

**Za zvaničnu upotrebu**

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Organisation for Economic Co-operation and Development

**GOV/SIGMA(2004)2**

**09-septembar-2004**



**DIREKTORAT ZA VLADAVINU I TERITORIJALNI RAZVOJ**

**Srpski – original engleski**

**GOV/SIGMA(2004)2**  
**Za zvaničnu upotrebu**

**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD I EVROPSKE UNIJE,  
PRETEŽNO FINANSIRANA OD STRANE EVROPSKE UNIJE**

**KOORDINACIJA PRI CENTRU VLADE: FUNKCIJE I ORGANIZACIJA  
KANCELARIJE VLADE**

**SIGMA RADOVI: BR. 35, 2004. godina**

Za više informacija kontaktirati Anke Frajbert, menadžera programa za Zapadni Balkan u Sigmi;  
tel.(33 1) 45 24 13 99 – fax. (33 1) 34 24 13 00 – email: anke.freibert@oecd.org

**Or: Eng.**

**JT00168881**



**Koordinacija pri centru vlade:  
Funkcije i organizacija kancelarije vlade  
Komparativna analiza država OECD, srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana**

Autor: Mihal Ben-Gera

Mart, 2004. godine

## SIGMA PROGRAM

SIGMA program — Podrška za poboljšanje vladavine i upravljanja — zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske unije, koju pretežno finansira EU.

OECD i Phare program Evropske komisije su lansirali Sigmu 1992. godine da bi podržali pet zemalja srednje i istočne Evrope u njihovim naporima u reformi državne uprave. Od tada je Sigma proširila svoju podršku na druge zemlje, paralelno sa povećanjem uključenosti EU u region kroz proces proširenja i Proces stabilizacije i pridruživanja. U 2006. godini Sigma radi sa 18 zemalja partnera:

**Nove države članice EU** (Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija)

**Države kandidati za članstvo u EU** (Bugarska, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Rumunija i Turska)

**Zemlje Zapadnog Balkana** – Albanija, Bosna i Hercegovina (država, Federacija BiH, i Republika Srpska) i Srbija i Crna Gora (državna zajednica, Republika Crna Gora, Republika Srbija i Kosovo<sup>1</sup>)

Sigma koristi stručnost OECD u javnom upravljanju, naročito kroz svoju mrežu stručnjaka za javne politike koji učestvuju u aktivnostima Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj OECD (GOV).

U partnerstvu sa zemljama korisnicima Sigma podržava dobru vladavinu tako što:

- Procenjuje napredak u reformama i identifikuje prioritete uz pomoć osnovica koje odražavaju dobre evropske prakse i postojeće zakonodavstvo EU (*acquis communautaire*);
- Pomaže donosiocima odluka i upravama u osnivanju organizacija i postupaka za postizanje evropskih standarda i dobre prakse;
- Unapređuje donatorsku pomoć koja dolazi, kako iz Evrope, tako i izvan nje, pomažući u planiranju projekata, obezbeđujući preduslove i pomažući sprovođenje.

Sigmine aktivnosti su i dalje usredsređene na sledeće oblasti:

- Pravni i administrativni okviri, državna služba; sistemi javnog integriteta;
- Finansijska kontrola i spoljna revizija, uključujući upravljanje fondovima EU; vrhovne revizorske institucije i sistemi za javnu unutrašnju finansijsku kontrolu;
- Upravljanje javnom potrošnjom, budžet i sistem trezora;
- Sistemi za javne nabavke;
- Kapaciteti za kreiranje politika i koordinaciju; regulatorna reforma.

Za više informacija o Sigmi, konsultovati našu internet stranicu:

<http://www.sigmaweb.org>

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku podršku Evropske unije. Stavovi koji su ovde izraženi su stavovi autora i ne mogu nikako biti shvaćeni kao da reflektuju zvanično mišljenje Evropske unije, a ne moraju obavezno da odražavaju stavove OECD i njenih država članica ili zemalja korisnika koje učestvuju u Sigma programu.

<sup>1</sup> Od juna 1999. godine pokrajinom Kosovo upravlja Privremena misija UN na Kosovu (UNMIK).

## UVODNA REČ

Većina država Zapadnog Balkana je odnedavno počela da prilagođava svoje institucije i pravne okvire potrebama i zahtevima Zapadne tržišne ekonomije. Ipak, složeni zahtevi Procesu stabilizacije i pridruživanja i, u još većoj meri, pristupanja i članstva u EU iziskuju dobro razvijenu koordinaciju politika, kao i kapacitete za nadzor i ocenu. Praktično u svim zemljama Zapadnog Balkana, kao i u nekoliko novih država članica, sposobnost vlada i uprava da postave prioritete, razviju opcije, izvrše analize, nadziru sprovođenje i naprave ocenu javnih politika je i dalje slaba.

Čini se da u zemljama Zapadnog Balkana ministri i sekretarijat vlade (kancelarija vlade) ne shvataju u potpunosti ulogu koju bi trebalo da imaju u procesu razvoja, koordinacije, praćenja i ocene javne politike. Preovlađujuće shvatanje njihovog zadatka je još uvek da je on čisto administrativan, tj. da podrazumeva izvršenje naređenja vlade ili ministra. Ministarstvo ili direktorat zadužen za evropske integracije (EI) je čest izuzetak od ovog pravila, ali ovo ministarstvo ne može da zameni funkcionalnu kancelariju vlade, a i ako bi pokušalo, moglo bi da stvori čak i neravnotežu među ministarstvima. U svakom slučaju, budući da u centru i u resornim ministarstvima nedostaje kapacitet za javne politike, postojanje takvog kapaciteta u ministarstvu za EI ne može da garantuje da će biti izabrani najprikladniji prioriteti i da će se slediti za zemlju najprimerenija rešenja. Bez ova dva preduslova, implementacija se može pokazati kao preskupa i neefikasna.

U državama članicama OECD, kao i u svim razvijenim Zapadnim demokratijama, kancelarija vlade je naročito važan učesnik u koordinaciji i ocenjivanju javnih politika. On je zapravo garant da će politika vlade biti kohezivna i u skladu sa prioritetima koje je vlada postavila.

Ovaj dokument je prvo napisan kao polazni rad za radionicu o ulozi kancelarije vlade koju je Sigma organizovala za zemlje Zapadnog Balkana. Na zahtev učesnika radionice obim podataka za ovaj rad je proširen i ažuriran. Sadržaj je zasnovan na prethodnom radu OECD Direktorata za vladavinu i teritorijalni razvoj (GOV) i Sigme. Predviđena je izrada zajedničke baze podataka GOV/Sigma o strukturama i zadacima centara vlade (CV) čime bi se obezbedili komparativni podaci za mreže OECD i Sigme.

Ciljna grupa ovog dokumenta su pre svega kancelarije vlade/sekretarijati vlade u zemljama Zapadnog Balkana, iako se može pokazati kao koristan i za druge zemlje u tranziciji koje trenutno prolaze kroz proces poboljšanja svojih kapaciteta za koordinaciju.

Svim publikacijama Sigme se može pristupiti preko Sigma internet stranice ([www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)).

## SAŽETAK

Funkcionalna kancelarija vlade vrši koordinaciju sistema donošenja odluka i kao takva je od ključnog značaja za sposobnost vlade da definiše i sledi svoje zajedničke ciljeve.

„Kancelarija vlade” je opšti termin koji se odnosi na instituciju/institucije pri centru vlade čija je odgovornost pružanje podrške premijeru i služenje savetu ministara kao kolektivnom telu za donošenje odluka. Ovaj rad opisuje i analizira funkcije i organizaciju kancelarije vlade u uporednom kontekstu, a obuhvata države članice OECD, zemlje srednje i istočne Evrope (zemlje SIE) i zemlje Zapadnog Balkana (bivša Jugoslavija i Albanija). Analiza se zasniva na informacijama koje su Sigma i GOV (PUMA)<sup>2</sup> prikupili od sredine devedesetih, a koje su dopunjene rezultatima pismenog upitnika koji su sproveli Sigma i GOV 2003. godine.

### **Funkcije:**

Složenost moderne vlade – i u pogledu tematike i u pogledu organizacije – iziskuje postojanje jezgra koordinacije. To je glavna odgovornost kancelarije vlade. Kancelarija vlade je pre svega koordinaciono telo, čiji je glavni zadatak da učini da pojedinačna ministarstva i agencije kroz svoje različite aktivnosti rade delotvorno i koherentno. Unutar tog okvira ovaj rad analizira i upoređuje funkcije kancelarija vlade u različitim zemljama na osnovu osam dimenzija koordinacije:

- Koordinacija pripreme zasedanja saveta ministara, uključujući i pripremu dnevnog reda i raspodelu materijala učesnicima;
- Koordinacija aktivnosti radi obezbeđivanja usklađenosti sa zakonom, uključujući i usklađenost nacрта zakona sa ustavom i postojećim pravnim sistemom;
- Koordinacija pripreme i odobravanje strateških prioriteta programa rada vlade, kao i obezbeđivanje njihove veze sa budžetom;
- Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za odluke u savetu ministara, uključujući definisanje procesa pripreme javne politike kroz ministarstva, međuministarsku koordinaciju i usklađenost predloga sa drugim predlozima i sa prioritetima vlade;
- Koordinacija komunikacionih aktivnosti vlade kako bi se obezbedila koherentnost poruka vlade, kao i pravovremenost i efektivan sadržaj ministarskih poruka;
- Koordinacija praćenja učinka vlade kako bi se obezbedio delotvoran rad vlade kao kolektiva i ispunjavanje njenih obećanja javnosti;
- Koordinacija odnosa između vlade i drugih delova države (predsednika, parlamenta); i
- Koordinacija posebnih horizontalnih strateških prioriteta, kao što su reforma državne uprave, evropske integracije ili odnosi između vlada u federacijama.

Analizom se pokazuje da većina kancelarija vlade obavlja većinu ovih zadataka. U prethodnoj deceniji kancelarije vlade u zemljama srednje i istočne Evrope su u pogledu funkcija postajale sve sličnije kancelarijama vlade u državama OECD. Kancelarije vlade u zemljama Zapadnog Balkana uglavnom zaostaju u izvršavanju nekih funkcija, naročito onih koje se odnose na planiranje i koordinaciju javnih politika.

<sup>2</sup> Servis za javno upravljanje OECD (PUMA) je u septembru 2002. godine pretvoren u Direktorat za vladavinu i teritorijalni razvoj (GOV).

**Struktura:**

Kancelarije vlade se bitno razlikuju po strukturi, ali se iza tih razlika kriju fundamentalne sličnosti. Iako ne postoji jedinstvena kancelarija vlade, nije teško izgraditi opšti model kancelarije vlade u kojem bi svaka zemlja mogla da nađe bitne sličnosti sa svojim modelom. Većinom kancelarija vlade rukovodi ministar ili generalni sekretar (koga postavlja vlada ili premijer). U većini slučajeva, generalni sekretar (čak i ako je on/ona državni službenik) se smenjuje kada se promeni premijer. Većina kancelarija vlade pruža i direktnu političku i logističku podršku premijeru i podršku savetu ministara kao kolektivnom telu. U nekim slučajevima, to su dve odvojene organizacije, dok u drugim postoji samo jedna, ali sa unutrašnjom distinkcijom između državnih službenika i politički postavljenih lica.

Organizacija kancelarije vlade obično obuhvata kombinaciju jedinica (odeljenja, sektora, kancelarija, itd.), od kojih je svaka odgovorna za izvršavanje jedne ili više funkcija koordinacije. Glavne jedinice su obično:

- Kabinet premijera (KP): Ovo je politički kabinet koji pruža logističku i političku podršku posebno premijeru;
- Kabineti zamenika premijera<sup>3</sup> (tamo gde postoje) i kabineti drugih ministara bez portfelja;
- Jedinica za medije i komunikaciju: u mnogim slučajevima ona je deo KP, s obzirom na prevashodno politički karakter komunikacija;
- Jedinica za tehničku/logističku pripremu sednica saveta ministara i sastanaka ministarskih odbora (tamo gde postoje);
- Jedinica ili jedinice koje obavljaju koordinaciju javnih politika i pružaju savete savetu ministara, premijeru i onima koji predsedavaju odborima: u mnogim slučajevima postoji između tri i pet ovakvih jedinica koje su definisane duž sektorskih linija (npr. ekonomska politika, socijalna politika, odbrana, spoljna politika);
- Jedinica za planiranje: u nekim slučajevima ne postoji posebna jedinica za planiranje, te je planiranje jedan od zadataka jedinice/jedinica za koordinaciju javnih politika;
- Pravna ili zakonodavna jedinica;
- Jedinica za praćenje implementacije odluka vlade: u slučajevima gde je praćenje prevashodno tehničko, ovu funkciju može da vrši i jedinica koja priprema sednice saveta ministara;
- Jedinica za upravljanje odnosima vlade sa parlamentom i/ili kabinetom predsednika;
- Specijalizovane jedinice za upravljanje materijalnim horizontalnim pitanjima koja su povezana sa kancelarijom vlade poput evropskih integracija ili odnosa između različitih nivoa vlasti (u federacijama); i
- Jedinica za unutrašnju administraciju kancelarije vlade (kadrovi, budžet, IT, itd.).

**Reforma kancelarije vlade:**

Zaključak ovog rada je da je moguće, a često i poželjno, da se u zemljama u tranziciji reformišu kancelarija vlade. Glavne lekcije o takvim reformama su sledeće:

- Neophodna je politička volja da se reforme sprovedu na najvišem nivou, u najboljem slučaju od strane premijera, a u najgorem od strane generalnog sekretara.

<sup>3</sup> Iako je u slučaju naše zemlje pravilan izraz „potpredsednik vlade”, u ovom prevodu se koristi opšti termin „zamenik premijera” koji odgovara opštem terminu „premier”. Autor koristi ove uopštene termine budući da se rad odnosi na veliki broj država i entiteta sa veoma različitim uređenjima. Takvi termini su korišćeni i u prevodu kako bi njihova upotreba bila konzistentna sa originalnim tekstom. Prim. prev.

- Mnogo je bolje početi od postojeće organizacije i nadograđivati nego početi od nule ili od tuđeg modela. Vredi uložiti vreme i napor u početnu procenu kako bi se utvrdila trenutna situacija, a zatim na osnovu te procene formirati reformske ideje.
- Spoljna pomoć je često korisna, ali ako ne postoje tesne veze u saradnji sa upravom i kadrovima kancelarije vlade, vrednost spoljne pomoći se naglo smanjuje nakon početne procene.
- Potrebno je vreme da bi se sprovele promene jer je proces implementacije često težak, iziskuje odluke premijera i vlade, planiranje, zakonodavne/regulatorne promene, resurse i obuku. Može biti potrebno i godinu dana, pa i više, da bi ovaj proces počeo da ostvaruje rezultate, a čak i dve do tri godine da bi se sprovođenje završilo.
- Reforma kancelarije vlade treba da se odvija paralelno sa jačanjem kapaciteta za javnu politiku u ministarstvima. Veliki deo rada kancelarije vlade zavisi od materijala koji dolaze iz ministarstava. Ako ministarstva nemaju kapacitet da izrade predloge visokog kvaliteta, da se konsultuju i procene uticaje, kancelarija vlade ne može da obezbedi donošenje odluka zasnovano na dobroj obaveštenosti.
- Uspešna reforma iziskuje promenu u kulturi organizacije. Kancelariji vlade su potrebni državni službenici sposobni da idu dalje od primene pravila i tako donesu dobro osnovane sudove o posledicama opcija koje su poslate savetu ministara da o njima odlučuje.

Poruka ovog rada je da je moguće, a i vrlo poželjno, reformisati kancelarije vlade u zemljama u tranziciji kroz izgradnju njihovih kapaciteta za javnu politiku i planiranje, čime bi se omogućilo vladama da uspešno upravljaju brojnim zadacima koje pred njih postavlja tranzicija.



