



Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU

Kako do rezultata za Srbiju

KREIRANJE POLITIKE I PREGOVORI ZA PRISTUPANJE EU

Kako do rezultata za Srbiju

O Studiji

Ukoliko Srbija želi da pristupanju Evropskoj uniji priđe kao procesu u kojem će se izgraditi u sposobnu i kredibilnu državu članicu, a ne prosto kao projektu dostizanja statusa članice, moraće da iz temelja reformiše svoj sistem kreiranja (javne) politike. Da bi „govorila jednim glasom“ na složenoj sceni kreiranja politika EU i ostvarila maksimalne koristi od članstva (i kako ne bi trpela gubitke umesto toga), Srbija će morati da se postara da stavovi koje zastupa u Briselu budu zasnovani na doslednim, dobro analiziranim, činjenično utemeljenim i dobro koordinisanim politikama. U svom nastojanju da ostvari taj cilj Srbija može mnogo da nauči iz praksi kreiranja i koordinacije politika Velike Britanije, Francuske, Poljske i Letonije – država koje su postale uspešne kao članice EU na različite načine i iz različitih razloga, ali koje su slične po tome što kreranju i koordinaciji svojih politika prema Briselu pristupaju sa puno pažnje. Cilj ove studije je da osvetli značaj kreiranja i koordinacije politika za pregovore o članstvu, kao i za pregovore unutar Saveta EU po prijemu u članstvo, a sve to sa željom da se stvori snažniji motiv za domaće donosiocle odluka da se pozabave nedostacima kreiranja politika što je ranije moguće u procesu pristupanja EU.

Izdaje:

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Za izdavača: Andrej Horvat

Autori: Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza

Urednički tim: Andrej Horvat, Dorothea Kallenberger

Miloš Damnjanović, Nebojša Lazarević

Tiraž: 200 komada

Priprema i štampa: Rossi doo

Beograd, 2013 godine

ISBN: 978-86-87737-85-3

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.02(4-672EU:497.11)

LAZAREVIĆ, Milena
Policy Making and EU Accession
Negotiations : getting results for Serbia /
[Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza].
- Belgrade : Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit GIZ, 2013
(Belgrade : Rossi). - 140, 139 str. : graf.
prikazi ; 30 cm

Nasl. str. prištampanog srp. prevoda:
Kreiranje politike i pregovori za pristupanje
EU. - Uporedo engl. tekst i srp. prevod. -
Tiraž 200. - Str. 3: Foreword / Nebojša
Lazarević. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-87737-85-3

1. Marić, Sena [аутор] 2. Orza, Amanda
[аутор]

а) Европска унија - Придруживање - Србија
COBISS.SR-ID 203842060

Ovu publikaciju je izradio Centar za evropske politike uz podršku
Vlade Savezne Republike Nemačke preko Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Uvodna reč



Poštovani čitaoci,

Čast nam je da vam predstavimo ovu Studiju, poručenu od strane GIZ Projekta „Podrška procesu evropskih integracija u Srbiji,“ koju je izradio Centar za evropske politike (CEP) – nezavisana, nevladina „think tank“ organizacija iz Srbije. Ideja za ovu studiju je rođena na samom početku realizacije Projekta, iz shvatanja da samo uspostavljanje potrebnih struktura za pregovore i podizanje kapaciteta resornih ministarstava neće biti dovoljno da Srbija uspešno sprovede proces pregovora za članstvo u EU. Kako je proces pristupanja EU zajednički poduhvat celokupne javne uprave, potrebno je osnažiti horizontalne aspekte delovanja Vlade, čime bi se osiguralo da Srbija valjano zastupa svoje stavove i bude sposobna da izračuna troškove i koristi primene raznih pravila na nivou EU.

Cilj Studije je da podstakne dalju debatu o najboljim načinima za unapređenje procesa kreiranja politika u Srbiji kako bi se osigurali najpovoljniji ishodi za Srbiju u toku pretpripravnih pregovora. Ambicije ove Studije se, međutim, ne zaustavljaju na pragu EU. Ona takođe teži da proširi vidike donosilaca odluka u Srbiji ka budućem članstvu i podstakne ih da razmišljaju o tome kakva država članica Srbija treba da bude: snažna i kredibilna, ili pak slaba i ostavljena po strani, puki posmatrač pregovora na nivou EU. Nadamo se da će ova debata biti živa i produktivna.

Rezultati istraživanja sprovednog za Studiju predstavljeni su na konferenciji održanoj 22. novembra 2013. godine koja je okupila brojne zainteresovane strane i proizvela odličnu diskusiju i zaključke koji su potom ugrađeni u tekst Studije.

Uživajte u čitanju!

Srdačno,

Nebojša Lazarević, CEP i Andrej Horvat, GIZ

O GIZ projektu „Podrška procesu evropskih integracija u Srbiji“

Konsultacije između Vlade Republike Srbije i Vlade Savezne Republike Nemačke su održane u Beogradu, 29. marta 2011. godine. Tom prilikom, obe strane su se složile da razviju novi projekat tehničke pomoći usmeravajući se na „Podršku procesu evropskih integracija.“ Ovaj dogovor je potvrđen tokom pregovora između dveju Vlada u junu 2011. godine. Glavni cilj projekta je da razvije kapacitete državne uprave Republike Srbije za pregovore sa EU. Sporazum o sprovođenju između Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije (Kancelarija) i Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ) potpisan je 29. maja 2013. godine.

Prva faza projekta podržava Kancelariju, Pregovarački tim i druge projektne partnere kroz tehničku ekspertizu kao i savetodavne usluge u pogledu organizacionih i procesnih aspekata pregovora. Regionalna razmena iskustava stručnjaka su ključan modalitet pružanja ovih usluga. Podrška podrazumeva podršku javnoj politici, procesima, kao i organizacionu i tehničku podršku pojedinih učesnika projekta.

Dodatna pomoć se pruža Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvu finansija, Ministarstvu privrede, Kancelariji za javne nabavke, Narodnoj banci Srbije i KEI. Ovo su ključni akteri najvažnijih poglavlja pravnih tekovina EU.

Međutim, projekat nije ograničen samo na ove učesnike, već uključuje i druge zainteresovane strane. Institucije poput Ministarstva spoljnih poslova, Generalnog sekretarijata Vlade, Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo i Narodne skupštine, kao i organizacije civilnog društva i šira javnost su takođe uključeni u projekat kao zainteresovane strane u pregovaračkom procesu.

Sadržaj

Ukratko.....	7
I. Uvod	11
I.1 Kontekst	11
I.2 Svrha studije.....	13
I.3 Metodologija studije	14
I.4 Opseg (domen) studije.....	14
I.5 Struktura studije.....	17
II. Uslovi članstva u EU i kreiranje politika	18
II.1 Administrativni kapaciteti kao kriterijum za članstvo	18
II.2 Administrativni kapaciteti kao sve važniji uslov za postizanje članstva u EU	20
II.3 Novi pristup pregovorima o pristupanju	22
II.4 Kreiranje i koordinacija politika: Potpora administrativnih kapaciteta	25
II.5 Formulisanje politike: preduslov za uspešne pregovore o članstvu u EU ..	29
III. Kreiranje politika u Srbiji	31
III.1 Pravni okvir: prednosti i mane	32
III.1.1 Formulacija/razvoj politike	32
III.1.2 Planiranje javnih politika na makro-nivou	39
III.2 Reformske napore: predlozi, dostignuća i ograničenja.....	42
III.2.1 Tekuće reforme u vezi sa formulisanjem/razvojem politika	42
III.2.1 Tekuće reforme planiranja javnih politika na makro-nivou.....	45
III.3 Formulacija politika u Srbiji: Praksa i predstojeći izazovi.....	47
III.4 Planiranje politike u Srbiji: Praksa i izazovi u budućnosti	51
IV. Kreiranje politika: uporedna praksa	54
IV.1 Kreiranje politika u Ujedinjenom Kraljevstvu i Francuskoj	54
IV.2 Uspeh Letonije	65
IV.2.1 Stanje i izazovi pre reforme	65
IV.2.2 Prvi koraci	67
IV.2.3 Evaluacija prvih pet godina	72
IV.2.4 Kreiranje politika u Letoniji danas.....	74
IV.3 Sistem kreiranja politika u Poljskoj	77
IV.3.1 Hijerarhija i veza između nacionalnih i dokumenata EU u vezi sa planiranjem politika.....	78
IV.3.2 Postepeno unapređivanje faze formulacije javnih politika	80
IV.3.3 Rastuća uloga Vladinog tela za planiranje rada	82
IV.4 Pozitivne prakse uvrštene u okvir za kreiranje politika u Srbiji.....	83
V. Nacionalna koordinacija politika EU	86
V.1. Međuministarska koordinacija u svetlu pregovora o pristupanju Srbije: Trenutno stanje	86

V.2. Koordinacija politika EU u državama članicama i dobre prakse	88
V.2.1 Zašto je bitna nacionalna koordinacija za kreiranje politika na nivou EU?	88
V.2.2 Nacionalna koordinacija politika Evropske unije: akteri	89
V.2.3 Ciklus koordinacije nacionalnih politika	90
V.2.4 Značaj međuministarske koordinacije	91
V.2.5 Kako do dobrih instrukcija /pregovaračkih pozicija kroz analizu politike	92
V.2.6 Pregovori o pristupanju EU i pregovori u kontekstu EU – paralele sa kreiranjem politika	93
V. 3 Sistem koordinacije evropskih poslova u Francuskoj: koherentan centralizovan sistem	94
V.4. Koordinacija evropskih poslova u UK: uvrežena kultura konsultacija u EU kontekstu	99
V.5 Koordinacija evropskih poslova u Poljskoj pre i posle pristupanja EU: dragoceno iskustvo	103
V.5.1 Koordinacioni sistem za evropske poslove pre članstva (1996-2004)	103
V.5.2 Koordinacija u Poljskoj nakon pristupanja	106
V.6. Koordinacija evropskih poslova u Letoniji: značaj činjenično zasnovanog procesa kreiranja politika	110
V.7. Mapa puta za Srbiju – Evaluacija opcija	113
VI: Zaključci i preporuke	116
Bibliografija	123
Primenjena literatura	123
Konsultovana literatura	129
Aneks 1: Lista skraćenica	132
Aneks 2: Detaljna metodologija istraživanja	134
I. Pristup istraživanju i metod	134
II. Razlozi za izbor studija slučaja	135
III. Prikupljanje podataka i analiza	136
III.1 Arhivsko istraživanje	136
III.2 Terensko istraživanje	137
III.3 Sistematizacija podataka – ciklus politike	138

Ukratko

Zašto se fokusirati na kreiranje (javne) politike?

Jedno od suštinskih pitanja procesa pristupanja Evropskoj uniji (EU) koje je do sada u velikoj meri bilo zanemareno u Srbiji tiče se međusobne veze između kreiranja i koordinacije javnih politika, s jedne strane, i pregovora za pristupanje EU (kao i pregovora u institucijama EU po prijemu u članstvo), s druge strane. Razlog da se posebna pažnja posveti ovoj temi leži u činjenici da se period otvaranja pretpristupnih pregovora sa Srbijom podudara sa jasnim porastom interesovanja Evropske komisije za kreiranje (javne) politike kao aspekt horizontalnih upravnih reformi u državama kandidatima za članstvo.

Naime, Evropska komisija postavlja sve rigoroznije zahteve za države Zapadnog Balkana u vezi sa reformom javne uprave, a sve više i u vezi sa sistemima kreiranja i implementacije politika. U procesu pristupanja od država kandidata se očekuje uspostave okvire za planiranje, razvijanje, koordinaciju i implementaciju politika koji će, između ostalog, omogućiti dosledno planiranje politika i koordinaciju aktivnosti vlade, uključujući i postavljanje prioriteta; kreiranje svrsishodnih i konzistentnih, ekonomski efikasnih i finansijski održivih politika, koje će istovremeno postaviti osnove za delotvorno funkcionisanje države po prijemu u članstvo EU.

Studija nastoji da odgovori na sledeća pitanja:

- Koji je značaj činjenično utemeljenog kreiranja politika (*evidence-based policy making*) za uspešnost pregovora o pristupanju u EU?
- Do koje mere su činjenice i argumenti neophodni za državu kandidata tokom pregovora za članstvo u EU, kao i za državu članicu u kontekstu pregovora unutar EU?
- Kako obezbediti koordinaciju (ponekad suprotstavljenih) pozicija i interesa različitih resornih ministarstava u cilju zastupanja jedinstvene nacionalne pozicije u kontekstu pregovora za pristupanje, kao i po pristupanju EU?

Da bi se odgovorilo na ova pitanja, sprovedeno je temeljno istraživanje koje se fokusiralo na analizu postojećeg sistema kreiranja politika i koordinacije u Srbiji kao i sistema nekoliko država članica (Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Poljska i Letonija). Na osnovu više od 50 intervju sprovedenih sa relevantnim akterima prikupljena su iskustva iz prve ruke, čime je obezbeđena temeljnost i verodostojnost analize, kao i osnov za preporuke

za poboljšanje sistema kreiranja politike u Srbiji u svetlu pregovora za pristupanje EU.

S obzirom da se na unapređenju određenih aspekata ciklusa javne politike intenzivno radi u okviru nekoliko bilateralnih i IPA projekata tehničke pomoći, fokus Studije je na fazi ciklusa politike koja se uglavnom izostavlja iz opsega delovanja tih projekata, a koja je od presudne važnosti za učinak Srbije u pregovorima za pristupanje EU (kao i za pregovore u Savetu EU nakon pristupanja), tj. na fazi **formulacije politika**. Iako se proces kreiranja politika ne može striktno podeliti na odvojene korake i mnogi od njih se preklapaju, faza formulacije bi nužno trebalo da podrazumeva definisanje prioriteta, analizu problema, identifikovanje opcija politike (pri čemu donošenje zakona nije jedina opcija!), njihovu procenu i poređenje, kao i odluku o najpoželjnijoj opciji. Ova faza treba obavezno da obuhvati i među-ministarske konsultacije kao i konsultacije sa javnošću.

Faza formulacije politika je najmanje razvijena od svih faza ciklusa politike u Srbiji što stvara negativne posledice i po ostale faze ciklusa. Istovremeno, postoji preteran naglasak na fazu izrade nacrt zakona bez dovoljne prethodne analize i procene uticaja. Razni prateći dokumenti (obrazloženje, polazne osnove, analiza efekata zakona, itd.) isključivo su povezani sa nacrtima zakona (i drugih propisa) koji se stavljaju na dnevni red Vlade, ali sama analiza politike nije detaljnije uređena. Predlozi politike dolaze do Vlade u fazi kada nije moguća intervencija u pravac politike, s obzirom da je organ koji predlaže nacrt zakona već ugradio određeni pristup rešavanju problema u podneti tekst. Iako su mnogi elementi neophodni za verodostojan i činjenično zasnovan proces kreiranja politika prisutni u okviru više relevantnih dokumenata koji uspostavljaju pravni okvir u ovoj oblasti, oni nisu povezani u koherentan sistem i nedostaju im dodatni elementi uz pomoć kojih bi faza formulacije politika dobila suštinu.

Veza između dobrog kreiranja politika i koordinacije politika za pregovore Srbije sa EU

Iako se sadržaj, procedure i dinamika pregovora za pristupanje značajno razlikuju od pregovora između država članica u Savetu EU, mogu se povući zanimljive paralele između izrade nacionalnih pozicija u kontekstu EU sa jedne strane, i pregovaračkih pozicija države kandidata sa druge strane. Zapravo, kvalitet činjenične osnove izložene u pregovaračkoj poziciji može suštinski da odredi uspeh države kandidata u pregovaranju prelaznih odredbi u svoju korist. O kvalitetu i funkcionalnosti nacionalnog sistema za

koordinaciju politika, uključujući i sistem za koordinaciju pristupnih pregovora, može se suditi na osnovu načina na koji se argumentuje i brani pregovaračka pozicija pred Evropskom komisijom. Isto se može reći i za nacionalnu poziciju u pregovorima u okviru Saveta EU, nakon pristupanja. Kapaciteti za analizu politika nacionalnih aktera države kandidata koja pregovara članstvo u EU bi trebalo da se razvijaju od najranijih faza pregovora, ne samo kako bi se uspešno ispregovarale prelazne odredbe, već i zbog potrebe da se sve obimnije pravo EU efektivno transponuje u nacionalno zakonodavstvo. Nacionalni koordinacioni sistem Srbije za pregovore o članstvu, koji se prevashodno oslanja na Pregovarački tim, pregovaračke grupe i Kancelariju za evropske integracije, treba da, uz podršku odgovarajućih domaćih kapaciteta za kreiranje i koordinaciju politike, obezbedi da Srbija jednoglasno zastupa svoje nacionalne pozicije i dosledno ispunjava dogovorene zadatke.

Šta Srbija može da nauči od istraženih zemalja?

U kontekstu pregovora za članstvo u EU, Srbija može da uzme u obzir brojne pouke iz praksi država članica u vezi sa pregovorima i kreiranjem politika.

Formulisanje politika. Ujedinjeno Kraljevstvo može biti uzor za Srbiju u nekoliko pogleda: tamošnje prakse formulisanja politika se fokusiraju na kreiranje činjenično zasnovanih politika; sprovode se na opsežne konsultacije sa internim i eksternim zainteresovanim stranama; opciji regulisanja se pristupa tek nakon temeljne analize drugih opcija; centar vlade usmerava proces od najranijih faza i odobrava politiku pre no što se pristupi izradi nacarta propisa. Slučaj Letonije pokazuje da činjenično zasnovane politike potpomažu efikasno upravljanje državom, što je velike reforme letonskog sistema kreiranja politika iz dvehiljaditih godina učinilo trajnim i održivim.

Koordinacija politike. Slučajevi UK i Francuske pokazuju da jasni lanci komandovanja i ustaljena kultura konsultacija među nacionalnim zainteresovanim stranama, u kombinaciji sa proaktivnim Stalnim predstavništvom u Briselu koje prikuplja informacije na terenu i ulaže u izgradnju kontakata, presudno utiču na stepen uspeha koji država ostvaruje u pregovorima u Savetu EU. Poljska je postala veoma poštovana i uticajna država članica između ostalog zahvaljujući blagovremenim i temeljnim pripremama za pregovore. Kako bi se njen glas „čuo“ u Briselu, Letonija kao mala država članica zasniva svoje pregovaračke pozicije na činjenično zasnovanim argumentima i doslednosti.

Preporuke

Na osnovu analize postojećeg okvira za formulisanje politika u Srbiji i dobrih praksi u četiri ispitane države članice, ključne preporuke za Srbiju su:

- Ugraditi element analize i formulisanja politike u tekuće reforme procesa i sistema za izradu nacrt propisa i planiranje politika, kako bi se osigurala konzistentnost i sinergije između različitih reformskih procesa, između ostalog unapređenjem i proširenjem primene AEP.
- U postojeći pravni okvir koji reguliše poslove državne uprave i donošenje odluka na nivou vlade ugraditi vrstu dokumenta koja odgovara predlogu politike (en. „policy paper“; naziv dokumenta na sprskom jeziku može biti „osnova politike“), kako bi se stvorio formalni mehanizam za predlaganje opcija politike i rešenja kako pojedinačnim donosiocima odluka tako i Vladi, pre odluke da se pristupi regulatornoj opciji.
- Postojeće inicijative za unapređenje veština izrade nacrt propisa treba upotpuniti obukama državnih službenika u analiziranju politike, prikupljanju podataka, problemskoj analizi, kao i drugim relevantnim veštinama i tehnikama od značaja za stvaranje službeničkih kapaciteta za kreiranje kvalitetnih i činjenično zasnovanih politika.

