutnošću javnog upravljanja ova strukturna podjela na državne i nedržavne aktere gubi na važnosti. Pojavljuje se niz formi u kojima državni i nedržavni akteri surađuju (npr. javno-privatno partnerstvo, tripartitni pregovori poslodavaca, sindikata i države). U javnim politikama posebno su važne mreže javnih politika u kojima sudjeluju i državni i nedržavni akteri, a čijim članovima nije presudan njihov status nego zajednički interes i

uvjerenja da se riješi određeni problem. Akteri mogu stvarati zagovaračke koalicije u kojima npr. neko ekološko rješenje zagovaraju i stručnjaci i nevladine organizacije i neki državni organ.¹⁹

Ključne su dvije skupine aktera, koji nisu nužno samo državni ili nedržavni, a imaju važnu ulogu u stvaranju i provođenju politika. Jedno su politički poduzetnici, koji mogu prepoznati prilike te svojom strašću i sposobnošću pokreću stvari. Na drugoj strani su veto akteri, koji imaju mogućnosti i dovoljno moći da zakoče proces u bilo kojoj fazi (od stavljanja na dnevni red, odlučivanja do implementacije).

Uspjeh i neuspjeh politika

Konačni rezultat je ključni dio čitavog procesa rada na javnim politikama. Nije dovoljno da politika obavi sve predviđene programske zadatke te postigne očekivane ishode. Ključni su konačni rezultati, kojima se nešto u okruženju promijenilo, popravilo ili ispravilo. Ako je problem riješen i građani zadovoljni – sve je redu. Međutim, koji su mogući uzroci neuspjeha i izostanka rješenja za postavljeni problem? Prvi je mogući razlog u samom programu. U slučaju da je loše planirano rješavanje problema, da ciljevi i sredstva nisu usklađeni, moguće je da rezultati nisu sukladni očekivanjima i potrebama (Howlett, 2012).²⁰ Drugi je mogući razlog u lošem vođenju procesa javne politike. Moguće da se pogriješilo u bilo kojoj fazi, (primjerice, pogrešan termin odlučivanja ili neuspješno odlučivanje, nedovoljni resursi u implementaciji, problemi s razumijevanjem ciljeva, neorganiziranost provedbe), pa je teško dovršiti ciklus javne politike. Na kraju, razlog može biti i u odnosu političkih snaga. Tako se opet pokazuje uska veza dva značenja pojma politike koji se analitički razlikuju, ali se stalno prepliću. Politički razlozi mogu značiti gubitak izbora i promjenu stranke na vlasti ili nepovoljno mišljenje i nepovjerenje u vladinu kompetentnost. Sve to može dovesti do delegitimiranja nositelja javne politike za njezinu provedbu.

19 Sabatier, P. (ur.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview. Press, Second Edition, 2007.

20 Howlett, M., *The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making*, *International Political Science Review*, 33:539–55, 2012.

U javnim politikama, dakle, treba zadržati obje dimenzije koje bi trebale obilježavati ove aktivnosti. Prije svega, to je uspješno rješavanje problema koji su važni za građane određene političke zajednice. Drugo je javna dimenzija kojom se omogućuje utjecaj građana na izbor i definiranje problema, način njihovog rješavanja, utjecaj na javne aktere te proces njihovog vrednovanja u demokratskom političkom poretku.

Literatura:

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

Colebatch, H. K., *Policy* (2nd ed), Buckingham UK: Open University Press, 2002.

Dolowitz, D., Marsh, D., *The Future of Policy Transfer Research*, *Policy Studies Review*, 12 (3): 339-345, 2012.

Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, Conn: Yale University Press, 1974.

Hill, M., *The Public Policy Process* (4th edition), Publisher: Longman, 2014.

Howlett, M., *The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making*, *International Political Science Review*, 33:539-55, 2012.

Howlett, M., Ramesh, M., Perl, A., *Studying Public Policy*, Toronto: Oxford University Press, 2009.

Kingdon, J. W., *Agendas, Alternatives and Public Policies* (second edition), Harlow: Pearson, 2014.

Lauman, E., Knoke, D., *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1987.

Lenschow, A., Liefferink, D., Veenman, S., *When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence*, *Journal of European public policy*, 12 (5): 797-816, 2005.

Lindblom, C. E., *Still Muddling, Not Yet Through*, *Public Administration Review*, 39(6): 517-526, 1979.

Lowi, T.J., *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, *Public Administration Review*, 32(4): 298-310, 1972.

May, P. J., Sapotichne, J., Workman, S., *Policy Coherence and Policy Domains*, *Policy Studies Journal*, 34(3): 381-403, 2006.

Peters, Guy B., Pierre, J. (ur.), *Handbook of Public Policy*, London: Sage, 2006.

Parsons, D.W., *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar, 1995.

Sabatier, P. (ur.), *Theories of the Policy Process.*, Boulder, CO: Westview Press, second edition, 2007.

Politička korupcija i antikoruptivne javne politike

Zoran Stojilković²¹

Beograd, Srbija

zoran.stojilkovic@fpm.bg.ac.rs

Apstrakt

Autor u radu polazi od teze da se razorna kombinacija slabe države i raširene političke korupcije bazira na razućenoj državnoj intervenciji, uz istovremenu partokratsku vladavinu, kao i na partijskom kartelu u izvršnoj vlasti podređenom parlamentu, pravosuđu i policiji. Koruptivna razmena odvija se uz odsustvo ćvrstog institucionalnog okvira i preciznih pravila politićke i izborne igre, uključujući kontrolu javnih finansija i efekativno antimono-polsko zakonodavstvo i praksu. Izlaz iz postojećeg stanja vidi se u realizovanju efekativne antikoruptivne strategije, koja objedinjuje preventivne i represivne mere i aktivnosti i vodi ka uspostavljanju principa dobre vladavine.

Ključne reći: *korupcija, politika, partokratija*

Abstract

The author starts from the hypothesis that the destructive combination of weak government and rampant political corruption is based on scattered state intervention, while also rule the parties cartelin the executive branch subordinate to parliament, the judiciary and the police. Corrupt exchange takes place with the absence of strong institutional framework and the precise rules of the political and elektoral games, control of public finances and effective political and anti-monopoly legislation and practice included.

Exit from the current situation can be seen in the realization of effective anti-corruption strategy that integrates preventive and

21 Dr Zoran Stojilković profesor je na Fakultetu politićkih nauka Univerziteta u Beogradu na predmetima Politića sociologija i Politića sociologija savremenog društva.

repressive measures and activities and lead to the establishment of principles of good governance.

Key words: corruption, politics, partocracy

Korupcija je danas sveprisutni i nesporno planetarni problem i ključna boljka svih režima, uključujući i one koji, s manje ili više prava, nose prefiks demokratski. Razmere prisutne korupcije, posebno one systemske, “visokonaponske” ili političke, istovremeno ukazuju na “slabo zdravlje” demokratije. Moglo bi se čak zaključiti da su politička korupcija i slaba država u direktno proporcionalnoj vezi, odnosno – što je više korupcije to je država slabija.

Upravo je iz svih ovih razloga govor o antikoruptivnoj javnoj politici, bolje reći politikama, kao jasno tematski određenim i koherentnim politikama poput obrazovnih, ekonomskih ili socijalnih, nemoguća misija ili unapred izgubljena bitka. Antikoruptivne politike nisu sektorski omeđene politike baš zato što je korupcija raširena od politike do zdravstva ili sporta. Antikoruptivne politike treba razumeti pre svega kao dopunski korektivan pristup – analizu rizika od korupcije u svim pomenutim sektorskim politikama.

U ovom radu ograničiću se tek na izlaganje elemenata za razvijanje strategije za borbu protiv političke korupcije kao moguće osnove za analizu konkretnih antikoruptivnih politika, koje se bave analizom političkih aktera i rada političkih i pravosudnih institucija. I u ovako suženom okviru radi se o sve tri, zapravo, imajući u vidu i rad nezavisnih, antikoruptivnih institucija iz “četvrte grane” vlasti, o sve četiri grane vlasti. Pritom, fokus svake politikološke analize je na partijama, kao ključnim akterima procesa odlučivanja.

U odabranom okviru, prethodno ću nastojati da što konciznije definišem korupciju i osnove razlikovanja, systemske, političke korupcije od njenih svakodnevnih, “uličnih” vidova.

Pojam korupcije i političke korupcije

Strukturalno posmatrano, tri konstitutivna elementa za određenje korupcije čine: (1) javna ovlašćenja; (2) njihova zloupotreba i (3) ostvarena korist. Iz gotovo nepreglednog broja odrednica korupcije koje, pored krivično pravnog pristupa, polaze i od pristupa u čijem su jezgri javno mnjenje i javni interes ili ekonomske posledice korupcije, izdvojiću samo dva određenja korupcije.

Robert Klitgard (Robert Klitgaard) tvrdi da korupcija postoji kada neki pojedinac nezakonito stavi lični interes iznad interesa ljudi i ideala kojima se zakleo da će služiti. Akcenat je ovde, bez sumnje, ne samo na kršenju zakona već na izneveravanju javnog interesa i etosa javne službe. Klitgardu pripada i određenje kroz formulu: korupcija = monopol + diskrecija - odgovornost, uz važnu metodsku napomenu da je u osnovi svake efektivne antikorupcijske strategije obrnuti sled, odnosno redukovanje monopola i diskrecionih ovlašćenja uz istovremeno uvećanje svih oblika odgovornosti.²²

U svojim publikacijama, Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP, 2004: XX) uzima u obzir, proširujući tako listu faktora, i integritet i transparentnost, koji su kontrateža monopolu i tajnosti. Dopunjena Klitgardova formula sada glasi: korupcija = monopol vlasti + diskreciona ovlašćenja - (odgovornost + integritet + transparentnost).

Najzad, potpunom smatram definiciju Vita Tancija (Vito Tanzi). Tanci utvrđuje da korupcija postoji kada dođe do svesnog, namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju i to u cilju prisvajanja neke pogodnosti. Tanci uvodi dva jasna reda selektivnih ograničenja na početku i na kraju potencijalne koruptivne interakcije. Prvo, nema korupcije ako se ne radi o svesnom, planiranom narušavanju principa nepristrasnosti. Neinformisanost ili reagovanje na osnovu osećaja simpatije ili antipatije jesu pokazatelji nedovoljne stručnosti i profesionalnosti, ali ne nužno i korumpiranosti. Drugo, ako nema makar i odloženog plaćanja usluge, ili bar predloga za razmenu usluga, nema, uz svu prateću pristrasnost i

22 Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California, 1988.

bahatost administracije, nužno i korupcije.²³

Složene društvene pojave poput korupcije, gotovo zakonomerno, imaju i složenu mrežu kriterija i elemenata za njihovo klasifikovanje.

Za precizno određenje i “mapiranje” korupcije od ključnog značaja je i **određenje njenih aktera i sadržinskog okvira, odnosno vrste i tipologije korupcije**. Često se, recimo, kada je o akterima reč, zanemaruje činjenica da koruptivni odnos, pored korumpiranog i koruptora, uključuje i posrednike kao treću vrstu aktera. Na drugoj strani, korupcija je i akt samo jednog aktera koji, u poziciji da diskreciono odlučuje, dodeljuje sebi samom benefite i pogodnosti. U tom okviru korupcija, pored davanja i primanja mita, obuhvata i otuđivanje javne imovine i proneveru fondova, prevare i iznude, nezakonito bogaćenje, kao i trgovinu uticajem, lobiranje i pokroviteljstvo, odnosno **nepotizam** (favorizovanje rođaka) i **kronizam** (favorizovanje prijatelja i partnera).

Pod sistemskom, **političkom korupcijom** podrazumevamo praksu zloupotrebe javnih ovlašćenja – poverene vlasti, u privatne ili uže grupne svrhe, koju akteri politike vrše u cilju uvećanja moći i bogatstva. Time je politički život fokusiran na traganje za rentom (*rent seeking*), a ne na razvojene i regulatorne aktivnosti, čime se ujedno urušava demokratska ideja o javnom interesu i službi političara i službenika i njihovoj odgovornosti biračima.

Politička korupcija ima svoje brojne pojavne oblike: od svesnog pripremanja i izglasavanja defektnih i punih „pravnih praznina“ zakona i podzakonskih akata, preko projektovanja teško primenjivih zakonskih rešenja s brojnim „iznenađenjima“ u prelaznim rešenjima, do izbegavanja poreza, osiguranja sredstava iz „crnih fondova“ i netransparentnog vođenja prihoda i rashoda političkih stranaka.

Omiljeni metod ostvarivanja selektivnih koristi i razmene koruptivnih usluga u politici je raširena „dekretomanija“, odnosno vladavina uredbama i podzakonskim aktima izvršne vlasti.

23 Tanzi, Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, International Monetary Fund Working Papers WP/98/63, 1998.

Primera radi, suština koruptivne veze pripadnika političke elite i potencijalnih kupaca državnog kapitala je u tome što kupci ostvaruju uštedu, plaćajući kapital po nižoj ceni, dok politička elita, koja kontroliše proces privatizacije, stiže saveznike i pomagače u održavanju na vlasti. Poseban slučaj je kada i sami pripadnici političke nomenklature (in)direktno učestvuju u privatizaciji.

Srodni mehanizam predstavlja izbegavanje plaćanja poreskih obaveza, kojim se vlasnicima omogućava velika ušteda kapitala i stvaranje imovine velike vrednosti. Ujedno, time se stvara okvir za uspešno formiranje i održavanje „tripartitnih korupcionarskih koalicija“ sastavljenih od pripadnika političkih elita, poreskih organa i velikih vlasnika imovine i kapitala.

Ne manje razorne, a po samu mogućnost redukovanja korupcije možda i opasnije, jesu pojave organizovane korupcije i iznude u pravosuđu i policiji, iako su to institucije koje bi inače trebalo da igraju ključnu ulogu u odvratanju od korupcije i sankcionisanju koruptivnih dela. Ključnu ulogu u borbi protiv korupcije posebno igra efikasno i nezavisno pravosuđe, jer ono, zapravo, uspostavljanjem vladavine prava postavlja branu (ustavu) korupciji.

Na drugoj strani, „korumpirano ili politički zavisno pravosuđe olakšava korupciju na vrhu, podriva reforme i obesmišljava zakonske norme. Kada je pravosuđe deo korumpiranog sistema, bogati i korumpirani deluju bez straha od sankcija, sigurni da će podmićivanje, tamo gde treba, ukloniti sve zakonske prepreke, a obični ljudi nemaju pristup nepristrasnom sistemu rešavanja sporova“.²⁴

Suzan Rouz-Ejkerman (Susan Rose-Ackerman) mapira i tri centralne dimenzije koje određuju prostor i šanse za političku korupciju: (1) postojanje privilegija koje političari mogu da raspodeljuju uskim grupama; (2) mogućnost bogatih da pogodnosti ostvare zakonskim putem i (3) dugoročnost ovih formiranih privredno-političkih saveza. Navedene tri dimenzije uvećava spremnost političara da prime nelegalna sredstva za svoje kampanje,

²⁴ Rouz- Ejkerman, Suzan, *Korupcija i vlast*, Službeni glasnik, Beograd, str. 162-163, 2007.

odnosno raspoloženje tajkuna da korumpiraju političare.²⁵

Korupcija na najvišim nivoima politike dovodi do zarobljavanja institucija – “zarobljene države”, koja se, prema oceni Rasme Karklins (Rasma Karklins), ogleda u preuzimanju čitave države od strane kartela koji čine političke elite i privredni oligarsi. Zarobljavaju se i čine politički svrsishodnim, ali ne i društveno delotvornim, legislativne, egzekutivne, sudske instance, kao i regulatorne agencije i organi gonjenja koji, zavisno od političkog interesa, zloupotrebljavaju načelo oportuniteta krivičnog gonjenja.²⁶

U jezgru koruptivnih koalicija zapravo su partijske oligarhije. Još krajem XIX veka, Mojze Jakovljevič Ostrogorski (Moisei Yakovlevich Ostrogorski), istražujući način finansiranja i funkcionisanja savremenih političkih partija, utvrdio je da u njima preovladava masovna korupcija. Uzrok je našao u pogubnoj povezanosti politike i novca. Na tržištu, smatrao je Ostrogorski, mogu se kupiti političari, ali i zakoni. Njegov zaključak je da koruptivnost političkih stranaka slabi predstavničku demokratiju i dovodi je do bankrotstva.

Za sektor najizloženiji korupciji držim zakonodavna tela, koja donose propise po narudžbi lidera političkih partija (i)ili njihovih finansijera. Njima treba pribrojati i izloženost korupciji i političkom diktatu tužilaštva i sudskih instanci, koje svesno krše principe na kojima počiva pravni poredak.

Mogli bismo zaključiti da se zloupotreba zakonodavnih ovlašćenja koja svedoči o visoko frekventnoj političkoj korupciji oblikuje kao svojevrсни heksagon, koji čine: (1) kreiranje i “prodaja” interesno obojenih zakona; (2) usvajanje nepreciznih i nepotpunih zakona; (3) propuštanje zakonskog regulisanja socijalno relevantnih pitanja; (4) blokiranje antikorupcijskih propisa; (5) nevršenje nadzora nad izvršnom vlašću, kao i (6) nedelotvorne parlamentarne istrage. Istovremeno, time se narušavaju pretpostavke i principi dobre uprave.

25 Ibid., str. 143-144.

26 Karaklins, Rasma, *Typology of Post-Communist Corruption, Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4, July/August, 2002, p. 32

Očito da korupcionaški ispadi političkih elita determinišu ekonomske gubitke i loš imidž, oni predstavljaju prepreku izgradnji pravne države i oslikavaju opšti pad etike i pobedu partikularnog nad opštim interesom.²⁷

Strategija borbe protiv korupcije

Iako svesne da put ka evropskim integracijama podrazumeva i odlučnu borbu s korupcijom, vlasti u regionu su sa zakašnjenjem, početkom trećeg milenija, donele nacionalne strategije za borbu protiv korupcije i akcione planove za njeno sprovođenje. Paralelno, u parlamentima su donošeni i zakoni sa znatnim antikoruptivnim potencijalom, poput Zakona o javnim nabavkama, o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sprečavanju sukoba interesa, finansiranju stranaka, kao i zakoni o zaštitniku građana, antikoruptivnim telima i državnoj revizorskoj instituciji. Prethodni period obeležili su i brojni nesporazumi i teškoće u radu i opstrukcija ranije formiranih tela za borbu protiv korupcije.

Kada je u pitanju suzbijanje korupcije, jedina efektivna strategija je ona koja kombinuje represivni i preventivni pristup i mere. Strategija koja se oslanja prvenstveno na represivni pristup – na otkrivanje i procesuiranje korumpiranih pojedinaca – pokazala se nedovoljnom i neadekvatnom. Takva strategija temelji se na teoriji „pokvarenih jabuka“, koja polazi od toga da je dovoljno rešiti problem korupcije jednostavnim otkrivanjem, procesuiranjem i eliminisanjem korumpiranih pojedinaca i grupa.

Mere prevencije koje, pored klasičnih državnih organa i nezavisnih kontrolnih organa – „četvrte grane vlasti“, uključuju i javnost, medije, organizacije civilnog društva i građane, su: (1) povećanje transparentnosti i kontrola; (2) podsticanje konkurencije i ukidanje monopola; (3) pojednostavljenje i veća preglednost različitih administrativnih postupaka; (4) kontrola finansijskih transakcija; (5) informisanje javnosti; (6) kreiranje primerene i proverljive ekonomske i socijalne politike; (7) podsticanje transparentnosti

27 Perić, Tijana, *Ogled o političkoj korupciji*, „Srpska politička misao“ br. 3/2012, Institut za političke studije, str. 345-346, 2012.

i kompetitivnosti u političkim procesima i (8) uvođenje slobode štampe i nezavisnih medija.

Mehanizmi i alatke za prevenciju korupcije

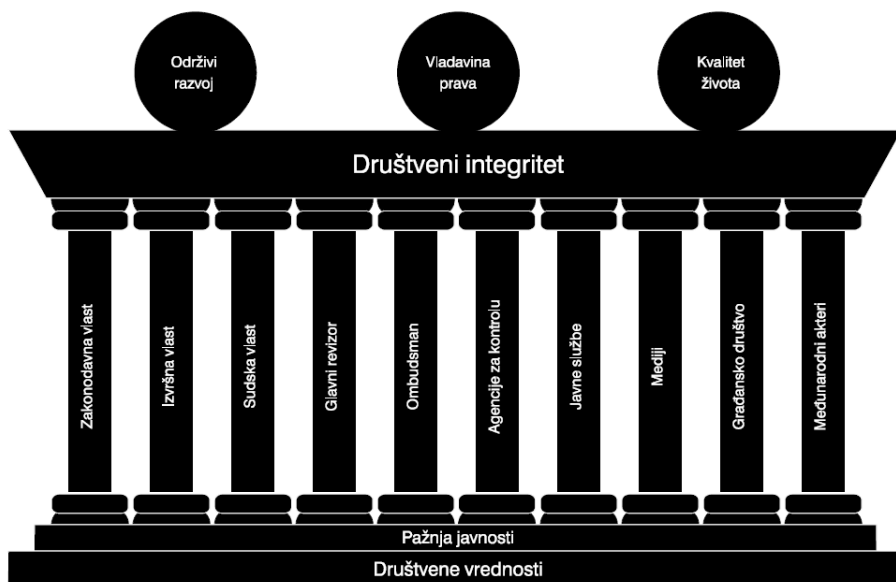
Osnovnu svrhu i suštinu antikoruptivne strategije čini otklanjanje sukoba interesa i promovisanje i uspostava sistema društvenog integriteta i pratećih mehanizama odgovornosti, čiji je cilj da korupciju učini visoko rizičnim poduhvatom s neizvesnom i malom zaradom.

Sukob interesa je svaka situacija u kojoj nosilac funkcije ima privatni interes koji utiče ili može uticati na njegovo postupanje u vršenju javne funkcije, odnosno službene dužnosti, na način koji može dovesti u pitanje ostvarivanje javnog interesa. Po pravilu, zakonima kojima se uređuje konflikt interesa, polazno se odrede kriteriji i uslovi po kojima određena lica uopšte ulaze u krug javnih funkcionera. Najčešće je sam način dolaska na javnu funkciju, odnosno prolazak kroz proceduru izbora, postavljenja ili imenovanja, jasna demarkacija ko se ima smatrati funkcionerom. Krug javnih funkcija i funkcionera, pored klasičnih političkih funkcija unutar pojedinih grana i nivoa vlasti, uključuje i funkcije u organima javnih preduzeća, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač država, regija ili lokalna samouprava. Pri tome, da li će se neko smatrati javnim funkcionerom, zavisi od procene da li obavljanje određene funkcije uključuje ili ne uključuje ovlašćenja rukovođenja, odlučivanja i donošenja opštih ili pojedinačnih akata. Ovakom definisan krug javnih funkcionera u obavezi je da podnosi redovne izveštaje o imovini, kao i o svakoj vanrednoj značajnoj promeni u njenoj visini i strukturi, ali i da evidentira sve izvore prihoda i funkcije koje vrši.

Kada je o samom konfliktu interesa reč, koji pored sukoba privatnog i javnog uključuje i problem nesaglasnosti i interesnog konflikta između više javnih funkcija, najpre se redukuje broj funkcija koje jedno lice može obavljati tako što se utvrđuje njihova (ne)spojivost, poput primene stava da se ne može istovremeno biti na funkcijama u različitim granama vlasti – zakonodavnoj i izvršnoj, na primer. Naredni korak je „zamrzavanje“ radnog statusa ili prenošenje upravljačkih i vlasničkih prava, koja se mogu naći u

koliziji s obavljanjem javne funkcije, na druge osobe. Obaveza funkcionera je i da traži saglasnost od odgovarajućeg antikoruptivnog tela za obavljanje svake naredne funkcije koju namerava da vrši, kao i da, u zakonski utvrđenom roku, napusti neku od funkcija koju je vršio pre stupanja na snagu odgovarajućih zakonskih rešenja kojima se njihovo dalje vršenje smatra inkompatibilnim²⁸.

U analizi Transparentnosti sistem društvenog integriteta vidi se kao grčki hram čiji krov – integritet podupire niz od osam stubova, koji čine konstitutivne delove jedinstvenog sistema. (Transparentnost Srbija; Evropski pokret u Srbiji 2001: XX)



Samo umrežavanjem aktera i sinergijom svih njihovih napora i aktivnosti moguće je zauzdati i redukovati gotovo endemski ukorenjenu korupciju.

28 U okvire regulisanja konflikta interesa spada i utvrđivanje prirode i visine vrednosti poklona i protokolarnih poklona koje mogu primiti funkcioner i s njime povezano lice, pri čemu se pod poklonom, osim novca i stvari, podrazumevaju i prava i usluge izvršene bez odgovarajuće naknade, ali i bilo koja druga ostvarena korist, poput besplatnih putovanja.

Ogromnu ulogu i značaj u suzbijanju korupcije imaju međunarodna tela, konvencije, preporuke i drugi oblici međunarodne regulative. Suzan Rouz–Ejkerman s grupom saradnika, na osnovu komparativnih studija, dolazi do pet elemenata pozitivne uloge koju međunarodna zajednica može odigrati u suzbijanju korupcije.²⁹

(1) Pre svega, radi se o značajnoj ulozi koju igraju međunarodna tela, institucije i mreže i standardi, preporuke i regulativa koju oni donose. Konvencije OUN o borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala ili Krivično pravna i Građansko-pravna konvencija o korupciji Saveta Evrope, odnosno njegova Konvencija o traženju, zapleni i konfiskovanju prihoda stečenih kriminalom – neki su od primera konvencija koje ratifikuju i preuzimaju nacionalne institucije i zakonodavstvo.

Značajnu ulogu igraju i međunarodne i regionalne mreže. Ključnu ulogu u regionu nesporno igra mreža Grupa država za borbu protiv korupcije – GRECO. GRECO se unutar monitoringa i evaluacije nacionalnih strategija i akcionih planova za borbu protiv korupcije bavi i transparentnošću delovanja sudstva i tužilaštva, revizijom budžeta i poslovanja javnih preduzeća i sistemom javnih nabavki kao neuralgičnom tačkom korupcije. Optimalno normativno uređenje, kontrola i nadzor nad finansiranjem stranaka i izbornih kampanja, rečju kontrola kretanja novca u politici, takođe je jedno od ključnih područja GRECO aktivnosti.

(2) Drugi strateški pravac delovanja međunarodnih organizacija svakako je pomoć u reformi i podizanju kapaciteta postojećih institucija, odnosno uspostavljanju i „postavljanju na noge“ organa „četvrte grane vlasti“ – zaštitnika građana, revizorske institucije, antimonopolskih tela ili onih koji se bave konfliktom interesa i korupcijom.

U budućnosti, međunarodna zajednica bi mogla više učiniti i (3) na anti-koruptivnoj zaštiti sredstava međunarodnih investitora, kao i (4) na kontroli ponašanja, odnosno na smanjenju spremnosti predstavnika multinacionalnih korporacija i organizacija da daju i primaju mito.

29 Rouz–Ejkerman, Suzan (prir.), *Ekonomija korupcije: međunarodni priručnik*, Službeni glasnik, Beograd, str. 25-28, 2008.

(5) Najzad, aktualna finansijska i ekonomska kriza potencira značaj primene i pete grupe aktivnosti međunarodnih aktera – sprečavanje prometa tajnih fondova i kontolu „poreskih rajeva“.

Institucije za borbu protiv korupcije – regionalna iskustva

Za uspešnu strategiju borbe protiv korupcije od izuzetnog značaja je i kreiranje seta delatnih i dovoljnim sredstvima i ovlašćenjima snabdevenih institucija. Institucionalni aranžmani za borbu protiv korupcije mogu biti krajnje različiti. Borbu protiv korupcije može prevashodno voditi neka za to specijalizovana institucija, a mogu da je vode i postojeće institucije, poput policije, tužilaštva ili specijalizovanih odeljenja pri ministarstvima i državnim agencijama. U tom slučaju, one se moraju organizaciono transformisati i reformisati, primera radi, kroz formiranje specijalizovanih odeljenja i sektora, da bi mogle da obavljaju i taj posao.

Sama specijalizovana tela za borbu protiv korupcije mogu se međusobno razlikovati na osnovu kruga svojih funkcija i ovlašćenja, kao i po osnovu organa kome polažu račune.

Na osnovu kriterijuma funkcija institucija za borbu protiv korupcije Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD) ponudila je tročlanu podelu na: (1) agencije čija je uloga višestruka, (2) institucije zadužene za sprovođenje zakona i (3) institucije zadužene za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi s korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Na osnovu kriterijuma polaganja računa moguće je formulisati načelnu podelu na specijalizovana tela za borbu protiv korupcije odgovorna izvršnoj vlasti države i ona koja su odgovorna parlamentu.

Na osnovu ova dva osnovna kriterija, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji mogla bi se odrediti kao pretežno preventivno antikoruptivno telo odgovorno parlamentu. Hrvatska je jedina država na zapadnom Balkanu čije osnovno antikorupciono telo, Ured za suzbijanje korupcije

i organiziranog kriminala (USKOK), spada u grupu institucija zaduženih za sprovođenje zakona. U svim ostalim državama reč je o institucijama prevashodno zaduženim za prevenciju korupcije, razvoj politike u vezi s korupcijom i koordinaciju borbe protiv korupcije. Drugim rečima, USKOK ima mnogo direktnije nadležnosti nego antikorupciona tela u drugim državama regiona. Zato ne čudi što je on deo Državnog tužilaštva. Iako ima istražne funkcije u svojoj nadležnosti, USKOK nema zaposlene istražitelje i policajce, već umesto toga tužioci USKOK-a rukovode istragom regularnih policijskih snaga. Tela za borbu protiv korupcije često u svojoj nadležnosti imaju i borbu protiv organizovanog kriminala ili borbu protiv sukoba interesa. U slučaju USKOK-a, to je borba protiv organizovanog kriminala, dok je borba protiv sukoba interesa prepuštena Povereništvu za odlučivanje o sukobu interesa.

S druge strane, Državna komisija za sprečavanje korupcije u Makedoniji, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji i Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije u Bosni i Hercegovini u svojoj nadležnosti imaju, pre svega, preventivne aktivnosti. Državna komisija za sprečavanje korupcije u Makedoniji dodatno u svojoj nadležnosti ima i sprovođenje Zakona o lobiranju. Uprava za antikorupcijsku inicijativu u Crnoj Gori jedino je antikorupcijsko telo u državama zapadnog Balkana koje u svojoj nadležnosti ima samo borbu protiv korupcije.

Poželjan epilog: Dobra uprava i konsolidovana demokratija kao okvir redukovanja korupcije

Dobro upravljanje (javnog i privatnog sektora) shvaćeno kao proces, sa snažnim institucijama, čini osnovnu branu (ustavu) sistemskoj, političkoj korupciji, ali takođe i osnovni preduslov za ekonomski razvoj, političku stabilnost i sigurnost svakog društva. Prema definiciji koju koristi UNDP: "Dobro upravljanje je participativno, transparentno i odgovorno. Ono je takođe delotvorno i nepristrasno i promoviše vladavinu prava. Dobro upravljanje obezbeđuje da su politički, društveni i ekonomski prioriteti zasnovani na širokom konsenzusu u društvu i da se glas najsiriomašnjih

i najugroženijih čuje u procesu donošenja odluka u raspodeli razvojnih resursa.”³⁰

Dobra uprava kao brana korupciji

U analizama i izveštajima antikoruptivnih tela konstatovano je postojanje sedam prepoznatljivih, ključnih rizika od korupcije. To su: (1) postojanje nepotrebnih procedura za odlučivanje; (2) prividno suprotno, nepostojanje jasno utvrđenih kriterijuma i propisanih procedura za donošenje odluka koje bi ograničile diskreciona ovlašćenja organa javne vlasti; (3) nedovoljna transparentnost rada organa javne vlasti; (4) nepostojanje ili neprimenjivanje delotvornih mehanizama kontrole nad radom organa javne vlasti; (5) nepostojanje ili neprimenjivanje delotvornih mehanizama odgovornosti organa javne vlasti za svoj rad; (6) nedovoljno funkcionalni sistem sankcionisanja koruptivnog ponašanja i (7) nedovoljno razvijene mehanizme prevencije korupcije.

Na drugoj strani, njihovo otklanjanje, odnosno ostvarivanje principa dobre uprave – transparentnosti, odgovornosti, participacije i, posebno, principa nepristrasnosti omogućuje uspostavljanje dobre uprave, koja onda služi kao brana daljem širenju korupcije. Mogla bi se čak postaviti hipoteza o obrnuto proporcionalnom odnosu između korupcije i dobre uprave – o njima kao obrnutom liku u ogledalu, odnosno o korupciji i dobroj upravi kao dvema stranama iste medalje.

Više je nego očigledno da se korupcija javlja tamo gde postoji kombinacija mogućnosti i sklonosti. Antikoruptivne strategije treba da budu usmerene na oba činioca. Mogućnosti mogu biti minimalizovane putem sistemskih reformi, a sklonost smanjena povećanjem transakcionih troškova, odnosno preokretanjem scenarija „visoka dobit – nizak rizik“ u „niska dobit – veliki rizik“, delotvornim kombinovanjem preventivnih i prisilnih, odvraćajućih

30 *Good governance and sustainable human development*, United Nations Development Programme, 1997. (internet) dostupno na: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (pristupljeno 2. 3. 2013).

mehanizama odgovornosti. Imajući, pre svega, u vidu postkomunističke zemlje, Rasma Karklins efektivnu antikoruptivnu strategiju vidi kao koherentno jedinstvo četiri faze i grupe aktivnosti gde svaka naredna logično proizilazi iz prethodne: (1) prepoznavanje i utvrđivanje činjenica o korupciji; (2) izgradnja optimalnog pravnog i institucionalnog okvira i mehanizama; (3) funkcionalna mreža delujućih antikoruptivnih tela i institucija i (4) monitoring i fino podešavanje i doterivanje mehanizama i procedure borbe protiv korupcije (Karklins, 2007).

Ako bi se ponovo vratili na polaznu Klitkardovu formulu za određenje korupcije, onda bi obrnuti sled: redukovati diskreciona ovlašćenja, razbiti monopole, a istovremeno uvećati moralnu, političku i krivičnu odgovornost, predstavljalo bi neku vrstu „dobitne kombinacije“ za uspešnu borbu protiv korupcije.

U tom okviru, uspešna borba na suzbijanju korupcije moguća je jedino ako postoji raširena svest o njenim razornim efektima, jasna i delatna politička volja, odgovarajući normativno-institucionalni okvir i jedinstvena i koherentna antikoruptivna strategija, uključujući monitoring i evaluaciju od strane nezavisnih tela.³¹

Šanse za redukovanje korupcije i iskazivanje političke volje rastu, naravno, s pojačavanjem «prijateljskog stiska» EU, koja je za sve zemlje u našem regionu poželjna politička destinacija.

No, politika uslovljavanja EU na ovom prostoru biće efikasna ukoliko je ponuda za članstvo izvesna i ako troškovi usaglašavanja sa zahtevima EU nisu previsoki za vladajuću političku elitu. U tom slučaju, postjugoslovenske političke elite imaju interes da iskoriste mogućnosti koje proizilaze iz

31 Problem s političkom voljom za redukovanje korupcije jeste u tome što je ona često importovana spoljnim uslovljavanjem ili je, zbog poželjnosti podizanja sopstvenog političkog rejtinga, politički instrumentalizovana. Dalje, ona je vidljiva samo ako se dovede u vezu s nekom vrstom akcije, a i tada se njeno ocenjivanje vrši na osnovu subjektivnog utiska. Zato se njeno postojanje najbolje pokazuje sistemskim (i automatskim) delovanjem institucija na slučajeve korupcije, kao i postojanjem delotvorne saradnje među organima, organizacijama i telima u čijoj je nadležnosti borba protiv korupcije.

članstva u EU, kao i da preduprede visoke troškove nepridruživanja. One će nastojati da spreče koruptivne aktivnosti u zamenu za maksimiziranje benefita, čime se povratno dalje smanjuje broj onih koji su spremni na koruptivno delanje u političkoj sferi.

Literatura:

Anderson, James E. , *Public policymaking*, 2.nd ed. Princeton, NJ: Houghton Mifflirt, 1994.

Anderson, James, Gray, H., Cheryl, W., *Anticorruption in transition*, World Bank Publications, Herndon, 2006.

Anti-Corruption Practice Note, United Nations Development Programme, 2004, (internet), dostupno na: http://www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf (pristupljeno 25. 2. 2013)

Begović, Boris, *Ekonomska analiza korupcije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd, 2007, (internet), dostupno na: <http://www.clds.rs/newsite/Boris-Begovic-Ekonomska-analiza-korupcije.pdf> (pristupljeno 25. 2. 2013).

Bull, Martin James Newel, *Corruption in Contemporary Politics*, Palgrave Macmillan, Gordonsville, 2003.

Political Corruption, Concepts and Contexts, third edition, edited by Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, Victor T. LeVine, New Brunswick, New Jersey, 2007.

Good governance and sustainable human development, United Nations Development Programme, 1997, (internet) dostupno na: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm> (pristupljeno 2. 3. 2013).

Heywood, Paul, *Political Corruption: Problems and Perspectives*, Political Studies, XLV, 1997.

Jelinčić, Jadranka (pri.), *Korupcija i ljudska prava: uspostavljanje veze*, Fond za otvoreno društvo, Beograd, 2010, (internet), dostupno na: http://www.fosserbia.org/download/Korupcija_i_ljudska_prava_uspostavljanje_veze.pdf, (pristupljeno 25. 2. 2013).

Karklins, Rasma, *Sistem me je naterao: Korupcija u postkomunističkim društvima*, OSCE, Beograd, 2007.

Karaklins, Rasma, *Typology of Post-Communist Corruption, Problems of Post-Communism*, vol. 49, no. 4. July/August, 2002.

Klitgaard, Robert, *Controlling Corruption*, Berkley CA: University of California, 1988.

Kostadinova, Tatiana, *Political Corruption in Eastern Europe Politics After Communism*, Lynne Rienner Publishers, Boulder London, 2012.

Krastev, Ivan, *Three Essays on the Politics of Anti-Corruption*, CEU Press, 2004.

Mo, Pak Hung, *Corruption and Economic Growth*. u *Journal of Comparative Economics*, 29, 2001, (internet), dostupno na: <http://projects.iq.harvard.edu/files/gov2126/files/sdarticle-3.pdf> (pristupljeno 5. 3. 2013)

Perić, Tijana, *Ogled o političkoj korupciji*, „Srpska politička misao“, br. 3, Institut za političke studije, 2012.

Pope, Jeremy, *Antikorupcijski priručnik: Suprotstavljanje korupciji kroz sistem društvenog integriteta*, Transparentnost Srbija, Beograd, (internet), dostupno na:

http://www.transparentnost.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=7&lang=sr#knjiga_izvora (pristupljeno 25. 2. 2013).

Rouz–Ejkerman, Suzan, *Korupcija i vlast*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Rouz–Ejkerman, Suzan (prir.), *Ekonomija korupcije: međunarodni priručnik*, Službeni glasnik, Beograd, 2008.

Rotberg, R., *Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators*, 2004.

Rotberg, R. (ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton

Stojiljković, Zoran, *Srbija u lavirintima tranzicije – Ogledi iz političke sociologije savremenog društva*, Službeni glasnik, Beograd, 2011.

Stojiljković, Zoran, Spasojević, Dušan, Lončar, Jelena, Stojiljković, Ana, *Javne politike u izbornoj ponudi*, Beograd, 2012.

Stojiljković, Zoran, *Država i korupcija*, Čigoja štampa, Beograd, 2013.

Tanzi, Vito, *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, International Monetary Fund Working Papers WP/98/63, 1998, (internet), dostupno na:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>, (pristupljeno 3. 3. 2013).

Civilno društvo i javne politike³²

Jovana Marović³³

Podgorica, Crna Gora

jovana@institut-alternativa.org

Apstrakt:

U članku se analiziraju nastanak i osnovna obilježja funkcionisanja organizacija civilnog društva, te uloga ovog sektora u kreiranju javnih politika u nadnacionalnom kontekstu Evropske unije i uslovima savremene nacionalne države. Polazi se od značaja artikulisanja interesa različitih društvenih grupa za razvoj demokratije, a posebno se predstavljaju osobenosti rada think tank organizacija i njihov analitički doprinos unapređenju zakonodavstva i strateških dokumenata. Na samom kraju objašnjava se zakonodavni i institucionalni okvir za uticanje organizacija civilnog društva na javne politike u Crnoj Gori s pravcima za unapređenje njihove uloge.