## SADRŽAJ

SIGMA PROGRAM.....	274
UVODNA REČ .....	275
SAŽETAK .....	276
<b>1. Uvod .....</b>	<b>281</b>
<b>2. Svrha i ciljevi kancelarije vlade.....</b>	<b>282</b>
<b>3. Sredstva za poboljšanje koherentnosti javne politike .....</b>	<b>284</b>
<b>4. Glavne funkcije KV: Osam dimenzija koordinacije .....</b>	<b>285</b>
4.1 Koordinacija pripreme sednica vlade .....	285
4.1.1 Vremenska ograničenja za dostavljanje i raspodelu materijala za sednice .....	285
4.1.2 Dnevni red za sednice saveta ministara.....	290
4.1.3 Pregled materijala da se proveri da li su dosije kompletni i da li su ispoštovani postupci konsultacije .....	290
4.2 Koordinacija pravne usklađenosti .....	293
4.3 Koordinacija pripreme programa vlade (strateški prioriteti, godišnji planovi rada) i njihova usklađenost sa budžetom .....	293
4.3.1 Strateško planiranje .....	295
4.3.2 Godišnje planiranje rada.....	295
4.4 Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za SM (priprema u ministarstvima, aktivnosti KV).....	295
4.4.1 Priprema materijala u ministarstvima: uloga KV u uspostavljanju postupaka analize javne politike .....	296
4.4.2 Pregled javne politike u KV: koordinacija i rešavanje spornih pitanja.....	300
4.5 Koordinacija komunikacije sa javnošću.....	304
4.6 Koordinacija praćenja učinka vlade .....	305
4.7 Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament) .....	306
4.8 Koordinacija specifičnih korizontalnih strateških prioriteta (EI, RDU).....	306
<b>5. Struktura kancelarije vlade .....</b>	<b>308</b>
5.1 Paradoks raznovrsnosti i sličnosti .....	308
5.2 Strukturna napomena o KP.....	309
<b>6. Zaključak: Ka jačanju kancelarije vlade .....</b>	<b>311</b>

### Tabele

Tabela 1. Priprema sednica vlade .....	287
Tabela 2. Poštovanje pravila.....	289
Tabela 3. Razlozi za vraćanje predloga ministarstvima radi dorade .....	292
Tabela 4. Sposobnost strateškog planiranja i planiranja rada za SM .....	294
Tabela 5. Koordinacija sastanaka pre sednice SM .....	302
Tabela 6. Savetodavna uloga KV u javnoj politici.....	303
Tabela 7. Jedinice za EU i RDU koordinaciju.....	307
Tabela 8. Veze između KV i KP .....	310

## TERMINOLOGIJA I SKRAĆENICE KORIŠĆENE U OVOJ ANALIZI

**Vlada/Savet ministara (SM):** U ovoj analizi naizmenično se koriste ovi termini. Oni se odnose na članove kolektivne vlade. U nekim zemljama, termin savet ministara se upotrebljava kada se govori o sednicama vlade i to obično onim koje se održavaju svake nedelje. Zarad jasnoće, kada se govori o sednicama, navodi se posebno: npr. sednica vlade, sednica saveta ministara.

**Kancelarija vlade (KV)<sup>4</sup>:** Ovaj opšti termin se koristi u radu onda kada se odnosi na upravni organ koji opslužuje šefa vlade (obično premijera) i vladu/savet ministara. Sam termin koji se koristi se razlikuje od zemlje do zemlje, npr. generalni sekretarijat, kancelarija vlade, sekretarijat vlade, *Chancellery*, kabinet itd. Treba obratiti pažnju da se u ovom radu pomenuti termin koristi čak i u slučajevima gde se celokupni organ koji opslužuje vladu zove kabinet premijera (npr. u Poljskoj, Austriji, Danskoj, SCG/Kosovo i Holandiji).

**Kabinet ili kancelarija premijera (KP):** Ovaj opšti termin se u analizi koristi onda kada označava kancelariju koja opslužuje **isključivo** šefa vlade koji obično obavlja funkciju premijera. Ova kancelarija je u osnovi političkog karaktera i u većini slučajeva čini sastavni deo kancelarije vlade, bar kada je u pitanju administrativna podrška. U nekim zemljama (npr. Bugarskoj i Irskoj) ona je relativno mala i bavi se prvenstveno logističkom podrškom, dok je u drugim (npr. Francuskoj i Kanadi) prilično velika i poseduje značajne kapacitete za pružanje savetodavne podrške po pitanjima javne politike i političkog delovanja.

Napomena: S obzirom na velike razlike u organizacionoj strukturi i terminologiji, gotovo je nemoguće biti u potpunosti siguran po pitanju distinkcije između KV/KP bez prethodno sprovedene detaljne analize pojedinačne zemlje. Štaviše, tabele u ovom radu su zasnovane na upitnicima koje su popunjavale same zemlje te ova distinkcija možda nije održana dosledno, kako je bilo zamišljeno. U ovom radu je učinjen napor da se termini koriste dosledno, kako je objašnjeno gore u tekstu. Ako telo opslužuje samo SM, ili i SM i premijera, onda se naziva kancelarijom vlade. Ako opslužuje isključivo premijera, a posebno u slučaju da je prevashodno političke prirode, naziva se kabinetom premijera. Da bi stvari bile još složenije, u nekim zemljama KV se naziva kabinetom premijera. Onda kada to može da se objasni njihovim funkcijama, ovakva tela se u ovom radu nazivaju kancelarijama vlade.

**Javna politika:** Ovo je složen termin koji čak i ne postoji u svim jezicima. Javna politika je pristup rešavanju nekog problema ili poboljšanju neke situacije. Ona je često ugrađena u zakon ili propis, ili čak u veći broj zakona i propisa, mada to nije pravilo. Na primer, vlada može da objavi da je njen glavni cilj u spoljnoj politici pristupanje NATO ili da razvija javnu politiku pomoći malim i srednjim preduzećima kroz spoj poreskih i investicionih mera.

**Zakonodavstvo, pravni akti:** Ovo su najčešća sredstva pomoću kojih se sprovodi javna politika. Pravni akt otelotvorava jednu javnu politiku ili veći broj javnih politika, te obično obuhvata i pitanja sprovođenja i primene javne politike.

**Premijer:** Termini koji se koriste u različitim zemljama obuhvataju: predsednik vlade, predsedavajući savetom ministara, kancelar i *Taoiseach*. U ovom radu se koristi opšti termin premijer kada se govori o osobi koja predsedava savetom ministara.

**Državni sekretar:** U ovom radu se ovaj termin uopšteno koristi kada se misli na administrativnog šefa ministarstva. Postoje velike razlike u ulogama, odgovornostima, mestu u hijerarhiji i načinu imenovanja državnih sekretara. Sam naziv je zbunjujuć, posebno budući da je u nekim zemljama državni sekretar titula za zamenika ministra.

**Generalni sekretar:** Ovaj termin se u ovom radu uopšteno upotrebljava da označi šefa kancelarije vlade. Opet, postoje mnoge razlike u funkcijama, odgovornostima, statusu i načinu imenovanja generalnih sekretara, međutim ovaj termin je uobičajen i izaziva najmanje zabune.

**Ministarski odbori:** Ovaj termin se odnosi na zvanične odbore ministara koji se obično formiraju da bi se razmatrali pojedini sektori, npr. ekonomska pitanja, socijalna pitanja ili posebne teme, npr. evropske integracije, manjine, jednakost. Oni su obično trajnog karaktera, makar tokom mandata jednog premijera,

<sup>4</sup> U originalu *Government office*. Prim. prev.

a njima često predsedavaju ključni ministri ili zamenici premijera. Ovi odbori se često koriste kao forumi u kojima se detaljno raspravlja o pitanjima i u kojima se rešavaju nesuglasice pre nego što pitanja dođu do punog zasedanja saveta ministara.

## NAPOMENA O IZVORIMA INFORMACIJA ZA OVAJ RAD

Primeri koji su korišćeni u ovom radu su uglavnom preuzeti iz knjige „**Profiles of Centres of Government**” (PUMA, OECD, 1996. godina) i pregleda sistema odlučivanja u Srednjoj i Istočnoj Evropi koje je sprovela Sigma u periodu između 1997. i 2003. godine. S obzirom da su PUMA profile pripremali predstavnici vlada učesnica, postoje velike razlike u detaljnosti i terminologiji. (Za zemlje srednje i istočne Evrope, najvažniji izvori analize su izveštaji Sigme i procene koje su izradili Žak Furnije, Mihal Ben-Gera, Sajmon Džejms i Toni Verhejen.)

Ove informacije su naknadno ponovo proverene korišćenjem upitnika koji je poslat državama članicama OECD, zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana. Upitnik su popunile skoro sve vlade, što je obezbedilo obilje informacija o strukturi, funkcijama i kadrovima kancelarije vlade i kabineta premijera. Svi podaci u tabelama potiču direktno iz odgovora na upitnik. U svakom slučaju, namera ovog rada nije da potpuno pokrije informacije dobijene upitnikom ili da dubinski analizira situaciju u bilo kojoj zemlji. Umesto toga, primeri su uneti kao ilustracija opštih zapažanja.

Konsultovan je takođe i analitički materijal koji je pripremila PUMA/GOV, posebno kratki izveštaj o koherentnosti javnih politika. Neobjavljene beleške koje su pripremili Ane Evans i Sajmon Džejms su takođe predstavljale izvor korisnih komentara u ranijoj verziji ovog rada. Bendžamin Kumf je pomogao u proveru upitnika i njihove konzistentnosti sa ranijim podacima.

### 1. Uvod

Svrha ovog rada je da pomogne vladama u zemljama srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana u reformi i razvoju njihovih kancelarija vlade i kabineta premijera, a time i u jačanju njihovih sistema odlučivanja. Početna pretpostavka je da vlade mogu da uče jedna od druge kada su u pitanju različiti pristupi organizovanju i popunjavanju KV i KP kadrovima. Raznolikosti u pristupu sugerišu da nijedan model ne odgovara svim sistemima, što znači da je glavna prednost uporednog pristupa to što obezbeđuje izvor ideja koje mogu da razmotre oni koji planiraju reformu. Istovremeno, poznato je da je svaki reformski napor jedinstven i da treba da se zasniva na dubinskoj analizi uslova pojedine zemlje kako bi prilagodio lokalne KV i KP potrebama i ciljevima određenog ustavnog, političkog i upravnog sistema.

U primerima obuhvaćenim ovim radom zemlje su svrstane u jednu od tri grupe: zemlje OECD, zemlje srednje i istočne Evrope (zemlje SIE) ili zemlje Zapadnog Balkana. Budući da se ove grupe uzajamno ne isključuju, odluka o tome u okviru koje grupe će se izveštavati o jednoj zemlji je stvar procene. Na primer, Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka su i zemlje SIE i države članice OECD. Budući da je svrha ovog rada da doprinese reformi KV u novim demokratijama i da ove zemlje nisu bile obuhvaćene PUMA profilima 1996. godine, izabrali smo da ih u ovom radu tretiramo kao zemlje SIE. Definicija Zapadnog Balkana u ovom radu obuhvata sve zemlje bivše Jugoslavije (osim Slovenije, koja je u grupi zemalja SIE), kao i Albaniju. Ove grupe sadrže i neke entitete čiji status još nije konačno određen te ova grupa obuhvata vlade koje postoje danas, ne prejudicirajući buduće promene u statusu.

Dakle, zemlje/republike/entiteti obuhvaćeni u uporednim tabelama za tri grupe su sledeći:

**OECD:** Australija, Austrija, Francuska, Nemačka, Island, Irska, Holandija, Norveška, Španija i Švedska. Od država članica OECD izabrali smo da obuhvatimo tabelama ovih deset zemalja koje predstavljaju raznovrsne regione, veličine i pristupe KV i KP. Tekst ponekad obuhvata i primere iz drugih zemalja. Nismo obuhvatili nijednu od predsedničkih zemalja jer se u njihovom slučaju ne može u potpunosti primeniti diskusija o KV i KP. U polupredsedničkim sistemima poput Francuske, usredsredili smo se na premijera i vladu (a ne na predsednikovu upravu).

**Zemlje SIE:** Bugarska, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka i Slovenija. (Rumunija nije popunila upitnik te nije obuhvaćena tabelama).

**Zapadni Balkan:** Albanija, Bosna i Hercegovina (nivo države i federacije BiH), Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Srbija i Crna Gora (nivo državne zajednice i Republike Crne Gore) i Kosovo; [SCG/Republika Srbija i BiH/Republika Srpska nisu dostavile informacije te nisu obuhvaćene tabelama.]

## 2. Svrha i ciljevi kancelarije vlade

Moderna vlada i uprava su složene tvorevine; one yapravo predstavljaju zbir višedimenzionalnih složenih tvorevina. Postoji skoro beskonačno mnogo različitih tema u vezi sa vladom, od ljudskih prava do ekonomskog razvoja, životne sredine, transporta, obrazovanja, poljoprivrede, policije i penzija. Vlada i uprava se bave neposrednim i dugoročnim vrednostima pojedinaca i težnjama zajednica, lokalnim i globalnim pitanjima, građanima, grupama, regionima, etničkim manjinama, nacijama, i međunarodnom zajednicom. Postoje međusobno povezani nivoi vladajućih struktura – opštinski, lokalni, regionalni, nacionalni i nadnacionalni. U zemljama srednje i istočne Evrope, Zapadnog Balkana i bivšeg Sovjetskog Saveza, vlade moraju da se bave svim ovim pitanjima u kontekstu tranzicije (nacionalne i ekonomske), i to brzo, da bi odgovorile na stremljenja svojih građana koji žele da „uhvate korak” sa Zapadom i u isto vreme očuvaju i izgrade svoju vlastitu jedinstvenu kulturu i institucije.

Vlada i uprava su složene i u pogledu organizacije, budući da su sastavljene od brojnih ministarstava, koja su opet sastavljena od mnogih sektora i jedinica i decentralizovanih i dekoncentrisanih tela, kao i agencija, komisija i međunarodnih predstavništava. Demokratske vlade u svojoj strukturi kombinuju promenljivi element, koji je obuhvaćen povremenim izborima i promenama, i stalnije kadrove koji služe i građanima i političarima. Interakcija ova dva elementa, od kojih svaki ima sopstvene motivacije i težnje, često nije nimalo laka. Nije teško zaključiti da je pravo čudo što se moderni sistemi vlasti ne pretvaraju češće u kaos! Jednako je očigledna istina da koordinacija ima suštinski značaj za delotvornost vlade, kao i u za bilo koju drugu vrstu složene organizacije.

„*American Heritage Dictionary*” definiše „koordinaciju” kao „regulisanje raznovrsnih elemenata u integrisan i harmoničan operativni tok”. „*The Cambridge Dictionary*” definiše glagol „koordinisati” kao „učiniti da raznovrsne i različite stvari rade delotvorno kao celina”. U članku o informaciji i komunikaciji (1997. godine) Bordo i Vason definišu „koordinaciju” još operativnije kao „upravljanje zavisnostima između aktivnosti i međuzavisnostima između aktera”. Postoji nekoliko stvari koje treba napomenuti kada su u pitanju ove definicije. Prvo, termin „koordinacija” obično ima pozitivnu konotaciju, na šta ukazuje upotreba reči kao što su „harmoničan” i „delotvoran”. Drugo, postoji implicitna pretpostavka da se koordinacija ne odvija u potpunosti samostalno, već zahteva upravljanje i uređivanje. Treće, „koordinacija” se obično definiše kao proces, a ne rezultat. Konačno, ona omogućava da elementi i akteri očuvaju svoju pluralnost i različitost, dok joj je u isto vreme cilj da ostvari harmonične i delotvorne rezultate.

