

Nije povjerljivo

GOV/SIGMA(2007)3

Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

21. mart 2007.

---

**Originalna verzija na engleskom**

**DIREKCIJA ZA JAVNU UPRAVU I TERITORIJALNI RAZVOJ**

**SIGMA – ZAJEDNIČKA INICIJATIVA OECD-a I EVROPSKE UNIJE,  
KOJU JE UGLAVNOM FINANSIRALA EU**

**ULOGA MINISTARSTAVA U SISTEMU JAVNIH POLITIKA:  
RAZVOJ, PRAĆENJE I PROCJENA JAVNIH POLITIKA**

**DOKUMENT SIGME br. 39**

Ova publikacija se temelji na dokumentu Sigmie i izvještajima država članica Evropske Unije koji su pripremljeni 2005. godine na zahtjev nekoliko novih država članica. Prvobitni dokument i izvještaji nekih država članica potom su korišteni kao polazna dokumentacija za radionicu, održanu u novembru 2005. godine, koju je Sigma organizirala za zemlje u regionu CARDS-a o ulozi ministarstava u sistemima javnih politika. Ova revidirana verzija dokumenta, pripremljena nakon radionice, uključuje, kao aneks, i sažetak saznanja država članica Evropske Unije kao i komparativne informacije o regionu CARDS-a, prikupljene tokom radionice na osnovi pripremljenog upitnika.

Publikacija prezentira korake u procesu javnih politika te nudi okvir za procjenu i razvoj uloge ministarstava u procesu javnih politika, kao i saznanja o tome kako se proces javnih politika trenutno organizira u zemljama Zapadnog Balkana. Njen sadržaj je komplementaran informaciji sadržanoj u Sigminom prethodnom dokumentu, koji je usredotočen **na strukturu i rad sekretarijata vlade**.

Za više informacija molimo da kontaktirate gđu Anke Freibert, Sigma, tel. (33 1) 45 24 13 99  
- Email: [anke.freibert@oecd.org](mailto:anke.freibert@oecd.org)

**JT03224116**

**Kompletan dokument na raspolaganju u OLIS-u u originalnom formatu.**

**SIGMA**

Podrška poboljšanju upravljanja i menadžmenta  
Zajednička inicijativa OECD-a i Evropske Unije, koju je uglavnom finansirala EU

**ULOGA MINISTARSTAVA U SISTEMU JAVNIH POLITIKA:  
RAZVOJ, PRAĆENJE I PROCJENA JAVNIH POLITIKA**

**DOKUMENT SIGME BR. 39**

**Za Sigmu priredila Michal Ben-Gera**

Ovaj dokument je urađen uz finansijsku pomoć Evropske Unije. Gledišta iskazana u njemu su gledišta autora i ni na koji način se ne može smatrati da odražavaju službeno stajalište Evropske Unije, niti da izražavaju obavezno stajališta OECD-a i njegovih država članica ili pak članica korisnica koje su sudjelovale u Programu Sigma.

**PROGRAM SIGMA**

Program Sigma - Podrška unapređenju upravljanja i menadžmenta - zajednička je inicijativa Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) i Evropske Unije, koju je uglavnom finansirala EU.

Djelujući u partnerstvu sa zemljama korisnicama, Sigma podržava dobro upravljanje kroz:

- procjenu napretka reforme i identifikaciju prioriteta u odnosu na osnovne linije koje odražavaju dobru evropsku praksu i postojeće zakone EU (*acquis communautaire*);

- pomoć onima koji donose odluke i javnim upravama u uspostavi organizacije i procedura kako bi ispunili evropske standarde i dobru praksu;
- omogućavanje donatorske pomoći u i izvan Evrope putem pomoći u formuliranju projekata, osiguravanja preduslova i podrškom u provedbi.

Sigma je 2007. godine radila zajedno sa sljedećim zemljama partnerima:

- **novim državama članicama EU** - Bugarska i Rumunija
- **zemljama kandidatkinjama za EU** - Hrvatska, Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija i Turska
- **zemljama Zapadnog Balkana** - Albanija, Bosna i Hercegovina (država BiH, Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska), Crna Gora, Srbija i Kosovo (kojim od 1999. godine upravlja Privremena administrativna misija Ujedinjenih nacija na Kosovu – UNMIK)
- **Ukrajinom** (aktivnosti koje finansiraju Švedska i Velika Britanija).

Program Sigma podržava reformska nastojanja zemalja partnera u sljedećim područjima:

- pravni i administrativni okvir, državna služba i pravosuđe; sistemi javnog integriteta;
- javna interna finansijska kontrola, eksterna revizija, borba protiv prevara i upravljanje fondovima EU;
- upravljanje javnom potrošnjom, sistemi budžeta i trezora;
- javne nabavke;
- definiranje i koordinacija javnih politika;
- bolja regulativa.

Radi više informacija o Sigmii konsultirajte naš website:

<http://www.sigmaweb.org>

**Copyright OECD, 2007.**

Zahtjev za dozvolu da se reproducira ili prevede cjelokupan materijal, ili njegov dio, treba uputiti šefu službe za publikacije, OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## **PREDGOVOR**

Zemlje Zapadnog Balkana, rukovodeći se zahtjevima iz procesa Stabilizacije i pridruživanja i perspektivom pristupanja Evropskoj Uniji, teže poboljšati svoje kapacitete u definiranju javnih politika, posebno na nivou ministarstava. Sposobnost resornih ministarstava u zemljama Zapadnog Balkana i nekim novim državama članicama u pogledu razvoja opcija javnih politika i provođenja njihove analize te praćenja njihove provedbe i ocjenjivanja javnih politika često je prilično slaba.

Ova publikacija se temelji na dokumentu Sigme i izvještajima država članica EU koji su pripremljeni 2005. godine na zahtjev nekoliko novih država članica. Prvobitni dokument i izvještaji nekih država članica potom su korišteni kao polazna dokumentacija za radionicu koju je Sigma organizirala u novembru 2005. godine za zemlje u regionu CARDS-a o ulozi ministarstava u sistemu javnih politika. Ova revidirana verzija dokumenta, pripremljena nakon radionice, uključuje kao aneks sažetak saznanja država članica EU kao i komparativne informacije o regionu CARDS-a prikupljene tokom radionice na temelju upitnika.

Publikacija prezentira korake u procesu definiranja politika te nudi okvir za procjenu i razvoj uloge ministarstava u procesu javnih politika, kao i saznanja o tome kako se proces javnih politika trenutno organizira u zemljama Zapadnog Balkana. Njen sadržaj je komplementaran informaciji sadržanoj u prethodnom Sigminom dokumentu, koja je usredotočena na strukturu i rad sekretarijata vlade.

Ciljna publika ove publikacije su prvenstveno uredi/sekretarijati vlade i ministarstva zemalja u regionu CARDS-a, mada se ona može pokazati korisnom i u drugim zemljama u tranziciji koje su trenutno u procesu jačanja svojih kapaciteta na planu razvoja, praćenja i procjene javnih politika.

Sve Sigmine publikacije su dostupne na websiteu Sigme.

## SADRŽAJ

PROGRAM SIGME.....	
PREDGOVOR .....	
IZVRŠNI SAŽETAK.....	
POGLAVLJE 1: UVOD .....	--
POGLAVLJE 2: PREGLED PROCESA JAVNIH POLITIKA.....	
POGLAVLJE 3: FUNKCIJE MINISTARSTAVA U PROCESU DEFINIRANJA JAVNIH POLITIKA.....	

3.1 Korak 1: Definiranje vladinih prioriteta.....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.2 Korak 2: Godišnje planiranje javnih politika i zakonodavstva.....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.3 Korak 3: Priprema prijedloga javnih politika (uključujući analizu, procjenu učinka, konsultacije sa civilnim društvom).....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.4 Korak 4: Priprema nacрта zakona.....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.5 Korak 5: Međuministarske konsultacije.....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
3.6 Korak 6: Podnošenje prijedloga javne politike vladinom uredu.....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
3.7 Korak 7: Razmatranje od strane vladinog ureda.....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
3.8 Korak 8: Razmatranje od strane ministarskih komisija.....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
3.9 Korak 9: Odluka vlade (vijeća ministara).....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
3.10 Korak 10: Parlamentarni proces i usvajanje.....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.11 Korak 11: Provedba.....	
Opći opis koraka.....	
Uloga ministarstava.....	
3.12 Korak 12: Praćenje i procjena.....	
Opći opis koraka .....	
Uloga ministarstava.....	
POGLAVLJE 4: SAŽETAK I PREPORUKE.....	
4.1 Pitanja koja nalažu poboljšanje .....	
4.2 Preporučeni sljedeći koraci.....	
ANEKS: PRIMJERI IZ DOKUMENATA POJEDINIH ZEMALJA.....	

#### **IZVRŠNI SAŽETAK**

Ovaj dokument nudi okvir za procjenu i razvoj uloge ministarstava u procesu javnih politika, koji obuhvata države članice OECD-a, zemlje srednje i istočne Evrope, te zemlje Zapadnog Balkana (ex-Jugoslavija i Albanija). Ocjena se temelji na osnovnom dokumentu kao i dokumentima pojedinih zemalja pripremljenih za seminar CARDS-a, održan u Budvi (Crna Gora) u novembru 2005. godine, kao i na dopunjenim rezultatima upitnika koje su učesnici popunili tokom seminara.

## **Pregled procesa javnih politika**

- Shematski govoreći, proces javnih politika se pokreće političkom odlukom, iza koje slijedi detaljan razvoj javnih politika, te razrada opcija instrumenta javne politike koji će kasnije biti primijenjen. Kada je odabran, instrument se provodi i procjenjuje, što vodi do daljnjeg razvoja javnih politika ili razmatranja i promjene prvobitne političke odluke.
- Procese javnih politika vode glavni protagonisti (šef vlade, vlada, vladine komisije, pojedini ministri, ured vlade, središnja i resorna ministarstva i civilno društvo), koji djeluju prema proceduralnim pravilima te daju specifične rezultate (javne politike).

## **Funkcije ministarstava u procesu utvrđivanja javnih politika**

- U ovoj publikaciji je proces javnih politika podijeljen na 12 zasebnih koraka. U opisu svakog koraka specifično su navedene funkcije (vodeća, sekundarna ili manja) koje vrše ministarstva. Za svaki korak je dat pregled situacije u zemljama CARDS-a i u novim državama članicama.
- *Definicija prioriteta.* Ministarstva treba da daju doprinos definiranju prioriteta kao i analizi vladinih strateških dokumenata - identifikacijom prioriteta koji se na njih odnose. U zemljama obuhvaćenim ovim pregledom ministarstva učestvuju u tom procesu, mada manje od polovine njih koristi ove strateške dokumente pri određivanju stvarnih prioriteta javnih politika.
- *Planiranje politika i zakonodavstva.* Ministarstva trebaju biti dobro upoznata s razvojem događaja i problemima u svom području nadležnosti kako bi mogla identificirati potrebe za razvojem javnih politika i zakonodavnih prijedloga. Ministarstva također trebaju imati interne kapacitete kako bi mogla doprinijeti izradi godišnjeg plana rada vlade, koji priprema vladin ured. Odgovori na upitnik pokazuju dosljedno učešće ministarstava u procesu planiranja, ali otkrivaju i slabosti u horizontalnom planiranju i upravljanju ljudskim resursima u odnosu na identificirane prioritete.
- *Priprema prijedloga javnih politika* (uključujući analizu javnih politika, procjenu utjecaja i konsultaciju sa civilnim društvom). Ovom pripremom upravlja nadležni odjel (sektor) u ministarstvu i/ili središnja jedinica zadužena za pružanje podrške a odgovorna je za izradu i koordinaciju zakona. Gotovo sve vlade država članica CARDS-a i novih država članica EU su u svom izvještaju navele da nemaju dovoljno kapaciteta za pripremu prijedloga javnih politika. Tek oko jedne trećine zemalja učesnica redovno konsultira civilno društvo, dok se kvalitet procjene utjecaja često smatra neadekvatnim.
- *Priprema nacrtu zakona.* Idealno, izrada nacrtu zakona počinje nakon što budu procijenjene opcije javnih politika te nakon što se vlada saglasi oko odabrane opcije. U većini novih država članica i država članica CARDS-a rijetko postoji podjela između faze razrade javne politike i izrade nacrtu zakona, i to zbog manjka resursa ali i kao rezultat tradicije. Samo četiri od 14 zemalja navele su da imaju dovoljno resursa za izradu nacrtu zakona u svim ministarstvima, što je preduslov za harmonizaciju pravnog sistema sa *acquisom* EU.

- *Međuministarske konsultacije.* Poslovníkom o radu vlade utvrđuje se zahtjev za konsultacijama, a od „konsultiranih“ ministarstava se očekuje da poboljšaju kvalitet sadržaja prijedloga. Nasuprot zahtjevima u zemljama CARDS-a, u četiri nove države članice postoji obaveza konsultiranja sa svim ministarstvima. Nejasno je, međutim, koliko „duboko“ sežu te konsultacije.
- *Podnošenje prijedloga vladinom uredu.* Kada se dokument javne politike ili nacrt zakona završi, normalno je da ga potpisuje nadležni ministar te potom šalje, zajedno sa popratnim materijalom, vladinom uredu radi planiranja (sjednice vlade ili sastanka ministarskih komisija). U gotovo svim vladama koje su bile predmet ove analize postoji interni proces odobravanja prijedloga politika i zakona prije nego što se dostave vladinom uredu.
- *Pregled od strane vladinog ureda.* U ovoj fazi odgovarajuće ministarstvo treba da bude spremno da prodiskutira i odgovori na sva pitanja koja vladin ured može imati o određenom prijedlogu. Čini se da su otvorene linije komunikacije pravilo većine vlada koje su bile predmet ovog pregleda.
- *Pregled od strane komiteta ministara:* Komiteti (ili komisije, kako se oni nazivaju u zemljama bivše Jugoslavije) djeluju kao “lijevci” za prijedloge politika u određenim područjima javnih politika u procesu njihovog podnošenja za sjednicu vlade. Sve vlade, osim jedne, prakticiraju taj sistem.
- *Odluka vlade (vijeća ministara).* Uloga ministarstava u ovom koraku je da pripreme ministra za sastanak vlade te da kasnije osiguraju ispravan nastavak rada. Veoma malo administracija koje su bile predmet ove analize zadužuje sekretara ministarstva da obavlja ovaj značajni zadatak praćenja odluka vlade i raspodjele zadataka po sektorima.
- *Parlamentarni proces i usvajanje.* Ovaj korak je, normalno, utvrđen Ustavom i/ili ga je utvrdio sam parlament, pri čemu je vladin ured odgovoran da osigura da interesi vlade budu na ispravan način zastupljeni. U slučaju da parlament predloži amandmane, ministarstvo mora pripremiti odgovarajući odgovor.
- *Provedba.* Provedba je odgovornost pojedinih ministara i njihovih ministarstava ili agencija, te često zahtijeva izradu podzakonskih akata. Odgovori na upitnik otkrivaju bitne slabosti u većini sistema javnih politika u pogledu provedbe. (Oko polovina odgovora je ukazala na nedostatak bilo kakvog praćenja; ostali su izjavili da praćenje provedbe potpada pod isključivu odgovornost nadležnih sektora u ministarstvima.)
- *Praćenje i procjena.* Ministarstva treba da snose odgovornost za procjenu jesu li ciljevi javnih politika ispunjeni te da li su one rentabilne. Pored vrlo neformalne „ocjene“, takva se procjena rijetko provodi u regiji koja je bila predmet ove analize, što predstavlja značajnu prepreku za dobivanje ključnih povratnih informacija u procesu javnih politika.

### **Sažetak i preporuke**

U ovom dokumentu se zaključuje da je poželjno pojačati uloge ministarstava u procesu javnih politika u zemljama koje su u tranziciji.

- Putem koordinacije sa vladinim uredom, ministarstva, u svojim specifičnim područjima nadležnosti, treba da preuzmu vodeću ulogu u jednom broju koraka u procesu javnih politika, pogotovo u pogledu sadržaja politike – razvoja politika, pripreme nacрта zakona, konsultacija, provedbe, praćenja i procjene.
- Učesnici na konferenciji identificirali su prioritete u području poboljšanja procesa javnih politika, pri čemu se sljedeće stavke smatraju najvažnijima: više obuke u umijećima na planu javnih politika za službenike ministarstava, jačanje središnjih jedinica u ministarstvima radi obavljanja funkcija pripreme i realizacije javnih politika te jasnije procedure unutar ministarstava.
- Većina učesnika je, na pitanje koje bi promjene poslovnika mogle biti potrebne, naglasila značaj procjene utjecaja.

Glavne preporuke za jačanje uloge ministarstava u procesu javnih politika su sljedeće:

- U vladinim “poslovniciama o radu” trebalo bi da budu mnogo jasnije opisane odgovornosti ministarstava, uključujući tip analize koju treba izvršiti (npr. procjena utjecaja, analiza troška/koristi).
- Vladin ured treba da podrži ministarstva u njihovom radu na procjeni prijedloga javnih politika.
- U vladinim poslovniciama o radu treba biti predviđena rasprava o prijedlozima javnih politika od strane vlade prije procesa izrade zakonskih nacрта.
- Ministarstva trebaju analizirati i revidirati svoje interne procedure pripreme prijedloga javnih politika za vladu. Također, treba osmisliti metode i procedure kako bi se interno koordinirao i kontrolirao kvalitet.
- Obuka službenika ministarstava o analizi javnih politika i procjeni utjecaja u svim sektorima te o tehnikama razvoja javnih politika treba da bude prioritet.

## **POGLAVLJE 1: UVOD**

Ovaj dokument nudi okvir za ocjenu i razvoj uloge ministarstava u procesu javne politike. Dokument se primarno temelji na Sigminom iskustvu u procjeni sistema utvrđivanja politika i koordinacije u zemljama kandidatima za EU, od kojih su mnoge postale države članice 2004. godine. Cilj je stvaranje temelja za učenje iz tog iskustva, specifično kako bi se primijenilo na vlade zemalja Zapadnog Balkana (regija CARDS-a). U skladu s tim, jedna rana verzija dokumenta je razmatrana na radionici koju je Sigma organizirala za vlade regije



CARDS-a (Budva, Crna Gora, 1.-2. novembra 2005.), te se ova verzija dokumenta oslanja na rezultate te radionice.

Pripremajući prvu verziju dokumenta, Sigma je zahtijevala od jednog broja država članica EU (uključujući nove članice) da pripreme kratke "dokumente za zemlje" da bi pružile informacije o tome kako njihova ministarstva sudjeluju u procesu javnih politika. Osam odgovora dobili smo na vrijeme tako da smo ih mogli uključiti u ovaj dokument (Austrija, Češka Republika, Njemačka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija i Španija). Ovi su dokumenti za zemlje bili korisni kao inicijalne indikacije različitih pristupa, mada su bili ograničena osnova za komparativnu analizu zbog velikih razlika u pogledu fokusa i pristupa. Aneks ovog dokumenta nudi neke zanimljive primjere iz dokumenata zemalja koji ilustriraju razne aspekte procesa javnih politika u ministarstvima. Kompletni dokumenti su na raspolaganju kod Sige. Kako bi prikupila komparativne informacije, Sigma je pripremila upitnik, koji su tokom radionice u Budvi popunili učesnici iz svih 10 vlada Zapadnog Balkana. Upitnik su također ispunili i eksperti iz novih država članica koji su učestvovali u radionici (Češka Republika, Estonija, Mađarska i Poljska).