Ključne riječi: *građanstvo, javne politike, think tank, lobiranje, pregovori*

Abstract:

The article analyzes the formation, main characteristics and functioning of civil society organizations and their role in the public policy making within the context of supranational European Union and the modern nation-state. The starting point is the importance of articulating the various interests of different social groups in the development of democracy, and in particular the characteristics of the think tank organizations and their analytical contributions to the improvement of legislation and strategic documents. Finally, the legislative and institutional frameworks for civil society organizations to influence public policy in Montenegro with directions for improvement of their role are listed.

32 Veći dio teksta predstavljaju segmenti iz ranijih autorkinih istraživanja i rada na doktorskoj disertaciji "Strukturni problemi demokratije u političkom sistemu Evropske unije" i publikaciji Instituta alternativa *Think Tank – Uloga nezavisnih istraživačkih centara u kreiranju javnih politika*.

33 Dr Jovana Marović je koordinatorka istraživanja u Institutu alternativa.

Key words: *citizenship, public policy, think tank, lobbying, negotiations*

Savremene demokratske teorije počivaju na stanovištu da moderno doba u velikoj mjeri sužava prostor i ograničava uslove za postojanje demokratije. Ipak, i u današnjim uslovima potrebno je ispuniti minimalne preduslove za demokratiju, a oni podrazumijevaju:³⁴

- Postojanje odgovornih i autoritativnih institucija, koje imaju kapacitete da usvajaju i primjenjuju obavezujuće odluke.
- Obezbeđivanje jedinstvenog prostora za komunikaciju, u okviru civilnog društva, koji je prostor za djelovanje građana i slobodno izražavanje mišljenja. U okviru ovakvog foruma građani su pozvani da jasno iznose svoje interese i da pozovu institucije vlasti da ove interese štite.

34 Navedeno prema: Eriksen and Fossum, *Europe in Transformation: How to reconstitute democracy*, RECON Online Working Paper 2007, p. 8

Nastanak građanskog i civilnog društva

Građansko društvo svoje korijene vuče još iz srednjeg vijeka, zapravo, raspad feudalizma predstavlja njegov nastanak, kao i prelazak s feudalnih staleških monarhija, kao dominantnog oblika uređenja, na apsolutističke monarhije. „Apsolutizam se obično određuje kao *prelazni* politički oblik iz staleškog u buržoasko društvo“,³⁵ a „tek s nastankom apsolutističke monarhije kao moderne države i sa svesnim formulisanjem njenog osnovnog pojma, mogao je, u krilu racionalnog prirodnog prava, da se formuliše i pojam narodnog suvereniteta.“³⁶

Same rasprave o građanskom društvu postale su sve učestalije od XVI do XIX vijeka. U vremenu kada je apsolutistička država željela sve da podredi sebi, kao i da potčini svakog pojedinca, u intelektualnim krugovima javlja se ideja da postoji oblast u društvu koja je iznad same države, koja djeluje i razvija se izvan nje, a postoji da bi uticala na samu državu i ograničavala je. U literaturi se vrlo često srijeće mišljenje da su teorije društvenog ugovora prve demokratske teorije, ali ono što je izvjesno jeste da u njima možemo prepoznati ideju civilnog društva, onu „klicu“ iz koje se kasnije zaista i razvio ovaj koncept u savremenom obliku. Ovim konceptom „služili su se mislioci, kao Dž. Lok, Hegel (Hegel, 1770–1831) i drugi da bi izrazili svoje koncepcije i poglede na karakter i razvitak društva kao nečeg što se razlikuje od države, kao i za označavanje jednog novog tipa društva kao nastale, ili nastajuće, istorijske i društvene činjenice“.³⁷ Međutim, tokom srednjeg vijeka u zapadnoj Evropi – država i građansko društvo su jedno isto. Prvi je pojmove građanskog društva i države razdvojio njemački filozof Georg Vilhelm Fridrih Hegel, koji je primat dao državi. Iako je, po njemu, neophodno da građansko društvo bude odvojeno od države, ipak, jedino je država sposobna da takvom društvu „nametne“ ispravan poredak. Mišljenja da je jaka, suverena, država iznad društva i da postoji da bi društvo držala „pod kontrolom“ često se srijeću na početku novog vijeka. Tako, npr. Nikolo Makijaveli (1469–1527), u svom najpoznatijem

35 Tadić, Ljubomir, *Tradicija, legitimnost i revolucija*, Zavod za udžbenike, Službeni glasnik, Beograd, str. 26, 2007.

36 Tadić, Ljubomir, navedeno djelo, str. 27

37 Stanovčić, Vojislav, *Civilno društvo u: Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, str. 175, 1993.

djelu *Vladalac*, ističe da je najbolje kada narodom – društvom upravlja pojedinac – monarh. Prednost suverenu dao je i Tomas Hobs (1588–1679). Država se, po njegovom mišljenju, stvara dogovorom između građana i suverena. Građansko društvo kod Hobsa svodi se na minimum, sva vlast i moć su u rukama vladara (države). Za razliku od Makijavelija i Hobsa, Džon Lok u *Dvije rasprave o vladi* u odnosu društvo – država prioritet daje društvu, koje je iznad vlade (države), a vlada je strogo ograničena interesima pojedinaca. Lok smatra da su svi ljudi jednaki i da u društvu niko ne može imati više vlasti i bolji položaj od drugoga. To je moguće samo ukoliko se pojedinci dogovorom – ugovorom slože da nekome daju više moći i bolji položaj u odnosu na druge, ali i to, kao i sve ostalo, isključivo zavisi od volje pojedinaca.

Opšta karakteristika novog vijeka, a posebno prosvjetiteljstva kao pravca, jeste samospoznaja čovjeka – pojedinca, ili, rječnikom Imanuela Kanta „izlazak čovjeka iz njegove nepunoletnosti (za koju je sam kriv). Nepunoletnost je nemoć da se služimo svojim vlastitim razumom bez vođstva nekog drugog“.³⁸ Načela za koja su se zalagali i koja su isticana od strane najistaknutijih mislilaca s početka novog vijeka pomogla su pojedincima da samostalno donose svoje odluke.

Ideja civilnog društva svoju punu afirmaciju doživljava tek u drugoj polovini XX vijeka. Porast broja institucija i organizacija koje se bave istraživanjem praktičnih politika bio je uslovljen prvenstveno potrebom za obnavljanjem institucija društva, pa se, zbog toga, o njima u pravom smislu riječi može i govoriti tek nakon 1945. godine. Međutim, ekspanzija organizacija civilnog društva dodatno je uslovljena urbanizacijom i industrijalizacijom, tj. problemima koji su nužne posljedice ovih procesa – porastom siromaštva i narušavanjem životne sredine. Dakle, problemi koji su nastajali i na koje vladin sektor nije mogao na adekvatan način da odgovori, uslovlili su nastajanje nevladinih (i drugih strukovnih) organizacija, koje su činile kontra-balans državnim strukturama. Ove organizacije osnivane su s ciljem da svojim radom doprinesu unapređenju novonastalih situacija. Pored toga što vladajuće strukture nisu bile u mogućnosti da odgovore na sve izazove i probleme koji proizilaze iz složenosti društvenih događaja, takođe, kao jedan od činilaca koji je uslovio nastanak organizacija civilnog

³⁸ Tadić, Ljubomir, navedeno djelo, str. 18

društva jeste i nemogućnost da vlada odgovori na zahtjeve svih građana, već samo onih koji su joj svojim glasom dali legitimitet.

Uporedo s povećanjem broja nevladinih organizacija i ostalih organizacija civilnog sektora, započela je neka vrsta intelektualne revolucije u Evropi i svijetu. Civilno društvo svojstveno je demokratski uređenim sistemima, a ovaj segment društva zapravo predstavlja ograničenja države. Diskurzivna demokratija, koju zagovara Jürgen Habermas, stavlja civilnog čovjeka – građanina (*homo civicus*) ispred čovjeka koji se rukovodi samo svojim interesima (*homo economicus*) i koji je u ostvarivanju istih egoističan i ne obazire se na dobrobit zajednice.

Osnov ovog modela je ideja da je demokratija javni diskurs i najbolje se ostvaruje kroz dijalog i razmjenu mišljenja, tako da ne može biti agregacija bilo čijih preferencija. Na taj način i proces odlučivanja najbolje se ostvaruje kroz otvoreni dijalog. U tom smislu, ovaj oblik zalaže se za jačanje javne svijesti i javnog interesa/dobra, koje ne može biti odraz bilo čijih privatnih interesa.³⁹

Civilno društvo u Evropskoj uniji

Intenzivni ekonomski integracioni tokovi, koji su uticali da se odluke koje imaju neposredan uticaj na evropske građane donose na nivou Unije, pomjerili su mjesto djelovanja organizacija civilnog sektora, pa sada te organizacije ne utiču na formulisanje javnih politika samo u svojim državama već i u okviru institucija EU. S obzirom na to da se moć koncentriše u središtu evropskih institucija – Briselu, belgijska prestonica postala je mjesto djelovanja brojnih grupa za lobiranje. Danas je Brisel drugo najvažnije središte lobiranja, odmah poslije Vašingtona. Interesantno je da ove organizacije (nevladine, preduzeća, sindikalna udruženja) ne dolaze samo iz zemalja koje su već članice Evropske unije, već i iz zemalja kandidata i potencijalnih kandidata, ali i iz SAD-a i drugih važnih ekonomskih centara, na koje EU politike i te kako imaju uticaja.

³⁹ Više o ovome: Habermas, Jürgen, *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, p. 330-341, 1996.

Ekonomski interesi utiču i na formiranje multinacionalnih udruženja koja doprinose koordinisanoj i zajedničkoj akciji, a krajnji rezultat je uticaj na regulativu koja se usvaja u EU.

Rastući demokratski deficit uticao je na brojne tendencije da se u potpunosti učini transparentnim rad Evropske komisije, tijela koje pokreće sve predloge za usvajanje propisa u Uniji, te da se makar omogućiti uvid u informacije interesnim grupama koje imaju neposrednog interesa od konkretnog zakonskog predloga. Dozvoliti pristup informacijama interesnim grupama nikada nije bio prioritet niti željeni rezultat za Evropsku komisiju. Ovo svoje odbijanje Evropska komisija je 1992. godine obrazložila željom da vodi otvoren dijalog sa svima, bez potrebe da se pojedine grupe stavljaju u povlašćeni položaj.⁴⁰

Evropska komisija prezentovala je i Zeleni papir – „Evropska inicijativa za transparentnost“ (*European Transparency Initiative-ETI*), 2006. Godine, u kojoj ističe značaj partnerstva s interesnim grupama kroz konsultacije i participaciju.⁴¹ Evropska komisija i Evropski parlament, u novembru 2005. godine, pokrenuli su ovu inicijativu i na taj način iskazali opredijeljenost da se ide korak dalje u pravcu veće transparentnosti. Na tom putu otvaranja institucija prvi korak je bilo usvajanje uredbe 1049/2001, koja je obezbijedila okvir za pristupanje neobjavljenim dokumentima na osnovu registracije zainteresovanih ili na osnovu zahtjeva za pristup informaciji od strane pojedinca.⁴² Formiran je i registar dokumenata, kao što je uredba predviđala. ETI istovremeno obavezuje i organizacije civilnog društva na veću transparentost.

Odnosi između Evropske komisije i registrovanih organizacija civilnog sektora određen je Kodeksom koji je usvojila EK, prateći zaključke javnih konsultacija održanih u periodu od decembra 2007. do februara 2008.

40 Upor.: An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups, 93/C63/02

41 U pravnom sistemu Evropske unije zelene knjige predstavljaju akte koji su nastali pod okriljem Evropske komisije, u okviru kojih se prezentuje stav EU u vezi s određenom temom.

42 Vidi: Regulation (EC) No 1049/2001, dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_en.pdf

godine.⁴³ Interesi civilnog društva reflektuju se na EU nivou u dva smjera: prvi – kroz interese u ključnim ekonomskim oblastima; drugi – kroz socijalne interese.

Specifičnost djelovanja think tank organizacija u kreiranju javnih politika

Think tank⁴⁴ ili nezavisni centri za istraživanje javnih politika jesu organizacije/instituti čija je centralna djelatnost usmjerena na istraživanje javnih politika s ciljem da se na osnovu ukazivanja na nedostatke pravnog okvira i prakse, kao i putem formulisanja predloga i preporuka, donosiocima odluka i samoj javnosti predstave mogući pravci unapređenja. Na taj način, ove organizacije bi trebalo da budu neka vrsta “mosta” između javnosti i svih zainteresovanih strana u procesu, s jedne strane, i donosioca javnih politika, s druge strane. Na osnovu nepristrasnog stava, think tank organizacije pomažu unapređivanju javnih politika unutar društva. Djelovanjem nezavisnih centara za istraživanje javnih politika ostvaruje se više pogodnosti za jednu zajednicu: jača povjerenje javnosti u organizacije civilnog društva i same institucije vlasti; unapređuje se dijalog unutar društva; poboljšava se zakonodavni okvir. To zapravo znači da je suštinska uloga think tank organizacija da ponude širok spektar mogućnosti, predloga i preporuka koji će omogućiti progres unutar jednog društva.

“Tvornice ideja”, kako se think tank često žargonski nazivaju, imaju za cilj da “proizvide ideje koje uzrokuju promjene”.⁴⁵ Zbog toga su nezavisni istraživački centri i nastali u područjima u kojima „dominira racionalno rasuđivanje”.⁴⁶ Iako think tank organizacije na evropskim prostorima doživljavaju ekspanziju nakon II svjetskog rata, prva organizacija ovog

43 Upor.: Internet stranica Evropske komisije posvećena odnosima s interesnim grupama: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/code_en.htm

44 Sintagma „think tank” anglo-saksonskog je porijekla i u mnogim zemljama se ne prevodi.

45 Goodman, C. John, *What is Think Tank*, National Center for Policy Analyses, 2005.

46 Buldioski, Goran, *Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu*, Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti, Broj 12. januar-mart 2009, str. 55.

tipa prepoznata je još u XVIII vijeku, a to je Društvo za ukidanje ropstva Afrikanaca, koje je 1782. godine osnovao Englez Tomas Klarkson.⁴⁷ Prvi nezavisni centri za istraživanje javnih politika nastajali su unutar državnih struktura ili na osnovu direktne pomoći države.

U posljednjih 20 godina ne samo da raste broj think tank organizacija, već se širi i opseg njihove djelatnosti. Tako npr. pojavom „zelenih“, kao političke snage, „ničū“ i instituti čiji je rad usmjeren na zaštitu životne sredine. Od ovih instituta, najuticajniji su oni koji su osnovani u Britaniji i Skandinaviji, iako je još uvijek najpoznatiji „Club of Rome“, formiran 1968. godine u glavnom gradu Italije, danas sa sjedištem u Parizu.

Po pravilu, think tank organizacije su neprofitne, pa su u nekim zemljama, kao npr. u SAD i Kanadi, oslobođene od plaćanja poreza. Mada su nezavisne, kako u pogledu osnivanja tako i u pogledu djelovanja, postoje i organizacije ovog tipa koje su osnovane od strane drugih institucija s ciljem da sprovedu istraživanja za njihove potrebe. Think tank organizacije mogu biti osnovane i od strane raznih interesnih grupa i konsalting firmi, pa se mogu podijeliti u četiri grupe: 1. istraživački centri koje osniva vlada, 2. nezavisni istraživački centri političkih partija, 3. univerzitetski centri za istraživanje, 4. istraživački centri privatnih kompanija.

Porast broja think tank organizacija u svijetu uslovljen je nizom faktora, a na ovom mjestu posebno treba naglasiti: informacionu revoluciju; kraj vladinog monopola nad informacijama; porast nevladinih aktera u društvu, kao i fenomen globalizacije. Klasifikaciji faktora koji su na presudan način uticali na ekspanziju think tank organizacija treba dodati i ograničenost vlada, koje su, koncentrisane na upravljanje i operativne izazove, postajale nemoćne da adekvatno odgovore na sve veći broj izazova. Otuda se javila potreba angažovanja spoljnih konsultanata i analitičara. Uporedo s povećanjem broja nezavisnih centara za istraživanje javnih politika, započela je neka vrsta intelektualne revolucije. Najprije „stidljivo“, a potom snagom svojih uspješnih analiza, think tank centri napredovali su u akademskom svijetu i izborili se za svoju poziciju u društvu.

47 Međutim, pojedina istraživanja ističu The Royal United Services Institute for Defense and Security Studies (RUSI), koji je osnovan 1831. godine, kao prvu think tank, dok drugi istraživači smatraju da je to the Fabian Society of Britain iz 1884. godine.

Uticaj nezavisnih centara za istraživanje javnih politika jača s porastom njihovog budžeta, ekspertize, vještina i produkta istraživanja. U skladu s rastućim uticajem jačaju i ambicije organizacije, koje se ogledaju u formisanju dugoročnih planova. Ipak, ovi planovi prvenstveno zavise od podrške domaćih i inostranih donatora. Zbog toga je dio aktivnosti think tank organizacija usmjeren na obezbjeđivanje kontinuirane finansijske podrške. Finansijska sigurnost, dalje, omogućava specijalizovanje kadra za istraživanje pojedinih oblasti, a posredno utiče i na jačanje unutrašnje strukture i na stalan angažman zaposlenih.

Centralna djelatnost think tank organizacija jeste stvaranje kvalitetnih dokumenata, koji nude održive predloge za unapređenje praktične politike i rješavanje određenog problema. Na taj način se tema istraživanja predstavlja kao praktična politika od posebnog značaja za društvo, te se nude mogući načini za njeno poboljšanje. Stoga je suštinsko opredjeljenje rada ovih instituta/organizacija usmjereno na identifikovanje problema i nuđenje predloga za rješavanje istog. Pod pretpostavkom da su ponuđena rješenja prihvaćena od strane nadležnih organa, u cjelini ili djelimično, think tank centri nastavljaju da prate implementaciju i evaluaciju sprovođenja javnih politika i to putem pisanja izvještaja o ostvarenom napretku i problemima u sprovođenju.

Uslovi za djelovanje organizacija civilnog društva u Crnoj Gori

Civilno društvo u Crnoj Gori nije imalo istaknutu ulogu u procesu evropske integracije do kraja 2010. godine, pa bi se saradnja između civilnog i državnog sektora mogla okarakterisati kao nezadovoljavajuća u tom periodu. Ovo je jasno naglašeno od strane Evropske komisije u Mišljenju o spremnosti Crne Gore za članstvo u EU, gdje se ističe da državni organi moraju, između ostalog:

“Unaprijediti slobodu medija ... i jačati saradnju s civilnim društvom.”⁴⁸

48 Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9. 11. 2010.

ukoliko žele da dobiju "zeleno svjetlo" za početak pregovora o članstvu.

Kao rezultat ovakve politike uslovljavanja Evropske komisije, Vlada je aktivno uključila civilno društvo u javnu raspravu o Akcionom planu za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije. Krajem 2011. i početkom 2012. godine usvojene su dvije značajne uredbe od značaja za učešće civilnog sektora u kreiranju javnih politika.⁴⁹

Od feburara 2012. godine, nakon donošenja Odluke o uspostavljanju strukture za pregovore za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, Vlada je uključila, na osnovu javnog poziva, predstavnike civilnog sektora u sve pregovaračke radne grupe (33).

Međutim, još uvijek postoje brojni izazovi koji u značajnoj mjeri onemogućavaju aktivnu ulogu civilnog sektora u kreiranju i praćenju sprovođenja javnih politika. Stoga je neophodno dalje nastaviti s "otvaranjem" procesa pregovora prema javnosti. Uzimajući u obzir ograničene kapacitete državnih organa za pripremu zakona, od velike je važnosti pravovremeno uključivanje svih zainteresovanih strana, pa je, u tom smislu, neophodno prevazići postojeće probleme, koji se ogledaju u:

- (i dalje) postojanju institucija koje su zatvorene za uključivanje civilnog sektora u radne timove, i/ili praćenje sprovođenja strateških dokumenata, kao što su oni koji se odnose na reformu državne uprave;
- sačinjavanju nepotpunih izvještaja s javnih rasprava, s obzirom na to da vrlo često nije moguće dobiti potpuno obrazloženje zašto određeni predlog nije prihvaćen.

U pravcu obezbjeđivanja održivosti projekata nevladinih organizacija čiji su izvještaji u okviru pojedinih mjera za poglavlja 23 i 24, koja se odnose

⁴⁹ Uredba o bližem načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, „Službeni list Crne Gore“, broj 07/12 od 30. 1. 2012; Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, „Službeni list CG“, broj 12/12

na vladavinu prava, borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala, navedeni kao izvor verifikacije za napredak u procesu pregovora, neophodno je konačno prestati sa smanjivanjem budžetskih sredstava za projekte NVO, koja su, osim što su izuzetno ograničena po visini, ograničena i po oblastima u okviru kojih je moguće dobiti podršku.

Polazeći od već istaknute činjenice da je Vlada Crne Gore ograničena u svom djelovanju manjkom administrativnih kapaciteta, kao i da njihova izgradnja zahtijeva duži vremenski period, podrška koju think tank organizacije mogu da pruže Vladinim strukturama od posebnog je značaja. Ova podrška naročito je važna u periodu kada država ispunjava svoje obaveze u procesu evropske integracije u okviru koje su, ionako ograničeni, Vladini kapaciteti odgovorni za još sveobuhvatnije i kompleksnije aktivnosti.

Saradnja Vlade s nezavisnim centrima za istraživanje javnih politika trebalo bi da bude, između ostalog, i instrument za ocjenu kvaliteta, jer bi nezavisno i nepristrasno mišljenje eksperata i istraživača think tank organizacija ukazalo na prednosti i manjkavosti u procesu pripreme i sprovođenja strateških dokumenata. Vlada Crne Gore trenutno radi na izradi više dokumenata i strategija za poboljšanje javnih politika, koji će doprinijeti bržem, efikasnijem i transparentnijem djelovanju institucija vlasti. Međutim, veliki broj dokumenata tek treba da bude izrađen, pa je otuda opravdana već istaknuta potreba da se istraživačima/analitičarima think tank organizacija pruži prilika da svojim analizama/studijama ukažu na moguća rješenja. Isto se odnosi i na monitoring ovih dokumenata.

Uzimajući u obzir već iznijete prednosti saradnje na relaciji vlada – think tank organizacije, neophodno je istaći još jednu, ne manje važnu, prednost. Angažovanje think tank organizacija od strane Vlade, kao vida tehničke podrške u radu, mehanizam je koji ne iziskuje ogromna materijalna sredstva iz državnog budžeta, a obezbjeđuje: efikasan monitoring; neophodnu podršku u tehničkom smislu; zajedničko zalaganje na ispunjavanju strateškog državnog cilja. Zbog toga bi državne strukture u Crnoj Gori trebalo da razmotre mogućnost finansiranja think tank organizacija. Ovakvi načini finansiranja prisutni su u svim zemljama regiona.

Literatura:

An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups, 93/C63/02

Buldioski, Goran, *Kako razmrsiti Gordijev čvor istraživanja praktične politike na Zapadnom Balkanu*, Nezavisni istraživački centri i politika bezbednosti, broj 12. januar-mart, 2009.

Commission Opinion on Montenegro's application for membership of the European Union, Brussels, 9. 11. 2010.

Eriksen and Fossum, *Europe in Transformation: How to reconstitute democracy*, RECON Online Working Paper, 2007.

Goodman, C. John, *What is Think Tank*, National Center for Policy Analyses, 2005.

Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms – Contributions to a Discourse Theory and Democracy*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996.

Regulation (EC) No 1049/2001

Stanovčić, Vojislav, *Civilno društvo*, u Enciklopedija političke kulture, Savremena administracija, Beograd, 1993.

Tadić, Ljubomir, *Tradicija, legitimnost i revolucija*, Zavod za udžbenike, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

Think Tank – Uloga nezavisnih istraživačkih centara u kreiranju javnih politika, Institut alternativa, 2010.

Javne politike, javna uprava i razvoj

Dragan Đurić⁵⁰

Podgorica, Crna Gora

dragan.djuric@undp.org

Apstrakt:

Tekst razmatra aktuelnost pitanja o odnosu javnih politika, ekonomskog rasta i kvaliteta ukupnog društvenog razvoja. Posebno se ukazuje na značaj koji Strategija razvoja jugoistočne Evrope do 2020. godine pridaje upravljanju rastom kao integrativnom faktoru na kojem se temelji razvoj. Analizirajući indikatore nivoa razvijenosti i uticaja koje kvalitet uprave ostavlja na razvoj, tekst ukazuje na značaj razvoja kapaciteta javne uprave u državama koje se pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji.

Ključne riječi: *javne politike; javna uprava; razvoj; kapaciteti*

Abstract:

The paper discusses the actuality of questions about the relationship between public policy, economic growth and quality of overall social development. In particular it highlights the importance of the South East Europe 2012 Strategy in which the Governance for growth is recognized as an integrating factor underlying the development. Analyzing indicators of the level of development, the article indicates the importance of the capacity development of public administration in countries which prepare themselves for EU membership.

Key words: *public policy; public administration; development; capacities*

Posljedice svjetske finansijske krize otvorile su prostor za dodatna razmatranja pitanja o odnosu javne uprave, javnih politika i tržišta, odnosno, pojednostavljeno rečeno, odnosa državne uprave i ekonomije.

50 Dr Dragan Đurić glavni je stručni savjetnik na UNDP-jevom Programu za razvoj kapaciteta i predavač na Fakultetu političkih nauka Univerziteta Crne Gore.

Ključno pitanje u svim državama je isto: Kakav je uticaj karaktera, načina donošenja i sprovođenja javnih politika na ekonomski rast? Na koji način javna uprava, koja sprovodi određene javne politike, doprinosi kvalitetu ekonomskog rasta i ukupnog društvenog razvoja? Kakve posljedice ostavljaju i kakav uticaj ostvaruju javne politike na društvo u cjelini, odnosno na njegove specifične segmente?

Naspram nekadašnjeg pristupa upravljanju, koji je dominantno razmatrao kontekst pravnog, institucionalnog i administrativnog vladanja, postalo je jasno da koherentnost različitih javnih politika i njihova koordinacija podrazumijevaju mnogo širi kontekst, tako da se nekadašnje vladanje, a današnje javno upravljanje, sve više doživljava kao proces kolektivnog upravljanja ekonomijom i društvom. Ovaj proces uključuje formalne institucije javnog sektora, ali i raznovrsne društvene aktere iz tržišne i socijalne sfere.

Da li su u savremenim uslovima neophodni složeniji odnosi između javnih politika, javne uprave, socijalnih aktera i tržišta? Iskustvo iz SAD, nakon kraha finansijskog tržišta 2008. godine, dovodi u sumnju dominantno shvatanje o autonomiji tržišta i upućuje na potrebu stvaranja i održavanja svestranijih veza tržišnih institucija i vlade.⁵¹ Uporedo s tim, iskustva iz drugih država, pogotovo onih s evropskog kontinenta, dodatno ukazuju na neophodnost snažnijeg uključivanja svih institucija organizovanog civilnog društva u ove odnose.

Pokazalo se da tumačenja razloga zbog kojih je neka ekonomija uspješnija od druge ne mogu dati rezultate bez uključivanja dodatnih faktora, koji nisu „čisto“ ekonomski, poput načina organizacije državne vlasti i njenog uticaja na (ekonomske) slobode i temeljna prava, lakoću poslovanja, nivo korupcije u državi, medijsku scenu itd. U tom kontekstu, već je odavno jasno da je upravo dobra uprava (*good governance*) temeljni uslov za održivi ekonomski rast jedne zajednice.⁵² Upravo zbog neshvatanja značaja

51 Petak, Zdravko, *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao, Vol. XLV, br 2, 2008, str. 9-26

52 Otuda je za države koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji veoma važno što je Lisabonskim ugovorom Povelja o osnovnim pravima EU (koja, članom 41, pravo na dobru upravu definiše kao temeljno pravo) ugrađena u *acquis* EU.

kvaiteta javne uprave, mnogi razvojni projekti, kao ni ukupna razvojna pomoć siromašnim državama svijeta, nijesu dali očekivane rezultate. O tome svjedoči i čuvena Pariska deklaracija o djelotvornosti razvojne pomoći: „Razvoj mora biti utemeljen ne samo na valjanoj tehničkoj analizi, već mora uzeti u obzir širi društveni, politički i ekonomski kontekst, uključujući potrebu za jačanjem ljudskih resursa.“⁵³ Politika uslovljavanja, koja otvoreno ili prikriveno prati razvojnu pomoć, sve više se temelji na konceptu dobre uprave. Kako ukazuje Šeparović: „Dobro upravljanje postaje tako novi recept, ili bolje zahtev, u prvom redu Svetske banke, koji ona postavlja zemljama koje traže kredite, ali ti se zahtevi odnose i na one koji žele postati članovi Evropske unije.“⁵⁴

Pokazalo se da ekonomski rast (najčešće mjeren rastom bruto društvenog proizvoda, iako on, kako je to neko duhovito primijetio, mjeri sve osim onoga što životu daje smisao) može imati vrlo različite karakteristike. Veoma mnogo zavisi od toga na čiju stranu i u čiju korist će prevagnuti uticaj ekonomskog rasta. Da bi razvoj bio uspješan, njime se mora upravljati.

Istraživanja pod okriljem UNDP-a o razvoju po mjeri čovjeka (*Human development*) svjedoče da ekonomski rast može imati raznovrsne karakteristike, da nije baš svaki rast poželjan. Rast može da se ostvaruje bez radnih mjesta (*Jobless growth*), dakle, to je rast koji nedonosi mogućnosti zaposlenja i otvaranje novih radnih mjesta. Rast može biti okrutan (*Brutal growth*), da sa sobom nosi izrabljivanje i nejednakost i da od njega koristi, uglavnom, imaju samo bogati. Takođe, rast može biti bezglasan (*Voiceless growth*) –da ga ne prati rast demokratije i osnaživanje građanskog društva. Rast može uništavati neke društvene korijene (*Rootless growth*), da se, znači,ostvaruje naštetu kulturnog identiteta i tradicije, ili pak, može biti rast bez budućnosti (*Futureless growth*) – kada se aktuelni rast ostvaruje nauštrb mogućnosti budućih generacija, uz otuđivanje ili nekontrolisano iskorišćavanje prirodnih resursa, stvaranje dodatnog tereta zaduženosti, itd.

53 Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005, paragraf 22, dostupna na: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/34428351.pdf>

54 Šeparović-Perko, Inge, *Izazovi javnog menadžmenta – dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 141.

Zbog toga se od 1990. godine u UNDP razvio koncept razvoja po mjeri čovjeka. Bio je to svojevrsan odgovor dominantnom shvatanju o ekonomskom rastu kao mjeri razvoja. Ovaj koncept značajno je doprinio novoj paradigmi da su ljudi cilj razvoja, a ne sredstvo za postizanje razvoja, da razvoj čovjeku treba da omogući da ostvari svoje potencijale. Polazište ovog koncepta je da je svrha razvoja proširenje slobode, unapređenje bogatstva ljudskog života, a ne samo bogatstva ekonomije u kojoj ljudi žive. Odnosno, da bogatstvo ekonomije treba da ljudima omogući izbor i prilike, mogućnosti da žive punim, kreativnim životom u slobodi i dostojanstvu.⁵⁵

Evropska unija naučila je neke lekcije o značaju javne uprave za razvoj i postepeno ih prenosi na države zapadnog Balkana. Nakon početnih iskustava sa sprovođenjem strategije „Evropa 2020“, EU je uticala da države jugoistočne Evrope donesu „sopstvenu“ sveobuhvatnu strategiju razvoja do 2020. godine – *South East Europe 2020 Strategy* (SEE2020).⁵⁶ Ponavljajući od ranije definisane stubove razvoja – brzi, održivi i inkluzivni rast,⁵⁷ ova strategija, upravo zbog naučenih lekcija koje su države članice EU imale s (ne)uspješnim odgovorima javnih politika na uticaje svjetske krize, definiše dodatni peti stub razvoja, koji je nazvan: upravljanje rastom (*Governance for Growth*).⁵⁸

Kako piše u samoj Strategiji: „Upravljanje rastom podrazumijeva povećanje kapaciteta državne administracije da ojača vladavinu prava i suzbije korupciju, u cilju stvaranja poslovnog ambijenta i pružanja javnih usluga neophodnih za ekonomski razvoj.“ Ovaj stub predstavlja prožimajuću komponentu i preduslov za efikasno postizanje ciljeva strategije u svim stubovima i ima tri ključne karakteristike, ili, kako se u strategiji kaže, di-

55 Amartya Sen, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomiju, 1998. godine:
<http://hdr.undp.org/en/humandev/origins/>

56 Lokalno vlasništvo država jugoistočne Evrope nad ovom strategijom razvoja do 2020. godine vrlo je problematično. Zbog toga je izraz „sopstvenu“ stavljen u navodnike.

57 Koji su definisani strategijom Evropa 2020, a koji su zapravo rezultirali analiziranjem iskustava sa sprovođenjem stubova razvoja prethodne sveobuhvatne Lisabonske razvojne strategije, koja se odnosila na period 2000–2010.

58 Strategija se zasniva na još jednom stubu, koji je nazvan integrisanim razvojem (*Integrated growth*), što znači da razvoj u jednoj državi (treba da) doprinosi razvoju u svim drugim državama JIE i njihovoj integraciji u EU.

menzije: djelotvorne javne usluge, antikorupcija i pravosuđe.⁵⁹ Kvalitetna, ka građanima okrenuta javna uprava, rasterećena od korupcije, uz nezavisno i efikasno pravosuđe, predstavlja ključni preduslov razvoja. Ta lekcija je, dakle, podrškom koju je EU pružila izradi ove Strategije, prenijeta državama jugoistočne Evrope.

Komparativna istraživanja daju mogućnost poređenja, podjela, grupisanja i klasifikacije modelima upravljanja modernim ekonomsko-socijalnim sistemima. Kapitalizam nije uniforman. Mnoga današnja istraživanja polaze ili se naslanjaju na, krajem 80-ih godina prošlog vijeka razvijenu, klasifikaciju država blagostanja Goste Esping–Andersena. Podjela na socijaldemokratki, liberalni i korporativni model kasnije je, od strane evropskih istraživača, više puta provjeravana, razrađivana i dopunjavana, najčešće s mediteranskim modelom, pri čemu se, u posljednje vrijeme, istraživači najviše bave trendovima konvergencije ovih modela. Nova komparativna literatura značajno je pomogla rasvjetljavanju političkih, institucionalnih i društvenih determinanti ekonomskog rasta.⁶⁰ Zanimljivi su pokušaji da se u istraživanja ugradi uloga javne uprave i javnih politika. Na temelju odnosa preduzeća i institucionalnog okvira, u kojem ona posluju, istraživači su došli do zaključka da društvene institucije mogu olakšavati ili otežavati rad tržišta. Po tom osnovu, savremene kapitalističke ekonomije podijeljene su na ekonomije s liberalnim tržištima i ekonomije s koordiniranim tržištima.⁶¹ Ovakva istraživanja nadovezuju se na tradicionalne podjele kapitalističkog

59 Što se dimenzije djelotvornih javnih usluga tiče, engleski termin *Effective public services* u dokumentu Vlade Crne Gore pogrešno je preveden kao „efikasnost javnih usluga“. Vidjeti: Informacija o Strategiji razvoja jugoistočne Evrope do 2020. godine, dostupno na:

<http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=148955&rType=2>

Inače, o nejasnom, nepreciznom i pogrešnom prenošenju značenja pojmova i prevođenju termina vezanih za javne politike biće više riječi kasnije.

60 Kako svestrano i temeljno svjedoči: Avellaneda, Sebastian Dellepiane, *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*, British Journal of Political Science, Volume 40, Issue 1. January 2010, pp 195-224

61 Više o tome u: Hall, Peter, Soskice, David, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, u: Hall, P., Soskice, D.: *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001:

<http://www.people.fas.harvard.edu/~phall/VofCIntro.pdf>

poretka na neoliberalni model i model socijalne tržišne privrede.⁶²

Analize okvira za podjelu i grupisanje kapitalističkih ekonomija aktuelizuju pitanje karaktera država koje grade tranzicioni kapitalizam, koje su, dakle, suočene s potrebom da usklade težnje za brzim ekonomskim rastom težnjom s usvajanjem vrijednosti Evropske unije i osnovnih karakteristika evropskog ekonomskog i socijalnog modela. Na koji način ove države mogu ubrzati svoj ekonomski rast da bi sustizale prosjek EU? Pred njima su veliki izazovi, o čemu svjedoče i podaci o prosječnom bogatstvu građana ovih država u odnosu na građane EU, nekih njenih država članica, koji su dati u narednoj tabeli.

Tabela 1: Poređenje bogatstva odabranih država

BDP, per capita, uz paritet kupovne moći					
	2005.	2007.	2009.	2011.	2013.
EU 27	100	100	100	100	100
Euro zona	110	110	109	108	108
Luksemburg	254	267	266	265	264
Njemačka	116	116	116	123	124
Slovenija	87	89	87	84	83
Hrvatska	57	61	62	61	61
Rumunija	35	42	47	51	54
Bugarska	37	40	44	46	47
Države zapadnog Balkana					
Crna Gora	31	40	41	42	42
Srbija	32	33	36	36	36
Makedonija	29	31	36	36	35
Albanija	22	23	28	30	30
Bosna i Hercegovina	25	28	31	29	29

Izvor: Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plu gin=1&language=en&pcode=tec00114>

Sveukupne aktivnosti strategije SEE2020 treba da obezbijede povećanje

62 U Lisabonskom ugovoru o Evropskoj uniji taj naziv je izmijenjen u „visoko konkurentna socijalna tržišna privreda”.

prosječnog BDP per capita u zemljama jugoistočne Evrope, u odnosu na prosjek EU⁶³, sa 36,4% u 2010. godini na 44% u 2020. godini. Tabela i njen pažljiviji pregled pokazuje da postignuće u prethodnih sedam godina može ukazati da su postavljeni ciljevi prilično skromni i da su vizionari koji su kreirali ciljeve SEE2020 bili prilično obazrivi. Šta se još vidi iz tabele? Crna Gora je najbogatija među državama jugoistočne Evrope koje su van Evropske unije. U posljednjih desetak godina ona je nadmašila Srbiju, koja je tradicionalno bila bogatija od nje. Da li su i koliko su javne politike u Crnoj Gori i Srbiji doprinijele preraspodjeli nivoa bogatstva u ove dvije države? To otvara potrebu za mjerenjem rezultata na ovom planu.⁶⁴

Dakle, s obzirom na to da javne politike i javna uprava daju vrlo značajne odrednice mogućnostima razvoja i karakteru ekonomskog rasta, pitanje indikatora za procjenu kvaliteta javne uprave postaje posebna tema istraživanja. Posljednjih decenija sve su ozbiljnija i svestranija uporedna istraživanja karaktera uprave, odnosno u širem smislu sistema upravljanja (*Governance*) u različitim zemljama.

Svjetska banka, primjera radi, već desetak godina proizvodi globalnu listu indikatora kvaliteta upravljanja (*Governance indicators*). Ovi indikatori obuhvataju šest združenih, odnosno zbirnih pokazatelja (*aggregate indicators*), koji su rezultat više specifičnih komparativnih istraživanja raznovrsnih organizacija, a odnose se na: a) glas i odgovornost (*Voice & Accountability*)⁶⁵;

63 Misli se na EU 27, znači, bez Hrvatske.

64 Vrlo dobar pregled makroekonomskih kretanja u državama jugoistočne Evrope, kao i značajnih pokazatelja njihovih društveno-ekonomskih problema, koji su djelimično inicirali ovaj tekst, može se naći u: Gradev, Grigor, Selimovic, Enisa and Sergi, Bruno, *Development of the economies, macroeconomic indicators and challenges in south-east European countries*, SEER, 3/2013, Volume 16, pages 251-279, ETUI, Brussels, 2013.