Sve velike i složene organizacije kreiraju sredstva za koordinaciju, često na različitim nivoima unutar organizacije. Sedište Koka-Kole u Atlanti, ili sedište UN u Njujorku, ili glavni štab bilo koje vojne organizacije predstavljaju vrh sistema koordinacije na višestrukim nivoima unutar i između različitih jedinica, koji mogu biti organizovani na osnovu regiona, sektora ili neke druge vrste grupisanja. U svakoj velikoj i složenoj organizaciji, *raison d’etre*, opravdanost, i „dodatna vrednost” sedišta sastoji se u upravljanju koordinacijom procesa odlučivanja i praćenju učinka organizacije u celini. Sedište organizacije ne predstavlja zamenu za jedinice ili odeljke, ne obavlja njihove poslove i, u idealnom slučaju, ne bavi se upravljanjem na mikro nivou. Ono postoji da bi na najbolji mogući način osiguralo da svako preduzeće, ćerka firma, ili jedinica u sastavu obavi svoj zadatak kako bi svi zajedno ostvarili zajedničke ciljeve.

Analogija sa vladom je jasna. U parlamentarnim sistemima, a u velikoj meri i u polupredsedničkim sistemima, najviši nivo sistema odlučivanja predstavljaju nedeljne sednice saveta ministara, kojima predsedava premijer. U ovim sistemima, cilj svake od tih sednica je postizanje sledećeg:

- zauzimanje strateškog stava: uspostavljanje sveukupnih ciljeva vlade, postavljanje prioriteta među njima i raspodela sredstava za te prioritete;
- raspravljanje o političkim pitanjima i pitanjima komunikacije sa kojima se vlada suočava;
- odlučivanje u ime vlade, uz obezbeđivanje pune podrške svih ministara;
- donošenje koherentnih odluka, tj. odluka koje su zakonite, za koje su identifikovani finansijski i kadrovski resursi i povodom kojih su već identifikovani i usaglašeni različiti interesi ministara; i
- preuzimanje kolektivne odgovornosti za učinak vlade.

Odlučivanje u demokratskim parlamentarnim sistemima (uključujući i polupredsedničke sisteme), zasniva se na dualnoj ulozi koju obavljaju svi članovi vlade. Ministri obično preuzimaju ličnu odgovornost za određenu sektorsku politiku (finansije, zdravstvo, poljoprivreda itd.), a u izvršavanju ove odgovornosti pomažu im njihova resorna ministarstva. Uz to, oni se redovno sastaju na sednicama saveta ministara na kojima diskutuju o predlozima članova vlade, donose odluke i na kojima se od njih se zahteva da preuzmu kolektivnu odgovornost za program vlade, kao i za pojedinačne odluke. U izvršavanju kolektivne uloge, posebno kada se sastaju u svojstvu vlade, ministrima pomaže i pruža podršku kancelarija vlade (KV).

Glavna odgovornost premijera je kolektivni učinak vlade, a to je uloga koju on obično obavlja tako što predsedava sednicama saveta ministara i obezbeđuje uredno i dosledno ostvarivanje programa vlade. Premijer takođe preuzima odgovornost za predstavljanje zemlje u inostranstvu i upravljanje koalicijom. U svojstvu predsedavajućeg savetom ministara, premijera podržava KV. Politička kancelarija ili „kabinet“ premijera (KP) je takođe obično deo KV, bar u administrativnom smislu, i ove dve kancelarije obično su smeštene jedna do druge, bez obzira na to što su u funkcionalnom smislu donekle različite.

Da rezimiramo, odgovornosti KV direktno proizilaze iz kolektivne odgovornosti vlade i premijera. Iznad svega, dakle, jedinstvena svrha KV je da služi savetu ministara i predsedavajućem da bi im pomogla u delotvornom i efikasnom obavljanju njihovih kolektivnih dužnosti. KV je, dakle, prevashodno koordinaciono telo unutar uprave. Vrlo često KV mora da obavlja svoju ulogu koordinacije, a da pritom formalno nije u hijerarhijski superiornoj poziciji u odnosu na ministarstva. Njena sposobnost da vrši svoju funkciju koordinacije, dakle, ne proističe iz njene sposobnosti da komanduje ili naređuje ministarstvima da se ponašaju na određeni način, već iz shvatanja važnosti koordinacije od strane svih aktera u sistemu. Kada ovo nije dovoljno, kancelariji vlade je potreban autoritet premijera kako bi vladi nametnula kolektivnu disciplinu.

### 3. Sredstva za poboljšanje koherentnosti javne politike

Služba za javno upravljanje OECD (PUMA) – od septembra 2002. godine Direktorat za vladavinu i teritorijalni razvoj – poslednjih godina je naglašavala rastuću potrebu, a i sve veće poteškoće članica OECD, u postizanju koherentnosti javnih politika. Razloga za to ima mnogo, i oni su različiti, uključujući potrebu da se upravlja i dovede do maksimuma delotvornost ograničenih resursa, brze i neprekidne promene koje zahtevaju fleksibilnost; međusobno preklapanje domena međunarodne i domaće javne politike koji iziskuju upravljanje brojnim slojevima kreiranja javne politike; informacionu eksploziju koja je višestruko uvećala broj aktera u političkoj areni i podstakla fragmentaciju javnih politika. U radu pod naslovom „*Building Policy Coherence — Tools and Tensions*”<sup>5</sup> PUMA je naglasila da pitanja unutrašnje organizacije takođe utiču na koherentnost i napomenula:

„Vlada je predmet političkih tenzija koje se često otelotvoravaju kroz suprotstavljene sektorske interese resornih ministarstava, koja se između sebe otimaju o finansijska sredstva, dok ministarstvo nadležno za budžet normalno pokušava da kontroliše izdatke. U nekim zemljama se namerno održava određeni stepen političkog nadmetanja među resornim ministarstvima kako bi se osigurao određeni nivo kreativnih tenzija i ojačala konkurentnost stručnih saveta. U svim zemljama se prave veliki ustupci između različitih interesa na najvišem nivou.”

<sup>5</sup> *Building Policy Coherence — Tools and Tensions*, Public Management Occasional Paper, PUMA, OECD, 1996.

U ovom radu se kaže da danas postoji bolje razumevanje za činjenicu da nedosledne javne politike sadrže veći rizik dupliranja, neefikasne potrošnje sredstava, lošijeg kvaliteta usluga, teškoća u ostvarivanju ciljeva i, konačno, smanjene sposobnosti upravljanja. Uprkos tome, rad takođe upozorava da, iako postoje dobri razlozi za jačanje koherentnosti javnih politika, postoje takođe i razlozi za oprez s obzirom na realna praktična ograničenja unutar kojih se ta koherentnost može povećavati. Štaviše, važno je da naponi učinjeni ka postizanju veće koherentnosti nemaju za posledicu preteranu kontrolu i stoga gubitak fleksibilnosti i kreativnosti unutar sistema za kreiranje javnih politika.

Prethodno iskustvo članica OECD navelo je Pumu da identifikuje osam osnovnih sredstava za postizanje koherentnosti. Naglašavajući da je „primarno oruđe koherentnosti odlučivanje zasnovano na kvalitetnim informacijama”, sledeća sredstva su navedena, uz upozorenje da se ona samo oprezno i suptilno mogu prilagođavati pojedinačnim nacionalnim sistemima:

- Podrška političkog vođstva je neophodan preduslov za koherentnost, a i sredstvo da se ona poveća.
- Uspostavljanje strateškog okvira za javne politike pomaže da se osigura usklađenost pojedinačnih politika sa ciljevima i prioritetima vlade.
- Donosiocima odluka potrebni su saveti zasnovani na jasnoj definiciji i kvalitetnoj analizi pitanja, uz eksplicitne naznake mogućih nedoslednosti.
- Postojanje centralizovanog kapaciteta za nadgledanje i koordinaciju je od suštinske važnosti za osiguranje horizontalne usklađenosti između javnih politika.
- Mehanizmi za predviđanje, otkrivanje i rešavanje sukoba između javnih politika u ranoj fazi procesa pomažu u identifikovanju nedoslednosti i smanjenju nekoherentnosti.
- Proces donošenja odluka mora biti organizovan tako da se delotvorno pomire prioriteti javnih politika i budžetski zahtevi.
- Postupci sprovođenja i mehanizmi praćenja moraju biti kreirani tako da se politike mogu prilagođavati zavisno od napretka, novih informacija i promena okolnosti.
- Administrativna kultura koja podržava međusektorsku saradnju i sistematski dijalog između zaje-dnica koje se formiraju oko različitih javnih politika doprinosi jačanju koherentnosti javnih politika.

Glavni akteri koji treba da koriste ova sredstva su politički lideri, ministarstva, kao i KV i KP.

Tokom proteklih osam godina, posao koji je Sigma obavila u kancelarijama vlade u Srednjoj i Istočnoj Evropi i Zapadnom Balkanu doveo je do veoma sličnih zaključaka o jačanju sistema javnih politika, kao i uloge KV u tom pogledu. Od 1997. godine Sigma je obavila detaljan pregled kancelarija vlade u 7 zemalja u regionu. Takođe, od 1999. godine, Sigma za potrebe Evropske komisije procenjuje učinak sistema javnih politika u svim zemljama srednje i istočne Evrope, u odnosu na zajedničku osnovicu. Jedan od glavnih zaključaka koji proizilaze iz svih tih procena jeste da delotvorna upotreba ovih sredstava u jačanju koherentnosti javnih politika zahteva međusobno povezane kapacitete u resornim ministarstvima i kancelariji vlade.

U linijskim ministarstvima, delotvorna upotreba ovih sredstava zahteva postupke i kapacitete za kreiranje visoko-kvalitetnih predloga javne politike i zakonodavstva. Postupci posebno treba da obuhvate konsultacije između ministarstava, kao i svih zainteresovanih strana, a moraju postojati i kapaciteti za izradu predloga na osnovu validne analize koja se sastoji od *ex ante* procene uticaja predloga i periodične *ex post* procene rezultata.

KV ima ključnu ulogu u preciziranju, promovisanju i korišćenju ovih sredstava za jačanje koherentnosti javne politike. KV je odgovorna za uspostavljanje, ažuriranje i primenu postupaka za pripremu i podnošenje savetu ministara. Ona mora biti sposobna da obezbedi koordinaciju javnih politika, analizu i savete kako bi

podstakla i osigurala protok visoko-kvalitetnih informacija do sednica saveta ministara, kao i da obezbedi rešavanje najvećeg dela spornih pitanja, naročito onih tehničkih, pre nego što dođu do saveta ministara.

Funkcije i aktivnosti kancelarije vlade u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana se analiziraju u uporednom okviru u sledećem delu ovog rada.

#### **4. Glavne funkcije KV: Osam dimenzija koordinacije**

Korisno je uvideti povezanost sa koordinacijom u svim funkcijama KV. KV je obično retko direktno odgovorna za jednu konkretnu sektorsku politiku (iako postoje neki izuzeci). Umesto toga, KV je koordinator, čiji je posao, kako se navodi u Kembričkom rečniku, da „učini da razne različite stvari deluju zajedno kao celina”. U ovom delu zajedničke funkcije KV u različitim zemljama se analiziraju pod osam zaglavlja, od kojih je svako jedan aspekt koordinacije. U mnogim slučajevima, KV deli neke od ovih odgovornosti sa KP, ali stalno razlikovanje između njih bi bespotrebno zakomplikovalo i opteretilo ovaj rad, te je stoga KP obuhvaćen svuda gde se pominje KV. Osam dimenzija koordinacije koje se analiziraju u ovom radu su:

1. Koordinacija pripreme sednica vlade;
2. Koordinacija pravne usklađenosti;
3. Koordinacija pripreme programa i prioriteta vlade, kao i njihove veze sa budžetom;
4. Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima koji se šalju savetu ministara;
5. Koordinacija komunikacije, tj. izjava za štampu;
6. Koordinacija praćenja učinka vlade;
7. Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament); i
8. Koordinacija posebnih horizontalnih strateških prioriteta.

##### **4.1 Koordinacija pripreme sednica vlade**

Najčešća vrsta doprinosa KV koordinaciji je kroz upravljanje logistikom za pripremu sednica SM. Ova funkcija postoji u svim KV u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana. Ovo je pre svega tehnička funkcija, koja je od suštinskog značaja za uspeh SM jer se odnosi na upravljanje procesom odlučivanja kroz postavljanje pravila i njihovu primenu. Kao proces, koordinacija politike je usmerena ka stvaranju uslova – naročito standardnih postupaka unutar državnog aparata – pod kojima se može postići koordinacija unutar jedne i između različitih sektorskih politika. Kao što će kasnije biti prikazano, koordinacija postupka nije dovoljna da se obezbedi kvalitetan ishod sednica SM; ali je apsolutno neophodna za kvalitetno odlučivanje. Koordinacija postupka ima dodatnu prednost jer se može relativno lako poboljšati tehnikama koje nisu osporive i teško primenljive.

Svi SM ovde analizirani, sa jednim ili dva izuzetka, održavaju redovne nedeljne sednice koje se fokusiraju pretežno na pitanja pripremljena od strane ministarstava i poslata KV na pregled i stavljanje na dnevni red. Logistička podrška KV se sastoji od sledećih glavnih aktivnosti:

##### **4.1.1 Vremenska ograničenja za dostavljanje i raspodelu materijala za sednice**

Jedino ako se svi materijali dostave na vreme, ministri mogu da ih proučavaju i konsultuju se sa svojim službenicima pre sednice SM. Stoga u većini zemalja odgovornost za poštovanje rokova leži na kancelariji vlade. Na primer, u Austriji materijal se raspodeljuje pet dana pre sednice kako bi se omogućile konsultacije pre zasedanja (npr. sa koalicionim partnerima). U Belgiji materijal mora biti dostavljen KV u ponedeljak pre sednice koja se održava u petak, a u Irskoj se materijal raspodeljuje tri dana pre sednice. U Bugarskoj, Češkoj i Estoniji materijal mora biti dostavljen sedam dana pre sastanaka. Između tri i sedam dana pre sednice je obično norma za raspodelu materijala u većini zemalja.

U većini zemalja dnevni red svake sednice sastavlja generalni sekretar, a odobrava ga premijer. Za svaku nedeljnu sednicu obično postoje pravila koja preciziraju krajnji rok kada se materijal mora dostaviti KV da bi bio uvršten u dnevni red određene sednice. Ovim se uzimaju u obzir i dani koje KV zahteva za razmatranje materijala, za sve sastanke koji se možda moraju odžati za pregled tačaka dnevnog reda pre sednice SM (npr. „filter” odbori SM, nedeljni sastanci državnih sekretara). Na primer, u BJR Makedoniji, tačke dnevnog reda za sednice vlade moraju da pristignu u KV 15 dana pre sednice ako se odnose na sistemske zakone ili druga važna pitanja, a inače 8 dana unapred.