Kao rezultat, sada imamo komparativne informacije o raznim aspektima procesa javnih politika dobijene od 14 vlada. Prezentirane su u tabelama kroz cijeli dokument. Čitalac treba biti svjestan da su upitnike popunili učesnici radionice, te da odgovori možda ne predstavljaju „službena“ stajališta vlada. Također, mnoga pitanja su mogla biti subjektivno tumačena a možda je bilo i tendencije „uljepšavanja“ stvarnosti, barem u nekim slučajevima. Ipak, odgovori su ilustrativni i sasvim jasno ukazuju na neke od jakih strana, ali i slabosti procesa javnih politika u regiji.

Kao što je već rečeno, u fokusu pažnje ovog dokumenta je uloga ministarstava u procesu javnih politika. Dokument će se tek neznatno baviti ulogom same vlade kao tijela koje donosi odluke kao i ulogom vladinog ureda kao koordinatora cijelog sistema javnih politika. Ta pitanja su detaljno obrađena u dokumentu Sige br. 35 (2004.) pod naslovom *Koordinacija u središtu vlade: funkcije i organizacija vladinog ureda*. Ovaj dokument se neće detaljno baviti ni pojedinostima tehničkih pitanja vezanih za stvarni razvoj javnih politika, npr. analizom javnih politika, procjenom utjecaja i konsultacijama. Ti se tehnički detalji mogu naći u dokumentu Sige br. 31 (2001.) pod naslovom *Poboljšanje instrumenata javne politike kroz procjenu utjecaja*. Oba se dokumenta mogu naći na website-u Sigma-e ([www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org)).

Napomena u vezi sa terminologijom: termin „vladin ured“ koristi se kroz cijeli dokument i odnosi se na administrativni organ koji opslužuje šefa vlade (uobičajeno se zove premijer) i vladu/vijeće ministara. Termin koji se koristi u praksi razlikuje se od jedne do druge vlade - npr. generalni sekretarijat, vladin ured, sekretarijat vlade.

## POGLAVLJE II: PREGLED PROCESA JAVNIH POLITIKA

„Policy“ je kompleksan termin sa višestrukim značenjem. U svakodnevnom jeziku on se primjenjuje na veoma širok spektar akcija, od najličnijih (npr. „moja je politika: nikad ne davati lične informacije putem telefona“) do globalnih (npr. „globalna politika zaštite okoliša, međunarodna nuklearna politika), te čak i univerzalnih (npr. „poštenje je najbolja politika“). U ovom dokumentu koristimo termin u ograničenom smislu, usmjereno na politiku koju razvija i provodi izvršna grana vlasti. Korisna radna definicija za naše svrhe je:

„Policy je namjerna akcija vlade (izvršne grane vlasti) da na neki način promijeni ili utječe na društvo ili ekonomiju izvan same vlade. Ona uključuje, ali se ne ograničava na oporezivanje, regulativu, potrošnju, informacije, izjave, pravne zahtjeve i zakonske zabrane.“

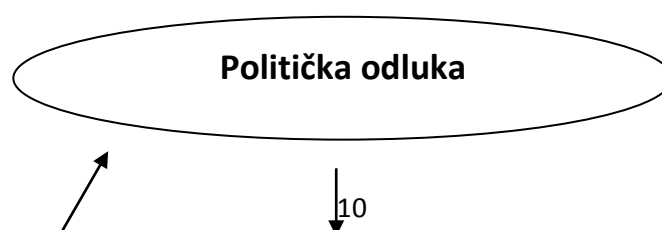
Čitalac treba biti svjestan da je nemoguće jasno razlučiti termine „policy“ i „strategija“ jer se koriste podjednako. Ono što jedna vlada naziva „strategijom ekonomskog razvoja“ druga bi mogla nazvati „politikom ekonomskog razvoja“. U ovom dokumentu nastojimo koristiti termin „strategija“ kad govorimo o dokumentima sa širokim ciljevima, koji se dotiču cijelog niza ministarstava i imaju bar srednjoročni horizont. U tom smislu, strategija ne može biti, sama po sebi, direktno provedena. Da bi njeni ciljevi bili ostvareni, strategija zahtijeva jedan broj politika i zakona koje treba razviti i usvojiti. Tako bi strategija ekonomskog razvoja imala, recimo, vremenski rok od pet do deset godina, te bi zahtijevala da veliki broj ministarstava razvije politike i zakone koji bi, uzeti zajedno, promovirali ciljeve date strategije.

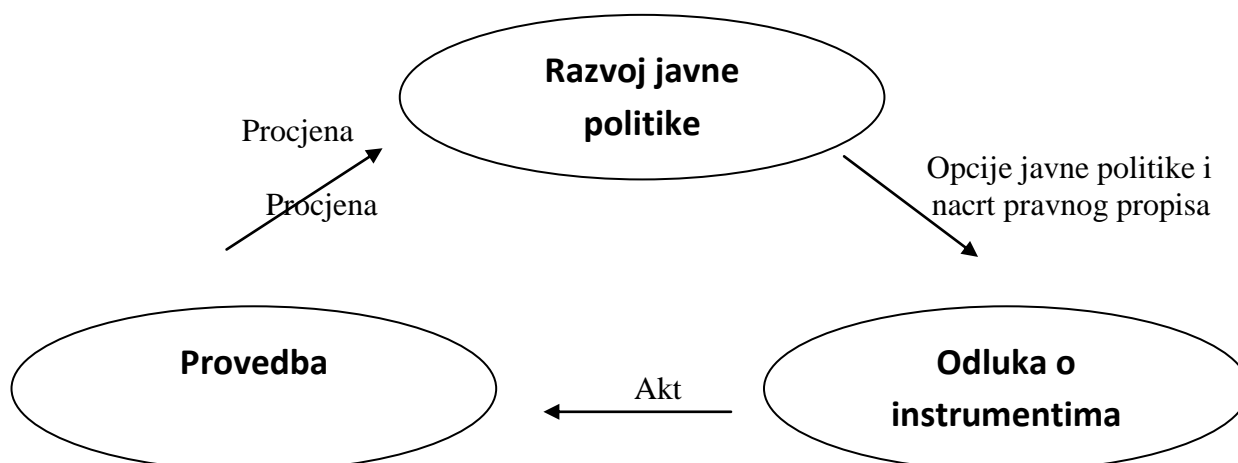
Također je teško razlučiti značenja termina „policy“ i „politics“, jer mnogi jezici nemaju čak ni zasebne termine za te pojmove. Korisno je razlučiti ih korištenjem termina *politics* tako da se on odnosi na razmatranja aktivnosti političara koje su usmjerene ka njihovom pokušaju da budu ponovno izabrani te da stvore lične ili međusobne grupne saveze. Termin *policy* znači, sa druge strane, ono što političari odluče da provedu. Da budemo načisto, odluka o usvajanju i provedbi javnih politika često se temelji na političkim razmatranjima, ali normalno ostaje mogućnost da se pravi razlika između tih razmatranja i njihovih outputa, tj. ishoda.

Politika se „proizvodi“ kroz politički proces, što se normalno konceptualizira kao ciklus. Pojednostavljeni model ciklusa politika predstavljen je na donjem dijagramu i u najvećem dijelu ovog dokumenta razrađen je dalje taj proces.

Kako pokazuje ovaj model, proces javnih politika se inicira političkom odlukom (obično u obliku općih ciljeva politike), nakon čega slijedi detaljan razvoj politika, u kojem se razrađuju opcije specifičnijih političkih odluka o instrumentu javne politike koji treba provesti (usvojiti). Kada je usvojen, instrument se implementira a potom procjenjuje, što, zauzvrat, vodi do daljnjeg razvoja javne politike (vjerovatno amandmana na usvojeni instrument) ili čak do ponovnog razmatranja ili modifikacije inicijalne političke odluke. Čitaocu treba da bude jasno da ti koraci nisu uvijek namjerni, niti uređeni, niti su visokog kvaliteta, ali da se ipak do izvjesne mjere dešavaju na jedan svjestan ili nesvjestan način.

### Pojednostavljeni ciklus javnih politika





Unutar izvršnog sistema javnih politika postoji određen broj važnih igrača. To su: šef vlade (premijer ili predsjednik vlade), vlada (vijeće ministara), komisije vlade, pojedini ministri, vladin ured, središnja i linijska ministarstva te civilno društvo. (Parlament je također uključen – putem usvajanja vladinih zakona, predlaganja zakona, dopuna vladinih prijedloga zakona. Međutim, pošto on nije dio izvršne vlasti, aktivnosti parlamenta nisu specifično obuhvaćene ovim dokumentom.) Na temelju ustava, zakona, propisa, konvencija i političke kulture, svaki akter u okviru sistema javnih politika ima svoju ulogu (ili uloge) i obavlja specifične poslove. U najvećem dijelu, ti poslovi se obavljaju na jedan interaktivan način sa drugim akterima. U različitim elementima i koracima sistema javnih politika, svaki akter može imati vodeću ili pomoćnu ulogu, u zavisnosti od prirode zadatka koji treba obaviti.

**Procesi** koji definiraju i vode sistem politika kodificiraju se „proceduralnim pravilima“ odnosno u „poslovniku vlade“ ili sličnim dokumentima. Tipično, poslovnikom se specifično utvrđuje kako vlada (i njene komisije) donose odluke, kako vladin ured treba obavljati pripremu sjednica vlade, kako ministarstva (i neka druga administrativna tijela) trebaju dostavljati prijedloge za sjednice vlade, te neke akcije ministarstava koje treba preduzeti prije dostavljanja prijedloga, kao što su međuministarske konsultacije i analiza od strane zakonodavnog tijela vlade. Poslovnici o radu obično nisu dovoljno specifični u pogledu toga kako ministarstva trebaju razvijati svoje prijedloge javnih politika i zakona, mada su posljednjih godina neke vlade u regiji dodale izvjesne detalje, kao što je zahtjev da ministarstva izvrše procjenu fiskalnog utjecaja.

Javne politike su **rezultat** (output) sistema javnih politika i one su gotovo uvijek utjelovljene u zakonskim aktima. Mada se to često ignorira, važno je shvatiti da svaki zakonski akt u sebi sadrži politiku, čak i kada ona nije jasno ili koherentno navedena. Na primjer, zakon kojim se uspostavlja ograničenja brzine na raznim tipovima cesta utjelovljuje politiku vlade s ciljem ograničenja brzine vožnje i da se to čini različito na autoputevima, sekundarnim cestama i ulicama naseljenih područja. Ciljevi uspostave raznih ograničenja brzine mogu se navesti u aktu (naprimjer, da bi se povećala sigurnost, smanjio broj udesa, smanjila potrošnja benzina ili ograničila buka), ali i kad nisu navedeni, mogu se dokučiti dedukcijom na temelju samog zakonskog akta. Moguće je, zapravo, da veza između navedenih ciljeva i pravnih odredbi nije

logična niti koherentna. Ipak, po definiciji, pravne odredbe uvijek utjelovljuju neku politiku, čak i ako to nije izričito navedeno.

Teoretski, moguće je razlikovati javnu politiku od nacrtu zakona, aktivnosti vezanih za razvoj javnih politika i onih koje su vezane za izradu nacrtu zakona. Jednostavno rečeno, politika je sadržaj ili supstanca, a nacrt zakona je utjelovljenje te supstance pravnim jezikom i formatom. Razvoj javnih politika je proces odlučivanja o tome šta se treba postići, šta se treba uraditi kako bi se to postiglo, kako to uraditi, ko to treba uraditi, itd. Naprimjer, na temelju političke odluke da se preduzmu mjere smanjenja automobilskih nesreća, razvoj date javne politike bi uključio analizu uzroka nesreća, njihovu zastupljenost u raznim grupama stanovništva i na različitim tipovima cesta, propise i javne politike koje su već na snazi, iskustva drugih vlada itd. Jedan broj opcija za smanjenje automobilskih nesreća bi onda bio razrađen – naprimjer, strožija ograničenja brzine, bolja provedba postojećih ograničenja, povećanje starosne dobi za dobijanje prve vozačke dozvole i kampanje obrazovanja i informiranja. Potom bi bilo potrebno procijeniti troškove i koristi svake od tih opcija (procjena utjecaja, konsultacije) te prezentirati te opcije i analizu koja uz njih ide u svrhu donošenja odluke. Svi ti koraci su dio razvoja javnih politika. Jednom kada se donese odluka o opciji/opcijama koje se prihvataju može početi izrada nacrtu zakona, pri čemu se izabrana opcija ili opcije pretaču u jezik koji se uklapa u pravnu tradiciju zemlje, njen ustav itd.

Međutim, u stvarnom svijetu je ta razlika mnogo zamagljenija zbog toga što su sama pravna razmatranja često važan aspekt sadržaja. Naprimjer, opcije koje zahtijeva provedba ograničenja brzine moraju specificirati kako i ko će to činiti. Međutim, ova specifikacija ima svoje zakonske implikacije, gdje neke ne mogu biti poznate dok se nacrt stvarno i ne pripremi te pravniči dobro ne razmotre legalnost raznih pristupa, kao što su implikacije po temeljne slobode. Štaviše, pravni akt kojim se uvodi neka nova politika može biti u sudaru sa drugim pravnim aktima, te tako proces izrade zakona može zahtijevati ponovnu procjenu odluka i opcija u pogledu politika. U praksi je stoga veoma važno koristiti metode i umijeća analize politika i izrade zakona kada se pripremaju prijedlozi vladi na odlučivanje. Istina, obično je korisno, a smanjuje i uzaludni trud, početi s razvojem neke javne politike, a ne naglavačke početi raditi zakon prije nego što glavni ciljevi i principi javne politike nisu razjašnjeni. Međutim, nije uistinu neophodno, a često nije ni korisno, odvojiti te aktivnosti u potpunosti tako što će se poduzimati strogo podijeljeni koraci. Saradnja sa pravnim ekspertima u ranim fazama razvoja javnih politika može biti vrlo efikasan način da se izbjegne gubljenje vremena na razmatranje opcija koje su u sudaru s pravnim aspektima.

Tema ovog dokumenta je uloga ministarstava (i drugih administrativnih tijela) u sistemu javnih politika i funkcije koju bi oni trebali obavljati pri svakom koraku procesa javnih politika. Ministarstva imaju središnju ulogu u sistemu javnih politika pošto su to prvenstveno tijela koja razvijaju i provode politike i zakone u vezi sa onim sektorom ekonomije i društva koji spada u njihov domen nadležnosti. Te funkcije ministarstava se izvode iz sektorskih odgovornosti i često se nazivaju „resorne funkcije“.

Osim toga, jedan broj ministarstava ima i „horizontalne funkcije“ unutar sistema politika i u tom pogledu rade direktno sa drugim ministarstvima, a ne sa vanjskim svijetom. Naprimjer, ministarstvo finansija ima, uz svoje resorne dužnosti (npr. ubiranje poreza), i horizontalne odgovornosti pripreme i upravljanja budžetom. U tom pogledu, ono radi sa svim drugim ministarstvima tokom pripreme budžeta, a ima i kontinuiranu ulogu u razmatranju svih prijedloga ministarstava koja imaju implikacije na budžet. U nekim zemljama, ministarstvo pravde, uz svoju resornu (sektorsku) odgovornost za pravosudni sistem (krivično pravo,

sudije, djelovanje sudstva) također ima odgovornost da osigura integritet zakonodavstva. Kao takvo, ono ima odgovornost da analizira nacрте zakona koje pripremaju ministarstva u smislu njihovog pravnog jezika i konzistentnosti sa ustavom i drugim zakonima koji su na snazi. (U vladama zemalja bivše Jugoslavije tu funkciju obično obavlja sekretarijat za zakonodavstvo, a ne ministarstvo pravde.) Ta ministarstva imaju dvostruku ulogu unutar sistema politika: kao resorna ministarstva u vlastitom domenu nadležnosti i kao horizontalna ministarstva, sa specijalnom ulogom u okviru samog sistema javnih politika. Gdje to bude potrebno, oba aspekta će biti razmotrena u ovom dokumentu.

### **POGLAVLJE III: FUNKCIJE MINISTARSTAVA U PROCESU DEFINIRANJA JAVNIH POLITIKA**

Kako bi se detaljno analizirala uloga ministarstava, korisno je proces definiranja javnih politika podijeliti na 12 zasebnih koraka i razmotriti funkcije koje ministarstva moraju imati u svakom koraku. Proces definiranja javnih politika obuhvata faze ciklusa, uključujući utvrđivanje prioriteta, razvoj politika, odlučivanje, praćenje i procjenu. Sažeti spisak tih 12 koraka – i aktera uključenih u svaki od njih – dat je u donjoj tabeli. Kao što se može vidjeti iz tabele, ministarstva imaju određenu ulogu u svakom od 12 koraka, mada u nekim koracima imaju vodeću ulogu, dok u drugim imaju tek sekundarnu ili čak malu ulogu.

**Zbirna tabela: Uloge ministarstva u 12 koraka procesa javnih politika**

<b>Korak</b>	<b>Tijelo koje ima vodeću ulogu u pripremi/podršci</b>	<b>Druga tijela koja daju doprinos</b>	<b>Odluka/odobrenje</b>
1. Definicija prioriteta	Političke stranke, kabinet premijera (vladin ured)	Vladin ured, sva ministarstva	Vlada, parlament
2. Planiranje javnih politika i zakonodavstva	Vladin ured	Sva ministarstva, sekretarijat za zakonodavstvo	Vlada
3. Priprema prijedloga javnih politika	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Radne grupe, nevladine organizacije, vanjski eksperti	Ministar
4. Priprema nacrtu zakona	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Radne grupe, nevladine organizacije, sekretarijat za zakonodavstvo, vanjski eksperti	Ministar
5. Međuministarske konsultacije	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Neka/sva ministarstva (normalno, ministarstvo finansija u svom horizontalnom svojstvu)	Ministar
6. Podnošenje prijedloga vladinom uredu	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku		Ministar
7. Razmatranje od strane vladinog ureda	Vladin ured	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Generalni sekretar
8. Razmatranje od strane komisija	Vladin ured	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Predsjedavajući komisije
9. Odluka vlade	Vladin ured	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Vlada
10. Parlamentarni proces i usvajanje	Parlamentarni ured	Vladin ured, ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Parlament
11. Provedba	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Nevladine organizacije, vanjski eksperti, lokalne vlasti	Ministar
12. Praćenje i procjena	Ministarstvo koje predlaže javnu politiku	Vanjski eksperti, nevladine organizacije	Ministar, vlada

U ovom poglavlju razmatramo svaki od ovih 12 koraka tako što dajemo opći opis koraka, kao i opis uloge ministarstava u tom koraku te prezentiramo rezultate Sigminog upitnika. Uz to, tamo gdje je to na raspolaganju, specifični primjeri koji su relevantni za dati korak uvršteni su u aneks dokumenata pojedinih zemalja.