Analiza sistema za kreiranje i koordinaciju politika u UK, Francuskoj, Poljskoj i Letoniji ukazuje na tri ključne preporuke u pogledu veza između kreiranja politika i pregovora:

- Reforme sistema kreiranja politika treba sprovesti što ranije u procesu pristupanja EU. Sticanje iskustva i razvoj veština potrebnih za činjenično kreiranje politika iziskuju vreme, a država treba što spremnija da uđe u sistem kreiranja politika u EU i pregovore između država članica.
- Kreiranje temeljno analiziranih, dobro koordiniranih, široko konsultovanih i snažno argumentovanih pregovaračkih pozicija treba da bude prioritet u pregovaračkom procesu, budući da takve pozicije značajno povećavaju učinak države u pregovorima za članstvo, kao i kasnije, u pregovorima u Savetu EU.
- Srpska administracija treba maksimizuje svoje prisustvo u Briselu kroz direktne sastanke sa službenicima EU i država članica. Česti sastanci i pripreme za njih povećavaju svest o potrebi nastupanja sa činjenicama i dobro usklađenim argumentima i pozicijama i podižu nivo informisanosti i profesionalnosti službenika, što Srbiji povećava kredibilitet kod njenih evropskih sagovornika, a posredno i šanse da se uspešno ispregovaraju povoljniji uslovi pristupanja Uniji.

I. Uvod

I.1 Kontekst

Tokom protekle decenije, državni organi i šira javnost Srbije su se upoznali sa osnovama i dinamikom procesa pristupanja Evropskoj uniji, njenim institucijama, njihovim međusobnim odnosom, saznanjima o tome šta predstavlja pravna tekovina EU (*acquis communautaire*), uslovima i kriterijumima koji se moraju ispuniti za dobijanje članstva i slično. Međutim, može se primetiti da je fokus političara i javnosti do sada bio više usmeren ka formalnim aspektima tj. zahtevima samog pristupanja Uniji nego na suštinu ovog procesa, odnosno kako iskoristiti proces pristupanja da se obezbede najbolji mogući rezultati za Srbiju. Ova studija se upravo bavi jednim od suštinskih pitanja u vezi sa procesom pristupanja Srbije EU koje je do sada ostalo zanemareno, a tiče se korelacije između domaćih praksi kreiranja i koordinacije politika,¹ s jedne strane, i pregovora o pristupanju EU, s druge strane (takođe i pregovora unutar institucija EU koji slede nakon prijema u članstvo). Razlozi za bavljenje ovom temom leže u činjenici da se otvaranje pregovora za članstvo Srbije u EU podudara sa očiglednim porastom interesovanja od strane Evropske komisije za kreiranje javnih politika kao element opštih horizontalnih reformi javne uprave u državama kandidatima.

Dobro je poznato da Evropska komisija postavlja sve više zahteve za zemlje Zapadnog Balkana u pogledu reformi administrativnih sistema, a sve više i u pogledu sistema za kreiranje i implementaciju javnih politika. Logika ovih zahteva je u činjenici da pravne tekovine EU, koje se usvajaju kroz odgovarajuće propise, takođe moraju da se u potpunosti i na odgovarajući način sprovedu, što iziskuje sposobnu i dobro organizovanu upravu i administrativne procese i postupke. Evropska komisija je zapravo imala poteškoća još od prvog „istočnog proširenja“ 2004. godine da zahteve vezane za horizontalnu reformu javne uprave zemljama kandidatima postavi kao uslov za članstvo. Budući da administrativni aspekti vladavine nisu sastavni deo pravne tekovine EU – zbog čega Komisija nema unutrašnje kapacitete da se suštinski bavi ovim pitanjima – nadležnost

¹ U smislu ove studije, reč „politika“ ili „javna politika“ označava aktivnosti relevantnih aktera (prevashodno državnih) koje imaju nameru da utiču na pravac razvoja određene oblasti (engl. *Policy*). Ovo značenje reči politika ne treba pomešati sa mnogo češće korišćenim shvatanjem politike kao upravljanje državom (engl. *Politics*).

Komisije u ovim pitanjima nije joj omogućila da stvori model ili standard koji bi države kandidati trebalo da oponašaju. Iz tog razloga, Komisija se okrenula ka dugotrajnom procesu oblikovanja i izvlačenja osnovnih načela, konstruišući takozvani „meki *aquis*” koji države kandidati treba da prihvate u tom domenu. U tom procesu, Evropska komisija se obratila za pomoć Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) sa kojom je zajedno stvorila Sigma program – Program podrške unapređenju vladavine i upravljanja (engl. *Support for Improvement in Governance and Management*). Sigma vodi i usmerava EU u nastojanju da se unaprede horizontalne upravne strukture zemalja kandidata, sada već preko dvadeset godina.²

Sigma je u tom periodu konstantno razvijala okvir za procenu napretka zemalja kandidata, prvenstveno, kroz takozvana „merila” (eng. *Baselines*) koja de facto definišu kriterijume članstva u EU u trenutno pet oblasti od ključnog značaja za horizontalne aspekte vladavine (horizontalne reforme).³ Nova merila Sigme/OECD za kreiranje i koordinaciju politika navode da „pripreme za pristupanje i članstvo u EU moraju biti poduprete sistemima za planiranje, razvoj, koordinaciju i implementaciju javnih politika, koji između ostalog:

- omogućavaju stalno planiranje javnih politika i koordinaciju vladinih aktivnosti, uključujući i postavljanje prioriteta.
- kreiraju politike koje ne manjkaju suštinom, koje su konzistentne jedna sa drugom, ekonomski efikasne i finansijski održive.
- postavljaju osnove za efektivno delovanje države kao članice EU.”⁴

Pojačan fokus Sigme na aspekte planiranja i razvoja politika je novina, budući da je u prošlosti njen akcenat bio na koordinaciji politika pri centru vlade. Još jedna pozitivna promena se ogleda u poslednjoj tački iznad, koja izričito povezuje sistem kreiranja politika zemlje kandidata sa njenom

² SIGMA takođe radi sa zemljama u okviru Evropske politike susedstva, što je proširilo njen obim delovanja i na domen koji je van konteksta proširenja. Za više detalja posetiti: <<http://www.oecd.org/site/sigma>>.

³ SIGMA radi u oblastima državne službe i organizacije i funkcionisanja javne uprave; kreiranja politika; javnih finansija i kontrole; javnih nabavki; strategija i reforme.

⁴ [Naglašeno od strane autora] Merila za kreiranje politika i koordinaciju, Baseline, 2013 Proširena verzija, Podrška unapređenju vladavine i upravljanja. Zajednička inicijativa OECD-a i EU, finansirana uglavnom od strane EU.

spremnosti da dobro funkcioniše po sticanju članstva. Može se reći, bez mnogo oklevanja, da je ovaj porast u značaju koji se pridaje kreiranju politika direktan rezultat neuspeha reformi u oblasti vladavine u mnogim od država koje su pristupile Uniji 2004. i 2007. godine. Stoga će proces pristupanja EU nadalje pridavati mnogo više pažnje poboljšanju sistema kreiranja politika, kako bi se osiguralo da pitanja reforme javne uprave u celosti, kao i reforme u pojedinačnim sektorima, budu dobro osmišljene, isplanirane i održive u periodu do pristupanja. Komisija opravdano strahuje da ove reforme nisu sistemski ugrađene na odgovarajući način, budući da su studije o održivosti upravnih reformi u deset zemalja koje su pristupile 2004. i 2007. godine pokazale nizak stepen održivosti ovih reformi nakon pristupanja, sa čak potpunim prekoretima sistema u pojedinim slučajevima.⁵

I.2 Svrha studije

Početna hipoteza ovog istraživanja jeste da što je bolji i uspešniji nacionalni sistem kreiranja i koordinacije javnih politika, to će uspešniji biti proces pregovora o pristupanju EU. Početna pretpostavka je da mehanizmi kreiranja i koordinacije politika predstavljaju okosnicu celokupnog procesa pristupanja EU i budućeg članstva.

Imajući na umu činjenicu da Srbija upravo treba da započne pregovore o pristupanju sa EU, cilj ove studije je da ispita odlike sistema kreiranja i koordinacije javnih politika u Srbiji, podigne svest o značaju ovog pitanja u kontekstu pregovora, kao i da skrene pažnju na dobre prakse pojedinih članica EU, koje Srbiji mogu poslužiti kao vodič u predstojećem kompleksnom procesu pregovora sa EU. Ova studija će posebno nastojati da odgovori na sledeća pitanja:

- Koja je važnost činjenično utemeljenog kreiranja politika za pregovore o pristupanju EU?
- U kojoj meri su činjenice i argumenti neophodni kada se pregovara sa EU (kao država kandidat) i unutar EU (kao država članica)?

⁵ Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", u: Sigma Papers, Br. 44, OECD Publishing. 2009. godine. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>>

- Kako osigurati koordinaciju (ponekad suprotstavljenih) stavova i interesa različitih ministarstava kako bi zemlja zastupala jedinstvenu poziciju prilikom pregovara o pristupanju i pregovora u okviru Saveta EU?

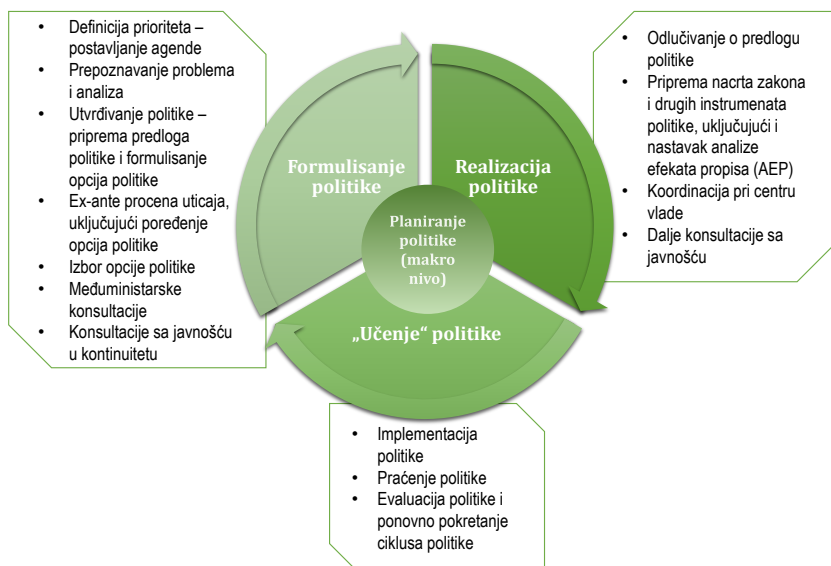
I.3 Metodologija studije

Metodologija ove studije je zasnovana na kvalitativnom pristupu, budući da on obezbeđuje rezultate koji najbolje služe istraživanju, odnosno za dolaženje do zaključaka vezanih za korelaciju između sistema kreiranja i koordinacije politike i pregovora države kandidata za članstvo, kao i pregovora u kontekstu članstva. Shodno tome, podaci su sakupljeni putem kvalitativnog istraživanja odabranih studija slučaja kao i analizom dostupnih dokumenata vezanih za Srbiju i četiri izabrane zemlje: Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Poljska i Litvanija, kako bi se obezbedilo ukrštanje podataka. Terensko istraživanje je sprovedeno putem intervjua sa relevantnim državnim službenicima, predstavnicima stručne i akademske zajednice, predstavnicima stalnih predstavništava u EU odabranih država članica, zvaničnicima Evropske komisije, a tako dobijene informacije su ukrštane i dopunjavane podacima prikupljenim kroz arhivsko istraživanje. Za detaljniji opis metodologije, uključujući i pristup studije, tehnike uzorkovanja u izboru sagovornika, i objašnjenje odabira zemalja za studije slučaja, pogledati Aneks 2.

I.4 Opseg (domen) studije

Imajući u vidu tematski fokus ove studije, za strukturiranje i organizaciju prikupljenog materijala izabran je pristup ciklusa javne politike (en. *policy cycle*) kao rasprostranjen i široko primenjivan okvir. Ciklus politike je, tako, podeljen u etape, koje u relevantnoj literaturi na ovu temu variraju u određenoj meri. Model ciklusa politike predstavljen na Ilustraciji 1 kombinuje različite pristupe u dostupnoj literaturi i napravljen je kako bi stvorio okvir za analizu sistema kreiranja politika u Srbiji, kao i sistema u odabranim državama članicama.

Ilustracija 1. Etape ciklusa politike



Potreba za ovakvom vrstom sistematizacije je dvostruka. Prvo, potrebno je napraviti razlike i pojasniti etape u kreiranju politika, koje u nerazvijenim sistemima kreiranja politika poput srpskog nisu razgraničene već su njihove razlike zamagljene ili nepostojeće. Štaviše, neki od aspekata ciklusa politika su trenutno nepoznati ili neregulisani u sistemu kreiranja politika u Srbiji. Stoga je važno ukazati i objasniti na jasan način pravilno odvijanje procesa kreiranja javnih politika, imajući u vidu aktuelno stanje i potencijale sistema Srbije.

Drugo, već spomenuta sistematizacija se smatra korisnom u procesu prioritizacije aspekata kreiranja politike u kojima je istraživanje najpotrebnije. Naime, inicijalne obzervacije sistema kreiranja politika u Srbiji rezultirale su zaključkom da je prva etapa kreiranja politike – formulisanje politike (ili razvijanje politike) – najmanje razvijena i obrađena kroz postojeća istraživanja i reforme. U isto vreme, čest argument u literaturi je da preliminarne faze kreiranja politika, tj. faza formulacije politike, snažno utiču na finalni ishod politike i stoga imaju veći uticaj na oblikovanje politike nego kasnije faze procesa.⁶ Stoga, ova faza ciklusa

⁶ Kenis, Patrick i Volker Schneider. „Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox.“ u: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical*

kreiranja politika zaslužuje posebni osvrt u trenutku kada Srbija započinje pregovore o pristupanju sa EU.

U kontekstu ove studije, formulacija/formulisanje politika je identifikovana kao faza ciklusa politike koja zaslužuje najveću pažnju, a na osnovu posmatranog trenutnog stanja kao i važnosti ovog aspekta za uspešno odvijanje pregovora o pristupanju EU. Pored toga, za razliku od faze formulisanja politike, dve kasnije faze – realizacija politike i „faza učenja“ – privukle su više pažnje akademske zajednice, istraživača, stručnjaka i projekata koji se tiču reformi, pa su samim time i bolje obrađene u praksi. Nekoliko glavnih skorašnjih ili tekućih inicijativa koje se fokusiraju na ove aspekte ciklusa politike su:

- Faze 1 i 2 projekta „Podrška unapređenju koordinacije politika u Srbiji“ (SIDA i DfID)
- Reforma koordinacije politika i centra vlade (IPA – trenutno u početnoj fazi)
- Projekat pravne reforme (GIZ) – projekat koji obuhvata aktivnosti u cilju reforme zakonodavnog procesa u Srbiji
- Razvoj kapaciteta za praćenje i evaluaciju za Zapadni Balkan i Tursku, implementiran od strane Svetske banke, finansiran od EU.

Dakle, ova studija ne posvećuje jednaku pažnju etapama realizacije politika i „učenja“, budući da bi to u ivesnoj meri predstavljalo dupliranje aktivnosti. Umesto toga, studija će konsultovati postojeće zaključke i preporuke već spomenutih projekata, kako bi se nadovezala na one koji su od značaja za proces formulacije politika.

Pored toga, uzimajući u obzir strukturu i instrumente koje Vlada Srbije razvija za predstojeće pregovore o pristupu EU, ova studija će detaljnije obraditi aspekte koordinacije politika za pregovore o pristupanju EU (kao i koordinacije politika nakon sticanja članstva). Ovaj poseban pod-sistem u sistemu kreiranja politike, koji države razvijaju da bi obezbedile uspeh u procesu pregovaranja za članstvo kao i učinkovit nastup kao države članice, predstavlja svojevrsan „most“ između faze formulacije politike i faze realizacije politike, specifičan za kontekstu članstva u EU. On predstavlja „ulazna vrata“ za brojne sektorske politike koje treba da

Considerations, Bernd Marin i Renate Mayntz (ur.). Frankfurt/Boulder, CL: Campus/Westview Press, 1991. godine. Dostupno na:
<<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=68822>>

obezbede da država zastupa svoje interese u Briselu jednoglasno, ali je ujedno i prostor za proveru razvijenosti i koordinisanosti celokupnog sistema kreiranja politika jedne zemlje.

Izbor dva aspekta kreiranja politika obrađena u ovoj studiji zasnovan je, dakle, na kombinaciji dva kriterijuma:

1. Relativni nedostatak fokusa prethodnih istraživanja i projekata u Srbiji, čime se stvara veći nivo urgentnosti za obradom ove teme;
2. Značaj za obezbeđivanje uspešnih pregovora za članstvo u EU, i kasnije za uspešno funkcionisanje kao države članice.

Faza formulacije politika zadovoljava oba kriterijuma, između ostalog i na osnovu komparativnih iskustava. Koordinacija za pristupanje EU prevashodno zadovoljava drugi kriterijum, ali njena uloga u dopunjavanju dobre formulacije politika kako bi se obezbedio uspeh u pregovorima za članstvo u EU stvara potrebu za njenim tretiranjem, kako bi se bolje razumela važnost reformisanja procesa formulacije politika u pretpristupnom periodu.

I.5 Struktura studije

Ova studija je podeljena u pet zasebnih poglavlja. Nakon sažetka i uvoda, Poglavlje II upoznaje čitaoca sa rastućim značajem administrativnih kapaciteta kao kriterijuma za članstvo u EU, na čemu se zasniva i neophodnost unapređenja sistema kreiranja javnih politika države kandidata. Treće poglavlje detaljno analizira fazu formulacije politika u okviru ciklusa politike u Srbiji, dok se sistemi i prakse u odabranim studijama slučaja obrađuju u poglavlju IV. Peto poglavlje se bavi nacionalnom koordinacijom politika EU i snažnom vezom između tog pitanja i činjenično utemeljenog kreiranja politike. Takođe, poglavlja IV i V predstavljaju nekoliko opcija za razvoj i organizovanje relevantnih aspekata ciklusa politike, na osnovu ispitanih uporednih praksi. Zaključci i preporuke izvučeni su u poslednjem, šestom poglavlju.

II. Uslovi članstva u EU i kreiranje politika

II.1 Administrativni kapaciteti kao kriterijum za članstvo

Kako bi država kandidat bila punopravni član EU, ona mora *inter alia* „da preduzme bilo koju prikladnu meru, opštu ili pojedinačnu, kako bi osigurala ispunjavanje obaveza koje proističu iz Ugovora ili propisa institucija Unije.“⁷ Prema tome, država mora da bude sposobna da uzme učešće u procesima kreiranja politike EU; da efektivno i efikasno transponuje i implementira direktive i uredbe EU; da upravlja i učestvuje u kreiranju budžeta Unije i strukturnih fondova kao i da ispunjava druge finansijske odgovornosti, itd.

Osnivački ugovori su evoluirali u pogledu očekivanja od država članica u vezi sa njihovim administrativnim kapacitetima, čime su se ujedno stvorili i veći zahtevi za države koje teže članstvu. Nove odredbe Lisabonskog ugovora naglašavaju značaj kriterijuma administrativnih kapaciteta, makar implicitno. Prema novim odredbama, država članica ne samo da mora da se drži vrednosti EU, već je u obavezi i da ih promoviše.⁸ Među osnovnim vrednostima EU se nalaze između ostalih vladavina prava, demokratija i anti-diskriminacija.