Tabela 1. Priprema sednica vlade

<b>Države članice OECD</b>	<b>Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM</b>	<b>Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM</b>
Australija	5 dana	5 dana
Austrija	5 dana	5 dana
Francuska	5 dana	3 dana
Nemačka	14 dana	7 dana
Island	Ne postoji rok	Ne postoji rok
Irska	3 dana	3 dana
Holandija	7 dana	7 dana
Norveška	2 dana	2 dana
Španija	4 dana	4 dana
Švedska	1 dan	Ne postoji rok

<b>Zemlje SIE</b>	<b>Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM</b>	<b>Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM</b>
Bugarska	10 dana	7 dana
Češka	7 dana	7 dana
Estonija	14 dana	7 dana
Mađarska	4 dana	Ne postoji rok
Letonija	2 dana	4 dana
Litvanija	20-28 dana	3 dana
Poljska	5 dana	5 dana
Slovačka	Ne postoji rok	Ne postoji rok
Slovenija	4 dana	4 dana

<b>Zemlje Zapadnog Balkana</b>	<b>Rok za dostavljanje predloga za dnevni red kabinetu vlade od strane ministarstava pre sednice SM</b>	<b>Rok za raspodelu materijala ministarstvima pre datuma sednice SM</b>
Albanija	Ne postoji rok	2 dana
BiH (nivo države)	Ne postoji rok	3 dana
BiH (federacija)	7 do 2 dana	2 dana
Hrvatska	Ne postoji tačan rok, ali postoji redovan postupak za prethodnu procenu	7 dana
BJR Makedonija	15 dana	15 dana
SCG (državna zajednica)	5 dana	Čim pristignu
SCG/ Crna Gora	9 dana	7 dana
SCG/ Kosovo	5 dana	5 dana

Mnoge zemlje koriste ministarske odbore ili komisije za rasprave o tačkama dnevnog reda i za rešavanje spornih pitanja pre no što stignu do SM. U takvim slučajevima materijali moraju stići na vreme kako bi se uvrstili prvo u dnevni red odbora, a zatim ostavilo dovoljno vremena da se dostave punom SM. U Kanadi dokumenti moraju stići pet dana pre sednice odgovarajućeg odbora kako bi se podelili članovima najmanje tri dana unapred. Zatim se materijali stavljaju na dnevni red celog SM nakon što su prošli odbor, a mora se ostaviti dovoljno vremena i za dalju raspodelu.

U nekim od zemalja SIE i u zemljama Zapadnog Balkana, npr. Rumuniji, Češkoj, Slovačkoj i Bosni i Hercegovini (državi), postoji problem pojave prevelikog broja tačaka u poslednjem minutu i njihovog stavljanja direktno na sednicu SM. Takvi slučajevi postoje u većini sistema, ali postaju problem ako predstavljaju značajan deo dnevnog reda i ako obuhvataju važna pitanja javne politike za koja je potrebno više razmatranja. Za KV je važno da razvije metode za kontrolisanje ove tendencije kako bi bile sprečene (ili ograničene) situacije u kojima se važne odluke donose bez dovoljno razmatranja. Na primer, u Portugaliji postoji pravilo da samo premijer može na samoj sednici da otvori diskusiju o pitanjima koja nisu već bila na dnevnom redu. U mnogim drugim zemljama pravilo je da ministri mogu u poslednjem trenutku da unesu u dnevni red nove tačke samo uz prethodno odobrenje premijera.

Glavno pitanje koje se postavlja je da li je, i u kojoj meri, ministrima „dozvoljeno” da donesu materijal direktno na sednicu i tako ignorišu vremenska ograničenja. Kada se to dogodi, predlozi zaobiđu proces dodatnog rešavanja spornih pitanja pre sednice, npr. kroz ministarske odbore i nedeljne sastanke državnih sekretara (tamo gde oni postoje), kao i prethodno razmatranje od strane KV (videti niže). U većini sistema dozvoljeni su neki izuzeci, ali bi u idealnom slučaju takvi izuzeci trebalo da budu retki i uređeni postupkom, npr. da to moraju da budu hitna pitanja ili da moraju da imaju odobrenje premijera ili generalnog sekretara. U konačnoj analizi obično je premijer jedina osoba koja može da kontroliše tendenciju da se dostavljaju materijali koji nisu potpuno pripremljeni. Poslednjih godina izveštaji Sigme su istakli Bugarsku kao dobar primer vlade u kojoj je premijer koristio svoj autoritet da vrlo delotvorno kontroliše praksu dostavljanja materijala u poslednjem trenutku.

Tabela 2. Poštovanje pravila

Države članice OECD	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Australija	Da	Retko
Austrija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Francuska	Uz neke izuzetke	Ne
Nemačka	Da	Ne
Island	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Irska	Da	Često
Holandija	Da	Retko
Norveška	Da	Retko
Španija	Da	Retko
Švedska	Uz mnogo izuzetaka	Retko

Zemlje SIE	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Bugarska	Da	Ne
Češka	Uz mnogo izuzetaka	Često
Estonija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Mađarska	Da	Retko
Letonija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Litvanija	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Poljska	Da	Retko
Slovačka	Uz mnogo izuzetaka	Često
Slovenija	Da	Retko

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li se rokovi za dostavljanje obično poštuju?	Da li ministri donose materijale koji nisu na dnevnom redu direktno na sednice SM?
Albanija	Da	Retko
BiH (nivo države)	No	Često
BiH (federacija)	Uz mnogo izuzetaka	Retko
Hrvatska	Da	Retko
BJR Makedonija	Uz mnogo izuzetaka	Često
SCG (državna zajednica)	Da	Retko
SCG/ Crna Gora	Da	Retko
SCG/ Kosovo	Uz mnogo izuzetaka	Retko

Rezultati upitnika koje predstavljaju ove tabele sugerišu da je nepoštovanje rokova prilično česta pojava, dok običaj donošenja materijala direktno na SM bez prethodne provere i postavljanja na dnevni red od strane KV nije široko rasprostranjen. Sigma je u prošlosti često uvidala da su takve prakse zapravo prilično česte u zemljama srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana i negativno ih je komentarisala. Rezultati o kojima se ovde izveštava mogu da nagoveste da je došlo do poboljšanja u ovim praksama i da su KV u regionu sada sposobnije da kontrolišu proces pripreme za sednice SM. Takođe postoji mogućnost da samoizveštavanje ima tendenciju da bude previše pozitivno.

#### 4.1.2 Dnevni red za sednice SM

Važno je unapred planirati dnevni red saveta ministara. U mnogim zemljama tačke na dnevnom redu zavise skoro u potpunosti od predloga koji pristižu iz ministarstava do određenog datuma. Irska je tipična u ovom pristupu: „Dnevni red priprema sekretar Vlade i to je spisak svih predloga koji pristignu iz ministarstava”. Druge zemlje pokušavaju neko planiranje unapred. U Estoniji, Letoniji i SCG/Kosovo, na primer, nedeljni sastanak državnih sekretara, koji postavlja pitanja na dnevni red za tekuću nedelju, takođe priprema dnevni red i za sledeću nedelju.

U Francuskoj postoji još složeniji sistem koji omogućava bolje planiranje dnevnog reda unapred. Dnevni red se izvodi iz programa rada vlade koji se obično priprema šestomesečno od strane *Kabineta* premijera (KP) i KV (Generalnog sekretarijata Vlade). Nacrti dnevnog reda za sledećih osam sednica Saveta ministara se izrađuju petkom ujutru u okviru dva uzastopna sastanka. Prvi je unutrašnji sastanak KV; drugi je zajednički sastanak KP i KV.

Struktura dnevnog reda za SM se takođe može koristiti kako bi se usmerile sednice i dodelilo više vremena važnim ili kontroverznim pitanjima. U Francuskoj, na primer, dnevni red je podeljen na tri dela: prvi obuhvata nacрте koji obično ne daju povoda diskusiji budući da su sva pitanja već razjašnjena; drugi obuhvata imenovanja, što takođe ne iziskuje diskusiju; samo treći deo dnevnog reda sadrži pitanja javne politike i komunikacije, koja iziskuju diskusiju i objašnjenja stavova. Očigledno je da je treći deo centar pažnje sednica. U Holandiji i Nemačkoj dnevni red ima dva dela zasnovana na tome da li neko pitanje iziskuje diskusiju ili ne.

U Rumuniji je prvi deo nedeljnog dnevnog reda sednice vlade posvećen diskusiji strateških pitanja. Tek nakon što su razmotrena ta pitanja, sednica prelazi na odobravanje pravnih dokumenata i druge tačke dnevnog reda za koje je potrebna formalna odluka. O uključivanju materijala u prvi deo dnevnog reda odlučuje premijer na predloge ministara koji obično pripremaju dokumenta za diskusiju o svojim stavkama. Odnedavno je i BJR Makedonija počela slično Francuskoj da koristi trodelni dnevni red te ministri izveštavaju da je to poboljšalo tok i efikasnost sednica. Podela dnevnog reda u delove može da pomogne ministrima da usredsrede svoje pripreme i pažnju na važna pitanja; ovo je posebno važno u slučajevima kada je dnevni red obično dugačak, kao i kada se u prilogu dostavlja velika količina materijala.

#### 4.1.3 Pregled materijala radi provere da li su dosijei kompletni i da li su ispoštovani postupci konsultacije

U većini zemalja postoje detaljni postupci kojima se reguliše priprema dokumenata za SM, uključujući zahteve za dodatnom analizom. Ta pravila takođe obično obuhvataju korake koje ministarstva predlagači moraju da isprate da bi obezbedila adekvatnu konsultaciju drugih zainteresovanih ministarstava, i ponekad određenih spoljnih grupa, pre no što se predlozi dostave kancelariji vlade radi stavljanja na dnevni red. Kvalitet i dubina takvih međuministarskih i drugih konsultacija daju jedan od najznačajnijih doprinosa koherentnosti javnih politika. Konsultacije treba da uključe sve zainteresovane strane, da se održe rano u procesu pripreme i da omoguće onima koji su konsultovani dovoljno vremena da razmotre pitanja i odgovore. Treba da budu otvorene i neformalne. Ako se konsultacije održe na odgovarajući način, postoji velika verovatnoća da se kontradiktorni ili nelogični elementi javnih politika ili nacрта zakona mogu ispraviti pre no što predlozi stignu do sednice SM. Konsultacije spadaju među nadležnosti ministarstava, a uloga KV je obično da proveri da su one održane sa svim zainteresovanim grupama i da su njihova mišljenja saslušana i dobila odgovarajuću pažnju.

Budući da su postupci obično precizirani pravilima, KV bi trebalo makar da proveri da se oni poštuju. Međutim, to nije uvek jednostavno. Na primer, u mnogim slučajevima pravila određuju da pojedina ministarstva (npr. finansije i/ili pravda) moraju uvek biti konsultovana ili da sekretarijat za zakonodavstvo mora biti konsultovan za sve pravne akte. Pored toga, pravila često kažu da „sva relevantna ministarstva takođe treba da budu konsultovana”. Dobar primer takvog pristupa dolazi iz Australije. „Vladin Priručnik zahteva da ministri i službenici u ministarstvima zainteresovanim za predlog imaju dovoljno mogućnosti da doprinesu njegovoj izradi i da reše nesuglasice pre dostavljanja predloga kancelariji vlade. Predlog treba da nosi komentare iz koordinacije sa svim zainteresovanim ministarstvima.” Da li se može računati da će ministarstva uvek pravilno identifikovati koga treba konsultovati? Šta sa odgovorom ministarstva predlagača na komentare drugih? Da li ih je ono ozbiljno shvatilo ili, ukoliko je odbilo komentare, da li je to urađeno na zdravoj osnovi? KV treba da ima ovlašćenje da proverava sve ove aspekte pripreme i konsultacija koje sprovode ministarstva kao deo svoje odgovornosti da obezbedi odlučivanje zasnovano na dobroj obaveštenosti donosilaca odluka. Stoga je od pomoći da KV bude rano uključena u proces i da dobija dobru dokumentaciju iz procesa konsultacije.

KV je obično čuvar pravila o potpunosti dosijea. Na primer, ona proverava da li su priloženi svi traženi potpisi, da li su uključena obrazloženja i da li je sekundarno zakonodavstvo priloženo zajedno sa primarnim zakonodavstvom (kada to zahtevaju pravila). Glavno pitanje je: ako dosije nije potpun, ako nedostaju važne stavke, ako nisu konsultovana relevantna ministarstva, itd., da li KV može da vrati dosije ministarstvu i odbije da ga uvrsti u dnevni red sve dok ne bude kompletan?

U skoro svim državama Zapadnog Balkana pravila dozvoljavaju KV da vrati predloge ministarstvima samo na tehničkoj, formalnoj osnovi, npr. ako nedostaju neophodni dokumenti ili potpisi. Nažalost, ovo često ne obuhvata prikladnost i potpunost konsultacija. Na primer, u mnogim od ovih zemalja pravila određuju da ministarstvo predlagač mora da uključi dokument koji pokazuje ko je konsultovan, kao i rezultate konsultacija. KV je ovlašćena da vrati predlog ministarstvu ako ovaj dokument nedostaje. Međutim, KV nije ovlašćena da sudi da li su sva odgovarajuća ministarstva konsultovana i da zatim vrati dokumenta ako smatra da postoje praznine. U mnogim slučajevima, čak i ako KV ima formalno ovlašćenje da vrati predloge, može joj nedostajati kapacitet ili autoritet da u praksi primeni takvu odluku. U prošlosti, procene Sigme su često nalazile da je situacija u zemljama SIE slična tome. Međutim, upitnici ukazuju da u pet od devet zemalja SIE KV danas ima autoritet da razmotri pogodnost javne politike i programa i da vrati predlog ministarstvu radi dorade ukoliko smatra da je sadržina neadekvatna.

Konačno, ukoliko ministri žele da obezbede podršku za neki predlog, često mogu da se obrate premijeru i postignu da se predlog uvrsti u dnevni red u poslednjem trenutku. Dakle, kancelariji vlade je potrebna podrška premijera kada vraća ministarstvima nepotpune predloge jer u suprotnom rizikuje da izgubi vrlo korisno oruđe za zaštitu integriteta sistema odlučivanja.

Tabela 3. Razlozi za vraćanje predloga ministarstvima radi dorade

<b>Države članice OECD</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka</b>
Australija	Da	Da
Austrija	Da	Da
Francuska	Da	Delimično (KV rešava na drugi način)
Nemačka	Da	Da
Island	Bez ovlašćenja vraćanja	Bez ovlašćenja vraćanja
Irska	Delimično	Da
Holandija	Bez ovlašćenja vraćanja	Bez ovlašćenja vraćanja
Norveška	Da	Ne
Španija	Da	Da
Švedska	Da	Da

<b>Zemlje SIE</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka</b>
Bugarska	Da	Ne
Češka	Da	Da
Estonija	Da	Ne
Mađarska	Da	Da
Letonija	Da	Da
Poljska	Da	Da
Slovačka	Da	Ne
Slovenija	Da	Ne

<b>Zemlje Zapadnog Balkana</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog tehničkih nedostataka</b>	<b>KV može da vrati predloge ministarstvima zbog sadržinskih nedostataka</b>
Albanija	Da	Da
BiH (nivo države)	Da	Ne
BiH (federacija)	Da	Ne
Hrvatska	Da	Ne
BJR Makedonija	Da	Ne (ali se planira reformom)
SCG (državna zajednica)	Da	Ne
SCG/ Crna Gora	Da	Da
SCG/ Kosovo	Da	Ne

#### 4.2 Koordinacija pravne usklađenosti

Koordinacija pravne usklađenosti nacrtu zakona je usko povezana sa pripremom sednica SM. U kontinentalnoj Evropi, a naročito u Srednjoj i Istočnoj Evropi i Zapadnom Balkanu, SM ima ključnu ulogu u procesu donošenja zakona; svi nacrti koji se podnose savetu ministara radi odlučivanja moraju biti pažljivo pregledani da bi se osigurala njihova usklađenost sa pravnim poretkom date zemlje. Ti zahtevi se tradicionalno odnose na tri dimenzije: usklađenost sa ustavom, usklađenost sa drugim zakonima i propisima i usklađenost u pogledu stila u kome se pišu nacrti. Za zemlje koje pretenduju na članstvo u EU sada je dodata i četvrta dimenzija usklađenosti sa *acquis communautaire*.