### **3.1 Korak 1: Definiranje vladinih prioriteta**

#### **Opći opis koraka**

Dok je uobičajeno da se proces javnih politika promatra kao ciklus, logično je prioritete vlade tretirati kao polazište. Prioriteti javnih politika su u biti političke izjave o namjeri koje postavlja vlada u cjelini. Većina novih vlada u Evropi i na Zapadnom Balkanu prezentiraju četverogodišnji program u vrijeme potvrde svog mandata od strane parlamenta. Ti programi, izrađeni tokom predizborne kampanje, često se finaliziraju tokom koalicijskih pregovora. Uz to, mnoge se vlade tokom mandata angažiraju u nekom vidu formalnog strateškog planiranja (godišnjeg ili višegodišnjeg) te također s vremena na vrijeme uspostavljaju horizontalne

prioritete javnih politika kroz druge dokumente koje vlade usvajaju – npr. strategija evropskih integracija, strategija privatizacije i strategija ekonomskog razvoja. Proces izrade godišnjeg budžeta također se u nekim vladama koristi kao prilika da se postave strateški pravci putem preraspodjele sredstava u područja koja vlada smatra prioriternim. Ti različiti dokumenti zajedno čine strateški okvir rada vlade.

Strateški okvir treba da čini osnovicu za razvoj javnih politika. U praksi se rijetko naide na situaciju gdje su svi vladini strateški dokumenti potpuno usklađeni jedan s drugim, te tako čine jasnu smjernicu u procesu javnih politika. Kako se prioriteti često prezentiraju na jedan apstraktan i uopćen način, nekad je teško iz njih izvući specifične akcije. Strateške dokumente mogu pripremiti razne radne grupe (ponekad i vanjski konsultanti), a onda ih usvaja vlada, pri čemu se veoma malo pažnje posvećuje praktičnim pitanjima ili međusobnim odnosima između tih dokumenata. Ipak, strategije i dugoročni programi koje usvoji vlada daju određenu ideju o političkim namjerama vlade i, kao takvi, predstavljaju korisno polazište za cijeli proces.

Općenito govoreći, trebalo bi da zadatak i odgovornost vladinog ureda bude osigurati da te strategije budu jedna sa drugom povezane te da rad ministarstava bude usklađen sa strategijama.

### **Uloga ministarstava**

Što se tiče prioriteta vlade, uloga ministarstava je u suštini dvostruka.

Prvo, ministarstva bi se trebala uključiti u davanje doprinosa pri definiranju samih prioriteta. U nekim slučajevima, oni koji pripremaju strategiju mogu tražiti od ministarstava da daju svoj doprinos, kao što je to normalno slučaj prilikom pripreme državnih strategija vezanih za evropske integracije. Međutim, čak i tamo gdje tim koji priprema strategiju ne traži od ministarstava specifično da daju svoj doprinos, ministarstva trebaju biti spremna da „uvjere“ tim koji radi strategiju da uključi neke od njihovih prioriteta u tu strategiju. To će im omogućiti, ako se strategija kasnije usvoji, da koriste tu usvojenu strategiju kao dodatno opravdanje (i mogući izvor novih sredstava) za ostvarenje svojih prioriteta. Bez obzira da li se od ministarstava traži da daju svoj doprinos ili ne, ona moraju imati svoj interni proces i kapacitete da prvo identificiraju prioritete u vlastitom polju nadležnosti a da onda to učinkovito unesu u strateški dokument vlade. U svakom slučaju, nacrti strateških dokumenata treba da budu upućeni ministarstvima radi davanja komentara prije nego što se finaliziraju, a ministarstva trebaju imati kapacitete da odgovore na te dokumente na jedan koherentan institucionalan način.

Drugo, ministarstva treba da analiziraju sve vladine strateške dokumente kako bi se identificirali prioriteti koji se na njih odnose te bi trebalo da odgovore na njih svojim vlastitim inicijativama na planu onih javnih politika koje su u skladu sa strategijom, te trebaju doprinijeti njenoj realizaciji. U nekim slučajevima je jasno iz samog strateškog dokumenta da će određeno ministarstvo trebati pripremiti specifičnu javnu politiku ili zakonski akt. To nije uvijek slučaj, dijelom i zbog toga što su strategije ponekad uopćene i nejasne, a dijelom zato što strateški prioriteti mogu samo indirektno doticati interese datog ministarstva. Naprimjer, vlada može uključiti u strateški dokument obavezu da se poboljšaju usluge za ugrožene zajednice ili određene siromašnije regije u zemlji. Relevantna ministarstva trebaju onda analizirati vlastite aktivnosti i usluge kako bi identificirala ideje za javne politike i/ili zakone

kojim bi se doprinijelo ispunjavanju te strateške obaveze.

**Tabela 1:** Korak 1: Definiranje vladinih prioriteta

Regija CARDS-a	Ministarstva uključena u pripremu vladinih strateških dokumenata	Ministarstva imaju proces za učešće u strateškom planiranju	Ko je odgovoran unutar ministarstva za strateške planove	Ministarstva imaju proces za utvrđivanje prioriteta javnih politika i strateških dokumenata
Albanija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Ponekad
BiH – Federacija	Da	Ponekad	Politički kabinet	Da
BiH – RS	Da	Da	Politički kabinet	Ponekad
BiH – Država	Da	Da	Politički kabinet	Ponekad
Hrvatska	Ponekad	Ponekad	Svi sektori	Ponekad
Kosovo	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
BJR Makedonija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
Crna Gora	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
Srbija	Da	Da	Politički kabinet	Ponekad
SaM – Unija	Da	Da	Politički kabinet	Ponekad
<b>Nove države članice</b>				
Češka Republika	Da	Ne	Nema procesa	Ne
Estonija				
Mađarska	Da	Da	Jedinica za definiranje javnih politika	Da
Poljska	Da	Da	Svi sektori i središnja jedinica	Da

Kako pokazuje ova tabela, gotovo sve vlade navode da su ministarstva uključena u proces strateškog planiranja vlade te da imaju interni proces s ciljem izvršenja za to vezanih zadataka. Sa druge strane, manje od polovice vlada navodi da, kada se strateški dokumenti pripreme, ministarstva u konzistentnom procesu iz njih izvlače vlastite prioritete javnih politika. Ovaj nalaz potvrđuje opasku koju je često davala Sigma da strateški dokumenti ponekad ostaju puke izjave o dobrim namjerama, bez bilo kojeg daljnjeg rada na realizaciji.

### 3.2 Korak 2: Godišnje planiranje javnih politika i zakonodavstva

#### Opći opis koraka

Većina vlada ima utvrđen proces planiranja vlastitih javnih politika i zakonodavnih akata i obično se to radi jednom godišnje. U nekim slučajevima postoje dva zasebna plana, jedan za sve prijedloge koje treba dostaviti za sjednicu vlade i drugi samo za zakonske akte. Plan obično sadrži popis prijedloga koje ministarstva trebaju pripremiti, naziv odgovornog ministarstva, vremenski rok (obično specifičan mjesec) za dostavu prijedloga vladi radi odlučivanja. Priprema plana je zadatak vladinog ureda, koji također prati napredak provedbe plana, revidira ga ako se za to ukaže potreba, i to obično na kvartalnoj osnovi.



Godišnji planovi se pripremaju na osnovi inputa koje daju ministarstva. U nekim je slučajevima to čisto proces odozdo prema gore - kad vladin ured sastavi sve prijedloge dobivene od ministarstava, dok u drugim slučajevima vladin ured ima ovlaštenje da vrši procjenu prilikom sastavljanja plana na osnovi datih inputa. To znači da vladin ured procjenjuje jesu li u planovima dostavljenim od ministarstava dovoljno uzeti u obzir prioritete vlade te može zahtijevati dodatni input od ministarstava ukoliko ona nisu uključila stavke koje su se zahtijevale kako bi se ispunili strateški prioritete. I obrnuto, vladin ured može ukazati ministarstvu da je uključilo previše stavki, koje vlada ili parlament neće imati vremena razmotriti. Na taj način priprema plana postaje interaktivni proces između ministarstava, koja promoviraju svoje specifične sektorske prioritete, i vladinog ureda, koji je odgovoran za razmatranje višesektorskih pitanja i pitanja koja se tiču cijele vlade. Konačna odluka o planu, uključujući razrješenja bilo kakvih sukoba, odgovornost je vlade.

### **Uloga ministarstava**

Ministarstva imaju značajnu ulogu u utvrđivanju zakonodavnog plana i plana javnih politika. Ministarstva treba da budu kontinuirano svjesna razvoja događaja i problema u vlastitom polju nadležnosti, tako da mogu identificirati potrebe za razvojem javnih politika ili zakonodavnih prijedloga. Planovi ministarstva treba da odgovore na:

- iskazane prioritete vlade;
- pritisak javnosti (uključujući pritisak posebnih interesnih grupa);
- međunarodne sporazume i obaveze;
- probleme koji nastaju iz postojećih javnih politika (uključujući probleme stupanja na snagu i provedbe); i
- potrebu da se efikasnije provede određena javna politika i štedi novac.

Uz ovaj kontinuirani proces, ministarstva trebaju imati dobar interni proces kojim će specifično odgovarati na godišnje zahtjeve vladinog ureda da dostave svoj input za plan kako bi se osiguralo da:

- vladini prioritete nađu odraza u planu ministarstva, posebno prioritete vezani za harmonizaciju sa evropskim zakonima;
- svi odjeli unutar ministarstva budu uključeni u utvrđivanje prioriteta ministarstva na planu javnih politika i zakonodavnih inicijativa za predstojeću godinu;
- odjel za zakonodavstvo (gdje postoji) u to treba biti uključen;
- postoji interni proces koordinacije kako bi se osiguralo da svi podneseni dokumenti ministarstva budu realni i izbalansirani; i
- ministarstvo ima kapacitet da adekvatno ispuni svoj plan.

Ministarstva trebaju također imati interni proces koji osigurava maksimalno ispunjavanje plana i omogućava modifikacije u slučaju da je apsolutno nemoguće prvobitni plan ispuniti. Idealno bi bilo da ministarstvo, ako ustanovi da ne može pripremiti sve dokumente plana, bude u poziciji da odluči koje su stavke od najvišeg prioriteta te da resurse preusmjeri za njihovu pripremu.

### **Tabela 2: Korak 2: Godišnje planiranje javnih politika i zakona**

Region CARDS-a	Ministarstva u potpunosti učestvuju i vladinom procesu godišnjeg planiranja	Ministarstva imaju interni proces praćenja ostvarenja plana	Ko je odgovoran za planiranje/praćenje	Resursi pravnog odjela se redovno preraspodjeljuju na prioritetne stavke
Albanija	Da	Ne	Sekretarijat ministarstva	Ponekad
BiH – Federacija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
BiH – RS	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
BiH – Država	Ograničeno	Da	Sekretarijat ministarstva/ Politički kabinet	Da
Hrvatska	Ograničeno	Ne	Sekretarijat ministarstva	Ponekad
Kosovo	Ograničeno	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
BJR Makedonija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Da
Crna Gora	Da	Da	Sekretarijat ministarstva / Politički kabinet	Da
Srbija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva / Politički kabinet	Ponekad
SaM – Unija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva / Politički kabinet	Ponekad
<b>Nove države članice</b>				
Češka Republika	Ograničeno	Ne	Politički kabinet	Ne
Estonija	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Ponekad
Mađarska	Da	Da	Središnja jedinica u ministarstvu	Da
Poljska	Da	Da	Sekretarijat ministarstva	Ponekad

Odgovori na upitnik sugeriraju da nema puno problema u ovom koraku procesa. Godišnje planiranje obično obavlja vladin ured u gotovo svim vladama a najčešće se temelji na inputu koji dobiva od ministarstava, obično u obliku popisa prijedloga koje ministarstvo planira podnijeti vladi u predstojećoj godini. Činjenica da je to uglavnom odgovornost sekretarijata ministarstva također je pozitivan nalaz, zato što je normalno da je sekretarijat ministarstva u najboljoj poziciji da osigura da proces pripreme inputa bude u potpunosti horizontalan i da obuhvata sve jedinice ministarstva. Zadnje pitanje koje je postavljeno u ovoj tabeli je bilo nešto problematičnije. Ono pokazuje da u gotovo pola vlada ljudski resursi za izradu zakona ministarstava nisu raspodijeljeni prema prioritetima. To je vjerovatno indikacija da se ministarstvima interno ne upravlja kao što se radi u potpuno integriranim organizacijama, sa adekvatnim horizontalnim planiranjem i upravljanjem ljudskim resursima. Ovo pitanje će ponovo biti razmatrano kroz cijeli ovaj dokument.

### **3.3 Korak 3: Priprema prijedloga javnih politika (uključujući analizu javnih politika, procjenu utjecaja, konsultacije sa civilnim društvom)**

#### **Opći opis koraka**

Proces razvoja prijedloga javnih politika obično uključuje sljedeće korake:

- identifikacija pitanja koja određena javna politika treba ispraviti ili poboljšati;
- postavljanje specifičnih ciljeva koje treba ispuniti javna politika (kvantitativno i kvalitativno);
- priprema opcija za pristupe i akcije kojima bi se ostvarili ciljevi;
- procjena utjecaja opcija;
- međuministarske konsultacije da bi se odgovorilo na pitanja koja se tiču više ministarstava;
- konsultacije sa civilnim društvom; i
- preporuke ministru preferirane opcije.

Razvoj javnih politika može biti kompleksna aktivnost i često zahtijeva vještine multidisciplinarnog tima, uključujući ekonomiste, sociologe, specijaliste za konkretno područje (npr. poljoprivreda, obrazovanje), specijaliste za finansije i pravnike. Tamo gdje administracija nema interne resurse, moguće je sklopiti ugovor sa vanjskim ekspertima ili zatražiti pomoć od međunarodnih donatora.

### **Uloga ministarstava**

U suštini, sve zadatke sadržane u ovom koraku obavlja ministarstvo koje predlaže određenu javnu politiku (osim ako priprema nije dodijeljena nekom vanjskom tijelu, ali to je izuzetak). Priprema prijedloga javnih politika je središnja uloga ministarstava u okviru sistema javnih politika. Pošto ministarstva imaju redovan kontakt sa socijalnim i ekonomskim sektorom, ona su zaista i jedina tijela unutar administracije koja imaju dovoljno detaljnog znanja i praktičnog iskustva o pitanjima koja zahtijevaju odgovor u smislu javnih politika i zakonodavstva. U nekim slučajevima vlada može uspostaviti specijalne radne grupe ili međuministarske radne grupe da obave ovaj korak, ali čak i tada je uloga ministarstva, sa njegovim specijaliziranim znanjima, od ključnog značaja jer ono obično i predvodi radnu grupu.

Odgovornost stručnog osoblja u ministarstvu je da osigura da ministar i vlada dobiju najbolje informacije kako bi mogli donijeti odluke koje utječu na društvo i ekonomiju zemlje. Zapravo, sve tehnike analize i razvoja javnih politika imaju cilj produkciju visokokvalitetnih pouzdanih informacija za one koji donose odluke. U slučajevima kad se razvija neka suštinski nova ili revidirana javna politika, priprema prijedloga javne politike zahtijeva znatnu analizu i konsultacije sa zainteresiranim faktorima, kao i specijalnu pažnju koju treba posvetiti finansiranju i konkretnim zahtjevima koje nameće provedba (uključujući zaposlenike i institucije).

Kad god neka javna politika podrazumijeva odgovornost više od jednog odjela unutar ministarstva, uobičajeno je da se u tom ministarstvu formira radna grupa sa zadatkom razvoja date javne politike i njene neophodne analize. Također, kad god neka javna politika podrazumijeva odgovornost više od jednog ministarstva, korisno je formirati međuministarsku radnu grupu, koju treba predvoditi vodeće ministarstvo, kako bi se osiguralo da prilikom faze pripreme i analize budu razmotrena sva pitanja.

U suštini, postoje dva modela organizacije i upravljanja procesom javnih politika u ministarstvu: ili je u potpunosti u rukama relevantnog odjela (sektora), ili postoji središnja jedinica za podršku, čija je odgovornost izrada zakona i donekle koordinacija.

Glavna odgovornost za pripremu i razvijanje javnih politika dodjeljuje se u većini slučajeva sektorskom odjelu čije se područje djelovanja najbolje uklapa u dato područje javne politike. Taj odjel je odgovoran za obavljanje svih potrebnih analiza, konsultacije sa civilnim društvom i razjašnjenje pitanja unutar ministarstva kao i sa službenicima ministrovog kabineta zaduženim za politička pitanja. Ako se formira neko ministarstvo ili neka međuministarska radna grupa, taj odjel predsjedava te upravlja međuministarskim konsultacijama i osigurava informiranje ministra, kad se ukaže potreba.

Istovremeno, sasvim je uobičajeno da ministarstva imaju središnji pravni odjel i da li će taj odjel biti uključen u izradu zakona ili ne zavisi, barem u nekim slučajevima, od toga koliko stručnog znanja taj sektorski odjel ima u svojim redovima. U nekim je slučajevima pravni odjel odgovoran i za koordinaciju obrade komentara koji se dobiju od drugih ministarstava tokom međuministarskih konsultacija kao i za upravljanje procesom konsultacija sa drugim ministarstvima. U nekim je slučajevima pravni odjel i kontaktna tačka za vladin ured prije i nakon što komisije i vlada rasprave prijedloge koje pripremi dato ministarstvo.

Ono što se čini jasnim iz nekih dokumenata koje je osam zemalja pripremalo za Sigmu (vidjeti aneks) jest da je uloga pravnog odjela u procesu izrade javnih politika često nedosljedna i može varirati od ministarstva do ministarstva u jednoj te istoj zemlji. Njegova uloga, čini se, ovisi o relativnoj snazi pravnog ili sektorskih odjela, kao i o stilu rada državnog sekretarijata u ministarstvu te o tradiciji. Važno je zapaziti da nijedna od osam zemalja nema središnju jedinicu koja posjeduje stručno znanje na polju analize javnih politika ili procjene utjecaja koji mogu služiti kao resurs za cijelo ministarstvo.