65 Izraz odgovornost – *accountability* traži dodatno objašnjenje. Riječ odgovornost u našem jeziku, kao i brojni drugi termini iz sfere javnih politika, ima daleko šire značenje od onoga koje termin *responsability* ima u engleskom jeziku. Odgovornost se kod nas tumači kao politička, materijalna, krivična, moralna itd., pa se često brka pravo značenje te riječi. Kao i svugdje, ono što znači sve, zapravo, ne znači ništa. Kada je riječ o odgovornosti javnih institucija, tu je daleko važniji engleski termin *accountability*, koji se kod nas takođe prevodi kao odgovornost, iako on u sebi sadrži neke drugačije, šire aspekte finansijske i uzajamne odgovornosti. Primjera radi, građanin i javno preduzeće za upravljanje otpadom uzajamno su odgovorni, tako što je građanin

b) političku stabilnost i odsustvo nasilja (*Political Stability and Absence of Violence*); c) efektivnost vlade⁶⁶ (*Government Effectiveness*); d) kvalitet regulative (*Regulatory Quality*); e) vladavinu prava (*Rule of Law*⁶⁷); kao i f) kontrolu korupcije (*Control of Corruption*).⁶⁸ Ovi indikatori su združeni, pošto, kako ukazuju lideri čitavog procesa definisanja indikatora i rangiranja država: "Niti jedan pojedinačni indikator ili kombinacija takvih indikatora nisu dovoljni da pruže kompletnu i pouzdanu mjeru kvaliteta uprave, već se to može postići samo zbirnim indikatorima."⁶⁹

Gdje se Crna Gora, sa stanovništva nivoa razvijenosti i sposobnosti za razvoj, nalazi u evropskom, odnosno globalnom konkurentskom okviru? Rade se mnoga poređenja, ali će se nabrojati svega nekoliko. Crna Gora spada u grupu srednje razvijenih država i to u njen viši dio (*upper middle income country*), na 66. poziciji je od ukupno 172 države koje su uključene u pregled. Sa stanovništva Indeksa razvoja po mjeri čovjeka (*Human Development Index*), Crna Gora je, 2014. godine, smještena na 51. mjesto među 187 država i spada u red država s visokim nivoom razvoja po mjeri čovjeka.⁷⁰ Evo još nekih podataka. U Izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja za 2012. godinu (*Ease of Doing Business Report 2012*) Crna Gora se nalazila na 66. mjestu među 183 zemlje, u 2013. godini rangirana je na 51. mjesto među 185 zemalja, a 2014. godine popela se na 36. mjesto među 189 zemalja.⁷¹

odgovoran da redovno plaća račune za usluge koje javno preduzeće vrši, a ono je pak odgovorno da te usluge vrši redovno i kvalitetno. To bi bilo moguće ilustrativno objašnjenje značenja pojma *accountability* kao uzajamne odgovornosti.

66 U domaćoj javnosti, a pogotovo u javnoj upravi, često se miješaju pojmovi efektivnosti i efikasnosti. Naslanjajući se na čuvenu Drakerovu (*Peter Drucker*) definiciju, može se reći da efektivnost, tj. učinkovitost, odnosno djelotvornost, govori o tome da li se rade prave stvari, dok efikasnost svjedoči o tome kako se te stvari rade. Naizgled jednostavno, no u sferi javnih politika ti pojmovi često mijenjaju mjesta. Gotovo da je golim okom moguće vidjeti vrlo efikasan rad neke institucije, ali bez ikakvih efekata.

67 Izraz vladavina prava proizilazi iz britanske tradicije, dok se u njemačkom jeziku na isti pojam odnosi izraz pravna država (*Rechtsstaat*).

68 Više o indikatorima javne uprave na web stranici Svjetske banke:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

69 Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, *World Bank Research Observer*, World Bank Group, vol. 23 (1), pages 1-30, strana 4, 2008.

70 Indeksi razvoja po mjeri čovjeka mogu se vidjeti na: <http://hdr.undp.org/en/statistics>

71 <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/Doing%20Business%202013>

Što se ekonomskih sloboda tiče, Crna Gora je, među 184 države, na 72. mjestu po slobodama u Indeksu za 2012. godinu, a ove godine popela se na 69. mjesto među 178 država.⁷² Time je Crna Gora svrstana u grupu umjereno slobodnih država. Sa stanovišta Indeksa percepcije korupcije (*Corruption Perceptions Index*), koji objavljuje organizacija *Transparency International*, Crna Gora je 2013. godine zauzimala 67. mjesto na listi od 177 država. Poređenja radi, prije desetak godina, 2005, na listi od 159 zemalja (zajedno sa Srbijom) bila je na 97. mjestu, a 2007. godine, na listi od 179 država, bila je na 84. mjestu.⁷³

Sve u svemu, indikatora je sve više, kao i izvora pokazatelja različitih segmenata uticaja javnih politika i javne uprave na ekonomsko socijalni razvoj. Naredna tabela ukazuje tek na neke od najznačajnijih.

Tabela 2. Odabrani izvori indikatora kvaliteta javne uprave

	Izdavač	Indikator	Web stranica
1.	Bertelsmann Foundation	Bertelsmann Transformation Index	http://www.bertelsmann-transformation-index.de/16.0.html?&L=1
2.	Economist Intelligence Unit	Country Risk Service	http://www.eiu.com
3.	Freedom House	Nations in Transition	http://www.freedomhouse.org
4.	Freedom House	Freedom in the World	http://www.freedomhouse.org
5.	Gallup International	Voice of the People Survey	http://www.gallup-international.com
6.	World Economic Forum	Global Competitiveness Report	http://www.weforum.org
7.	State Department / Amnesty International	Human Rights Report	http://www.humanrightsdata.com
8	Transparency International (2013),	Corruption Perceptions Index 2013	http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/#myAnchor1

72 <http://www.heritage.org/index/ranking?src=home>

73 Više o tome na: <http://www.transparency.org/country>

9	EBRD/World Bank (2013)	Business Environment and Enterprise Performance Surveys (BEEPS)	http://www.enterprisesurveys.org/Data/ExploreTopics/corruption#--7
10	European commission for the Efficiency of Justice	Scheme for Evaluating Judicial System	http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Rapport_en.pdf
11	World Justice Project (2013)	Rule of Law Index, Civil Justice	http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/WJP_Index_Report_2012.pdf
12	Global trends in social networks and internet	<i>GWI Device</i>	www.globalwebindex.net
13	World Bank	<i>Worldwide Governance Indicators</i>	http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

Kako ukazuje Perko–Šeparović, sve više se afirmiše uloga javne uprave kao „pokretača i provoditelja raznih politika kojima se rješavaju konkretni društveni problemi.” Javna uprava je set institucija koje imaju politička ovlašćenja i sredstva neophodna za zadovoljavanje opštih interesa i čija je krajnja svrha postojanja upravo opšti interes, odnosno opšte dobro.⁷⁴ Za razliku od preduzeća i preduzetnika koje pokreće profit kao motivacioni faktor, pokretačka snaga uprave je u misiji zbog koje ona postoji – u opštem dobru. Pojam javne uprave nije ograničen na državnu upravu (iako je ona njen vrlo važan, zapravo po mnogo čemu najvažniji dio), već obuhvata i regionalnu i lokalnu samoupravu, javna poduzeća i sve druge institucije koje imaju javna ovlašćenja u obavljanju javnih poslova.⁷⁵

Javno upravljanje u sebi sadrži više segmenata: počev od definisanja kolektivnih ciljeva, tj. određivanja zajedničkih prioriteta koji su temeljni za određeno društvo, preko ostvarivanja koherentnosti i koordinacije u različitim sektorskim politikama, do obezbjeđivanja dovoljnih institucionalnih i administrativnih kapaciteta da bi se mogli dostići društveni prio-

74 Perko–Šeparović, Inge, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 9

75 Javna ovlašćenja ne daju se samo institucijama, već i pojedincima, kao što je slučaj s notarima.

riteti i ciljevi. Naravno, sastavni dio javne politike mora biti i ostvarivanje odgovornosti⁷⁶ prilikom realizovanja javnih usluga potrebnih društvu. Javne politike nastaju zbog toga što postoji „kolektivni problem koji treba rješavati“. One stvaraju osnovu za kolektivno djelovanje različitih aktera. Klasični ciklus razvoja javne politike podrazumijeva određene korake koje preduzimaju kreatori javnih politika, počev od prepoznavanja problema, preko formulacije, implementacije i evaluacije, tj. do odluke o tome da li valje nastaviti s određenom javnom politikom, ili je valja izmijeniti ili prekinuti.⁷⁷

U literaturi se ranije proučavanje javnih politika, uglavnom, svodilo na ulogu vlasti i formalnih institucija. U tom kontekstu, javne politike shvatane su kao nešto što je prevashodno vezano za rad vlada, pa su se dominantno tumačile vertikalno – kao prenošenje legitimnih odluka prema dolje, pri čemu su političari legitimni kreatori javnih politika, dok su službenici državnih institucija dužni da ih sprovedu. Drugi aspekt javnih politika, horizontalni, koji podrazumijeva daleko veći broj aktera koji nijesu hijerarhijski vezani, postepeno je dolazio do značaja. Sve više se ukazuje i na ulogu državnih službenika ne samo u sprovođenju već i u kreiranju javnih politika. Raniji pristup pitanju ko dominantno utiče na javne politike, odnosno na javnu upravu, bio je da su donosioci odluka ti koji kreiraju javne politike, a da ih birokratski aparat kroz sistem javne uprave sprovodi. Međutim, postaje jasnije da je uloga birokrata daleko složenija i da je uključena u sve faze oblikovanja i sprovođenja javnih politika.⁷⁸

76 Odgovornosti institucija prevashodno u smislu već pomenutog pojma accountability.

77 Više o tome u radovima Inge Perko–Šeparović, Snežane Đorđević i Zdravka Petaka.

78 S obzirom na to da stručno i tehnički komplikovane javne politike donosioci odluka razumiju tek u načelu, oni se pri kreiranju, a pogotovo pri imlementaciji javnih politika, u mnogome oslanjaju na predloge koje traže i dobijaju od stručnjaka. U slučaju Crne Gore, takav primjer mogu biti akcioni planovi, koje je Evropska komisija zahtijevala kao mjerilo (*opening benchmark*) za otvaranje poglavlja 23 i 24. Njima se definiše razvoj javnih politika u ovim oblastima, pripremili su ih birokrate i stručnjaci u nadležnim javnim institucijama. Rukovodeći politički kadar je tako dobio gotove akcione planove, odnosno definisanu javnu politiku u datom vremenu. (Naravno, to ne znači da je birokratski aparat radio depolitizovano i profesionalno. Uvijek je otvoreno pitanje koliko državni službenici djeluju u skladu sa svojim procjenama potreba rukovodilaca i političara.)

Neraskidive su veze između javnih politika (*public policies*) i javnog upravljanja (*public governance*). Zbog toga se gotovo uvijek problemi koherentnosti i koordinacije u sprovođenju javnih politika prenose na ukupno funkcionisanje javne uprave. Očigledan primjer pruža politika integracije u Evropsku uniju.

Na putu ka članstvu u EU mala država, kao što je Crna Gora, mora savladati iste zadatke kao i države koje imaju desetine puta više stanovnika. Ono što su države članice EU tokom integracionog procesa zajedno gradile tokom prethodnih 60 godina sada države u procesu pristupanja treba da završe za deset puta kraće vrijeme. Izuzetno težak dio posla pada na teret državne uprave, jer se radi o reformama koje treba da obezbijede funkcionisanje „stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina”.⁷⁹ To znači da je razvoj administrativnih kapaciteta za pristupanje EU povezan s procesom reformi državne i ukupne javne uprave, kako bi se obezbijedila cjelovita tranzicija društva. Jasno je da je reformisanje ukupnog javnog sektora jedan od važnih uslova na putu ka članstvu u Evropskoj uniji. Ali reformisanje državnog i ukupnog javnog aparata je, prije svega, nasušna potreba same Crne Gore, odnosno njenog društva. Državu treba urediti tako da građani ponovo steknu povjerenje u javnu upravu i to je ključ uspješnije budućnosti.⁸⁰ Javna uprava će to povjerenje sticati tako što će

79 Prvi od kriterijuma za članstvo u EU definisani su 1993. godine u Kopenhagenu. Drugi se odnosi na sposobnost ekonomije da izdrži konkurenciju s tržišnim silama EU, a treći na sposobnost preuzimanja obaveza koje proizilaze iz članstva. Nakon dvije godine, u Madridu je dodat još jedan – tzv. administrativni kriterijum, koji se odnosi na sposobnost institucija da primjenjuju zakonodavstvo harmonizovano s *acquis*-em.

80 Istraživanje o integritetu u sistemu državne uprave u Crnoj Gori, koje je uradio UNDP 2010. godine, pokazalo je da su građani u prosjeku imali umjereno povjerenje u državnu upravu, dajući joj školsku ocjenu koja iznosi 3,4. Dvije godine kasnije, Institut alternativa sproveo je i istraživanje javnog mnjenja o stavovima o radu institucija državne uprave. Građani su procjenjivali kvalitet rada državne uprave na skali od 10 nivoa, a prosječna ocjena koju je dobila državna uprava u Crnoj Gori bila je 4,5, što je slabija ocjena u odnosu na dotadašnja istraživanja. Kratko rečeno, ovakav trend ukazuju na opadanje povjerenja u rad državnih institucija. Više o tome u: *Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010; Institut alternativa: Reforma državne uprave u Crnoj Gori – Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti* (ur. Jovana Marović), Podgorica, 2012.

kompetentno i odgovorno inicirati i sprovoditi javne politike koje rješavaju najvažnije probleme građana. Uprava, pri tome, mora poštovati osnovne principe jednakosti, pravednosti, solidarnosti, zakonitosti, kao i načela ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Inače, sve male administracije suočavaju se sa sličnim problemima i ograničenjima: neke ključne funkcije moraju se obavljati bez obzira na veličinu države. Zbog toga male države, zaključuju stručnjaci iz Estonije, koriste (relativno) veće administrativne resurse za rješavanje javnih problema. U zajedničke karakteristike malih administracija spadaju:

- *Multifunkcionalizam*: manje su mogućnosti za specijalizaciju, kako na nivou pojedinačnih službenika, tako i nivou cijelih institucija. Državni službenici moraju da se nose s multidisciplinarnim dužnostima.
- *Oslanjanje na neformalne strukture*: administracije u malim državama su, pokazuju komparativna istraživanja, sklone da se oslanjaju na fleksibilne i neformalne strukture da bi na vrijeme završavale obaveze.
- *Ograničenja u upravljanju i kontroli*: u malim upravama često se preklapaju političke i birokratske aktivnosti.
- *Veća personalizacija*: državni službenici (moraju da) rade (profesionalno) s rođacima i prijateljima, što dodatno komplikuje birokratske odnose.⁸¹

Sve u svemu, čuvena poslovice koja kaže da je “ljepota u malom” (*Small is beautiful*) ukazuje na pozitivne efekte funkcionisanja malih administracija: mnogo toga se radi brže, fleksibilnije, jednostavnije... Naspram toga, kako pokazuje i primjer Crne Gore, male uprave nose sa sobom i specifične rizike: personalizacija, konfliktno ponašanje, nepotizam...

Zbog takvih razloga neophodno je kontinuirano razvijati kapacitete državne i ukupne javne uprave u Crnoj Gori za dalji tok procesa pristupanja Evropskoj uniji.

81 Sarapu, Külli, Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable, Halduskultuur – Administrative Culture 11 (1), str. 30-43, Tallinn, 2010.

Šta znači razvoj kapaciteta? Iako postoje mnoge definicije ovog pojma, ovdje se polazi od pristupa razvijenog u UNDP, koji podrazumijeva da je to “sposobnost pojedinaca, organizacija ili društva da svoje funkcije obavljaju efektivno, efikasno i održivo”. Dakle, s tog stanovišta, razvoj kapaciteta je “proces preko kojeg pojedinci, organizacije i cijelo društvo jačaju i održavaju sposobnosti za ispunjavanje svojih razvojnih ciljeva tokom određenog vremenskog perioda”.⁸² Drugačije rečeno, to je način na koji se organizacija osposobljava da ostvari svoje ciljeve. Razvoj kapaciteta podrazumijeva da se prethodno identifikuju postojeći kapaciteti u odnosu na one koji su potrebni, što se najčešće ostvaruje preko “procjene kapaciteta”. Ova procjena omogućava precizniji pregled potreba, na osnovu čega se formulišu specifični odgovori na te potrebe. Tako se definišu specifični projekti i neophodne aktivnosti usmjerene na razvoj potrebnih kapaciteta.

Kada je riječ o mjerenju kvaliteta rada javne uprave, ono se „u prevodu“ može čitati kao procjena učinka javnih politika. Evaluacija postignutog i procjena rezultata neophodan su uslov da se na prirodno pitanje odgovornosti za trošenje javnih sredstava dobiju adekvatni odgovori. Evaluacija treba da pruži doprinos boljem upravljanju i institucionalnom razvoju obezbjeđujući: *odgovornost* javnih institucija za svoj rad, adekvatnu *raspodjelu sredstava* i načina njihovog trošenja, kao i *sposobnost učenja*, koja treba da pomogne da se na temelju aktuelnih uspjeha i neuspjeha u budućnosti ne ponavljaju iste greške. Dakle, monitoring i evaluacija podstiču odgovornosti i povjerenje.

Literatura:

Capacity Development, UNDP Practice Note, 2008.

Dellepiane-Avellaneda, Sebastian: *Good Governance, Institutions and Economic Development: Beyond the Conventional Wisdom*, *British Journal of Political Science*, Volume 40, Issue 01, January 2010, pp 195-224

Gradev, Grigor, Selimovic, Enisa and Sergi, Bruno: *Development of the economies, macro-economic indicators and challenges in south-east European countries*, SEER, 3/2013, Volume 16, pages 251-279, ETUI, Brussels, 2013.

⁸² *Capacity Development*, UNDP Practice Note, 2008, strana 6, dostupno na: http://www.undp.org/capacity/library_policynotes.shtml

Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010.

Kaufmann, Daniel & Kraay, Aart, *Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?*, *World Bank Research Observer*, World Bank Group, vol. 23 (1), pages 1-30, 2008.

Petak, Zdravko, *Dimenzije javnih politika i javno upravljanje*, Politička misao, Vol. XLV (2008), br. 2

Peter, Hall, David, Soskice: *An Introduction to Varieties of Capitalism*, u: Hall, P., Soskice, D.: *Varieties of Capitalism, The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

Reforma državne uprave u Crnoj Gori – Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti (ur. Jovana Marović), Institut alternativa, Podgorica, 2012.

Perko-Šeparović, Inge, *Izazovi javnog menadžmenta, dileme javne uprave*, Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2006, str. 9

Sarapu, Külli, *Comparative Analysis of State Administrations: The Size of State as an Independent Variable*, *Halduskultuur – Administrative Culture* 11 (1), str. 30-43, Tallinn, 2010.

Dizajn istraživanja i formulisanje predloga praktičnih politika

Zlatko Vujović⁸³

Podgorica, Crna Gora

zlatko.j.vujovic@gmail.com

Apstrakt:

Tekst se bavi osnovnim pitanjima sa kojima se susrijeću istraživači javnih politika. Kako u pogledu dizajniranja i sprovođenja istraživanja, tako i pri komuniciranju preporukama sa donosiocima odluka i zainteresovanim stranama. Analiza javnih politika, kao dio komparativne politike predstavlja oblast sa rastućim interesovanjem istraživača. No, da bi nevladine organizacije, sa rastućim uticajem, isti ostvarivali na adekvatan način potrebno je ojačavanje njihovih istraživačkih kapaciteta. Posebno je isto značajno u ovom trenutku, s obzirom na visok stepen uključenosti civilnog sektora u Crnoj Gori, u proces njenog pregovaranja sa EU, ali i usljed njegove snažne uključenosti u brojna intersektorska tijela koja predstavljaju sastavni dio lanca donošenja odluka. Ključne riječi: *javne politike, istraživanje, civilni sektor, pregovori.*

Abstract:

Article addresses essential issues public policy researchers are coping with, in terms of research design, advocacy activities and research itself. Public policy analysis, as a part of comparative politics, increasingly takes attention of researchers. Yet, building of research capacities of non-governmental organizations is needed in order for them to exert their increasing impact in an adequate manner. That is of particular significance at this moment, given the high level of engagement of Montenegro's civil society in the accession negotiations with the European Union, but also given the string inclusion of CSOs in numerous

83 Mr Zlatko Vujović je saradnik na Pravnom fakultetu i Fakultetu političkih nauka u Podgorici na predmetima: *Izborni i partijski sistemi, Izborni sistemi, Partijski sistemi, kao i na predmetima Izborni sistemi u Evropi i Komparativni evropski partijski sistemi.*

inter-sectoral bodies which form an integral part of policy making cycle.

Key words: *public policies, research, civil sector, negotiations.*

Uvod

Nevladine organizacije u sve većoj mjeri postaju centri istraživanja javnih politika. Na području bivših komunističkih zemalja početni naponi na tom planu su bili približno skromnog dometa. Slabi ljudski resursi, velike ambicije bez utemeljenosti na znanju i prije svega istraživanju nijesu davali rezultate vrijedne pažnje. Dominirale su inicijative bazirane na stavovima zasnovanim na vrijednostima, intuiciji ili percepciji. Prijedlozi koji su predlagani donosiocima odluka su nekad bili adekvatni, ali ne zbog toga što su bili plod istraživanja, već prije kao intuitivno preuzimanje ideja korištenih u drugim zajednicama. Istraživački potencijali su se razvijali, ali taj razvoj nije bio sistematizovan, te nije bio utemeljen na jasnoj metodološkoj osnovi.

Analize javnih politika i komparativna politika

Analiza javnih politika predstavlja oblast sa rastućim interesovanjem istraživača. U ovom tekstu ćemo se baviti približavanjem koncepta sprovođenja istraživanja, te predstavljanjem nalaza u formatima pogodnim za zastupanje promjena, odnosno predlaganje određenih rješenja onima koji donose odluke. No, kako dolazimo to prijedloga donosiocima odluka. Da bismo to približili moramo se osvrnuti na ono što jeste dominantan prilaz kada govorimo o analizi javnih politika.

Ovdje prilazimo ovom pojmu, procesu, kao nečemu što pripada društvenim naukama, uže političkim naukama, odnosno još uže gledano komparativnoj politici. Da bismo približili pojam komparativne politike poslužićemo se Caramanijevom definicijom koja komparativnu politiku vidi kao „jedno od tri glavna podpodručja političke znanosti (uz političku teoriju i međunarodne odnose), a usredotočena je na unutarne političke strukture, aktere i procese koje empirijski analizira opisivanjem, objašnjavanjem i predviđanjem njihove varijabilnosti (sličnosti i razlika) u političkim sustavima – bilo

da je riječ o nacionalnim, regionalnim, gradskim ili čak nadnacionalnim političkim sustavima⁸⁴. Za komparativnu politiku možemo reći da se bavi upoređivanjem političkih sistema, ali ne samo kao cjelina, već i pojedinih njihovih elemenata. No, taj odnos prema tome što se komparira često je bio osnova kritika da komparativna politika nema sadržajnu, već samo metodološku posebnost⁸⁵. Prvobitno je komparativna politika bila usresređena na državu i njene institucije. Vremenom se od formalne analize institucija prešlo pod uticajem „bihejvioralističke revolucije“ na analiziranje drugih pojava u politici, koje nijesu dužno zasnovane na pravno utemeljenosti, već predstavljaju političku stvarnost. Na ovaj način komparativna politika je izašla iz kruga u kome se kretala, upoređujući isključivo zapadne modele, te otvorila ka novim modelima koji su postojali u svijetu. Trebalo je prihvatiti novu političku realnost, opisati je, objasniti, te uporediti, odnosno projicirati joj scenarije opstanka odnosno transformacije. Komunističke, fašističke, druge nedemokratske režime nije bilo moguće objasniti isključivo sa tada postojećim kategorijama. Bilo je potrebno uvesti nove kategorije. U svijetu raznolikih sistema javila se potreba njihove analize po dubini. Potrebno je bilo analizirati brojne njihove elemente. Ta raznolikost je ukazivala i na različito shvatanje pojmova koji su bili u upotrebi, odnosno ono što Sartori naziva „problemom putovanja“⁸⁶, odnosno kako Caramani kaže „usko je povezano sa širenjem politike i pojavljuje se kada se određeni pojmovi i kategorije primijene na slučajeve koji se razlikuju od slučajeva za koje su izvorno razvijeni“. Bihejvioralistički pristup donio je dominaciju kvantitativnih metoda nad kvalitativnim, odnosno varijabli u odnosu na institucije. Međutim, takav pristup je naišao na brojne otpore. Naime, uvidjelo se da takve analize su previše uopštene, te ne omogućavaju razumijevanje konkretnih slučajeva. Međutim, kvantitativni pristupi su imali prednost jer je u slučaju velikog broja slučajeva moguće sprovesti empirijske provjere. Da bismo dodatno približili pojam komparativne politike ponovo ćemo se poslužiti Caramanijem, odnosno njegovom uputnicom „da je komparativna politika disciplina koja se bavi samom biti politike ondje gdje se nalazi suverenost – tj. u

84 Caramani, Daniele, *Komparativna politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013., str. 2.

85 Verba, 1985; Dalton, 1991; Keman, 1993a; Caramani, 2013

86 Sartori, Giovanni, *Concept Misformation in Comparative Politics*, American Political Science Review (65), 1970, str. 1033.

državi: pitanjima moći među skupinama, institucionalnom organizacijom političkih sustava i autoritativnim odlukama koje utiču na cijelu zajednicu“ (Isto). A upravo je ovo jedno od osnovnih polja interesovanja civilnih organizacija. Donošenje odluka. Kreiranje javnih politika. Institucije koje donose odluke. Akteri. Kompletan ciklus javnih politika predstavlja proces interakcije različitih aktera sa ciljem uticaja na konačno formulisane i usvojene javne politike. Gdje su tu nevladine organizacije koje se bave istraživanjem? Upravo one predstavljaju primjere aktera komparativne politike. Aktere čijim se ponašanjem, uticajem bavi komparativna politika, ali i gdje oni metodama komparativne politike istražuju procese, pojave, institucije te na bazi nalaza istraživanja predlažu promjene.

Metode komparativne politike

Prilikom analize javnih politika se koristimo različitim metodama. Komparativna metoda predstavlja prema nekim autorima jednu od ključne tri metode koje se koriste u političkim naukama, uz statističku i eksperimentalnu⁸⁷. Smisao komparativnog metoda je u ideji da je nemoguće istražiti određenu pojavu, ukoliko je ne uporedimo sa nekom drugom. Utisak je nedorečen ukoliko nije dopunjen komparativnim kontekstom.

Paralelno sa „bihejvioralističkom revolucijom“, u drugoj polovini prošloga vijeka pokrenute su inicijative i učinjeni pokušaji da se sprovedu empirijska istraživanja demokratije. Ovi pokušaji, koji su započeli krajem pedesetih, odnosno početkom šesdesetih godina prošlog vijeka, bili su usko povezani sa procesom dekolonijalizacije zemalja Afrike i Azije. Poseban podsticaj komparativnim istraživanjima na globalnom nivou, raznih tema, a posebno demokratije bila su tri talasa demokratske tranzicije koji su obilježili posljednji kvartal prošlog vijeka.

Naučnici su započeli pokušaj uspoređivanja kategorija u velikom broju zemalja, korišćenjem kvantitativnog pristupa. Tražen je način da se kvantifikuju nalazi, da se na jedan način, što je moguće objektivnije ocijene

87 Lijphart, Arend, *Comparative Politics and Comparative Method*, American Political Science Review (65), 1971, str. 683

procesu koji su bili predmet istraživanja. Da bi mogli da se kreću u tom pravcu bilo je potrebno suočiti se sa problemima, koji su dalje razrađivani kao ograničenja metoda komparativne politike kao jedne od metoda u političkim naukama.

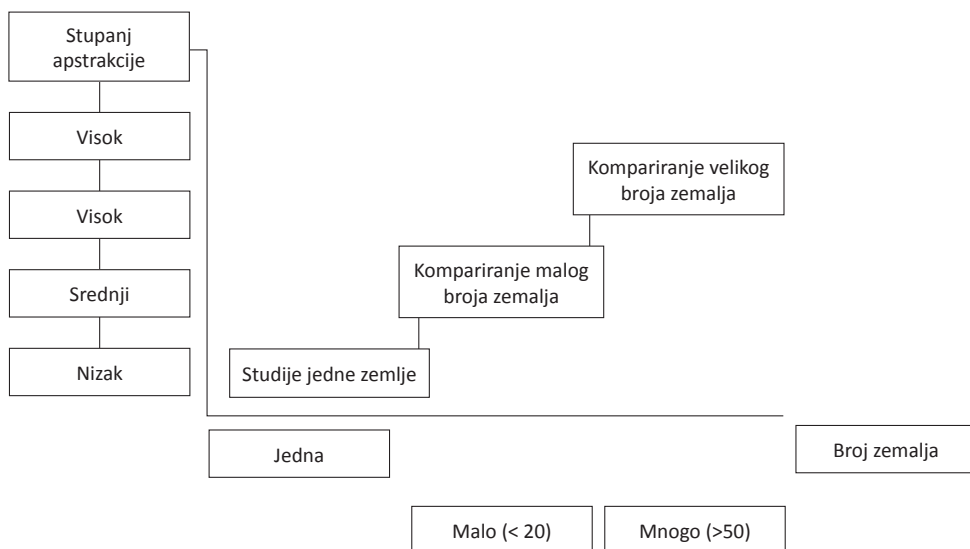
U korišćenju komparativne metode, jedan od problema sa kojim se suočavamo jeste ograničenost broja slučajeva koje možemo komparirati. Upravo to može biti ograničenje za sagledavanje svih aspekata razvijanog scenarija. Prilikom izrade dizajna komparativnog istraživanja pitanje koje se po značaju nameće jeste koliko slučajeva se upoređuje. Kod kvalitativnih istraživanja riječ je o malom broju slučajeva, za razliku od studija sa velikim brojem slučajeva u kojima dominiraju kvantitativne metode. Očigledno se vidi odnos da veći broj slučajeva nužno traži pomoć u kvantitativnim metodama, da bi se ovakvo istraživanje uopšte moglo sprovesti. Kod kvalitativnih istraživanja dolazimo do velike količine podataka, pa bi bilo gotovo nemoguće sprovesti globalnu studiju sa kvalitativnim metodama. Kod kvantitativnih metoda slučajevi se biraju slučajnim uzorkom, dok kod kvalitativnih slučajevi nijesu plod neprobabilističkog izbora.

U komparativnoj analizi se mogu koristiti i kvantitativne i kvalitativne metode. Korišćenjem kvantitativnih dobijamo numeričke pokazatelje u kojima su iskazane razlike između objekata analize, dok se upotrebom kvalitativnih pokušavaju utvrditi i razumjeti njihova svojstva i obilježja. Osnovna linija razlikovanja metoda komparacije su nivo apstraktnosti i broj zemalja koje se kompariraju. Shodno tome razlikujemo tri osnovne metode kompariranja:

- (1) studije velikog broja zemalja, (2) studije malog broja zemalja i (3) studije jedne zemlje.

Što je veći broj zemalja to je nivo apstraktnosti veći, a sa druge strane dominiraju kvantitativne nad kvalitativnim metodama. Rijetki su primjeri kvalitativnih analiza velikog broja zemalja. Kvantitativne studije omogućavaju izvođenje opštih zaključaka i teorija, kao i predstavljaju veliki resurs, baze podataka koje je moguće dodatno istraživati i analizirati.

Grafik 1: Metode komparacije



Izvor: Sartori (1970) i Mair (1996) u Landman (2008)

Globalne studije predstavljaju kompariranje velikog broja zemalja, koje teže da uključe što više, a po mogućstvu i sve zemlje na svijetu, koje se uklapaju u zadate kriterije. Za razliku od regionalnih oni po definiciji uključuju zemlje iz više, po mogućstvu svih regija. Kao što je i za očekivati globalne studije odlikuje značajan broj osobina kompariranja velikog broja zemalja. Kao što se može vidjeti u prikazu gore, stupanj apstrakcije, nužno postaje veći sa povećanjem broja zemalja koje su obuhvaćene studijom. Globalne studije predstavljaju kompariranje velikog broja zemalja uz značajno učešće statističke metode. Iako ima primjera korišćenja kvalitativne komparacije (Sukob civilizacija) dominiraju kvantitativne metode.

Kada je riječ o javnim politikama, istraživanja koja sprovedu međunarodne organizacije znaju da budu od velikog značaja za upoređivanje efekata javnih politika u određenim oblastima. Kao što su recimo izvještaji različitih UN agencija, Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke. Značajan broj njihovih nalaza je baziran na kvantitativnim pokazateljima, ali postoje izvještaji koji sadrže kvalitativne nalaze bazirane na izvještajima eksperata o stanju u svakoj od uključenih zemalja. Primjeri takvih studija su recimo

Index percepcije korupcije (CPI) koji izrađuje Transparency International i koji kombinuje kvantitativne i kvalitativne metode.

Globalne studije uobičajeno prate skupovi podataka koji se mogu koristiti za analizu putem statističkih softverskih paketa. Na taj način one mogu služiti i kao resurs istraživačima koji nijesu neposredno učestvovali u sprovođenju istraživanja. One su veoma zahvalne za formulisanje opštih teorija politike. Kada je riječ o kvalitativnim metodama u globalnim studijama, to je moguće, ali veoma rijetko, usljed teškoće u sprovođenju, koja je uzrokovana ogromnom količinom podataka sa kojom je teško upravljati. Jedan od primjera je i navedena studija Indeks percepcije korupcije CPI, koju priprema Transparency International.

Tabela 1: Osnovne odlike kompariranja velikog broja zemalja– prednosti i nedostaci⁸⁸

Jake strane	Slabe strane
Statistička kontrola	Neadekvatne mjere
Ograničena selekcijska pristrasnost	Dostupnost podataka
Veliki opseg	Prevelika apstraktnost /visok stupanj općenitosti
Čvrsti zaključci	Vremenska zahtjevnost
Prikladnost za formuliranje teorija	Matematička i informatička izobrazba
Utvrđivanje odstupajućih zemalja	

Značaj resursa istraživanja se ogleda i u velikoj bazi podataka koja predstavlja odličan potencijal za dalja istraživanja i analize. Primjer ovakvih studija su Evropske izborne studije (European electoral studies) gdje istraživači mogu pristupiti brojnim istraživanjima koja se u kontinuitetu sprovode. Pored kvantitativnih studija mogu se koristiti nalazima dobijenim korišćenjem kvalitativnih metoda kao recimo putem intervjuisanja elita.

Kao što smo vidjeli iz primjera, međunarodne organizacije, kako međuvladine, tako i nevladine, su u prilici da sprovode globalne, odnosno studije velikog broja zemalja. Nacionalne nevladine organizacije, posebno sa područja

⁸⁸ Landman, Todd, Teme i metode komparativne politike, Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2008., str. 87

bivših komunističkih zemalja uglavnom nijesu u mogućnosti sprovesti nešto nalik tome. Uglavnom dominiraju studije jedne zemlje, odnosno studije malog broja zemalja.

Istraživanje tema javnih praktičnih politika

Kada govorimo o istraživanju u cilju prikupljanja podataka i izrade studije javne praktične politike, kao osnove za zastupanje promjena u javnim politikama, mi ustvari govorimo o korišćenju metoda istraživanja u društvenim naukama. Za uspjeh jednog istraživanja veoma važno je vladanje znanjem postavljanja dizajna istraživanja. Međutim, istraživači javnih politika u nevladinim organizacijama često previđaju značaj unaprijed utvrđenog dizajna istraživanja.

Dizajn istraživanja

U jeziku koje koriste aktivisti nevladinih organizacija prilično je jasno značenje logički okvir, odnosno LFA, tj. matrica logičkog okvira. Sa jedne strane LFA predstavlja predstavlja plan, strukturu i strategiju sprovođenja projekta, a sa druge strane slično možemo reći i za dizajn istraživanja. Naime, i dizajn istraživanja predstavlja logički okvir, odnosno matricu koja može pomoći da postavimo istraživanje na ispravan način, te da na najviše efektivan način osmislimo plan prikupljanja, analize i izrade preporuka za kreiranje, odnosno promjenu neke javne politike. Stoga možemo reći da „dizajn istraživanja, dakle, osigurava okvir za prikupljanje i analizu podataka u skladu sa prioritetima koje je postavio istraživač“.⁸⁹ Dizajn istraživanja nam omogućuje da kreiramo plan toka istraživanja, te odabir metoda koje smatramo adekvatnim za temu istraživanja. Kada govorimo o metodama, moramo istaći da se ne mora govoriti o jednoj, već najčešće koristimo više metoda. Upotreba samo jedne metode može nas voditi pogrešnom zaključku. Kada se pristupa unakrsnom provjeravanju podataka primje-

89 Bryman, Alan nav. Prema: Burnham, Peter i dr., Metode istraživanja politike, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006, str. 33

nom različitih metoda istraživanja tu onda to nazivamo „triangulacija“⁹⁰. Ovom prilikom se nećemo osvrnati, zbog ograničenja prostora, na odnos kvalitativnih i kvantitativnih metoda, odnosno pokušajima prevazilaženja njihovih nedostataka.

Kada govorimo o dizajnu u teoriji se razlikuju dva načina razumijevanja procesa istraživanja (1) linearni, „koji pretpostavlja da je proces razmjerno jasan i jednostavan i da se može razbiti na različite faze ili korake kroz koje prolaze svi projekti istraživanja, i (2) model istraživačkog kruga, koji opisuje kompliciraniji proces koji obuhvaća pogrešne početke, re-evaluacije i ponavljanja istraživanja kako nova otkrića, protuslovlja i svježi uvidi restimuliraju proces istraživanja“⁹¹. Iako različiti, ovi modeli se često preklapaju, pa i nadopunjavaju i pored sukobljavanja. Možemo reći da za linearni model jasniji, međutim, model istraživačkog kruga je više prikladan procesu istraživanja javnih politika u praksi.

Grafik 2: Linearni model procesa istraživanja⁹²



Upoređivanjem dva dijagrama može se primijetiti da je prošireni linearni model je u odnosu na osnovni dopunjen testnom studijom, kojom se testiraju istraživački instrumenti. Ovo je veoma zahvalan pristup jer omogućava da, ukoliko za to postoje uslovi, prije svega finansijski i vremenski, sprovodi, recimo testiranje upitnika, odnosno slično ovome i šire. Primjera radi, ako je planirano istraživanje kandidata za poslanike na prethodnim izborima, a prilikom testiranja se uspostavi da je izbor metode neadekvatan, odnosno da poslanici ne koriste e-mail, ili ne žele da na ovaj način odgovaraju. Onda je potrebno pristupiti novom odabiru metode koji može obezbijediti dobijanje relevantnih podataka. Nakon sprovedene testne studije može se dalje nastaviti sa planiranim istraživačkim aktivnostima.

⁹⁰ Ibid, str. 34.

⁹¹ Ibid, str. 38.

⁹² Burnham, Peter i dr., Metode istraživanja politike, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.

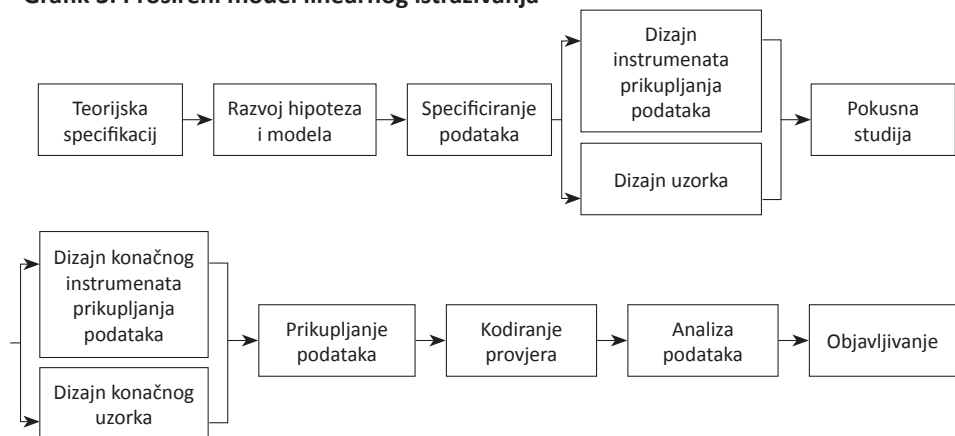
Linearni model

Osnovna matrica linearnog modela se sastoji od 5 faza. Prva faza, teorijska specifikacija i formulisanje hipoteze predstavlja dio dizajna u kome se istraživači opredjeljuju o temi, obimu, kao i hipotezi koju će dokazivati kroz istraživanje. Drugu fazu predstavlja specifikiranje podataka, odnosno donošenje odluke o vrstama podataka koji su odgovarajući da se ispita tačnost modela, odnosno testira hipoteza. U trećoj fazi, prikupljanju podataka početni korak je dizajniranje instrumenata prikupljanja podataka. Ako je riječ recimo o istraživanju percepcije korupcije od strane javnosti, potrebno je dizajnirati upitnik, kao i dizajnirati uzorak. Samih uzoraka ima više tipova, no o njima ćemo detaljnije u dijelu metoda ankete i istraživanja javnog mnjenja. Analiza podataka predstavlja četvrtu fazu moguće i jednu od najosjetljivijih. Jer u tumačenju nalaza teško je zauzeti poziciju a da se istraživač ne nađe pod uticajem vrijednosti i disciplinarnog profila. Nažalost, nekad istraživači prelaze granicu etičke objektivnosti podliježu potrebama onih koji finansiraju istraživanje. Nekad, iz želje da pošalju poruku javnosti i utiču na proces donošenja odluka tumačenja značajno odstupaju od dobijenih nalaza, usljed namjernog ili slučajnog zanemarivanja podataka koji protivrječe donešenom zaključku.