Većina KV u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana snažno naglašava proveru pravne usklađenosti, dok je to slučaj samo u nekim zemljama OECD. Prilično je retka pojava da KV u zemljama OECD smatraju to funkcijom centra. Na primer, od 25 zemalja OECD koje su popunile PUMA profil svojih centara vlade 1996. godine, samo jedna ili dve su navele proveru pravne usklađenosti kao jednu od funkcija svoje KV. (Skorašnji upitnik pruža nešto drugačiju sliku, ali priroda odgovora nagoveštava da je ovo pitanje možda pogrešno protumačeno te to zahteva dalje istraživanje.) U slučaju profila centra vlade (CV) u zemljama SIE koji je pripremila Sigma, sve zemlje su pomenule proveru pravne usklađenosti kao funkciju KV. U zemljama bivše Jugoslavije, s druge strane, uobičajeno je da postoji poseban, nezavistan organ koji je nadležan za proveru pravne usklađenosti. U mnogim zemljama, i članicama OECD i zemljama SIE, KV nije jedini upravni organ koji pregleda pravnu usklađenost. Na primer, u Slovačkoj i Češkoj pravnu usklađenost proveravaju KV i Zakonodavni savet, a u Estoniji KV i Ministarstvo pravde.

Ova funkcija sama po sebi obično ne predstavlja problem i odvija se nesmetano u većini zemalja SIE i zapadnog Balkana, bilo unutar KV ili u posebnom savetu. To je retko predmet reformskih predloga u bilo kojoj od procena Sigme. Međutim, postoje pitanja u vezi sa time koja treba razmotriti. Najvažnije pitanje – sa tačke gledišta koherentnosti javne politike – jeste to što usredsređenost na pravnu usklađenost u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana često dolazi kao zamena za brigu o sadržini javne politike predloženih nacrtu zakona. Ovaj problem se pojavljuje, ne samo u pogledu skoro isključive usredsređenosti kancelarije vlade na tehničke/pravne aspekte, već i u fazi pripreme i konsultacija koje održavaju ministarstva. Na primer, uobičajeno je da ministarstva u zemljama Zapadnog Balkana i SIE produže direktno na izradu nacrtu zakona, pre no što su implikacije javne politike i sprovođenja razjašnjene i razmotrene. Međuministarske konsultacije se u mnogim slučajevima takođe održavaju tek nakon što su nacrti predloga u potpunosti izrađeni u obliku zakona. Rezultat toga je da su konsultacije često vrlo formalne, uz nagovešteni pritisak na one koji su konsultovani da komentarišu tehnička i stilska pitanja, a ne osnovna pitanja suštine javne politike i analize efekata. Iz ovog razloga neki od velikih napora da se reformišu KV – npr. u Letoniji, Litvaniji i BJR Makedoniji – usredsređeni su na jačanje uloge KV u pogledu analize i koordinacije javne politike.

#### 4.3 Koordinacija pripreme programa vlade (strateški prioriteti, godišnji planovi rada) i njihova usklađenost sa budžetom

Planiranje, kako strateško tako i planiranje rada, i upravljanje dinamičnim vezama između ta dva su najvažnije nadležnosti vlade i premijera. Kako je primetila PUMA, strateški okvir je centralno sredstvo za postizanje koherentnosti politike. U parlamentarnim demokratijama postavljanje strateških ciljeva vlade je politička odgovornost koja se često reflektuje u izjavama članova vlade u parlamentu. S druge strane, priprema planova, analize potrebne kao podrška planova i aktivnosti neophodne za implementaciju planova su poslovi državne uprave. Kao što ministarstva pripremaju ideje i analiziraju informacije u svojim različitim oblastima, tako KV ima nadležnost da koordiniše materijale i pomaže vladi u postavljanju prioriteta između konkurentnih zahteva ka finansijskim i drugim resursima.

**Tabela 4. Sposobnost strateškog planiranja i planiranja rada za SM**

<b>Države članice OECD</b>	<b>Sposobnost strateškog planiranja</b>	<b>Sposobnost godišnjeg planiranja rada</b>
Australija	U KP	U KV
Austrija	Ne	Ne
Francuska	U KV	U KV
Nemačka	U KV	U KV
Island	Ne	U KP
Irska	U KP	U KV
Holandija	Ne (uskoro će biti formirano)	Ne
Španija	U KP	U KP i KV
Švedska	U KV	U KV

<b>Zemlje SIE</b>	<b>Sposobnost strateškog planiranja</b>	<b>Sposobnost godišnjeg planiranja rada</b>
Bugarska	U KV	U KV
Češka	U KV	U KV
Estonija	Ne	U KV
Mađarska	U KV	U KV
Letonija	U KV	U KV
Litvanija	U KV	U KV
Poljska	U posebnom telu koje odgovara direktno premijeru	U KV
Slovačka	U KV	U KV
Slovenija	Ne	U KV

<b>Zemlje Zapadnog Balkana</b>	<b>Sposobnost strateškog planiranja</b>	<b>Sposobnost godišnjeg planiranja rada</b>
Albanija	U KV	Ne
BiH (nivo države)	Ne	U KV
BiH (federacija)	Ne	U KV
Hrvatska	U KV	Ne
BJR Makedonija	U KV	U KV
SCG (državna zajednica)	Ne	U KV
SCG/ Crna Gora	Ne	U KV
SCG/ Kosovo	Ne	Ne



### 4.3.1 Strateško planiranje

Uloga KV u pogledu strateškog planiranja obično obuhvata sledeće:

- Da obezbedi da se vladina razmatranja strateških prioriteta odvijaju uz korišćenje široke procene ukupne ekonomske, političke i društvene situacije;
- Da obezbedi da su strateški prioriteti usklađeni sa drugim strateškim dokumentima vlade, poput strategije pristupanja EU, ekonomskih i fiskalnih strategija i drugih ključnih strategija javne politike i reforme;
- Da obezbedi da proces pripreme budžeta uzima u obzir i reflektuje strateške prioritete;
- Da obezbedi da planovi rada ministarstava reflektuju strateške prioritete vlade;
- Da obezbedi da je premijer redovno obavešten o novim dešavanjima koja utiču na strateške prioritete i godišnji plan rada i o mogućim odgovorima i prilagođavanjima kada je to potrebno.

Mnoge KV u zemljama OECD su nadležne za strateško planiranje. Na primer, u Austriji jedna od funkcija KV je da „formuliše opšte vladine politike, naročito sveukupni pravac ekonomskih politika”. U Kanadi KV „obavlja za premijera strateško upravljanje poslovima vlade, kao i ukupno planiranje i postavljanje prioriteta”. U Švajcarskoj svake četiri godine KV „u saradnji sa ministarstvima priprema program vlade za sledeći mandat parlamenta. Ovaj 'Program za mandat' naglašava glavne probleme i predstavlja konkretna rešenja u formi deklaracije” saveta ministara.

U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana, s druge strane, KV retko imaju sposobnost da koordinišu pripremu strateških planova<sup>6</sup>. Nedavno su u nekim zemljama preduzeti koraci ka jačanju strateškog kapaciteta, na primer u Letoniji, Litvaniji, Poljskoj i BJR Makedoniji. Vlada BJR Makedonije je nedavno kao deo obimnih reformi KV usvojila odluku da osnuje jedinicu za strateško planiranje unutar KV, a danas se preduzimaju koraci ka uspostavljanju složenog procesa planiranja koji bi povezao budžetske i strateške prioritete. U Letoniji i Litvaniji postoji sličan razvoj događaja. Tabela 4 pokazuje zapravo da nešto kapaciteta strateškog planiranja postoji u sedam od devet zemalja SIE koje su odgovorile na upitnik. Rumunija, koja nije odgovorila, nema taj kapacitet. Informacije koje je prikupila Sigma u poslednjem krugu procena koordinacije javnih politika (2000. godine) bi sugerisale da je u većini zemalja SIE ovaj kapacitet i dalje nedovoljan.

### 4.3.2 Godišnje planiranje rada

Većina vlada planira svoj rad na jedan ili više načina, obično na godišnjoj osnovi. Programi mogu biti usredsređeni na sva pitanja koja za SM planiraju ministarstva ili samo na neke aspekte, npr. plan usvajanja zakona. U skoro svim slučajevima priprema takvih planova je zadatak KV, a Tabela 4 pokazuje da skoro svaka od njih ima kapacitet da pripremi godišnje planove rada.

Glavno pitanje u vezi sa pripremom godišnjeg plana rada je da li je to u potpunosti proces koji se odvija od dna ka vrhu („*bottom-up*”), što znači da KV samo prikuplja predloge ministarstava ili KV ima nadležnost i kapacitet da prilikom sastavljanja plana vrši procene na osnovu dostavljenih priloga.

To, na primer, znači da KV procenjuje da li planovi koje su dostavila ministarstva dovoljno uzimaju u obzir prioritete vlade i može da zahteva dodatne priloge od ministarstava ukoliko je uočeno da nisu priloženi dokumenti koji pokazuju povezanost sa strateškim prioritetima. Nasuprot tome, KV može da ukaže ministarstvu da je priložilo previše predloga i da vlada ili parlament neće imati vremena da razmotre neke od njih. Na taj način priprema plana rada postaje interaktivni proces između ministarstava, koja promovišu prioritete pojedinih sektora, i KV, koja vodi računa o pitanjima koja se tiču više sektora ili cele vlade.

<sup>6</sup> Poslednje procene koordinacije javne politike u zemljama SIE Sigma je obavila 2000. godine; 2003/4. godine izvršene su procene zemalja/entiteta Zapadnog Balkana.

Nepotrebno je reći da je konačna odluka o planu rada, uključujući i rešavanje spornih pitanja, u nadležnosti SM.

#### **4.4 Koordinacija sadržaja javne politike u predlozima za SM (priprema u ministarstvima, aktivnosti KV)**

Sistemi za razvoj javne politike i nacrtu zakona obično pripisuju svakom od ministarstava zadatke da:

- Identifikuju probleme koji iziskuju reakciju vlade;
- Iniciraju izradu rešenja javne politike;
- Konsultuju zainteresovana ministarstva i spoljne grupe;
- Analiziraju posledice predloženih rešenja; i
- Predstave predloženo rešenje (ili nekoliko opcija rešenja) savetu ministara radi donošenja kolektivne odluke.

U izvršavanju ovih zadataka ministru pomaže njeno/njegovo ministarstvo. Kada su u pitanju komplikovani slučajevi ministar može da potraži dodatnu podršku spoljnih stručnjaka ili posebne radne grupe (uključujući i međuministarske radne grupe). Podstrek za otpočinjanje rada na izradi javne politike može doći iz prioriteta vlade, analize samog ministarstva, međunarodnih obaveza ili spoljnog pritiska od strane kompanija, interesnih grupa ili građana. Bez obzira na početni podstrek, prvi koraci pripadaju ministru, uz podršku njegovog ministarstva.

S druge strane, budući da su odluke o javnim politikama kolektivna odgovornost vlade, potrebno je ubediti ceo SM da su predlozi pojedinih ministarstava pripremljeni poštujući odgovarajući postupak, da odgovaraju planovima, rasporedu i prioritetima vlade, kao i da ne protivureče drugim odlukama. To je koordinacija javne politike koja prirodno pripada KV kao centralnoj organizaciji koja pruža podršku SM.

Koordinacija javne politike je glavno sredstvo kojim KV služi kolektivnoj odgovornosti SM da razvija i sprovodi koherentne javne politike. Konkretno, KV bi trebalo da može da obezbedi doslednost, koherentnost i dobru međusobnu koordinisanost predloga koji stignu do vlade i njenih ministarskih odbora.

U tom pogledu, aktivnosti u KV su:

- Da obezbedi razmatranje i analizu svih aspekata sektorskih pitanja ili pitanja koja se odnose na više sektora;
- Da obezbedi visok standard analiza i analitičkih materijala (fiskalnih, ekonomskih, društvenih, ekoloških, itd.) koji opravdavaju predloge ministarstava;
- Da osigura usklađenost predloga ministarstava sa strateškim i budžetskim prioritetima vlade;
- Da obezbedi rešavanje spornih pitanja između ministarstava u vezi sa predlozima koji se podnose vladi, ili njihovo svođenje na najmanju meru, pre sednica SM; i
- Da obezbedi informisanost premijera i predsedavajućih ministarskim odborima o pitanjima koja dolaze na odbore i SM radi odlučivanja.

##### *4.4.1 Priprema materijala u ministarstvima: uloga KV u uspostavljanju postupaka analize javne politike*

Priprema i izrada predloga za SM je u svim zemljama obuhvaćenim ovom studijom nadležnost ministara i njihovih ministarstava. Proces izrade javne politike i zakona je sam po sebi izvan opsega ovog rada. Međutim, važno je napomenuti da u mnogim zemljama KV ima centralnu ulogu u vođenju procesa pripreme, naročito kroz postavljanje pravila predstavljanja predloga savetu ministara. Jednostavno rečeno, ako KV zahteva

predstavljanje određenih vrsta informacija i analiza savetu ministara, ministarstvo predlagač bi normalno moralo da izvrši te analize u procesu pripreme i da ih uključi u materijal koji predaje.

Iz tog razloga je uobičajeno za kancelarije vlade mnogih zemalja OECD (npr. Kanada, Ujedinjeno Kraljevstvo i Danska) da pripreme priručnike sa uputstvima za ministarstva o određenim vrstama informacija koje su neophodne ministrima za raspravu u SM. S obzirom na to da analize i istraživanja neophodna da podrže i opravdaju predlog priprema svaki ministar i njeno/njegovo ministarstvo, opšte instrukcije su usredsređene na neophodnost predstavljanja i naglašavanja najvažnijih pitanja u kratkom sažetku (koji je obično ograničen na oko pet strana), koji mora biti izrađen u precizno određenom formatu. Sažetak, ukoliko je dobro napisan, pomaže da se rasprava u SM usredsredi na važna pitanja, a ne na tehničke i stilske detalje (koje je bolje ostaviti stručnjacima). Pored toga, on uvodi disciplinu u proces pripreme, od pomoći je za unutrašnje rasprave u ministarstvu i predstavlja dobru osnovu za KV koja pregleda predlog u širem kontekstu javne politike.

Pojedini elementi kratkog sažetka za ministre, kao i format, donekle se razlikuju od zemlje do zemlje i kroz vreme. Važno je napomenuti da je odgovornost KV da ministri dobiju informacije koje su im potrebne da bi doneli odluke zasnovane na dobroj obaveštenosti. Iako te informacije moraju da dođu iz ministarstva predlagača, KV je na kraju odgovorna za njihov kvalitet i potpunost. Ako je dobro pripremljen, kratki sažetak često omogućava ministrima da usredsrede svoje pripreme za sednicu SM i često služi kao glavna referenca u njihovoj raspravi za vreme same sednice.