U Sigminim procjenama sposobnosti vlada zemalja kandidatkinja za članstvo u EU u Srednjoj i Istočnoj Evropi te Zapadnom Balkanu za donošenje javnih politika i njihovu koordinaciju u proteklih nekoliko godina stalno se ponavlja ocjena da umijeća i navike razvoja javnih politika nisu dovoljno razvijeni u ministarstvima. Izgleda da nema tradicije na planu razvoja javnih politika te, uz nedovoljnu svijest o njegovoj važnosti, ministarstva su sklona da gotovo direktno počnu sa izradom zakona, a da prethodno nisu obavila odgovarajuću analizu. Rezultat su često zakoni koji nemaju dovoljno utemeljenja u stvarnosti, koji mogu biti skupi ili ih je teško provoditi, što izaziva odbojnost kod ciljane grupe te zahtijeva stalne izmjene i dopune. Dokument Sigme br. 31, pod naslovom *Poboljšanje instrumenata javnih politika kroz procjenu utjecaja*, pruža dosta detalja o tehnikama koje bi se morale koristiti prilikom razvoja javnih politika. Međutim, izvjesno je da ministarstvima treba mnogo obuke za te tehnike, baš kao što će ih trebati i uvjeriti kako vrijedi raditi analizu javnih politika prije nego što dođe do poboljšanja na ovom polju.

Ovo pitanje je posebno važno razmotriti pošto razvoj javnih politika unutar ministarstva obično ne znači angažman tek male grupe ljudi. Kao što je već navedeno, razvoj javnih politika u ovoj regiji jest zadatak svih strukturnih odjela unutar ministarstva, te stoga obuka u vezi sa tehnikama analiza javnih politika treba da obuhvati širok krug službenika kako bi uopće dala plodove. Srećom, već postoje mnogi moduli i kursevi obuke na ove teme, na kojima se uče potrebne vještine.

**Tabela 3.1:** Korak 3: Priprema prijedloga javnih politika (uključujući analizu javnih politika, procjenu utjecaja, konsultacije sa civilnim društvom)

Regija CARDS-a	Ministarstva razvijaju prijedloge javnih politika prije izrade zakona	Ministarstva normalno podnose prijedloge javnih politika vladi na odlučivanje	Ministarstva imaju središnju jedinicu koja obavlja neke zadatke razvoja javnih politika	Ministarstva imaju kapacitete za obavljanje zadataka vezanih za javne politike
Albanija	Da	Da	Ne	Neki
BiH – Federacija	Da	Samo u posebnim slučajevima	Ne	Neki
BiH – RS	Da	Da	Ne	Neki
BiH – Država	Da	Da	Ne	Neki
Hrvatska	Ponekad	Da	Ne	Da
Kosovo	Ponekad	Ne	Ne	Neki
BJR Makedonija	Ponekad	Samo u posebnim slučajevima	Ne	Neki
Crna Gora	Da	Da	Ne	Neki
Srbija	Da	Da	Sektor za ekonomsko-financijske poslove	Neki
SaM – Unija	Da	Da	Da	Neki
<b>Nove države članice</b>				
Češka Republika	Da	Da	Ne	Neki
Estonija	Ne	Ne	Da	Neki
Mađarska	Ponekad	Samo u posebnim slučajevima	Ne	Neki
Poljska	Da	Da	Ne	Da

**Tabela 3.2:** Korak 3: Priprema prijedloga javnih politika (uključujući analizu javnih politika, procjenu utjecaja, konsultacije sa civilnim društvom)

Regija CARDS-a	Poslovnik zahtijeva od ministarstava da podnose procjenu utjecaja	Ministarstva se konsultiraju sa civilnim društvom u toku pripreme dokumenata javnih politika i nacrtu zakona	Civilno društvo je u mogućnosti dati značajan input za prijedloge ministarstava
Albanija	Da	Ponekad	Često
BiH – Federacija	Da	Ponekad	Često
BiH – RS	Da	Da	Često
BiH – Država	Da	Ponekad	Rijetko
Hrvatska	Da	Ponekad	Često
Kosovo	Da	Samo kod nacrtu zakona	Često
BJR Makedonija		Ponekad	Često
Crna Gora	Da	Da	Često
Srbija	Ne	Da	Često
SaM – Unija	Ne	Samo kod nacrtu zakona	Često
<b>Nove države članice</b>			
Češka Republika	Da	Ponekad	Često
Estonija	Da	Ponekad	Često
Mađarska	Da	Da	Rijetko
Poljska	Da	Da	Često

Dvije gornje tabele tiču se ključnog pitanja kako ministarstva razvijaju prijedloge javnih politika. Mada većina ispitanika navodi da ministarstva pripremaju prijedloge javnih politika prije nego što izrade zakonske akte, naše iskustvo pokazuje da to nije tako uobičajeno. Možda se bolji odgovori kriju u indirektno postavljenim pitanjima u upitniku. Naprimjer, gotovo sve vlade navode da ministarstva nemaju dovoljno kapaciteta za pripremu prijedloga javnih politika. Uz to, mada većina ministarstava tvrdi da civilno društvo često ima priliku dati vrlo značajan input za prijedloge javnih politika, samo trećina njih stvarno redovno konsultira civilno društvo. Prema tome, mada se poslovniciima svih vlada, osim dvije, nalaže ministarstvima da pripreme procjenu utjecaja, iz odgovara na druga pitanja čini se očitim da je kvalitet tih procjena često nedovoljan.

Organizacijski, zanimljivo je zapaziti da samo Estonija ima središnje jedinice u ministarstvima koje obavljaju zadatke razvoja javnih politika (Hrvatska spominje ekonomsko-fiskalnu jedinicu, ali se čini da ta jedinica samo pomaže u obračunu troškova prijedloga.) U tom pogledu, vlade Zapadnog Balkana slijede normalan evropski model (starih i novih država članica) po kojem se razvoj javnih politika obavlja u relevantnom sektoru ministarstva, a ne u središnjoj jedinici koju čine specijalisti (kao što je to ponekad slučaj sa izradom nacrtu zakona). Prema našem gledištu, taj pristup je savršeno validan dok god postoji dovoljno horizontalnih procesa u ministarstvima kako bi se postigla interna koordinacija javne politike i dok god se obavlja dovoljno konsultacija.

### **3.4 Korak 4: Priprema nacrtu zakona**

#### **Opći opis koraka**

U vezi s ovim korakom ovdje je opisana izrada zakonskog teksta instrumenata javne politike (zakonodavstvo, porezni zakoni, odluke i sl.). Idealno, izrada nacrtu počinje nakon što se procijene opcije javne politike (obično od strane ministarstva koje datu javnu politiku inicira) u pogledu utjecaja i provodljivosti te nakon što se vlada, ili barem ministar, saglasi sa preferiranim opcijom. U većini vlada zemalja Srednje i Istočne Evrope i Zapadnog Balkana, međutim, rijetko postoji podjela između faze razvoja javnih politika i faze izrade zakona. To ima veze sa tradicijom, ali i sa ograničenim resursima i vremenskim ograničenjima. Kombiniranje razvoja javnih politika i izrade nacrtu zakona nije idealno, ali pošto ta navika ne može preko noći nestati, važno je istražiti najučinkovitije načine kombiniranja ta dva koraka.

Koristan vodič i detaljna lista radnji koje treba preduzeti u pogledu izrade nacrtu zakona data je u Sigminom dokumentu br. 15 pod naslovom *Lista akcija koje treba preduzeti prilikom izrade nacrtu zakona i regulatorni menadžment u Srednjoj i Istočnoj Evropi*.

#### **Uloga ministarstava**

Izrada zakona je zadatak ministarstava uz podršku ureda za zakonodavstvo. Uloga ministarstava u ovom koraku je prilično jasna i nije problematična. Većina ministarstava u regiji ima kapacitete za pripremu nacrtu zakona, te su kadra i raditi zajedno sa uredom za zakonodavstvo kako bi se riješili problemi koji iskrsnu. Izrada nacrtu zakona obično se obavlja ili u vodećem odjelu unutar ministarstva ili u specijaliziranom odjelu za zakonodavstvo, ali je ponekad to kombinacija ova dva odjela.

Obično postoji dobro artikuliran proces unutar ministarstva, u kojem kolegij ministarstva,

predvođen ministrom, interno usvaja nacrt zakona. I politički tim ministra (kabinet) često ima određenu ulogu u internom procesu odobravanja.

**Tabela 4:** Korak 4: Priprema izrade zakona

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju dovoljno pravnika dobrog kvaliteta da pripremaju nacрте zakona	Ministarstva imaju središnju jedinicu za izradu zakona	Ako postoji središnja jedinica, ona je odgovorna za sve zakonske nacрте ministarstva?
Albanija	Da	U nekim ministarstvima	Samo zakonodavna tehnika
BiH - Federacija	U nekim ministarstvima	U nekim ministarstvima	Da
BiH - RS	U nekim ministarstvima	Ne	
BiH - Država	U nekim ministarstvima	U nekim ministarstvima	Ne
Hrvatska	Ne	Da	Ne
Kosovo	U nekim ministarstvima	Da	Da
BJR Makedonija	U nekim ministarstvima	Ne	
Crna Gora	U nekim ministarstvima	U nekim ministarstvima	Da
Srbija	Da	Da	?
SaM – Unija	U nekim ministarstvima	U nekim ministarstvima	Da
<b>Nove države članice</b>			
Češka Republika	U nekim ministarstvima	Ne	Ne
Estonija	Da	Da	Da
Mađarska	Da	Da	Da
Poljska	U nekim ministarstvima	U nekim ministarstvima	Ne

Zanimljivo je zapaziti, kao što pokazuje prva kolona tabele, da većina ispitanika navodi da nema dovoljno resursa u ministarstvima za izradu nacрта zakona. Samo četiri od 14 vlada navodi da ima dovoljno resursa u svim ministarstvima. To je iznenađujuće s obzirom na pravnu tradiciju tih administracija, a može biti povezano s malim plaćama u administraciji i činjenicom da postoji potražnja za pravicima u drugim sektorima ekonomije. Nije suviše spomenuti da je potrebno imati dovoljno ljudskih resursa za izradu zakona u ministarstvima jer je to uslov za efikasan rad sistema javne politike. Ovo pitanje će u velikoj mjeri dobiti na važnosti kako se vlade budu više angažirale na usaglašavanju svog pravnog sistema sa *acquis*-om Evropske Unije.

U pogledu organizacije, u nekim slučajevima postoje središnje jedinice za izradu zakona, dok u drugim zakone priprema svaki sektor ministarstva. Vjerujemo da oba ta sistema mogu dobro funkcionirati dok god postoji dobra i kontinuirana saradnja između specijalista za javne politike i pravnih stručnjaka. U gotovo pola vlada postoji mješoviti pristup, pri čemu neka ministarstva imaju središnje jedinice, a neka nemaju. I ovo također može funkcionirati, ali može komplicirati stvari kada se odlučuje o reguliranju sistema javnih politika i uvođenju većeg reda i konzistentnijih procedura u rad ministarstva na polju javnih politika. Normalno, lakše je uspostaviti pravila u cijelom sistemu tamo gdje su strukture u svim ministarstvima konzistentne.

### 3.5 Korak 5: Međuministarske konsultacije

#### Opći opis koraka

Može se desiti da u mnogim područjima javnih politika i zakonodavstva više ministarstava ima legitiman interes, jer mnoga područja javnih politika obuhvataju nadležnosti nekoliko ministarstava. To se odnosi na resorna ministarstva jer su mnoge socijalne politike međusobno povezane (npr. politike obrazovanja i zdravstva vezane su za politiku radne snage) i jer javne politike u mnogim područjima imaju konsekvence na ekonomiju (npr. zaštita okoliša, transport i poljoprivreda). U slučaju horizontalnog ministarstva, kao što je ministarstvo finansija, jasno je da gotovo sve javne politike utječu i na budžet i da stoga utječu na mandat tog ministarstva. Svrha međuministarskih konsultacija je da se ukaže kako postoji interes drugih ministarstava te da se o tome obavi rasprava na ekspertnom nivou, tako da se razriješi što je moguće više sukobljenih interesa prije nego što prijedlog određene javne politike stigne na sjednicu vlade (ili njenih komisija), koja treba da se usredotoči na politička pitanja.

Normalna praksa je da su u poslovniku o radu vlade utvrđene detaljne obaveze u pogledu međuministarskih konsultacija. Prijedlozi koji se podnose vladi normalno se, uz potpis ministra, šalju drugim ministarstvima. U poslovniku o radu vlade daje se rok za konsultacije a uobičajeno je da se u njemu specificira da ministarstvo koje predlaže neku javnu politiku treba vladi, uz sam prijedlog javne politike, dostaviti i popis komentara koji nisu prihvaćeni, uz objašnjenje zašto nisu prihvaćeni.

### **Uloga ministarstava**

Ministarstva imaju dvije različite uloge. S jedne strane, ministarstva koja predlažu javnu politiku odgovorna su za vođenje i upravljanje konsultacijama. To uključuje:

- odluku kojem ministarstvu prijedlog treba poslati na komentare (osim ako poslovníkom nisu specificirana „sva ministarstva“);
- prikupljanje komentara, njihovu analizu i odluku o tome koje komentare prihvatiti i uključiti u dokument;
- u nekim slučajevima sazivanje sastanaka radi rasprave o komentarima, posebno tamo gdje su oni bitni; i
- pripremu popisa komentara koji su odbijeni uz objašnjenje zašto su odbijeni.

Druga uloga ministarstva - kada je ono „konsultirano“ ministarstvo - jest da pripremi komentare na prijedlog dostavljen od drugog ministarstva radi konsultacija. Ta funkcija zahtijeva proces unutar ministarstva kojim se osigurava distribucija prijedloga relevantnim odjelima, prikupljanje i sabiranje komentara, postizanje saglasnosti o komentarima u procesu koji se vodi u okviru ministarstva, te pripremu pisma ministru koji onda dostavlja komentare svome kolegi koji je predložio datu javnu politiku.

U većini zapadnih zemalja konsultacije su potrebne ne samo kada se radi o nacrtu zakona već i za sve prijedloge javnih politika koje se nađu na dnevnom redu sjednica vlade. To nije uvijek slučaj u zemljama Srednje i Istočne Evrope i Zapadnog Balkana, gdje su međuministarske konsultacije usmjerene samo na nacрте zakona, i to obično u kasnoj fazi njihove izrade. Ovaj pristup je često neadekvatan želi li se osigurati ozbiljno razmatranje same suštine određene javne politike. Konsultacije o potpuno razrađenim nacrtima obično se dešavaju prekasno, ili su previše formalne da bi mogle pružiti priliku za ozbiljnu raspravu te pokazuju tendenciju bavljenja marginalnim detaljima, koji se tiču samog teksta zakona. Kada



je to slučaj, glavni cilj međuministarske konsultacije - poboljšanje same suštine javne politike – zapravo se ne postiže.

**Tabela 5:** Korak 5: Međuministarske konsultacije

Regija CARDS-a	Tip konsultacija koje zahtijeva poslovnik	Konsultacije koje se zahtijevaju za dokumente javnih politika ili samo za potpuno razrađene nacрте zakona	Procedura međuministarskih konsultacija omogućava dobijanje temeljitog inputa
Albanija	Ministarstva koja imaju interes	Oboje	Da
BiH – Federacija	MF, MP, sekretarijat za zakonodavstvo	Oboje	Da
BiH – RS	Ministarstva koja imaju interes	Oboje	Da
BiH – Država	Ministarstva koja imaju interes	Oboje	Ne
Hrvatska	Ministarstva koja imaju interes	Oboje	Ne
Kosovo	Ministarstva koja imaju interes	Samo nacрте zakona	Da
BJR Makedonija	Sva ministarstva	Oboje	Da
Crna gora	Ministarstva koja imaju interes	Samo nacрте zakona	Ne
Srbija	Ministarstva koja imaju interes	Oboje	Ne
SaM – Unija	Ministarstva koja imaju interes	Samo nacрте zakona	Ne
<b>Nove države članice</b>			
Češka Republika	Sva ministarstva	Oboje	Ne
Estonija	Sva ministarstva	Oboje	Da
Mađarska	Sva ministarstva	Samo nacрте zakona	Da
Poljska	Sva ministarstva	Oboje	Da

Zapanjujuća je razlika između vlada Zapadnog Balkana i vlada novih država članica EU u pogledu opsega konsultacija. U ovim prvim, sa izuzetkom BJR Makedonije, ministarstvo koje predlaže politiku može samo odlučiti s kojim će se drugim ministarstvima konsultirati. U većini takvih slučajeva postoje specifične obaveze da se konsultira s ministarstvom finansija gdje god postoje finansijske implikacije. U četiri nove države članice postoji obaveza konsultiranja sa svim ministarstvima, što je pristup koji vjerovatno osigurava da se nijedan interes ne izgubi iz vida. Vrijedno je zapaziti da većina vlada navodi kako procedure međuministarskih konsultacija omogućavaju dobivanje temeljitog inputa od konsultiranih ministarstava. Ovaj izvještaj je u kontradikciji sa uobičajenim zapažanjem Sigmee da je većina konsultacija formalna i da se bavi nebitnim pitanjima, koja se tiču samog teksta zakonskog nacрта. Ovaj problem nedvojbeno zahtijeva daljnje istraživanje i vjerovatno bolju definiciju pojma „temeljiti“.

### 3.6 Korak 6: Podnošenje prijedloga politike vladinom uredu

### Opći opis koraka

Kada je dokument javne politike ili zakonski nacrt pripremljen, normalno je da ga potpisuje ministar i šalje vladinom uredu kako bi se moglo planirati na kojoj sjednici treba da bude na dnevnom redu, ili pak direktno za sjednicu vlade, ili za sastanak ministarskog vijeća ili komisija.

### Uloga ministarstava

Ministarstvo ima odgovornost da finalizira nacrt i odobri ga u skladu sa internim pravilima na nivou ministra. Ministarstvo također kompletira “dosje” popratnog materijala, koji mora pratiti sve dokumente pripremljene za odluku vlade.

**Tabela 6:** Korak 6: Podnošenje prijedloga vladinom uredu

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju specificiran proces internog odobravanja prije podnošenja prijedloga vladinom uredu	Ako je odgovor da, koji je proces?
Albanija	Da	Konsultacije sa svim sektorima
BiH – Federacija	Da	Ministar odobrava
BiH – RS	Da	Ministar odobrava
BiH – Država	Ne	
Hrvatska	Da	Konsultacije sa svim sektorima
Kosovo	Da	Saglasnost političkog kabineta
BJR Makedonija	Da	Razmatra stručni kolegij
Crna Gora	Da	Razmatraju pomoćnici ministra i sekretar ministarstva
Srbija	?	?
SaM – Unija	Da	Razmatra stručni kolegij sa ministrom
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Da	Svi sektori se konsultiraju
Estonija	Da	Svi sektori se konsultiraju
Mađarska	Da	
Poljska	Da	Pravni odjel pa onda ministar

Iz dobijenih odgovora se čini da u gotovo svim vladama postoji specifičan proces internog odobravanja prijedloga zakona prije nego se podnese vladinom uredu. Među navedenim pristupima najboljim se čini pristup koji podrazumijeva konsultacije sa višim rukovodstvom cijelog ministarstva, a koji je istovremeno i najčešći.