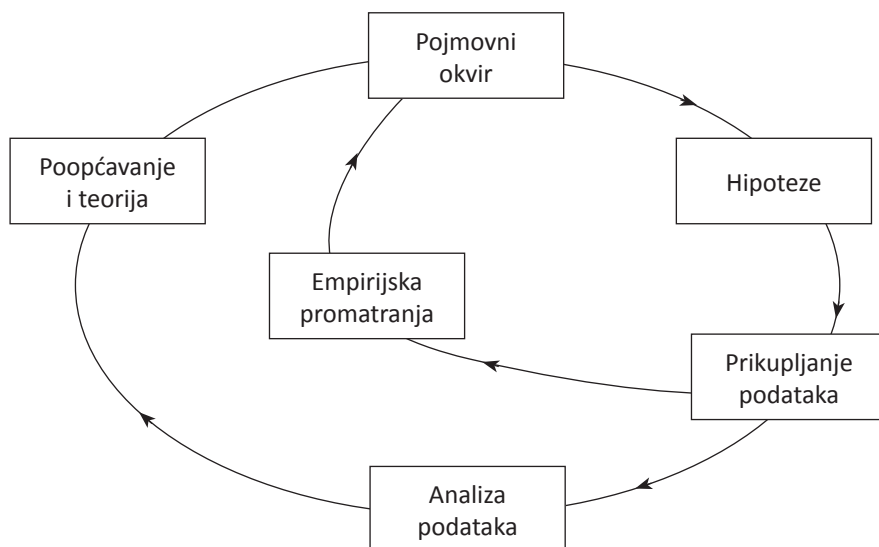
Peta, završna faza je objavljivanje rezultata. Kada je riječ o istraživanjima u društvenim naukama rezultati se uglavnom objavljuju u obliku naučnih radova, publikacija, dok kada je riječ o istraživanju javnih politika, rezultati se objavljuju uglavnom u obliku dokumenata prijedloga javnih praktičnih politika, kao recimo studiji praktične politike (policy study) ili sažetom prijedlogu praktične politike (policy brief). Ovi proizvodi predstavljaj uosnovu za javno zastupanje određene promjene javne praktične politike.

Izvod: Zastupanje javnih praktičnih politika – Prirucnik za neprofitne organizacije, CeMI, Podgorica, 2012.

Grafik 3: Prošireni model linearnog istraživanja⁹³



Grafik 4: Model istraživanja kao istraživačkog kruga⁹⁴



Pored linearnog, koristi se i model istraživačkog kruga. Prednost ovog istraživanja u odnosu na linearni jeste u mogućnosti uviđanja greške u pojmovnom okviru. Tokom prikupljanja podataka moguće je uočiti grešku

93 Burnham, Peter i dr., *Metode istraživanja politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004., str. 46.

94 Ibid, str. 49

u osnovnoj postavci, te pristupiti promjeni teze. Ovakav pristup je moguć u naučnim istraživanjima, ali i uže gledano u istraživanjima javnih politika. Ovaj pristup istraživačima omogućava da privremeno odustanu od analize dobijenih podataka do trenutka kada se sprovedu dodatna istraživanja. U civilnom sektoru se dešava da su početne tačke prilično različite u odnosu na podatke koje se dobiju tokom istraživanja, odnosno početna tačka istraživanja je vrijednosno bazirana, a istraživanje ukazuje da je potrebna određena korekcija. Ovaj model upravo omogućava sagledavanje eventualnih početnih teorijskih postavki, te nakon korekcija nastavak istraživanja odnosno kreiranja adekvatnih preporuka. Na bazi iznesenog možemo, ali i na bazi stavova drugih autora, reći da je ovaj model prikladniji za upotrebu u odnosu na linearni.

Formulisanje prijedloga promjena javnih praktičnih politika

U javnom zastupanju od posebnog značaja je komuniciranje sa ciljnom javnošću, a posebno sa donosiocima odluka (decision makers) i zainteresovanim stranama (stakeholders). Da bismo ovaj proces učinili efikasnim, potrebno je izabrati adekvatne formate sa kojim javni zastupnici komuniciraju svoje preporuke. Sa jedne strane imamo donosiocima odluka, koji često puta nijesu specijalisti, kao zajedno sa njima i širu javnost, dok sa druge strane se komunicira sa stručnjacima u datoj oblasti. U praksi zastupanja promjena u javnim politikama postoje različiti formati, te različite tipologije. Ovoga puta sam se opredijelio da predstavim formate sa kojima imam najviše iskustva. U brojnim aktivnostima zastupanja javnih politika koristio sam se sa dva formata razvijenim od strane Inicijative za reformu lokalne uprave i javnih službi (Local Government and Public Service Reform Initiative – LGI) iz Budimpešte, nekadašnjeg programa Fondacije za otvoreno društvo. Pored toga CeMI u svojoj praksi se koristi adaptiranim formatom, prilagođenim za praćenje strateških dokumenata.

Studija praktične politike ili sažeti prijedlog praktične politike

Da bismo najlakše objasnili razliku između dva formata koji koriste Kvin i Jang (2002) poslužili smo se njihovom tabelom kojom se objašnjavaju razlike između sa jedne strane studije praktične politike (*policy study*), a sa druge strane analize praktične politike. Ono što je ovdje potrebno istaći jeste da su autori u svojim kasnijim radovima analizu praktične politike preformulisali u sažeti prijedlog praktične politike (*policy brief*), tako da ćemo se služiti ovim terminom u daljem tekstu, iako je u tabeli prisutan drugi termin.

Vidimo da su ova dva formata usmjerena na različite ciljne grupe. Sa jedne strane studija je usmjerena na stručnjake specijalizovane za bavljenje predmetnom problematikom, dok je sažeti prijedlog usmjeren na donosioca odluka koji ne raspolažu specijalističkim znanjima. Jezik je prilagođen nivo znanja iz date oblasti. Tako da se unutar studije koristi stručni jezik, a unutar sažetog prijedloga se koriste formulacije jasne proječnom čitaocu koji ne raspolaže specijalističkim znanjima. Studija tretira određeni problem dubinski, odnosno predstavlja složenu analizu određenog pitanja, dok je sažetak strukturisan sa namjerom informisanja prije svega donosioca odluka, ali i druge zainteresovane javnosti. Shodno tome studija je većeg obima za razliku od sažetog prijedloga. Kada govorimo o metodologiji, ali i o obuhvatu istraživanja, možemo reći da studija dominantno se služi podacima primarnog karaktera, dok pri izradi sažetog prijedloga se autori koriste podacima iz već postojećih istraživanja.

Tabela 2: Razlike između studije praktične politike i sažetka praktične politike⁹⁵

Oblasti u kojima postoje razlike	Vrste političkih dokumenata	
	Studije praktične politike	Analiza praktične politike
Ciljna grupa	Usmjeren na druge stručnjake u oblasti praktične politike	Usmjeren na donosioca odluka

⁹⁵ Jang, Oin, Kvin, Lisa, *Pisanje delotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, Javne praktične politike, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2002.

Usmjerenost	Usmjeren na problem: opšte preporuke i informacije o određenom praktično-političkom problemu	Usmjeren na klijenta: formuliše specifičnu praktičnu politiku koju treba sprovesti u djelo (implementirati)
Metodologija	Može da obuhvati široka primarna istraživanja	Rijetko obuhvata primarna istraživanja
Ideje/jezik	Koristi stručni jezik, tehničke izraze i žargon	Mora da bude vrlo jasan i jednostavan
Dužina	Sadrži do 20.000 riječi	Obično nije duži od 5.000 riječi

Studija	Sažetak
Naslov	Naslov
Sadržaj	
Apstrakt/sažetak	Rezime
Uvod	
Opis problema	Kontekst i važnost problema
Raspoložive opcije	Kritika opcija
Zaključak i preporuke	Preporuke praktične politike
Dodaci	Dodaci
Bibliografija	Konsultovani ili preporučeni izvori
Bilješke	

Gornja tabela ukazuje na osnovne razlike između ova dva formata u strukturi. Iako, zbog svog obima postoje razlike u strukturi ipak vidimo da neki elementi, iako su različito nazvani, odgovaraju istoj ulozi. Kao što smo vidjeli studija sadrži oko 20 000 riječi, odnosno je uobičajeno je duža nekoliko puta o sažetog prijedloga, stoga ne čudi i složenija struktura. U ovom tekstu nam nije bila namjera da detaljno objašnjavamo ove formate već da ukažemo na njihovo postojanje, te uputimo čitaocima da o njima saznaju više u originalnom izvoru. Stoga za više o ovim formatima može se pročitati u navedenoj knjizi Kvin i Jang (2002).

Međutim, treba imati u vidu i neke nedostatke, odnosno neprilagođenosti ovog modela. Prije svega riječ je o neprilagođenosti ovog modela praćenju strateških dokumenata. Prilikom njihovog praćenja treba imati u vidu, da i pored formata koje smo naveli svaki autor, odnosno nevladina organizacija,

think tank treba da prilagodi format svojim potrebama. U okviru možete se više upoznati sa formatom koji koristi CeMI.

Adaptirani model - CeMI

Kako bismo vam pomogli da pripremite uravnotežen dokument, predstavimo adaptaciju LGI modela koju CEMI koristi prilikom priprema prijedloga za unapređivanje politika koje se uređuju strateškim dokumentima. U slučajevima kada politike uređuju strateški dokumenti a sprovodi veliki broj političkih aktera, za očekivati je da će analiza institucionalnog i normativnog okvira biti obimna. Da bi se ispoštovao strukturni format studije i pripremio izbalansiran dokument u smislu adekvatnog predstavljanja najznačajnijih podataka, u okviru zalaganja za promjene određene politike nije potrebno predstavljati alternativna rješenja i raspoložive opcije. Prema iskustvima naše organizacije, u takvim slučajevima bolje je predstaviti primjenu politika iz zemalja regiona koje se suočavaju sa istim problemom, a u okviru preporuka identifikovati ključne probleme i pružiti koncizne mjere za njihovo prevazilaženje. Kako smo već pokazali, adekvatan format studije mora biti zasnovan na jasno predstavljenom odnosu problem-rješenje. Model koji CeMI koristi zasniva se na predlaganju preporuka za sve probleme koji su identifikovani analizom. U studiji „Politika borbe protiv korupcije u obrazovanju: efekti primjene postojeće i preporuke za donošenje nove“ CEMI koncipira preporuke u formatu „problem- posljedica – cilj“, gdje autori studije prvo ukazuju na posljedicu problema, ističu cilj preporuke i zatim predlažu mjere koje će osigurati prevazilaženje svakog od definisanih problema. Preporuke se pružaju u skladu sa strukturom analize koja je predstavljena u dokumentu. Prvo se identifikuju problemi koji nastaju u okviru institucionalnog i normativnog okvira i predlažu mjere za njihovo prevazilaženje, zatim se predlažu mehanizmi čija bi primjena dovela do adekvatnije primjene postojećih politika i na kraju se predlažu nova rješenja kojim bi se cjelokupna situacija unapredila. Bitno je napomenuti da je poželjno uključiti što više mjera koje se predlažu od strane međunarodnih organizacija i čija je primjena provjerena u zemljama iz regiona koje se suočavaju sa istim problemima.

Izvod: Zastupanje javnih praktičnih politika – Priručnik za neprofitne organizacije, CeMI, Podgorica, 2012.

Zaključak

Ono što možemo zaključiti jeste da je u civilnom sektoru, u Crnoj Gori, napravljen veliki pomak kada je riječ o unapređenju kvaliteta istraživanja. Tu je prije svega riječ o malom broju think tankova, koji ulažu značajne

napore u metodološko osnaživanje, ali i u što efektnije komuniciranje. Stoga je za očekivati dalje jačanje uticaja nevladinih organizacija na proces donošenja odluka koji je i sad prilično jak, posebno kada se uporedi sa ostalim zemljama u okruženju.

Činjenica da su predstavnici nevladinih organizacija uključeni u preovaračke grupe, ali i brojna intersektorska tijela otvorila je prostor efektnijem i institucionalizovanom kanalu uticaja na kreiranje javnih politika. Nedostatak državnih resursa, otvara prostor civilnom sektoru u pripremi javnih politika. Uz stalni pritisak od strane EU, koja u civilnom društvu vidi jednog od, ako ne i najznačajnijeg saveznika, u procesu dalje demokratizacije i evropeizacije Crne Gore, za očekivati je da do ulaza Crne Gore u EU ovaj uticaj jača, ali i da nakon toga pada, istina ne u onom intezitetu kako se očekuje. On će ostati značajan, ali svakako manje nego tokom procesa pridruživanja. Stoga, da bi se ovakva prilika iskoristila, te unaprijedile javne politike, važno je dalje ulaganje u specijalizaciju, odnosno usavršavanje think tankova u Crnoj Gori.

Literatura

Burnham, P. i dr, *Metode istraživanja politike*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2004.

Caramani Daniele, *Komparativna politika*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2013.

Dal Robert, *Poliarhija, participacija i opozicija*, Politička kultura, Zagreb, 1998.

Grdesić Ivan, *Osnove analize javnih politika: policy analiza*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2006.

Grdesić Ivan, *Političko odlučivanje*, Alinea, Zagreb, 1995.

Hal K. Colebatch, *Policy*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb

Hill Michael, *Proces stvaranja javnih politika*, Pearson Education Ltd, Harlow, 2009.

Huntington S. P, *Sukob civilizacija i preustroj svjetskog poretka*, Izvori, Zagreb, 1998.

Hudeček T, *Democracy and its subtypes – Quantitative Inquiry and the regime Questions*, Bergen, 2007

Landman T, *Teme i metode komparativne politike*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2008.

Lijphart A., *Comparative Politics and Comparative Method*, American Political Science Review (65) 3: 682-693, 1971

Oin Jang, Liza Kvin, *Pisanje djelotvornih predloga za javnu praktičnu politiku*, Javne praktične politike, Beogradska otvorena škola, Beograd, 2002

Sartori Giovanni, *Concept Misformation in Comparative Politics*, American Political Science Review, 65: 1033-1053, 1970

Vujović Z., Nenezić B. ur., *Zastupanje javnih praktičnih politika – Priručnik za neprofitne organizacije*, Centar za monitoring CeMI, Podgorica, 2012.

Pregled izrade javnih politika Crna Gora SIGMA – REFERAT BR. 51

Odobrila za objavljivanje: Karen Hill, Direktor programa SIGMA

SADRŽAJ

UVOD	55
LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA	56
REZIME I KLJUČNE PREPORUKE	57
1 PLANIRANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA U VLADI	61
1.1 Ukupni pravni okvir za koordinaciju javnih politika u Vladi	61
1.2 Aranžmani za koordinaciju i planiranje politika u centralnoj vlasti	63
1.2.1 Koherentnost centralne vlasti	63
1.2.2 Generalni sekretarijat Vlade	66
1.2.3 Sekretarijat za zakonodavstvo	68
1.2.4 Ministarstvo finansija	69
1.2.5 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	70
1.3 Glavni horizontalni procesi izrade javnih politika	73
1.3.1 Koordinacija strateških prioriteta, godišnjeg Programa rada i budžeta Vlade	73
1.3.2 Koordinacija planova i strategija vezanih za evropske integracije	76
1.3.3 Koordinacija, priprema i komunikacije vezano za sjednice Vlade	78
2 IZRADA JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVIMA	82
2.1 Zakonodavni okvir za izradu javnih politika i saradnju među ministarstvima	82
2.2 Aranžmani i kapaciteti za izradu javnih politika u Ministarstvima	83
2.2.1 Strukture za izradu javnih politika	83
2.2.2 Proces izrade javnih politika	85
3 IZRADA JAVNIH POLITIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE	96
3.1 Zakonodavni okvir	96
3.2 Institucionalni okvir	97

3.2.1 Struktura političkog liderstva	97
3.2.2 Klubovi poslanika	97
3.2.3 Plenum i odbori	98
3.2.4 Služba Skupštine	100
3.3 Ključni procesi i instrumenti u donošenju politika.....	101
3.3.1 Upravljanje skupštinskim poslovima i međuinstitucionalnim odnosima	101
3.3.2 Zakonodavni rad	101
3.3.3 Budžetiranje.....	103
3.3.4 Nadzor i kontrola	104
3.3.5 Poslovi evropskih integracija	106

UVOD

U potpunosti funkcionalna javna uprava je preduslov za transparentan i efektivan demokratski sistem. Iako u ovoj oblasti nema formalne pravne tekovine EU (*acquis*), kriterijumi EU za proširenje prepoznaju i naglašavaju potrebu da zemlje uspostave efektivan sistem javne uprave. Budući da se Crna Gora priprema za članstvo u EU, povezanost između efektivne javne uprave i evropskih integracija postaje još očiglednija.

Pripreme za pristupanje i članstvo u EU treba da budu podržane aranžmanima za planiranje, razvoj, koordinaciju i sprovođenje javnih politika koji:

- omogućavaju konzistentno planiranje javnih politika i koordinaciju Vladinih aktivnosti, uključujući određivanje prioriteta;
- kreiraju politike koje nemaju sadržajnih manjkavosti, koje su međusobno konzistentne, ekonomski efikasne i finansijski održive;
- obezbjeđuju pravilno sprovođenje i nadzor javnih politika;
- podržavaju transponovanje i sprovođenje pravne tekovine EU (*acquis*) u svim sektorima;
- obezbjeđuju da inostrana pomoć podržava sprovođenje Vladinih prioriteta i da ima jasnu vrijednost kao dopuna nacionalnih fondova;
- postavljaju temelje za efektivno funkcionisanje države kao članice EU.

Potrebno je podizati zahtjeve za način uređenja i kapacitete za planiranje, razvoj, koordinaciju i sprovođenje javnih politika kako se zemlja kreće putem evropskih integracija. Crna Gora je u presudnoj fazi procesa pristupanja Evropskoj uniji, gdje se pregovori kreću ka fazi kada nacionalni kapaciteti za koordinaciju i izradu javnih politika treba da budu sistematični, temeljni i agilni u isto vrijeme.

Ovaj pregled se oslanja na iskustvo koje je SIGMA stekla radeći sa Crnom Gorom na više oblasti javnog upravljanja. Pregled sadrži određen deskriptivni materijal, ali je naglasak na osvjetljavanju potencijalnih poteškoća u postupcima donošenja javnih politika od strane izvršne i zakonodavne vlasti.

Ovaj pregled se oslanja na niz materijala, koji obuhvataju nacionalne zakonske propise u Crnoj Gori, informacije koje je sakupila NVO Institut

alternativa u ime SIGME, redovne Izvještaje o napretku Evropske komisije, model analize efekata propisa (RIA) koji su pripremila ministarstva, javno raspoložive strategije, godišnje programe rada Vlade, Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore u 2013. godini, kao i brojne razgovore koji su vođeni sa izvršiocima iz crnogorske javne uprave.

Aktivnostima na ovom pregledu rukovodio je Klas Klaas iz programa OECD SIGMA, uz značajan stručni doprinos Juhana Lepassaara iz kancelarije Vlade Estonije, Klausua Goetza sa Univerziteta u Minhenu i Rachel Holloway iz programa OECD SIGMA. Keit Kasemets i ostale kolege iz SIGME dali su dragocjene komentare i podršku u izradi i finalizaciji pregleda.

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

CoG	centre of government (<i>centralna vlast</i>)
DGEA	Directorate General for European Affairs (<i>Generalni direktorat za evropske poslove, GDEP</i>)
EI	European integration (<i>evropske integracije, EI</i>)
GO	Government Office (<i>kancelarija Vlade</i>)
GSG	General Secretariat of the Government (<i>Generalni sekretarijat Vlade, GSV</i>)
IPA	Instrument for PreAccession Assistance (<i>Instrument pretpristupne podrške, IPA</i>)
MFAEI	Ministry of Foreign Affairs and European Integration (<i>Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, MVPEI</i>)
MoF	Ministry of Finance (<i>Ministarstvo finansija, MF</i>)
MP	Member of Parliament (član Parlamenta)
NGO	nongovernmental organisation (<i>nevladina organizacija, NVO</i>)
NIPAC	National Instrument for PreAccession Assistance (IPA) Coordinator (<i>nacionalni koordinator za instrument pretpristupne podrške, NIPAK</i>)
NPA	National Programme of Accession (<i>Nacionalni program pristupanja</i>)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (<i>Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, OECD</i>)
PMO	Prime Minister's Office (<i>kabinet predsjednika Vlade</i>)
PR	public relations (<i>odnosi sa javnošću</i>)
RIA	Regulatory Impact Assessment (<i>analiza uticaja propisa, RIA</i>)
RoP	Rules of Procedure of the Government (<i>Poslovnik Vlade</i>)
SAA	Stabilisation and Association Agreement (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, SSP)

- SIGMA Support for Improvement in Governance and Management
(*Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja, SIGMA*)
- SME small and mediumsized enterprises (*mala i srednja preduzeća, MSP*)

REZIME I KLJUČNE PREPORUKE

Planiranje i koordinacija javnih politika u Vladi

Prvi dio ovog pregleda analizira funkcionisanje centralne vlasti u Crnoj Gori. Institucije koje vrše funkcije centralne vlasti u Crnoj Gori su Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Sekretarijat za zakonodavstvo, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI) i Ministarstvo finansija (MF). Sveukupno posmatrano, uloge ove četiri ključne organizacije su dobro postavljene i njihove nadležnosti su dovoljno jasno definisane. Koordinacija među njima često se odvija na bazi potrebe za interakcijom u cilju ispunjavanja zajedničkih zadataka. Na trajnijoj osnovi, svaki od centralnih organa koordinira aktivnosti i radi u interakciji prvenstveno sa resornim ministarstvima.

Crna Gora je dodijelila najveći broj ključnih funkcija centralnoj vlasti, uz neka ograničenja u tri od devet funkcija koje je definisala SIGMA:

- Nema jasnog centra za koordiniranje strateških prioriteta na administrativnom nivou, iako su u praksi vladini strateški dokumenti veoma konzistentni.
- Za koordinaciju sadržaja prijedloga javnih politika o kojima Vlada treba da donese odluku, GSV nema resurse za rad na njihovoj sadržini, osim savjetničkog osoblja pri predsjedniku i potpredsjednicima Vlade.
- Praćenje napretka u radu Vlade koncentrisano je na ispunjavanje aktivnosti iz godišnjeg Programa rada Vlade. Šira analiza učinka Vlade ne radi se na centralnom nivou, iako se pripremaju izvještaji o sprovođenju vladinih zaključaka kao i izvještaji o radu Ministarstava.

Postojeća regulativa koja se odnosi na redovno odlučivanje od strane Vlade i donošenje godišnjeg plana rada je jasna i u velikoj mjeri se sprovodi u praksi. Postoji uspostavljen dobar sistem za pripremu godišnjeg Programa rada Vlade.

Glavne slabosti su vezane za nedostatak formalnih zahtjeva za srednjoročno planiranje resursa potrebnih za realizaciju javnih politika. Nema posebnih

zahtjeva za sektorske strategije i nije razvijen okvir za srednjoročni budžet koji bi obuhvatao sektorske politike ili potrebe za resursima. Većina sektorskih strategija ili nemaju nikakve procjene finansijskih potreba ili izvora sredstava ili, tamo gdje su predstavljene finansijske potrebe, one nijesu usklađene sa planiranim resursima zemlje (npr. godišnji budžet ili programi Instrumenta pretprijetne podrške [IPA]).

Iako se postojećim pravilima utvrđuje proceduralni okvir i glavni zahtjevi za prijedloge novih politika, ona ne sadrže naknadne obaveze na osnovu kojih bi ministarstva analizirala implemenentaciju politika.

U pogledu ukupne koordinacije evropskih integracija, Crna Gora je razvila dinamičan i prilično decentralizovan okvir kroz koji MVPEI ima vodeću političku i administrativnu ulogu u svim procesima koji su vezani za evropske integracije, a resorna ministarstva su zadužena za analitičke i pripremne poslove u poljima svojih nadležnosti.

Iako postoji sveobuhvatni strateški srednjoročni okvir za pristupanje EU (program pristupanja Crne Gore), postoji problem u definisanju prioriteta pri raspodjeli resursa. Po tekućem planskom okviru, zadaci vezani za pristupanje podijeljeni su na pregovaračka poglavlja, što otežava definisanje prioriteta na nivou Vlade. Isto tako, u okviru pregovaračkih poglavlja prioriteta aktivnosti u mnogo slučajeva nijesu očigledni. Program pristupanja Crne Gore za period 2014-2018 je ipak koristan dokument koji obuhvata različite preuzete obaveze i MVPEI može da ga koristi za praćenje rada ministarstava uz dovoljnu detaljnost.

Ključne preporuke

- Definirati svrhu i minimalne zahtjeve za sve srednjoročne planske dokumente Vlade kako bi se osigurali sistematski ulazni podaci bitni za planiranje IPA i srednjoročno planiranje budžeta.
- U cilju veće transparentnosti, sakupiti sve srednjoročne i godišnje planske dokumente vlade (i horizontalne i sektorske), i sistematski ih objavljivati na vebajtu Vlade.
- Nakon usvajanja Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, pripremiti koherentan srednjoročni budžetski okvir sa jasnom povezanošću vladinih politika i resursa.
- Definirati i uspostaviti pravila koja zahtijevaju konkretniju analizu i izvještavanje na nivou sprovođenja ključnih zakona kao i prob-

lema u sprovođenju tih zakona u Crnoj Gori. Da bi ovaj zadatak bio izvodljiv, treba se fokusirati samo na ključne zakonske propise.

- Vremenom, osnažiti interne kapacitete GSV za razmatranje sadržaja nacрта vladinih politika radi postizanja njihove međusobne usklađenosti sa prethodnim obavezama i prioritetima.
- Organizovati postojeće resurse MF za bolje praćenje sektorskih politika i analizu procjena fiskalnog uticaja prijedloga javnih politika: koristiti zajedničke resurse između Sektora za budžet i Sektora za ekonomsku politiku i razvoj.
- Dalje razvijati Program pristupanja Crne Gore kako bi uključio konkretnije definisane prioritete aktivnosti na nivou Vlade i u okviru svakog pregovaračkog poglavlja, i kako bi uključio podatke o procjeni fiskalnog uticaja vezano za pregovaračka poglavlja.

Izrada javnih politika u ministarstvima

Ministarstva su u Crnoj Gori mala u odnosu na funkcije koje obavljaju. Većina ministarstava nema dovoljno analitičkog osoblja, i mali broj eksperata (često generalni direktori) posjeduje kompletna znanja o javnim politikama. Otud, spoljni konsultanti često bivaju angažovani za potrebe analize i izrade politika, što je praksa koja ugrožava jačanje kapaciteta samih ministarstava. Vlada je u riziku da će izgubiti šansu da stekne stručnjake koji će joj biti od koristi nakon pristupanja i koji su, u skorijem roku, neophodni da bi vršili analizu sprovođenja tih politika.

Ministarstva nemaju posebna pravna odjeljenja niti dovoljno osoblja koje posjeduje profesionalna znanja za pisanje zakona. Slično tome, nema dovoljno osoblja koje može da podrži ekonomske analize i procjene fiskalnog uticaja.

Više ministarstava ima ili planira da formira jedinice za koordinaciju evropskih integracija. U malom broju slučajeva, postojeće jedinice su zadužene za tu funkciju ili je postavljeno kontakt lice za koordinaciju pristupanja Evropskoj uniji. Svi ti modeli su dobri, pošto je obim obaveza vezanih za evropske integracije različit od ministarstva do ministarstva.

Većina zvaničnika ispunjava dužnosti vezane za pristupanje uz svoje ostale

poslove, što nije manjkavost; integracije će sve više zahtijevati da se sve „domaće politike“ donose posmatrano kroz prizmu ciljeva pristupanja EU, čime će se izbjegavati vještačka podjela između zadataka vezanih za pristupanje i „uobičajenih“ zadataka koja još uvijek iziskuje odvojeno osoblje za njihovo izvršavanje.

Planiranje aktivnosti koje su u vezi sa pristupanjem EU u ministarstvima do sada je vršeno na ad hoc bazi i planovi nijesu uključivali budžetske troškove preuzetih obaveza. Ovo bi trebalo da se promijeni ažuriranjem Programa pristupanja. Usvajanje pregovaračkih pozicija i preuzimanje obaveza uopšte u Vladi mora se vršiti i kanalisati kroz normalne konsultativne mehanizme.

Regulativa, kao što je Poslovnik Vlade, jasno propisuje koja pitanja moraju biti obuhvaćena dokumentacijom koja se dostavlja za sjednice Vlade kao obrazloženje prijedloga akata – uključujući minimalne informacije o konsultacijama sa javnošću i mišljenju ključnih ministarstava – i ta regulativa se rutinski primjenjuje. Zahtjev za vršenjem procjene uticaja propisa (RIA) uveden je početkom 2012. godine i od tada se dokumentacija o ovoj procjeni rutinski priprema. Ipak, kvalitet analize RIA još uvijek varira i RIA dokumentacija se isuviše često priprema neposredno prije dostavljanja materijala Vladi.

Ključne preporuke

- U okviru realizacije Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, ministarstva treba podstaći da preusmjere kadrovske potrebe sa nereformisanih sektora nižeg prioriteta ka kadrovima koji su ključni kako za domaće tako i za politike EU.
- Uspostaviti procedure po kojima će ministarstva vršiti minimum trogodišnje planiranje finansijskih sredstava i ljudskih resursa u okviru sveukupnih planova u svom sektoru.
- Promijeniti postojeća pravila o pripremi analize uticaja propisa kako bi se osiguralo da se i) najprije pripremaju dokumenti RIA i to prije konsultacija sa javnošću, ii) da se ažurirane verzije pripremaju prije donošenja odluke Vlade i iii) da se prijedlozi zakona predstave Skupštini praćeni dokumentima RIA.

- Ojačati praćenje realizacije Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa, uključujući odredbu kojom se zahtijeva da se do momenta predstavljanja glavnih zakonskih akata Vladi moraju pripremiti i prijedlozi podzakonskih akata.
- Razviti i sprovoditi posebne programe obuke i jačanja kapaciteta za ključno osoblje ministarstava kako bi se profesionalizovao rad na analizi javnih politika i izradi zakonskih tekstova.
- Osigurati da se usvajanje pregovaračkih pozicija i obaveza u vezi sa evropskim integracijama vrši i kanališe kroz uobičajene konsultativne mehanizme. Staviti svaki prijedlog pregovaračke pozicije i drugih obaveza na raspolaganje Ministarstvu finansija prije nego što Vlada donese odluku o tome.

Donošenje javnih politika u Skupštini Crne Gore

Okvir kojim se regulišu ovlašćenja crnogorske Skupštine u vezi sa donošenjem politika, uključujući Poslovnik Skupštine, je sveobuhvatan. Međutim, ne postoji poseban zakonski okvir kojim se reguliše saradnja između Vlade i Skupštine u pogledu politike evropskih integracija.

Iako je struktura političkog vođstva u Skupštini generalno kooperativna i dostavljanje dnevnog reda unaprijed funkcioniše dobro u normalnim okolnostima, nijedan predstavnik Vlade ne učestvuje na sastancima Kolegijuma Skupštine.

Glavna politička radna tijela u Skupštini su plenum i četrnaest stalnih odbora. Odbori imaju od 11 do 13 članova koji su poslanici i koje opslužuje dvoje do sedmero zaposlenih iz Službe Skupštine. Značajne razlike u radnom opterećenju među odborima se izrazito odražava kroz broj uključenih članova. Zakonodavni odbor i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet ističu se po posebno visokom radnom opterećenju.

Veliki broj predloženih amandmana na prijedloge zakona, više od polovine, dolazi od skupštinskih odbora. Većinu amandmana, koji naknadno budu usvojeni, predlaže Zakonodavni odbor. Ovi podaci sugerišu da je parlame-

ntalna analiza više usmjerena na pravna pitanja ili da je ona djelotvornija kada je usmjerena na pravna pitanja.

Odbor za evropske integracije zadužen je za nadzor nad pregovorima o pristupanju, izdavanjem odgovarajućih mišljenja i smjernica i ocjenu „učinka Pregovaračke grupe Vlade“. Zadatak obezbjeđivanja pravne usklađenosti decentralizovan je na sektorske odbore. Odluka o razdvajanju nadzora nad pregovorima (koji se vrši u Odboru za evropske integracije) od nadzora nad praćenjem približavanja zakonodavstva zakonima EU i sprovođenjem Nacionalnog programa pristupanja (koji vrše matični odbori) zahtijeva kvalitetno koordinirane procese i podjelu stručnih znanja sa Skupštinom. Odlučivanje o pregovaračkim pozicijama u suštini je odlučivanje o tome koju vrstu obaveza i u kojem vremenskom okviru zemlja treba da prihvati.

Skupština koristi kontrolna saslušanja i skupštinske istrage – tzv. „protivpožarne“ instrumente nadzora i kontrole. Za razliku od toga, još uvijek ne postoje „policijske patrole“ (tj. one koje Skupštini omogućavaju da vrši sistematske ocjene aktivnosti izvršnih vlasti, naročito primjene najvažnijih zakona i politika).

Služba Skupštine zapošljava oko 147 ljudi, uključujući pripravnike. Organizacioni razvoj Službe Skupštine je bio značajan i pozitivan već više godina. Organizaciona struktura se promijenila, npr. jačanjem Sektora za podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine i formiranjem *Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju*.

Ključne preporuke

- Regulisati odnose između izvršne i zakonodavne vlasti u poslovima evropskih integracija na nivou zakona i kroz obavezujuće sporazume između Vlade i Skupštine. Što više proces pristupanja bude napredovao, to će više poslovi EU prožimati sve aspekte skupštinskih aktivnosti.
- Otvoriti konsultacije Kolegijuma za predstavnika Vlade koji će imati ulogu izvora informacija i olakšati konsultacije u pogledu broja zakonskih prijedloga pred Skupštinom i utvrđivanja vremena podnošenja zakonskih akata od strane Vlade.
- Dodati instrumente nadzora koji su usmjereni na jačanje učinka

institucija i javnih politika kroz sistematske ocjene sprovođenja najvažnijih zakona i javnih politika u koje će biti uključene sve partije.

- Podijeliti nadležnosti Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, tako što će se možda formirati dva odbora: jedan koji će se koncentrisati na ekonomiju i finansije, a drugi na budžet i završne račune. Moglo bi se razmotriti i osnivanje pododbora.
- Analizirati opcije za veću fleksibilnost u prerasporedu osoblja koje pomaže u radu odbora kako bi se postigla ravnoteža između zadataka koji prožimaju sve aktivnosti (npr. provjera usklađenosti prijedloga zakona sa pravom EU ili organizovanje konsultativnih i kontrolnih saslušanja) i korisnih specijalizacija skupštinskog osoblja i bliskih radnih relacija između administrativnog osoblja i poslanika.
- Institucionalizovati neformalnu skoriju praksu po kojoj su predsjednici (ili potpredsjednici) matičnih odbora i poslaničkih klubova ujedno i članovi Odbora za evropske integracije, kako bi se osigurala produktivna veza između diskusija koje se vode u svakoj oblasti.

1. PLANIRANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA U VLADI

Prvo poglavlje nudi uvid u regulatorni okvir izrade i koordinacije javnih politika od strane izvršne vlasti, glavnih institucija zaduženih za koordinaciju procesa donošenja Vladinih politika i njihove sposobnosti da sarađuju. Potom se vrši detaljnija analiza tri horizontalna procesa donošenja javnih politika, usredsređujući se na planiranje rada Vlade, koordinaciju pristupanja EU i procedure donošenja odluka Vlade.

1.1. Ukupni pravni okvir za koordinaciju javnih politika u Vladi

Pravni zahtjevi za planiranje i koordinaciju rada Vlade postoje. Ključni pravni osnov za rad ministarstava kad je riječ o planiranju i koordinaciji javnih politika sadržan je u sljedećim dokumentima: (i) Poslovnik Vlade⁹⁶, (ii) Uredba o Vladi⁹⁷, (iii) Zakon o državnoj upravi i (iv) Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Pravni okvir definiše mandat Vlade, njeno ovlašćenje za odlučivanje, njene odnose sa Skupštinom i cjelokupan sistem radnih tijela Vlade. Propisi takođe definišu odgovornosti Generalnog sekretarijata Vlade, daju ovlašćenje za preuzimanje tih odgovornosti, i definišu okvir za koordinacione aktivnosti među ključnim institucijama koje su u centralnoj vlasti⁹⁸, a to su Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI), Ministarstvo finansija (MF) i Sekretarijat za zakonodavstvo.

Podjela odgovornosti među resornim ministarstvima navedena je u vladinoj Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave⁹⁹. Generalni sekretarijat takođe ima neka neformalna ovlašćenja za rješavanje sukoba nadležnosti

96 „Službeni list CG“, 03/12.

97 „Službeni list CG“, 80/08.

98 Pojam centralna vlast obuhvata više funkcija horizontalne koordinacije javnih politika koje u Crnoj Gori u velikoj mjeri ostvaruju Generalni sekretarijat Vlad, Ministarstvo finansija, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija i Sekretarijat za zakonodavstvo.

99 „Službeni list CG“, 5/12 od 23.01.2012. i 25/12 od 11.05.2012.

kada pitanje nadležnosti nije jasno, iako je to formalno u nadležnosti Vlade.

Zakonskim okvirom utvrđena su dva centralna planska dokumenta: godišnji Program rada Vlade i godišnji budžet. Oba imaju godišnju dimenziju sa izvjesnim višegodišnjim karakterom pratećih dokumenata koji su dio postupka utvrđivanja budžeta.

Procedure donošenja odluka u Vladi definisane su uglavnom u Poslovniku Vlade. Ovim Poslovnikom detaljno se reguliše postupak pripreme sjednica Vlade, kao i organizacioni i proceduralni aspekti sjednica. Poslovnikom se takođe regulišu procedure odlučivanja u Vladi, uključujući ulogu četiri vladine komisije koje predstavljaju stalna radna tijela Vlade.

Pravila kojima se definišu javne konsultacije i uključivanje nevladinog sektora u rad ministarstava regulisana su putem dvije uredbe: Uredbom o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona i Uredbom o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija.

Tekući zakonodavni i regulatorni okvir koji je na snazi kada je u pitanju regulisanje procesa evropskih integracija uglavnom je ustanovljen vladinim odlukama i uredbama donesenim 2012. godine. U februaru 2012. godine, Vlada je usvojila odluku o uspostavljanju strukture za pripremu i vođenje pristupnih pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom¹⁰⁰. Ovom odlukom utvrđene su strukture koje su odvojene od koordinacionih mehanizama vezanih za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Ocjena

Postojeći propis je jasan i precizan kada je u pitanju redovno odlučivanje na nivou Vlade i izrada godišnjih planova rada i on se u velikoj mjeri primjenjuje u praksi. Poslovnik jasno navodi dokumenta koja se moraju dostaviti uz pitanja o kojima Vlada mora da donese odluku na svojim sjednicama. U njemu se takođe precizno navode različita radna tijela Vlade i utvrđuje razuman mandat za Generalni sekretarijat koji obezbjeđuje podršku u vladinom procesu odlučivanja. Uloga Vlade u radu Skupštine takođe je regulisana i omogućava Vladi da daje stručno mišljenje o promjenama i novim prijedlozima koje iniciraju članovi Skupštine.

100 „Službeni list CG“, 9/12.

Glavne slabosti vezane su za nepostojanje formalnih zahtjeva koji se odnose na srednjoročno planiranje javnih politika i planiranje resursa. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ne predviđa razmatranje postojećeg okvira strateškog planiranja u toku formulisanja i izrade prijedloga za godišnji budžet osim na vrlo apstraktan način, tako što se navodi da se budžetsko planiranje zasniva na razmatranju, između ostalog, usvojenih zakona i drugih propisa¹⁰¹. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji je zamijenio raniji Zakon o budžetu, uvodi nove elemente za fiskalna pravila i pažljivo predviđa elemente za srednjoročno budžetsko planiranje. Za sada se novi Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ne primjenjuje i on daje samo generalni mandat Vladi da uloži više truda u srednjoročno planiranje resursa. Bez preciznih smjernica i zahtjeva od strane Ministarstva finansija, ovi propisi neće donijeti odlučne promjene u razvoj srednjoročnog budžetskog okvira, na način definisan od strane EU¹⁰².

Iako Poslovnik Vlade utvrđuje proceduralni okvir i glavne zahtjeve kada je riječ o prijedlozima za nove javne politike, uključujući detaljne zahtjeve koji se odnose na njihovu pripremu, on ne predviđa konkretne obaveze za naredne aktivnosti pomoću kojih bi ministarstva analizirala sprovođenje javnih politika. Zakon o državnoj upravi stavlja odgovornost za praćenje sprovođenja zakona i drugih propisa na ministarstva, ali nije dovoljno konkretan da bi pokrenuo sistematičnu analizu sprovođenja javnih politika. Ovaj nedostatak je zajednički i mnogim zemljama Evropske unije, ali pošto se pregovori o pristupanju EU sve više koncentrišu na implementaciju, neophodno je posvetiti pažnju analizi primjene ključnih propisa vezanih za pravnu tekovinu EU na sistematičan način. Zakon o državnoj upravi uključuje obaveze izvještavanja i ti izvještaji obuhvataju neke informacije o sprovođenju politika, ali pošto nema detaljnih smjernica za izradu tih izvještaja, ministarstva imaju fleksibilan pristup u izvršavanju ove obaveze.