U procesu koji vodi do članstva u EU, preuzimanje obaveza koje su predviđene ugovorom je izazovno i može predstavljati veliku prepreku ispred države kandidata koja ima slabe administrativne kapacitete. Drugim rečima, kako bi država postala član EU, ona mora ne samo da zatvori sva pregovaračka poglavlja, već takođe da pokaže spremnost da se „asimilira“ u „lavirintu“ sistema donošenja odluka na nivou EU kao i u „pretrpanoj areni javnih politika EU“. ⁹ Štaviše, kako Unija ne poseduje jedinstvenu

⁷ Ugovor Evropske unije (TEU), Član 4(3) [nekadašnji član 10. Ugovora o evropskim zajednicama].

⁸ Član 13. TEU, paragraf 1: „Unija će imati institucionalni okvir koji će imati za cilj promovisanje svojih vrednosti, napredak u dostizanju ciljeva, služiti svojim interesima, svojih građana i država članica, i osigurati doslednost, efektivnost i kontinuitet svojih politika i aktivnosti.“

⁹ Wright, Vincent. „The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire,“ u: Jeremy Richardson (ur.), European Union. Policy and Policy-Making. London: Routledge, 1996..

upravu, politike kreirane u okviru EU sprovode same države članice.¹⁰ Što se tiče razvoja politika u okviru EU, ono zavisi od efektivnog učešća svake pojedine države članice, odnosno od organizacije i funkcionalnosti njihove domaće javne uprave.¹¹ Stoga interakcija i sinergija nacionalnih javnih uprava utiče na administrativne kapacitete Unije i njenu sposobnost da sprovodi zajedničke politike.¹²

Potreba za efektivnim administrativnim kapacitetima kao i za snažnom i strukturisanom koordinacijom nacionalnih pozicija u pregovorima o pristupanju EU je do sad uticala na države kandidate da značajno reformišu organizacione i institucionalne strukture svoje domaće javne uprave. Kako je ekspert Toni Verhejen primetio, „važnost dobrog funkcionisanja institucionalnog okvira za upravljanje evropskim poslovima tokom pretpristupnog perioda ne bi trebalo potceniti,“ pošto će njihov kvalitet imati značajan uticaj na momenat pristupanja i odlike samog članstva.¹³ Ipak, važno je ne gledati na postizanje članstva kao na krajnji cilj i posledično fokusirati se na ubrzavanje procesa pristupanja bez pridavanja značaja strategiji izgradnje kapaciteta i ulaganja u ljudske resurse i organizacionog razvoja unutar resornih ministarstava koje imaju odgovornosti vezane za EU.¹⁴ Korelacija između funkcionisanja nacionalnih birokratija i pregovora o pristupanju EU je dvostrana. Sa jedne strane, pregovori za članstvo imaju transformativni uticaj na administraciju države kandidata. Naime, zahtevi procesa pristupanja podstiču državu kandidata da poboljša svoje administrativne kapacitete i usaglasi ih sa najvišim standardima država članica EU. Ovo vodi do tzv. evropeizacije

¹⁰ OECD. „Preparing Public Administrations for the European Administrative Space“, Sigma Papers, Br. 23, OECD Publishing. 1998. godine . Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>>

¹¹ Fournier, Jacques. „Chapter 7: Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union,“ u: Sigma Papers, br. 23.

¹² Metcalfe, Les. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*. Tom 60, 1994, str. 271–90.

¹³ Verheijen, Tony. „The Management of EU Affairs in Candidate Member States: Inventory of the Current State of Affairs,“ u: Sigma Papers br. 23.

¹⁴ Les Metcalfe. „Chapter 2: Meeting the Challenges of Accession,“ u: Sigma Papers br. 23.

funkcionisanja i organizacije javne uprave,¹⁵ koja ne prestaje u momentu pristupanja EU.¹⁶

Sa postizanjem članstva u EU, potreba za koherentnim sistemom kreiranja i koordinacije politika dobija na još većoj važnosti, budući da se opseg delovanja nacionalnih administracija znatno usložnjava, kao i sam proces donošenja odluka.¹⁷ Sa druge strane, država kandidat kada postane punopravna država članica, implicitno doprinosi razvoju tzv. „evropskog administrativnog prostora“, - tendencije da administrativne prakse država članica postaju slične jedna drugoj dok međusobno deluju u različitim forumima složenog sistema upravljanja EU. Stoga se evropski administrativni prostor može posmatrati kao na skup minimalnih zajedničkih principa i standarda koji se tiču organizacije i funkcionisanja administracije, koji su ujedno i otežavanje procesa harmonizacije administracija država članica.¹⁸ Naime, uzimajući u obzir sve veći broj politika EU koje zahtevaju saradnju među državama članicama na horizontalnom nivou, postepeno administrativno približavanje olakšava i omogućava takvu vrstu saradnje i funkcionisanja EU. Primeri takvih politika koje iziskuju intenzivnu saradnju među nacionalnim birokratijama država članica su evropski nalog za hapšenje, šengenski informacioni sistem, bankarske usluge, itd.

II.2 Administrativni kapaciteti kao sve važniji uslov za postizanje članstva u EU

Pitanje povezanosti članstva u EU i administrativnih kapaciteta države kandidata se pojavljuje po prvi put tokom procesa „istočnog“ proširenja. Naime, za razliku od prethodnih proširenja, zemlje centralne i istočne Evrope koje su pristupile Uniji 2004. i 2007. godine suočile su se sa

¹⁵ Featherstone, Kevin i Claudio M. Radaelli (ur.), *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press Inc. New York, 2003. godine, str. 5.

¹⁶ Peters B. Guy i Vincent Wright, „The National Co-ordination of European Policy-Making,“ u *European Union: Power and Policy-Making*, ur. Jeremy Richardson, drugo izdanje, London: Routledge, 2001. godine, str. 156.

¹⁷ Kassim, Hussein, B. Guy Peters, i Vincent Wright. „Introduction“ u: *The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level*, ur. Hussein Kassim, B. Guy Peters, i Vincent Wright.

¹⁸ Nizzo, Carlo. *National Public Administrations and European Integration*. Sigma Paper, 2000. Available at: <<http://www.oecd.org/site/sigma/1850561.pdf>>

izazovom institucionalne izgradnje tj. morale su značajno da transformišu svoje državne institucije, strukture i ustaljene procese. Nadasve, komunizam kao monolitni režim je uzeo danak u ovim zemljama te su uočeni značajni nedostaci u pogledu administrativnih kapaciteta u poređenju sa „starih“ petnaest država članica.

U takvom kontekstu, prva referenca na administrativne kapacitete kao preduslov za članstvo u EU je implicitno spomenuta 1993. godine na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu u okviru pravnog kriterijuma, kao administrativni kapaciteti potrebni za transpoziciju *acquis*-a u domaće pravo, implementaciju i efektivnu primenu kroz odgovarajuće administrativne i pravosudne strukture. Potom, administrativni kapaciteti kao kriterijum u pristupnim pregovorima su eksplicitno navedeni na samitu Evropskog saveta u Madridu 1995. godine, iako bez daljeg konkretnog objašnjenja.¹⁹ Međutim, kako je Komisija počevši od 1997. godine na godišnjem nivou počela da objavljuje izveštaje o napretku, postalo je jasno koji su to nedostaci ovih kandidata u vezi sa administrativnim reformama i šta je neophodno učiniti. Naime, izveštaji o napretku takođe daju pregled administrativnih kapaciteta po svakom pojedinačnom poglavlju pravne tekovine EU, i uz to daju i prikaz dobrih praksi i ovoj oblasti.²⁰ Ipak, za razliku od kriterijuma iz Kopenhagena gde je moguće pratiti i oceniti napredak tokom procesa pregovaranja poglavlja *acquis*-a, s obzirom na nepostojanje pravne tekovine EU u ovoj oblasti, ne postoji ni mehanizam za procenjivanje nivoa razvijenosti administrativnih kapaciteta određene države.

Stoga je 1999. godine uveden metod „Sigma merila za kontrolne i upravljačke sisteme za članstvo u EU“ (*SIGMA Control and Management System Baselines for the EU Membership method*) kako bi se odgovorilo na pitanja u smislu jasnoće mogućnosti evaluacije administrativnih

¹⁹ Zaključci navode da „[...] Evropski savet takođe potvrđuje neophodnost da se ustanovi jaka priprema za proširenje na osnovu kriterijuma koji su uspostavljeni u Kopenhagenu i da se u kontekstu pretpristupne strategije definisane u Esenu za države centralne i istočne Evrope; ta strategija će se unapređivati kako bi se stvorili uslovi za postepenu, harmoničnu integraciju tih država, naročito kroz razvoj tržišne ekonomije, *prilagođavanje njihovih administrativnih kapaciteta* [Naglašeno od strane autorke] i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja.”

²⁰ Videti, npr., Czech Republic Progress Report, part 4 „Administrative capacity to apply the *acquis*”, str. 35-41. Dostupno na:

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/czech_en.pdf>

kapaciteta. Merila su razvijena u šest oblasti javnog upravljanja - državnoj službi, eksternoj reviziji, finansijskoj kontroli, sistemima za upravljanje javnim rashodima, sistemima za kreiranje i koordinaciju politika i sistemima za upravljanje javnim nabavkama.²¹ Ova merila predstavljaju minimalne standarde dobre prakse koji su primenjuju širom država članica EU, koje su države kandidati u obavezi da ispune. Sigma je ova merila uspostavila u konsultaciji sa EU i u određenim slučajevima uz učešće tadašnjih država kandidata.²²

Od 1999. godine Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) program, kojim upravlja OECD a finansira EU, pruža informacije i ekspertizu Evropskoj komisiji o razvoju kapaciteta u javnom upravljanju država centralne i istočne Evrope (u period od 1999. do 2006. godine) i Zapadnog Balkana (od 2007. godine nadalje). Štaviše, Sigma je uspostavila standarde za procenu razvoja javne uprave koje Komisija koristi pri izradi godišnjih izveštaja napretka.

Iz perspektive država kandidata, Sigma takođe pruža tehničku pomoć u oblasti javne uprave i javnog upravljanja. Sigma radovi i izveštaji o proceni država mogu se smatrati neformalnim *acquis*-jem koji postavlja standarde u različitim aspektima upravljanja javnom administracijom, vladavinom prava i izgradnjom države (*state building*).

II.3 Novi pristup pregovorima o pristupanju

Iskustvo iz prethodnih talasa proširenja pokazuje da su države kandidati uložile više napora i vremena za rešavanje unutrašnjih sukoba nadležnosti i upoznavanje sa materijom pregovora unutar njihovih vlada i administracija, nego tokom konkretnog pregovaranja sa predstavnicima EU.²³ Imajući u vidu nedovoljno pripremljene administracije država „istočnog“ proširenja, a naročito što se tiče kreiranja i koordinacije politike,

²¹ Sigma Baselines, SIGMA/OECD, oktobar 1999. godine.

²² Verheijen, Tony. „Administrative capacity development – a race against time?.” *Scientific Council of Government Policy*. Hag, 2000. godine, str. 18.

²³ Rabrenović, Aleksandra. „Reforma državne uprave i integracija u Evropsku uniju.” Projekat „Podrška Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji - druga faza.” Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u saradnji sa UNDP, uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj (Sida). Beograd, 2009. godine.

Dostupno na:

<http://www.petrovacnamlavi.rs/publikacije/reforma_drzavne_uprave_i_integracija_u_eu.pdf>

pouke i iskustva ovog proširenja su umnogome uticale na dinamiku pregovora kao i nasveobuhvatni pristup EU prema aktuelnim državama kandidatima.

Bitno je napomenuti da u vezi sa pristupanjem država Zapadnog Balkana, fokus Komisije je na održivosti reformi, celishodnoj i svrsishodnoj implementaciji pravne tekovine EU, a ne samo usvajanju i transpoziciji kao što je to ranije bilo slučaj. Stoga se veća pažnja usmerava institucionalnim i administrativnim kapacitetima država kandidata, kako bi se osigurao adekvatan nivo efikasnosti i efektivnosti njihovih uprava, koji je u skladu sa standardom država članica. Tako npr. u dokumentima kao što je Strategija proširenja i godišnji Izveštaji o napretku se ističe važnost poboljšavanja administrativnih kapaciteta država kandidata. U tom pogledu, Komisija u svojim izveštajima sve više naglašava korelaciju između evropske integracije i reforme javne uprave, sa približavanjem prijema u članstvo u EU.²⁴

Ova dokumenta jasno ukazuju na odlučnost EU da razvije sofisticiranije metode za praćenje reformi. Prilikom procene stanja reforme javne uprave, *Strategija proširenja i glavni izazovi 2012-2013* izlaže: „Prepoznajući izazove država koje teže pristupanju EU, *Komisija će ojačati svoje sposobnosti procene i praćenja* [kurziv prim. aut.], kako bi se identifikovali ključni jazovi i pružila se pomoć u planiranju, postavljanju prioriteta i implementaciji reformi.“²⁵

Kako se akcenat sve više stavlja na primenu i efektivno delovanje pravne tekovine EU, pregovori o pristupanju postaju sve zahtevniji i iziskuju sve više vremena. Zahtevi proizilaze iz obaveze da se implementira širok spektar evropskih politika i da se uzme učešće u formulisanju novih, kao i da se izvrši revizija postojećih u skladu sa promenama potreba i okolnosti. Pouzdane i efektivne administracije su esencijalno sredstvo ka postizanju tih ciljeva. Činjenica da su ograničeni kapaciteti institucija EU znači da je većina posla u vezi sa upravljanjem evropskih politika odgovornost drugih nivoa vlasti. Tako da se može reći da proces integracije postavljanja sve veće zahteve pred administracije država članica.²⁶

²⁴ SIGMA Papers br. 23.

²⁵ Communication of the European Commission to the European Parliament and the Council, *Enlargement Strategy and the Main Challenges 2012-2013*, 10. oktobar 2012. godine, str.5.

²⁶ Metcalfe, Les. Meeting the Challenges of Accession, u: SIGMA Papers br.23.

Dakle, neophodno je, ali takođe i u najboljem interesu države kandidata da izgradi jake administrativne kapacitete pre prijema u članstvo u EU. Proces pristupanja trebalo bi gledati kao priliku da se trajno uspostavi funkcionalna državna birokratija. Iskustva najskorijih članica EU i dobre prakse starijih članica mogu biti od velike važnosti prilikom razmatranja pristupa EU i instrumenata usmerenih ka proširenju uopšteno, kao i preporuka za Srbiju.

EU je za države zapadnog Balkana uvela nove mehanizme sa ciljem pospešivanja i praćenja reformi, naročito kroz mehanizme analitičkog pregleda usklađenosti (skrining) i uvođenja merila (*benchmarks*). Ovi instrumenti, koji su postali integralni deo pregovora o pristupanju, bivaju sve kompleksniji i temeljni što se može zaključiti ukoliko se uporede dinamika pregovora o pristupanju Hrvatske sa trenutnim pregovorima o pristupanju Srbije ili Crne Gore. Na primer, u slučaju Srbije i Crne Gore, proces skrininga je započeo pre zvaničnog otvaranja pregovora o pristupanju na Međuvladinoj konferenciji. Štaviše, uvođenje „prelaznih merila“ (*interim benchmarks*) koja su po prvi put uvedena pri samom kraju pregovora o pristupanju Hrvatske, se očekuje da će biti u većoj upotrebi u pregovorima sa Srbijom. Stoga, u takvom kompleksnom okruženju, države kandidati su primorane da razviju celishodne administrativne kapacitete.

Zapravo, cilj Komisije jeste da se reforma javne uprave uspešno ugradi duboko u sisteme država kandidata.²⁷ Dugotrajnost procesa pristupanja trebalo bi da se shvati kao prednost imajući u vidu da Komisija i država kandidat mogu da se pripreme za taj izazov. Što se tiče Komisije, ona će moći da ojača svoje kapacitete za praćenje RJU tako što će biti aktivna na dva paralelna fronta. Prvo, Komisija će nastaviti da organizuje dva puta godišnje sastanke posebne RJU grupe sa državama kandidatima, da bi se diskutovali napredak i izazovi na ovom planu. U okviru ovih sastanaka, Komisiju predstavlja zvaničnik iz relevantne geografske jedinice generalnog direktorijata (GD) za Proširenje; službenik iz GD Ljudski resursi, koja ima glavnu ulogu u pitanjima horizontalnog karaktera; GD Budžet i GD Unutrašnje tržište, ukoliko je potrebno, i konačno uz učešće Sigma eksperta. Drugo, Komisija će ojačati svoju saradnju sa Sigma programom u budućnosti, što će dovesti do poboljšanja standarda i principa RJU. Štaviše, procena učinka država kandidata bi bila sastavljena

²⁷ Intervju sa zvaničnikom Evropske komisije, GD Proširenje; Brisel, 11. septembar 2013. godine.

prema prioritetima svake pojedinačne države.²⁸ Komisija će uopšte poboljšati svoje kapacitete za pružanje neophodnih smernica u vezi sa RJU država kandidata.

II.4 Kreiranje i koordinacija politika: Potpora administrativnih kapaciteta

Prema metodologiji koju je predložila Sigma, mehanizmi za kreiranje i koordinaciju politika država kandidata predstavlja jedan od šest aspekata procene administrativnih kapaciteta države. Tačnije, države će biti procenjene na osnovu koherentnosti okvira za kreiranje politika; kvaliteta međuministarskih konsultacija u vezi za predlozima politike; planiranje agende; postojanje mehanizama za rešavanje sporova; centralne koordinacije i kapaciteta za strateško planiranje; koordinacije evropskih poslova; učešća Saveta ministara u budžetskim odlukama; i procena uticaja.²⁹

„Koherentnost okvira za kreiranje politika” podrazumeva neophodnost da država razvije i reguliše sve aspekte ciklusa politike. Prema SIGMA, ciklus politike među ministarstvima trebalo bi da se sastoji iz dvanaest pojedinačnih koraka:

1. definisanje prioriteta Vlade;
2. godišnji plan razvoja javnih politika i zakonodavnih aktivnosti;
3. priprema predloga politike, tj. osnova politike, uključujući i procenu uticaja;
4. priprema nacrt propisa;
5. međuministarske konsultacije;
6. podnošenje predmeta na sednicu Vlade;
7. diskutovanje predmeta na sednici Vlade;
8. parlamentarni proces i usvajanje;
9. implementacija;
10. praćenje (monitoring) i evaluacija.³⁰

Prva dva koraka mogu biti definisana kao planiranje politika na makro nivou – nivou Vlade, budući da uključuju pristup „odozdo-nadole” u

²⁸ Isto.

²⁹ SIGMA Baselines, str. 27-29.

³⁰ SIGMA Papers br. 39, „The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation”, dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en>>

postavljanju prioriteta i planova, a na osnovu političkih prioriteta Vlade datog trenutka. Poželjno je da planiranje politika na makro nivou bude zasnovano na činjenicama, odnosno da uzme u obzir analizu socio-ekonomskih potreba države, dostupnost i raspodelu sredstava, itd. Ukoliko uzmemo u obzir ilustraciju ciklusa politike u prvom poglavlju, može se zaključiti da planiranje politika pripada širem shvatanju formulacije javnih politika, jer se njima stvaraju osnovni preduslovi za četvrti stepen u kojem ministarstva (prevashodno) razvijaju i razmatraju predloge politika, koja potom bivaju poslata Vladi na razmatranje.