### 3.7 Korak 7: Razmatranje od strane vladinog ureda

#### Opći opis koraka

Vladin ured u gotovo svim sistemima ima ovlasti da analizira prijedloge koje je dobio od ministarstva i da ih vraća na doradu - ako to smatra potrebnim. U vladama nekih zemalja srednje i istočne Evrope i Zapadnog Balkana vladin ured ima samo nadležnost i kapacitet da

razmotri formalne aspekte dokumenta, npr. da li su svi potrebni potpisi i prilozi uključeni u dosje i jesu li sve obavezne zakonske konsultacije obavljene. Vladin ured u većini zemalja članica OECD-a analizira i sam sadržaj prijedloga, posebno kako bi osigurao da je dati problem analiziran dovoljno temeljito i da su procjenama alternativnih opcija javne politike razriješena međuministarska pitanja kako bi se na odgovarajući način odgovorilo na međusektorska pitanja, kao i da je prijedlog usklađen sa vladinom politikom, prioritetima i drugim političkim inicijativama koje se razmatraju. U nekim slučajevima postoji paralelna naliza, koju obavljaju savjetnici u kabinetu premijera koji se bave političkim (partijskim) koalicijskim pitanjima.

### Uloga ministarstava

Uloga ministarstva u ovom koraku jest da naprosto bude spremno raspraviti svaki problem i odgovoriti na svako pitanje koje postavi vladin ured. Idealno bi bilo da ministarstvo odredi osobu s kojom vladin ured može kontaktirati u slučaju da ima bilo kojih pitanja za diskusiju. Neke vlade u regiji su posljednjih godina uspostavile sistem po kojem se sekretarijati ministarstava sastaju svake sedmice, pod predsjedanjem sekretara vlade, kako bi kolektivno razmotrili prijedloge javnih politika prije nego što one dođu do komisija i na sjednicu vlade. To omogućava još jednu konačnu provjeru spremnosti prijedloga javnih politika te razrješenja problema koje nisu uspjeli razriješiti eksperti u ministarstvu a koja ne zahtijevaju političko rješenje. Ako se takav sastanak održava, službenici ministarstva trebaju biti spremni tako da prije sastanka obavijeste sekretara ministarstva o prijedlozima javnih politika koje podnosi njihovo ministarstvo, te o bilo kojem nerazriješenom problemu u vezi sa prijedlozima javnih politika drugih ministarstava.

**Tabela 7: Korak 7: Razmatranje od strane vladinog ureda**

Regija CARDS-a	Otvorene i redovne linije komunikacije između ministarstava i vladinog ureda	Sedmični sastanak o prijedlozima koji se podnose vladi	Ako je odgovor da, da li ministarstva organiziraju brifing sekretara za ovaj sastanak?
Albanija	Ne, uglavnom formalno	Ne (Planirano - uskoro)	
BiH – Federacija	Da	Ne	
BiH – RS	Da	Ne	
BiH – Država	Ne, uglavnom neformalno	Ne	
Hrvatska	Da	?	?
Kosovo	Da	Da	Da
BJR Makedonija	Da	Da	Da
Crna Gora	Da	Da	
Srbija	Da	Ne	
SaM – Unija	Da	Ne	
<b>Nove države članice</b>			
Češka Republika	Ne, uglavnom neformalno	Ne	
Estonija	Da	Ne	
Mađarska	Da	Da	Da
Poljska	Da	Ne	

Izgleda da su otvorene linije komunikacije između ministarstava i vladinog ureda pravilo u većini vlada, uz samo tri izuzetka. Sedmični sastanak sekretara ministarstava (pod predsjedavanjem sekretara vlade) dosta je rijedak jer se on održava samo u tri od 14 vlada (pri

čemu još jedna vlada to planira uvesti). S obzirom da te sastanke Sigmini konsultanti često preporučuju, bilo bi zanimljivo detaljnije proučiti koliko su korisni, naprimjer, rezultiraju li boljim razrješenjem sukoba među ministarstvima i učinkovitijim sjednicama vlade.

### 3.8 Korak 8: Razmatranje od strane ministarskih komisija

#### Opći opis koraka

U većini vlada postoji sistem ministarskih komisija koje analiziraju prijedloge javnih politika prije nego što o njima odlučuje vlada. Te se komisije (u vladama bivše Jugoslavije obično se nazivaju komisije) uspostavljaju prema temi (npr. evropske integracije, socijalna pitanja, ekonomska pitanja), a članovi su im ministri relevantnih sektora. Komisijama može predsjedavati premijer, zamjenik premijera ili ministar kojeg se najneposrednije tiče tema kojom se data komisija bavi. U nekim vladama komisije djeluju kao “ljevak”, tj. prijedloge javnih politika **moraju** razmotriti komisije prije nego što se oni stave na dnevni red sjednice vlade. Komisije u tim slučajevima imaju značajnu ovlast, npr. da zahtijevaju od ministarstava dodatni rad ili rješenje sukoba prije nego što preporuče da se određeni prijedlog javnih politika dostavi za sjednicu vlade. Komisije gotovo uvijek opslužuju vladin ured.

#### Uloga ministarstava

Uloga ministarstava u ovom koraku je da pripremi ministra za sastanke komisija na kojima će sudjelovati kako bi se osiguralo, koliko god je to moguće, da ministar bude obaviješten o svim relevantnim pitanjima koja mogu iskrsnuti na sastanku, posebno u vezi sa prijedlogom javnih politika koje dostavlja dato ministarstvo, ali i u vezi sa drugim prijedlozima za koje je ministarstvo znatno zainteresirano.

U nekim slučajevima ministarstvo može poslati eksperte kao podršku ministru prilikom davanja odgovora na tehnička pitanja tokom sastanka komisija.

**Tabela 8:** Korak 8: Razmatranje od strane ministarskih komisija

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju proces brifinga ministara za sjednice vladinih komisija	Viši službenici ministarstva prisustvuju sastancima vladinih komisija
Albanija	Da	Samo kao podrška ministru
BiH – Federacija	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
BiH – RS	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
BiH – Država	Politički kabinet	Samo kao podrška ministru
Hrvatska	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
Kosovo	Nema operativnih komisija	
BJR Makedonija	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
Crna Gora	Politički kabinet	Samo kao podrška ministru
Srbija	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
SaM – Unija	Da	Mogu prisustvovati i govoriti
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Politički kabinet	Mogu prisustvovati i govoriti
Estonija	Da	Samo kao podrška ministru
Mađarska	Da	Ne

Poljska	Da	Samo kao podrška ministru
---------	----	---------------------------

Najzanimljivija činjenica iz ove tabele je da sve vlade osim jedne – Vlade Kosova – imaju komisije ministara koji raspravljaju o pitanjima prije nego što ona stignu na sjednicu vlade. (Trenutno je u toku proces uvođenja tih komisija i na Kosovu.) Također se čini da u svim vladama gdje postoje komisije ministri dobivaju informacije prilikom pripreme sastanaka i da viši službenici ministarstva mogu prisustvovati, bilo s ciljem da podrže ministra ili da i sami govore. Ovi su nalazi pozitivniji nego što se očekivalo na osnovu prethodnih Sigminih zapažanja.

### 3. 9 Korak 9: Odluka vlade (vijeća ministara)

#### Opći opis koraka

Dnevni red sjednica vlade priprema vladin ured, a često ga odobrava premijer. Dosje za sjednicu ministrima cirkularno upućuje vladin ured određeni broj dana prije same sjednice. Da bi se osiguralo da samo one tačke dnevnog reda koje su potpuno analizirane budu na dnevnom redu, uobičajeno se ne potiče praksa da se prijedlozi tačkaka dnevnog reda daju direktno na samom sastanku, mada se to pravilo provodi s različitom uspješnošću. Nakon odluke vlade, prijedlozi javnih politika se šalju natrag relevantnom ministarstvu – na doradu ili provedbu – ili parlamentu na odlučivanje u slučaju kad se radi o primarnom zakonodavstvu.

#### Uloga ministarstava

Kao i u slučaju vladinih komisija, prvenstvena uloga ministarstava u ovom koraku je da obezbijede informacije ministru za sastanke vlade kako bi se osiguralo, koliko je to moguće, da ministar bude obaviješten o svim relevantnim problemima gdje ministarstvo ima značajan interes.

Svako ministarstvo nakon sastanka mora obraditi odluke koje se odnose na njega i osigurati nastavak rada.

**Tabela 9:** Korak 9: Odluka vlade (vijeća ministara)

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju proces brifinga ministara za sjednice vlade	Ministarstva imaju proces praćenja vladinih odluka izvršenja kako bi se osiguralo blagovremeno izvršenje tih odluka
Albanija	Da	Odgovornost svakog sektora
BiH – Federacija	Da	Upravlja se centralno u ministarstvu
BiH – RS	Da	Odgovornost svakog sektora
BiH – Država	Odgovornost političkog kabineta	Odgovornost svakog sektora
Hrvatska	Da	Ne
Kosovo	Odgovornost političkog kabineta	Odgovornost svakog sektora
BJR Makedonija	Da	Upravlja se centralno u ministarstvu
Crna Gora	Odgovornost političkog kabineta	Upravlja se centralno u ministarstvu
Srbija	Da	Odgovornost svakog sektora
SaM – Unija	Da	Odgovornost svakog sektora
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Da	Odgovornost svakog sektora
Estonija	Da	Upravlja se centralno u ministarstvu
Mađarska	---	---

Poljska	Da	Upravlja se centralno u ministarstvu
---------	----	--------------------------------------

Važno pitanje sadržano u ovoj tabeli jest proces u ministarstvima kojim se prati daljnja sudbina vladinih odluka te osiguravanje da ministarstva obave dodijeljeni im zadatak (zadatke). Tamo gdje je odgovor da je to odgovornost svakog sektora, moglo bi se zaključiti da ministarstvo u cjelini možda ne upravlja na odgovarajući način tim korakom, pošto takav pristup previše toga prepušta slučaju. Čini se da bi bilo bolje da ministarstva vode taj proces, pri čemu ministar osigurava da nakon svake sjednice vlade budu razmotrene odluke, da zadaci budu podijeljeni određenim sektorima ili pojedincima, te da postoji proces podnošenja izvještaja kako bi se osiguralo blagovremeno okončanje posla. Izgleda da ovaj tip procesa postoji samo u nekoliko administracija koje su odgovorile na upitnik.

### 3.10 Korak 10: Parlamentarni proces i usvajanje

#### Opći opis koraka

Ovaj korak je potreban za neke odluke vlade, ali ne za sve. Procedure usvajanja zakona u parlamentu normalno se utvrđuju ustavom i/ili ih utvrđuje sam parlament. Za zakone koje predlaže vlada odgovornost je vladinog ureda da osigura da interesi vlade budu zastupljeni.

#### Uloga ministarstava

Uloga ministarstava u ovom koraku je da budu spremna obrazložiti i odbraniti zakonodavne prijedloge koje su predložila u parlamentarnoj debati i u parlamentarnim komisijama koje ih razmatraju. U većini slučajeva, ministar/rica se mora lično pojaviti u parlamentu, ali će vjerovatno trebati podršku pravnih i političkih stručnjaka iz ministarstva u slučaju da se pojave komplikacije.

Ako parlament predloži značajne amandmane, ministarstvo mora biti spremno analizirati i procijeniti ih, te pripremiti odgovarajući odgovor (prihvatiti, odbiti ili postići kompromis), te taj svoj odgovor i obrazložiti.

**Tabela 10:** Korak 10: Parlamentarni proces i usvajanje

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju proces pripreme i podrške ministru za parlamentarne debate o nacrtu zakona	Ako je odgovor da, ko je odgovoran?
Albanija	Da	Na zahtjev parlamenta
BiH – Federacija	Da	Službenici koje zaduži vlada
BiH – RS	Da	Zamjenik ministra za konkretni sektor
BiH – Država	Da	
Hrvatska	Da	Pomoćnik ministra osigurava brifing ministra
Kosovo	Da	Pravni odjel i / ili politički kabinet
BJR Makedonija	Da	Službenici koje zaduži vlada
Crna Gora	Da	Neformalno, ali normalna praksa
Srbija	Da	Odgovorni sektor
SaM – Unija	Da	Odgovorni sektor
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Ne	

Estonija	Da	Odgovornost vladinog ureda
Mađarska	Da	Sekretar za odnose sa parlamentom (u ministarstvu)
Poljska	Da	Odgovorni sektor

### 3.11 Korak 11: Provedba

#### Opći opis koraka

Zavisno od potrebe za usvajanjem zakona u parlamentu, konkretna provedba pravnih akata može slijediti odmah nakon vladine odluke ili može započeti nakon što se zakon usvoji u parlamentu. Provedba uključuje pripremu i usvajanje podzakonskih akata (gdje je to potrebno), odnosno provedbenih akata, nakon čega slijedi konkretna provedba na terenu, što je očito mimo domašaja ovog dokumenta.

#### Uloga ministarstava

Provedba je odgovornost pojedinačnih ministara i njihovih ministarstava ili agencija. U slučaju primarnog zakonodavstva, usvajanje u parlamentu često otvara potrebu da ministarstvo pripremi podzakonske akte. Priprema podzakonskih akata je zapravo „mini“ proces usvajanja javne politike i, kao takav, može zahtijevati neke aktivnosti opisane u koracima 3-5, nakon čega slijedi postizanje interne saglasnosti unutar ministarstva i potpis ministra.

Kada se uspostavi pravni okvir, konkretna provedba i/ili usvajanje može započeti. Te aktivnosti su dio ukupne kontinuirane administrativne odgovornosti ministarstava i za njih vezanih agencija, i izvan su domašaja ovog dokumenta.

**Tabela 11:** Korak 11: Provedba

Regija CARDS-a	Ministarstva imaju konkretan proces praćenja provedbe vladinih odluka	Ako je odgovor da, kako se upravlja tim procesom?
Albanija	Da	Odgovornost svakog sektora
BiH – Federacija	Da	Odgovornost svakog sektora
BiH – RS	Da	Sekretar ministarstva
BiH – Država	Ne	Odgovornost svakog sektora
Hrvatska	Ne	Odgovornost svakog sektora
Kosovo	Ne	Odgovornost svakog sektora
BJR Makedonija	Ne	Odgovornost svakog sektora
Crna Gora	Da	Odgovornost svakog sektora (upravlja politički kabinet)
Srbija	Da	Odgovornost svakog sektora
SaM – Unija	Da	Odgovornost svakog sektora
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Ne	
Estonija	Ne	
Mađarska	Da	Odgovornost svakog sektora
Poljska	Da	Sekretar ministarstva kroz centralizirani proces

Ova tabela pokazuje jednu od najvažnijih slabosti većine sistema javnih politika u regiji - nedovoljnu pažnju koja ministarstva posvećuju provedbi odluka. Oko polovica ispitanika je navela da u ministarstvima ne postoji proces praćenja provedbe. Štaviše, među onima koji su naveli da takav proces postoji, gotovo svi su naveli da je to odgovornost svakog sektora pojedinačno. Kao što je rečeno u vezi sa praćenjem zadataka dodijeljenih na sjednicama vlade, „odgovornost svakog sektora“ zapravo znači da više rukovodstvo ministarstva ne upravlja konzistentno provedbom i da je previše toga prepušteno slučaju. Kako mogu ministarstvo i ministar biti sigurni da se, bez dobro razrađenog procesa, zadaci vezani za provedbu (npr. priprema podzakonskih akata, uspostava administrativnih jedinica i procedura potrebnih za provedbu) stvarno i provode?

### 3.12 Korak 12: Praćenje i procjena

#### Opći opis koraka

Postoje generalno dva tipa praćenja i procjene. Prvi je formalan i tiče se prvenstveno praćenja rezultata ministarstava u smislu ispunjavanja rokova postavljenih odlukama vlade. To je uloga vladinog ureda i mnoge vlade imaju sistem, obično kompjuteriziran, praćenja izvršenja vladinih odluka i zadataka dodijeljenih ministarstvima.

Drugi tip uključuje procjenu stvarne učinkovitosti javnih politika i pravnih zahtjeva kako bi se ispunili njihovi ciljevi. Taj tip procjene može se izvršiti izvjesno vrijeme nakon provedbe, često više od godinu ili dvije. Metode tehnike provođenja tih *ex post* procjena su u suštini vrlo slične onima koje se koriste za procjenu učinka.

#### Uloga ministarstava

Procjena učinkovitosti aktivnosti u pogledu ispunjavanja ciljeva i rentabilnosti određene javne politike trebala bi biti uloga ministarstava. Međutim, može se reći sa izvjesnom pouzdanošću da se to u regiji rijetko radi, a svakako ne na redovitoj i koherentnoj osnovi. Vjerovatno je da postoji određeni stepen neformalne „ocjene“, pošto oni koji provode javnu politiku ne mogu izbjeći formiranje određenog mišljenja o učinkovitosti date javne politike. Ta neformalna ocjena daje se u suštini *ad hoc*, međutim, ona ne može osigurati zatvaranje kruga povratnih informacija koje povezuju postojeću javnu politiku u potrebi za njenom promjenom i reformom.

Malo je vjerovatno da će proces u ministarstvima biti uređen sve dok vladin ured ne izradi smjernice i direktive koje bi vlada odobrila i sve dok ne postoji metoda provedbe tih zahtjeva. te ministarstva ne prihvate odgovornost da se angažiraju u vršenju redovne procjene. U vezi s tim, postoji nekoliko izvora informacija o tome kako se takva procjena može uraditi, uključujući obuku i materijale za obuku koje pripremaju različiti univerziteti i obrazovne institucije.

**Tabela 12:** Korak 12: Praćenje i procjena

Regija CARDS-a	Ministarstva provode <i>ex post</i> procjenu učinkovitosti svojih javnih politika i programa	Procjena se zahtijeva na temelju poslovnika o radu
Albanija	Ponekad	Da



BiH –Federacija	Ponekad	Da
BiH – RS	Da	Da
BiH – Država	Rijetko	Da
Hrvatska	Ponekad	
Kosovo	Ponekad	Da
BJR Makedonija	Rijetko	Ne
Crna Gora	Da	Da
Srbija	Ponekad	Ne
SaM – Unija	Ponekad	Ne
<b>Nove države članice</b>		
Češka Republika	Ne	Ne
Estonija	Ponekad	Ne
Mađarska	Ponekad	Da
Poljska	Ponekad	Ne

Ova tabela ponovo otkriva bitnu slabost u upravljanju javnim politikama unutar ministarstava: nedostatak sistematske procjene učinkovitosti javnih politika i programa. Moramo priznati da je to težak zadatak, da može uzeti puno vremena i da je taj proces skup. Ipak, on je suštinski bitan ako se želi da administracija izbjegne ozbiljne deficite do kojih dolazi u provedbi, što je problem koji je EC često identificirala kada je procjenjivala napredak pojedinih zemalja na planu usvajanja *acquis*-a. Također, ministarstvima je teško ustanoviti - ako ne postoji *ex post* procjena - gdje javne politike i zakoni treba da budu revidirani kako bi učinkovitije ispunili svoje ciljeve. Kao što neka literatura pokazuje, često je moguće provesti takvu procjenu i sa ograničenim resursima - korištenjem jeftinih tehnika, kao što su konsultacije i intervjui sa ciljnom grupom (grupama) i jednostavne procjene rentabilnosti provedbe.