Uloge MVPEI i drugih aktera vezano za evropske integracije dobro su definisane i detaljno razrađene u regulatornom okviru. Uspostavljena su međuministarska horizontalna tijela i procedure koje obezbjeđuju adekvatne konsultacije sa različitim akterima u Vladi (kao i spoljnim interesnim grupama). Iako nema direktne suprotstavljenosti zadataka, ima indikacija o

101 Član 19 Zakona o budžetu.

102 Direktiva Savjeta 2011/85/EU o zahtjevima za budžetske okvire u državama članicama.

direktnim preklapanjima nekih uloga i indirektnom preklapanju vezano za ispunjavanje nekih funkcija. Direktno preklapanje uloga vidljivo je kod zadataka koji su dati različitim akterima putem vladinih odluka donesenim u periodu od februara do maja 2012. godine, naročito u pogledu funkcija vezanih za dvije skupine radnih grupa (jedna za pregovaranje, druga za proces SSP). U praksi, ova dva procesa bave se istim sadržajem: formiranjem pregovaračkih pozicija u procesu pridruživanja i pristupanja, što zavisi od sposobnosti prihvatanja i ispunjavanja obaveza koje će u velikoj mjeri biti u suštini identične.

1.2 Aranžmani za koordinaciju i planiranje politika u centralnoj vlasti

Vlada ima 19 članova, i to: predsjednika, četiri potpredsjednika (od kojih su tri istovremeno i ministri – rukovodioci određenih ministarstava), 13 ministara i jednog ministra bez portfelja. Najveći dio stvarnog odlučivanja u Crnoj Gori pripada političkim liderima – ministrima. Ipak, analitički i administrativni poslovi u centralnoj vlasti podijeljeni su između četiri osnovne institucije: Generalni sekretarijat Vlade, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstvo finansija i Sekretarijat za zakonodavstvo.

1.2.1 Koherentnost centralne vlasti

Glavni organ zadužen za pružanje podrške i upravljanje sistemom odlučivanja je Generalni sekretarijat Vlade (GSV). Od obnavljanja nezavisnosti 2006. godine, GSV je pristupio savjesnoj i postepenoj sopstvenoj reformi kao i reformi sistema upravljanja javnim politikama, kako bi se što više usaglasili sa evropskom praksom. GSV pruža podršku sedmičnim sjednicama Vlade i koordinira godišnji Program rada Vlade. Kabinet predsjednika Vlade i kabineti potpredsjednika Vlade, koji su dio GSV, takođe imaju ulogu u donošenju javnih politika.

Sekretarijat za zakonodavstvo ima koordinacionu ulogu u sistemu utvrđivanja javnih politika tako što vrši pravni nadzor, što podrazumijeva provjeru usaglašenosti sa Ustavom i drugim zakonskim aktima, kao i obezbjeđenje jezičke koherentnosti pravnih akata.

Ministarstvo finansija (MF) uključeno je u koordinaciju javnih politika prvenstveno kroz četiri međusobno povezane uloge: i) izradu makroekonomskih i fiskalnih procjena; ii) koordinaciju strukturnih reformi i nekih ključnih planova ekonomske politike, kao što su Pravci razvoja Crne Gore; iii) kontrolu kvaliteta nad dokumentima o procjeni efekata propisa (RIA), uključujući fiskalni uticaj; iv) izradu budžeta.

Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI) koordinira planiranje programa za Instrument pretpristupne podrške (IPA) i rad Vlade vezano za sve poslove evropskih integracija, uključujući transponovanje pravne tekovine EU i upravljanje pregovorima za pristupanje EU.

Na političkom nivou, nukleus koordinacije i odlučivanja u Vladi je uži kabinet¹⁰³ koji se po pravilu sastaje jednom nedjeljno. Njega čine predsjednik Vlade, potpredsjednici Vlade i generalni sekretar, a njegov zadatak je, između ostalog, da koordinira i razmatra ključna pitanja koja su na dnevnom redu Vlade. Drugi ministri se pozivaju da učestvuju u radu užeg kabineta po potrebi. Neformalni sastanci predstavnika ključnih vladinih tijela dešavaju se gotovo svakodnevno.

Poslove evropskih integracija (EI) vodi potpredsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, uz blisku podršku državnog sekretara za evropske integracije, koji se smatra težištem pristupnog procesa. Osim što je državni sekretar za EI u Ministarstvu, on je takođe glavni pregovarač i nacionalni koordinator za IPA (NIPAK). On redovno učestvuje u sjednicama Vlade. Sva pitanja vezana za pregovore u principu treba da se diskutuju na Kolegijumu¹⁰⁴, kao glavnom radnom tijelu Vlade za poslove evropskih integracija. Ovo tijelo razmatra predložene pregovaračke pozicije u toku faze koja slijedi nakon izrade nacrrta u okviru radnih grupa, a prije usvajanja od strane Vlade.

Posljednjih godina Vlada je formirala nekoliko savjetodavnih tijela, kao što je Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, Savjet za saradnju sa NVO i Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme (Regulatorni savjet). Ovaj posljednji, na primjer, koordinira aktivnosti reforme državne uprave kroz analizu postojećih propisa u pogledu

103 Takođe poznat kao Izvršni savjet Vlade.

104 Kolegijum čine predsjednik i potpredsjednici Vlade, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija i glavni pregovarač.

poslovnih barijera i potrebe da se ti propisi pojednostave, inicira promjene u regulativi u pogledu poslovnog ambijenta i daje saglasnost na formiranje radnih podgrupa za određene teme (kao što je Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora).¹⁰⁵ Ovo tijelo ima značajnu ulogu u podsticanju i osmišljavanju promjena u javnim politikama. Njegovi članovi su relevantni ministri, visoki državni službenici i predstavnici privrednih društava, sindikata i udruženja opština.

Ocjena

Uloge četiri ključne organizacije u centralnoj vlasti su čvrsto uspostavljene i, kad je riječ o izradi i koordinaciji nacionalnih politika, nadležnosti su dovoljno jasno definisane. Koordinacija između ove četiri organizacije dešava se često, na osnovu potreba da ostvare međusobnu interakciju radi ostvarenja određenih zajedničkih zadataka. Na stalnoj osnovi, svaki od ovih centralnih organa nastoji da vrši koordinaciju i interakciju prvenstveno sa resornim ministarstvima.

U pogledu sveukupne koordinacije evropskih integracija, Crna Gora je razvila dinamičan i prilično decentralizovan okvir gdje MVPEI obezbjeđuje političko i administrativno vođstvo u svim procesima koji su vezani za EI, dok su resorna ministarstva odgovorna za analitičke i pripremne poslove koji su vezani za njihovo konkretno polje nadležnosti. Crnogorska pregovaračka struktura uključuje: Kolegijum, Pregovaračku grupu, Državnu delegaciju za pregovore, Radne grupe za pregovaračka poglavlja, Kancelariju za podršku glavnom pregovaraču i Sekretarijat Pregovaračke grupe. Ovo je kompleksna struktura, uz postojeće koordinacione strukture Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje.

Kada je riječ o pregovaračkoj strukturi i o podjeli odgovornosti, moglo bi se reći da je politička koordinacija procesa koncentrisana u najvišem pregovaračkom tijelu – Kolegijumu, koji je ključni forum za odlučivanje o pravcu pregovora. Pošto se on sastoji praktično od istih osoba kao i uži kabinet, postoji potencijalno jaka koordinacija na političkom nivou između pravaca politike vezane za EI i ostalih politika Vlade.

105 Odluka o osnivanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta iz maja 2012, ažurirana je novom odlukom u januaru 2013, kada se dopunio njen sastav i donijelo novo ime - Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme.

Postoji više visoko operativnih savjetodavnih tijela Vlade (kao što je već pomenuti Regulatorni savjet), ali pošto ih je bilo dosta (73 početkom 2013. godine), Vlada se složila u martu 2013. godine da smanji njihov broj i da ohrabri „decentralizaciju“. Ona bi se postigla tako što bi Vlada ubuduće formirala samo one savjete koji mogu da daju mišljenja i prijedloge u pogledu ostvarivanja njenih ustavnih funkcija. U isto vrijeme, savjete i druga tijela koja su zadužena za razmatranje pitanja iz nadležnosti posebnih ministarstava formirali bi ministri. Ovo je neophodan korak da bi se smanjio broj suvišnih savjetodavnih tijela, a da se istovremeno, na osnovu Vladine odluke da zadrži ona koja su najviše horizontalna i relevantna za rad Vlade (ukupno 17 savjetodavnih tijela), zadrže neophodni instrumenti za koordinaciju i redovan dijalog sa najvažnijim akterima nevladinog sektora. Ovaj korak trebalo bi da omogući i bolje korišćenje resursa od strane četiri institucije centralne vlasti, koje su ključne za koordinaciju politika.

Tabela 1 daje sažet prikaz ključnih funkcija centralne vlasti i odgovornih institucija.

Tabela 1: Stepen ostvarivanja 9 ključnih funkcija centralne vlasti

Ključna funkcija centralne vlasti	Da li je ispunjena u Crnoj Gori	Odgovorna institucija
Koordinacija pripreme sjednica Vlade	Da	GSV
Obezbjeđivanje zakonske usaglašenosti	Da	Sekretarijat za zakonodavstvo
Koordinacija pripreme i davanja saglasnosti na strateške prioritete i program rada Vlade	Djelimično	GSV
Koordinacija prijedloga sadržaja javnih politika dostavljenih Vladi na odlučivanje, uključujući definisanje procesa pripreme tih politika i obezbjeđenje koherentnosti sa prioritetima Vlade	Djelimično	GSV Kabinet predsjednika Vlade
Provjera da li se realizacija politika može priuštiti i koordinacija planiranja resursa u javnom sektoru	Da	MF
Koordinacija aktivnosti komunikacija Vlade kako bi se obezbijedila koherentnost vladinih poruka	Da	GSV

Praćenje učinka Vlade kako bi se osiguralo da Vlada kolektivno ostvaruje djelotvoran učinak i održava svoja obećanja prema javnosti	Djelimično	GSV
Upravljanje odnosima između Vlade i drugih djelova države (Predsjednika, Skupštine)	Da	GSV
Koordinacija poslova evropskih integracija	Da	MVPEI

Izvor: SIGMA.

Crna Gora je usvojila većinu ključnih funkcija centralne vlasti, uz neka ograničenja u tri od devet funkcija koje je definisala SIGMA:

- i) Koordinacija i priprema prioriteta i programa rada Vlade je sasvim jasno odvojena u pripremama za godišnji Program rada, ali nema jasnog centra za koordinaciju strateških prioriteta na upravnom nivou. To ne znači da nema koordinacije. Naprotiv, kao što je opisano u poglavlju 1.3, Vladini strateški dokumenti su u velikoj mjeri međusobno usklađeni. Ipak, kad je riječ o definisanju srednjoročnih prioriteta i planiranju rada u Crnoj Gori nijesu u potpunosti uspostavljene formalne obaveze i redovna praksa.
- ii) Za koordinaciju predloženih sadržaja javnih politika koji se dostavljaju Vladi na odlučivanje, Generalni sekretarijat nema dovoljno resursa, izuzev savjetničkog osoblja predsjednika i potpredsjednika Vlade.
- iii) Monitoring nad napretkom u ostvarivanju rada Vlade fokusiran je na ispunjenje aktivnosti iz godišnjeg Programa rada Vlade. Šira analiza učinka rada Vlade ne vrši se centralizovano, uprkos izradi izvještaja o realizaciji zaključaka Vlade i o radu ministarstava.

Ako izvršimo poređenje s određenim brojem novijih zemalja članica EU, nema većih razlika u organizaciji rada centralne vlasti u Crnoj Gori. Kao i u drugim zemljama, Generalni sekretarijat (koji je Kancelarija Vlade) ispunjava više ključnih uloga u planiranju i obezbjeđenju kvaliteta rada Vlade. Postojanje posebne organizacije (Sekretarijata za zakonodavstvo) koji obezbjeđuje usklađenost zakonskih tekstova je uobičajeno u zemljama bivše Jugoslavije, ali nije rasprostranjeno među ostalim članicama EU.

Tabela 2: Institucionalna rješenja za proširene funkcije centralne vlasti u Crnoj Gori i u odabranim članicama EU

Zemlja	Jedinica za koordinaciju politika	Jedinica za strateško planiranje	Jedinica za planiranje rada	Jedinica za koordinaciju komunikacija	Jedinica koja vrši procjenu uticaja
Crna Gora	Nešto u GSV/Kabine-tu premijera	–	GSV (Kancelarija Vlade)	GSV (Kancelarija Vlade)	MF
Bugarska	Nešto u Kabinetu premijera	–	Kancelarija Vlade	Kabinet premijera	–
Češka Republika	–	–	Kancelarija Vlade	–	–
Estonija	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	–
Mađarska	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade i kabi-net premijera	Kancelarija Vlade
Latvija	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade
Litvanija	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	Kancelarija Vlade	–
Poljska	Kancelarija Vlade / Kabinet premijera	Kancelarija Vlade/ Kabinet premijera	Kancelarija Vlade/ Kabinet premijera	Kancelarija Vlade/ Kabinet premijera	Kancelarija Vlade / Kabinet premijera
Rumunija	Ne	Ne	Kancelarija Vlade	Ne	Ne
Slovačka	Ne	Ne	Kancelarija Vlade	Ne	Ne
Slovenija	Ne	Ne	Kancelarija Vlade	Ne	Ne

Izvor: SIGMA, informacije za druge zemlje sakupljene su 2011, a za Crnu Goru u 2013.

U poređenju sa više država članica EU, centralna vlast Crne Gore nema posebnu jedinicu koja se bavi strateškim planiranjem u Vladi. U praksi, tu ulogu djelimično vrše savjetnici predsjednika Vlade i nekih potpredsjednika Vlade i, u nekim slučajevima, MF. Koordinacija politika takođe je skoncentrisana kod savjetničkog osoblja predsjednika Vlade.

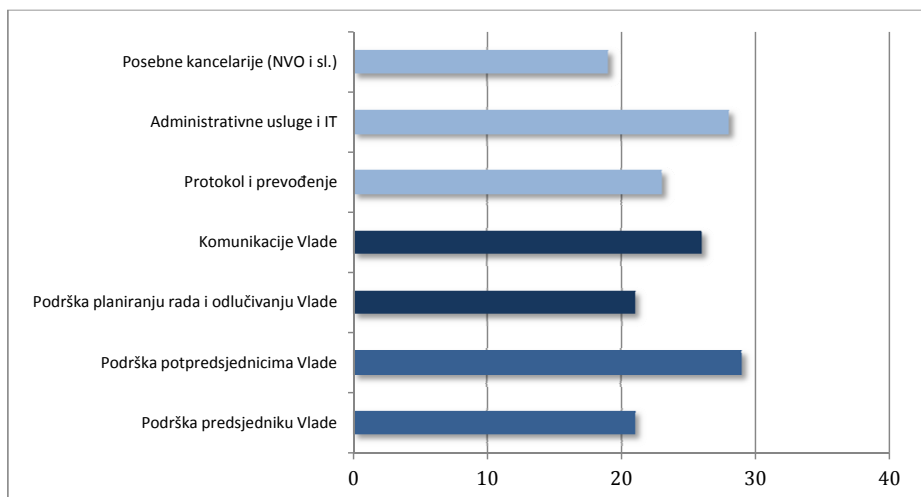
1.2.2 Generalni sekretarijat Vlade

Rad Generalnog sekretarijata Vlade (GSV) regulisan je posebnom uredbom Vlade koja utvrđuje njegove osnovne zadatke na pružanju podrške predsjedniku Vlade i Vladi u pripremi za donošenje njihovih odluka.

U pogledu koordinacije politika, Generalni sekretarijat je konkretno zadužen za i) izradu godišnjeg Programa rada Vlade, ii) koordinaciju odnosa sa Skupštinom i sa predsjednikom države, iii) pripremu sjednica Vlade, iv) pružanje podrške ministarskim komisijama, v) obezbjeđivanje komunikacije unutar Vlade. Nema direktnog zaduženja za koordinaciju strateških planova u Vladi niti konkretnih zadataka za obezbjeđivanje koherentnosti u odlukama Vlade.

GSV ima 123 zaposlenih (i oko 182 predviđenih najnovijim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata. Vidjeti Sliku 1). Pored ključnih zadataka da obezbjeđuje podršku u donošenju odluka Vlade, struktura GSV obuhvata prilično velika odjeljenja koja pružaju podršku potpredsjednicima Vlade i rade na specijalnim koordinacionim aktivnostima (kao što je, na primjer, saradnja sa NVO i zastupanje Crne Gore u Evropskom sudu za ljudska prava).

Slika 1: Broj radnih mjesta predviđenih u sistematizaciji GSV¹⁰⁶



Izvor: Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Generalnog sekretarijata Vlade.

¹⁰⁶ Ovi podaci ne uključuju podršku avioservisu, koja je veoma specifična funkcija u Vladi.

GSV ima više sektora. Sektor za planiranje, koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade je odgovoran za obezbjeđivanje horizontalne koordinacije i homogenosti godišnjeg Progama rada Vlade i resornih ministarstava. On ima pet zaposlenih, sa još dva radna mjesta predviđena novom sistematizacijom. U principu, Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji daje mu mandat da šire radi na strateškom planiranju u Vladi. U praksi, najviše pažnje se posvećuje godišnjem planiranju i monitoringu.

Sektor za poslove Vlade odgovoran je za organizovanje sjednica Vlade, kao i sastanaka stalnih radnih tijela, uključujući reviziju nacрта materijala koji se dostavljaju Vladi na odlučivanje. On ima 12 zaposlenih, i 15 mjesta predviđenih novom sistematizacijom.

Služba za odnose sa javnošću ima više od 17 zaposlenih i 26 predviđenih novom sistematizacijom. Pored direktnih odnosa sa javnošću, oni se takođe bave koordinacijom komunikacija sa svim ministarstvima.

Kabinet predsjednika Vlade je dobro kadrovski popunjen i pokriva sve ključne oblasti politika vezanih za Vladu. Pored direktne podrške predsjedniku Vlade (kao npr. u pisanju kratkih informativnih priprema i govora), Kabinet takođe koordinira izradu politika od prioritetnog značaja za predsjednika Vlade i često je uključen u različite radne grupe koje Vlada osniva.

Kabineti potpredsjednika Vlade su relativno mali, sa po dva do četiri savjetnika i sekretarskom podrškom. Potpredsjednici Vlade su takođe odgovorni za rad ministarstva od kojeg dobijaju glavnu podršku u sadržajnom smislu.

Danas se u okviru GSV nalaze i tri posebne kancelarije: i) Kancelarija za saradnju sa NVO, ii) Kancelarija za borbu protiv trgovine ljudima i iii) Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. One su organizovane pri GSV, ali nijesu dio osnovnih funkcija tipične kancelarije vlade i otuda bi lako mogli biti organizovani u okviru nekog drugog državnog organa.

Ocjena

GSV je dobro kadrovski popunjen i trenutno ima 123 zaposlenih. Posebno su veliki kadrovski kapaciteti službi za odnose sa javnošću i za direktnu podršku predsjedniku i potpredsjednicima Vlade. Isto tako, protokol i administrativne službe kao i specijalne kancelarije imaju prilično visok broj zaposlenih u sveukupnom kontekstu centralne uprave Crne Gore.

U poređenju sa nekoliko kancelarija Vlade u EU, GSV nije preuzeo nikakve uloge u pogledu koordinacije sadržaja politika osim kod godišnjeg Programa rada Vlade. U slučaju Crne Gore, druge strateške dokumente koji se tiču više oblasti (kao što su Pravci razvoja Crne Gore, Pretpristupni ekonomski program, Strategija održivog razvoja) sve koordiniraju ministarstva uz određeno učešće kabineta predsjednika i potpredsjednika Vlade.

Po pravilu, GSV nije uključen u rane faze izrade dokumenata o politikama i ključnih nacrtu pravnih akata ministarstava. To se radi samo indirektno kroz doprinos GSV Programu rada Vlade. Ministarstva ponekad pozivaju zaposlene iz GSV u radne grupe koje se bave specifičnim inicijativama za javne politike, ali njihovo učešće je više izuzetak i zasniva se na karakteru pravnog akta koji se priprema.

Kadrovski kapaciteti za redovnu koordinaciju i strateško planiranje politika (Sektor za planiranje, koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade) možda predstavljaju jedinu oblast gdje je racionalno planirati povećanje broja zaposlenih na srednji rok. Resursi za više stručnog kadra za ove trenutno nedovoljno razvijene funkcije mogli bi se na srednji i dugi rok potražiti iz postojećih struktura.

1.2.3 Sekretarijat za zakonodavstvo

Sekretarijat za zakonodavstvo je samostalna organizacija koja podržava Vladu obavljanjem funkcije pravnog nadzora. Ona obavlja svoju funkciju samostalno, ali je pod nekim labavim nadzorom GSV. Ovaj Sekretarijat je prvenstveno odgovoran za: i) praćenje i unapređenje pravnog sistema Crne Gore, ii) provjeru usaglašenosti zakona i propisa koji su u procesu pripreme sa Ustavom i pravnim sistemom, iii) izradu određenih propisa i opštih akata koji nijesu u nadležnosti ministarstava i drugih organa uprave, i iv) davanje mišljenja na nacрте zakona i druge propise. Sekretarijat za zakonodavstvo se takođe stara o objavljivanju uredbi, odluka i drugih akata Vlade, zakona i ostalih akata javnih politika¹⁰⁷. On vrši nadzor nad zakonitošću rada javne ustanove Službeni list Crne Gore.

Sekretarijat za zakonodavstvo ima 19 zaposlenih (od čega 15 pravnika). Oni su organizovani u četiri tematska sektora. Najveći dio resursa Sekre-

107 Član 35 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

tarijata određen je za poslove pregleda zakonskih akata prije nego što se dostave Vladi na odlučivanje. U 2012. godini, Sekretarijat je ukupno obradio 735 predmeta, od čega 100 zakona i 635 podzakonskih i drugih akata sa pravnom snagom. Najveći broj ovih predmeta se pregledaju u kasnijoj fazi izrade zakona, kada se nacrt akta šalje na zvanične konsultacije između ministarstava.

Što se tiče regulative vezane za pristupanje EU, MVPEI je zadužen za harmonizaciju sa pravnom tekovinom EU i oni provjeravaju da li je smisao regulative EU dobro transponovan. Uloga Sekretarijata za zakonodavstvo je da provjerava da li je zakon jasan i da li se uklapa u nacionalni pravni sistem.

Ocjena

Budući da Sekretarijat za zakonodavstvo daje mišljenja na sve pravne akte (uključujući uredbe Vlade i podzakonska akta koja donose ministri), radno opterećenje je ponekad izuzetno visoko. Sa ukupno 19 zaposlenih, nema prostora za adekvatan dijalog sa ministarstvima i osoblje Sekretarijata ne može da učestvuje u radu sastanaka odgovarajućih radnih grupa od ranih faza u postupku izrade zakona.

Iako viši državni službenici (uključujući sekretara) svi imaju značajne godine iskustva i njihovo poznavanje pravnog poretka Crne Gore značajno je više od prosječnog nivoa u ministarstvima, sadašnji broj zaposlenih je primjetno nizak u poređenju sa odgovornošću da se pregledaju svi zakoni i podzakonska akta. Da ministarstva imaju stručnjake za izradu zakonskih tekstova, postojeća organizacija Sekretarijata za zakonodavstvo mogla bi da bude dovoljna, ali u sadašnjoj situaciji Sekretarijat ne može da izvršava neke od svojih drugih funkcija, kao što je pružanje pomoći u procesu pripreme zakonskih akata i drugih propisa u skladu sa Pravnotehničkim pravilima za izradu propisa. Vremenom bi se moglo unaprijediti sistematsko objavljivanje prečišćenih tekstova propisa Vlade.

Efektivnost Sekretarijata za zakonodavstvo u velikoj mjeri zavisi od kapaciteta za izradu politika u ministarstvima. Međutim, uz izuzetak nekih aktivnosti na jačanju kapaciteta, kao što je doprinos programima obuke, Sekretarijat nije preuzeo odgovornost za osmišljavanje sistematskih koraka ka poboljšanju kvaliteta rada u ministarstvima.

1.2.4 Ministarstvo finansija

U Crnoj Gori, svake godine se pripremaju tri vrste fiskalnih planskih dokumenata: i) Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, ii) godišnji budžet i iii) Pretpristupni ekonomski program. Smjernice makroekonomske i fiskalne politike pripremaju se svake godine u aprilu i to je okvirni dokument na bazi kojeg počinju pripreme za izradu godišnjeg budžeta. On sadrži makroekonomske projekcije i projekcije fiskalnih prihoda za tekuću godinu i naredne tri godine, kao i ključne pravce ekonomske politike Vlade. Za javne finansije, on prvenstveno uključuje analizu skorijeg fiskalnog učinka i srednjeročne projekcije glavnih fiskalnih indikatora. Pretpristupni ekonomski program je dokument o fiskalnoj i ekonomskoj politici koji odslikava sadržaj Programa stabilnosti/konvergencije i Nacionalnih programa reformi država članica EU.

Ministarstvo finansija bavi se koordinacijom politika uglavnom kroz koordinaciju pomenutih dokumenata fiskalne politike i kroz razvoj okvira za procjenu efekata propisa. U to su najviše uključena tri sektora: i) Sektor za ekonomsku politiku i razvoj (makroekonomske procjene, koordinacija strukturnih reformi i neki ključni planovi ekonomske politike, kao što su Pravci razvoja Crne Gore); ii) Sektor za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta (Sekretarijat za Regulatorni savjet i kontrola kvaliteta nad dokumentima o procjeni efekata propisa); i iii) Sektor za budžet (izrada budžeta i kontrola kvaliteta analiza o fiskalnom uticaju predloženih politika).

U procesu izrade novih politika, uključujući zakonske akte, MF pazi da se pravilno sprovodi procjena efekata propisa. Iako je Sektor za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta sveukupno odgovoran za kontrolu kvaliteta i davanje savjeta ministarstvima, Sektor za budžet daje doprinos kroz razmatranje procjena javnih prihoda i rashoda. Taj proces se često sprovodi na neformalan način i MF samo u izuzetnim slučajevima zvanično šalje negativna mišljenja resornim ministarstvima i drugim državnim organizacijama.

Prilikom rada na horizontalnim dokumentima ekonomske i fiskalne politike, kao što su Pretpristupni ekonomski program, Ministarstvo finansija se povezuje sa resornim ministarstvima uglavnom na pitanjima koja se

tiču konkretnih oblasti nadležnosti drugih ministarstava. Sa kabinetima predsjednika i odgovornih potpredsjednika Vlade ova veza je redovnija. Ne postoji značajna koordinacija sa drugim djelovima GSV.

Ocjena

U Ministarstvu finansija postoje minimalne radne procedure i instrumenti čiji je cilj da osiguraju da se pri planiranju politika vodi računa o finansijskim ograničenjima. Generalno, osoblje MF dobro razumije svoju ulogu i odgovornost. Međutim, njihova efektivnost je dijelom osujećena pošto okvir zahvaljujući kome se odluke o politikama adekvatno unose u planiranje budžeta nije tako razvijen i mnoge sektorske obaveze se ne analiziraju dovoljno u pogledu svoje suštine da bi se mogla uraditi pravilna procjena uticaja na budžet. MF učestvuje u izradi sektorskih strategija i značajnih nacrtu zakona, ali veze između planova politika i prijedloga za budžet iz resornih ministarstava još uvijek nijesu sistematične.

Pregled podataka iz 2012. godine o provjeri procjene budžetskih troškova u dokumentima procjene efekata propisa (RIA) pokazuje da je opterećenost u okviru Sektora za budžet prilično različita, u zavisnosti od unutrašnjih zaduženja za određena ministarstva. Radna opterećenost varira od izrade 8 mišljenja godišnje za osobu koja pokriva Ministarstvo pravde i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava do preko 100 mišljenja za lice koje pokriva Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo održivog razvoja i turizma. Ovo ilustruje neke od razloga za nedovoljno razvijenu provjeru kvaliteta novih prijedloga javnih politika (uključujući nacrtu zakona) od strane Ministarstva finansija.

Pohvalno je da su lica u Sektoru za budžet koja su zadužena za analizu procjena fiskalnog uticaja ona ista koja su odgovorna za analizu zahtjeva za budžet koji dolaze od odgovarajućih resornih ministarstava. Međutim, u Ministarstvu finansija se dva sektora bave finansijskim procjenama: Sektor za ekonomsku politiku i razvoj i Sektor za budžet. U suštini, oba sektora imaju potrebu za razvijanjem sličnih sektorskih znanja za izvršavanje svojih specifičnih zadataka. U tekućoj strukturi, preporučuje se podsticanje fleksibilnih timova u svim odjeljenjima koji bi bili posvećeni određenim širim sektorima.

1.2.5 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija

Vladina Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave¹⁰⁸ daje MVPEI vodeću ulogu u koordinaciji procesa pristupanja Crne Gore. Ministarstvo ima petostruku funkciju: i) da rukovodi radom uspostavljenih struktura za horizontalnu koordinaciju između ministarstava; ii) da pokreće i priprema strategije i planove rada koje usvaja Vlada, prati njihovo sprovođenje i preko struktura horizontalne međuministarske koordinacije izvještava o ostvarenom napretku; iii) da koordinira saradnju vladinih tijela sa institucijama EU; iv) da koordinira zadatke u vezi sa harmonizacijom nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU (*acquis*), uključujući staranje o usklađenosti sa pravnom tekovinom i njenom prevodu; v) da izrađuje programe, ocjenjuje i prati tehničku i finansijsku pomoć (uključujući IPA).

Generalni direktorat za evropske poslove (GDEP) i MVPEI uopšte, kao centar koordinacije aktivnosti Crne Gore vezanih za pristupanje EU, razvili su specijalizovane strukture kako bi ispunili svoje funkcije. Trenutno je GDEP podijeljen u tri direktorata koji skupa zapošljavaju oko 32 ljudi: 18 za Direktorat za pristupanje EU, 6 za Direktorat za prevođenje i 6 za Direktorat za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU. Na osnovu nove sistematizacije, GDEP će imati tri funkcionalna odjeljenja (direktorata) i planirano je da zapošljava 39 ljudi.

Tabela3: Struktura i potrebni kapaciteti GDEP na osnovu postojeće sistematizacije

Strukturne jedinice	Direktori	Administratori				Asistenti	Ukupno	
		Diplomate	Pravnici	Ekonomisti	Lingvisti			
Generalni direktorat		1					1	2
Direktorat za pristupanje EU		1						1
<i>Odsjek za političke kriterijume</i>		1	6					7
<i>Odsjek za ekonomskofinansijske kriterijume</i>		1	7					8
<i>Odsjek za sektorske politike</i>		1	6					7

108 „Službeni list CG“, 5/12 i 25/12.

Direktorat za usklađ. sa pravnom tekovinom	1	5					6
Direktorat za prevođenje	1	1			5	1	8
Ukupno	7	25	0	0	5	2	39

Izvor: Akt o sistematizaciji MVPEI.

Što se tiče centra koordinacije, GDEP vodi i upravlja koordinacionim aktivnostima vezanim konkretno za proces SSPa dijelom i za cjelokupni proces evropskih integracija, tako da on obavlja zadatke centralne koordinacione jedinice. U pogledu mogućnosti GDEP da bude u dodiru sa poslovima koje obavljaju pregovaračke radne grupe, to se trenutno obezbjeđuje preko sekretara radnih grupa, koji se imenuju iz sastava MVPEI (odnosno najviše iz GDEP).

Drugi Generalni direktorat koji ima ulogu u koordinaciji javnih politika je Generalni direktorat za koordinaciju programa pomoći EU. On ispunjava funkcije NIPAKa i predstavlja operativnu strukturu za programe prekogranične saradnje koji se finansiraju iz fondova EU. Iako je njegova konkretna uloga da koordinira planove za IPA sredstva, sekretarijat NIPAKa faktički takođe podržava proces pristupanja tako što omogućava planiranje resursa. Državni sekretar vrši ulogu NIPAKa i glavnog pregovarača. Za Generalni direktorat za koordinaciju programa pomoći EU najnovijom sistematizacijom je predviđeno 21 radno mjesto.

Ocjena

Kada je riječ o centru koordinacije evropskih integracija, od ključnog je značaja mogućnost GDEP da prati, posreduje i daje potrebne ulazne informacije za donošenje odluka na svim nivoima tog procesa. Postojeći format, gdje je glavni pregovarač takođe i državni sekretar je pohvalan, budući da takav aranžman obezbjeđuje direktnu vezu između GDEP i nivoa na kojima se donose političke odluke kako u okviru Ministarstva, tako i na najvišem političkom nivou (tj. predsjednika Vlade). Pošto državni sekretar takođe obavlja funkciju NIPAKa, postoji potencijalno dobra osnova za povezivanje planiranja EI sa projektima koji se finansiraju iz sredstava EU.

Pa ipak, ima potencijalnih slabosti od kojih je jedna rizik od usitnjavanja ključnih koordinacionih funkcija MVPEI. Odluka da se, odvojeno od GDEP, osnuje Kancelarija za podršku glavnom pregovaraču, izaziva određena

pitanja. Kao prvo, Kancelarija za podršku glavnom pregovaraču zahtijeva visoko kvalifikovane koordinate javnih politika, savjetnike i diplomate da bi mogli da ostvaruju svoje funkcije. Takve kvalifikacije su neophodne i u GDEP. Drugo, postoji mogućnost da Kancelarija, budući da je bliža glavnom pregovaraču, bude bolje informisana o značajnim diskusijama nego što je to GDEP, koji ne može ostvarivati svoje funkcije kao operativni centar za koordinaciju na efektivan način ako je izostavljen iz tokova informacija. Pošto pripremni poslovi koji se obavljaju za glavnog pregovarača u velikoj mjeri korespondiraju funkcijama koje vrši GDEP, postoje jasni argumenti za usklađivanje njihovih funkcija. Novi organizacioni sistem je ipak do sada dobro funkcionisao i nijesu neophodne urgentne promjene.

Što se tiče mogućnosti GDEP da funkcioniše kao stvarni centar koordinacije sveukupnog procesa EI, drugi potencijalni problem je sadašnja percepcija u resornim ministarstvima. Ministarstva imaju tendenciju da tehničke funkcije GDEP u organizovanju sastanaka vide kao njegovom osnovnu korist i vrijednost. Ovo ograničeno razumijevanje uloge GDEP može se shvatiti, imajući na umu da su promjene u sveukupnom sistemu koordinacije nastupile tek nedavno. Takođe, u praksi, GDEP se, u koordinaciji sa Kancelarijom za podršku glavnom pregovaraču, bavi pitanjima suštine javnih politika. Međutim, ovi aspekte mogu postati problematični čim proces bude iziskivao odlučniji napor u smislu koordinacije i jače liderstvo koje će biti više orijentisano ka sadržinskom aspektu.

Pored toga, u novoj sistematizaciji ima manjih aspekata koji možda zaslužuju dodatno razmišljanje prilikom budućih revizija tog dokumenta. Na primjer, kvalifikacije koje se traže za neko predviđeno osoblje možda su nepotrebno ambiciozne i restriktivne. Administratori u Direktoratu za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU moraju da polože diplomatsko-konzularni ispit, ali se u uslovima za posao ne pominje potreba za diplomom pravnog fakulteta ili poznavanjem pravnog poretka EU. Generalno rečeno, dobri koordinatori javnih politika su u suštini vješti menadžeri srednjeg ili nižeg nivoa koji ne moraju obavezno da budu diplomate. Takođe, nametanje zahtjeva da budući zvaničnici imaju tri do pet godina odgovarajućeg iskustva u ovom procesu moglo bi biti jednako neopravdano kada je proces praktično tek počeo. Ovaj zahtjev bi mogao da osujeti upošljavanje dobrih kandidata koji imaju iskustva u koordinaciji nekih drugih krupnih projekata, ali nijesu mogli steći iskustvo u procesu EI. Vođenje i upravljanje nacionalnim procesima u suštini je univerzalna vještina koja se može primijeniti na sve

oblasti javnih politika. Odgovarajuće znanje o EI ne bi trebalo da dobija prioritet nad dobrim menadžerskim sposobnostima.

MVPEI ima razuman nivo zaposlenih za koordiniranje IPA planova, čak i ako to nije do punog nivoa koji je predviđen novom sistematizacijom. Pozicija NIPAKa u MVPEI omogućava izvršavanje funkcija vezanih za Evropsku komisiju i resorna ministarstva. Dok IPA fondovi uglavnom podržavaju agendu pristupanja, sadašnje smještanje kancelarije NIPAKa je najpogodnija opcija. Kako se članstvo u EU bude približavalo, Vlada će morati da razmisli koje je najbolje mjesto za ovu centralnu plansku funkciju kako bi podržavala ukupne ciljeve vladine ekonomske i socijalne politike.

Generalno, postoji dobra vizija za pripremu crnogorskog sistema za upravljanje sredstvima EU vezano za finansiranje po osnovu Kohezivne politike nakon potencijalnog članstva u EU. Glavna slabost IPA planiranja je što ono nije sistemski ugrađeno u redovno planiranje sektorskih politika, iako neka ministarstva ozbiljnije pristupaju obavezi da povežu IPA sredstva sa svojim ukupnim srednjoročnim planovima javnih politika. Koordinacija donatora, generalno posmatrano, nije dobro organizovana na centralnom nivou, mada donatorska zajednica razmjenjuje između sebe najveći dio informacija bitnih za planiranje pomoći.

1.3 Glavni horizontalni procesi izrade javnih politika

Centralna vlast treba da posjeduje kapacitet za izvršavanje zadataka koji se odnose na sveukupno upravljanje sistemom javnih politika kao i stvarne mogućnosti i ovlašćenje (pravno, lično i profesionalno) da planira, sprovodi i kontroliše primjenu propisa iz pravnog okvira. U ovom dijelu ovog dokumenta detaljnije se analiziraju tri posebna toka radnih aktivnosti Vlade Crne Gore.

1.3.1 Koordinacija strateških prioriteta, godišnjeg Programa rada i budžeta Vlade

Prema Poslovniku, Vlada do kraja decembra svake godine usvaja godišnji Program rada Vlade za narednu kalendarsku godinu. Ovaj Program se priprema u skladu sa smjernicama i instrukcijama od GSV, i smatra se glavnim

planskim dokumentom Vlade. Zadatak GSV je da pojasni prioritete Vlade koji se koriste kao ulazni element u izradi Programa.

Godišnji Program rada Vlade obuhvata nacрте zakona, strategije, akcione planove, informacije o stanju u određenim oblastima nadležnosti Vlade i druge ključne dokumente koji se koriste za donošenje odluka u Vladi. Programom rada se takođe definišu osnovni podaci, nadležni ministri i kvartalni rokovi za njegovo sprovođenje. U Programu se ne navode efektivni troškovi niti se uspostavlja veza sa budžetom, ali kada se planirane aktivnosti (npr. izrada zakona) prezentiraju Vladi, uz predloženi zakon ili strategiju se dostavlja detaljnija RIA.

Godišnji Program rada Vlade prprema GSV, na osnovu prijedloga ministarstava. Prije sjednice Vlade, taj nacrt se dostavlja komisijama Vlade koje ga razmatraju u okviru svojih nadležnosti. Na osnovu prijedloga i sugestija komisija, GSV izrađuje konačni prijedlog godišnjeg Programa rada Vlade. GSV takođe nadgleda sprovođenje godišnjeg Programa rada Vlade i priprema kvartalne i godišnje izvještaje o tome koje dostavlja Vladi.

Višegodišnje planiranje se ostvaruje kroz izradu sektorskih strategija i nekoliko dokumenata koji se odnose na horizontalne javne politike, kao što su Pravci razvoja Crne Gore ili Pretpristupni ekonomski program, a, od početka 2014., i kroz Program pristupanja Crne Gore. Za sektorske strategije nema posebnih zahtjeva.