Pod pojmom „kvalitet međuministarskih konsultacija o predlozima politike,” SIGMA procenjuje kapacitete države-kandidata da koordiniše rad svojih ministarstava pre nego što predlog dođe do centra vlade. Dalje, država kandidat bi trebalo da obezbedi da svaki predlog uzima u obzir finansijske i pravne implikacije, kao i one vezane za pravnu tekovinu EU, i da su pritom sva zainteresovana ministarstva adekvatno konsultovana.³¹ Detaljan pregled koordinacije pri centru vlade u OECD državama, državama centralne i istočne Evrope kao i državama zapadnog Balkana se može naći u SIGMA papiru br. 35.³²

Trebalo bi naglasiti da pomenutih 12 koraka mogu da sadrže različite „pod-korake“. To se posebno odnosi na 1, 2, i 3. korak, koji bi i morali da uključe među-ministarske konsultacije, javne rasprave, kao i donošenje odluka na nivou Vlade *pre* početka izrade nacrt propisa (odnosno pre donošenja nekog drugog instrumenta politike). Dvanaest koraka definisanih od strane SIGMA ne izdvajaju eksplicitno zaseban korak javnih konsultacija, budući da je ovaj korak prevashodno horizontalnog karaktera u okviru ciklusa politike. Konsultacije sa civilnim društvom su ocenjeni u trećem koraku – Priprema predloga politike. To znači da iz normativnog ugla, konsultacije sa eksternim akterima treba da počnu u ranoj vazi procesa kreiranja politike.

³¹ SIGMA Baselines, str. 25.

³² Ben-Gera, Michael. „Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries,” u: OECD „Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, Sigma Papers, Br. 35, OECD Publishing. 2004. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>>

Dostizanjem zadovoljavajućeg nivoa učinkovitosti, funkcionalno kreiranje politika trebalo bi da pripremi države za pristupanje i članstvo. Međutim, u kontekstu proširenja iz 2004. i 2007. godine, nove države članice su pokazale različit učinak u pogledu kreiranja i koordinacije nacionalnih politike, pri čemu su tri baltičke države pokazale najnaprednijim. Naime, najveći izazov novih država članica u oblasti kreiranja i koordinacije politika je bilo stvaranje efektivnih struktura za upravljanje evropskim poslovima. Uprkos značajnim ulaganjima u poboljšanje administrativnih kapaciteta država koje su pristupile 2004. godine, rezultati studije Svetske banke iz 2006. godine prikazuju prilično razočaravajuće rezultate.

Rezultati su zapravo pokazali da su ovim zemljama nedostajali mehanizmi za upravljanje strukturnim fondovima i budžetskim obavezama. Dok je transpozicija direktiva u nacionalno zakonodavstvo bila na zadovoljavajućem nivou, strateško planiranje i koordinacija politike je bila ocenjena kao „veliki problem” u svim državama osim u Litvaniji i Letoniji.³³ Snažan i reformisan centar vlade je identifikovan kao glavna institucija koja bi bila sposobna da podstakne uspešne reforme u procesima formulisanja i koordinacije politika, ali koji je ipak ostalo slab u većini zemalja. Štaviše, osim u tri baltičke države, održivost i kontinuitet administrativnih reformi nije primećen u drugim državama Centralne i Istočne Evrope. Kako u periodu nakon pristupanja nije bilo faktora koji bi podsticali nastavak reformi, studija sugerise da je sprovođenje daljih reformi u takvom kontekstu prilično teško.³⁴

Stoga, činjenica da EU u svom pristupu proširenju na Zapadni Balkan insistira na održivim administrativnim kapacitetima nije veliko iznenađenje. Tehnički i finansijski naponi koje EU ulaže u unapređenje administrativnih kapaciteta u slučaju Srbije (i shodno tome, u regionu) navodi na zaključak da je moguće da će tokom procesa pregovaranja novi instrumenti i mehanizmi za praćenje i evaluaciju biti uvedeni u ovoj oblasti. S obzirom da odluke donete na nivou EU mogu imati dalekosežne posledice na živote građana, a usled činjenice da je sve veći broj politika spada u nadležnost EU, u poslednjih par godina je primećeno da su države članice više motivisane da zastupaju i brane svoje nacionalne pozicije na dosledan način. Iz ovih razloga činjenično zasnovano kreiranje politika i

³³ World Bank, „EU-8: Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?.” Decembar 2006. godine, str.vi.

³⁴ Isto, str. xiv.

koordinacija igraju bitnu ulogu u sveobuhvatnoj artikulaciji nacionalnih pozicija.

Pre svega, odluke o politikama bi trebalo da se zasnivaju na dokazima koji proističu iz širokog spektra izvora kako bi se utvrdilo da su gledišta svih zainteresovanih strana uzete u obzir i razmotrene u formulisanju politike. Štaviše, trebalo bi ustanoviti *ex post* evaluaciju politike, konsultacije sa zainteresovanim stranama i istraživanje eksperata na lokalnom, nacionalnom, a nekad čak i međunarodnom nivou, ali kroz ove korake je nužno da građani koji su ciljna grupa politike budu uključeni u prikupljanje podataka kroz intervju, ankete ili fokus grupe kako bi određena politika odgovarala njihovim potrebama. Imajući u vidu veliki broj definicija, analiza politike je prema ovom viđenju „savet koji je okrenut ka klijentu, relevantan za javne odluke i proizvod društvenih vrednosti“³⁵ ili drugim rečima, multidisciplinarni instrument koji kroz sublimaciju informacija važnih za kreiranje politika i kroz rezultate istraživanja daje sistematično poređenje i evaluaciju alternativa koje su na raspolaganju javnim akterima kako bi se rešili društveni problemi. Konačno, cilj analize politike jeste da potkrepi odluku o politici činjenicama.³⁶

U okviru EU kao deo činjenično zasnovanog kreiranja politika, smatra se da je procena uticaja važan činilac koji bi trebalo sprovoditi na svim nivoima razvoja politike s obzirom da pruža strukturni okvir za analizu. Procena uticaja je „analitički pristup proceni verovatnih troškova, posledica i nuspojava planiranih instrumenata politike koji je zasnovan na informacijama.“³⁷ Tako se u prvi plan postavlja korisna informacija tokom faze formulisanja politike u *ex ante* obliku kako bi se razvile efektivne i efikasne opcije politike i smanjila nepotrebna, prekomerna proliferacija zakona i kako bi se obezbedilo da je izabrani instrument najpodobniji za postizanje postavljenih ciljeva. Takođe je korisna i u konačnoj fazi ciklusa politike, tzv. „učenju“ politike tokom praćenja i evaluacije kao *ex post* procena stepena do kog su se dostigli postavljeni ciljevi i potreba za

³⁵ Wimer, David L. i Aidan R. Vining. *Policy Analysis*, u: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Pearson; peto izdanje, mart, 2010, str. 23.

³⁶ Wimer, David L. and Aidan R. Vining. *Policy Analysis*, in: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Pearson; fifth edition. March, 2010.

³⁷ OECD. „Improving Policy Instruments through Impact Assessment“, Sigma Papers, Br. 31, OECD Publishing. 2001. godine. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en>>

korektivnim merama. Ipak, ova faza je van opsega ove studije i neće biti temeljnije pokrivena.

Analiza efekata propisa obuhvata niz metoda u cilju sistematske procene pozitivnih i negativnih uticaja predložene i postojeće zakonske regulative.³⁸ OECD je prednjačio u razvijanju analize efekata propisa (AEP) kao instrumenta za ex ante procenu verovatnog uticaja propisa. Prema svojoj definiciji, AEP *inter alia* ispituje da li se problem definisao na tačan način i koje je obrazloženje aktivnosti vlade, kao i potreba za regulisanjem kao najboljom opcijom u odnosu na veliki broj faktora.³⁹ Naime, to nije samo dokument već institucionalizovan sistem/proces razmatranja predloga politike koji se sprovodi kroz analizu troškova i koristi regulatorne aktivnosti i njenih efekata. Dodatna vrednost AEP-a jeste identifikacija, definisanje i evaluacija mogućih alternativnih pristupa koji ne uključuju regulatornu aktivnost i koji mogu dovesti do postavljenog cilja politike. Prema komparativnom istraživanju OECD država AEP je među instrumentima politike koji su najviše doprineli razvoju i unapređenju činjenično zasnovanom kreiranju politike.⁴⁰ U tom pogledu, od primarne je važnosti da državni službenici poseduju analitičke kapacitete.

II.5 Formulisanje politike: preduslov za uspešne pregovore o članstvu u EU

Formulacija politika, kao prva faza ciklusa politika, može u mnogome da predodredi opšti ishod kreiranja politike na nacionalnom nivou. Ukoliko je odluka da se preduzme određena aktivnost zasnovana na činjenicama, na strukturisan i sistematičan način, i podrazumeva učešće i konsultaciju sa zainteresovanim stranama i ciljnom grupom, kvalitet i relevantnost donesene odluke – bilo zakona, ne-regulatornog postupka ili drugog oblika – će biti veći. Ukoliko je faza formulacije dobrog kvaliteta, ona će se imati uticaj i na sledeće faze u ciklusu politike i proizvesti efektivno i racionalno kreiranje politike. Ukoliko je kreiranje politike dobro koordinisano pri centru vlasti, mnogo je lakše i do izvesne mere i uspešnije, odbraniti nacionalnu poziciju na nivou EU. Istom logikom se da zaključiti da

³⁸ OECD, „Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries”, 1997. Dostupno na: <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>>

³⁹ Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD Publishing. Izdanje 1.1, 2008. godine.

⁴⁰ Isto, str. 24.

funkcionalni sistemi kreiranja i koordinacije politike države kandidata stvaraju preduslove za uspješniji ishod procesa pregovaranja o pristupanju. Država kandidat koja „govori jednim glasom“, jasno i koherentno izlaže argumente u svoju korist i zastupa ih na osnovu činjenica, znanja i razumevanja domaćeg i evropskog prava, analize troškova i koristi, i procene uticaja, postavlja čvrstu osnovu za sprovođenje pregovora o pristupanju u svoju korist. Naime, koristi postojanja ovakvog sistema politike se mogu sagledati na dva fronta: prvo, kako bi se pregovarale povoljne prelazne odredbe o osetljivim pregovaračkim poglavljima; drugo, kako bi se izgradila afirmativna slika države kao konstruktivnog i pouzdanog partnera i legitimnog budućeg člana.

U toku pregovora o pristupanju, očekuje se da država kandidat postepeno unapređuje svoju nacionalnu koordinaciju i uopšte kreiranje politike. Tokom procesa pristupanja, postojanje jake nacionalne birokratije će umnogome odrediti ishod pregovaranja o prelaznim odredbama. Nakon pristupanja, jake nacionalne birokratije će pripremiti državu za preuzimanje obaveza koje su predviđene Ugovorom. U krajnjoj liniji, država koja ne poštuje vrednosti Unije (uključujući demokratiju i vladavinu prava) može biti kažnjena dok ne ispravi problem.⁴¹

⁴¹ Član 7. Ugovora o EU određuje procedure, ukoliko država članica očigledno prekrši vrednosti koje su istaknute u članu 2. Ugovora o EU.

III. Kreiranje politika u Srbiji

U ovom poglavlju fokus analize je na dva aspekta sistema kreiranja politika u Srbiji:

1. sistem i procedure za ukupno planiranje javnih politika Vlade;
2. sistem i procedure za razvijanje politika u okviru resornih ministarstava.

Kao što je objašnjeno i obrazloženo u uvodnom delu studije, detalji zakonodavnog procesa kao i faza „učenja“ politike (pogotovo faze praćenja i evaluacija), ostavljeni su van okvira ove studije, ali to ne treba razumeti kao umanjivanje značaja ovih elemenata za opšti proces kreiranja politika.

Pritom, opšti sistem i procedure za planiranje javnih politika, prikazani su samo do određenog nivoa, a ne u potpunosti sa svim detaljima. Zapravo, sistem i procedure analiziraju se iz dva ugla:

1. njihova povezanost sa razvijanjem politika od strane ministarstava;
2. u pogledu njihove povezanosti sa koordinacijom politika tokom pregovora sa EU.

Razlog za tako ograničenu analizu ovog aspekta sistema kreiranja politika leži pre svega u činjenici da je opšti sistem planiranja javnih politika bio (i jeste) u fokusu reformskih napora projekata za tehničku podršku. Kao rezultat toga, neka značajna poboljšanja u sistemu su već učinjena, dok nekolicina dobro napisanih predloga, zasnovanih na valjanoj analizi, već postoji⁴². U isto vreme, analiza politika i proces razvijanja politika uveliko ostaje van okvira takvih reformskih napora. Imajući u vidu da ti aspekti posebno dobijaju na značaju usled zahteva u vezi sa pregovorima o pristupanju EU, odlučeno je da se poseban naglasak stavi na njih.

⁴² Videti npr.: Martins Krievins, Concept Document on the Improvement of the Planning Framework in the Republic of Serbia, Super Final Version for Consultations with Political Decision Makers and Ministries, Riga-Beograd, jun-jul 2010. godine, pripremljen u okviru projekta finansiranog od DFID-a (UK): „Supporting the Development of the Policy Planning System within the Government of Serbia,” Riga-Beograd, jun-jul 2010. godine.

III.1 Pravni okvir: prednosti i mane

III.1.1 Formulacija/razvoj politike

Kada se analizira sistem kreiranja politika u Srbiji, potrebno je da se krene od kraće analize pravnog okvira koji, šire govoreći, reguliše elemente i procese u okvirima sistema. Ustav široko utvrđuje da Vlada,⁴³ *inter alia*, utvrđuje i vodi politiku, predlaže Narodnoj skupštini zakone i ostale opšte akte i takođe usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom.⁴⁴ Zakon o Vladi (čiji pravni osnov je jasno dat članom 135. Ustava) ne sadrži specifične odredbe o tome kako Vlada utvrđuje i vodi politiku, sem širokim određenjem u članu 2. da Vlada utvrđuje i vodi politiku u okviru Ustava i zakona Narodne skupštine.⁴⁵ Treba pomenuti da Zakon o Vladi takođe omogućava ministrima da podnesu Vladi predloge za uređivanje pitanja iz nadležnosti Vlade i Narodne skupštine i zahtevaju da Vlada zauzme stav o nekom pitanju iz njegove nadležnosti.⁴⁶

Kao što je propisano Ustavom, državna uprava (čiji rad, kao što je već spomenuto, usmerava i nad kojom nadzor vrši Vlada) samostalna je, vezana Ustavom i zakonom, a za svoj rad odgovorna Vladi.⁴⁷ Iz ovih odredaba može se izvesti da ministri, kao i sama Vlada, moraju da se oslanjaju na rad državne uprave za podršku poslu „utvrđivanja i vođenja politike“ zemlje, iako ovakav specifični odnos nigde nije izričito naveden u Ustavu. Kako Ustav dalje predviđa, zadaci državne uprave propisani su zakonom.

Na osnovu ove ustavne odredbe, Zakon o državnoj upravi propisuje te zadatke u svom poglavlju III.⁴⁸ Ove odredbe nude jasniji uvid u željeni

⁴³ Termin „Vlada“ u srpskom jeziku se koristi da označi kolegijalno telo koje bira Narodna skupština poput npr. Saveta ministara ili Kabineta kako se još ovo telo označava u drugim sistemima i jezicima.

⁴⁴ Član 123. Ustava Republike Srbije. Treba istaći da srpska termin „politika“ u ovom članu jasno služi da označi engleski termin „policy“, a ne „politics“. Dilema između dva značenja ovog termina se često javlja s obzirom na to da srpski jezik ne razlikuje termine „politics“ i „policy“, pa se zaključak o namenjenom značenju obično zasniva na analizi sadržaja i namere autora, osim ako pridev „javna“ nije dodat ispred imenice „politika“, kada značenje postaje jasnije.

⁴⁵ Zakon o Vladi, „Službeni Glasnik Republike Srbije“ br. 55/05, 71/05 – ispravka, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 i 72/12.

⁴⁶ Član 14. Zakona o Vladi.

⁴⁷ Član 136. Ustava Republike Srbije.

⁴⁸ Zakon o državnoj upravi, „Službeni Glasnik“ br. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

odnos između Vlade kao kolegijalnog tela i državne uprave. Prvi član u ovom poglavlju (član 12.) propisuje da organi državne uprave pripremaju nacрте zakona, druge propise i opšte akte za Vladu i predlažu Vladi strategije razvoja i *druge mere kojima se oblikuje politika Vlade*. Pritom, član 13. propisuje da organi državne uprave *prate i utvrđuju stanje stvari u oblastima iz svog delokruga*, proučavaju posledice utvrđenog stanja i, zavisno od nadležnosti, ili sami preduzimaju mere ili predlažu Vladi donošenje propisa i preduzimanje mera na koje je ovlašćena. Organima državne uprave takođe je povereno (član 20.) da *podstiču i usmeravaju razvoj u oblastima iz svog delokruga, prema politici Vlade*. Konačno, u sklopu *ostalih stručnih poslova* (član 21.) propisano je da oni *prikupljaju i proučavaju podatke u oblastima iz svog delokruga, sačinjavaju analize, izveštaje, informacije i druge materijale i vrše druge stručne poslove* kojima doprinose razvoju oblasti iz svog delokruga. Međutim, zakon ne stvara neke važne preduslove kako bi se ovi poslovi stavili u kontekst kreiranja politike:

- Ne artikuliše jasno ulogu ovih različitih poslova u procesu kreiranja politika;
- Ostaje prilično neodređen u vezi sa „drugim merama“ za oblikovanje politika Vlade;
- Ne obezbeđuje pravni osnov Vladi da dodatno uredi postupke i procese za ove poslove,⁴⁹ i
- Ne sadrži jasne odredbe u vezi sa „oblikovanjem“ ili „utvrđivanjem“ politika Vlade tj. uloge ministarstava i ostalih organa državne uprave u procesu kreiranja politika.

Nekoliko elemenata koji su relevantni za ciklus politike nalaze se u drugim poglavljima Zakona o državnoj u pravi, pa tako odeljak o „usmerenjima Vlade“, tj. član 61. predviđa da „Vlada zaključcima usmerava organe državne uprave u sprovođenju politike i izvršavanju zakona i drugih opštih akata, usklađuje njihov rad i ministarstvima i posebnim organizacijama određuje rokove za donošenje propisa ako nisu određeni zakonom ili opštim aktom Vlade.“ Isti član omogućava Vladi da može zaključkom naložiti organu državne uprave da prouči neko pitanje ili preduzme neki posao i da joj o tome pripremi poseban izveštaj. Međutim, posebni tipovi dokumenata i postupci za pripremu tih dokumenata nigde nisu navedeni.

⁴⁹ U srpskom pravnom sistemu Vlada ne može sama da propisuje tj. ona samo može da donosi podzakonske akte sa jasnom svrhom sprovođenja zakona koje donosi Narodna skupština.

Isto tako, ostaje nejasno da li takve analize i istraživanja treba da se obezbede putem izričitog zahteva Vlade, ili organi državne uprave mogu da deluju na sopstvenu inicijativu ili inicijativu njihovih ministara.

Član 63. Zakona o državnoj upravi propisuje da su ministarstva i posebne organizacije dužni da sačine godišnje planove rada, radi pripreme godišnjeg plana rada Vlade, kao i da podnose izveštaje o svom radu Vladi, najmanje jednom godišnje.

Osnovni element međuministarskih konsultacija sadržan je u članu 65. Zakona o državnoj upravi u smislu neophodnosti da ministarstva i posebne organizacije pribavljaju (pisana) mišljenja onih ministarstava i posebnih organizacija sa čijim je delokrugom povezano pitanje koje se uređuje. Ovaj član se odnosi na pripremu zakona i ostalih opštih akata.⁵⁰ Konačno, ovaj član Zakona propisuje da se postupak za pripremu zakona i drugih opštih akata bliže uređuje Poslovníkom Vlade koji će biti predmet analize u nastavku.