## POGLAVLJE IV: SAŽETAK I PREPORUKE

### 4.1 Pitanja koja nalažu poboljšanje

Ministarstva su u jedinstvenoj poziciji da preuzmu vodeću ulogu u jednom broju koraka sistema javnih politika. Svi ti koraci su vezani za sadržaj same javne politike: razvoj politike, pripremu nacrt<sup>1</sup>, konsultacije, provedbu, praćenje i procjenu. Ono što je ovim područjima zajedničko je da su direktno vezana za suštinu same politike i odgovornost svakoga ministra za specifično područje aktivnosti, a ne kolektivnu odgovornost vlade u cjelini. To je logika podjele odgovornosti između ministara - kao i pojedinačnih članova vlade, koji imaju podršku svojih ministarstava - sa jedne strane, a sa druge, odgovornost vlade kao kolektiva kojeg podržava vladin ured. U specifičnom području nadležnosti ministarstva imaju (ili bi trebalo da imaju) prednost u obavljanju tih zadataka zato što je upravo ministarstvo to koje je odgovorno za kontinuirani razvoj i održavanje:

- kontakata sa relevantnom javnošću na koju utječu politike i zakoni što ih provode ministarstva;
- „temeljitog“ stručnog znanja u određenom području djelovanja;
- znanja o postojećim javnim politikama i zakonima, uključujući svaku njihovu slabost, kao i nezadovoljstvo onih na koje se zakon odnosi; i
- znanja o potrebama i teškoćama vezanim za stupanje zakona na snagu i njegovu provedbu.

Međutim, ako ministarstvo ne drži gore navedene elemente u potpunom redu tako što je konstantno u kontaktu sa ljudima i grupama u domenu svoje nadležnosti, i ako ministarstvo ne sluša i ne uči iz iskustva, ono neće moći razviti dobru javnu politiku i zakone, te će, umjesto toga, samo povećati očekivanja i frustraciju. Razvoj javnih politika ne spada ni u područje

---

<sup>1</sup> Imajte na umu da odgovornost za izradu zakona u zemljama koje slijede anglosaksonski model leži na parlamentu (Velika Britanija) i ministarstvu pravde (Kanada), a ne na ministarstvima. To je moguće dok god ministarstva dovoljno detaljno pripremaju svoje dokumente javnih politika, kako bi omogućili pravnim ekspertima, koji nisu eksperti u datom području, da pripreme nacrt zakona.

teoretskih nauka, niti je objektivni mehanički proces, čak i ako se koriste neki instrumenti nauke i formalne procedure kako bi se analizirali problemi i ocijenila rješenja. U biti, razvoj javnih politika je pitanje prosudbe koja se razvija kroz interaktivni proces između stručnjaka ministarstva i društvenih aktera kojima oni služe i čije djelovanje reguliraju.

Izgleda da su ispitanici koji su ispunili upitnik potpuno svjesni značaja adekvatnog procesa razvoja javnih politika. Od ispitanika je traženo da navedu koliko je zadovoljavajući sistem javnih politika i zakonodavstva u ministarstvima. Svi, osim jednoga, odgovorili su da njihov sistem zahtijeva poboljšanja. Od ispitanika je potom traženo da navedu u kojim područjima njihov sistem nalaže modifikacije. Rezultati su dati u tabeli 13 (ispitanici su mogli obilježiti koliko god su željeli područja, ali većina njih je obilježila pet ili šest od 11 predloženih područja).

**Tabela 13:** Na šta bi trebalo usmjeriti korake ka poboljšanju procesa javnih politika?

	Broj vlada koje su navele ovo područje:
Revizija vladinog poslovnika	6
Veća kontrola vladinog ureda	8
Jasnije procedure u ministarstvima	10
Zahtjev da se pripremaju dokumenti javnih politika prije izrade nacrtu zakona	8
Bolje međuministarske konsultacije	7
Više konsultacija sa civilnim društvom	8
Jače središnje jedinice u ministarstvima za obavljanje funkcija vezanih za javne politike	11
Decentraliziraniji proces u ministarstvima	2
Veća ovlast data pravnim odjelima u ministarstvima	3
Više službenika u pravnim odjelima	6
Više obuke u umijećima vezanim za javne politike za službenike ministarstava	13

Kao sljedeće pitanje, od ispitanika je traženo da navedu elemente poslovnika koje bi bilo najvažnije dopuniti. Rezultati u tabeli 14. ponovo su usmjereni na pripremu javne politike u ministarstvima.

**Tabela 14:** Koje bi promjene poslovnika mogle biti potrebne kako bi se poboljšao proces?

	Broj vlada koje su navele ovaj element:
Više vremena za razmatranje prijedloga	3
Bolje specificirane međuministarske konsultacije	6
Jasniji zahtjevi za koncepte javnih politika	11
Zahtjev za provođenje procjene utjecaja	11
Veće ovlasti vladinom uredu za razmatranje prijedloga i njihovo vraćanje ako nisu adekvatni (kontrola kvaliteta)	6

#### 4.2 Preporučeni sljedeći koraci

Da bi se poboljšala uloga ministarstava u procesu razvoja javnih politika, sljedeće elemente treba uzeti u razmatranje:

1. Poslovníkom vlade trebaju se potpunije utvrditi odgovornosti ministarstava u pružanju visokokvalitetnih informacija vladi kao podršku prijedlozima koji se podnose vladi na usvajanje. U poslovníku bi se mogli specifično navesti tipovi analiza koje treba izvršiti (npr. procjena utjecaja, analiza troškova/koristi, komparativna analiza). Također bi se mogli specificirati tipovi potrebnih informacija (npr. utjecaj na industriju, raspodjela koristi i troškova na cijelu zemlju, prednosti i nedostaci raznih opcija, gledišta nevladinih organizacija i organizacija civilnog društva, te relevantna gledišta drugih ministarstava).
2. Vladin ured bi trebao da razvije svoj kapacitet procjene kvaliteta informacija koje mu dostavljaju ministarstva kao podršku prijedlozima javnih politika, te treba biti ovlašten da vrati prijedloge na daljnju doradu ukoliko su dobijene informacije nedovoljne ili lošeg kvaliteta.
3. U poslovník treba uključiti zahtjev da dokumenti koji sadrže javne politike budu prezentirani i razmotreni na vladi prije nego što se izradi nacrt zakona, barem u slučaju kad se razmatraju krupne promjene javnih politika. Operacionalizirati ovaj zahtjev nije lako, ali je moguće i potrebno.
4. Ministarstva trebaju uraditi analizu i revidirati svoje interne procedure pripreme prijedloga javnih politika za vladu, pri čemu posebnu pažnju trebaju posvetiti rješenju i jačanju:
  - procedure godišnjeg planiranja rada na definiranju javnih politika;
  - procedure konsultacija sa vanjskim interesnim grupama;
  - procedure međuministarskih konsultacija;
  - procesa unutarministarskog razjašnjavanja; i
  - procedure praćenja, procjene i podnošenja izvještaja o dostignućima i nedostacima javnih politika.
5. Ministarstva treba da uspostave metode i proceduru interne koordinacije i kontrole kvaliteta svojih rezultata na polju javnih politika i zakona. Treba razmotriti sadašnje pristupe i metode upravljanja javnim politikama unutar ministarstva te ministarstva trebaju ozbiljno razmotriti mogućnost da razviju jedan centraliziraniji i sveobuhvatniji sistem menadžmenta, koji bi vodili visoki zvaničnici (recimo, sekretar ministarstva).
6. Ministarstva trebaju razjasniti i regulirati uloge i odgovornosti pravnog odjela u procesu formuliranja javnih politika.
7. Ministarstva trebaju razviti stručno znanje svojih službenika u svim sektorskim odjelima na području analize javnih politika i procjene utjecaja. Obuka uposlenih u svim sektorima o tehnikama razvoja javnih politika trebala bi biti prioritet. Kao prvi korak, ministarstva bi mogla razmotriti uspostavu male jedinice sa tehničkom ekspertizom u tim područjima kako bi djelovala kao interni „konsultant“ sektorskim odjelima.

## **ANEKS: PRIMJERI IZ DOKUMENATA POJEDINIH ZEMALJA**

### **Korak 1: Definiranje prioriteta vlade**

**Slovenija.** Vlada je u junu 2005. godine usvojila Razvojnu strategiju Slovenije za period 2004-2013. (prvih deset godina članstva u EU), politički dokument koji obuhvaća ukupni razvoj cijele zemlje.

Tu je također i paket dokumenata koje je usvojio Parlament, koji je veoma važan za ukupno formuliranje javnih politika a gdje je bitna uloga ministarstava, tj. nacionalni programi. Nacionalni programi su dokumenti za pripremu nacionalnih javnih politika. U ovom trenutku postoji 14 nacionalnih programa u različitim područjima društvenog razvoja (istraživanje, socijalna zaštita, sport, zaštita okoliša, sigurnost cestovnog saobraćaja itd.). Nacionalni program se priprema i kao nacrt izrađuje u odgovornom ministarstvu te predlaže Vladi. Vlada ga (kada ga usvoji) dostavlja Parlamentu, koji ga usvaja u specijalnoj zakonodavnoj proceduri. Nacionalni program nije zakon, ali ga usvaja Parlament i ima značajne implikacije za područje društvenog života koje regulira.

Premijer može ministru dati obavezujuću direktivu za rad ministarstva. Ako ministar smatra da obavezujuća direktiva ne odgovara utvrđenoj politici Vlade, on/ona može zahtijevati da Vlada to pitanje razmotri.

**Madarska:** U skladu sa Zakonom o legislativi, Vlada treba izraditi zakonodavni program za period od pet godina, u kojem treba navesti zakone i najvažnije Vladine dekrete koje treba pripremiti. Tokom razrade zakonodavnog programa konsultiraju se svi šefovi institucija izvršne vlasti a također i predsjednik Vrhovnog suda, glavni tužilac, društvene organizacije, sindikati, te lokalna Vlada Budimpešte i samouprave u pokrajinama.

**Austrija:** Na početku mandata Vlade, državni službenici u ministarstvima proučavaju vrlo detaljno Vladine programe, političke strategije i političke ciljeve kako bi mogli iz njih izvući pravce budućeg djelovanja.

**Slovačka:** Primarni dokument kojim se daju smjer djelovanja Vlade i njeni ciljevi u pojedinačnim područjima javnih politika je tzv. Manifest vlade, koji svaka vlada mora prezentirati Nacionalnom vijeću u roku od 30 dana od svog imenovanja. Na osnovu tog manifesta, Parlament izglasava povjerenje Vladi i daje joj mandat.

Manifest Vlade se može, stoga, promatrati kao mandat koji je parlamentarna većina dala Vladi kako bi ona pripremila i provela korake predložene u Manifestu. Taj mandat ima dva aspekta. Kao prvo, to je opći izraz povjerenja u Vladu većine zastupljenih delegata koji predstavljaju građane, na osnovu ishoda općih izbora. Na jednom praktičnijem nivou, međutim, izraz povjerenje zasnovan na Manifestu može se također posmatrati i kao neformalna obaveza parlamentarne većine da podrži odluke i zakone koje Vlada donosi u skladu sa Manifestom.

U uslovima koalicijske vlade – ne samo u Slovačkoj – Manifest Vlade ispunjava i jednu drugu, neformalnu, mada ključnu ulogu: ulogu sporazuma između političkih partija koje učestvuju u formiranju Vlade, njenim ciljevima i instrumentima u pojedinačnim područjima javnih politika. Period pripreme za formiranje vlade i njenog manifesta treba, stoga, biti i period u toku kojeg će se budući učesnici u Vladi saglasiti oko glavnih ograničenja i ambicija Vlade, koja će – ako se poštuju i provode – omogućiti Vladi i njenim članovima kao i Parlamentu da relativno mirno i produktivno rade unutar dogovorenih okvira.

**Poljska:** Prioritete na polju javnih politika utvrđuje cijela Vlada te ih usvaja u vrijeme planiranja vlada i ponekad uz koalicijski dogovor. Ali ova procedura nije sistematske prirode. Zavisi od situacije, pogotovo odnosa između koalicijskih partnera. Glavni dokument, kojim se postavljaju prioritete Vlade, jest ekspozicija premijera, koji se prezentira Parlamentu na početku mandata Vlade. Svi Vladini programi rada trebaju biti usklađeni sa premijerovom ekspozicijom.

**Češka Republika:** Nema formalnih procedura propisanih za pripremu Vladine Izjave o javnim politikama. Tu Izjavu obično priprema Kabinet savjetnika premijera. Izjava o javnim politikama je manje-više zbir prijedloga koje prezentiraju pojedinačna ministarstva. To može (a u mnogim slučajevima se i desi) ugroziti konzistentnost i koherentnost Izjave o javnim politikama. Nažalost, često nema dovoljno vremena za pripremu i prilagođavanje Izjave. Bitne konsultacije sa ministarstvima ne dešavaju se prije nego što se dostavi Izjava o javnim politikama Vladi i Parlamentu.

Osim nekoliko političkih prioriteta o kojima se raspravlja i odlučuje tokom koalicijskih pregovora, kao što je penzijska reforma ili nacrti važnih zakona, u nadležnosti je onih koji su zaduženi za pisanje Izjave o javnim politikama da odluče koje će zakonodavne ili političke zadatke uključiti u Izjavu., Kako se ministarstva „natječu“ da postignu da se njihov plan zakona ili prijedlog politike uključi u Izjavu i dobije na značaju, mnoge promjene dogode se u posljednjem trenutku. Stoga se dešava da se nađe vrlo detaljna lista zakona pripremljenih u jednom području, a tek nekoliko općih političkih izjava u drugom.

Drugi način uspostave vladinih prioriteta je priprema zasebnih strateških koncepata, kao što je Program konvergencije ili Ekonomska strategija. Jedno ministarstvo je obično odgovorno za pripremu takvog dokumenta. Čak i kad postoje formalne procedure pripreme prijedloga politika Vlade, stil, način pripreme i kvalitet sadržaja takvih dokumenata se razlikuju.

## **Korak 2: Godišnje planiranje javnih politika i zakonodavstva**

**Slovenija:** Godišnji Vladin program sadrži listu zakona i propisa koji se planiraju usvojiti u predstojećoj godini. Svaki zakon mora pratiti tek kratko obrazloženje. Godišnji program Vlade je više plan rada nego što je to pravi politički dokument. Sličan dokument je godišnji izvještaj, koji sadrži listu usvojenih zakona i propisa.

**Španija:** Identifikacija problema obično proizlazi iz Vladinog programa. Vladin program, u suštini izvršni sažetak izbornog programa, koji ima ulogu na partijskim izborima kao podrška Vladi, dobija svoj oblik kroz zakonodavni kalendar. Zakonodavni kalendar je dokument koji nije sveobuhvatan a priprema ga Vijeće vlada (CoG) u dogovoru sa ministarstvima.

Pored Vladinog programa i nepredviđenih problema (kao što je ekološka katastrofa), drugi izvori identifikacije problema su javno mnijenje i međunarodni sporazumi. Problem nasilja u porodici jedno je od pitanja na koje je upozoravalo javno mnijenje. Tako je prvi zakon koji je usvojila sadašnja Vlada bio Zakon o nasilju u porodici. Isto važi, recimo, za stambenu politiku.

**Slovačka:** Vladin manifest u Slovačkoj se pretače u temeljne planske dokumente Vlade na području javnih politika – Plan rada Vlade i Plan zakonodavnih zadataka Vlade. Te godišnje dokumente Vlada usvaja na početku svake godine te se, stoga, mogu smatrati ne samo planom provedbe Manifesta Vlade već i kao prilika da se komplementarno dopune ključni, unaprijed zacrtani Vladini prioriteti drugim zadacima, koji su rezultat inicijative ministara ili rezultat zahtjeva koji nisu obuhvaćeni Manifestom.

Na temelju Plana Vlade i Zakonodavnih zadataka Vlade, pojedini predlagači dobivaju zadatke da prezentiraju svoje prijedloge na razmatranje Vladi u planiranom mjesecu.

**Mađarska:** U skladu sa odlukom o Poslovniku, Vlada odlučuje o svom polugodišnjem planu rada, u kojem su zadaci koje treba ispuniti detaljno razrađeni i planirani po mjesecima. Paralelno sa pripremom plana rada, Vlada usvaja zakonodavni program, koji se objavljuje u Službenom listu. Tokom razrade plana rada i zakonodavnog programa, Vlada uzima u obzir i obaveze koje proistječu iz članstva Mađarske u EU. Polugodišnji planski periodi omogućuju modificiranje postojećih javnih politika – kad se ukaže potreba zbog problema u provedbi, te zbog ekonomske ili vanredne situacije.

**Poljska.** Proces planiranja rada Vijeća ministara temelji se na godišnjim programima rada, kojima normalno rukovodi Ured premijera. Postoje godišnji i ponekad kratkoročni programi rada Vijeća ministara, koje objedinjuje Ured premijera tako što koristi inpute koje dostavljaju ministarstva u postupku koji ide odozdo prema gore. Ured premijera nije odgovoran za osiguravanje koherentnosti operativnih planova sa prioritetima Vlade. Odgovornost je ministara da osiguraju koherentnost sa strateškim ciljevima Vlade.

**Češka Republika.** Godišnji plan Zakonodavnih akcija Vlade, kao i godišnji plan Nezakonodavnih akcija Vlade svake godine priprema Vladin ured a odobrava Vlada. Pored toga, svake se godine objavljuju i zakonodavni i nezakonodavni pregled Vladinih akcija za sljedeće dvije godine. Te dokumente objedinjuje Vladin ured nakon što ministarstva dostave svoje prijedloge a na temelju Vladine Izjave o politikama. Vladin ured je također odgovoran za praćenje da li ministarstva izvršavaju planove. Vlada svakoga mjeseca razmatra izvještaje o ispunjenju Vladinih zadataka u prethodnom mjesecu.

### **Korak 3: Priprema prijedloga javnih politika (uključujući analizu javnih politika, procjenu utjecaja, konsultacije sa civilnim društvom)**

**Slovenija.** Analiza troška/koristi svakog nacrtu zakona je usmjerena samo na njegov utjecaj na državni budžet. Promjene državnog budžeta trebaju su procjenjivati za sljedeće tri godine i moraju uključiti prijedloge za povećanje troškova ili umanjenje prihoda u državnom budžetu. Kada se na temelju finansijske analize ne procijeni trošak za budžet, a kasnije neki trošak iskrasne, on se nadoknađuje iz budžeta onoga koji je dostavio analizu (obično je to ministarstvo).