Ocjena

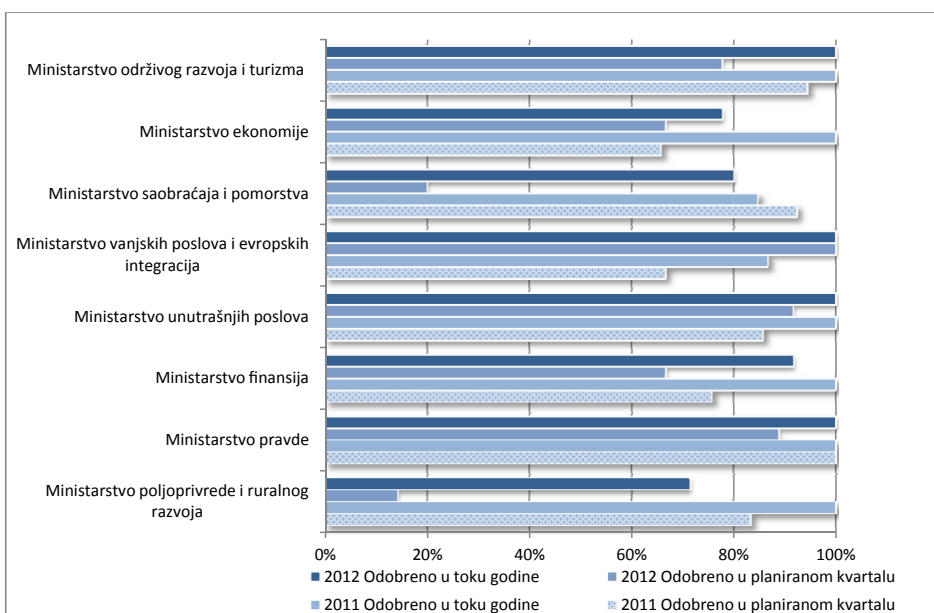
Uspostavljen je dobar sistem za izradu godišnjeg Programa rada Vlade. Postoji vidljiva veza između godišnjeg procesa planiranja rada i strateških prioriteta sadašnje Vlade. Godišnji Program rada Vlade sastavljen je od ulaznih informacija koje idu i odozdo naviše i odozgo naniže. GSV ima aktivnu ulogu u izradi nacрта godišnjeg Programa rada tako što usmjerava ministarstva u pripremi informacija potrebnih za Program, vodeći računa da uzmu u obzir strateške prioritete Vlade i da ne uključuju elemente za koje je zadužen odgovarajući ministar. Planiranje za Program rada Vlade za 2013. već je počelo na nivou državnih službenika i prije izbora u oktobru 2012.

GSV obezbjeđuje značajne ulazne informacije za godišnji Program rada Vlade, tj. njegova uloga je veća od prostog spajanja prijedloga koje dostavljaju ministarstva. On ima određenu nadležnost da utiče na ono što se

unosu u Program (da dodaje i isključuje stavke) kada dođe do neslaganja sa ministarstvima. Na primjer, godišnji Program rada Vlade za 2013. imao je skoro 500 prijedloga aktivnosti, od čega je nešto više od polovine ostalo u završnom dokumentu.

Novija praksa ukazuje na razumnu disciplinu u postizanju rokova iz Programa rada Vlade.

Slika 2: Pregled ispunjavanja obaveza ministarstava iz godišnjeg Programa rada Vlade



Izvor: Godišnji izvještaji GSV o praćenju ostvarivanja godišnjeg Programa rada Vlade.

Kvartalni i godišnji programi GSV o praćenju ostvarivanja Programa rada Vlade ne prave razliku između procesne implementacije i stvarne implementacije. Naprotiv, oni su kvantitativni, navode broj dokumenata čije je usvajanje bilo planirano za određeni period i broj dokumenata koji su stvarno usvojeni. Saradnja sa Ministarstvom finansija u procesu izrade godišnjeg Programa rada Vlade nije posebno razvijena, djelimično zato što Program uključuje prvenstveno administrativne aktivnosti koje same po sebi nijesu skupe.

Glavna slabost horizontalnog sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori je odsustvo sistemskog pristupa srednjoročnom planiranju javnih politika. Prioriteti Vlade se objavljuju bez konkretnih mjera ili rokova, a elementi srednjoročnog budžetskog planiranja prisutni su samo u nacrtu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji Skupština tek treba da usvoji¹⁰⁹. Glavni horizontalni dokument javne politike za poslove EI¹¹⁰ bio je već istekao kada je krajem 2013. izrađena nova strategija – Program pristupanja Crne Gore. Situacija je jasnija kad je riječ o koordinaciji ekonomskih politika, gdje je Vlada usvojila koncizne dokumente horizontalnog planiranja¹¹¹.

Da bi ocijenila sveukupnu koherentnost ključnih planskih instrumenata, SIGMA je pregledala i uporedila sljedeće strateške dokumente: i) obraćanje predsjednika Vlade Skupštini od 4. decembra 2012, povodom iznošenja četvorogodišnjih prioriteta Vlade; ii) godišnji Program rada Vlade za 2013.; iii) Pretpristupni ekonomski program 2012-2014; iv) Pravce razvoja Crne Gore 2013-2016; i v) Prioritete Regulatornog savjeta za 2013. Najviše pažnje u ovom pregledu posvećeno je planiranju za 2013. godinu. Direktno poređenje (npr. u vidu tabele) u ovom slučaju nije izvodljivo, pošto svi ovi programi imaju specifično područje namjene i mandat.

Sve u svemu, postoji prilično veliki stepen međusobne usklađenosti između pomenutih strateških planova. Iako su četvorogodišnji prioriteti Vlade dostupni samo kroz obraćanje predsjednika Vlade Skupštini, najavljeni prioriteti su reflektovani u godišnjem Programu rada Vlade za 2013, isto kao i u strukturnim reformama i mjerama koje su utvrđene u Pretpristupnom ekonomskom programu i u Pravcima razvoja Crne Gore. Regulatorni savjet je definisao četiri prioriteta za unapređenje poslovnog ambijenta koji su direktno usaglašeni sa indikatorima Svjetske banke, a koji su sadržani i u Pravcima razvoja Crne Gore.

Ne postoji sveobuhvatan javni izvještaj o ostvarenom napretku na nivou cijele Vlade. Predstavnici GSV naveli su da izrada takvog izvještaja nije izvodljiva, dijelom zbog velikog broja sektorskih strategija¹¹² koje nijesu

109 Nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je u finalnim fazama odlučivanja, pošto je već dobio saglasnost Vlade i poslat je u Skupštinu.

110 Nacionalni program integracija 2008-2012.

111 Pretpristupni ekonomski program i Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016.

112 Postoji više od 50 raznih strategija koje je Vlada odobrila.

sastavni dio opipljivog okvira za strateško planiranje. Njihov domen primjene, informacije i sveukupni kvalitet variraju.

Druga sistemska slabost u koordinaciji javnih politika je da GSV nema kapacitete za razmatranje nacрта politika Vlade u smislu koherentnosti sa ranijim preuzetim obavezama i prioritetima. Ovu ulogu dijelom ispunjava kabinet predsjednika Vlade, ali ne sistemski kad je riječ o analizi sektorskih strategija i drugih planskih dokumenata.

Obezbeđenje koherentnosti između budžetiranja i izrade javnih politika je slabo iz više razloga. Prvo, sve sektorske strategije ne sadrže realne finansijske procjene. Drugo, proces izrade budžeta ne zahtijeva od ministarstava da ukažu na čvrste veze između postojećih strategija i predloženog budžeta. Treće, koordinaciju donatorskih sredstava (uključujući IPA) vodi MVPEI. Iako se između MF i MVPEI odvija razmjena informacija, veza između određenih prioriteta i finansija vidljivija je kod izrade planova za finansiranje iz IPA fondova. Četvrto, u fokusu fiskalne politike Vlade u posljednje vrijeme je smanjenje javne potrošnje, što znači manje sredstava za finansiranje novih prioriteta u javnim politikama.

Prilikom izrade budžeta, ne postoji procedura za razmatranje strateških zakona koji su trenutno na snazi. Pored toga, postupak budžetiranja koncentriše se samo na narednu fiskalnu godinu, ograničavajući inicijative za procjenu finansijskih potreba na srednji rok, i za resorna ministarstva nema pravih postupaka višegodišnjeg planiranja budžeta. Više horizontalnih elemenata planiranja fiskalne politike nalazi se u Pretpristupnom ekonomskom programu i u Smjernicama za ekonomsku politiku, ali oni ne sadrže inicijativu za ministre da usklade svoje kapacitete za finansijsko planiranje. U praksi, situacija je nešto bolja; neformalna koordinacija u okviru većine ministarstava, kao i između ministarstava, u principu dobro funkcioniše. Pažnja prema budžetskim ograničenjima osigurana je kroz praktična rješenja, uključujući djelotvorne mjere kontrole za ograničavanje izvršenja budžeta u upravi na centralnom nivou.

Iz aspekta pripeme javnih politika, procedure za povezivanje planiranja sa godišnjim i srednjoročnim finansijskim planovima su nedovoljno razrađene. Postoji obaveza da se uradi procjena uticaja na budžet u okviru izvještaja o procjeni efekata propisa (više detalja o tome pogledati u Dijelu 2 ovog pregleda), ali sistem planiranja sektorskih politika inače nije usmjeravan

sa centralnog nivoa mimo izrade godišnjih planova rada. Strateški planovi koje pripremaju ministarstva često sadrže procjene budžetskih troškova, ali obično se o toj informaciji ne raspravlja do kraja i ona se u praksi i ne ostvari.

1.3.2 Koordinacija planova i strategija vezanih za evropske integracije

Koordinacione strukture Vlade za pregovore o pristupanju EU, formirane u 2013., obuhvataju:

- i) Kolegijum za pregovaranje, koji funkcioniše kao glavni politički centar koordinacije. To je takođe de facto forum na kojem se ocjenjuju različite opcije javnih politika i donose odluke, pošto je sjednica Vlade prilično formalan skup, gdje se usvajaju odluke. Kolegijum se sastoji od predsjednika Vlade, potpredsjednika Vlade (među kojima je ministar MVPEI) i glavnog pregovarača;
- ii) Delegaciju za pregovore, na čelu sa ministrom MVPEI, koja vrši pregovore na visokom nivou sa EU;
- iii) Glavnog pregovarača i njegovu kancelariju, koja podržava ispunjavanje njegovih zadataka;
- iv) Pregovaračku grupu, koji obuhvata glavnog pregovarača, šefove radnih grupa i sekretarijat (u praksi Generalni direktorat za evropske poslove Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija), koja pregovara sa EU na tehničkom nivou i razmatra nacрте pregovaračkih pozicija;
- iv) Radne grupe i njihove šefove i sekretare za svako pregovaračko poglavlje, koje vode proces analitičkog pregleda usklađenosti crnogorskog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU (tzv. skringing) i pripremaju nacрте pregovaračkih pozicija.

U Crnoj Gori, Komisija za evropske integracije osnovana je u maju 2012. godine, zajedno sa 7 radnih grupa, po uzoru na pododbore za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i 35 radnih podgrupa u skladu sa pregovaračkim poglavljljima. Zadatak Komisije, koja nije sasvim novi forum, je da ocjenjuje i priprema sve odluke Vlade u procesu evropskih integracija, i da prati i izvještava o ispunjavanju akcionih planova vezano za SSP. Radne grupe i podgrupe pripremaju neophodne stavke u svakom

sektoru na tehničkom nivou. Početkom 2013. godine uloga Komisije je transformisana u nadgledanje Programa pristupanja.

Sistem koordinacije sada ima dva strukturno odvojena međuministarska horizontalna sloja – za SSP i za proces pristupanja EU – koji su uspostavljeni da bi se rukovalo aktivnostima vezanim za evropske integracije. Resorna ministarstva prave kvartalne izvještaje u okviru oba sistema preko kvartalnih izvještaja o sprovođenju SSP, izvještaja o procesu stabilizacije i pridruživanja i ulaznih elemenata za izvještaje o napretku koje Vlada pravi za Evropsku komisiju. Međuministarski slojevi, naročito Komisija za evropske integracije, predviđeni su i za izradu akcionih planova i za monitoring. U praksi, većina neophodnih podataka može da se prikupi putem specijalizovanog portala za evropske integracije.

Do kraja 2013. godine, nije bilo nijednog jedinstvenog okvirnog dokumenta za planiranje i koordinaciju procesa pristupanja na srednji rok. Zadaci vezani za evropske integracije dio su godišnjeg Programa rada Vlade, ili se planiraju na *ad hoc* osnovi kako se pojavi potreba, npr. posebni akcioni planovi za ispunjavanje mjerila u pristupnim pregovorima. Vlada je završila pripreme za novi Nacionalni program pristupanja (NPP): Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za 2014-2018 je živi planski dokument koji obuhvata informacije po pregovaračkim poglavljima, uključujući strategije u sektoru, zakonodavni okvir i administrativne kapacitete.

Ocjena

Sistem koordinacije ima prilično složenu arhitekturu. On je daleko od konačnog, prvenstveno zato što sada počinje nova faza u procesu pristupanja EU. Ministarstva moraju da prave izvještaje u okviru nekoliko procesa i zbog toga je sistem izvještavanja glomazan i troši puno vremena. Izvještajne obaveze rastu i uvećavaju administrativno opterećenje ministarstava. Postoji šansa da se planiranje, definisanje prioriteta i izvještavanje racionalizuju prilikom narednog ažuriranja Programa za pristupanje Crne Gore za 2014-2018.

Strateško upravljanje i monitoring zahtijevaju utvrđen plan kretanja koji treba da ostvari najmanje pet funkcija:

- i) definisanje prioriteta i davanje uputstava: dodjela zadataka ministarstvima i agencijama kako bi se napredovalo u procesu proširenja

EU, uključujući pregled prioriteta, aktivnosti, odgovornosti i kako će implementacija biti mjerena;

- ii) da posluži kao pregovarački dokument prema EU, koji će prenijeti informacije o namjerama i dostignućima zemlje kandidata;
- ii) da bude osnov za strateško korišćenje pretpristupne pomoći (i sredstava iz nacionalnog budžeta za potrebe pristupanja);
- iii) da bude sredstvo za vršenje monitoringa;
- iv) da informiše zainteresovane strane, socijalne partnere, nivoe uprave ispod državnog, i javnost uopšte, o aktivnostima.

Tabela 4 prikazuje potencijal da se sadašnji NPP iskoristi za ispunjavanje gore navedenih funkcija.

Tabela 4. Potencijal NPP da ispuni strateške funkcije

Funkcija	Potencijal/Vjerovatna upotreba (5 = najveća vjerovatnoća)
Definisanje prioriteta i davanje uputstava	4
Pregovarački dokument	3
Strateško korišćenje pomoći	3
Sredstvo za vršenje monitoringa	5
Sredstvo informisanja	2

Izvor: SIGMIN izvještaj „Analiza planova za Program za pristupanje Crne Gore: fokusiranje na administrativne kapacitete“.

Iako sada postoji srednjoročna okvirna strategija za pristupanje EU (NPP), definisanje prioriteta pri alokaciji resursa postaje sve veći problem. Sa tekućim okvirom za planiranje, zadaci vezani za pristupanje još uvijek su raspodijeljeni među pregovaračkim poglavljima i zato je teško definisati prioritete postupaka vezanih za pristupanje prilikom vođenja pregovora o budžetu. Pri budućim ažuriranjima Programa za pristupanje Crne Gore vrijedjelo bi posvetiti dalju pažnju horizontalnim aspektima EI, uključujući

kapacitete MVPEI da funkcioniše kao centralni koordinator evropskih poslova nakon pristupanja.

Međuministarska koordinacija se, u praksi, vrši na ad hoc osnovi. Premda učesnici uviđaju važnost formalnih struktura, većina svakodnevnih problema rješava se na bilateralnoj osnovi kroz neformalne mreže i kontakte. Koordinator procesa pridruživanja (Komisija za evropske integracije) i procesa pristupanja (Pregovaračka grupa) su često isti ljudi, ali ne uvijek. Štaviše, ljudi zaduženi za pristupne pregovore u Ministarstvima su najčešće generalni direktori koji su povremeno po rangi iznad onih koji su zaduženi za poslove u procesu pridruživanja. Tamo gdje funkcije upravljanja procesima pridruživanja i pristupanja nijesu usklađene, potrebno je da se uspostave dodatni postupci za koordinaciju i/ili racionalizaciju dva sloja međuministarske koordinacije koji trenutno funkcionišu paralelno.

Nivo stručnosti osoblja za poslove koje obavlja Direktorat za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU smatra se visokim. Ključni državni službenici su bili uključeni od početka procesa evropskih integracija, pa su stekli neprocjenjiva znanja, ne samo po pitanju pravne tekovine EU, već i suštinski bitna znanja o odnosu pravne tekovine EU prema pravnom poretku Crne Gore. Međutim, ovaj Direktorat posjeduje ograničene kapacitete jer ima svega pet pravnika, a može se očekivati da će obim njihovih poslova biti još veći. Isto tako se jasno može predvidjeti potreba za postojanjem i razvijanjem stvarne stručnosti u oblasti pravne tekovine EU u okviru odgovarajućih resornih ministarstava.

Iako je horizontalni pravni nadzor neophodan, on se trenutno vrši i iz Sekretarijata za zakonodavstvo i iz MVPEI, poštujući njihovu stručnost. To bi moglo dovesti do rijetkih situacija da ministarstva vide njihova mišljenja kao djelimično ili u cjelosti kontradiktorna. Nadalje, u praksi nema jedinstvenog autoriteta koji bi bio zadužen za podršku jačanju kapaciteta u ministarstvima. Direktorat za usklađivanje sa pravnom tekovinom EU i Sekretarijat za zakonodavstvo mogli bi udružiti resurse u cilju pružanja sistematskije podrške jačanju kapaciteta u ministarstvima, čime bi se osigurala konzistentna koordinacija i razmjena mišljenja između ta dva horizontalna tijela, a i umanjila mogućnost upućivanja suprotstavljenih signala.

Na srednji rok, slična analiza mogla bi biti korisna kada je riječ o izvršavanju funkcija MVPEI vezano za IPA finansiranje. Ovo će postati još relevantnije čim se glavni fokus EU fondova premjesti sa aktivnosti vezanih za pravnu tekovinu EU na ukupni ekonomski razvoj. Budžetsko planiranje treba u principu da obuhvati sve resurse koji su pod kontrolom Vlade. Ako MVPEI zadrži svoju koordinacionu ulogu kad je riječ o IPA fondovima, mora se osigurati nesmetana saradnja između MVPEI i Ministarstva finansija kako bi se IPA finansiranje, koje se za sada koristi za kratkoročne projekte, moglo dopuniti dugoročnim budžetskim sredstvima iz državnog budžeta. Kako brzinu procesa evropskih integracija sve više determiniše napredak u implementaciji, odsustvo resursa ili praznine u budžetskim planovima mogli bi biti ozbiljna smetnja.

Iako izraz „pregovarački proces“ može da implicira da se glavnina posla koji predstoji obavlja između nadležnih organa EU i Crne Gore, iskustvo iz prethodnih pristupnih pregovora ukazuje na činjenicu da se najveći dio posla ustvari obavlja na domaćem terenu, tako da su stvarno teški pregovori oni interni. Centralno koordinaciono tijelo treba da posreduje i koordinira gledišta različitih domaćih interesnih grupa i aktera. To zahtijeva dobro izdefinisano mjesto u okviru hijerarhije centralne vlasti, kao i raspoloživost „alata“ koji treba da osiguraju da je institucija sposobna da „pogura druge institucije na akciju“. Međutim, ti alati moraju biti usaglašeni ili makar ne smiju široko odstupati od opšte arhitektonike Vlade, koja je definisana zakonskim okvirom. U ovom trenutku, politička konstelacija favorizuje ulogu MVPEI u ovom smislu.

1.3.3 Koordinacija, priprema i komunikacije vezano za sjednice Vlade

Proces odlučivanja u Vladi kanalan je kroz njene zvanične nedjeljne sjednice. U poslovniku se opisuju glavni koraci u donošenju odluka, kao i uloge različitih radnih tijela i uspostavljaju se procedure i zahtjevi za dostavljanje materijala i za konsultacije. Nedjeljni raspored koji završava sjednicom Vlade izgleda kako slijedi:

- Ponedjeljak – sastanak užeg kabineta kojeg čine predsjednik Vlade, potpredsjednici i generalni sekretar. Ostali ministri se pozivaju da učestvuju u radu užeg kabineta po potrebi. Sastanci užeg kabineta su manje formalni nego drugi redovni sastanci članova Vlade.

- Utorak – sastanci stalnih radnih tijela Vlade: tematske komisije Vlade koje razmatraju materijal dostavljen Vladi na odlučivanje.
- Četvrtak – zvanične sjednice na kojima Vlada donosi odluke.

Prema Poslovniku, nacrti zakona i prijedlozi strateških planova dostavljaju se najmanje 15 dana prije planirane sjednice Vlade. U stvarnosti, zakoni i strategije stižu i kasnije u GSV, ali Vlada ipak odlučuje o njima. Po pravilu, materijal koji je primljen do prethodnog četvrtka stavlja se na dnevni red komisija utorkom. Postoji i formalna procedura koja omogućava razmatranje hitnih pitanja na sjednici Vlade¹¹³ i dopušta predsjedniku Vlade da sazove vanrednu sjednicu ili članu Vlade da predloži izmjene i dopune dnevnog reda.

GSV provjerava da li su materijali koji su dostavljeni Vladi pripremljeni u skladu sa Poslovníkom. GSV može da vrati ministarstvima neke djelove ako je sadržina problematična ili ako nijesu ispunjeni formalni uslovi (npr. ako prijedlog ne sadrži mišljenje MF ili Sekretarijata za zakonodavstvo, ili ako nije u saglasnosti sa aktivnostima predviđenim u godišnjem Programu rada Vlade. U praksi, GSV većinu pitanja rješava na neformalni način, tako što se konsultuje sa ministarstvima predlađačima i traži dopune i pojašnjenja, a ne vraća cjelokupnu dokumentaciju. U izuzetnim slučajevima, oni šalju materijal odgovarajućem radnom tijelu Vlade (komisiji) bez svih potrebnih dokumenata.

Pitanja vezana za evropske integracije i propisi potrebni za transponovanje pravne tekovine EU slijede istu proceduru kao i sva pitanja koja su na dnevnom redu Vlade. Međutim, MVPEI je odgovorno za davanje mišljenja o usklađenosti sa pravnom tekovinom EU.

Vlada je formirala četiri tematske komisije, od kojih Komisija za politički sistem unutrašnju i vanjsku politiku¹¹⁴ i Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem¹¹⁵ čine najbitnije djelove vladinog sistema odlučivanja za prijedloge novih javnih politika¹¹⁶. Ove komisije prvenstveno djeluju kao

113 Član 50 i 55 Poslovnika Vlade.

114 Član 15 Poslovnika Vlade.

115 Član 16 Poslovnika Vlade.

116 Dva druga radna tijela su Komisija za ljudske resurse i administrativna pitanja i Komisija za raspodjelu dijela budžetskih rezervi.

filteri pomoću kojih se obezbjeđuje da sadržaj predloženih politika bude u skladu sa širom politikom Vlade i da se samo sazreli prijedlozi dostavljaju Vladi na zvanično odlučivanje.

Dnevni red za sjednice Vlade ima nekoliko djelova: i) pitanja koja su pripremljena shodno godišnjem Programu rada Vlade, ii) materijal pripremljen shodno tekućim aktivnostima Vlade, iii) materijale koji se dostavljaju Vladi na verifikaciju, iv) materijal koji je dostavljen Vladi na mišljenje ili saglasnost, v) ostala tekuća pitanja, i vi) materijal dostavljen Vladi na uvid.¹¹⁷

Interne radne procedure GSV nijesu uspostavljene sa mnogo detalja. Nema specifičnih zahtjeva vezano za pripremu predsjednika Vlade za sjednice Vlade (npr. dostavljanje sažetih informacija). Isto tako, nema specifičnih pravila o internoj koordinaciji na pripremi sjednica Vlade (npr. sastanci generalnog sekretara sa šefom kabineta predsjednika Vlade ili redovni sastanci rukovodilaca u okviru Generalnog sekretarijata). Generalni sekretar Vlade kao i sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo prisustvuje sjednicama Vlade i imaju pravo da učestvuju u njenom radu.

Iako se većina suprotstavljenih stavova među ministarstvima rješava prije dostavljanja materijala GSV, postoji jasna procedura za rješavanje neslaganja prije dostavljanja prijedloga¹¹⁸. Finalni sadržaj zakona i drugih prijedloga koji prethodno nije uspio da se usaglasi sa mišljenjima Sekretarijata za zakonodavstvo i nadležnih ministarstava ne može se staviti na dnevni red za sjednicu Vlade dok se sporna pitanja ne usaglase kod nadležnog potpredsjednika Vlade. U praksi, ovo se radi i tokom sastanaka relevantnih komisija.

Nakon što Vlada donese odluku o prijedlogu, ministarstvo koje je predlagrač ima nedjelju dana da dostavi finalna dokumenta u tekstu u kojem ga je Vlada utvrdila Sekretarijatu za zakonodavstvo, a potom GSV¹¹⁹.

Velika većina materijala koje je Vlada razmatrala na sjednici objavljuje se na veb sajtu Vlade, uključujući prijedlog dnevnog reda za sjednice Vlade, materijale koje Vlada razmatra na sjednici za koje nije određen odgovarajući stepen tajnosti i verifikovane zaključke Vlade¹²⁰.

117 Dnevni red sjednice Vlade od 14. februara 2013.

118 Član 42 Poslovnika Vlade.

119 Član 65 Poslovnika Vlade.

120 Član 2 Odluke o objavljivanju materijala sa sjednica Vlade Crne Gore.

Vlada organizuje redovne konferencije za medije kako bi informisala javnost o svojim odlukama. Izjave za medije sa sjednica Vlade obično daju potpredsjednici Vlade zajedno sa ministrima koje odredi predsjednik Vlade. Komunikacijom sa javnošću i medijima bave se zajednički kabinet predsjednika Vlade i posebno odjeljenje u GSV – Biro za odnose sa javnošću.

GSV koordinira mrežu osoblja koje se bavi odnosima sa javnošću i komunikacijama u okviru resornih ministarstava, koje se sastaje po pravilu jednom nedjeljno. Uz redovno ažuriranje informacija iz oblasti komunikacija u ministarstvima, mreža je takođe razvila procedure koje omogućavaju bolje obavljanje poslova vezanih za odnose sa javnošću. Jedan primjer je poseban obrazac koji ministarstva koja predlažu nove javne politike popunjavaju kako bi službenici zaduženi za komunikacije bili bolje opremljeni da prenesu najvažnije suštinske poruke široj javnosti.

Ocjena

Sveukupna koordinacija sjednica Vlade obezbjeđuje uključenost ključnih interesnih strana i omogućava ulazne informacije i sa političkog i sa administrativnog nivoa kao i dovoljno vremena za obradu materijala. Povremeno se dešava da se redovni raspored ne poštuje i da se vanredni postupci za konsultacije koriste kada hitnost u donošenju odluka striktno posmatrano nije opravdana¹²¹.

Nakon što prijedlozi javnih politika, uključujući nacрте zakona, prođu provjere ministarstava i drugih državnih organa, proces odlučivanja je direktan i sprovodi se uz visok stepen konzistentnosti. Uloge različitih radnih tijela i GSV su jasno regulisane i obavljeni razgovori nijesu otkrili nikakvu veću konfuziju oko toga ko šta radi u kasnijim fazama priprema za odluke Vlade.

GSV ima dovoljna ovlašćenja za rad na materijalima koje dostavljaju ministarstva, pa i da vrate nekompletna materijala. Sekretari radnih tijela u Sektoru za poslove Vlade sistematski analiziraju sadržaj prijedloga javnih politika, ali se ne suprotstavljaju ministarstvima predlagачima po pitanju suštine. Kabinet predsjednika Vlade i kabineti potpredsjednika Vlade su trenutno u boljoj poziciji da prate i pregledaju sadržaj predloženih javnih politika.

121 Npr. u slučaju suštinskih izmjena Zakona o državnoj upravi kada je urgentni postupak bio motivisan potrebom usklađivanja sa pravnom tekovinom (*acquis*).

U komparativno maloj administraciji sa mnogo pitanja na dnevnom redu koja zahtijevaju brzu reakciju od Vlade, rok za dostavljanje materijala od 15 dana možda je isuviše restriktivan za ministarstva i zato se često ne poštuje. U isto vrijeme, važno je osigurati da se prethodne procedure konsultacija među ministarstvima i zainteresovanim stranama sprovede. U tom slučaju, mogao bi se razmotriti kraći rok za dostavljanje materijala.

U poređenju sa mnogim državama članicama EU, dijalog među ministarstvima i rješavanje suprotstavljenosti u završnim fazama donošenja odluka Vlade počiva gotovo isključivo u rukama političkih lidera, naročito potpredsjednika Vlade. Završni koraci u donošenju odluka Vlade ne uključuju redovne forume za najviši nivo državnih službenika ministarstava; samo generalni sekretar Vlade, sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo i, u nekim slučajevima, glavni pregovarač za pristupanje EU imaju redovnu priliku za diskusiju na nedjeljnim sjednicama.

Procedura izrade završnih tekstova akata nakon donošenja odluke je u izvjesnoj mjeri glomazna. Ona stvara dodatne procedure i još posla, makar za Sekretarijat za zakonodavstvo, koji potencijalno mora još jednom da pregleda cijeli materijal. Kada izmjene nijesu suštinskog karaktera, GSV bi mogao finalne izmjene i dopune da vrši direktno – u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo, po potrebi – čime bi se kontrola nad cijelim tekstom zadržala u GSV.

Komunikacije u vezi sa odlukama donesenim na sjednicama Vlade uglavnom su transparentne i dobro postavljene. Većina dokumenata se objavljuje. Ne objavljuje se samo povjerljivi materijal, sa vrlo rijetkim izuzecima (npr. u julu 2013. je odluka o Planu unutrašnje reorganizacije javnog sektora u početku smatrana povjerljivom).

Uspostavljanje mreže službenika zaduženih za odnose sa javnošću i za komunikacije u okviru resornih ministarstava je za svaku pohvalu i slično je dobroj praksi u državama članicama EU. Pored razmatranja i koordinacije akutnih problema komunikacija vezanih za Vladu, ova mreža je doprinijela unapređenju kvaliteta rada na javnim politikama.

2 IZRADA JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVIMA

2.1 Zakonodavni okvir za izradu javnih politika i saradnju među ministarstvima

Zakonodavni proces u Crnoj Gori (prijedlog zakona, podnošenje, usvajanje i objavljivanje) propisan je kroz više različitih pravnih akata, od onih sa najvišom zakonskom snagom (Ustav Crne Gore), do onih kojima se reguliše organizacija i način rada Vlade Crne Gore¹²² i onih kojima se propisuje analiza i donošenje odluka (npr. Poslovnik Vlade¹²³, Pravno-tehnička pravila za izradu propisa i Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije¹²⁴ i Poslovnik Skupštine). Pored toga, Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata¹²⁵ detaljno propisuje način na koji se zakoni objavljuju.

Najznačajnija u analizi javnih politika je analiza efekata propisa (RIA), zvanično uvedena u crnogorski regulatorni sistem stupanjem na snagu Poslovnika Vlade od 13. januara 2012.

Vlada je 2012. godine takođe usvojila dvije Uredbe kojima se reguliše: i) učešće zainteresovanih strana (Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija) i ii) konsultacije sa javnošću (Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona).

Ocjena

Propisi jasno propisuju pitanja koja moraju biti obuhvaćena radom na dokumentima koja se dostavljaju za sjednicu Vlade kako bi se prijedlog javne politike obrazložio, uključujući minimalne informacije o konsultacijama sa javnošću i mišljenjima Sekretarijata za zakonodavstvo i ključnih ministarstava. Taj regulatorni proces se sprovodi rutinski i provjerava od strane Generalnog sekretarijata Vlade prije nego što se pitanja stave na razmatranje Vlade.

122 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl.list CG", 5/12.

123 "Sl.list CG", 03/12.

124 "Sl.list CG", 2/10.

125 "Sl.list CG", 05/08.

Nove procedure za uključivanje nevladinih organizacija povećale su interakciju između državnih organa i zainteresovanih organizacija. U praksi, ova saradnja zavisi od ličnog povjerenja i vremena raspoloživog za pripremu dokumenata o novim javnim politikama. Ipak, pravni okvir obezbjeđuje dobar osnovni zahtjev za vršenje konsultacija iako sprovođenje nije uvijek precizno (npr. član 2 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona predviđa da se javna rasprava organizuje u inicijalnoj fazi pripreme zakona; ali isto tako ima slučajeva kada se javne konsultacije organizuju veoma kasno u postupku izrade zakona).

I konsultacije unutar Vlade su ograničene. Prema regulativi koja se odnosi na konsultacije među ministarstvima, ne moraju sva ministarstva da se konsultuju oko nacrtu zakona i strategija. Poslovnik predviđa da prije dostavljanja materijala za Vladu treba konsultovati samo ona ministarstva na koja se prijedlog odnosi. Ovo pragmatično rješenje ostavlja prostor za prosuđivanje i daje šansu ministarstvima da obave samo ono što je minimum u prikupljanju gledišta drugih djelova državne uprave.

Primjetno je da postojeći sistem u Crnoj Gori ne nudi nikakve specifične zahtjeve vezano za pripremu i sadržaj sektorskih strategija ili planova rada koje izrađuju ministarstva. Na primjer, nema obaveze da se u ova planska dokumenta uključi procjena budžeta, sa izuzetkom uopštenih izjava o fiskalnoj procjeni u obrascu RIA za sektorske strategije.

Isto tako, ima prostora da se preciziraju zahtjevi u pogledu momenta raspoloživosti dokumenata vezanih za RIA u toku konsultacija sa javnošću (vidjeti odjeljak 2.2.2.).

2.2 Aranžmani i kapaciteti za izradu javnih politika u Ministarstvima

Slično drugim evropskim zemljama, odgovornost za izradu javnih politika uglavnom je na ministarstvima. Za izradu dobrih javnih politika (što uključuje izradu zakona), sva ministarstva treba da imaju osoblje koje je steklo dobro znanje o izazovima i mogućnostima u oblastima nadležnosti ministarstva, kao i dobro razumijevanje pravne tekovine EU u svojoj oblasti, i koje poznaje detaljne procedure za donošenje javnih politika. Oni treba da

imaju podršku struktura koje omogućavaju adekvatnu razmjenu informacija i koordinaciju unutar ministarstva i sa drugim interesnim stranama.

2.2.1 Strukture za izradu javnih politika

Struktura ministarstava i odgovornosti rukovodećih pozicija i odjeljenja definisane su u odnosnim pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. U Crnoj Gori, centralna regulativa predviđa određene pozicije (kao što su državni sekretari, sekretari ministarstava, generalni direktori), ali ne obuhvata standardizovane strukturne jedinice za funkcije horizontalne koordinacije javnih politika (kao što je koordinacija poslova vezanih za evropske integracije). U većini slučajeva, izradu godišnjih planova rada i sredstava koordinira sekretar ministarstva, koji ima posebnu grupu zaposlenih zaduženih za prikupljanje neophodnih dokumenata na bazi informacija iz pojedinih sektora.

U ministarstvima je nadležnost za izradu javnih politika dodijeljena generalnim direktorima¹²⁶ (ili rukovodiocima odjeljenja u nekim slučajevima). Oni koji su odgovorni za određenu oblast iz nadležnosti ministarstva su u tipičnim slučajevima takođe odgovorni za neophodne pripreme za transponovanje pravne tekovine EU u toj oblasti. Ovakav sistem se takođe slijedi i u strukturi za pristupne pregovore, gdje pomoćnici ministara obično rukovode radnim grupama i radom u okviru pregovaračkih poglavlja.

Pored toga, Zakon o državnoj upravi¹²⁷ utvrđuje da ministarstva mogu da imenuju jednog ili više državnih sekretara koji će biti zaduženi za izradu javnih politika i praćenje njihove implementacije. Do nedavno, državni sekretari su imenovani samo u MVPEI. Međutim, početkom 2013. godine, ove pozicije su uspostavljene i u nekoliko drugih resornih ministarstava¹²⁸.

Specijalizovana odjeljenja koja treba da služe kao nukleus za koordinaciju i

126 Iako je Vlada zvanično promijenila poziciju pomoćnika ministra u generalnog direktora u okviru ministarstava, jedan broj lica koji izvršavaju ove funkcije i dalje se nazivaju pomoćnici ministara.

127 Član 41.

128 Odluka Vlade od 31. januara 2013 da po prvi put imenuje državne sekretare u ministarstvima unutrašnjih poslova, finansija, pravde, održivog razvoja i turizma, ekonomije i poljoprivrede. Državni sekretari nijesu državni službenici, već politički imenovana lica kao što je utvrđeno u čl. 41a Zakona o državnoj upravi. Međutim, njihov radni odnos regulisan je u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.

planiranje javnih politika vezano za evropske integracije postoje u nekoliko ministarstava, ali ne svima. Tamo gdje postoje, fokus je na planiranju IPA fondova ili na koordinaciji poslova evropskih integracija (ili na oboje, kao u Ministarstvu finansija), ali ona obično ne pokrivaju cjelokupnu koordinaciju javnih politika u ministarstvima.

Upošljavanje specijalizovanog analitičkog kadra različito je od ministarstva do ministarstva. U Ministarstvu poljoprivrede, na primjer, odgovornost za procjenu efekata propisa (RIA) dodijeljena je dvojici samostalnih savjetnika koji su se obučili za RIA i koji imaju iskustva sa fiskalnom analizom. U Ministarstvu ekonomije nema centralizovane jedinice koja vrši zadatke izrade javnih politika, ali se budžetske implikacije i aspekti RIA analiziraju unutar svakog odjeljenja i obično koordiniraju u okviru svake radne grupe¹²⁹.

Kako bi se osigurala adekvatna analitička pažnja i koordinacija u pripremi nove regulative ili strategija, raširena je praksa formiranja radnih grupa. U nekim slučajevima, one se sastoje samo od zaposlenih u ministarstvu ili u nekoliko relevantnih ministarstava. Međutim, učešće nevladinih eksperata je poraslo u posljednje dvije godine.

Ocjena

Ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru Crne Gore je uporediv sa mnogim zemljama EU (u odnosu na ukupnu radnu populaciju); kao takva, ministarstva su najčešće mala u odnosu na svoje funkcije. Ministarstvo nauke ima svega oko 25 zaposlenih, a Ministarstvo kulture malo više od 30. Imajući u vidu da ova ministarstva uključuju i administrativne i finansijske službe kao i potrebu da posjeduju stručnjake za nabavke i druge specijalizovane oblasti, ograničeni su resursi za analizu odgovarajućih javnih politika i angažovanje na pitanjima iz njihove nadležnosti sa zahtjevnim zainteresovanim stranama u njihovim odnosnim sektorima.

Stanje sa resursima nije mnogo drugačije ni u nekim većim ministarstvima, kakvo je Ministarstvo ekonomije i Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja. Sa oko 100, odnosno 60 zaposlenih, ona takođe imaju prilično velike funkcije izvršenja politika, kao što je upravljanje programima grantova za MSP ili Agencija za plaćanje vezano za subvencije u poljoprivredi, u okviru ministarstva.

129 Nalazi iz istraživanja i intervjuva koje je za SIGMU obavio Institut Alternativa.

Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora¹³⁰ pruža šansu za poboljšanje kapaciteta koji rade na javnim politikama u ministarstvima sa velikom administracijom. Manje je prostora za prilagođavanje kapaciteta (uz istovremeno ispunjavanje plana za smanjenje broja zaposlenih) u ministarstvima gdje je ukupna administracija u okviru sektora manja i koja su istovremeno pod značajnim pritiskom da uposle nove ljude za potrebe jačanja kapaciteta za sprovođenje nove regulative koja potiče iz pravne tekovine EU.

Ministarstva generalno razmatraju koji će im resursi biti potrebni da ispu-
ne sve potrebe i obaveze u toku godine. Međutim, većini ministarstava
nedostaju analitičari i mali je broj stručnjaka koji su dobri poznavaoi ja-
vnih politika. Otud se često angažuju spoljni konsultanti za rad na analizi
i pripremi javnih politika. Ta praksa, ako bi se redovno koristila, podrivala
bi element jačanja kapaciteta za analizu i raspravu o javnim politikama.
Posebno u postupku pregovora o pristupanju EU, Vlada je u riziku da
izgubi šansu da stekne stručnjake koji će biti korisni i nakon pristupanja i,
u skorijem roku, stručnjake koji su neophodni za analizu sadašnje imple-
mentacije tih politika. Mudrija strategija bila bi da se definišu prioriteti
među različitim inicijativama koje vremenom treba razvijati, ali je za to
potrebna jača koncentracija na srednjoročno planiranje.