Konsultacije sa javnošću su regulisane na rudimentaran način u članu 77. Zakona o državnoj upravi. Dužnost da se sprovede javna rasprava postoji u pripremi zakona *kojim se bitno menja pravni režim* u nekoj oblasti ili kojim se uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost. Slično postupku za pripremu zakona, sprovođenje javne rasprave u postupku pripreme zakona bliže se uređuje Poslovníkom Vlade. Treba, međutim, dodati da se većina ovih posebnih odredaba koncentriše na pripremu zakona, a ne na druge faze procesa kreiranja politika.

Iz prethodne analize, može se zaključiti da je Poslovník Vlade dokument kojim se propisuju detalji u vezi sa postupkom kreiranja politika u Srbiji. Ovaj dokument je bio predmet izmena i dopuna više puta u proteklih par godina i svaki put su uvedena određena poboljšanja u postupak donošenja odluka u okviru Vlade.⁵¹

Značajan dokument koji mora da prati većinu materijala poslatu Vladi na odlučivanje, jeste „obrazloženje“. Poslovník Vlade nalaže njegovo

⁵⁰ Ostali opšti akti su uredbe Vlade (podzakonski akti) i odluke Vlade (u smislu opštih pravnih akata). Ostali akti Vlade su utvrđeni Poslovníkom Vlade koji proizvode opšte efekte ali nisu pravni po svojoj prirodi su deklaracije, strategije razvoja, Fiskalna strategija, kao i zaključci, osim ako su namenjeni posebnim pravnim/fizičkim licima.

⁵¹ Poslovník Vlade, “Službeni Glasnik RS” br. 61/06 – konsolidovani tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 i 30/13.

dostavljanje zajedno sa svim nacrtima zakonima, predlozima uredbi i odluka (član 39.). Obrazloženje mora, između ostalog da sadrži i razloge za donošenje akta. Ova odredba nalaže da predlagač objasni, *inter alia*, probleme koje akt treba da reši, ciljeve koji se aktom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja akta i odgovor na pitanje zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema. Obrazloženje takođe treba da sadrži procenu finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje akta. Prema tome, može se zaključiti da postoji jasna namera da obrazloženje sadrži značajne elemente koji zahtevaju analizu politike pre nego što se izradi nacrt zakona ili drugi propis Vlade. Sadržaj obrazloženja zapravo indirektno ukazuje da sa njegovom izradom treba otpočeti pre faze izrade nacrtu pravnog akta ili barem u veoma ranoj fazi izrade nacrtu.⁵² Sadržaj obrazloženja takođe ukazuje da bi trebalo da se preduzme ozbiljan analitički rad pre nego što se započne sa izradom nacrtu pravnog akta kako bi predlagač mogao da odgovori na sva data pitanja. Ipak, ne postoje dalji kvalitativni zahtevi u vezi sa izradom obrazloženja, niti u smislu vremenskog okvira za njegovu izradu (ili barem za početak izrade), niti u smislu ostalih analitičkih dokumenata i dokumenata politike koji bi trebalo da služe kao osnova za izradu obrazloženja.

Treba takođe istaći da se obrazloženje u formatu propisanom članom 39. izrađuje samo za pravne akte Vlade a ne i za političke akte kao što su strategije razvoja, Fiskalna strategija, rezolucije i zaključci. Član 38. propisuje da predlozi zaključaka Vlade budu praćeni drugačijim obrazloženjima koja „sadrže razloge za njihovo donošenje i objašnjenje svih potrebnih pitanja“ (kao i rokove za njihovo izvršenje).⁵³ Isti član propisuje da predlozi strategija razvoja i Fiskalne strategije (kao i deklaracije) treba da sadrže „objašnjenja svih potrebnih pitanja“, iako se time ne propisuje dostavljanje priloženog dokumenta (radi se pre o bližem određenju jednog neophodnog elementa koji ovi dokumenti moraju da sadrže). Član 38. spominje „analize i izveštaje“ koji moraju da sadrže i zaključak koji se predlaže Vladi, iako analiza kao tip dokumenta nigde nije bliže određena Poslovníkom.

⁵² Logički se može izvesti da dokument koji treba da objasni probleme koji će biti rešeni pravnim aktom i razmotrene mogućnosti za njegovo rešenje bez propisa, treba da se pripreme ili pre ili, barem u veoma ranoj fazi izrade pravnog akta.

⁵³ Naglašeno od strane autora.

Analiza efekata propisa ili, kako je predviđeno Poslovnikom, *analiza efekata zakona*, regulisana je članom 40. Termin koji se koristi jasno sugeriše da je analiza efekata propisa ograničena samo na nacрте zakona, a nije proširena na ostale dokumente dostavljene Vladi na odlučivanje. Osim što je ograničena samo na nacрте zakona, opseg ovakve „analize efekata propisa“ veoma je ograničen. Zapravo, iako su formalna uputstva Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa sveobuhvatnija (pogledati u nastavku), Poslovnik propisuje da analiza efekata zakona treba da odgovori na samo šest pitanja:

1. Na koga će i kako najverovatnije uticati rešenja u zakonu;
2. Kakve troškove će primena zakona stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima);
3. Da li su pozitivne posledice donošenja zakona takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti;
4. Da li se zakonom podržava stvaranje novih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
5. Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da se izjasne o zakonu, i
6. Koje će se mere tokom primene zakona preduzeti da bi se ostvarilo to što se donošenjem zakona namerava.

U isto vreme, spomenuti deo „davanja razloga“ u Obrazloženju zapravo sadrži elemente standardne metodologije *ex ante* procene uticaja uopšte, kao i same analize efekata propisa (*problemi koje akt treba da reši, ciljevi koji se aktom postižu, razmatrane mogućnosti da se problem reši i bez donošenja akta i odgovor na pitanje zašto je donošenje akta najbolji način za rešavanje problema*). Ostaje pitanje zašto su ovakvi zahtevi, propisani za obrazloženja, odvojeni od zahteva koji važe za analizu efekata zakona, koja je pak uređena posebnim članom Poslovnika i za koju je propisano samo nekoliko odabranih aspekata standardne AEP. Potencijalni odgovor se može dovesti u vezu sa poteškoćama u procesu formalnog uvođenja analize efekata propisa, što je za konačni rezultat imalo da je analiza efekata propisa ograničena samo na zakone, dok su neki drugi analitički aspekti, sadržani u obrazloženju, prihvaćeni za druge vrste akata koje Vlada takođe

donosi.⁵⁴ Dodatna erozija pozicije analize efekata propisa u sistemu stvorena je usled činjenice da Poslovnik ostavlja mogućnost predlagaču i da odluči da ne sprovede AEP, mada je to potrebno obrazložiti i o tome pribaviti mišljenje Kancelarije za regulatornu reformu i AEP.

Dodatni dokumenti koji se dostavljaju uz nacrt zakona, predlog uredbe i predlog odluke kojom se vrši usklađivanje sa propisima EU su Izjava o usklađenosti propisa sa propisima EU, Tabela usklađenosti propisa sa propisima EU (član 39a), izjava sa kojim je strateškim dokumentom Vlade nacrt usklađen kao i izjava da li je akt bio planiran godišnjim planom rada Vlade (poslednja dva dokumenta takođe važe za sve nacрте odluka Vlade – ne samo za one namenjene transponovanju prava EU).

Konačno, svi nacrti zakona, predlozi uredbi ili odluka, predlozi strategija razvoja i predlog Fiskalne strategije moraju da budu praćeni „izjavom o uspostavljenosti saradnji“ koja pokazuje od kojih su institucija pribavljena mišljenja kao i koji njihovi komentari su prihvaćeni. U slučaju da nisu prihvaćeni, tada izjava mora da uključi razloge neprihvatanja. Ovakva odredba člana 39a uspostavlja zahtev za *elementarne* međuministarske konsultacije koje treba da se sprovedu za sve akte koje usvaja Vlada,⁵⁵ uključujući strategije kao dokumente koji u suštini izlažu javnu politiku, ali izostavljajući zaključke.

Postupak konsultacija sa javnošću je veoma detaljno uređen članom 41. koji je uveden u Poslovnik usled snažnog zalaganja civilnog društva i podrške vladine Kancelarije za saradnju sa civilnim društvom. Treba istaći da su konsultacije definisane kao „javne rasprave“. Iako je minimum trajanja procesa propisan (ne kraći od 20 dana), on i dalje ne podrazumeva kontinuirani proces, nego se prevashodno posmatra kao događaj.⁵⁶ Pritom, javna rasprava se traži samo u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“. Za

⁵⁴ Na osnovu intervjua sa neimenovanim predstavnikom Vlade.

⁵⁵ Naglasak je na činjenici da se radi o elementarnoj vrsti međuministarskih konsultacija, budući da se radi samo o pisanoj proceduri, koja se obično realizuje prilično kasno u procesu pripreme nacрта, dok direktne konsultacije kroz radne grupe, međuministarske komitete, i sl. nisu nigde propisane kao standardni deo procesa kreiranja politike, odnosno pripreme nacрта/predloga akta.

⁵⁶ Na osnovu intervjua sa neimenovanim predstavnikom Vlade.

strategije razvoja, uredbe i odluke propisano je da se javna rasprava *može sprovediti*, ali nije propisana i obaveza da se to učini.

Iz navedenog je evidentno da Poslovnik Vlade veoma detaljno uređuje dokumente koji treba da se dostave Vladi zajedno sa nacrtima propisa, uključujući nekoliko elemenata koji bi idealno trebalo da se zasnivaju na odgovarajućoj analizi problema i politike. Međutim, propisani postupci prevashodno ostaju koncentrisani na nacрте zakona i odlučivanje u vezi sa pravnim aktima, bez uključivanja postupaka i dokumenata neophodnih za fazu formulisanja/razvoja politika. Jedini dokument koji se koristi prilikom planiranja javnih politika i koji je eksplicitnije uključen u neke od pomenutih odredbi (uglavnom u vezi sa konsultacijama) jeste strategija razvoja. Prema tome, sistem kreiranja politika uglavnom se oslanja na postupak izrade nacрта i odlučivanja o nacrtu zakona, dok se postupak formulacije i analize politika eksplicitno ne reguliše. Odredbe o AEP su svedene na pripremu nacрта zakona. Iako pobliže određuju nekoliko oblasti/pitanja na koje prava AEP treba da se koncentriše (mada ne sve!), faza pripreme politika u kojoj AEP treba da se pripremi nije pobliže određena. To je stoga ostavljeno pojedinačnim predlagачima da odluče kako i kada će koristiti AEP u procesu kreiranja politika. Odsustvo takvih posebnih odredbi proizvodi brojne posledice za implementaciju što je dodatno pojašnjeno u odeljku III.3.

Konačno, takođe može da se doda da su brojne izmene i dopune Poslovnika Vlade dovele do postojanja velikog broja dokumenata koji moraju da se dostave uz nacrt propisa Vladi na odlučivanje. Možda je potrebno izvršiti detaljniju analizu (ili pregled) konzistentnosti, kao i mogućnosti za integraciju/objedinjavanje nekih od tih dokumenata i pojednostavljivanje sistema (npr. propisivanjem istih zahteva za sve akte koje usvaja Vlada). Na taj način bi se obezbedilo da se ti različiti dokumenti ne preklapaju ili čak protivreče jedni drugima i stoga, ne predstavljaju opterećenje za predlagачe. Takve propratne dokumente treba osmišljavati kao pomoćna sredstva za analitički rad u vezi sa opcijama politike, mogućim efektima zakona (uključujući i efekte na proces pristupanja EU) i čitkom i jednostavnom argumentacijom i objašnjenjem odabranih opcija i njihovih glavnih elemenata/karakteristika. Takav pregled sistema još više dobija na značaju u svetlu reformi zakonodavnog procesa koje se trenutno sprovode, a o kojima će biti reči u nastavku.

III.1.2 Planiranje javnih politika na makro-nivou

Kako je opšti proces planiranja javnih politika (i strateškog planiranja) u određenoj meri već tretiran velikim projektima tehničke pomoći, a i sada je predmet tehničke podrške EU, ovaj element sistema kreiranja politika nije toliko detaljno obrađen kao aspekt formulisanja politika. No, bez obzira, neophodno je da se ukratko predstavljaju glavni elementi strateškog planiranja i planiranja politike na nivou Vlade, pošto je to neophodni element svakog kvalitetnog sistema kreiranja politika i preduslov kako bi formulisanje politika ostvarilo svoju svrhu u ciklusu politike.

Uspostavljanjem Odeljenja za planiranje, praćenje i koordinaciju politika i aktivnosti u vezi sa procesom integracija u EU, Generalni sekretarijat Vlade izgradio je osnovu za izvršavanje poslova planiranja, kao i za koordinaciju politika pri centru vlade. Međutim, nekoliko godina nakon što je uspostavljen, ovaj sektor se suočava sa manjkom stručnog kadra, sa samo četiri stalno zaposlena, što je nedovoljno za efektivno obavljanje poslova tog odeljenja.⁵⁷

Vladin sistem planiranja javnih politika na makro nivou postepeno je evoluirao tokom proteklih nekoliko godina, unosenjem nekoliko značajnih elemenata:

- Godišnji plan rada Vlade (i Godišnji izveštaj)

Godišnji plan rada Vlade (GPR) sastavljen je od priloga resornih ministarstava i ostalih relevantnih organa državne uprave. Na osnovu instrukcija poslatih od strane Generalnog sekretarijata Vlade, podnose se inicijalni predlozi/prilozi, nakon čega Generalni sekretarijat Vlade u izvesnoj meri obavlja kontrolu kvaliteta, što ponekad podrazumeva vraćanje predloga ministarstvima da bi ih poboljšali. Kako bi se pospešila koordinacija, napravljena je internet aplikacija.⁵⁸

Prema navodima sagovornika iz Generalnog sekretarijata Vlade, jedan od glavnih problema u vezi sa sadašnjim sistemom je u tome što, iako se od ministarstava već očekuje da obrazlože zašto je predlog koji nije sadržan u

⁵⁷ Sve do sredine 2013. godine sektor je bio pojačan stručnjacima koji su bili angažovani preko projekata koji su podržavali Generalni sekretarijat Vlade. Ovi eksperti su *de facto* bili zaposleni u Generalnom sekretarijatu. Zasnovano na intervjuu sa predstavnikom Generalnog sekretarijata Vlade.

⁵⁸ Na osnovu intervjua sa predstavnikom Generalnog sekretarijata Vlade.

GPR predstavljen Vladi, oni nisu u obavezi da obrazlože zašto se ne iznose predlozi koji su predviđeni u GPR.

- Strategije razvoja

Strategije razvoja su predviđene Zakonom o Vladi i Poslovníkom o radu Vlade kao tip dokumenata koje donosi Vlada. Član 45. Zakona o Vladi stoga nalaže da Strategija razvoja treba da služi Vladi da utvrđuje stanje u određenoj oblasti kao i mere koje treba preduzeti za njen razvoj. Iako Poslovnik određuje izvesne procesne aspekte predlaganja strategije razvoja, nisu propisani nikakvi standardi kvaliteta za takve dokumente.

Rezultat je stanje u kojem resorna ministarstva izrađuju nacрте i predlažu strategije razvoja bez ikakve centralne prioritizacije, što dovodi do toga da sve postaje prioritet, pošto svaki sektor zastupa svoje interese preko različitih strateških dokumenata. Pritom, sadržaj, kvalitet i vremenski okvir različitih strategija razvoja variraju u okviru sistema. Konačno, nije obezbeđena koherentnost pravaca politike sadržanih u različitim strategijama iz jedne centralne tačke.

- Srednjoročni operativni planovi ministarstava

Srednjoročni operativni planovi su uvedeni u pet pilot-ministarstava koja već sprovode programsko budžetiranje. Razvijeni su na osnovu inicijalnih iskustava sa godišnjim operativnim planovima (GOP) i trenutno predstavljaju jedini proces planiranja koji je povezan sa procesom izrade budžeta. Srednjoročni operativni planovi sadrže detaljne planove rada, projekte i aktivnosti ministarstava za nastupajuću godinu sa indikativnim planovima za naredne dve godine. Počev od 2014. godine, planirano je da sva ministarstva uvedu srednjoročne operativne planove zajedno sa programskim budžetima⁵⁹

Srednjoročni planovi predstavljaju značajan element u kreiranju sveobuhvatnog i integrisanog sistema planiranja javnih politika na nivou Vlade. Međutim, kako bi se postigli željeni efekti, oni moraju da budu podržani dodatnim elementima planiranja javnih politika na makro-nivou.

Još jedan relevantni element u sistemu planiranja javnih politika je Memorandum o budžetu (trogodišnji budžetski plan Vlade sa detaljnim

⁵⁹ Na osnovu intervjua sa predstavnikom Ministarstva trgovine i telekomunikacija, jednog od pilot-ministarstava.

planovima za prvu godinu i procene za drugu i treću godinu). Memorandum o Budžetu razvija Ministarstvo finansija pristupom odozdo-nagore, na osnovu priloga resornih ministarstava i drugih direktnih budžetskih korisnika, budući da Vlada nema sistem definisanja prioriteta odozgo-nadole.

Ukupni sistem planiranja javnih politika je još uvek daleko od toga da se može smatrati dovršenim i konsolidovanim. Hijerarhija vladinih planskih dokumenata nije jasno uspostavljena i njihovi funkcionalni odnosi nisu određeni. Među elementima koji nedostaju je i krovni planski dokument Vlade (koji je poželjan iako ne i neizostavni element u sistemu),⁶⁰ jasno propisivanje ili barem metodološki dokument koji uspostavlja hijerarhijski sistem planiranja javnih politika, smernice ili metode za centralno i sektorsko strateško planiranje, kao i suštinska koordinacija politika i kontrola kvaliteta sistema. Veza između vladinog planiranja (kao i sektorskog tj. planiranja resornih ministarstava) i procesa izrade budžeta još uvek je relativno slaba, i većina planskih dokumenata ostaju izvan budžeta, što često dovodi do ozbiljnog manjka implementacije i praćenja tih dokumenata. Kao što je uočeno u jednoj skorašnjoj analizi sistema planiranja javnih politika u Srbiji:

„Ne postoji koherentan i objedinjeni planski okvir, što vodi do stanja u kome ministarstva uglavnom razvijaju svoje dokumente kojima planiraju politike na osnovu sopstvenih standarda kvaliteta i interesa, ne razmišljajući o tome kako se njihove politike uklapaju u dugoročne i srednjoročne ciljeve razvoja čitave države.“⁶¹

Dodatni element sistema planiranja u vezi je sa odnosom između spomenutih dokumenata i aktera, i planskih dokumenata sa fokusom na evropske integracije, kao i ulogom Kancelarije za evropske integracije kao

⁶⁰ Jedno gledište je da ekspozice predsednika Vlade može da se smatra dovoljnim preduslovom za definisanje prioriteta odozgo-nadole (na osnovu jednog od intervjua sprovedenog tokom istraživanja). No bez obzira, upitno je da li je ekspozice dovoljno analitički i na činjenicama zasnovan dokument da bi se osigurala valjana osnova za opšte valjano i na činjenicama zasnovano kreiranje politika u Vladi. U sadašnjem sistemu, dodatni problem predstavlja to što u radu Vlade tokom jednog mandata pojedinačni ministri ne temelje svoje predloge politika (zakonske predloge) na ekspozitu, dok istovremeno centar vlade ne sprovodi provere konzistentnosti.

⁶¹ Krievins, Martins. Concept Document on the Improvement of the Planning Framework in the Republic of Serbia.

koordinatora procesa integracije u EU. Sistem funkcioniše kroz saradnju i komunikaciju između Kancelarije za evropske integracije i Generalnog sekretarijata vlade i unošenje relevantnih delova planskih dokumenata za pristupanje EU (trenutno je to Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period 2013. – 2016. godine) u GPR Vlade. Pitanja koja su u vezi sa aspektima koordinacije u ovom procesu tema su petog poglavlja.