Glavne stavke koje se obično zahtevaju prilikom predavljanja predloga saveta ministarasu prikazane su u sledeća dva primera:

### **Opšti primer formata kratkog sažetka za SM**

<p><b>1. Neophodna/e odluka/e</b></p> <p>Ovaj odeljak govori savetu ministara u jednoj ili dve rečenice za koja pitanja predlagač očekuje razmatranje i odobrenje.</p>
<p><b>2. Razmotrene opcije</b></p> <p>Ovaj odeljak ukratko objašnjava koje je opcije razmotrio predlagač. Za svaku opciju treba pružiti presudne opisne i kontekstualne informacije, po mogućstvu uz komentar od jedne do dve rečenice. Komentar treba da obuhvati glavne implikacije, kao i argumente za i protiv.</p>
<p><b>3. Glavni ishod konsultacija</b></p> <p>Ovaj odeljak treba da identifikuje ona ministarstva, NVO i druge ciljne grupe na koje bi ovaj predlog imao glavni uticaj i da naglasi one koji su konsultovani i one sa kojima postoje bitna nerazrešena sporna pitanja. Važno je da se ona iskreno i tačno ogledaju u sažetku.</p>
<p><b>4. Predložena opcija i obrazloženje</b></p> <p>Ovaj odeljak treba da navede predloženu opciju i iznese argumente zbog kojih je izabrana ta opcija, a ne neka od alternativnih. Ako je moguće, treba istaći povezanost sa strateškim prioritetima vlade i drugim obavezama i odlukama SM. Razmatranja zasnovana na efektivnosti u pogledu troškova i stavovima javnosti su takođe korisne informacije koje treba obuhvatiti ovim odeljkom.</p>
<p><b>5. Troškovi predložene opcije</b></p> <p>Na osnovu potpune finansijske analize ovaj odeljak treba da prikaže očekivane troškove predložene opcije i, ukoliko je prigodno, sugeriše izvor finansiranja (npr. sredstva samog ministarstva, budžet za sledeću godinu, budžetska rezerva, itd.). U nekim slučajevima (npr. u BJR Makedoniji) ovaj odeljak mora biti praćen kompletnom procenom fiskalnog uticaja.</p>
<p><b>6. Očekivani uticaji</b></p> <p>Ovaj odeljak predstavlja kratak sažetak uticaja koje može imati ova odluka, npr. na javnost, ciljne grupe, poreske obveznike, ekonomiju, zaposlenost, životnu sredinu. Ovaj sažetak treba da se zasniva na analizama i bilo kojim kvantitativnim istraživanjima sadržanim u dosijeu koji se dostavlja savetu ministara.</p>
<p><b>7. Usklađivanje sa pravom EU</b></p> <p>Ovaj odeljak treba ukratko da objasni značaj predloženog materijala za usklađivanje zakonodavstva sa pravom EU. U slučaju nacrta zakona, treba da prikaže da li je materijal pregledan i odobren od strane tela nadležnog za usklađivanje zakonodavstva.</p>
<p><b>8. Komunikacija sa javnošću</b></p> <p>Ovaj odeljak treba da predloži savetu ministara nekoliko ključnih poruka koje će se koristiti prilikom objavljivanja ove odluke i/ili objašnjavanja zašto je SM odlučio da je usvoji. To je naročito važno u slučajevima kada se očekuje da će odluka biti nepopularna u široj javnosti ili u određenim grupama javnosti ili da se javnost neće pridžavati.</p>

<b>Antrfile 1. Smernice za pripremu predloga za sednice Saveta Vlade u Norveškoj (nezvanični prevod)</b>	
Ministar zdravlja	
U POVERENJU MEMORANDUM VLADI U SAVETU 13. avgust 2000.g.	
<b>Zaglavlje koje kratko i koncizno daje ideju o sadržaju memoranduma</b>	
<b>1. Pozadina</b>	
	Svrha ovog memoranduma je da dobije odobrenje vlade za novi plan povraćaja novca za lekove sa receptom. 22. oktobra 1997. godine komisija formirana da razmotri uvođenje takve šeme predstavila je svoje preporuke...
<b>2. Alternativna rešenja</b>	
	Razmotrio sam nekoliko alternativnih načina rešavanja ovog pitanja. Jedan alternativni način može biti...
<b>3. Argumenti za i protiv predloga</b>	
	Argumenti za.....
	Argumenti protiv.....
<b>4. Moja preporuka</b>	
	Nakon uporedne analize različitih mogućnosti, odlučio sam da preporučim alternativu 2. Razlozi za to su sledeći:
	.....
	.....
	.....
<b>5. Komentari</b>	
	Memorandum vlade je poslat <u>ministru finansija</u> i <u>ministru za zaštitu životne sredine</u> . <u>Ministar finansija</u> nije imao komentara. <u>Ministar za zaštitu životne sredine</u> je imao sledeći komentar:
	„ ..... ”
	(Alternativni zaključak, ukoliko je potrebno)
	„ ..... ”
<b>6. Zaključak</b>	
	1. Treba uvesti šemu koja bi...
	2. Troškovi šeme će biti pokriveni postojećim okvirnim budžetom Ministarstva zdravlja...

#### 4.4.2 Pregled javne politike u KV: koordinacija i rešavanje spornih pitanja

Jednom kada predlog za SM stigne do KV važno je razmotriti sadržaj radi provere da li je predlog spreman za raspravu i odluku na sednici ili ministarskim odborima. Većina KV u zemljama OECD navode koordinaciju javne politike i rešavanje spornih pitanja kao jednu od svojih glavnih funkcija; neke to čak navode kao svoju jedinu funkciju. U Nemačkoj, na primer, jedna od tri funkcije navedene za KV je „pružanje kancelaru informacija i kapaciteta za koordinaciju nophodnih za sprovođenje ukupne politike vlade”. U Irskoj je kao glavna funkcija navedeno „pružanje saveta o javnim politikama i administrativne podrške taoiseach [premijeru]”. Na Novom Zelandu glavna funkcija KV je „da promoviše kolektivne interese vlade i delotvornu koordinaciju procesa razvoja javnih politika”. U Turskoj jedna od funkcija KV je „da obezbedi koordinaciju između ministarstava, da prati sprovođenje ukupnog programa rada vlade”.

U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana situacija je dosta drugačija. Kako ukazuju procene Sigmee, nedostatak kapaciteta javne politike je često glavna slabost KV. Postoje, naravno, neki ohrabrujući znaci da se ova situacija menja. Jedan od najboljih primera je Mađarska, gde je od 1998. godine reorganizovana kancelarija vlade dobila uticajnu ulogu u sprovođenju ciljeva vlade i u suštinskoj koordinaciji. Grupa eksperata, pod nazivom „Referatura” radi u senci ministarstava u cilju obezbeđivanja horizontalne koordinacije. Letonija je osnovala Odeljenje za koordinaciju javne politike u svojoj KV, a BJR Makedonija se takođe nalazi u naprednoj fazi osnivanja takvog odeljenja. Druge zemlje, npr. Bugarska i Slovačka, već imaju nešto kapaciteta za javnu politiku u KV, ali tek treba da ojačaju njene nadležnosti i stručnost.

Koordinacija javne politike je složen i ponekad nedokučiv proces. Kadrovi u KV koji se time bave ne treba da imaju dubinsko poznavanje niti jedne od oblasti koje pokrivaju ministarstva i obično ne bi trebalo da zamene stručnjake u ministarstvima u razvoju javne politike. Umesto toga, ti kadrovi su obično „sektorski generalisti”, to jest ekonomisti ili stručnjaci u socijalnoj ili spoljnoj politici koji imaju uvid u ceo sektor. Nakon što prouče predlog, oni obično raspoložu sa četiri sredstva za koordinaciju:

- **Široki vidici:** Mogu da koriste svoje poznavanje prioriteta vlade i celog sektora da naglase kadrovima u ministarstvu gde predlog tog ministarstva treba da bude prilagođen.
- **Čuvar procesa:** Mogu da informišu i podsećaju ministarstva na pravila pripreme predloga za SM i značaj visokog kvaliteta analiza i otvorenih konsultacija naglašavajući slučajeve gde je moglo bolje da se upravlja procesom.
- **Rešavanje spornih pitanja:** Mogu da sazovu i predsedavaju međuministarskim sastancima službenika (formalnim i neformalnim) u cilju rešavanja spornih pitanja i pronalaženja rešenja.
- **Informisanje pretpostavljenih:** Kada važna pitanja ne mogu biti rešena, mogu da informišu premijera, predsedavajućeg ministarskim odborima ili generalnog sekretara o problemima u predlogu kako bi pitanje moglo da se prenese na viši nivo. Mogu da predlože generalnom sekretaru da se nerešena pitanja prenesu na nedeljni sastanak državnih sekretara i mogu da predlože premijeru (preko generalnog sekretara) kako da se takva pitanja reše na sednici SM.

Rano uključivanje u proces razvoja javne politike u ministarstvima je od presudnog značaja za uspešnu upotrebu gore navedenih sredstava. Kadrovi u KV koji rade na javnim politikama obično dobiju zaduženje da prate jedno ministarstvo, izvestan broj ministarstava ili ceo sektor (ekonomski, socijalni, spoljno-politički i odbranu). U slučajevima kada se u jednom od ministarstava za koja su zaduženi odvija značajna inicijativa u pogledu razvoja javne politike, kadrovi KV treba da budu informisani o tome kroz svoje formalne ili neformalne mreže. Oni treba da mogu da prisustvuju sastancima pripremnih radnih grupa ili da neformalno raspravljaju o pitanjima sa osobama koje pripremaju koncepte ili prve nacрте. Mogu da predlože međuministarske sastanke eksperata u ranoj fazi kako bi se raspravila različita pitanja pre odluke ili dale dodatne ideje o izvorima informacija i međunarodnim iskustvima.

**Za sažeti prikaz uloge KV u pregledu sadržaja javne politike, videti tabelu 3 (iznad).**

Opis načina rada *Referatura* u Mađarskoj prikazuje upotrebu nekih od ovih sredstava. Stručnjaci postaju učesnici u pripremi dokumenata ministarstava u ranim fazama, tako da su dobro informisani o njihovoj sadržini u trenutku kada ti dokumenti dođu do KV. Odgovorni službenik u *Referaturi* priprema belešku o svakom dokumentu, uključujući pozadinu, opis predloga, ishod međuministarskih konsultacija, nerešenih pitanja, pitanja koja KV vidi kao problematična i predloge za rešavanje takvih pitanja. Beleška se uručuje premijeru, ministru nadležnom za KV, šefu *Referature* i portparolu vlade.

Kao sredstvo za rešavanje međuministarskih sukoba oko pitanja javne politike pre konačne odluke SM, često se koriste sastanci viših službenika koje organizuje i/ili vodi KV. Ti sastanci mogu biti veoma formalni, kao u Francuskoj (*arbitrage*), ili neformalni, kao u Kanadi. Mogu biti malih razmera, uz učešće dva ministarstva među kojima se pojavio ozbiljan problem (npr. ako postoji fundamentalni sukob između cilja ministarstva saobraćaja i ministarstva za zaštitu životne sredine). Mogu biti prilično velikih razmera, kada se problem tiče mnogih ministarstava i čak agencija i regionalnih kancelarija. Prednost zaposlenog u KV koji saziva i predsedava takvim sastancima je u tome što igra ulogu „poštenog posrednika” budući da on/ona ne predstavlja interese nijednog ministarstva, već samo kolektivnu odgovornost vlade.

U poslednjoj fazi koordinacije, pre razmatranja pitanja od strane ministara (u odborima ili celom SM), mnoge zemlje (kako se čini, naročito zemlje SIE) smatraju da je korisno održati sastanak državnih sekretara svih ministarstava kojim predsedava generalni sekretar. Takvi sastanci se, na primer, održavaju u Mađarskoj, Litvaniji, Letoniji, BJR Makedoniji, Estoniji, Španiji, Norveškoj, Finskoj i Nemačkoj. Da bi mogao da se na ovakvom sastanku usredsredi na nerešena pitanja i možda razjasni neka od njih pre no što se pošalju ministrima na odlučivanje, generalni sekretar mora biti dobro informisan od strane kadrova KV zaduženih za javnu politiku. I u ovom slučaju će pravovremena i neprekidna uključenost kadrova KV u pitanja i rad ministarstava za koja su zaduženi povećati kvalitet informacija koje se pružaju generalnom sekretaru.

Konačno, mnoge zemlje su razvile sistem ministarskih odbora koji se sastaju da temeljno rasprave pojedina pitanja i reše poslednje sporove pre sednice celog SM. Ovi odbori, koji se ponekad nazivaju „filter odborima”, okupljaju ministre (i ponekad službenike koji im pružaju podršku), obično u širim sektorskim grupama, npr. odbor za ekonomsku politiku, odbor za socijalna pitanja ili odbor za evropske integracije. Ovim odborima može da predsedava premijer, zamenik premijera ili ministar koji ima najveće nadležnosti u konkretnoj oblasti. Pregled na odboru može se zahtevati za sve materijale koji se šalju na SM ili se odbori mogu sazivati da bi se raspravila konkretna pitanja od političkog ili strateškog značaja. U većini slučajeva rad ovih odbora podržava KV.

Tabela 5. Koordinacija sastanaka pre sednice SM

Države članice OECD	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Australija	Da, to je zahtev	Ne
Austrija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Francuska	Da, to je zahtev	Ne (ali široka upotreba <i>arbitrage</i> sastanaka)
Nemačka	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Island	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ne
Irska	Odbori raspravljaju samo o važnim pitanjima	Ne
Holandija	Da, to je zahtev	Ne
Norveška	Ne	Da, svake nedelje
Španija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Švedska	Ne, ne postoje ministarski odbori. O materijalima raspravljaju ministri u opštim diskusijama	Ne

Zemlje SIE	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Bugarska	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Češka	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Estonija	Ne	Da, svake nedelje
Mađarska	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Letonija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Litvanija	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje
Poljska	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
Slovačka	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ne
Slovenija	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li o materijalima raspravljaju ministarski odbori pre odlučivanja u SM?	Postoji li nedeljni sastanak viših službenika ministarstava radi rasprave i dovršavanja tačaka dnevnog reda?
Albanija	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Ponekad
BiH (nivo države)	Da, to je zahtev	Ne
BiH (federacija)	Ne	Ne
Hrvatska	Da, to je zahtev	Ne
BJR Makedonija	Da, to je zahtev	Da
SCG (državna zajednica)	Da, to je zahtev	Ne
SCG/ Crna Gora	Da, to je zahtev	Da, svake nedelje
SCG/ Kosovo	Raspravlja se samo o važnim pitanjima	Da, svake nedelje



Vrlo korisno sredstvo da se osigura da napori KV u koordinaciji javne politike imaju uticaj na ishod rasprave u SM je priprema informacije za predsedavajućeg savetom ministara (obično premijera). Takve informacije obično dozvoljavaju KV da informiše predsedavajućeg o nerešenim pitanjima ili nerešenim sporovima između ministarstava koji mogu da zahtevaju posebnu pažnju na sednici. Činjenica da KV informiše predsedavajućeg pre sednice takođe daje kancelariji vlade određeni položaj u sistemu, kao i neki neformalni autoritet da utiče na bolju informisanost i rešava sporove. Ako ministarstva znaju da predsedavajući kroz informaciju može biti obavešten da materijal nije spreman za SM, možda će učiniti poseban napor da reše probleme i izbegnu „negativnu” informaciju.

**Tabela 6. Savetodavna uloga KV u javnoj politici**

<b>Države članice OECD</b>	<b>Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda sednice SM?</b>	<b>Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?</b>	<b>Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?</b>
Australija	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Austrija	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
Francuska	Da, za svaku tačku	Da (od strane KP)	Ne, samo predsedavajućem i portparolu
Nemačka	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Island	Ne	Informacije se ne pripremaju	Informacije se ne pripremaju
Irska	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Holandija	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Norveška	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Španija	Samo za određene tačke	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Švedska	Samo za određene tačke	Da	Ne, samo predsedavajućem

<b>Zemlje SIE</b>	<b>Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda sednice SM?</b>	<b>Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?</b>	<b>Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?</b>
Bugarska	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
Češka	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Estonija	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Mađarska	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Letonija	Samo za određene tačke	Da	Ne, samo predsedavajućem
Litvanija	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
Poljska	Da, za svaku tačku	Da	Ne, samo predsedavajućem
Slovačka	Samo za određene tačke	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
Slovenija	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima

<b>Zemlje Zapadnog Balkana</b>	<b>Priprema li KV informaciju za predsedavajućeg SM o tačkama dnevnog reda za sednicu SM?</b>	<b>Da li informacija za predsedavajućeg obuhvata preporuke za postupanje po tačkama dnevnog reda na sednici?</b>	<b>Da li se informacije za predsedavajućeg šalju drugim članovima SM?</b>
Albanija	Da, za svaku tačku	Ponekad	Ne, samo predsedavajućem
BiH (nivo države)	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
BiH (federacija)	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
Hrvatska	Ne	Informacije se ne pripremaju	Informacije se ne pripremaju
BJR Makedonija	Ne	Ne	Informacije se ne pripremaju
SCG (državna zajednica)	Da, za svaku tačku	Ne	Ne, samo predsedavajućem
SCG/ Crna Gora	Da, za svaku tačku	Da	Da, svim članovima
SCG/ Kosovo	Samo za određene tačke	Ponekad	Samo ministrima na koje se direktno odnosi

U pogledu pripreme stručnih beležaka rezultati upitnika sugerišu da su zemlje SIE značajno napredovale u poslednjim godinama, od poslednje Sigmine procene kreiranja javne politike iz 2000. godine. Ukoliko nije u pitanju kreacija samo-izveštavanja, ovo može da ukaže na pozitivnu promenu uloge kancelarije vlade u pitanjima vezanim za javnu politiku. Kao i u mnogim pitanjima koja pokriva ovaj izveštaj, čini se da zemlje Zapadnog Balkana zaostaju.