Ministarstva nemaju posebna pravna odjeljenja i, kao što se razmatra u
odjeljku 2.2.2, nedostaju kadrovi sa profesionalnim znanjima za izradu
zakonskih tekstova. Druga strukturna slabost proističe iz nedostatka ljudi
koji mogu da podrže ekonomske analize i procjene fiskalnog uticaja.
Ministarstva u Crnoj Gori nijesu formirana tako da mogu efektivno da
odgovore potencijalnoj potrebi koordinacionih tijela za specifična pitanja
ekonomske politike, npr. za izvještavanje o strukturnim reformama prilikom
izrade Pretpristupnog ekonomskog programa. U tom slučaju, zahtjeve
Ministarstva finansija često ispunjavaju budžetske i finansijske službe,
bez uključivanja ljudi koji poznaju suštinske nadležnosti ministarstava¹³¹.

Kapacitet za izradu javnih politika u ministarstvima i dalje je izazov zbog
kadrovske opremljenosti. Tekuća praksa je takva da se suviše tereta stavlja
na srednji rukovodeći kadar koji mora da se postavi i kao jedini ekspert za

130 Usvojen od strane Vlade u julu 2013, gdje ministarstva imaju rok za predlaganje
svoje unutrašnje reorganizacije i plana za smanjenje broja zaposlenih do kraja drugog
kvartala 2014.

131 Ocjena fiskalnog uticaja strukturnih reformi, Crna Gora kao studija slučaja, Centar
izvršnosti u finansijama.

dati predmet i kao koordinator aktivnosti i stručnjak za pisanje zakonskih tekstova. Ono što je dobro je da generalni direktori i rukovodioci odjeljenja imaju jasne odgovornosti za oblast iz svoje nadležnosti u okviru Vlade i oni su, u većini slučajeva, jasno prepoznati od strane ljudi na istim pozicijama u drugim ministarstvima i agencijama.

2.2.2 Procesi izrade javnih politika

Procesi izrade javnih politika koji se odnose na odlučivanje Vlade razmatrani su u odjeljku 1.3. U ovom odjeljku se opisuje i analizira kako je organizovan rad na javnim politikama i u kojoj se mjeri ministarstva pridržavaju ovog procesa.

Planiranje rada i resursa u ministarstvima

Ministarstva planiraju svoje aktivnosti i resurse prvenstveno kroz sektorski specifične strategije i godišnje planove rada, koji takođe služe kao osnova za godišnji Program rada Vlade i za izradu godišnjeg budžeta.

Godišnji planovi rada ministarstava uključuju ukupni prikaz ključnih izazova i ciljeva, opis strateških prioriteta u datom sektoru i zatim se fokusiraju na aktivnosti po pojedinim podsektorima unutar ministarstva. Godišnji planovi rada ne moraju da uključuju podatke o potrebnim finansijskim i ljudskim resursima.

Ne postoje posebna pravila ili zahtjevi definisani za sektorski specifične strategije za koje Vlada daje odobrenje. Takođe ne postoji usaglašen stav o tome o kojim strategijama Vlada treba da odlučuje, a koje mogu da ostanu na nivou pojedinačnog resornog ministarstva kao operativniji planski dokumenti. Trenutno, Crna Gora ima preko 60 sektorskih strategija koje su zvanično na snazi¹³².

Ministarstva su obavezna da Vladi dostavljaju godišnje izvještaje o svom radu. Oni treba da sadrže pregled sprovođenja zakona i drugih akata, kao i pregled ostvarivanja Vladinih programa i zaključaka¹³³. Postoji dodatna obaveza ministarstava da dostavljaju posebne izvještaje na specijalni zahtjev Vlade.

132 Zavisno od definicije sektorske strategije, ovaj broj je u nekim računicama čak veći od 100.

133 Član 62 Zakona o državnoj upravi.

Ocjena

Ukupan broj sektorskih strategija koje su na snazi u Crnoj Gori je relativno visok, ali postoji bojazan da se one sprovode u različitom stepenu. Tabele po poglavljima u okviru Programa pristupanja Crne Gore koji je usvojen krajem 2013. godine ukazuju na planove za mnogo veći broj novih strategija koje će upotpuniti postojeću kombinaciju zvaničnih strategija, od kojih će svaka potencijalno podrazumijevati svoju samostalnu strukturu, različit nivo detaljnosti i sporadično povezivanje sa planiranim budžetom i planiranim ljudskim resursima. Takvo stanje može da dovede do nerealnih očekivanja kod različitih zainteresovanih strana i previše optimističkih planova u okviru Programa pristupanja Crne Gore. U nekim slučajevima, ako ne može da se osigura realizacija, ovo bi na kraju moglo ugroziti kredibilnost obaveza preuzetih kroz pregovore.

Pošto praktično nema detaljno razrađenih zahtjeva u pogledu sadržaja ili uloge sektorski specifičnih strategija, sve ove strategije odnose se na različite vremenske periode i sadrže različite informacije. Tabela 5 analizira informativne i izvještajne aspekte za neke postojeće sektorske strategije. Zapravo, slika je još komplikovanija zbog toga što se mnoge sektorske strategije izrađuju uz značajnu pomoć spoljnih konsultanata.

Velika većina sadašnjih sektorskih strategija ne sadrži nikakve informacije ni o procjeni potrebnih finansijskih sredstava ni o izvorima finansiranja. Onda kada su finansijske potrebe predstavljene, one nijesu usklađene sa stvarnim planovima sredstava za cijelu zemlju (npr. sa godišnjim budžetom ili IPA programima). Povrh toga, sektorske strategije se ne ažuriraju dovoljno često da bi se mogle smatrati pravim instrumentima za planiranje i koordinaciju. Ovo već postaje slabost pošto se IPA planiranje kreće u pravcu višegodišnjeg planiranja i nacionalne sektorske politike ne mogu da pripreme dovoljno čvrste planove javnih politika na osnovu kojih bi Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija moglo da planira potrebna sredstva oslanjajući se na njih.

Ovo se odražava i na sposobnost ministarstava da daju doprinos programima ekonomske politike koji su više horizontalnog karaktera¹³⁴. Strukturne reforme su često dio postojećih sektorskih strategija, ali ministarstva trenutno ne posjeduju adekvatne kapacitete za kompilaciju i pravilno

134 Pravci razvoja Crne Gore i Pretpristupni ekonomski program.

prenošenje podataka o svojim strukturnim reformama Ministarstvu finansija. Ako se okvir za izradu strateških planova ne racionalizuje i ne pojača, Crna Gora se u budućnosti može suočiti sa problemima u učešću u okviru za ekonomsko upravljanje EU i u izradi planova za dobijanje finansijskih sredstava po osnovu Kohezione politike.

Tabela 5: Informacije i izvještavanje na uzorku sektorskih strategija

Postojeće strategije i akcioni planovi	Učestanost izvještavanja					Vrsta pokazatelja koji se koristi			Izvori podataka		
	Godišnje	Polugodišnje	Kvartalno	Mjesečno	Adhoc	Završetak	Krajnji rezultat	Ishod	Eksterni	Interni	Monstat
Energetska politika Strategija razvoja energetike Akcioni plan 2008-2012	✓		✓		✓			75–100%	✓		✓
Strategija razvoja MSP 2011-2015 Strategija konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015	✓			✓	✓	50–75%	0–25%	0–25%	✓		✓
Strategija reforme pravosuđa 2007-2012 Akcioni plan	✓	✓	✓	✓		50–75%	25–50%		✓	✓	✓
Strategija reforme javne uprave 2011-2016 Akcioni plan	✓				✓	75–100%			✓	✓	
Nacionalna strategija zapošljavanja i razvoja ljudskih resursa 2012-2015	✓		✓	✓	✓	50–75%	0–25%	0–25%	✓		✓
Strategija za razvoj saobraćaja 2008-2018 Akcioni planovi	✓		✓		✓	50–75%	25–50%	0–25%	✓		✓

Izvor: Informacije iz upitnika iz pet ministarstava za projekat Svjetske banke „Razvoj kapaciteta za monitoring i ocjenu u Zapadnom Balkanu i Turskoj“, Početni izvještaj.

Ovaj pregled ukazuje da su informacije i izvještavanje kod svake sektorske strategije različiti. U praksi se praćenje ostvarenog napretka vrši rutinski, ali redovno sabiranje podataka često ne ide dalje od analize ostvarenih aktivnosti. Nesprovođenje planiranog i najavljenog praćenja i izvještavanja o implementaciji se dešava samo u izuzetnim slučajevima¹³⁵.

Godišnji planovi rada u ministarstvima su u skladu sa godišnjim Programom rada Vlade. Glavna slabost je u tome što ovi planovi, budući da su izrazito namijenjeni zakonodavnom radu i izvještavanju prema Vladi, ne sadrže pismeno razmatranje planiranih budžetskih sredstava (uključujući ljudske resurse).

Godišnji planovi rada ministarstava često su uklopljeni u sveukupne strategije, ali su predložene aktivnosti, u nekim slučajevima, prosti spoj različitih sektora (npr. godišnji plan rada Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja za 2013. godinu, u kojem planovi pojedinih sektora u Ministarstvu nijesu usaglašeni čak ni u pogledu stila i prezentacije). Ovo potvrđuje informacije dobijene na razgovorima da ministarstva nemaju stalno osoblje koje će biti posvećeno koordinaciji rada i planiranju resursa na nivou ministarstva u cjelini.

Analiza javnih politika i procjena efekata novih politika

Da bi Vlada mogla da donese odluke zasnovane na kvalitetnim informacijama, analiza javnih politika treba da uključi razmatranje različitih opcija i njihovih posljedica. Obim i složenost te analize treba da budu srazmjerni značaju teme.

Nove procedure za procjenu efekata propisa uspostavljene su u januaru 2012. godine. Od svih ministarstava se traži da analiziraju da li je neophodna regulatorna intervencija i, ako jeste, koja je od opcija najbolje rješenje. To se dostavlja zajedno sa prijedlogom zakona¹³⁶. Postoje četiri oblasti koje ne zahtijevaju dostavljanje RIA: prijedlog Zakona o budžetu, zakonski akti koji se donose nakon nastupanja vanrednih situacija, zakoni o nacionalnoj bezbjednosti i zakonski propisi kojima se transponuju zakonski propisi EU,

135 To je bio slučaj sa Strategijom reforme javne uprave u prvim godinama njenog sprovođenja.

136 Poslovnik Vlade, član 33 zahtijeva procjenu uticaja nacrta Zakona ili podzakonskog akta.

gdje nema opcija o tome kako sprovesti te propise. Takođe, predlagač zakonskog teksta može da odluči da ne radi RIA, ukoliko je u mogućnosti da to objasni i potkrijepi razlozima.

Analiza fiskalnog uticaja je obavezna kao dio procedure RIA¹³⁷, i obrazac za RIA izvještaj obuhvata set od deset pitanja na koja inicijator nacрта propisa treba da odgovori.

Kontrolu kvaliteta procedure RIA vrši Ministarstvo finansija, koje nadgleda kako potpunost i kvalitet RIA dokumentacije, tako i tačnost procjene fiskalnog uticaja. RIA izvještaji i mišljenje MF dostavljaju se Vladi, zajedno sa prijedlogom akta. Procedura je ista ako predlagač akta obezbijedi obrazloženje zašto RIA izvještaj nije potreban. MF daje svoje mišljenje i o toj odluci.

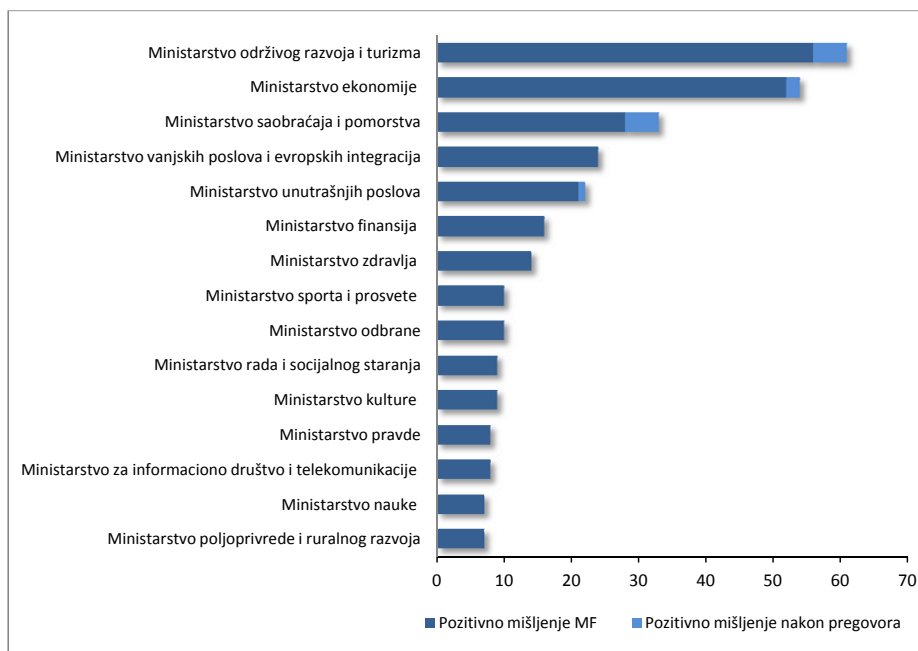
Ocjena

Stopa primjene nove RIA procedure bila je izuzetno visoka u toku prvih 18 mjeseci implementacije. Slika 3 pokazuje primjenu analiza RIA u državnoj upravi u 2012, kao i to da je u većini slučajeva MF dala saglasnost ne ukazujući na značajne probleme¹³⁸.

137 Član 2 Priručnika za RIA.

138 U 13 slučajeva, oni su pregovarali sa predloženim ministarstvom da bi osigurali da analiza bude prihvaćena. MF je promijenilo mišljenje zbog činjenice da je predlagač usvojio izmjene MF, odnosno da je MF na kraju prihvatio obrazloženje predlagača, čim je bilo pažljivije pripremljeno.

Slika 3. Analize efekata propisa od strane Ministarstava u 2012



Izvor: Ministarstvo finansija.

Sadržaj u analizama efekata propisa još uvijek je često slab. Analiza u nekim oblastima procesa, kao što su konsultacije sa javnošću, često je prilično površna i ne pokazuje kako proces konsultacija stvarno utiče na izradu politike¹³⁹. Kao što je opisano, kvalitet fiskalnih analiza dosta varira i nije uvijek kompletan u pogledu pitanja koja su predviđena obrascem za RIA.

Iako su rutinski postupci i praksa izrade procjena efekata propisa pohvalni, u praksi se isuviše često rade u kasnim fazama izrade nacrtu dokumenata i ne koriste se da podrže konsultacije sa javnošću. Pored toga, tekući sistem ne dozvoljava adekvatnu diskusiju o alternativnim javnim politikama prije diskusije o kompletnom nacrtu zakona.

Skoro dvije godine nakon uvođenja novog sistema, izvršena je revizija primjene procesa RIA i utvrđeno je šest oblasti u kojima bi trebalo izvršiti unapređenja:

¹³⁹ Razmatrano je šest uzoraka RIA iz Ministarstava ekonomije, zdravlja i finansija i analiza je ukazala na različit kvalitet pruženih informacija.

Tabela 6. Pregled predviđenih unapređenja u primjeni analize efekata propisa

Sistemske izazovi za primjenu RIA	Efekat
RIA se zahtijeva tek u kasnijoj fazi izrade nacрта javne politike, prije dostavljanja materijala Vladi na razmatranje.	Aдекватna analiza procijenjenih efekata ne može se koristiti u konsultacijama sa javnošću koje se često vrše u ranijim fazama. Potencijalne alternative ne otkriju se dovoljno rano u procesu da bi mogle ući u razmatranje umjesto predloženog teksta.
Kvalitet analize u oblastima kao što je fiskalna procjena dosta varira i često je ograničen naglasak na primjeni.	Ne posvećuje se stvarna pažnja koštanju predloženih mjera – ne vrši se <i>postfacto</i> revizija – tako da ukupni troškovi inicijative ostaju nepoznati. Postoji vjerovatnoća da prijedlog neće biti uspješan ako se primjena i monitoring ne obrazlože prilikom same izrade strategije ili zakona.
Nivo detaljnosti je često površan i, na primjer, ne ukazuje kako je proces javnih konsultacija zaista uticao na izradu politike.	Konsultovane strane će se manje uključivati ako ne vide da su njihovi stavovi ugrađeni u finalnu doradu odluke Vlade.
Postoje četiri oblasti koje ne zahtijevaju dostavljanje RIA i predlagač može da odluči da je ne radi ukoliko je u mogućnosti da to obrazloži potkrijepi razlozima.	Ovi izuzeci predstavljaju rizik za uspješnost sistema RIA; ministarstva bi mogla da koriste ove zakonske rupe. Broj izuzetaka u procesu RIA vjerovatno će rasti kako bude rasla brzina transponovanja evropskih akata.
Analitički kapacitet za analiziranje javnih politika u ministarstvima je vrlo različit.	Loša praksa mogla bi se više puta ponavljati u okviru ministarstava bez primjene korektivnih mjera.
Nadzor nad RIA usmjeren je na kompletiranje dokumentacije, gdje obezbjeđenje kvaliteta ima niži prioritet zbog pritiska na resurse i širokih oblasti nadležnosti jedinice u okviru Ministarstva finansija.	Kvalitet i konzistentnost dokumenata o analizi efekata propisa znatno varira. Ministarstva ne mogu da dobiju predviđene savjete i smjernice tokom izrade nacрта akata.

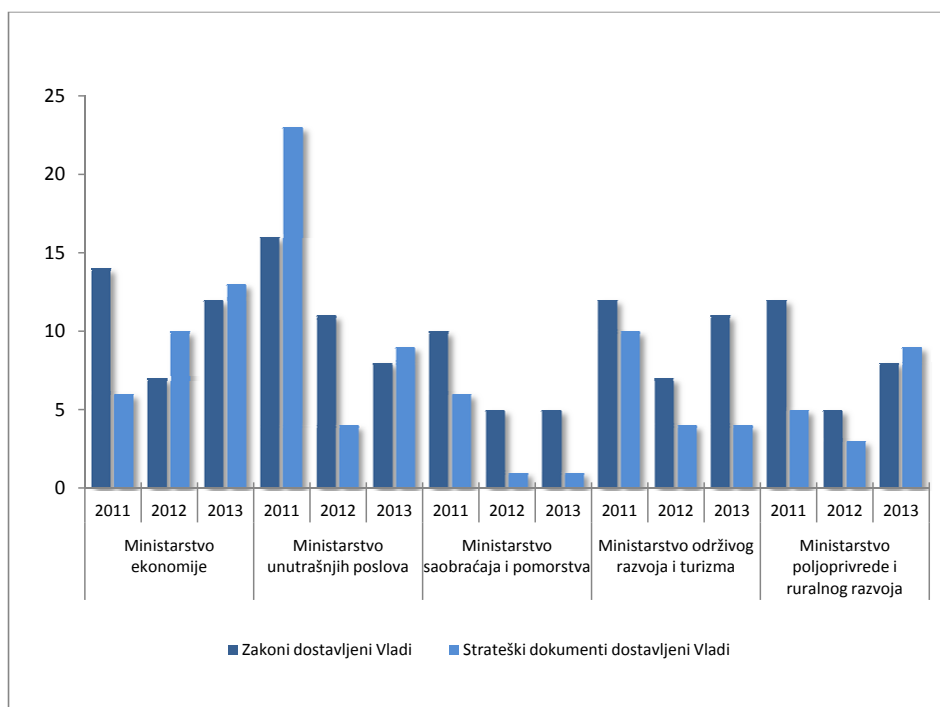
Izvor: SIGMA.

Kapaciteti za izradu zakonskih tekstova

Vlada je utvrdila detaljna pravnotehnička pravila za izradu nacrtu tekstova zakona i podzakonskih akata. Njih nadgleda Sekretarijat za zakonodavstvo, centralno vladino tijelo koje se stara da Vlada produkuje urednu regulativu.

Sveukupni obim zakonodavnih aktivnosti varira i može biti prilično različit od godine do godine. Slika 4 prikazuje opterećenost zakonodavnim i strateškim aktivnostima vezanim za zakone u pet ministarstava tokom dvije godine. Nacrt tabela za Program pristupanja Crne Gore takođe ukazuje na veoma zahtjevne zadatke na regulatornim poslovima za državne institucije u budućem periodu.

Slika 4. Broj zakona i stratejskih akata pripremljenih u odabranim ministarstvima



Izvor: Izvještaji o realizaciji godišnjih Programa rada Vlade za 2011. i 2012. i izvještaj o radu ministarstava.

Svi pravni akti Crne Gore mogu se pribaviti kroz Pravno-informacioni sistem, koji predstavlja nadgradnju elektronskog izdanja „Službenog lista“ Crne Gore, i koji je uspostavljen na početku 2010. godine.

Ocjena

Više slučajeva ukazuje na nedostatke u kvalitetu nacrt propisa. Naročito je Sekretarijat za zakonodavstvo intervenisao kako bi obezbijedio da se odluke o zakonima i podzakonskim aktima donose u okviru ustavnog i pravnog sistema Crne Gore. Potreba za takvim nadzorom i intervencijom se češće pojavljuje kada je neophodno prevoditi direktive ili kada nacionalnu regulativu pripremaju strani eksperti.

I pored toga što se pravno-tehnička pravila koriste već nekoliko godina, Sekretarijat za zakonodavstvo, koji nadgleda primjenu ovih pravila, još uvijek se često suočava sa problemima u pogledu preciznosti i koherentnosti nacrt zakonskih tekstova. Jedan od uzroka leži u činjenici da ministarstva nemaju zaposlene koji posjeduju stručna znanja za izradu zakonskih tekstova. S obzirom na veličinu mnogih ministarstava, ovo je možda razumljivo, ali Vlada će morati da razmotri druge načine da se pruži pomoć u izradi zakona od samog početka tog procesa (npr. korigovanjem mandata, tekućih odgovornosti i/ili kadrovskih resursa u Sekretarijatu za zakonodavstvo).

Drugi izazov u obezbjeđenju sveukupnog kvaliteta regulative je da se, uprkos Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, podzakonski akti uglavnom pripremaju nakon usvajanja odgovarajućeg zakona. U nekim slučajevima (djelimičan primjer je Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁴⁰), oni se finalizuju kada je zakon već na snazi. U takvim situacijama, teško je obezbijediti da zakon sadrži tačne i precizne norme o prenosu ovlašćenja na podzakonska akta, što utiče negativno na sprovođenje regulative. Pored toga, ako nema informacija o podzakonskim aktima, analiza koja upućuje na RIA (uključujući ocjenu fiskalnih uticaja) ne može uvijek da bude precizna u vrijeme kada se vodi diskusija i odlučuje o nacrtu zakona.

Variranje u sveukupnom obimu zakonodavnih aktivnosti koje se vidi na Slici 4 još je više kod pojedinih ministarstava i zahtijeva posvećivanje posebne pažnje njihovom procesu godišnjeg planiranja resursa. Jačanje

140 Za više detalja, pogledati Izvještaj SIGME o ocjeni implementacije Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2013.

podrške u izradi zakonskih akata od centralne vlasti (npr. od Sekretarijata za zakonodavstvo) moglo bi biti praktičnije rješenje nego da se od svih ministarstava očekuje da ispune potrebe za posjedovanjem vrlo zahtjevnih stručnih znanja kada rad na pisanju akata postane intenzivniji.

Ne postoje zvanično definisani zahtjevi i mehanizmi za planiranje implementacije. Materijali koji se dostavljaju Vladi ne moraju da sadrže plan implementacije. Ipak, planovi implementacije i akcioni planovi se ipak ponekad usvajaju u pojedinim slučajevima, za određene ugovore ili zakone, kao što je Krivični zakonik, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, Zakon o prekršajima, Zakon o notarima, ali tek nakon usvajanja u Skupštini.

Iako Poslovnik Vlade utvrđuje proceduralni okvir i najvažnije zahtjeve koji se primjenjuju na prijedloge novih akata, uključujući detaljne zahtjeve kod izrade javnih politika, on ne definiše konkretne obaveze za period nakon usvajanja koje bi bile potrebne da bi ministarstva analizirala primjenu politika. Kako se pažnja EU bude pomjerala ka stepenu implementacije zakonskih akata koji su u vezi sa pravnom tekovinom EU u Crnoj Gori, preporučljivo je izraditi sistem koji analizira i detektuje teškoće u implementaciji. To bi se moglo razviti u sistem naknadne (expost) ocjene prioriteta zakonskih propisa ili politika. Da bi ovaj zadatak bio izvodljiv, u centru pažnje treba da budu samo ključni akti. Ovo bi imalo višestruke koristi, uključujući dostavljanje kredibilnih informacija pregovaračkim strukturama o stvarnom nivou implementacije. Ako se dobro isplaniraju, ove analize čak mogu da se kofinansiraju iz IPA fondova.

Koordinacija između ministarstava i sa socioekonomskim interesnim grupama

Pravila za konsultacije između ministarstava i sa javnošću uspostavljena su putem Poslovnika Vlade i dvije vladine uredbe o uključivanju nevladinih interesnih grupa, kao što je navedeno u odjeljku 2.1¹⁴¹. Za veće i aktivnije nevladine organizacije, kao što su nacionalna poslovna udruženja i sindikati, postoje četiri redovne prilike da utiču na prijedloge akata: i) učešće u radnim grupama formiranim za izradu određene politike (npr. zakona);

141 Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Sl.list CG", 7/12); Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona ("Sl.list CG", 2/12).

ii) konsultacije sa javnošću; iii) savjetodavna tijela Vlade (npr. Regulatorni savjet); i iv) javna saslušanja u Skupštini.

Savjet za saradnju sa NVO, koji funkcioniše kao dio Generalnog sekretarijata Vlade¹⁴² je vladino tijelo koje je odgovorno za usmjeravanje i jačanje kapaciteta ministarstava kroz uključivanje organizacija civilnog društva u izradu javnih politika.

Formalne konsultacije u okviru vladinih struktura ne zahtijevaju dobijanje mišljenja od svih ministarstava. Obavezno je pribaviti mišljenje Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Sekretarijata za zakonodavstvo i svakog ministarstva koje je direktno pogođeno predloženim aktom¹⁴³. Konačni sadržaj zakona i drugih prijedloga, koji prethodno nije bio usklađen sa mišljenjima nadležnih institucija, mora biti usaglašen od strane odgovarajućeg potpredsjednika Vlade. Ne postoji redovni forum za državne službenike najvišeg nivoa, kao što su sekretari ministarstava ili državni sekretari, na kojem bi koordinirali aktivnosti ili diskutovali o razlikama u mišljenjima o nekoj javnoj politici.

Ocjena

Postoji čvrst naglasak na potrebi da se o predloženim zakonskim izmjenama komunicira sa onima na koje se prijedlozi odnose, a takođe i zakonski osnov za to. Pristup uključivanju NVO je sistemski i kao takav je podržan Vladinom uredbom.¹⁴⁴ Sistem radnih grupa koje pružaju podršku procesu donošenja javnih politika i zakonskih akata funkcioniše na rutinski način. Akteri izvan vladinih struktura smatraju da postoje adekvatne prilike da se uključe u rad sa Vladom i da utiču na izradu javnih politika¹⁴⁵. One se kreću od neformalnog angažmana do učešća u radnim grupama, na javnim

142 Glavni ciljevi ovog Savjeta su dalji razvoj institucionalnih mehanizama saradnje i učešća NVO, praćenje ostvarivanja strategije i unapređenje odnosa između Vlade i NVO.

143 Za više detalja, pogledati čl. 40 Poslovnika Vlade.

144 Uredba o načinu i postupku saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija.

145 Obavljen je razgovor sa četiri NVO. Jedna je sugerisala da bi voljeli veći dijalog sa Vladom prije izrade teksta zakona.

saslušanjima i prilikom zastupanja u savjetodavnim tijelima Vlade, kao što je Regulatorni savjet. U prethodne dvije godine, porastao je stepen učešća nevladinih stručnjaka, naročito u pripremi strategija i pratećih akcionih planova. U isto vrijeme, ima slučajeva da zainteresovane i kompetentne NVO nijesu uključene u rad, bez vidljivog razloga.

Rutinske radne procedure predviđene Poslovníkom Vlade za koordinaciju između ministarstava sprovode se uobičajeno, sa malo izuzetaka. Koordinacija između ministarstava često teče na prilično neformalnoj osnovi.

Većina obavljenih intervjuja ukazuju da se redovno vrše konsultacije sa Ministarstvom finansija i Sekretarijatom za zakonodavstvo i drugim tijelima koja su određena Poslovníkom. Ipak, mišljenje ministarstava redovno predstavlja čisto tehničku saglasnost, jednostavno obavezu da se odgovori, a ne davanje komentara na sadržaj. To je uobičajena mana procesa postizanja saglasnosti unutar Vlade.

Primjetan slučaj kada uobičajeni mehanizmi konsultacije nijesu primijenjeni identifikovan je u pregovaračkom okviru za pristupanje EU: kada je poglavlje 25 (Nauka i istraživanje) privremeno zatvoreno, Vlada se obavezala da poveća nacionalno ulaganje u istraživanje i razvoj. Ta obaveza je preuzeta bez adekvatne konsultacije sa MF. Kao u prethodnim rundama procesa pregovora o pristupanju EU, postoji rizik da ministarstva mogu da zloupotrijebe evropske integracije na dva načina: i) izbjegavanjem redovnih procedura koordinacije i donošenja odluka (primjer poglavlje 25); i ii) regulisanjem nepotrebnih procedura ili pregovaranjem za dobijanje više resursa nego što pravna tekovina EU stvarno zahtijeva.

Poslovi evropskih integracija u ministarstvima

Vlada je donijela norme i propise kojima se utvđuju obaveze i zadaci resornih ministarstava u vezi sa evropskim integracijama. U 2010. godini, Vlada je uvela obaveze za resorna ministarstva da izrađuju Tabelu usklađenosti za sve nacрте zakona kako bi se obezbijedilo detaljno poređenje konkretnih članova nacionalnog zakonskog akta sa odgovarajućim članovima iz mjera EU, idući član po član.

Zbog praznine u centralnom okviru za planiranje poslova EI u prethodnim godinama, nemoguće je tačno ocijeniti obim aktivnosti u vezi sa EI koje su

ministarstva obavila u proteklih nekoliko godina. Međutim, Direktorat za usklađivanje propisa u okviru Generalnog direktorata za evropske poslove (GDEP) provjerio je 167 akata (zakona i podzakonskih akata) koje je Vlada usvojila u 2012. godini, od kojih se za 45 smatra da su „harmonizovani“ sa relevantnim zakonodavstvom EU.

MVPEI je pripremio procedure za sve pregovaračke radne grupe, u kojima su opisani njihovi glavni zadaci: i) da učestvuju u pregledanju crnogorskog zakonodavstva i ocjeni njegove usklađenosti sa pravnom tekovinom EU, ii) da izrađuju pregovaračke pozicije uz podršku drugih vladinih agencija i institucija, i iii) da izvještavaju o ostvarenom napretku u pogledu ostvarivanja obaveza.

Sve radne grupe su formirane. Članovi radnih grupa i podgrupa su imenovani na prijedlog glavnog pregovarača. U praksi, ove članove predlaže matično ministarstvo u konsultaciji sa šefovima državnih organa i drugih tijela, institucija i organizacija. Radnim grupama obično upravljaju generalni direktori relevantnih ministarstava. Članovi su uglavnom zvaničnici Vlade, a u većini slučajeva one obuhvataju i predstavnike civilnog društva i interesnih grupa. U nekim slučajevima predsjednik radne grupe nije javni funkcioner.

Ocjena

Kao i u svim drugim oblastima, specijalizovani kapaciteti vezani za evropske integracije u ministarstvima su ograničeni, ako ih uopšte i ima. Većina zvaničnika nastoji da ispuni funkcije vezane za pristupanje usput sa njihovim ostalim dužnostima. Međutim, ovo ne treba posmatrati kao nedostatak. Integracija, na kraju krajeva, zahtijeva da se izrada svih „domaćih“ javnih politika sve više vrši kroz prizmu ciljeva pristupanja EU. Sadašnji uslovi idu u pravcu izbjegavanja vještačkog razdvajanja poslova vezanih za pristupanje od „uobičajenih“ zadataka, do kojeg može doći kada se za izvršavanje tih zadataka upošljava posebno osoblje. Pored toga, zemlje koje imaju veoma mali javni sektor i oskudne resurse, ne bi mogle i ne treba da izgrađuju paralelne administrativne kapacitete koji će se baviti isključivo poslovima vezanim za evropske integracije. Tim prije je za takve zemlje još važnije da ministarstva izbjegavaju kreiranje duplih procedura ili uspostavljanje paralelnih struktura.

Ipak, ostaje potreba da se unapređuje, prati i obezbjeđuje koherentnost

svih poslova vezanih za evropske integracije u okviru ministarstava. U ovom trenutku, to nije uvijek slučaj. Jedan broj ministarstava uspostavio je ili planira da uspostavi jedinice za koordinaciju evropskih integracija, ili je zadužio postojeće jedinice tom funkcijom ili imenovao kontakt osobu za koordinaciju poslova vezanih za pristupanje. Svi ovi modeli su praktično izvodljivi i, što je važno, daju ministarstvima dovoljno preporučljive fleksibilnosti u odlučivanju koji mehanizam je za njih najbolji s obzirom na njihov nivo obaveza, koji je različit.

Imajući u vidu pomenuto, praktično govoreći, uspostavljanje tih mehanizama obično prethodi početku pregovaračkog procesa. Tako je njihov rad orijentisan ka koordinaciji aktivnosti njihovih ministarstava sa procesom u vezi sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP). Novoformirane radne grupe u okviru procesa pristupanja imaju ograničene veze sa tim aranžmanima. Pojavljuje se mogućnost da ministarstva razviju interne mehanizme za koordinaciju i praksu za radne grupe, koji su odvojeni od uspostavljenih koordinacionih struktura i navika. U nekim slučajevima, nominalni koordinator funkcija vezanih za EI u ministarstvu zadužen je za praćenje i izvještajnu dokumentaciju, što je ranije uključivalo samo aktivnosti ministarstva vezane za SSP. Takvo lice takođe služi kao glavna kontakt osoba za GDEP i zastupa odnosno ministarstvo u Komisiji za evropske integracije. Nije neuobičajeno da taj predstavnik ministarstva zapravo i) nije uključen u novoformirane radne grupe kojima ministarstvo upravlja (da nije ni predsjednik ni učesnik, tako da nije uključen u zadatke na kojima se radi) i ii) da ne održava redovne koordinacione sastanke sa odgovornim licima (generalnim direktorima). Isto tako, budući da su generalni direktori po rang u iznad tog lica, njemu nije lako doći do tih informacija.

Ukoliko ministarstvo upravlja samo jednom radnom grupom, takav sistem ne mora da bude tako veliki problem. Ali, kada ministarstvo vodi nekoliko radnih grupa i/ili podgrupa, interna koordinacija putem ovog mehanizma će postati problematična. Ovo posebno važi za situacije kada se pojavljuju nove nadležnosti paralelno sa postojećim strukturama za koordinaciju. Stoga se čvrsto preporučuje da se osigura da uspostavljeni mehanizmi koordinacije budu uključeni ili, u idealnim okolnostima, stopljeni sa novim tokom aktivnosti pregovaračkih radnih grupa. Bilo bi idealno da se spajanje procesa pridruživanja i pristupanja preslika i na međuministarski nivo (vidjeti odjeljak 1.3.2).

U pogledu obezbjeđivanja koordinirane izrade i izvršenja javnih politika, većina predsjednika radnih grupa su na nivou generalnih direktora. To je za pohvalu, jer da bi efektivno izvršavali svoje zadatke, posredovali i rješavali konflikte, te prihvatili obaveze koje će biti obavezujuće za ministarstvo (i Vladu) po pitanju krajnjih proizvoda rada (u pogledu sadržaja i rokova), predsjednici moraju da imaju mogućnost da zaduže druge zvaničnike u svom i u drugim ministarstvima i tijelima na način koji je sprovodiv. Oni treba ne samo da imaju ministarsko ovlašćenje i da uživaju puno povjerenje ministra, već moraju da budu viđeni kao legitimni i nepristrasni nosioci te uloge od strane drugih vladinih institucija i tijela, kao i Skupštine.

Ova uloga i status mogu biti problematični za imenovane predsjednike koji nijesu zvaničnici Vlade. Na primjer, predstavnik Privredne komore je imenovan za predsjednika radne grupe za pravo osnivanja i slobodu pružanja usluga. Pregovarački proces u oblasti implementacije pravne tekovine EU na unutrašnje tržište usluga neizbježno uključuje odluke kojima se nekim tržišnim učesnicima može dati prednost u odnosu na druge. Isto tako, iako je sličnih slučajeva bilo u drugim zemljama u procesu pristupanja, predstavnik Centralne banke Crne Gore (koja, shodno pravnoj tekovini EU, mora da bude u potpunosti autonomna i zaista odvojena od Vlade), predsjedavao je pregovorima u ime Vlade u oblasti ekonomske i monetarne unije.

Da bi opšta javnost zadržala povjerenje u proces evropskih integracija, arbitraža kod ovih odluka mora da bude što je moguće objektivnija, a lica koja donose odluke treba da snose odgovornost za to prema demokratskim institucijama. Prema tome, pitanju veze između predsjednika i odgovornog ministra, i mogućnosti predsjednika da ostvaruje svoju ulogu, treba prići sa krajnjom pažnjom.

Konačno, planiranje aktivnosti vezanih za pristupanje u ministarstvima se do sada obavljalo i na *ad hoc* osnovi i troškovi preuzetih obaveza obično nijesu bili uključivani u planove. Godišnji Program rada Vlade za 2013. godinu sadrži aktivnosti vezane za evropske integracije. Ovo bi trebalo da se promijeni kako novi Program za pristupanje Crne Gore bude postajao živi planski dokument i kako planovi MVPEI budu posvećivali sve više pažnje troškovima. Međutim, sama ministarstva treba da definišu prioritete u svojim radnim opterećenjima kao i budžetski aspekt procesa

prilikom sačinjavanja i razvijanja pregovaračkih pozicija. Od presudnog je značaja, generalno govoreći, da se usvajanje pregovaračkih pozicija i preuzimanje obaveza u Vladi sprovodi i kanališe kroz uobičajene konsultativne mehanizme. Svaki nacrt pregovaračke pozicije mora se staviti na uvid Ministarstvu finansija prije nego što Vlada donese odluku. Do sada to nije uvijek bio slučaj.

Komunikacija sa javnošću i uključivanje javnosti

Pored redovnih aktivnosti na informisanju javnosti, Generalni sekretarijat Vlade i Biro za odnose sa javnošću uključeni su u niz drugih inicijativa za uključivanje opšte javnosti u aktivnosti na postizanju ciljeva Vlade. Tabela 7 ilustruje najvidljivije skorije inicijative Vlade prema javnosti.

Tabela 7. Skorije inicijative Vlade na promovisanju učešća građana

Inicijativa	Opis i svrha
E-peticije – glas građana	Portal je pokrenut 9. oktobra 2012. godine. Svaki punoljetni državljanin Crne Gore ili stranac sa stalnim nastanjenjem može da dostavi epeticiju u bilo kojoj oblasti koja je iz djelokruga rada Vlade preko vebajta. Ako ona dobije podršku najmanje 6 000 potpisa (1% stanovništva), odgovarajuće ministarstvo mora da pokrene zvanični prijedlog koji će razmatrati Vlada i koji će, ako bude uspješan, biti dostavljen Skupštini. <i>Svrha:</i> Da se poveća učešće u donošenju odluka Vlade.
Online prijavljivanje zloupotreba državnih vozila	Online servis koji građanima omogućava da prijave slučajeve zloupotrebe državnih vozila. Razvijena je aplikacija za mobilne telefone koja olakšava podnošenje prijave za korisnika. Građani šalju fotografije državnih vozila kada smatraju da su ona zloupotrijebljena (u kršenju saobraćajnih propisa, u korišćenju za privatne svrhe ili poslije radnog vremena i sl.). Vlada objavljuje sve fotografije odmah na svom zvaničnom vebajtu http://www.gov.me/sluzbena_vozila/ i šalje prijave organima javne uprave koji su korisnici tih vozila. Nadležni organi onda šalju svoj odgovor i ti odgovori se objavljuju. <i>Svrha:</i> Da se građani angažuju i pomognu vlastima u rješavanju ovog problema zloupotrebe javne imovine.

Kampanja protiv sive ekonomije	Inicijativa da se građani podstaknu da prijavljuju slučajeve sive ekonomije (nezakonito zapošljavanje, bespravnu gradnju, izbjegavanje PDV i akcize i slično). <i>Svrha:</i> Da se otkriju i iskorijene prakse sive ekonomije i da se investira (dio) novca sakupljenog od kazni u izgradnju objekata za društvo (škole, bolnice, dnevne njege i slično). <i>Napomena:</i> Ranije građani nijesu bili spremni da prijavljuju sivu ekonomiju zato što se denuncijacija tradicionalno smatra nečasnim gestom.
--------------------------------	--

Izvor: Informacije iz Biroa za odnose sa javnošću Vlade Crne Gore.