III.2 Reformski naponi: predlozi, dostignuća i ograničenja

III.2.1 Tekuće reforme u vezi sa formulisanjem/razvojem politika

Tekuće reforme u vezi sa ciklusom politike uglavnom se tiču identifikacije problema u vezi sa za procesom izrade nacarta propisa, što je u fokusu velikog bilateralnog projekta Nemačke saradnje, implementiranog od strane Nemačke organizacije za međunarodnu saradnju (GIZ), pod nazivom „Pravna reforma u Srbiji.” Projekat intenzivno sarađuje sa glavnim zainteresovanim akterima preko formalizovane Radne grupe u cilju identifikacije problema i rešenja zakonodavnog procesa (počevši od procedura u resornim ministarstvima, pa sve do parlamentarnih procedura). Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji koju je ovaj projekat objavio u 2012. godini, bavi se svim relevantnim aspektima procesa, uključujući konsultacije sa javnošću i međuministarske konsultacije. Ona, takođe, ukratko raspravlja o izazovima regulatorne politike, povezane sa „pred-zakonodavnom fazom”, pominjući u tom kontekstu prateći dokument pod imenom „polazne osnove” (doslovan prevod na engleskom bi bio „baseline document” ili „starting assumptions,” mada se u Studiji on prevodi kao White Paper).⁶² Studija oslovljava ovaj dokument kao dokument javne politike, tj. koncept politike koji treba da prethodi pripremi i razvoju zakona i drugih propisa, mada generalni kontekst diskusije ostaje koncentrisan na zakonodavni proces, bez referenci na širi krug ciklusa/procesa politike.⁶³

Predlozi koje je iznedrila ta Studija a koji su od značaja za fazu formulisanja politika imaju za cilj da (ponovo) uvedu pomenuti prateći dokument kao obavezan preduslov za izradu nacarta zakona. Ova vrsta dokumenta je

⁶² Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, str. 44.

⁶³ Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji, str. 46.

postojala u zakonodavnoj proceduri stare Jugoslavije i njegovo odobrenje od strane vlade bilo je preduslov da resorno ministarstvo započne izradu nacrt propisa.⁶⁴ Ista obaveza je predviđena u predloženim izmenama i dopunama Poslovnika Vlade.⁶⁵ Prema tom predlogu, polazne osnove treba da budu podvrgnute konsultativnom procesu putem interneta, o kome nadležni organ koji predlaže nacrt zakona treba da podnese izveštaj Vladi zajedno sa polaznim osnovama. Nacrt izmena i dopuna predviđa da ovaj dokument treba da sadrži opis stanja stvari u datoj oblasti, ciljeve koji treba da budu ostvareni zakonom, kratak pregled planiranih odredbi za regulisanje pravnih odnosa – posebno prava, obaveze i odgovornosti koje treba da se uspostave zakonom – kao i načela na kojima su te odredbe zasnovane.⁶⁶

Uvođenje pratećeg dokumenta koji bi morao da bude odobren od strane Vlade pre izrade nacrt propisa bi zaista predstavljalo značajan iskorak u reformi sistema kreiranja politike. Ipak, iz perspektive potreba valjanog procesa formulacije politika, uočeno je nekoliko nedostataka predložene odredbe koja će biti uvrštena u izmenjeni Poslovnik. Pre svega, iako je jedan od ključnih zahteva ispunjen – dokument treba da se izradi i odobri od strane Vlade *pre* ikakve regulatorne akcije od strane predlagača – predviđeno je da polazne osnove bi se izrađivale samo za zakone koji „sistemske uređuju odnose u određenoj oblasti.” Još važnije, ovaj dokument nije funkcionalno povezan sa drugim pratećim dokumentima koji su već obavezni, i koji bi prema svojoj metodologiji trebalo da budu razvijeni *ex ante* (posebno AEP, ali i obrazloženje, o čemu je bilo reči ranije). Štaviše, formulacije pitanja na koja treba da se odgovori u polaznim osnovama i ne pripadaju sasvim analizi politike (poređenja radi, pitanja postavljena za obrazloženje su relevantnija, gledajući iz perspektive formulacije politika). Kao rezultat, upitno je da li ovaj novi dokument uopšte može da služi analizi problema i opcija politika u fazi razvijanja politika, u okviru ciklusa politike.

Kao što je već spomenuto u prethodnom odeljku, analiza efekata propisa je uvedena u formi *analize efekata zakona* Poslovnikom Vlade (član 40.). Zvanični priručnik Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata

⁶⁴ Na osnovu intervjua sa neimenovanim vladinim predstavnicima.

⁶⁵ Nacrt izmena i dopuna Poslovnika Vlade, pribavljen iz Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

⁶⁶ Nacrt izmena i dopuna Poslovnika Vlade, pribavljenog iz Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo.

propisa, koji se može preuzeti na njenoj internet stranici, međutim, predviđa mnogo detaljnije procene uticaja, koje uključuju i adekvatnu analizu problema, definisanje opcija, vrednovanje opcija, itd. Te smernice su veoma usklađene sa najboljom praksom EU, npr., sa smernicama OECD za AEP i Smernicama Evropske komisije za procenu uticaja.⁶⁷ Pre nego što je svoje mesto našla u Poslovniku, reforma regulatorne politike je bila podržana projektom tehničke pomoći,⁶⁸ koji je takođe bio uključivao i sprovođenje regulatorne giljotine („Sveobuhvatna reforma propisa – SRP“). Projekat je, između ostalog, za rezultat imao i institucionalizaciju AEP i formalno uspostavljanje Vladine kancelarije koja je zadužena za kontrolu kvaliteta AEP i koja izdaje formalna mišljenja o tim dokumentima u okviru procesa izrade nacrtu zakona. Kapaciteti Kancelarije su i dalje daleko od dovoljnih za implementaciju ovih zadataka.

Osim ograničenog opsega AEP, formalizovanog putem Poslovnika, nekoliko drugih problema postoji kada je u pitanju AEP i njen potencijalni doprinos više činjeničnom i uopšte boljem kreiranju politika u Srbiji. Prvo, odredba koja predlažu ostavlja dosta širok prostor da izuzme sebe od razvoja AEP, ima za rezultat da se za prilično veliki broj zakona AEP ne izradi.⁶⁹ Osim toga, činjenica da nije precizirano vreme kada se AEP razvija u okviru procesa kreiranja politike dovela je do stvaranja široko rasprostranjene prakse razvijanja ovog dokumenta u kasnim fazama izrade nacrtu zakona, umesto da se sa AEP započne pre početka rada na zakonu (kao što se traži u metodologiji AEP).⁷⁰ Naposljetku, nivo opštih analitičkih kapaciteta i sklonosti srpske administracije da se bavi istraživanjem i analizom je dosta nizak,⁷¹ dok formalizovane procedure za razvoj i podnošenje predloga politika u velikoj meri nedostaju. Kao rezultat, AEP retko ispunjava ulogu *ex ante* procene uticaja i analize predloženih politika i ne obezbeđuje

⁶⁷ Evropska komisija. Commission Impact Assessment Guidelines. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm> Pristupljeno: 2. novembar 2013. godine.

⁶⁸ Projekat za regulatornu reformu i AEP bio je podržan od strane Švedske međunarodne agencije za razvoj (Sida) i Svetske banke.

⁶⁹ Na primer, od 16 nacrtu zakona dostupnih na sajtu Kancelarije za regulatornu reformu i AEP (nacrti podneti između aprila i novembra 2013. godine), kod šest nije pripremljena AEP. Četiri od ovih šest su praćeni objašnjenjem da AEP nije neophodna. Videti: <<http://www.ria.gov.rs/pristigli-nacrti-zakona>>

⁷⁰ Intervju sa neimenovanim vladinim predstavnikom.

⁷¹ Na osnovu nekoliko intervjuisanih službenika iz srpske javne uprave kao i ličnog iskustva jednog od autora koji je radio u državnoj upravi.

definisanje i analizu opcija politika (što bi podrazumevalo i razmatranje alternativa pravnoj regulaciji). Naime, od 14 primera AEP koji mogu da se preuzmu sa sajta Kancelarije, u samo šest su razmotrene bilo kakve opcije, a i one u kojima je to slučaj uglavnom uzimaju u razmatranje samo tri osnovne opcije – *status quo*, ograničene izmene i dopune postojećeg zakona i izrada novog zakona,⁷² što nije dovoljno prema metodologiji AEP. Uopšteno govoreći, nacrti propisa ostaju u centru ciklusa politike, sa malo obzira prema koracima formulacije politike koji treba da prethode izradi nacrta propisa, što bi obezbedilo da se politike bave pravim i dokazanim problemima, da se zakoni izrađuju samo kada je to neophodno i da su utemeljeni na činjenicama i adekvatno obrazloženi.

III.2.1 Tekuće reforme planiranja javnih politika na makro-nivou

Skorašnje reforme, uglavnom inicirane od strane Generalnog sekretarijata Vlade, uglavnom su bile koncentrisane na uvođenje i poboljšanje kvaliteta Vladinog Godišnjeg plana rada i Godišnjeg izveštaja, što je opisano u prethodnom tekstu. Pored toga, sve je više razumevanja u centru vlade u vezi sa dva dodatna ključna pitanja:

1. Potrebe da se obezbedi konzistentnost u kvalitetu i strukturi strateških dokumenata širom Vlade;
2. Potrebe stvaranja veze javnih politika i strateškog planiranja sa budžetskim planiranjem.

U vezi sa ovim pitanjima, Vladi je predložena Metodologija integrisanog sistema planiranja javnih politika,⁷³ koja međutim nije usvojena do trenutka štampanja ove studije. Službenici u GSV nisu mogli da daju informaciju kada će dokument da bude stavljen na dnevni red Vlade radi

⁷² Analizirano na osnovu 14 AEP-a dostupnih na sajtu Kancelarije za regulatornu reformu i AEP: <<http://www.ria.gov.rs/primeri-aep>>

⁷³ U ovom dokumentu, pojmovi strategija i (javna) politika su korišćeni kao sinonimi, što upućuje da ne postoji jasno razumevanje razlike između njih, ili da postoji namera da se dokument ograniči samo na strateško planiranje bez razmatranja drugih oblika razvoja politike. „*Strategija nije politika ona je sredstvo njenog ostvarenja.*” Videti: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/43505.htm>>; „*Definicije strategija i politika variraju, ali [...] ključna razlika je da strategija teži ostvarenju posebnih ciljeva i postavlja pristup kako bi se to postiglo. Strategije su u vezi sa akcijom. Politike treba da odrede kako ćemo odgovoriti na datu situaciju dok se formiraju, dakle suštinski su reaktivne.*” Videti: <<http://www.portsmouth.gov.uk/yourcouncil/our-policies-and-strategies.html>>

usvajanja. Logika načina na koji je metodologija koncipirana bila je da se maksimalno iskoriste postojeći elementi planiranja javnih politika (spomenuti u prethodnom delu teksta) te da se oni dopune novim elementima koji trenutno nedostaju. Metodologija definiše proces od sedam koraka:

1. Uspostavljanje strateških prioriteta i ciljeva Vlade odozgo-nadole kao novi element sistema;
2. Razvoj srednjoročnih strateških planova od strane resornih ministarstava – postojeći element;
3. Razvijanje/pripremanje i podnošenje liste inicijativa koje treba da budu uključene u GPR Vlade, kao već postojeći korak koji bi trebalo da se uanpredi korišćenjem elemenata „odozgo- nadole”.
4. Razvoj GPR Vlade od strane GSV (prerađen uz pristup odozgo-nadole)
5. Praćenje napretka po strateškim prioritetima i ciljevima – GSV u saradnji sa resornim ministarstvima.
6. Praćenje implementacije Vladinog GPR – GSV u saradnji sa resornim ministarstvima.
7. Objavljivanje srednjoročnih strateških planova resornih ministarstava.⁷⁴

Značajni predlozi dati u Metodologiji uključuju: uvođenje adekvatne prioritizacije (odozgo-nadole) u rad Vlade, što bi pomoglo da se razreši trenutna situacija stalnog nadmetanja i čestih konflikata između prioriteta pojedinačnih ministarstava; razvoj uloge GSV u sprovođenju „kontrole kvaliteta” u sistemu planiranja javnih politika, čime bi se obezbedila veća konzistentnost u sektorskim procesima planiranja i planskim dokumentima, kao i opšta koherentnost strateškog okvira kroz sve sektore; poboljšanje funkcije centralne koordinacije koju obavlja GSV na svim nivoima sistema planiranja javnih politika, naročito u razvoju GPR Vlade; uvođenje dvostrukog sistema praćenja od strane GSV, koji bi uključivao i „sistem za rano upozoravanje” u slučaju da inicijative koje su ministarstva planirala za podnošenje Vladi budu odložene, kao i obaveza ministarstava da obrazlože takva kašnjenja.⁷⁵

Ali iako bi usvajanje ove metodologije svakako poboljšalo sistem strateškog planiranja Vlade, ipak je reč o kraćem dokumentu koji ne obraća pažnju na

⁷⁴ Ben Gera, Michal. „Methodology for Integrated Policy Planning System – Serbia,” prvi nacrt, januar 2012. godine, str. 3.

⁷⁵ Ben Gera, Michal. str. 3-8.

nekoliko važnih pitanja za planiranje javnih politika Vlade. Na primer, taj dokument ne objašnjava funkcionalne odnose i hijerarhiju različitih strateških dokumenata. Zapravo, dokument pominje samo „(strateške) planske dokumente” resornih ministarstava, ali se ne dotiče veze između njihovih strateških dokumenata kojima se sprovodi politika i operativnih planova (ranije godišnji, a sada srednjoročni dokumenti). Štaviše, dokument se ne bavi vezom između operativnih planova resornih ministarstava i budžeta. Naposljetku, on ne razmatra vezu između strateškog planiranja na nivou Vlade, operativnog nivoa planiranja u okviru ministarstava i razvijanja/formulacije politika na nivou pojedinačnih ministarstava. Da bi se razvio koherentan i sveobuhvatan sistem planiranja politika i strateškog planiranja na makro-nivou (na nivou Vlade) i obezbedila njegova dobra povezanost sa analizom i razvojem politika na mikro-nivou (nivou ministarstva), sva ova pitanja bi morala da se razreše. Zbog svega navedenog, usvajanjem Metodologije ne bi se osiguralo stvaranje potpuno integrisanog sistema kreiranja politika i ne bi se ostvario nikakav uticaj na procese analize i formulacije politika u resornim ministarstvima.

Još jedna važna tekuća reforma tiče se uvođenja programskog budžetiranja za celu Vladu, pod vođstvom Ministarstva finansija, koje je zaduženo za razvoj odgovarajuće metodologije. Planirano je da se programski budžet uvede postepeno, a rok da ga uvedu svi budžetski korisnici jeste Godišnji budžet za 2015. godinu, kako je predviđeno Zakonom o budžetskom sistemu.⁷⁶ Kada bude u potpunosti uspostavljen, programski budžet će predstavljati važan i nezamenljiv element jednog valjanog i koherentnog okvira za planiranje javnih politika, koji će omogućiti funkcionalno povezivanje operativnih planova ministarstava i državnih finansija.

III.3 Formulacija politika u Srbiji: Praksa i predstojeći izazovi⁷⁷

Realnost kreiranja politika u Srbiji pokazuje prilično neujednačenu praksu u različitim ministarstvima. U odsustvu dobrog pravnog okvira koji bi

⁷⁶ Član 112. Zakona o budžetskom sistemu, „Službeni Glasnik Republike Srbije,” br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013 - ispravka.

⁷⁷ Ovaj deo je zasnovan na intervjuima sa predstavnicima Ministarstva ekonomije, vladinog Tima za socijalnu inkluziju i smanjenje siromaštva, kao i ličnog iskustva jedne od autorki, koja je radila kao konsultantkinja na IPA projektu u okviru Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave.

omogućio, i zapravo, zahtevao da formulacija politika prethodi izradi propisa, ministarstva pristupaju funkciji analize politika na različite načine. Pristup često zavisi i od eksternih aktera uključenih u vođenje politike u određenoj oblasti u datom trenutku, poput međunarodnih organizacija, projekata tehničke pomoći, i sl. Neki zakoni su tokom poslednjih godina zbilja i bili praćeni prilično sadržajnom analizom ili čak istraživanjima i ima primera da su analize efekata propisa su izvođene prilično sveobuhvatno.⁷⁸

U nekim slučajevima, takvi primeri gde analiza politike prethodi ili bar prati proces izrade nacarta propisa rezultat su tehničke podrške (EU ili bilateralne) i procesa „učenja“ u institucijama koje su korisnici podrške. Jedan od takvih pozitivnih primera je i razvoj domaće regionalne politike u Srbiji od strane Ministarstva za regionalni razvoj i lokalnu samoupravu. Proces planiranja regionalnog razvoja na nacionalnom nivou bio je podržan od strane velikog IPA projekta „Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – Srbija“ (RegPol projekat) od proleća 2011. do jeseni 2013. godine. Tim eksperata uključenih u ovaj projekat je radio sa Ministarstvom na razvoju Nacionalnog plana regionalnog razvoja (NPRR), kao glavnog nacionalnog planskog dokumenta za ovu oblast politike, za period 2014-2020. U ovom poslu, tim konsultanata snažno se fokusirao na istraživanje i analize kao osnov za planski dokument (izrada socio-ekonomskog profila i analize problema za regionalni razvoj u Srbiji) i insistirao na uvođenju pristupa „politika-strategija-plan“ u proces planiranja. Sektor Ministarstva uključen u ovaj projekat postepeno je razvio temeljno razumevanje neophodnih koraka prilikom razvoja regionalne politike i podržao je ideju da novi Zakon o regionalnom razvoju treba da bude razvijen na bazi istraživanja i analiza sprovedenih u procesu razvoja NPRR.⁷⁹

Međutim, kako pravni okvir za kreiranje javnih politika ne predviđa da Vlada odobrava pojedinačne politike, dokument politike (*policy paper*) koji je izrađen kao osnova za strateški a zatim i planski deo NPRR, nije predstavljen Vladi radi usvajanja, već je ostao samo kao neformalni prateći

⁷⁸ Videti, na primer, Analizu efekata Nacrta zakona o zadrugama, koji se može preuzeti na internet prezentaciji Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa: <<http://www.ria.gov.rs/podaci/Analiza%20efekata%20Nacrta%20zakona%20o%20zadrugama.pdf>>

⁷⁹ Pretežno na osnovu ličnog iskustva jedne od autorki (Milene Lazarević) tokom konsultantskog rada na RegPol projektu.

dokument Plana. Nacrt NPRR je trenutno u procesu finalizacije i pripreme za odobrenje od strane relevantnih konsultativnih tela regionalne politike, nakon čega je planirano da stupi u široki proces konsultacija sa javnošću.⁸⁰

Izvesne pozitivne prakse su takođe zapažene u Sektoru za infrastrukturu kvaliteta Ministarstva privrede, gde je projekat tehničke pomoći bio veoma angažovan u podršci razvoju sistema i kapaciteta u ovoj oblasti. Međutim, iz dobijenih informacija i usled izrazito tehničke prirode ove oblasti javne politike, koja zahteva intenzivno donošenje propisa (što je, takođe, u vezi sa zahtevima procesa pristupanja EU), utisak je da se pozitivni primeri pre odnose na analizu kao osnov za razvoj propisa, nego na analizu javnih politika šire gledano.