Politički ciklus u javnoj upravi veoma je formaliziran i legalistički. Aktivnosti na polju razvijanja javnih politika, praćenja i procjene su propisane; nema mnogo prostora za pripremu javnih politika kao opcija koje služe cijelom nizu zainteresiranih strana. Samo se nekoliko političkih dokumenata može naći u sistemu (npr. Vladine strategije, Nacionalni program). Razvoj javnih politika uglavnom čini izrada zakona., Procjene utjecaja, priprema i analiza različitih opcija u procesu izrade zakona su rijetkost. Regulatorna procjena utjecaja ograničena je na utjecaj na državni budžet, dok se konsekvence na druge zainteresirane (ekonomija, građani, okoliš) ne procijene sistematski.

**Španija:** Kada se o nekoj inicijativi pregovara sa drugim zainteresiranim stranama, tad ona definitivno dobija oblik u normativnom projektu, koji se mora temeljiti na memorandumu sa obrazloženjima i ekonomskom memorandumu. U procesu razvoja javnih politika koriste se različiti nacrti i modificiraju prema doprinosima različitih aktera uključenih u proces.

Memorandum sa obrazloženjima i ekonomski memorandum su obavezujući za sve normativne projekte. U Španiji je također obavezno da zakon sadrži i memorandum o mogućim efektima na jednakost između muškaraca i žena, dok projekt koji se bavi prirodnim okolišem mora biti popraćen izvještajem o svim potencijalnim utjecajima na okoliš koji mogu iz projekta proisteći.

**Slovačka.** Aktom o Raspodjeli zadataka i odgovornosti raspoređuju se odgovornosti za pojedinačna područja javnih politika na ministarstva i druge agencije središnje Vlade. Taj Akt zadužuje ta tijela za formuliranje jedinstvene državne politike u određenim područjima, kao i za provedbu te politike. Akt, nadalje, obavezuje ta tijela da proučavaju „pitanja o stvarima koja potpadaju pod njihovu jurisdikciju te analiziraju postignute rezultate... i preduzimaju mjere s ciljem rješavanja tekućih problema... izrađuju strategije razvoja u dodijeljenim područjima i rješavaju krupna pitanja, pripremaju nacрте zakona i – nakon procesa razmatranja i analize – prezentiraju ih Vladi.”

U Slovačkoj je malo ministarstava koja imaju jedinicu za javne politike odgovornu za cjelokupni razvoj javnih politika, a nema je nijedno višesektorsko resorno ministarstvo. Čak i tamo gdje postoji jedinica za javne politike (npr. u Ministarstvu za okoliš), to nije jedini izvor političkih dokumenata i zakona unutar ministarstva, mada jest jedan od proizvođača tih dokumenata i ima zadatak da osigurava konzistentnost i koherentnost tih dokumenata sa svim drugim dokumentima. Stoga, uobičajenu strukturu ministarstva u Slovačkoj čine razni resorni odjeli, odgovorni za politike u specifičnom području nadležnosti. Ti odjeli izrađuju većinu, ili sve dokumente o javnim politikama, mada treba spomenuti i ulogu druga dva horizontalna odjela.



Pravni odjel svakog ministarstva odgovoran je za izradu zakona. Pošto su zakoni ključni oblik razvoja javnih politika u Slovačkoj i kako im često ne prethodi bilo kakav formalni politički dokument koji bi detaljno zacrtao javnu politiku koju treba i zakonodavno formulirati, pravni odjeli su veoma uključeni u razvijanje javnih politika zbog same prirode njihove odgovornosti za izradu zakona. Tu je i finansijski odjel, odgovoran za pripremu izvršenja budžeta, što također podrazumijeva važnu ulogu u pogledu politika. Uz to, za svaki prijedlog javne politike i nacrt zakona treba izračunati troškove, što nekad rade resorni odjeli, a nekad i finansijski odjel.

Slovačka ima odnedavno određene institucionalne inovacije sa dva ministarstva - Ministarstvo finansija i Ministarstvo rada, socijalnih pitanja i porodice, kojima su uspostavljeni Institut finansijske policije i Institut socijalne policije kao odjeli unutar ministarstva. Ta dva instituta služe kao kombinacija internog think-tanka i jedinice za javne politike o pitanjima koja prevazilaze granice srodnih odjela ili za koja ministarstvo nije službeno odgovorno, ali za koja ima interesa.

Formalna i neformalna pravila za međuministarski proces pripreme javnih politika obuhvataju korake od samog početka pa sve dok ministar ne odobri politički dokument ili nacrt zakona i prosljedi ga u daljnji postupak. Ali, tendencija u ministarstvima u Slovačkoj je da ne postoje neka formalna pravila ili priručnik o tome kako stvarno treba pripremati političke dokumente i organizirati cijeli proces. Umjesto toga, tendencija je da se proces organizira na *ad hoc* osnovi tako da se dese velike razlike od ministarstva do ministarstva.

**Mađarska.** Tokom razvoja javnih politika, ministarstvo odgovorno za određeno područje uspostavlja različite vrste savjetodavnih tijela, koja mogu činiti stručnjaci, istraživači i drugi specijalisti. Općenito, u slučaju horizontalnih pitanja, uspostavlja se komisija predstavnika relevantnih administrativnih tijela sa zadatkom da razvije javnu politiku i izradi odluke koje trebaju biti zasnovane na konsenzusu.

U ministarstvima, odjeli odgovorni za različita područja sektorske javne uprave unutar same institucije usmjeravaju razvoj i odlučivanje o određenoj javnoj politici. U samo nekoliko ministarstava postoji specijalni odjel odgovoran za analizu i izradu strategije. Prema toj strukturi, sektorski odjeli - u saradnji sa jedinicama za analizu i strategiju, ako ih ima – pripremaju dokument specijalne sektorske politike, dok su pravni odjeli odgovorni samo za izradu i finalizaciju zakonskih tekstova.

**Češka Republika.** Konkretnan pristup pripremi javnih politika (prethodna analiza, konsultacije sa zainteresiranim stranama, uspostava radnih grupa itd.) diskreciona je ovlast odgovornog ministarstva (ili drugog organa vlasti). Stoga se pristup razlikuje ne samo od ministarstva do ministarstva već i od dokumenta do dokumenta. Najuobičajeniji je način da ministarstvo dodijeli zadatak pripreme prijedloga određenom svom odjelu. Odjel tada preduzima pripremni rad, kao što je analiza postojeće situacije, prikupljanje podataka, itd. Ako je potrebna saradnja sa drugim odjelima ili drugim ministarstvima, od njih se onda traži konkretna pomoć na *ad hoc* bazi. Rjeđe, odgovorni odjel uspostavlja ministarsku ili međuministarsku radnu grupu. Rijetko se dešava da se zainteresirani faktori izvan Vlade pozivaju da učestvuju u radu radnih grupa.

Ako se radi o bitnoj promjeni nekog akta, obavezno se priprema obrazloženje namjere koja stoji iza tog akta te prvo dostavlja Vladi. Tek kada ta obrazložena namjera dobije saglasnost

Vlade, ministarstvo počinje raditi na izradi zakonskog teksta. Obrazložena namjera treba da sadrži analizu pravnog i činjeničnog stanja, prijedlog rješenja, uključujući opravdanje potrebe za djelovanjem Vlade, analizu ekonomskog, socijalnog i okolišnog utjecaja, uključujući i utjecaj na javni budžet, poslovno okruženje i jednakopravan tretman muškaraca i žena. Smjernice za procedure procjene utjecaja i javne konsultacije su u pripremi.

Odnedavno, Odjel za regulatornu reformu i reformu centralne državne administracije u Vladinom uredu, u saradnji sa Kabinetom zamjenika premijera za ekonomiju, razmatra i ocjenjuje kvalitet procjene utjecaja na poslovnu klimu. Ovo je pilot-faza, koja bi trebala rezultirati sistematskom kontrolom kvaliteta svih ekonomskih, socijalnih i okolišnih procjena utjecaja.

**Njemačka.** Legislativa odgovara na društveni razvoj i pokušava njime upravljati. Je li usvojen zakon koji se tiče određenog pitanja i koju formu on ima služi kao pokazatelj političke kulture i u velikoj mjeri otkriva stanje jednog društva. U Njemačkoj se u svakom zakonodavnom mandatu usvoji prosječno od 400 do 500 zakona. Više od 80% predloženih zakona izrađuju savezna ministarstva. Revizije tih prijedloga, koje zatraži Bundestag tokom konsultacija, obično se također rade u relevantnom ministarstvu, u procesu poznatom kao pomoć u formuliranju zakona. Kao rezultat, ministarstva su uveliko odgovorna za pripremu i izradu novih saveznih zakona. Međutim, ministarstva nemaju specijalne zakonodavne odjele; umjesto toga, odjeli odgovorni za relevantno područje odgovorni su i za izradu zakona vezanih za to područje.

Zakoni moraju sadržavati memorandum sa obrazloženjima. U sljedećoj listi dajemo pregled niza stavki koje su predmet odobravanja i provjere. Relevantna vodeća organizacija obavezna je da te kriterije uzme u obzir te na njih odgovori koliko je moguće konkretno. Vodeća organizacija mora objasniti:

- svrhu i potrebu za zakonom i njegovim pojedinačnim odredbama;
- činjenična pitanja koja stoje iza zakona i saznanja i nalaze na kojima se temelji;
- postoje li druga moguća rješenja i da li zadatak mogu obaviti privatne strane te kakva su razmatranja dovela do toga da ona budu odbijena, ukoliko je to slučaj;
- Da li su dužnosti objavljivanja, neke druge administrativne obaveze ili rezerve na davanje saglasnosti uvedene ili proširene, uz odgovarajuće procedure praćenja i davanja saglasnosti od strane Vlade, te na kojim se temeljima argumentira zašto ih ne treba zamijeniti dobrovoljnom obavezom onog na koga se odnosi pravna norma;
- Može li zakon biti vremenski ograničen;
- Da li se zakonom predlaže pojednostavljenje nekog drugog zakona i administrativnih procedura, a posebno da li pojednostavljuje ili zamjenjuje postojeću regulativu;
- Je li zakon kompatibilan sa zakonima Evropske Unije;
- Promjene sadašnje zakonske pozicije.

Zakoni također moraju sadržavati izjavu o regulatornom utjecaju. Regulatorni utjecaj podrazumijeva ključni utjecaj zakona. To obuhvata njegove predviđene efekte i nepredviđene popratne efekte. Spisak predvidljivih regulatornih utjecaja mora biti urađen u konsultaciji sa odgovarajućim kompetentnim saveznim ministarstvima, a kada se radi o finansijskim aplikacijama, on mora ukazati na kojim kalkulacijama ili pretpostavkama se temelji. Mora se prezentirati i utjecaj na javni budžetski prihod i rashod (bruto), uključujući predvidljive efekte

koje rezultiraju iz provedbe zakona. Prihodi i rashodi koji se odnose na savezni budžet moraju se podijeliti na period višegodišnjeg federalnog finansijskog plana, pri čemu se navodi bi li, i do koje mjere dodatni rashodi smanjili prihod da su uzeti u obzir prilikom višegodišnjeg finansijskog planiranja te kako se mogu nadoknaditi. Može biti potrebno izračunati, ili čak procijeniti, te sume u konsultaciji sa Saveznim ministarstvom finansija. Ako nema predvidljivih finansijskih utjecaja, to se mora, uz obrazloženje, navesti u memorandumu.

Nadalje, memorandum sa obrazloženjima mora sadržavati detalje, razrađene u konsultaciji sa Saveznim ministarstvom za ekonomiju i rad, o:

- troškovima za industriju, pogotovo za mala i srednja preduzeća i
- utjecaju zakona na jedinične cijene, nivoe cijena općenito, te njegov utjecaj na potrošače;

Savezno ministarstvo odgovorno za određeni zakon mora prikupiti detalje od eksperata i relevantnih udruženja, a posebno od malih i srednjih preduzeća.

Po pravilu, relevantne radne jedinice unutar ministarstva, koje čuvaju odgovarajuće liste, svjesne su kojim interesnim udruženjima treba dati priliku da odgovore na određena pitanja. U mnogim slučajevima, udruženja zahtijevaju da budu uvrštena na te spiskove. Uvrštavanje ne služi samo postizanju veće prihvatljivosti novog zakona, već oslobađa sudove, naprimjer, time što ukazuje na moguće konflikte koji se mogu razriješiti već u samom tekstu zakona. Od samog ministarstva se ne može očekivati da predvidi sve moguće efekte novog zakona, s obzirom na veoma kompleksnu mrežu pitanja i nepredvidljivih konsekvenci. Iz tog razloga je traženje inputa od zainteresiranih udruženja ključno kako bi se osigurala izrada dobrog zakona.

**Poljska:** Priprema prijedloga javnih politika je po Ustavu uglavnom zadatak ministarstva i drugih državnih tijela. Međutim, u određenim okolnostima Vlada može dodijeliti neki zadatak specijaliziranom organu (kao što je *ad hoc* radna grupa). Vlada razmatra opcije javnih politika i dogovara principe javnih politika prije nego što ministarstvo izradi zakon. Međutim, u nekim hitnim slučajevima ministarstva idu direktno na izradu zakona.

#### **Korak 4: Priprema nacрта zakona**

**Mađarska.** Izrada zakonske regulative je odgovornost nadležnog ministra. Tekstovi pravnih akata moraju se pripremiti u saradnji sa ministrom pravde koji je odgovoran za pravni kvalitet zakona. U slučaju pripreme najvažnijih ili kompliciranih akata, Vlada može odlučiti da se uspostavi kodifikacijska komisija, u kojoj sudjeluju predstavnici: Vlade, organizacija civilnog društva, sindikata, istraživači i eksperti.

U skladu sa Aktom o zakonodavstvu, građani imaju pravo učestvovati u formuliranju propisa. Dekret o Poslovniku o radu Vlade također uključuje obavezu da se osigura učešće predstavnika civilnog društva i društvene zajednice u pripremi zakona. Te nevladine organizacije, društvene organizacije i sindikati moraju se uključiti u cijeli postupak izrade propisa gdje god su njihovi interesi vezani za područje koje se regulira. U praksi, te organizacije se konsultiraju o nacrtu zakonskih tekstova. To znači da odgovorno ministarstvo šalje zakon i specificira rok za dostavljanje komentara. U nekim slučajevima, ali ne kao obaveza, tekst nacрта se objavljuje na websiteu ministarstva kako bi se potakla javna rasprava.

U slučaju da se radi o dalekosežnom propisu, Vlada i ministarstva mogu organizirati i konsultativne sastanke i javna saslušanja sa glavnim zainteresiranim organizacijama i ekspertima sa univerziteta, lokalnim vlastima, privatnim firmama i licima te ekspertima međunarodnih organizacija radi dodatne rasprave.

Organizacija ministarstva te, konsekventno, metodologija rada razlikuje se od ministarstva do ministarstva, ali u svakom ministarstvu postoji odjel zadužen za pravne poslove i aktivnosti izrade zakona, dok je u nekima zamjenik državnog sekretara taj koji usmjerava ovu aktivnost.

**Češka Republika.** Zakonodavna pravila Vlade fokusiraju se više na formalne aspekte nego na proceduru pripreme. Prema tim pravilima, pripremi prethodi analiza tekućeg pravnog i činjeničnog stanja. Zakonodavni nacrti se šalju Zakonodavnom vijeću Vlade (LCG) kako bi ono dalo izjavu o predloženom aktu. To Vijeće je nezavisna komisija, koju čine državni službenici, nezavisni eksperti i predstavnici akademske zajednice, a predsjedava im ministar odgovoran za dati zakon (nekad je taj ministar istovremeno i zamjenik premijera, a nekada je ta funkcija vezana za funkciju ministra pravde). LCG obično raspravlja o svojoj izjavi zajedno sa ministarstvom koje je podnijelo prijedlog politike ili zakona.

**Njemačka:** Priprema nacrtu zakona definirana je odredbama smjernica za izradu zakonskih odredbi i administrativnih propisa koje je objavilo Ministarstvo unutarnjih poslova. Strukturiranje nacrtu zakona zasniva se na odredbama Priručnika za izradu zakona, koji je objavilo Savezno ministarstvo pravde, te, u pojedinačnim slučajevima, i preporuka Saveznog ministarstva pravde.

Savezna ministarstva unutarnjih poslova i pravde moraju se uključiti u provjeru svih zakonskih normi da bi se utvrdila njihova kompatibilnost sa temeljnim zakonom i u svim drugim slučajevima gdje se pojave sumnje oko primjene temeljnog zakona. Ta dva ministarstva posebno imaju funkciju servisa: provjerom ustavnosti zakona i njegovog regulatornog utjecaja u skladu sa principima sistematske i zakonske kontrole, oni pružaju svojevrsnu uslugu kontrole kvaliteta. Bez pozitivne ocjene, nacrt zakona ne može biti dostavljen Saveznoj Vladi na usvajanje.

Jezik koji se koristi u zakonima mora biti, koliko god je to moguće, pravilan i razumljiv svima. On treba da odrazi jednakost muškaraca i žena. Općenito, zakone treba dostaviti lektorskom uredu Udruženja za njemački jezik njemačkog Bundestaga radi revizije svih ispravki i postizanja potpune razumljivosti jezika.

### **Korak 5: Međuministarske konsultacije**

**Španija.** Pregovori sa drugim ministarstvima obavljaju se u dvije faze. U prvoj fazi, tokom pripreme prvog nacrtu i nakon što ministarstvo usaglasilo svoju internu poziciju, to se postiže putem formalnog zahtjeva. Tehnički generalni sekretar Ministarstva je zadužen za upućivanje zahtjeva za dobijanje opservacija. Tehnički generalni sekretar ministarstva također je zadužen za upravljanje procesom davanja odgovora na zahtjeve za konsultacijama drugih ministarstava.

Ako se opservacije koje su dala druga ministarstva ne prihvate, ministarstvo koje podnosi prijedlog mora objasniti onima koji su poslali te opservacije razloge odbacivanja.

Druga faza međuministarskih pregovora vrši se putem Generalne komisije državnih sekretara i podsekretara. Ta Komisija se sastaje svake sedmice da prouči sva pitanja kojima će se baviti Vijeće ministara na sjednici te sedmice. Normalno, za zakonodavni projekat potrebne su najmanje tri sedmice da bi ga Komisija odobrila te da bi Vijeće ministara moglo o njemu odlučivati.

Mada se Komisija formalno sastaje srijedom pod rukovodstvom Ministarstva Predsjedništva (CoG), ona permanentno funkcioniše kao „virtualna komisija“. Ta „virtualna komisija“ je kompjuterska aplikacija, koja omogućava ministarstvima da daju opservacije o određenim projektima putem websitea Ministarstva Predsjedništva.

Nakon sastanka, Komisija pripremi dva indeksa. Crveni indeks sadrži zbirku pitanja oko kojih nije postignut sporazum. Ta se pitanja ili odlažu do sljedećeg sastanka, ili odbacuju, ili se prepuštaju Vijeću ministara da donese definitivnu odluku.

Zeleni indeks čine pitanja koja su dogovorena u Komisiji. Nakon što Komisija postigne sporazum, Vijeće ministara normalno daje svoju saglasnost bez diskusije na dogovorena pitanja. Na kraju, Vijeće ministara ima ovlast da se ponovo pozabavi nekim pitanjem koje je već dogovoreno u Komisiji i da ga čak odbaci.