Ocjena

Inicijative Crne Gore da se poveća učešće javnosti u radu Vlade su za svaku pohvalu. Nekoliko postupaka komunikacija ukazuju na posvećenost ka većoj transparentnosti i otvorenosti. Ipak, ima još dosta prilika u kojima se nevladine organizacije oslanjaju na zvanične zahtjeve za informacijama, što je signal da postoje neke slabosti u informisanju javnosti.

Glavna slabost u komunikacijama Vlade leži u činjenici da vrlo često komunikacione aktivnosti dolaze nakon izrade javnih politika, a ne kao njihova podrška od početnih faza. Ima prostora za usklađivanje godišnjeg planiranja komunikacija i odnosa sa javnošću uopšte sa planovima rada ministarstava.

3 IZRADA JAVNIH POLITIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE

U ovom dijelu se analizira uloga Skupštine Crne Gore u izradi javnih politika, uz analizu zakonskog i institucionalnog okvira u kojem se ta uloga ostvaruje. Takođe se ispituje učinak Skupštine u ostvarivanju centralnih funkcija javne politike, uključujući: zakonodavstvo, budžetiranje, nadzor i kontrolu izvršne vlasti i, kao funkcija koja dotiče više oblasti, nadležnosti Skupštine u procesu pregovora o pristupanju EU i usklađivanju crnogorskog prava sa pravom EU.

Vrijedi na samom početku naglasiti neke od osnovnih pretpostavki na kojima se zasnivaju analiza i sugestije koje slijede. Kao prvo, Skupština pruža pozitivan doprinos u toku svih faza ciklusa donošenja javnih politika, a koje uključuju: definisanje agende, formulisanje javne politike, donošenje odluka, realizaciju i ocjenu. Međutim, naglasak Skupštine u ovim oblastima varira. Formulisanje javnih politika, naročito u formi zakonskih prijedloga, je nešto čime u tipičnim slučajevima dominira Vlada, a formalno donošenje autoritativnih odluka, kroz usvajanje zakonskih propisa, je ključna parlamentarna funkcija. Međutim, uloga Skupštine nije ograničena samo na to. Sve više, u evropskim parlamentarnim demokratijama, zakonodavna tijela su razvila kapacitete za praćenje sprovođenja zakona i za ocjenu javnih politika.

Kao drugo, orijentacija u pravcu jačanja kvaliteta javne akcije i javne politike utiče ne samo na zakonodavni proces, već i na druge ključne funkcije, uključujući: budžetski proces, parlamentarni nadzor i kontrolu i uključenost parlamenta u proces evropskih integracija. U sva četiri domena parlamentarnog djelovanja, parlamenti imaju svoju ulogu, ne samo kroz prethodni (*ex ante*) nadzor i pozivanje izvršnih vlasti na odgovornost za svoje postupanje, već i kroz stalni nadzor kao način za poboljšanje učinka javnih institucija.

Kao treće, iako su u centru pažnje ove analize unutrašnji uslovi koji oblikuju uticaj Skupštine Crne Gore na donošenje javnih politika, na taj doprinos značajno utiče kvalitet međuinstitucionalnih odnosa, a naročito odnosa sa Vladom, no takođe, između ostalog, i sa institucijama javnog

sektora kao što je Državna revizorska institucija, kao i civilnim društvom i međunarodnim tijelima.

3.1 Zakonodavni okvir

Normativni okvir koji reguliše ovlašćenja crnogorske Skupštine u pogledu donošenja javnih politika je sveobuhvatan, uključujući, između ostalog, Ustav¹⁴⁶, zajedno sa opširnim i redovno dopunjavanim Poslovnikom Skupštine. Tu spadaju i specijalizovani zakoni koji dotiču pojedinačne aspekte bitne za ovlašćenja i kapacitet Skupštine u pogledu donošenja politika, kao što su: i) Zakon o finansiranju političkih partija, koji predviđa sredstva i za finansiranje redovnog rada parlamentarnih partija u Skupštini; ii) Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, iii) mnogi pravni akti koji sadrže zahtjeve u pogledu izvještavanja javnih organa i nezavisnih regulatornih tijela prema Skupštini, i iv) Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine.

Ocjena

Postoji uspostavljen diferenciran zakonski okvir sa jasnom hijerarhijom normi. Vrijedi napomenuti da, bez obzira na sveukupni značaj evropskih integracija, za sada ne postoji jedinstveni autoritativni pravni izvor koji bi definisao odnosna ovlašćenja i odgovornosti Vlade i Skupštine u toj oblasti i koji bi, naročito, jasno uspostavio prakse kojima se regulišu odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti u oblasti evropskih integracija. Poslovnikom Skupštine regulisana su ovlašćenja matičnih odbora u pogledu usklađivanja zakona i postizanja saglasnosti sa pravnom tekovinom EU, ali se njime ne uspostavlja nikakav ni blizu sveobuhvatan okvir za djelotvornu parlamentarnu integraciju procesa pristupanja EU. Ovo je suprotno od nekih država članica EU, kao što je Njemačka, koja ima Zakon o saradnji između Savezne vlade i njemačkog Bundestaga u stvarima koje se tiču Evropske unije (EUZBBG) i Zakon o odgovornosti za integraciju, ili Danska, gdje je Parlament postigao saglasnost sa Vladom oko niza pravno obavezujućih izvještaja o tome kako da se postupa u stvarima vezanim za EU.

146 Naime, Dio III, glava 1. Ustava.

3.2 Institucionalni okvir

Ključne komponente institucionalnog okvira obuhvataju: strukturu političkog liderstva, klubove poslanika, odbore i plenum, kao i Službu Skupštine na čelu sa generalnim sekretarom.

3.2.1 Struktura političkog liderstva

Struktura političkog liderstva sastoji se od predsjednika i tri potpredsjednika Skupštine i Kolegijuma predsjednika Skupštine, koji još uključuje predsjednike klubova poslanika. U radu Kolegijuma učestvuje i generalni sekretar Skupštine, a po potrebi i predsjednici odbora. Kolegijum, koji se u toku zasijedanja sastaje ponekad i do tri puta nedjeljno, može se opisati kao centralno mjesto za upravljanje skupštinskim radom.

Ocjena

Iako se odnosi u okviru Kolegijuma generalno opisuju kao kooperativni i čini se da u normalnim okolnostima dobro funkcioniše sistem blagovremenog utvrđivanja rasporeda radnih aktivnosti, jedno pitanje zasluži da se pomene. Nijedan predstavnik Vlade ne učestvuje na sastancima Kolegijuma. Imajući u vidu u kolikoj su mjeri aktivnosti Skupštine podstaknute prijedlozima zakonskih akata koje dostavlja Vlada, iznenađujuće je da nema predstavnika Vlade koji bi bio zadužen za upravljanje odnosima sa tekućim sazivom. Ovo tim prije što ministrima nije dozvoljeno da budu i poslanici, tako da već postoji jedno striktno institucionalno razdvajanje. Moglo bi se argumentovati da je godišnji Program rada Vlade dovoljno pouzdan tako da omogućava Skupštini da uspostavi sopstveni plan zakonodavnog rada bez potrebe za dobijanjem dodatnih informacija unaprijed od Vlade. Međutim, potrebno je naglasiti da u 2011. godini, od 147 usvojenih zakona koje je Vlada predložila, 26 nije bilo obuhvaćeno godišnjim Programom rada Vlade za tu godinu. U 2012. godini, procenat uspješnih prijedloga zakona koji nijesu bili obuhvaćeni godišnjim Programom rada bio je još veći: 21 od 73 usvojena zakona nije bio sadržan u godišnjem Programu rada Vlade.

3.2.2 Klubovi poslanika

Trenutno postoji sedam parlamentarnih grupa („klubova poslanika“) u Skupštini. Oni obuhvataju: Demokratsku partiju socijalista; Demokratski front; Socijalističku narodnu partiju Crne Gore; Socijaldemokratsku partiju Crne Gore; Pozitivnu Crnu Goru; Bošnjačku stranku i članove Kluba poslanika albanskih partija (FORCA, Demokratska partija), Hrvatske građanske inicijative i Liberalne partije Crne Gore.

Ocjena

Kao i u drugim parlamentarnim demokratijama, razlike između većinskih i opozicionih grupa prožimaju njihovo ponašanje, naročito u pogledu donošenja zakona i vršenja nadzora i kontrole nad izvršnom vlašću. Njihovi kapaciteti u pogledu izrade politika su ograničeni iz praktičnih razloga. Članovi Skupštine nemaju svoje kancelarije u sjedištu Skupštine; smještaj za klubove je u suštini ograničen na male prostorije za sastanke, i klubovi imaju pomoćno osoblje od svega dvije do četiri osobe. Po Poslovniku Skupštine, svakom klubu je dozvoljeno da uposli jednog sekretara, koji se plaća iz skupštinskih fondova, i jednog ili više stručnih konsultanata, zavisno od veličine kluba.

Djelotvornost klubova takođe je ograničena visokim brojem ostavki poslanika u toku 24. saziva, od 2009. do 2012. godine. Te ostavke pogađaju obje vladajuće partije, pošto izabrani poslanici moraju da napuste Skupštinu kada uđu u Vladu, ali one isto tako pogađaju, mada u manjoj mjeri, i opozicione partije. U toku 24. saziva, početni sastav Skupštine je mijenjan 35 puta. U tim uslovima, utvrđivanje agende i formulisanje javnih politika su u velikoj mjeri nadmašivali kapacitete klubova.

3.2.3 Plenum i odbori

Glavna politička radna tijela u Skupštini su plenum i 14 stalnih odbora; postoji takođe Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije. Struktura odbora nije fiksna i može se mijenjati izmjenom Poslovnika Skupštine bilo kada u toku saziva. U toku 24. saziva, broj odbora se uvećao sa 11 na 14. Broj članova u odborima kreće se od 11 do 13, a odbore opslužuje dvoje do sedmero zaposlenih u Službi Skupštine. Najveći broj je dodijeljen Odboru za ekonomiju, finansije i budžet. Iako Poslovnik Skupštine eksplicitno dozvoljava formiranje pododbora, ta mogućnost se do sada nije koristila.

Nivo parlamentarne aktivnosti na nivou plenarnog rada i rada odbora bio je visok, i postoji jasan trend ka povećanom obimu poslova od 23. do 24. saziva. Tako je broj redovnih sjednica porastao sa 36 na 63, vanrednih sjednica sa 6 na 14, usvojenih zakona sa 182 na 305 i usvojenih zakona o izmjenama i dopunama postojećih zakona sa 69 na 161. Broj pitanja koja su postavljena premijeru porastao je sa 41 na 90, broj pitanja članovima Vlade sa 356 na 953, a broj dopunskih pitanja sa 38 na 110. Slično tome, na nivou odbora (uključujući Komisiju za praćenje i kontrolu postupka privatizacije), broj sjednica se povećao sa 303 na 827, a broj tačaka na dnevnom redu sa 1.155 na 3.040. Konačno, kontrolna i konsultativna saslušanja postala su redovna praksa na nivou odbora. Tako je broj kontrolnih saslušanja porastao sa 2 na 15, a konsultativnih sa 4 na 71 (vidjeti Tabelu 8).

Tabela 8: Aktivnost radnih tijela Skupštine u toku 24. saziva

Radno tijelo Skupštine	Broj sjednica	Trajanje sjednica (u danima)	Broj razmatranih tačaka dnevnog reda	Broj razmatranih prijedloga zakona	Broj razmatranih amandmana
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	144	144	968	646	3 101
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	98	102	222	86	602
Odbor za bezbjednost i odbranu	52	59	121	21	77
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	98	94	466	384	1
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	102	160	374	135	766
Odbor za ljudska prava i slobode	78	81	215	35	217
Odbor za rodnu ravnopravnost	38	38	64	12	14
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	38	47	94	39	250
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	32	30	56	29	166

Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	72	77	202	57	285
Administrativni odbor	56	57	225	2	/
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	19	23	33	/	/
Ukupno	827	912	3 040	1 446	5 479

Izvor: Skupština Crne Gore.

Ocjena

Trend porasta broja odbora tokom 24. saziva, koji se nije preokrenuo na početku sadašnjeg 25. saziva, čini se da je malo doprinio rješavanju problema velikog disbalansa u radnom opterećenju odbora. Kao što pokazuje Tabela 8, postoji značajna razlika u nivou aktivnosti među odborima. Zakonodavni odbor i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet ističu se po posebno visokom opterećenju. Broj službenika koji se dodjeljuju odborima kreće se od 2 do 7 (kao u slučaju Odbora za ekonomiju, finansije i budžet), što u velikoj mjeri odražava njihovu različitu radnu opterećenost.

U mnogim evropskim parlamentima, nadležnost Odbora za ekonomiju, finansije i budžet podijeljena je na tri ili više odbora i postoji opasnost da neki ključni poslovi, kao što je razmatranje završnih računa na osnovu izvještaja Državne revizorske institucije, budu istisnuti zbog preopterećenosti drugim poslovima. Zapravo, budući da su odbori sada takođe odgovorni za provjeru usklađenosti sa propisima EU, već visoka opterećenost ovog Odbora je još više porasla. U takvom kontekstu, mogla bi biti privlačna opcija da se formiraju dva odbora, jedan koji bi bio koncentrisan na ekonomiju i finansije, a drugi na budžet i završne račune. Moglo bi se razmotriti i formiranje pododbora.

Principi dodjele zaposlenih odborima mogli bi se korigovati u budućnosti. Za sada, za svaki odbor je opredijeljen određen broj službenika. Sigurno da ima čvrstih argumenata za takvo rješenje, naročito kada je riječ o prednostima specijalizacije i uspostavljanju bliskih odnosa saradnje između administrativnog osoblja i poslanika. S druge strane, poslovi koji se tiču više oblasti, kao što je provjera usaglašenosti prijedloga zakona sa pravom EU ili organizovanje konsultativnih i kontrolnih saslušanja, mogu da usmjeravaju u pravcu matične organizacije.

3.2.4 Služba Skupštine

Služba Skupštine zapošljava oko 147 ljudi, uključujući pripravnike. Njeni glavni zadaci su utvrđeni Poslovnikom Skupštine, kao i odgovornosti njenog rukovodioca, generalnog sekretara, kome u vođenju organizacije pomažu jedan zamjenik i dva pomoćnika. Organizaciona struktura Službe Skupštine je definisana Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji. Ovaj Pravilnik donosi generalni sekretar nakon konsultacije sa Kolegijumom, a uz saglasnost Administrativnog odbora Skupštine.

Organizacioni razvoj Službe Skupštine karakteriše prilično velika dinamika već više godina. Organizaciona struktura se mijenjala, npr. kroz jačanje sektora koji pruža podršku zakonodavnoj i nadzornoj funkciji Skupštine i kroz formiranje istraživačkoanalitičke jedinice. Broj zaposlenih (uključujući pripravnike) koji rade za Službu Skupštine povećao se sa 87 na kraju 2009. godine na 147 do aprila 2013. godine. Postupci zapošljavanja su se promijenili uvođenjem posebnih testova za skupštinsko osoblje. Sve do kraja 2012. godine, nadležnost za zapošljavanje još uvijek je bila kod Uprave za kadrove. Uloga generalnog sekretara je bila formalno ograničena na izbor među unaprijed odabranim kandidatima sa užeg spiska. Od 1. januara 2013, po novom Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, zapošljavanje je u potpunosti preneseno na Skupštinu.

Organizacioni razvoj je podstaknut strateškim planovima, naročito Akcionim planom za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore (decembar 2010-novembar 2011). Ovakav pristup nastavljen je i Akcionim planom za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine Crne Gore u 2013. godini. Ovaj posljednji Akcioni plan obuhvata oko 68 mjera iz različitih oblasti: neke političke, neke administrativne, uključujući zakonodavstvo, nadzor i kontrolu, administrativne i materijalne kapacitete, kao i transparentnost i otvorenost. Isti pristup nastavljen je u 2014. godini.

Ocjena

Poboljšanja u Službi Skupštine su impresivna. Akcioni plan takođe ukazuje na jasnu svijest o tome da su poboljšanja u političkim i administrativnim strukturama i procesima međusobno zavisna. U ovom trenutku još ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri su poslanici svjesni promjene u radu Službe Skupštine. Neizbježno, postoji vremensko zaostajanje između organizacionih

unapređenja i pružanja novih usluga i njihovog rutinskog korišćenja od strane parlamentaraca. Na primjer, od septembra 2010, poslanici mogu da naruče istraživanja od Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju, ali je do kraja 2013. godine oko polovinu istraživanja naručio generalni sekretar, ili su ona urađena na sopstvenu inicijativu te jedinice. Postepeno, poslanici počinju da upućuju zahtjeve za više istraživanja na svoju inicijativu.

Osnovni uslov koji oblikuje zahtjeve poslanika prema Službi Skupštine i njihov odnos sa stalno zaposlenim službenicima je činjenica da oni do sada nijesu imali kancelarije u sjedištu Skupštine. Uz izuzetak viših izabranih nosilaca funkcije, poslanici dolaze u Skupštinu da prisustvuju sastancima i sjednicama, ali nemaju radni prostor u zgradi Skupštine, ni asistente koji bi bili stalna veza sa Službom Skupštine. Uz izuzetak rukovodstva Skupštine i predsjednika odbora, saradnja između parlamentaraca i službenika je više isprekidana nego konstantna.

3.3 Ključni procesi i instrumenti u donošenju politika

3.3.1 Upravljanje skupštinskim poslovima i međuinstitucionalnim odnosima

Upravljanje skupštinskim poslovima, tj. programom zakonodavnog rada i međuinstitucionalnim odnosima (posebno sa Vladom), pada primarno na Kolegijum predsjednika i na predsjednike skupštinskih odbora. U znatnoj mjeri, planiranje rada Skupštine je nužno reaktivno, podstaknuto zakonodavnim programom Vlade i zahtjevima koji proističu iz procesa pristupanja EU. Ovo utiče na odluke o definisanju rasporeda aktivnosti na nivou plenuma, kao i na planove rada koje odbori usvajaju na početku godine.

Ocjena

Primijećeno je u prethodnom tekstu da, tokom 24. saziva, prilično veliki broj prijedloga zakona – 26 od 147 usvojenih zakona koji su bili predloženi od strane Vlade u 2011. godini, i 21 od 73 usvojena zakona u 2012. godini – nije bio sadržan u godišnjem Programu rada Vlade. Čini se da, za sada,

ne postoje organičenja broja prijedloga zakona koje Skupština treba da razmatra u bilo koje određeno vrijeme i da Skupština nema uticaja na to kada se prijedlozi zakona dostavljaju.

Postoje takođe dokazi koji ukazuju da je upravljanje skupštinskim poslovima sve više postalo predmet političkog spora. Tako je u februaru 2013, na zahtjev opozicije, vanredno zasijedanje Skupštine održano u tri navrata, ali u svakom slučaju nije bilo većine za usvajanje dnevnog reda, tako da su zbog toga sjednice završene. Neko vrijeme, dio opozicije odbijao je da prisustvuje i sjednicama odbora. Ovi događaji ukazuju na to da postoji opasnost da zadatak Kolegijuma da organizuje djelotvoran raspored za skupštinski rad može postati još zahtjevniji.

3.3.2 Zakonodavni rad

Razmatranje i usvajanje zakonskih propisa je centralni doprinos Skupštine utvđivanju javnih politika. Postoje detaljna pravila koja regulišu skupštinske faze zakonodavnog postupka, kako na nivou Ustava, tako i u Poslovniku Skupštine. Glavne faze, koje obuhvataju tri čitanja, detaljno su definisane u Poslovniku Skupštine¹⁴⁷. Radno opterećenje Skupštine zakonodavnim poslovima je visoko, kao što pokazuju Tabele 9, 10 i 11.

Tabela 9: Ukupan broj usvojenih akata u toku 24. saziva

Broj usvojenih zakona	466
Ostali akti	235
Ukupan broj usvojenih akata	701

Izvor: Skupština Crne Gore.

147 Ovaj proces je opisan u publikaciji “Kako prijedlog zakona postaje zakon”, koji se može naći na veb sajtu Skupštine.

Tabela 10: Podaci o sjednicama Skupštine 24. saziva

Podaci	Redovno zasijedanje	Vanredno zasijedanje
Broj održanih sjednica	63	14
Trajanje u danima	259	24
Broj razmatranih tačaka dnevnog reda	603	28
Broj usvojenih zakona	300 zakona 144 zakona o izmjenama i dopunama zakona 5 ustavnih zakona	5 zakona 12 zakona o izmjenama i dopunama zakona
Broj drugih usvojenih akata	227	8
Broj prijedloga zakona koji nijesu usvojeni	12	3
Broj interpelacija	2	/
Broj prijedloga za glasanje o nepovjerenju Vladi	2	1

Izvor: Skupština Crne Gore.

**Tabela 11: Aktivnost skupštinskih odbora
(uključujući Komisiju za privatizaciju)**

Godina	Broj sjednica	Broj razmatranih tačaka dnevnog reda	Broj razmatranih prijedloga zakona	Broj razmatranih amandmana
2009	139	622	276	1 165
2010	221	848	420	1 562
2011	313	1 020	525	1 940
2012	154	550	225	812
2013	369	1 131	355	2 071

Izvor: Skupština Crne Gore.

Zadatak pažljivog razmatranja prijedloga zakona pada uglavnom na odbore u toku prvog čitanja prijedloga. Ono uvijek uključuje Zakonodavni odbor, koji razmatra, između ostalog, usaglašenost prijedloga zakona sa

Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore i obraća pažnju na zakonodavnu metodologiju, i matični odbor. Sve prijedloge zakona sa budžetskim implikacijama razmatra i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. Po potrebi se mogu uključiti i drugi odbori.

Ocjena

Teško je generalno komentarisati detaljnost razmatranja prijedloga zakona na nivou odbora i u toku drugog i trećeg plenarnog čitanja. U standardnom slučaju prijedloga koje dostavlja Vlada, sposobnost njihovog razmatranja od strane poslanika u velikoj mjeri zavisi od kvaliteta obrazloženja koja prate prijedloge zakona, kao i od informativnih pregleda o prijedlozima zakona koje sačinjavaju zaposleni u Službi Skupštine koji pružaju podršku odboru. Broj predloženih amandmana je visok, što ukazuje na intenzivno razmatranje prijedloga. Tako je u 2011-12. razmatrano 1683 amandmana, od čega je usvojeno 1080. Od tih usvojenih, 644 su bili amandmani odbora. Samo na Zakonodavni odbor otpada 584 usvojenih amandmana. Sljedeću najvišu cifru (20 amandmana) predložio je Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu. Za razliku od toga, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet predložio je svega 16 usvojenih amandmana. Ove brojke se moraju posmatrati obazrivo, ali one ukazuju da je pažnja uglavnom usmjerena na pravna pitanja, sa naglaskom na obezbjeđivanju usklađenosti sa Ustavom i zakonima Crne Gore. Takvo zapažanje se može tumačiti na makar dva načina. Prvo, da je razmatranje prijedloga zakona koje dostavlja Vlada, kada je riječ o provjeri tehničke ispravnosti i usklađenosti sa Ustavom i drugim pravnim normama, koju vrši Vlada, tj. Sekretarijat zakonodavstvo, u izvjesnoj mjeri manjkav. U tom slučaju, Skupština „koriguje“ nedostatke u zakonodavnoj tehnici i standardima. Drugi je da Vlada i Skupština možda primjenjuju različite standarde.

Obim intervencija koje se vrše u Skupštini u većini slučajeva nije velik, a često se radi o različitom tumačenju pravno-tehničkih pravila za izradu propisa, što bi trebalo prevazilaziti u redovnijoj komunikaciji službi Vlade i Skupštine. U svakom slučaju, tehnički amandmani dominiraju, dok uspješni suštinski amandmani od strane odbora nijesu česti.

Odbori štedljivo koriste instrument konsultativnih saslušanja na osnovu člana 73 Poslovnika Skupštine, koji odborima dozvoljava da traže mišljenje stručnjaka, NVO i državnih organa. Kao što pokazuje tabela 12, tokom 24.

saziva najveći broj konsultativnih saslušanja održao je tadašnji Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije.

Tabela 12: Konsultativna saslušanja tokom 24. saziva

Radno tijelo Skupštine	Konsultativna saslušanja
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	–
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	1
Odbor za bezbjednost i odbranu	3
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	50
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	7
Odbor za ljudska prava i slobode	2
Odbor za rodnu ravnopravnost	–
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	–
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	–
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	5
Administrativni odbor	3
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	–

Izvor: Skupština Crne Gore.

3.3.3 Budžetiranje

Ovlašćenja i nadležnosti Skupštine na polju budžetiranja u najvećoj mjeri su sadržane u Zakonu o budžetu. Poslovnik Skupštine ne sadrži posebne odredbe o godišnjem postupku utvrđivanja budžeta. Sada se godišnji prijedlog Zakona o budžetu dostavlja Skupštini u novembru, a Zakon o budžetu mora biti usvojen do 31. decembra. Prijedlog zakona razmatraju Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Zakonodavni odbor. Svi ostali odbori razmatraju prijedlog zakona u okviru svojih nadležnosti, onako kao su obavezani Zaključkom Kolegijuma, i dostavljaju mišljenje Odboru za ekonomiju, finansije i budžet.

Ocjena

Ključna kritika sadašnje prakse odnosi se na veoma kratko vrijeme koje Skupština ima za razmatranje budžeta i pratećih akata. U praksi, ovo ostavlja veoma malo vremena Odboru za ekonomiju, finansije i budžet za razmatranje prijedloga i još više otežava koordinirano razmatranje problema sa drugim odborima. Ovakvo stanje pogoršava činjenica da su u toku dugih faza rada na pripremi prijedloga Zakona o budžetu u organima izvršne vlasti, slabi neformalni kanali komunikacije između odgovarajućih odbora i ministarstava. Skupština takođe nema priliku da povede raspravu o glavnim parametrima budžeta prije nego što Vlada završi rad na prijedlogu zakona i dostavi ga Skupštini.

I pored velikog vremenskog pritiska, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet održao je konsultativno saslušanje o budžetu u decembru 2012. godine. Na tom saslušanju, pored značajnih iznesenih kritika, nedostatak vremena za pažljivo razmatranje, koji vodi marginalizaciji Skupštine u budžetskom procesu, naglašen je kao osnovni problem¹⁴⁸.

Zabrinutost u pogledu kapaciteta koja je usredsređena na Odbor za ekonomiju, finansije i budžet odnosi se i na kasnije faze budžetskog procesa, uključujući praćenje realizacije budžeta i razmatranje završnih računa. Ostavljajući po strani analizu godišnjeg budžeta, čini se da veliki dio vremena Odbora, kao i vremena sedam službenika koji rade za ovaj Odbor, oduzimaju zakonodavne aktivnosti u kojima Odbor ima ili ulogu matičnog odbora ili je zadužen da provjeri budžetske implikacije. Za razliku od toga, razmatranje završnih računa na osnovu informacija od DRI čini se kao da je od sekundarnog značaja. Pomenuta je inicijativa za formiranje pododbora koji bi se bavio tim računima, ali do sada nije pokrenuta nikakva aktivnost u tom smislu.

3.3.4 Nadzor i kontrola

I plenum i odbori učestvuju u nadzoru i kontroli nad izvršnom vlašću, a bilo je pokušaja da se proširi raspon instrumenata koji su na raspolaganju

148 Pogledati npr. komentare Steva Muka, predsjednika Upravnog Odbora NVO Institut Alternativa <http://institutalternativa.org/ianaraspravioprijedlogubudzetaza2013godinu/?lang=en> (pristup 2. maja 2013).

Skupštini i da se intenzivira njihovo korišćenje. Na nivou plenuma, ima posebnih sjednica koje su posvećene premijerskom satu i pitanjima koja poslanici postavljaju članovima Vlade. Tabela 6 pokazuje upotrebu tih instrumenata tokom 24. saziva.

Dvije tačke zaslužuju napomenu, prvo, kao i kod drugih parlamentarnih demokratija, najveći dio pitanja Vladi postavljaju opozicione partije. Tako, iako je Klub Demokratske partije socijalista dostavio 62 pitanja (i jedno dopunsko pitanje), Klub Socijalističke narodne partije, kao najveće opozicione partije, Vladi je postavio 431 (i 39 dopunskih) pitanja. Drugo, ovi instrumenti se intenzivnije koriste sada u odnosu na 23. saziv. Broj posebnih sjednica zasijedanja porastao je sa 6 na 14, pitanja premijeru sa 41 na 90, pitanja Vladi sa 356 na 953, a dopunska pitanja sa 38 na 110.

Tabela 13: Broj pitanja premijeru i članovima Vlade tokom 24. saziva

Godina	Broj sjednica posvećenih premijerskom satu i poslaničkim pitanjima	Broj pitanja postavljenih premijeru	Broj poslaničkih pitanja
2009	3	16	197 i 17 dopunskih
2010	3	18	190 i 38 dopunskih
2011	5	35	358 i 35 dopunskih
2012	3	21	208 i 20 dopunskih
Ukupno	14	90	953 i 110 dopunskih

Izvor: Skupština Crne Gore.

Osim ovih rutinskih instrumenata, treba pomenuti parlamentarne istrage, interpelacije i prijedloge za glasanje o povjerenju ili nepovjerenju Vladi. Istrage su regulisane Zakonom o parlamentarnoj istrazi i odgovarajućim odredbama iz Poslovnika Skupštine. Prijedlog za pokretanje istrage mora da podnese najmanje 27 poslanika. Glavna svrha istrage je da istraži najvažnija pitanja koja dovode u pitanje političku odgovornost izvršne vlasti. Tokom 24. saziva, predložene su dvije istrage u vezi sa stanjem u elektroenergetskom sektoru i tvrdnjama o navodnoj korupciji u privatizaciji Telekoma Crne Gore. Jedna od njih, koja se bavila privatizacijom Telekoma Crne Gore, je pokrenuta i održano je ukupno 13 sastanaka.

Interpelacije služe za razmatranje određenih pitanja u vezi sa radom Vlade, i tokom 24. saziva su razmatrane dvije interpelacije. One su se ticale Vladine politike prema lokalnoj samoupravi i ekonomske politike i aranžmana sa Credit Suisse bankom. Na kraju, tri prijedloga za izglasavanje nepovjerenja Vladi nijesu prihvaćena.

Na nivou odbora, glavni instrument nadzora je kontrolno saslušanje shodno članu 75 Poslovnika Skupštine. Svrha ovog saslušanja je da odborima omogući „pribavljanje informacije i stručnih mišljenja o pojedinim pitanjima“ iz njihovog djelokruga i „pojedinim pitanjima utvrđivanja i sprovođenja politike i zakona ili drugih aktivnosti Vlade i organa državne uprave, koja izazivaju nejasnoće, dileme ili principijelna sporenja“. Kontrolna saslušanja omogućavaju ispitivanja članova Vlade ili njenih zvaničnika o pitanjima koja se odnose na izvršenje javnih politika. Oni mogu biti pozvani, a moraju takođe i dati pismene izjave, ako se to zahtijeva. Kao što je prikazano u Tabeli 14, tokom 24. saziva održano je ukupno 15 takvih saslušanja, za razliku od svega dva tokom 23. saziva.

Tabela 14: Kontrolna saslušanja tokom 24. saziva

Radno tijelo Skupštine	Kontrolna saslušanja
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	–
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	1
Odbor za bezbjednost i odbranu	6
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	–
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	1
Odbor za ljudska prava i slobode	4
Odbor za rodnu ravnopravnost	–
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	–
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	1
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	–
Administrativni odbor	–
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	2
Ukupno	15

Izvor: Skupština Crne Gore.

Razmatranje (obično) godišnjih izvještaja organa javnog sektora, uključujući nezavisna regulatorna tijela, predstavlja značajan dio nadzorne i kontrolne aktivnosti odbora.

Kada je riječ o nadzoru na nivou odbora, treba konstatovati još dvije stvari. Prvo, Odbor za bezbjednost i odbranu ima posebnu ulogu, po tome što on radi na osnovu Zakona o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane i usvaja godišnji plan nadzora. Drugo, Odbor za antikorupciju specijalizovan je za nadzor i kontrolu izvršne vlasti, pošto su njegovi zadaci usmjereni na praćenje borbe protiv organizovanog kriminala i korupcije u javnom sektoru. Ovim Odborom rukovodi član opozicije, kao i nekim drugim odborima sa mandatom za nadzor, uključujući Odbor za ekonomiju, finansije i budžet i Komisiju za praćenje i kontrolu postupka privatizacije.

Ocjena

Budući da zadatak nadzora i kontrole izvršne vlasti u praksi pada primarno na opoziciju, u parlamentarnoj demokratiji, možemo očekivati da upotreba odgovarajućih parlamentarnih instrumenata bude predmet političkih sporova. Od početka rada sadašnjeg 25. saziva, politički sukobi su bili usmjereni na održavanje vanrednih zasijedanja Skupštine i na kontrolna saslušanja (vidjeti Tabelu 10 i 14). Što se tiče kontrolnih saslušanja, odbori su morali da se dogovore koja od tih saslušanja treba uključiti u njihove godišnje planove rada, što se pokazalo kao kontroverzno u nekoliko slučajeva, jer su neki prijedlozi bili odbijeni od većinskog dijela odbora¹⁴⁹. Takođe je bilo slučajeva gdje su zakazana kontrolna saslušanja bila odložena zato što su neki poslanici odbili da dođu¹⁵⁰. Iako su članovi opozicije tvrdili da Vlada pokušava da izbjegne kontrolu, vladajuće partije su na oprezu da se kontrolna saslušanja ne pretvore u nešto što liči na sudsko saslušanje.

Političke kontroverze oko kontrolnih saslušanja i parlamentarnih istraga i interpelacija djelimično nastaju zbog toga što su to tzv. „protivpožarni“ instrumenti nadzora i kontrole, tj. oni se mogu koristiti ako makar nekoliko poslanika tvrdi da je došlo do propusta neke vrste kod izvršne vlasti. Za

149 Kao što se navodi u mjesečnim izdanjima Otvorenog parlamenta, biltena o radu Skupštine Crne Gore.

150 Na primjer, to se desilo 1. i 9. aprila 2013. na Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu.

razliku od toga, „policijske patrole“, odnosno instrumenti koji Skupštini omogućavaju da vrši sistematske analize postupanja izvršne vlasti (naročito sprovođenja najvažnijih zakona i politika) još uvijek ne postoje. Usljed toga, postoji opasnost da će nadzor i kontrola postati visoko partijski obojeni.

3.3.5 Poslovi evropskih integracija

Osnovni zadaci Skupštine u oblasti evropskih integracija koja prožima sve oblasti su trostruki: i) da obezbijedi adekvatne inpute iz Skupštine za pregovore, ii) da prati postupanje izvršne vlasti u ovoj oblasti i osigura njihovu odgovornost, i iii) da radi u pravcu usklađivanja pravnih propisa sa pravom EU. Prije usvajanja izmjena i dopuna Poslovnika u 2012. godini, ove odgovornosti su bile u velikoj mjeri koncentrisane u okviru Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije. Nakon toga, formirani su Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije. Shodno izmjenama Poslovnika Skupštine, Odbor za evropske integracije je sada odgovoran za nadgledanje pristupnih pregovora i davanje relevantnih mišljenja i smjernica, kao i za ocjenu „djelovanja pregovaračke grupe“. U tu svrhu, 11. marta 2013. održano je konsultativno saslušanje radi razmatranja kvartalnih izvještaja o procesu stabilizacije i pridruživanja i izvještaja o ispunjavanju obaveza koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Zadatak da se obezbijedi usklađivanje pravnih akata sada je decentralizovan na sektorske odbore.

Ocjena

Politika evropskih integracija je, naravno, usko vezana sa drugim aspektima vanjske politike u regionu i šire. Pozitivan je znak da su se Odbor za međunarodne odnose i iseljenike i Odbor za evropske integracije dogovorili da održe zajedničke sjednice – kao što je sjednica održana 29. marta 2013. godine radi konsultativnog saslušanja o Izvještaju o radu Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija za 2012. godinu.

Skupština mora da ima sposobne, djelotvorne strukture i mehanizme za pažljivo praćenje procesa pristupanja EU, koji u suštini vodi Vlada. Pohvalna je praksa da se za predsjednika odgovarajućeg odbora bira član

opozicije. Odluka da se nadzor nad pregovorima (koji se vrši u Odboru za evropske integracije) razdvoji od nadzora nad praćenjem sprovođenja Nacionalnog programa pristupanja (koji vrše matični odbori) zahtijeva dobro koordinirane procese i zajedničko korišćenje stručnjaka – uz potencijalno utvrđivanje nepotrebno teške, glomazne ili neefikasne prakse. Odlučivanje o pregovaračkim pozicijama u suštini je odlučivanje o tome koje vrste obaveza i u kojim rokovima država treba da prihvati. Sposobnost djelotvornog ispunjavanja tih obaveza i praćenja tih aktivnosti predstavlja dio tog procesa. Razdvajanje ove dvije funkcije moglo bi da smanji djelotvornost skupštinskog nadzora, osim ako se ne usvoje drugi mehanizmi, koji bi bili protivteža ovakvom potencijalnom toku. Jedan od njih mogao bi da bude da predsjednici (ili zamjenici predsjednika) svakog matičnog odbora i kluba poslaniku takođe budu članovi Odbora za evropske integracije, čime bi se stvorila kopča između diskusija koje se vode na matičnim odborima i u Odboru za evropske integracije.

Odluka da se pregovaračke pozicije smatraju povjerljivim vjerovatno će otežati nastojanja Skupštine da vrši nadzor. Štaviše, ona bi mogla da izazove opšte nepovjerenje prema procesu pregovaranja. Budući da pregovaračke pozicije u suštini obuhvataju planove reformi u relevantnim sektorima, razumno je učiniti ih u velikoj mjeri otvorenim za javni uvid i debatu. Dosadašnji pregovori o pristupanju EU ukazuju da su države koje su koristile otvoren i transparentan sistem bile u boljoj poziciji da održe povjerenje javnosti prema pregovaračkom procesu nego one koje su pregovaračke pozicije tretirale kao visoko povjerljive.

Kao što je već razmatrano, nema posebnog pravnog okvira (skupštinskog zakona) koji bi regulisao ovlašćenja Skupštine na polju politike evropskih integracija i, naročito, saradnje između Vlade i Skupštine. U interesu je Vlade da smanji ograničenja koja bi mogla doći od Skupštine kada je riječ o pregovorima sa EU. Međutim, imajući u vidu uticaj pristupnog procesa na političke i zakonodavne prioritete u Crnoj Gori, kao i njegov preovladavajući uticaj na aktivnosti kako izvršne, tako zakonodavne vlasti, postoji vjerovatnoća da će tenzije na liniji izvršnezakonodavne vlasti u ovom domenu rasti kako se bude povećavao pritisak za prilagođavanje u oblasti osjetljivih politika. Isto tako, što više se Crna Gora bude integrisala u evropske strukture upravljanja na više nivoa, to će više nadzorni kontrolni mehanizmi u okviru domaćeg političkog i institucionalnog konteksta

biti predmet sporenja. Ukratko, i zakonodavna ovlašćenja, kao i nadzor i kontrola će biti bitno transformisani napredovanjem integracija, pa je to razlog zašto je sve veći broj država članica odlučio da razvija detaljne pravne okvire na nivou Ustava ili zakona o Skupštini kako bi očuvali ulogu parlamenta.

O Institutu alternativa (IA)

Institut alternativa (IA) je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od strane grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Naša misija je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši strateški ciljevi su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Djelujemo kao think tank, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavimo oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Oblasti u kojima radimo i ostvarujemo uticaj strukturisane su u pet glavnih programa: i) javna uprava, ii) odgovorne javne finansije, iii) parlamentarni program, iv) bezbjednost i odbrana i v) socijalna politika.

Na osnovu rada u naših pet programa, bavimo se praćenjem procesa pregovora o članstvu u EU, uz aktivno učešće u radnim grupama za određena poglavlja. Naša posebna aktivnost je Škola javnih politika koju organizujemo od 2012. godine.

U dosadašnjem radu, sarađivali smo sa Centrom za istraživanja i monitoring (CEMI), Centrom za građansko obrazovanje (CGO) i Evropskim pokretom u Crnoj Gori (EPuCG). Kada je riječ o inostranim partnerima, sarađujemo sa Centrom za demokratsku kontrolu oružanih snaga (DCAF) iz Ženeve, Evropskim Centrom za javne politike iz Brisela, Centrom za izučavanje međunarodnih politika (CeSPI) iz Rima i Centrom za izučavanje demokratije iz Sofije.

Upravljanje organizacijom je podijeljeno izmedju Skupštine i Upravnog odbora. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk, a koordinatorka istraživanja je dr Jovana Marović.

ISBN 978-9940-533-44-1



9 789940 533441 >

<http://www.institut-alternativa.org/>