Međutim, mora se naglasiti da mera u kojoj tehnička podrška može da unapredi formulaciju politika u ministarstvima-korisnicima podrške dosta zavisi od znanja i iskustva ekspertskeg tima na projektu u pogledu kreiranja politika. Takođe veoma zavisi i od veze između projekta i korisnika podrške, i od mere u kojoj je korisnik voljan (ili sposoban) da usvoji znanje i veštine iz samog projekta. Ima slučajeva u kojima veliki projekti u trajanju od dve godine nisu doveli do održivih rešenja politike u datoj oblasti.⁸¹

Lični faktor takođe može da igra značajnu ulogu u nekim slučajevima. To znači da su određene oblasti javnih politika znatno napredovale kada je reč o analizi politike i pridržavanju načela dobrog kreiranja politika. Takav je, na primer, slučaj politika smanjenja siromaštva i socijalne inkluzije, kojima se bavi Tim Vlade za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (*Social Inclusion and Poverty Reduction Unit* – SIPRU), pod okriljem člana Vlade zaduženog za evropske integracije (ranije potpredsednik Vlade zadužen za evropske integracije; sada ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije). Postoji visok nivo razumevanja važnosti istraživanja javnih politika i analiza u SIPRU.⁸² Tim takođe poverava dosta istraživanja institutima, istraživačkim centrima i organizacijama civilnog društva, s obzirom na to da uživa podršku od donatora iz inostranstva koja mu omogućava takve narudžbine.

⁸⁰ Poseban podzakonski akt, donet na osnovu Zakona o regionalnom razvoju, reguliše strukturu i postupak razvoja/pripreme Nacionalnog plana za regionalni razvoj, kao i obavezu sprovođenja javnih konsultacija.

⁸¹ Na osnovu intervjua sa neimenovanim predstavnikom Vlade.

⁸² Na osnovu intervjua sa zvaničnikom SIPRU-a.

Uprkos postojanju pozitivnih praksi koje bi mogle mnogo detaljnije i detaljnije da budu proučene tokom budućih istraživanja, opšti kapacitet organa državne uprave Srbije za sprovođenje analiza politike i obezbeđivanje adekvatne formulacije politika prilično je ograničen. Ovakva opservacija nije toliko iznenađujuća, uzimajući u obzir da ne postoji koherentan i jasan pravni okvir koji bi zahtevao sprovođenje takvih aktivnosti. Aktivnosti analize politika se ponegde nazivaju „studijsko-analitičkim poslovima“ organa državne uprave, a postoji jasno razumevanje da bi razvoj ovih kapaciteta organa državne uprave predstavljao veoma zahtevan zadatak.⁸³ Postoje naznake da nedavno pokrenut IPA projekat „Reforma koordinacije politika i centra vlade“ namerava da pokrene pitanje okvira i kapaciteta formulacije politika u resornim ministarstvima, iako to svakako neće biti u fokusu tog projekta.⁸⁴

Glavni nedostatak koji ostaje ugrađen u sistem kreiranja politika u Srbiji jeste izraziti nedostatak analize i razmatranja opcija politike kroz razvoj dokumenata politke i pravilne *ex ante* procene uticaja. Iako je metodologija AEP koju promoviše Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa razvijena u skladu sa preporukama OECD i na osnovu dobrih praksi EU, njen opseg u Poslovniku Vlade je ograničen. Pritom, AEP se uglavnom i dalje sprovodi samo formalno i veoma kasno u procesu kreiranja politike – čak i veoma kasno u okviru procesa izrade nacrt propisa. Nekoliko intervjuisanih osoba je potvrdilo da je veoma česta praksa da se nacrti zakona izrađuju bez uzimanja u obzir metodologije AEP, dok se sam izveštaj AEP izrađuje tek na samom kraju procesa izrade nacrt, malo pre podnošenja Vladi na usvajanje. Kada se razvija na ovakav način, AEP postaje samo formalnost, pa čak i teret na tvorcima nacrt propisa, jer ne unosi dodatnu vrednost u proces kreiranja politike usled čega njene koristi ostaju neprimećene. Sa druge strane, ukoliko se primeni na pravilan način, logika AEP bi potencijalno mogla da bude od velike pomoći u razvoju koherentnog sistema analize i razvoja politika. No bez obzira, čak i u tom slučaju, bilo bi potrebno da se ona podrži formalnim uvođenjem dokumenata koji služe za analizu problema, definisanje i upoređivanje opcija politike (ne regulatornih!) u periodu koji prethodi započinjanju postupka izrade nacrt propisa.

⁸³ Na osnovu intervju sa predstavnikom GSV.

⁸⁴ Na osnovu intervju sa predstavnikom projekta.

III.4 Planiranje politike u Srbiji: Praksa i izazovi u budućnosti

U ovom odeljku će ukratko biti razmotreno nekoliko pitanja u vezi sa planiranjem javnih politika na makro-nivou, na koja se naišlo tokom istraživanja, bez namere da se sprovede iscrpna analiza. Takav cilj nije bio postavljen u istraživanju iz već navedenih razloga, vezanih uglavnom za činjenicu da je sistem planiranja javnih politika bio i jeste potpomognut od strane projekata tehničke podrške. Štaviše, izgleda da postoji značajna svest i razumevanje potrebe da se unapredi planiranje javnih politika (i koordinacija politike na centralnom nivou) među intervjuisanim predstavnicima Vlade. Ipak, ova svest se verovatno ne prenosi i na najviši politički nivo, što bi bilo neophodno kako bi se zaista sprovele reforme koje predlažu projekti tehničke podrške. Stoga su ovde obuhvaćena i kratko razmotrena glavna pitanja i izazovi koji se odnose na planiranje javnih politika.

Najpre, iako je formirano odeljenje za planiranje i koordinaciju politike, Generalni sekretarijat Vlade se i dalje pretežno fokusira na formalne i administrativne aspekte rada Vlade (pripremu dokumenata i sednica, proveru formalne usaglašenosti podnetih dokumenata sa zahtevima, itd.). Centar vlade još uvek nije prepoznat kao ključni akter u obezbeđivanju doslednosti politike širom vlade i najviši politički nivo nije svestan potrebe da se razvije ovakva funkcija.⁸⁵ Jedinica GSV nadležna za koordinaciju politike suočava se sa ozbiljnim nedostatkom stručnog kadra i velikim obimom posla u vezi sa pripremom i sprovođenjem Godišnjeg plana rada Vlade. Ovaj problem je delom vezan za činjenicu da je GPR Vlade veoma obiman dokument za koji ministarstva i drugi relevantni organi državne uprave pripremaju veoma detaljne priloge. Sama veličina dokumenta takođe može da predstavlja jedan od uzroka poteškoća u praćenju njegove implementacije i koncentrisanja na formalnosti pripreme umesto na sadržinu i koherentnost. Ipak, nadležna jedinica iz GSV ulaže značajne napore kako bi pružila savete ministarstvima u pripremi priloga i često im vraća predloge sa zahtevima za ispravku.⁸⁶

Kako bi GSV počeo da u potpunosti obavlja svoje funkcije „kontrole kvaliteta“ i koordinacije, najmanje tri uslova moraju da budu zadovoljena.

⁸⁵ Na osnovu intervjua sa nekoliko državnih službenika.

⁸⁶ Na osnovu intervjua sa predstavnikom GSV.

Najpre je neophodno da GSV uživa jaku političku podršku za razvijanje svojih kontrolnih funkcija kako bi bio u mogućnosti da se nametne kao kontrolor kreiranja i formulacije politika od strane ministarstava. Zatim je potrebno da se poveća i osnaži stručni kadar i zaposli određeni broj eksperata u sektorskim politikama koji bi bili u mogućnosti da uđu u materiju/sadržinu sektorskih priloga i daju komentare. Treće, kako je prethodno opisano, na nivou Vlade postoji ozbiljan nedostatak postavljanja prioriteta odozgo-nadole. Nedostatak „krovnog“ planskog dokumenta (bilo sveobuhvatnog dokumenta poput Nacionalnog plana razvoja ili jednostavnijeg dokumenta kako je predloženo Nacrtom metodologije integrisanog sistema planiranja javnih politika o kojem je bilo reči) ima za posledicu da GSV ne poseduje osnovni instrument za obavljanje svoje kontrolne funkcije, čak i da je potreba za ovom funkcijom prepoznata od strane kreatora politike.

Štaviše, u nedostatku postavljanja prioriteta politike odozgo-nadole i kontrole kvaliteta, resorna ministarstva razvijaju sektorske strategije prema sopstvenim prioritetima i standardima kvaliteta i „bez razmišljanja kako se njihove politike uklapaju u dugoročne i srednjoročne razvojne ciljevima celokupne države“.⁸⁷ Rezultat je postojanje stotinak sektorskih strategija koje se takmiče za svoje mesto među prioritetima Vlade. Kako vremenski okviri ovih strategija variraju, bilo bi teško stvoriti dosledan prioritizovan plan implementacije čak i kroz međusektorsku analizu svih ovih dokumenata u skladu sa centralnim planom postavljanja prioriteta odozgo-nadole, koji bi GSV mogao da razvije (kao što je predviđeno Nacrtom metodologije). Konačno, većina ovih strategija nije povezana sa budžetskim okvirom (naročito sa Memorandumom o budžetu, kao srednjoročnim finansijskim planom Vlade), pa čak i ne sadrži širi finansijski okvir za implementaciju ili jasan set indikatora učinka, što dovodi do toga da strategije često nisu praćene, ili se čak i ne sprovede.

Na samom kraju, operativno planiranje na nivou ministarstava je trenutno funkcionalno samo u nekoliko ministarstava koja su implementirala tu metodologiju na pilot-nivou. Ova ista ministarstva su već zamenila koncept „linijskog budžeta“ metodologijom programskog budžetiranja koje je povezano sa njihovim operativnim planiranjem. Iako su ova ministarstva

⁸⁷ Krievins, Martins. Concept Document on the Improvement of the Planning Framework in the Republic of Serbia, str. 2.

imala veoma pozitivna iskustva sa operativnim planiranjem, metodologija se i dalje ne koristi širom Vlade.

Može se zaključiti da sistem planiranja javnih politika Srbije nije u potpunosti razvijen, a da su reforme u samom centru vlade do sada su bile ograničene po obimu i efektima, te iziskuju dalju podršku i pažnju. Procesi formulisanja politika su uređeni na neodgovarajući način i nedovoljno koherentno, a kapaciteti u resornim ministarstvima su slabi i neujednačeni. U ukupnom ciklusu politike dominira zakonodavna faza, dok su faze identifikacije problema, analize i formulacije/razvijanja politika neregulisane i nedovoljno razvijene.

IV. Kreiranje politika: uporedna praksa

IV.1 Kreiranje politika u Ujedinjenom Kraljevstvu⁸⁸ i Francuskoj⁸⁹

Već na prvi pogled, upućeni čitalac može da uoči da politički sistemi Ujedinjenog Kraljevstva i Srbije jedva da imaju dodirnih tačaka. Ujedinjeno Kraljevstvo je ustavna (ili parlamentarna) monarhija, dok je Srbija sa druge strane, parlamentarna republika. Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) se oslanja na precedentno pravo, dok se u Srbiji primenjuje kontinentalni pravni sistem. Savremena demokratska kultura i principi potiču iz UK, i tamo su se prirodno razvijali vekovima; Srbija je, pak, još uvek neiskusna u svojoj nekonsolidovanoj demokratiji.

Uprkos velikim razlikama između političkih sistema i političkih kultura UK i Srbije, imajući u vidu razvijenost britanskog sistema kreiranja i koordinacije politika, prihvatanje određenih načela i praksi, moglo bi, dugoročno gledano, da bude izvodljivo za Srbiju. U tom smislu, britanski sistem može da se posmatra kao primer iz kojeg Srbija može da uči i postepeno ga oponaša. Zapravo, neke od novih država članica, uključujući analizirane Poljsku i Letoniju, imale su obuke od strane britanskih eksperata i izučavale sistem kreiranja politika u UK za potrebe njihovih današnjih sistema.

Za razliku od sistema kreiranja politika u UK, čiji je fokus prevashodno na fazi formulacije politika, Francuska ima snažnu legalističku tradiciju i sklona je regulisanju. U tom pogledu, sistemi kreiranja politika Srbije i Francuske imaju dosta sličnosti, te stoga pozitivni elementi sistema kreiranja politika u Francuskoj mogu biti korisni za Srbiju.

⇒ UK: Činjenično utemeljeno kreiranje politika

Kreiranje politika u Ujedinjenom Kraljevstvu pokazuje visoko razvijene prakse u vezi sa fazom formulacije javnih politika. Naime, sistem kreiranja

⁸⁸ Uvid u sistem kreiranje politika UK je omogućio Simon James, nezavisni ekspert u oblasti javne uprave; Keir Hopley, direktor odseka za politiku krivičnog i građanskog prava u okviru Ministarstva pravde UK; Anthony Miller, iz „Better Regulation Executive“ Vlade UK; kao zvaničnik Sekretarijata Vlade.

⁸⁹ Uvid u francuski sistem kreiranja politika su omogućili Francois Lafarge, istraživač u Ecole Nationale d'Administration; Jacques Fournier, bivši visoki državni službenik Francuske; kao i zvaničnik Generalnog sekretarijata Vlade.

politika u Ujedinjenom Kraljevstvu obezbeđuje da svaka javna politika bude potkrepljena jakom analitičkom osnovom i činjenicama. Inicijativa za kreiranje određene politike može da dođe iz nekoliko izvora, kako internih (na primer na osnovu evaluacije prethodne politike; realizacije mera utvrđenih programom koalicione Vlade, itd.), tako i eksternih (udruženja, ekspertska istraživanja, interesne grupe, itd.). U oba slučaja, dokument (javne) politike (en. *policy paper*) sastavlja i inicira ministarstvo sa pretežnom nadležnošću za datu temu.

Činjenično utemeljeno kreiranje politika u UK podjednako se oslikava i u značaju koji se pridaje razvoju opcija politika. Naime, dokument politike, koji razvija nadležno resorno ministarstvo, jeste složeni dokument čiji vrhunac predstavlja niz različitih opcija politike koje se dostavljaju ministru. Ministar je obično uključen u proces još u početnim fazama, dajući saglasnost na opšte ciljeve i postavljanjem nekih širih političkih parametara, ali ostavljajući državnim službenicima širok prostor da identifikuju i istraže različite opcije i njihove implikacije. Kako rad napreduje, ministar sa državnim službenicima razgovara o opcijama i naznačava koja mu/joj je najbliža, ali često istovremeno ohrabruje državne službenike da nastave sa daljim istraživanjima ostalih opcija politike. Prema tome, ministri se uključuju u veoma ranoj fazi razmatranja politike kako bi usmerili pravac njenog razvoja. Oni svoje preference definišu uzimajući u obzir Program koalicione vlade, dokument koji je Vlada predstavila na početku svog tekućeg mandata, i koji daje jezgrovit i relativno širok prikaz planiranih aktivnosti Vlade tokom petogodišnjeg mandata.⁹⁰ Kroz interakciju sa državnim službenicima, ministar će nakon nekoliko meseci odlučiti koju će opciju uređenja politike izabrati.

Ciklus politike, stoga, počinje pripremanjem konsultativnog dokumenta (*consultation paper*), često nazvan „Zelena knjiga” (*Green Paper*), napisan od strane državnih službenika vodećeg ministarstva. Veoma retko, sastavljanje Zelene knjige se poručuje od eksternih aktera – obrazovnih i

⁹⁰ Parlament Ujedinjenog Kraljevstva je 2011. godine usvojio Zakon o fiksnom mandatu Parlamenta (Fixed Term Parliaments Act), kojim se prvi put uvode fiksni izbori u britanski politički sistem. Prvi izbori u skladu sa ovim zakonom će biti održani 7. maja 2015. godine. Pre stupanja na snagu ovog zakona, premijer je mogao da prema sopstvenoj proceni raspusti parlament i raspiše izbore. Mandat Parlamenta je uprkos tome bio ograničen na pet godina zakonom iz 1911. godine. Za više informacija, pogledati: <<http://services.parliament.uk/bills/2010-12/fixedtermparliaments.html>>

istraživačkih ustanova, nezavisnih institucija, itd. Zelena knjiga je veoma širok konsultativni dokument koji poziva javnost da dostavi komentare na predložene politike, posebno po pitanjima za koja Vlada traži povratnu informaciju od zainteresovanih aktera. On sadrži opis predložene politike i obrazloženje zašto se ona pokreće. Pri kraju konsultativne faze, vodeće ministarstvo prikuplja inpute i priprema „Belu knjigu“ (*White Paper*). To je mnogo detaljniji dokument koji objašnjava opcije politika, kojoj opciji je Vlada naklonjena i kako Vlada planira da vodi određenu politiku. Zainteresovane strane se obično pozivaju da daju svoje komentare i predloge. U zavisnosti od složenosti i osetljivosti teme, kao i od toga koliko je hitno da Vlada preduzme akciju, moguće je i da se preskoči faza izrade Zelene knjige, i direktno pređe na izradu Bele knjige. Princip je da složenija politika uslovljava razrađeniji proces kreiranja politika. U svakom slučaju, razlika između faze Zelene knjige i Bele knjige danas gubi na značaju, dok je naglasak stavljen na kvalitet konsultativnog procesa i činjenične osnove. Pritom, celokupan proces sastavljanja Zelene i Bele knjige pažljivo se prati od strane Sekretarijata Kancelarije Kabineta (en. *Cabinet Office Secretariat*), koji, ako je potrebno, u ovoj fazi neformalnom komunikacijom obaveštava vodeće ministarstvo o lošem kvalitetu činjenica, ili manjku analitičkog promišljanja u samom dokumentu.

Proceni uticaja je dodeljena značajna uloga tokom celokupnog procesa kreiranja politika. Na osnovu Vodiča za procenu uticaja, metodologije izrađene da podrži ministarstva da ovaj proces sprovedu na odgovarajući način, procena uticaja bi trebalo da predstavlja kontinuirani proces, pokrenut na samom početku ciklusa politike. Naime, tokom faze formulacije javnih politika, naglasak bi trebalo da bude na „definisaniu i proceni izazova u vezi sa javnom politikom, razlozima za vladinu intervenciju, identifikaciji ciljeva (javne) politike i prikupljanju činjenica.”⁹¹ Nakon toga, kroz razvoj opcija javne politike, detaljno se procenjuje inicijalna kvalitativna diskusija o troškovima i koristima. Tokom konsultacija sa javnošću, uz konsultativni dokument (dokument politike) mora da se priloži i procena uticaja. Na kraju, kada Vlada zauzme stav o određenoj opciji javne politike, obavezna je izrada još jedne, detaljnije pisane procene uticaja.⁹²

⁹¹ IA Toolkit, str. 10.

⁹² Isto.