#### **4.5 Koordinacija komunikacije sa javnošću**

Poslednjih decenija, veza između javne politike i komunikacija je jačala, zajedno sa vezom između politike i medija. Kao posledica toga, proces razvoja javnih politika počinje da se prepliće sa komunikacijama vlade. Neki od razloga za jaču vezu između kreiranja javnih politika i komunikacija su:

- Transparentnost sve više postaje ključna odlika moderne demokratije, što vladama nalaže dužnost da objasne najširoj javnosti šta rade i zašto. Pristup informacijama o javnim politikama i odlukama vlade se sada smatra osnovnim pravom građana.
- Uspehi postupaka vlade na kraju zavise od tolerantnosti i prihvatanja od strane javnosti: ukoliko se zakon ili porez doživi kao nepravičan, veća je verovatnoća da će biti kršen ili izbegavan. Objašnjavanjem razloga koji stoje iza odluka vlade povećava se verovatnoća da će njeni postupci biti uspešni.
- Ukoliko vlada ne objasni zašto nešto radi, ostavlja prazan prostor za špekulisanje da su njeni motivi nečisti. Ako štampa postavi pitanja, a vlada nema dobre odgovore ili ministri pruže protivrečne odgovore, mnogi ljudi će izvući nepovoljan zaključak.
- Mnogi postupci vlade stvaraju i „pobednike” i „gubitnike”. Oni koji gube zbog nove javne politike vlade – bilo da je u pitanju reformisani sistem oporezivanja ili odluka o izgradnji novog puta – verovatno će biti glasniji od pobednika, a i štampa će pre stati na stranu kritičara. Da bi podržala svoju javnu politiku, interes vlade je da ispriča celu priču.
- Vlade su kroz ceo svoj mandat veoma osetljive na svoj imidž u javnosti, a naročito kad se približe izbori. U njihovom interesu je da utiču na način izveštavanja u vestima i na sadržaj i pravovremenost izjava. Ako svaki ministar ima potpunu slobodu da daje izjave za medije, kolektivno upravljanje vladom i njenim javnim politikama će verovatno delovati protivrečno.

Povećani zahtev javnosti za informacijama je uvećao i zainteresovanost vlade za kontrolisanje i koordinaciju svojih izjava u cilju povećanja popularnosti i prihvatanja njenih javnih politika. Takva kontrola i koordinacija od strane vlade takođe sprečava ministarstva da daju različite i protivrečne izjave. U skladu s tim, mnoge vlade razvijaju zajednički pristup komunikacijama, obično dajući premijeru sveobuhvatnu odgovornost da obezbedi informisanost javnosti o radu vlade. S druge strane, ministri su odgovorni da u konsultaciji sa premijerom obezbede informisanost javnosti o događanjima u njihovim pojedinačnim oblastima nadležnosti. Funkcija svakodnevnog upravljanja i koordinacije komunikacija se često stavlja u kancelariju vlade ili kabinet premijera, direktno u ruke portparola vlade ili šefa kancelarije vlade ili premijera za odnose sa medijima.

KV zatim uspostavlja mehanizme koji obezbeđuju, na primer, konzistentnost informacija koje daje jedno ministarstvo sa informacijama koje daju druga ministarstva i portparol vlade, a inicijative se sinhronizuju i vreme izjava podešava tako da se maksimalno uveća njihov uticaj. Mehanizmi koordinacije obuhvataju: zahtev da se plan za komunikacione poruke sa javnošću navede kao deo sažetka za SM (videti primer iznad); nedeljne sastanke savetnika ministara za komunikacije kojima predsedava portparol vlade; komunikacije kao tačka dnevnog reda na nedeljnim sednicama SM; i strateško planiranje komunikacija.

U mnogim zemljama kapacitet za koordinaciju komunikacija vlade je u KV i/ili KP. U Sloveniji, na primer, Kancelarija za odnose sa javnošću i medije je delom služba, a delom mehanizam koordinacije. Ona kolektivnoj vladi pruža punu podršku u odnosima sa javnošću i informisanju i snabdeva javnost kod kuće i u inostranstvu informacijama, uključujući i pitanja evropskih integracija. Njen direktor je zvanični portparol vlade. Ova kancelarija takođe koordiniše rad ministarstava na odnosima sa javnošću kroz dobro ustanovljenu mrežu zvaničnika u ministarstvima. U Austriji jedno od pet odeljenja Federalne Kancelarije (*Federal Chancellery*) se zove „Federalna jedinica za štampu i informisanje”, a nemačka Kancelarija obuhvata vladinu Kancelariju za štampu i informisanje koja ima brojno osoblje pod nadležnošću državnog sekretara.

Komunikacije vlade su uvek na tankoj liniji između informisanja i propagande. U demokratiji se mora napraviti složena distinkcija između informisanja i uticanja na javnost. Iz tog razloga se koordinacija i upravljanje vladinim informisanjem i komunikacijama obično smešta u politički deo KV (KP), a ne u njen administrativni deo. Međutim, u mnogim zemljama i u KV i u KP postoje elementi, tako što je KV nadležna za „informisanje”, a KP za „komunikacije”. Ova distinkcija ističe kolektivnu dužnost vlade da javnost bude obavestena i njeno političko pravo da objasni, opravda i čak „proda” svoje javne politike i zakone javnosti.

#### **4.6 Koordinacija praćenja učinka vlade**

Sprovođenje odluka vlade i praćenje rezultata su u biti odgovornosti pojedinačnih ministara. Međutim, kolektivna vlada, a naročito premijer lično, ima odgovornost (ustavnu, pravnu ili po konvenciji) i za pojedinačni i za kolektivni učinak. U informacijama koje je dostavila za gore pomenute PUMA profile, Holandija je ovo sažeto iskazala: „Sprovođenje odluka Saveta ministara je odgovornost zainteresovanih ministara. Savet ministara redovno pregleda program vlade i napredak u predviđenim predlozima javne politike. Sekretar Saveta ministara [šef KV] sastavlja izveštaj o napretku.” Većina zemalja OECD i mnoge zemlje SIE i Zapadnog Balkana imaju isti pristup te većina KV sadrži makar delimičan kapacitet da prati učinak.

Problem koji se najčešće sreće u zemljama SIE i Zapadnog Balkana u pogledu praćenja je to što je ono obično skoro isključivo usredsređeno na formalne aspekte praćenja; tj. KV prate aspekte kao što su zadati poslovi i datumi završavanja (često kroz računarski sistem), ali ne bave se stvarnim uticajima i efektima na društvo i ekonomiju. Ova tendencija je u vezi sa preterano legalističkom definicijom sprovođenja koja izjednačava „sprovođenje” sa donošenjem zakona i/ili sekundarnog zakonodavstva (uređivanje). U tom kontekstu smatra se da je odluka sprovedena onda kada je usvojen zakon, a smatra se da je ministar sproveo odluku SM onda kada je odobreno potrebno sekundarno zakonodavstvo.

Iako nema sumnje da je donošenje zakonskih akata neophodan korak ka punoj implementaciji, svakako nije razumno reći da je jedan plan budžeta, poreza ili nastavni plan „sproveden” onda kada je usvojen zakon i propisi za njihovo uspostavljanje. Implementacija se pre odnosi na konkretne korake, npr. novi

plan je sproveden kada ga svi, ili većina, učitelja i škola koriste. Jedan od izazova reforme državne uprave u zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana je da se prošire koncepti implementacije i praćenja izvan njihovih čisto formalnih i legalističkih definicija. KV može da doprinese tome šireći definiciju o tome šta sačinjava kolektivni učinak i šireći svoje aktivnosti praćenja tako da budu usredsređene na pravo i konkretno sprovođenje javnih politika i zakonodavstva.

#### **4.7 Koordinacija odnosa sa drugim delovima države (predsednik, parlament)**

Zadatak održavanja koherentnosti javne politike često mora da se nastavi i nakon odluke u SM. U svim zemljama obuhvaćenim ovom studijom parlament mora da usvoji celokupno primarno zakonodavstvo i može da pokuša da izmeni zakonodavstvo vlade u tom procesu. Pored toga, parlament je takođe predlagač zakona, a ti zakoni mogu a ne moraju biti dobro usklađeni sa prioritetima i javnim politikama same vlade. Ovaj problem je naročito akutan u zemljama SIE u kojima parlamenti imaju tendenciju da iniciraju veliki broj zakona i gde pored toga često postoje teške i nestabilne koalicije, te vlade mogu imati problema sa kontrolom plana rada na javnim politikama. Potrebno je takođe koordinisati odnose sa parlamentom kako bi ministri bili na raspolaganju da rasprave i odbrane zakone unutar svojih portfelja i predstave zajednički stav kada je to neophodno.

Još jedna važna veza za vladu je predsednik (i njen/njegov kabinet). Ovo je svakako slučaju polupredsedničkim sistemima u kojima često postoje zajedničke i povezane oblasti odgovornosti između predsednika i premijera. Ali čak i u čisto parlamentarnim sistemima šef države makar povremeno utiče na javnu politiku, a u svakom slučaju predsednik obično potpisuje zakone, ali ne uvek automatski.

Iz ovih razloga je prilično uobičajeno da KV bude nadležna za upravljanje i koordinisanje odnosa sa parlamentom u ime vlade, naročito u pogledu planiranja i stavljanja na dnevni red vladinog zakonodavstva. Na primer, u Italiji, Belgiji, Francuskoj i Nemačkoj KV sadrži jedinicu koja se bavi pitanjima vezanim za parlament. U zemljama SIE ova funkcija je često vrlo važna. U Litvaniji je to odgovornost visokog zvaničnika u KV. U Poljskoj važna funkcija KV je „koordinacija saradnje Saveta ministara i premijera sa *Sejmom* (parlamentom), Senatom i predsednikom Republike. Zadaci takvih jedinica obuhvataju praćenje usvajanje predloga zakona vlade, organizaciju i zakazivanje pojavljivanja članova vlade u parlamentu, pružanje informacija u pripremi za ‚čas vlade‘ ili period ispitivanja u parlamentu, praćenje pisanih odgovora na pitanja članova parlamenta i pružanje opštih informacija i saveta o odnosima sa parlamentom i pojedinačnim članovima parlamenta.”

U parlamentarnim sistemima jedinice za odnose sa šefom države se sreću ređe nego jedinice za saradnju sa parlamentom budući da su ti odnosi često ograničeni, obično više ceremonijalni nego vezani za javnu politiku i nekontroverzni. Uprkos tome, u nekim zemljama, na primer u UK, Nemačkoj i Kanadi, KV se posebno bavi odnosima sa šefom države. Upravljanje odnosima između vlade i šefa države je veliki zadatak u polupredsedničkim sistemima poput Francuske (ali takođe u Portugaliji, Finskoj i, možda, Poljskoj). Demarkacija nadležnosti je vrlo različita u ovim sistemima, ali je detaljno razmatranje pitanja koja proističu iz polupredsedničkih sistema izvan opsega ovog rada.

#### **4.8 Koordinacija specifičnih horizontalnih strateških prioriteta (EI, RDU)**

Skoro svi KV imaju neke dodatne funkcije kroz koje obavljaju zadatke koji nisu ključni za njihove centralne nadležnosti u upravljanju sistemom donošenja odluka u ime premijera i saveta ministara. Ove funkcije često obuhvataju aktivnosti koje su jedinstvene za datu zemlju ili dati vremenski period. Primeri za ovo prvo uključuju upravljanje odnosima između nivoa vlasti u federacijama poput Kanade i Nemačke ili pitanja u vezi sa decom u Rumuniji. Primeri za ovo drugo uključuju kancelarije koje se osnivaju za bavljenje posledicama poplava u Poljskoj, ustavnim reformom u UK i Okvirnim sporazumom u BJR Makedoniji.

Međutim, neke dodatne funkcije se češće sreću u kancelarijama vlade. Te aktivnosti obično obavlja KV jer su one i međusobno povezane i od velikog strateškog značaja te kao takve imaju suštinski koordinacioni karakter. Na primer, u federalnim državama poput Kanade, Nemačke i Australije upravljanje i koordinacija

odnosa sa konstitutivnim vladama (*Länder*, provincije) su smešteni u KV. U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana dve oblasti javne politike se ponekad vode u KV: reforma državne uprave i evropske integracije. Smeštanje ovih aktivnosti u KV ni u kom slučaju nije univerzalno u regionu, kao što pokazuje sledeća tabela. Uprkos tome, to je dovoljno često slučaj da iziskuje nešto rasprave, naročito s obzirom da strani savetnici često preporučuju vladama da ove funkcije stave u KV.

**Tabela 7. Jedinice za koordinaciju poslova u vezi sa EU i RDU**

<b>Države članice OECD</b>	<b>Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU</b>	<b>Jedinica za koordinaciju RDU</b>
Australija	Nije primenljivo	KV
Austrija	KP, Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Francuska	U posebnom sekretarijatu	Ministarstvo za državnu službu
Nemačka	KV	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Island	Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Irska	KV/spoljni poslovi	KP/Ministarstvo finansija
Holandija	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Španija	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo za državnu upravu
Švedska	KP, Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo finansija

<b>Zemlje SIE</b>	<b>Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU</b>	<b>Jedinica za koordinaciju RDU</b>
Bugarska	KV	KV
Češka	Ministarstvo spoljnih poslova	Nema takve jedinice
Estonija	Ministarstvo spoljnih poslova	KP
Mađarska	Ministarstvo spoljnih poslova	KV
Letonija	Biro za evropske integracije	KV (odsek unutar odeljenja za koordinaciju javne politike)
Litvanija	KV, KP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
Poljska	Ministarstvo spoljnih poslova	Ministarstvo unutrašnjih poslova i državne uprave
Slovačka	KV	Nema takve jedinice
Slovenija	Vladina Kancelarija za evropske poslove	Ministarstvo unutrašnjih poslova

<b>Zemlje Zapadnog Balkana</b>	<b>Jedinica za koordinaciju odnosa sa EU</b>	<b>Jedinica za koordinaciju RDU</b>
Albanija	KV (Državni ministar za integraciju)	KV
BiH (nivo države)	Nezavisni direktorat	Ministarstvo pravde
BiH (federacija)	Ne postoji	Ne postoji
Hrvatska	Ministarstvo za evropske integracije	Radna grupa vlade (u Ministarstvu za EI)
BJR Makedonija	KV	Može preći u KV
SCG (državna zajednica)	Ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom	Kancelarija za organizaciju i položaj državne uprave
SCG/ Crna Gora	Ministarstvo privrede i evropskih integracija	Ministarstvo pravde
SCG/ Kosovo	KV	Ministarstvo za državnu službu

Interesantno je da su evropske integracije smeštene u KV u oko polovini od zemalja SIE i zemalja Zapadnog Balkana, dok je RDU smeštena u KV u relativno malo zemalja. U državama članicama OECD prilično je neuobičajeno da se nadležnost za RDU smešta u KV/KP, iako u nekoliko slučajeva one dele tu nadležnost sa nekim ministarstvom.