**Slovačka.** Prijedlog nacrtu odobren od ministra/drugog podnosioca prijedloga može teoretski prezentirati podnosilac prijedloga direktno na sjednici Vlade, koja ga usvaja sa ili bez modifikacija, ili ga odbacuje. Međutim, zbog činjenice da je Vlada preopterećena i zbog njene političke prirode, takav sistem ne bi bio efikasan, niti bi služio svojoj svrsi. Stoga postoji nekoliko međukoraka od faze izrade verzije koju predlaže ministarstvo do podnošenja nacrtu za sjednicu Vlade. Prvi takav korak je međuagencijski proces analize. U okviru toga procesa predlagač šalje nacrt svim središnjim tijelima kojih se prijedlog na bilo koji način tiče te, moguće, i drugim relevantnim institucijama. U praksi, gotovo svaki nacrt se šalje, radi dobijanja komentara, svim središnjim agencijama Vlade, zamjenicima premijera i relevantnim nevladinim institucijama (sindikatu, poslodavcima, lokalnoj samoupravi i samoupravi koja je vezana za određena zanimanja, itd.). Osobe, tijela i institucije kojima se nacrt zakona na taj način upućuje mogu dati svoje komentare na nacrt.

**Mađarska.** Unutar Ministarstva, odjel odgovoran za pravna pitanja i kodifikaciju odgovoran je za koordinaciju i formuliranje pozicije ministarstva u toku procesa administrativne cirkulacije zakonodavnih prijedloga. U slučaju nacrtu teksta pravne regulative koji su izradile druge institucije javne uprave, pravni odjel formulira službenu poziciju ministarstva, u kojoj se sumiraju mišljenja što su ih dali razni sektorski odjeli. U vezi sa prijedlogom koji je izradilo samo ministarstvo, pravni odjel – u saradnji sa sektorskim odjelom – odgovoran je da uzme u obzir stavove drugih ministarstava.

Neposredno prije sjednica Vlade, na sastanku administrativnih državnih sekretara, koji djeluje kao forum koji priprema odluku, formuliraju se pozicije i daju prijedlozi, pošto je glavni cilj tog sastanka da se razjasne razlike u pogledu nadležnih aktera sistema državne uprave. Na sastanku državnih sekretara raspravljaju se prijedlozi i izvještaji koji se nađu na dnevnom redu, formuliraju pozicije i daju preporuke Vladi. Sastanak državnih sekretara ima zadatak da razriješi sve razlike koje preostanu nakon procesa administrativne cirkulacije i formuliranja pozicija u vezi sa kontroverznim administrativnim i tehničkim pitanjima. Na tom sastanku se također može odlučiti da se neki prijedlog pošalje jednom od ministarskih komisija na daljnje

razmatranje. Tako taj forum predstavlja vezu između vladinog mehanizma administrativnog upravljanja i vladinog mehanizma političkog odlučivanja.

Sastanak državnih sekretara može pozvati predlagača da za sjednicu Vlade dostavi dopunski prijedlog u kojem je iznijeta pozicija dogovorena na sastanku u jednom prihvatljivom obliku, ako je to moguće. Ako prijedlog treba da se preradi, na sastanku državnih sekretarijata se može zahtijevati da se dostavi novi prijedlog u skladu sa zahtjevima utvrđenim u datoj odluci. Ministar koji predlaže zakon mora pokušati razjasniti svako nerazriješeno pitanje u procesu ličnih konsultacija prije sjednice Vlade.

**Njemačka.** U pitanjima koja se tiču više od jednog saveznog ministarstva, ta ministarstva rade zajedno kako bi se osiguralo da Savezna vlada govori i djeluje konzistentno. Promptni i sveobuhvatni angažman je odgovornost vodećeg saveznog ministra. U jednostavnim slučajevima dovoljan je usmeni stav, ali on mora biti zabilježen u dosjeu. Nacrt drugih saveznih ministarstava koji stiže na supotpisivanje mora biti brzo procesuiran i prosljeđen. Mišljenja moraju biti dostavljena odgovarajućim saveznim ministarstvima. Dok god ima bilo kakvih razlika u mišljenjima, vodeće savezno ministarstvo ne smije donijeti nikakvu općeobavezujuću odluku, koja inače zahtijeva saglasnost drugih saveznih ministarstava.

Što je veći potencijalni efekat neke akcije ministarstva, to je važnija saradnja i koordinacija sa drugim ministarstvima i uzimanje u obzir drugih interesa. Prijedlozi Kabineta i zakonodavni prijedlozi su stoga predmet formalnih uslovljavanja i zahtjeva.

Savezna ministarstva na koja predloženi zakon ima utjecaja trebaju se uključiti već od rane faze pripreme i izrade. „Pogođena“ savezna ministarstva su sva ona na čije ovlasti zakon može utjecati.

Razlike u mišljenju između ministarstava treba razriješiti prije sastanka Kabineta; Savezni kancelar će lično pokušati postići saglasnost saveznih ministarstava. Ako lični pokušaj postizanja saglasnosti prema Poslovniku Savezne vlade ne urodi plodom, to Kabinet u svom prijedlogu mora navesti. Problematične materijalne stavke moraju se navesti zajedno sa prijedlozima rješenja. Savezno ministarstvo koje se bori za drugačije rješenje mora poslati vodećem saveznom ministarstvu svoj prilog, koji mora biti uključen u prijedlog Kabineta.

**Poljska.** Šef kabineta premijera može organizirati međuministarske konferencije i *ad hoc* sjednice stalnih komisija kako bi se razriješile razlike koje se pojave tokom međuministarskih konsultacija.

**Češka Republika.** Međuministarske konsultacije su specificirane Pravilnikom i primjenjuju se kako na nezakonodavne tako i na zakonodavne prijedloge. Nezakonodavni dokumenti moraju se poslati na komentare svim ministrima, zamjenicima premijera i šefu Vladinog ureda. Materijal se također šalje Kabinetu premijera radi informacije. Šefovi drugih središnjih državnih upravnih organa, ombudsmen i/ili šefovi regionalnih vlada dobivaju dokument za komentare samo ako se tiče njihovog plana rada. Ministarstva (i drugi gore navedeni organi, ako je to primjenljivo) potom imaju 10 radnih dana da dostave komentare. Taj rok se može skratiti samo u izuzetnim slučajevima i uz saglasnost premijera.

Ako se dokument odnosi na poslove vezane za EU, navedena procedura međuministarskih komentara može se zamijeniti formalnom procedurom, koju utvrdi Komisija Vlade za poslove

sa EU. To se može desiti samo ako nijedan član Komisije ne zatraži standardne međuministarske konsultacije.

Slične procedure primjenjuju se i na pripremu zakonodavnih dokumenata. Nacrt (bilo obrazloženi prijedlog nacrta zakona, nacrt Vladine rezolucije ili neki podzakonski akt) podnosi se za komentare svim ministrima, zamjenicima premijera, šefu Vladinog ureda i guverneru Češke nacionalne banke. Nacrt mora biti poslan drugim organima (npr. Kabinetu predsjednika, Ustavnom sudu, Vrhovnom uredu za reviziju, regionalnim vladama, itd.) samo ako se odnosi na njihovo područje nadležnosti. Usto, u odabranim slučajevima, nacrt se također šalje Privrednoj komori i Udruženju zadruga. Na kraju, ali ne i najmanje važno, ako nacrt ima efekta na interese poslodavaca i uposlenika, on se šalje i njihovim udruženjima koja su uključena u tzv. „tripartitno“ pregovaranje.

Rok za dostavljanje komentara je minimum 15 radnih dana (20 u slučaju kada je nacrt zakona precizno formuliran - odredba po odredba). Ovaj rok može biti skraćen samo u izuzetnim slučajevima i uz saglasnost premijera ili šefa Zakonodavnog vijeća Vlade. Nacrt se također šalje za informaciju Odjelu za usaglašenost i Odjelu za zakonodavstvo pri Uredu Vlade.

Ako je bilo koji komentar označen kao „fundamentalan“, ministarstvo koje podnosi prijedlog mora ga rješavati i pokušati naći rješenje konsenzusom. Ako to nije moguće, to „neslaganje“ mora biti jasno navedeno u izvještaju koji se šalje uz dostavljeni dokument.

Izvještaj o međuministarskim konsultacijama, uključujući listu onih kojima je taj dokument poslan, koliko je vremena dato za slanje komentara te koji su rezultati (da li je bilo ikakvih „neslaganja“), dio je tzv. „dostavnog izvještaja“ koji mora pratiti dostavljeni dokument. Ako je dokument bitno promijenjen nakon međuministarske procedure davanja komentara, on mora biti upućen na drugu rundu komentara.

Ovdje treba reći da se elektronski sistem koristi za sve međuministarske procedure davanja komentara kao i za dostavljanje dokumenata Vladi.

#### **Korak 6: Podnošenje prijedloga Vladinom uredu**

**Španija.** Interna koordinacija, radi finaliziranja prijedloga podnesenih Vijeću ministara, obavlja se u središnjem odjelu unutar ministarstva. Tehnički generalni sekretar je glavna horizontalna tačka zadužena za savjetovanje ministarstva. On je zadužen za izvještavanje o zakonodavnom procesu koji inicira ministarstvo. Izvještaj koji objavi tehnički generalni sekretar se brine za strogo poštivanje formalno-pravnih aspekata prijedloga. Jednako tako, ova jedinica priprema memorandum sa obrazloženjima, koji mora pratiti cijeli projekat i koji služi za to da se objasni šta data javna politika sadrži i koji razlozi stoje iza nje. Tehnički generalni sekretar nadzire izradu memoranduma sa obrazloženjima na osnovu informacija koje mu dostavlja državni sekretar koji je i inicirao datu javnu politiku.

#### **Korak 7: Razmatranje od strane Vladinog ureda**

Dokumenti koje su dostavile pojedine zemlje ne sadrže specifične primjere.

#### **Korak 8: Razmatranje od strane ministarskih komisija**

**Slovenija.** Svako pitanje koje ide u vladinu proceduru mora proći kroz radno tijelo i biti

usvojeno konsenzusom svih članova tog tijela. Radna tijela Vlade su stalna ili privremena. Ministri i direktori Vladinih službi su po prirodi svoje pozicije članovi radnih tijela Vlade.

**Španija.** Ekonomski aspekti svih prijedloga se dogovaraju u Ministarskoj komisiji. Delegirana Komisija za ekonomska pitanja analizira utjecaj i relevantnost prijedloga sa stanovišta racionalnosti i kontrole javne potrošnje. Komisiju čine ministri ministarstava koja se bave ekonomskim pitanjima. Direktor predsjednikovog (premijerovog) ureda, direktor predsjednikovog (premijerovog) ekonomskog ureda, državni sekretar, sekretar za ekonomiju i državni sekretar za finansije i budžet također prisustvuju sastancima.

**Mađarska.** Postoji jedan broj ministarskih komisija, koje se zovu „kabineti“. Kabinet je konsultativno tijelo koje daje preliminarno mišljenje o pitanjima što zahtijevaju odluke Vlade ili utječu na političke i ekonomske ciljeve Vlade. Kabineti nisu ovlašteni da donose odluke umjesto Vlade. U ovom trenutku postoje sljedeći kabineti: Kabinet za soc

*Kabinet za socijalnu politiku* raspravlja o pitanjima od ključnog značaja za ciljeve socijalne politike, specificira mjere potrebne za njihovo rješenje te priprema odgovarajuće odluke. *ijalnu*

*Ekonomski kabinet* daje komentare na konceptualna pitanja vezana za ekonomiju, priprema odluke Vlade o ekonomskoj politici i zauzima poziciju u vezi sa pitanjima javnih politika vezanim za reformu javnih finansija. Kabinet razmatra prijedloge koje treba dostaviti Vladi koji imaju ekonomske implikacije ili znače budžetske obaveze.

*Kabinet za nacionalnu sigurnost* koordinira politike vezane za nacionalnu sigurnost i priprema odluke bitne za zaštitu države i javnu sigurnost.

*Kabinet za evropske poslove* razmatra strateška pitanja koja proizlaze iz članstva Mađarske u EU, uz nacрте zakona od izuzetnog značaja koji se tiču EU, uz domaće mjere koje iz njih proizlaze. Nadalje, ovaj Kabinet osigurava učinkovito i djelotvorno zastupanje interesa Mađarske kao države članice Evropske unije.

*Kabinet za razvojnu politiku* koordinira planove i prijedloge Vlade vezane za razvojnu politiku, koordinira razvoj drugog Evropskog plana i priprema odgovarajuće odluke.

*Kabinet za politiku ruralnog razvoja* jača učinkovitost politike ruralnog razvoja, i u tom kontekstu, omogućava bolje pripreme i provedbu potrebnih Vladinih akcija za poboljšanje situacije i uslova života malih općina, sela i takozvanih seoskih domaćinstava.

**Poljska:** Stavke koje se tiču javnih politika i zakonodavstva moraju se dostaviti i raspraviti u relevantnoj stalnoj komisiji prije nego što se planiraju za sjednicu Vlade. U takvim slučajevima, komisije, normalno, imaju značajnu ovlast da zahtijevaju doradu ili kapacitet da rješavaju sporna pitanja prije nego što se dostave na sjednicu Vlade. Normalno, ministarstva osiguravaju briefing svojih ministara u toku priprema za sjednice komisija. U mnogim slučajevima, viši državni službenici učestvuju na sjednicama komisija kao podrška svojim ministrima.

### **Korak 9: Odluka Vlade (Vijeće ministara)**

Dokumenti koje su dostavile pojedine zemlje ne sadrže specifične primjere.



### **Korak 10: Parlamentarni procesi i usvajanje**

**Španija:** U Kabinetu ministra postoji parlamentarni savjetnik ministra zadužen za pripremu odgovora na pitanja članova Parlamenta i pripremu saslušanja ministra u Parlamentu.

**Mađarska:** U okviru Ureda premijera postoji specijalni odjel - Sekretarijat za Parlament - koji je odgovoran da u ime Vlade dostavlja zakone, prijedloge i izvještaje Parlamentu radi pripreme učešća Vlade u aktivnostima Parlamenta i koordinaciju pripreme pozicije Vlade u vezi sa amandmanima i drugim prijedlozima članova Vlade kao i onih koje daju parlamentarne komisije. Usto, postoji specijalni odjel u svakom ministarstvu direktno podređen ministru ili političkom državnom sekretaru, koji priprema aktivnosti ministra i političkog državnog sekretara u odnosima sa Parlamentom.

### **Korak 11: Provedba**

Dokumenti koje su dostavile pojedine zemlje ne sadrže specifične primjere.

### **Korak 12: Praćenje i procjena**

**Španija:** U Španiji se procjena javne politike smatra objektivnom procjenom. To nije uvijek tako zbog toga što se u brojnim prilikama mjerljivi ciljevi ne mogu utvrditi. Tako se, recimo, Španija oslanja na stalni Imigracijski opservatorij, koji proizvodi veoma iscrpne statističke izvještaje. Ipak, bez kvantificiranja očekivanog broja imigranata ili nivoa integracija tih imigranta vrlo je teško mjeriti da li je neka javna politika uspješna ili ne.

Da bi se izbjegli ti problemi i popravili temeljni nedostaci kako bi se stvorile funkcionalne javne službe u Španiji, sadašnja Vlada je odlučila inicirati uspostavu Agencije za procjenu kvaliteta javnih politika kao dio Ministarstva za javnu upravu, koja radi sa zvaničnicima kao i profesionalcima u nekoliko sektora. Pored toga, Agencija uspostavlja mehanizme saradnje sa drugim državnim upravama, posebno sa onim u autonomnim pokrajinama, s obzirom da one upravljaju najvećim brojem javnih službi u Španiji.

Unatoč činjenici da odskora postoje udruženja koja okupljaju univerzitetske eksperte zadužene za procjenu javnih politika, čini se da je potrebna javna inicijativa kako bi evaluacija javnih politika u Španiji bila na istom nivou kao u najnaprednijim zemljama u njenom okruženju.

**Mađarska:** U skladu sa Zakonom o legislativi, institucije koje donose pravila i one koje ih izvršavaju moraju pratiti efekte zakonske regulative te su obavezne na svijetlo dana iznositi elemente koji onemogućavaju primjenljivost, rezultiraju nedostatkom učinkovitosti ili nailaze na teškoće u provedbi. Iskustva sa tim neuspjesima moraju se uzeti u obzir tokom daljnje procedure donošenja propisa.

U saradnji sa odgovarajućim ministrima i tijelima javne uprave ministarstva moraju u kontinuitetu razmatrati učinkovitost zakonske regulative te nakon toga donositi zaključke kako bi se preduzele potrebne mjere za postizanje odgovarajućih ciljeva.

U ovoj aktivnosti praćenja, Vladin biro koji funkcioniра kao Ured premijera, ima poseban

zadatak; on vodi evidenciju o zadacima sa rokovima koji su dati u rezolucijama ili u planu rada Vlade. Ova jedinica također priprema mjesečni registar u kojem se vodi evidencija neuspjeha u provedbi. Ministar odgovoran za provedbu mora u pisanoj formi objasniti razloge zašto nisu ispoštovani rokovi te navesti modificirane rokove. Vladin biro priprema i dostavlja Vladi svakog mjeseca prijedlog koji sadrži preporuke za modifikaciju rokova izvršenja raznih zadataka. Ako uspješna provedba javne politike ili zadatka utvrđena u Vladinoj rezoluciji zahtijeva određene modifikacije, odgovorni ministar mora inicirati modifikaciju postojećeg pravila ili problema, ili objaviti novi rok kao zaseban prijedlog.

Usto, premijer može pozvati ministre da podnesu izvještaj o provedbi zadataka koje im je delegirala Vlada.

**Njemačka:** U memorandumu sa obrazloženjem koji prati zakon, vodeće savezno ministarstvo mora navesti da li, i ako jeste, nakon kojeg vremenskog perioda treba obaviti provjeru kako bi se verificiralo da li su postignuti predviđeni efekti, da li su troškovi realno proporcionalni rezultatima i koji su bili popratni efekti.

**Poljska:** Ured premijera prati provedbu te dostavlja redovne izvještaje Vladi o tome do koje mjere su ministarstva uspješno provela Vladine odluke.

**Češka Republika:** I Ured Vlade snosi odgovornost za praćenje provedbe Vladinih odluka. Ako Vlada u svojoj rezoluciji zaduži neka ministarstva određenim zadacima (obično da pripreme dokument ili nacrt zakona, i/ili ih dostavi Vladi), priprema se „lista zadataka“ za svaku pojedinačnu odluku Vlade. Ured Vlade prati da li su ti zadaci izvršeni. Ako nisu, ovaj Ured može o tome izvijestiti Vladu i premijera. Međutim, ne prati se kako su Vladine obaveze izvršene u smislu sadržaja, učinka i efekta.