Da li je smeštanje ove dve funkcije u kancelariju vlade važno? Iako je u zemljama SIE izvršeno dosta procena upravljanja evropskim integracijama, izgleda da ne postoji prost odgovor na ovo pitanje. Čini se, međutim, da je mesto manje važno od koordinacije. U osnovi postoje tri modela za mesto – u KV, u Ministarstvu spoljnih poslova ili u posebnom ministarstvu – i svi su se pokazali kao sposobni da budu delotvorni. Ono što je važno je da postoji jasno jezgro za koordinaciju aktivnosti evropskih integracija širom uprave; da je koordinaciono telo priznato kao takvo i da se njegov autoritet ne dovodi u pitanje birokratski ili administrativno; da je centralna jedinica dobro povezana sa jedinicama u ministarstvima; i da je dovoljno osposobljena kvalifikovanim ljudima.

U pogledu RDU situacija je manje jasna. Kako je gore istaknuto, strani konsultanti često savetuju vladama da smeste RDU u kancelariju vlade, pod autoritet premijera. Ovaj savet je zasnovan na verovanju da reforma državne uprave, budući da utiče na sva ministarstva i državne organe i da je i hitna i teška, može jedino biti delotvorna ako se vodi iz vrha. U stvarnosti, međutim, nema značajnih istraživanja na tu temu i nikakvi empirički dokazi nisu pokazali da je veća verovatnoća da će RDU biti delotvornija ako se smesti u KV nego ako se smesti negde drugde.

## 5. Struktura kancelarije vlade

### 5.1 *Paradoks raznovrsnosti i sličnosti*

Često se uočava da kancelarije vlade više variraju od države do države nego ministarstva, poput ministarstva poljoprivrede ili ministarstva zdravlja. Postoje neki dobri razlozi za to. Na primer, u poređenju sa strukturom resornih ministarstava, struktura KV je direktnije vezana za ustavnu podelu ovlašćenja. Struktura KV je predmet promena u zavisnosti od političkih okolnosti (jedna partija u odnosu na usku ili široku koaliciju, prisustvo ili odsustvo zamenika premijera). Takođe, ona više zavisi od potreba i ličnosti konkretnog premijera nego što ministarstvo zavisi od potreba i ličnosti datog ministra. Pogled na grafičke prikaze organizacije različitih kancelarija vlade svakako otkriva vrlo velike varijacije u njihovim strukturama.

Štaviše, u mnogim zemljama SIE i Zapadnog Balkana KV je i sama u tranziciji i nije dobila fiksnu i stabilnu strukturu. U nekim slučajevima to može predstavljati korisne eksperimente da bi se videlo šta najviše odgovara određenom sistemu. U drugim slučajevima to može biti posledica sukobljene tehničke pomoći i spoljnih saveta ili drugih administrativnih promena, kao što je usvajanje novog zakona o državnoj službi. Koji god bio razlog, pregledi i procene koje su izvršene u regionu u poslednjih dvanaest godina su otkrili da se funkcije i strukture kancelarije vlade i dalje menjaju.

Međutim, paradoksalna je činjenica da raznovrsnost u strukturama KV takođe krije i neke osnovne sličnosti. Iako ne postoji neka opšta KV, nije teško konstruisati opšti model KV koji bi imao značajne sličnosti sa KV skoro svake zemlje. Istraživanja su pokazala da u pogledu opštih funkcija kancelarije vlade u najvećem broju slučajeva obavljaju unutrašnje aktivnosti vezane za rad vlade i uprave, a ne služe i ne bave se javnošću. One obično obavljaju neke ili sve od sledećih funkcija: logističke i tehničke funkcije vezane za sednice SM; strateško planiranje i planiranje rada; koordinacija javne politike, savetodavna uloga u izradi javnih politika i rešavanje spornih pitanja; pravne funkcije; funkcije komunikacije; neke funkcije praćenja; i funkcije njihovog unutrašnjeg upravljanja. Retko imaju funkcije pružanja usluga, regulatorne funkcije ili funkcije nadzora.

Većinom KV rukovodi ministar ili generalni sekretar (kojeg imenuju vlada ili premijer). U većini slučajeva generalni sekretar (čak i ako je on/ona državni službenik) može biti smenjen kada se promeni premijer. Od zemalja SIE, u Mađarskoj, Poljskoj, Slovačkoj, Sloveniji i Češkoj šef kancelarije vlade je ministar. Slično tome, među zemljama OECD većina šefova KV su visoki zvaničnici, uz izuzetak Nemačke i Španije.

Vrlo često organizacija kancelarije vlade obuhvata kombinaciju jedinica (odeljenja, sektori, kancelarije, itd.) koje su nadležne za obavljanje aktivnosti koje su detaljno opisane u delu 4 ovog rada. Uobičajene jedinice su:

- KP: Kabinet pruža administrativnu i političku podršku posebno premijeru;
- Kabineti zamenika premijera (ako postoje) i kabineti drugih ministara bez portfelja;
- Jedinica za medije i komunikacije: u mnogim slučajevima ovo je deo KP zbog prevashodno političkog karaktera komunikacija;
- Jedinica za tehničku pripremu sednica vlade i sastanaka ministarskih odbora (ako postoje) za učešće u sistemu odlučivanja;
- Jedinica ili jedinice koje obavljaju koordinaciju javnih politika i savetodavnu ulogu za SM, premijera i predsedavajuće odborima. U mnogim slučajevima postoji 3-5 takvih jedinica koje su definisane duž sektorskih linija (npr. ekonomska politika, socijalna politika, odbrana, spoljna politika);
- Jedinica za planiranje: u nekim slučajevima ne postoji takva posebna jedinica, te je planiranje jedan od zadataka jedinice za koordinaciju;
- Pravna ili zakonodavna jedinica;
- Jedinica za praćenje sprovođenja odluka vlade: Tamo gde je praćenje pre svega tehničko, ovu funkciju može da obavlja ista jedinica koja priprema sednice;
- Jedinica za upravljanje odnosima vlade sa parlamentom i kabinetom predsednika;
- Jedinica za unutrašnje upravljanje u KV (kadrovi, budžet, IT, itd.).

Pored toga, većina KV imaju neke dodatne funkcije (kao što je objašnjeno u delu 4.8). Ove funkcije su jedinstvene za svaki sistem, što onemogućava generalizaciju.

## **5.2 Strukturna napomena o KP**

Ovaj rad se ne bavi detaljno funkcijama i organizacijom KP, koji predstavlja deo centralnog aparata koji opsužuje posebno premijera kao političkog šefa vlade (što je drugačije od njegove uloge predsedavajućeg sednicama SM). Međutim, u kontekstu rasprave o organizacionoj strukturi KV, treba reći nekoliko reči o toj temi.

Važno pitanje strukture je podela nadležnosti između KV i KP. Kao što je prethodno pomenuto, KP je skoro uvek deo KV u administrativnom smislu. U pogledu funkcija postoje dva krajnja modela sa mnogim varijacijama između sebe. Prva krajnost je model u kome je većina suštinskih funkcija (pravna, javna politika, itd.) deo KV, što za KP ostavlja suštinski ograničenu funkciju služenja direktnim potrebama premijera, kao što su sekretarijat, vozač, upravljanje rasporedom, možda pisac govora, službenik za medije, jedan ili dva lična politička savetnika. U ovom modelu svu drugu podršku premijeru pruža KV u okviru svojih usluga za SM. Čisti primeri ovog modela su Bugarska, BJR Makedonija i Danska. Drugi krajnji model se sastoji od dve odvojene institucije, pri čemu KP obavlja mnoge funkcije koje obavlja i KV, ali iz političke perspektive. Jasni primeri ovog modela su Kanada i Francuska; UK se poslednjih godina kreće u tom smeru.

U pogledu organizacije čini se da su u državama članicama OECD dva modela bolje integrisana budući da je šef KV skoro uvek odgovoran i za KP. U zemljama SIE i zemljama Zapadnog Balkana postoji tendencija ka većoj podeljenosti između KV i KP. U slučajevima gde je šef KV istovremeno i šef KP to je obično za administrativne potrebe. To znači da su budžet i kadrovi u nadležnosti KV, ali šef KV nema nikakva svakodnevna ovlašćenja, mogućnost da zadaje radne zadatke niti da nadzire rad kadrova KP.

U praksi je ovo pitanje manje važno nego što može da izgleda. Čak i u zemljama gde postoji odvojena organizacija, ova dva tela često dele istu zgradu, kao i administrativnu podršku. Štaviše, čak i zemlje sa kombinovanim organizacijama često imaju jasnu funkcionalnu podelu između kabineta i kancelarije, što im zapravo omogućava da funkcionišu kao dva paralelna tela. Ono što u praksi znači mnogo više od formalne strukture je jasna funkcionalna podela između dva tela i tesna saradnja među njima. Za to je potrebno napraviti tešku razliku između političkih funkcija, s jedne strane, i funkcija uprave i javne politike, s druge strane.

U skladu s time, funkcije i struktura KP se moraju posmatrati u širem kontekstu ukupnog upravnog aparata koji pruža podršku sednicama vlade, premijeru, zamenicima premijera i ministrima bez portfelja. Važno je obezbediti obavljanje svih neophodnih funkcija. Onda se one mogu pripisati ili kancelariji vlade, ili kabinetu premijera, u zavisnosti od potreba i tradicija svake pojedinačne zemlje.

Pitanja kadrova su centralna u povlačenju ovih razlika. Unutar te ukupne strukture postoji potreba za ravnotežom između upravljanja javnim politikama, savetodavne uloge, političkog učešća i tehničke/logističke podrške. Stoga su neophodna dva vida kadrova:

- stalni element, da bi se obezbedila stabilnost strukture i kontinuitet postupaka i znanja o javnim politikama kako promena vlasti ne bi izazvala prekid u radu i smanjenje efikasnosti; i
- privremeni elementi, da bi se omogućili politički saveti kao podrška stavovima premijera i koji se mogu promeniti sa svakim premijerom.

U većini zemalja KV je stalno telo u kome su zaposleni uglavnom državni službenici, a u KP su zaposleni privremeni politički kadrovi. To je slučaj, na primer, u Letoniji, Bugarskoj i Kanadi. Međutim, u drugim zemljama, npr. u Francuskoj, takođe postoje uspešne kombinacije stalnih državnih službenika i privremenih političkih kadrova u KP, što predstavlja koristan element kontinuiteta kada se promeni vlada.

**Tabela 8. Veze između KV i KP**

<b>Države članice OECD</b>	<b>Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?</b>	<b>Da li je šef KV takođe šef KP?</b>
Australija	Dve	/
Austrija	Jedna	Da
Francuska	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
Nemačka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Island	Jedna	Da
Irska	Jedna	Da
Holandija	Jedna	Da
Norveška	Jedna	Da
Španija	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
Švedska	Jedna	Da



Zemlje SIE	Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?	Da li je šef KV takođe šef KP?
Bugarska	Jedna	Ne
Češka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Estonija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Mađarska	Jedna	Da
Letonija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Litvanija	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Poljska	Jedna	Da
Slovačka	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
Slovenija	Jedna	Ne

Zemlje Zapadnog Balkana	Da li su KV i KP jedna ili dve organizacije?	Da li je šef KV takođe šef KP?
Albanija	Dve	Ne
BiH (nivo države)	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
BiH (federacija)	Jedna	Ne
Hrvatska	Dve	Ne
BJR Makedonija	Dve	Da, samo u administrativne svrhe
SCG (državna zajednica)	Dve	/
SCG/ Crna Gora	Jedna	Da, samo u administrativne svrhe
SCG/ Kosovo	Jedna	Da

## 6. Zaključak: Ka jačanju kancelarije vlade

Ovaj rad se osvrnuo na veliki broj pitanja u vezi sa svrhom, funkcijama i strukturom kancelarije vlade u zemljama OECD, SIE i Zapadnog Balkana. Nema sumnje da nije u potpunosti raspravio nijedno od ovih pitanja budući da su ona sva složenija nego što kratak pregled može da pokaže. Ovaj rad postavlja mnoga pitanja za raspravu sugerišući da se mnogo može naučiti od drugih ako i kada postoji želja da se poboljšaju aktivnosti podrške savetu ministara i premijeru. Istovremeno, sama raznolikost nacionalnih sistema sugerišu da direktno kopiranje verovatno neće imati uspeha.

Tokom godina, Sigma je akumulirala značajno iskustvo u procenjivanju KV i u pomoći njihovom reformisanju. Slede neke od važnijih naučenih lekcija:

**Podrška sa vrha:** Da bi se postigao uspeh, podstrek i stalna podrška reformi KV mora dolaziti sa vrha, u idealnom slučaju od strane premijera, ali u najgorem slučaju od strane generalnog sekretara. Štaviše, volja premijera je ključan faktor za održavanje reformisanog sistema.

**Krenuti od postojeće organizacije i nadograđivati:** Reforma KV treba da otpočne temeljnim pregledom postojeće kancelarije vlade, a ne od apstraktnog modela. Budući da postojeća KV često ima osnovu na kojoj se može dalje graditi – mnogo dobrih kadrova i postupaka – bilo bi rasipnički i potpuno nerealistično

početi reformu KV od nule ili od nekog tuđeg modela. Vredi uložiti vreme i napor u utvrđivanje postojeće situacije i graditi reformske ideje na toj osnovi.

**Vrednost spoljne pomoći:** Spoljna pomoć je često korisna, ali ako spoljni stručnjaci nemaju dobre radne odnose sa upravom i kadrovima KV, vrednost takve pomoći se naglo smanjuje nakon početne procene.

**Za sprovođenje promena potrebno je vreme:** Početni pregled KV ne mora da traje dugo i ponekad su dovoljna dva meseca. S druge strane, proces implementacije je dug i često težak, iziskuje odluke vlade, planiranje, zakonodavne/regulatorne promene, resurse i obuku. Može biti potrebno godinu dana, pa i više, da bi ovaj proces počeo da urađa plodom, a čak i dve do tri godine da bi se u potpunosti sproveo.

**Reforma kancelarije vlade treba da se odvija paralelno sa uvećanjem kapaciteta za javnu politiku u ministarstvima:** Koordinator treba da ima šta da koordiniše. Veliki deo rada kancelarije vlade zavisi od materijala koji dolaze iz ministarstava. Ako ministarstva nemaju kapacitet da izrade predloge visokog kvaliteta, da se konsultuju i procene uticaje, KV ne može da obezbedi odlučivanje zasnovano na dobroj obaveštenosti.

**Za uspešnu reformu potrebna je promena u kulturi organizacije:** Uporni legat prošlosti je nedostatak iskustva službenika u korišćenju sopstvenog suda. U prošlosti službenici su obučavani pre svega da primenjuju pravila ili u najboljem slučaju da traže objektivne podatke i informacije. Međutim, razvoj javnih politika i koordinacija su koliko nauka toliko i umetnost i pre svega traže sud. Iako je poznato da je na kraju donošenje odluka o javnim politikama odgovornost SM, ministrima su potrebni saveti i podrška stručnjaka koji su sposobni za više od osvrtnja na prethodne odluke i pravne odredbe. Potrebno im je da imaju na raspolaganju procenu mogućih ishoda određene javne politike, kao i politički neutralnu procenu reakcije građana na tu politiku.

**I važno je, a i moguće, reformisati kancelariju vlade:** Sposobnost razvoja i sprovođenja koherentne javne politike je važna za evropske integracije. Još je važnija za uspešno članstvo nakon pristupanja.