Naposletku, nakon što se prikupe komentari i predlozi iz faze pripreme Bele knjige, vodeće ministarstvo podnosi konačni dokument politike (*policy paper*), zajedno sa obrazloženjem, prvobitnom procenom uticaja i analizom troškova i koristi, Regulatornom komitetu za javne politike (en. *Regulatory Policy Committee*, RPC), koji predstavlja telo Vlade, zaduženo da obezbedi da su vladine politike utemeljene na čvrstim dokazima. Ovo telo ima nadležnost da oceni „crvenim svetlom“ procenu uticaja,⁹³ ukoliko smatra da činjenična osnova nije dovoljno kvalitetna;⁹⁴ da traži dostavljanje dodatnih činjenica; ili daje „zeleno svetlo“ i šalje predlog politike na konačno odobrenje na ministarskom nivou. Treba istaći da državni službenici koji izrađuju osnove politike poseduju analitičke veštine, kao i veštine pisanja, u vezi sa njihovom stručnom oblašću. Oni sastavljaju takozvane „instrukcije za (javnu) politiku“ (en. *policy instructions*), koje se prosleđuju pravnoj službi datog ministarstva, koja sprovodi dodatne analize o usklađenosti nove politike sa ukupnim političkim i pravnim okvirom u datoj oblasti. Pravnici ministarstva najzad prevode instrukciju za (javnu) politiku u „instrukciju za izradu propisa“ (en. *legislative instruction*) koja se šalje centralnoj pravnoj službi vlade (tzv. Kancelarija Parlamentarnog saveta, en. *Office of the Parliamentary Council*), koja izrađuje nacрте propisa na nivou cele vlade.⁹⁵ Na taj način u britanskom sistemu kreiranja politika je uspostavljena jasna razlika

⁹³ Prema metodologiji RPC, procena uticaja može biti ocenjena zelenom, žutom i crvenom bojom, u zavisnosti od toga da li ispunjava svoju svrhu. Crvena označava da proceni uticaja u velikoj meri nedostaje činjenična osnova i analiza koja mora biti sprovedena pre završetka procene uticaja; žuta znači da bi određeni delovi činjenične osnove i analize trebalo da ponovo budu razmotreni, dok zelena označava da procena uticaja u potpunosti ispunjava svoju svrhu. Videti: „Regulatory Policy Committee: Departmental Impact Assessment – Ratings“, jul 2013. godine.

⁹⁴ U slučaju da RPC oceni da procena uticaja „ne ispunjava svoju svrhu“, obično sledeća instanca, Komitet za smanjenje regulacije odgovoran Kancelariji Kabineta, neće razmatrati regulatorni predlog. Izveštaj RPC „Improving Regulation - An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, January-December 2011“, mart 2012. godine, str. 7.

⁹⁵ Primarno zakonodavstvo izrađuje centralna Kancelarija Parlamentarnog saveta; dok sekundarno zakonodavstvo (na primer, podzakonski akti koji omogućavaju primenu posebnih elemenata propisa) izrađuju pravnici u resornim ministarstvima. Za više detalja, pogledati: Cabinet Office, Ujedinjeno Kraljevstvo. Guide to Making Legislation. Jul 2013. Dostupno na:

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210917/Guide_to_Making_Legislation_July_2013.pdf>

između analize i razvijanja javnih politika, sa jedne strane, i funkcije izrade propisa, sa druge strane, kao odvojenih faza ciklusa politike.

Uopšteno govoreći, u takvom sistemu male su šanse da dokumenti politike i dodatna prateća dokumentacija koja stiže do centra vlade bude lošeg kvaliteta. Činjenično zasnovano kreiranje politika osigurano je kroz nekoliko faza razvijanja dokumenata politike (Zelena knjiga, Bela knjiga, početna procena uticaja, odobrenje RPC, neformalni pregled Sekretarijata Kancelarije Kabineta), koje funkcionišu kao sigurnosni mehanizmi protiv analiza lošeg kvaliteta, kao i za rano uključenje relevantnih aktera i zarad unutrašnje transparentnosti procesa. Predlog politike se, stoga, proučava od strane nekoliko aktera i kao takav dolazi do Sekretarijata Kancelarije Kabineta koji daje konačnu reč da li predlog politike može da se pretvori u predlog zakona, ili treba da se reguliše drugim sredstvima. Putem ranog uključanja u kreiranje politika – tokom faze formulisanja politike, Sekretarijat Kancelarije Kabineta može znatno da doprinese i utiče na dalji razvoj politike.

⇒ Francuska: analize i istraživanje kao osnov za kreiranje politika

Generalni komesarijat za strategije i planiranje (fr. *Commissariat général à la stratégie et à la prospective*, bivši Generalni komesarijat za planiranje – fr. *Commissariat Général du Plan*) jeste telo koje sprovodi dubinske analize za francuske donosiocice odluka za potrebe planiranja i sprovođenja javnih politika. Ovo telo je pod direktnom nadležnošću premijera i ono blisko sarađuje sa resornim ministarstvima i eksternim istraživačkim organizacijama. Analize, izveštaje i predloge u pet tematskih oblasti (institucije i društvo; socijalna pitanja; ekonomska i finansijska pitanja; rad, zapošljavanje i obuka; i tehnologije) pored eksperata ovog tela proizvode i think tank i istraživačke organizacije kojima Komesarijat poverava poslove istraživanja. Ti istraživački dokumenti nisu obavezujući, ali ih Vlada uzima u obzir prilikom donošenja odluka u pogledu određene javne politike. Misija Komesarijata je zapravo da podstakne strateški način razmišljanja u samoj Vladi o mogućim razvojnim pravcima Francuske u socijalno-ekonomskim pitanjima, kao i da ojača razmenu i dijalog između vladinih i nevladinih aktera.⁹⁶

⁹⁶ Za više informacija, pogledati zvaničnu stranicu *Commissariat général à la stratégie et à la prospective*. <<http://www.strategie.gouv.fr/blog/le-cgsp/presentation-du-cgsp/>>

Državni savet (fr. *Conseil d'Etat*) je institucija specifična za francuski sistem kreiranja politike koja istovremeno deluje i kao „pravni savetnik“ izvršnoj vlasti i kao vrhovni upravni sud. Iako njime formalno predsedava premijer, u praksi ga vodi zamenik, koji je istovremeno i državni službenik na najvišoj poziciji u Francuskoj i paralelno sa tim predsednik Francuskog instituta upravnih nauka (fr. *Institut Français des Sciences Administratives*), akademskog instituta čija je misija unapređenje kvaliteta javnih službi u Francuskoj.

Jedna od aktivnosti Državnog saveta koju treba istaći je izrada studija i publikacija. Imajući u vidu ugled koji ova institucija uživa, njene publikacije često mogu da budu izvor širokih debata u određenoj oblasti. Na primer, izveštaj Državnog saveta iz 2011. godine „Konsultujte drugačije, učestvujte efektivno (fr. *Consulter autrement, participer effectivement*)“ ohrabruje institucionalizaciju postupka javne rasprave u francuskom sistemu kreiranja i sprovođenja politika.

Iako Državni savet nema ovlašćenja u fazi formulacije politika, zavisnost između tri faze ciklusa politika (faza formulacije, implementacije i „učenja“) posredno zahteva njenu temeljnu i prikladnu realizaciju. Drugim rečima, od činjenične utemeljenosti i kvaliteta faze formulacije politika zavise naredne faze ciklusa, koje će biti predmet kontrole autoritativnog i renomiranog Državnog saveta.

⇒ UK: Propis samo kao jedna od opcija javne politike

U Ujedinjenom Kraljevstvu postoji duga tradicija korišćenja alternativa donošenju propisa, poput bolje primene postojećih zakona, korišćenja dobrovoljnih kodeksa (na primer, usvajanje standardizovanog obeležavanja sastava hrane od strane samih proizvođača), samo-regulisanja (npr. kod pravne i medicinske struke koje same sankcionišu neprofesionalno ponašanje njihovih članova), ekonomskih instrumenata (umesto zabrane cigarete uvode se visoki porezi), i tako dalje.

Danas, u svetlu ekonomske krize i neophodnosti da se ublaže administrativna opterećenja na poslovanje, britanska vlada je pokrenula politiku „Dve funte za jednu“ (en. „*One in, two out policy*“). Cilj ove politike jeste smanjenje ukupnog opterećenja koja se nameću preduzećima i organizacijama civilnog društva. U praksi, ministarstvo koje predlaže nove propise mora da pronađe 2 funte regulatorne uštede za svaku funtu nametnutog regulatornog troška. Povećani nadzor nad zakonodavnim

planovima i akcenat na korišćenju činjenica i analize troškova i koristi pružaju podsticaj da se nađu alternativne opcije donošenju propisa, kao i da se ostvare regulatorne uštede. Zapravo, ideja vlade je da „ostvari odgovarajuću ravnotežu između zaštite prava, zdravlja i bezbednosti ljudi i oslobađanja od nepotrebne birokratije.“⁹⁷ Osnivanje Regulatornog komiteta za javne politike (RPC) koji procenjuje kvalitet procena uticaja i proverava tačnost ušteda ostvarenih politikom „Dve funte za jednu“, kao i Potkomiteta za smanjenje propisa (en. *Reducing Regulation Sub-Committee*) u okviru Kabinetskog komiteta za ekonomska pitanja (en. *Cabinet Economic Affairs Committee*), može se posmatrati u tom svetlu.

Prema intervjuisanim britanskim državnim službenicima, nastojanja vlade da se sprovedu stroge procene uticaja igraju ključnu ulogu u dostizanju politika koje su bolje utemeljene u činjenicama i u smanjenju nepotrebnih regulatornih predloga. Prilikom izrade procena uticaja, kreatorima politika se savetuje da konsultuju razne metodološke vodiče koje je vlada usvojila.⁹⁸ Analize i rezultati koje je objavio RPC ukazuju na to da njegova uključenost u pregled sadržaja procena uticaja, tj. dodavanje još jednog kontrolnog mehanizma, doprinosi boljem kvalitetu procena uticaja.⁹⁹

Štaviše, sledeći savet koji je RPC uputio ministarstvima odražava načela valjane regulatorne politike u UK: „1. Ne pretpostavljajte da je regulisanje jedini odgovor; 2. Uložite vreme i napor da razmotrite sve opcije; 3. Pobrinite se da obezbedite prave činjenice; 4. Napravite pouzdane procene troškova i koristi; 5. Temeljno procenite nemonetarne uticaje; 6. Jasno objasnite i predstavite rezultate; 7. Utvrdite prave troškove regulisanja za

⁹⁷ Vlada UK. Policies, „Reducing the Impact of Regulation on Business.“ Dostupno na: <<https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business>>

⁹⁸ Videti na primer: HM Treasury's Green Book. Dostupno na: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_cmplete.pdf>; the Better Regulation Executive's (BRE's) IA guidance and toolkit. Dostupno na: <legislationline.org/.../UK_Impact%20Assessment%20Toolkit_2011.pdf> ili BRE metodologija za 'One-in, One-out' (OIOO). Dostupno na: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31616/11-671-one-in-one-out-methodology.pdf>

⁹⁹ Dok je u 2010. godini, 58% procena uticaja odobreno, u 2011. godini njihov broj se povećao na 72%. Izveštaj „Improving Regulation“, str. 3.

poslovanje i civilno društvo.”¹⁰⁰ Ovi postulati se mogu primeniti u bilo kojoj zemlji koja teži da poboljša kvalitet svoje regulatorne politike i sistema kreiranja javne politike uopšte.

⇒ Utemeljena kultura konsultacija

Konsultacije unutar vlade u Ujedinjenom Kraljevstvu

Proces donošenja odluka unutar vlade se sprovodi kroz složenu mrežu formalizovanih i *ad-hoc* kabinetskih komiteta i potkomiteta, kao i kroz neformalne kontakte aktera vlade. Uloga kabinetskih komiteta u fazi kreiranja politika uglavnom je dvostruka: oni obezbeđuju učešće svih zainteresovanih vladinih aktera u procesu i podupiru kolektivnu odgovornost za donete odluke. Učešće svih relevantnih vladinih aktera obezbeđuje se kako kroz neformalnu komunikaciju između državnih službenika tako i kroz raspravljavanje pitanja u komitetima. Trenutno postoje četiri stalna komiteta (za evropske poslove, odbranu i bezbednost, ekonomska i socijalna pitanja i upravljanje godišnjim zakonodavnim programom) i određeni broj *ad-hoc* komiteta uspostavljenih od strane premijera kako bi se razmotrila određena (javna) politika. Ovi komiteti sačinjeni su od ministara (mladih ministara i ponekad kabinetskih ministara) za relevantnu oblast politike, a pomažu im, tamo gde je to potrebno, potkomiteti sastavljeni od mladih ministara i državnih službenika iz relevantnih organa i ministarstava, koji razmatraju detaljnija pitanja. Uspostavljeni komitet, sačinjen od relevantnih ministarstava, vodio bi ceo ciklus politike, od njegove najranije faze, a njihove kolektivne odluke bile bi obavezujuće za celu Vladu. Prema tome, komitet prvo odobrava poziv za javne konsultacije, učestvuje u izradi konsultativnog dokumenta (zelene knjige) i onda nastavlja sa radom do konačnog odobrenja politike od strane Kabineta. Državni službenici iz različitih organa državne uprave komuniciraju i preko sastanaka u komitetima i putem neformalne komunikacije.

Konsultacije sa eksternim akterima

U **Ujedinjenom Kraljevstvu** uključivanje javnosti i relevantnih spoljnih zainteresovanih strana se odvija u vrlo ranim fazama ciklusa politike. Pozivi na konsultacije (en. *Call for Evidence*) objavljuju se na vladinom veb sajtu i šalju elektronskim putem relevantnim zainteresovanim

¹⁰⁰ Izveštaj RPC „Improving Regulation - An independent report on the analysis supporting regulatory proposals, January-December 2011.” Mart 2012. godine, str. 5.

stranama, udruženjima, itd. Ova faza može da potraje do 12 nedelja. Vladina internet stranica daje veoma jasan i čitak pregled date politike (uvod u problematiku, značajni akteri i preduzete akcije), relevantne analize i vremenske okvire. Povratne informacije u konsultativnom procesu – sažetak odgovora zainteresovanih strana, zajedno sa pregledom konsultacija i sprovedenih aktivnosti (radionice, sastanci, i sl.) takođe se objavljuju na sajtu, napisane na jasan i analitičan način. Konsultacije sa javnošću se sprovode isključivo tokom faze formulacije politike – pre izrade nacрта propisa i donošenja odluka o njima. Međutim, u zakonodavnoj fazi, zainteresovane strane mogu da podnose različite zahteve poslanicima u Parlamentu kako bi lobirali i podneli amandmane prema svom interesu. Na taj način zainteresovane strane imaju još jednu priliku da utiču na predloženi propis.

U ovako sofisticiranom sistemu unutrašnjih i spoljašnjih konsultacija, međuresorna koordinacija postaje jednostavnija pošto se većina pitanja rešava i dogovara na nivou komiteta. Predmeti koji stižu na dnevni red Kabineta su uglavnom složena politička pitanja koja zahtevaju visok nivo koordinacije, kao što su godišnji zakonodavni programi, međuresorni sporovi ili velike reformske inicijative.

Iako nisu formalno institucionalizovane, u **Francuskoj** konsultacije sa javnošću i zainteresovanim akterima, koje organizuje Vlada, mogu da budu veoma uticajne. Najpoznatiji oblik konsultacija u Francuskoj su takozvane „*Grenelles*“ konsultacije, koje okupljaju predstavnike nacionalnih i lokalnih vlasti, predstavnike industrije, sindikata, profesionalnih udruženja, organizacija civilnog društva, itd., sa ciljem da se dođe do zajedničkog stava na određenu temu. S obzirom na opseg i brojnost zainteresovanih aktera, rasprave tokom konsultacija ove vrste su sadržajne i kvalitetne. Vlada naposljetku diskreciono odlučuje da li će uzeti u obzir predloge iznetih na *Grenelles*. U slučaju *Grenelles* konsultacija na temu životne sredine 2007. godine, donet je zakon koji je predvideo mere dogovorene tokom procesa konsultacija. Konsultacije su bile organizovane između 40 radnih grupa, od kojih je svaka imala predstavnike Vlade, lokalne samouprave, OCD, poslodavaca i zaposlenih. Njihov zajednički rad je objedinjen u izveštaju koji je omogućio Vladi da planira naredne aktivnosti u oblasti politike održivog razvoja.

➡ Autoritativan centar vlade

UK: Sistem komiteta i princip kolektivne odgovornosti

Koherentnost vladinih politika i njihovo neometano funkcionisanje osigurani su uz pomoć jakog Sekretarijata Kancelarije Kabineta (en. *Cabinet Office Secretariat*). Glavni zadatak ovog tela odgovornog Kancelariji Premijera je da posreduje u pregovorima između ministarstava koja imaju različite poglede na istu politiku, kao i da pruži podršku dotičnim komitetima Vlade. Pored toga, Sekretarijat može da posluži kao glavni organ za usmeravanje u slučaju da Premijer ima čvrste stavove po određenim pitanjima u razvoju politike. U tom slučaju, uloga Sekretarijata postaje još važnija.

Sekretarijat se formalno uključuje u fazu formulacije politike tek nakon što se vodeći organi i ministarstva dogovore oko konkretne politike preko komiteta i nakon odobrenja politike od strane RPC-a. U slučaju da dokument ne dostigne traženi standard, Sekretarijat može da ga odbije i zameni sopstvenim dokumentom što se, doduše, veoma retko dešava. U suprotnom, Sekretarijat može da sačini propratnu belešku koja objašnjava ključne stavke koje ministri treba da razmotre.¹⁰¹

Struktura zaposlenih u Sekretarijatu Kancelarije Kabineta prati strukturu vlade. Svaki od državnih službenika ima iskustva u određenoj oblasti politike, s obzirom na to da su uglavnom tu i upućeni od strane njihovih matičnih ministarstava, na period od dve do pet godina. Sekretar Kabineta je, praktično, jedini stalni član. Današnji Sekretarijat Kabineta potiče iz 1960-ih, i od tada se njegov delokrug nije bitno menjao. Preživio je razne periode i postao deo administrativne kulture u UK. Njegov značaj je još i veći u trenutnom kontekstu koalicione vlade.

Naposletku, opisana svojstva procesa kreiranja politike su veoma pojačana načelom kolektivne odgovornosti vlade. U stvari, u interesu članova Vlade je da otvoreno diskutuju jedni sa drugima o relevantnim pitanjima još u ranim fazama rasprava u komitetu kako bi osigurali i održali osećaj jedinstva za svoje odluke. Štaviše, načelo kolektivne odgovornosti je dragoceno kada odluke treba da se donesu u sadejstvu brojnih vladinih aktera, jer ohrabruje uključivanje svih zainteresovanih strana. Ovakav okvir je takođe norma za vlade koje se sastoje od više stranaka.

¹⁰¹ UK Cabinet Manual. Oktobar 2011. godine, str. 35.

Francuska: Povezanost Generalnog sekretarijata i Kabineta premijera u centru vlade

Originalnost francuskog sistema kreiranja politika i koordinacije se ogleda u činjenici da je upravljanje centrom vlade „podeljeno“ između dve institucije: Kabineta premijera i Generalnog sekretarijata Vlade (fr. *Sécretariat Général du Gouvernement*, SGG). Obe institucije imaju sopstvene odgovornosti i delokrug rada, ali moraju usko da sarađuju jedna s drugom. Naime, dok Kabinet predstavlja političku komponentu centra vlade, čiji se službenici menjaju sa svakom novom vladom, službenici SGG su stalni i odražavaju kontinuitet i održivost Pete republike. Obe institucije se čak nalaze u istoj zgradi (*Hotel Matignon*).

Svako pitanje i politiku u radu Vlade istovremeno obrađuje jedan član Kabineta i jedan član SGG. Zapravo, ove dve institucije zajedno pripremaju sednice Vlade, pri čemu SGG je zadužen za pravne i logističke aspekte, a Kabinet za političke. Nakon sednica ministara, SGG sastavlja sažetak sastanka, koji potpisuje predsednik Vlade.

Povezanost dveju institucija se takođe odražava u načinu na koji se organizuju međuministarski sastanci. Kako je većina današnjih politika međuresorne prirode, odnosno tiču se rada više od jednog ministarstva, međuministarski sastanci na nižim nivoima su zapravo veoma česti – između 1000 i 1500 sastanaka godišnje. Česti sporovi i različiti interesi između ministarstava takođe mogu biti predmet ovih sastanaka, s obzirom da sastancima predsedava službenik Kabineta, dok je službenik iz SGG zadužen za zakazivanje sastanka i za pravne aspekte date teme. Cilj ovih sastanaka je da se sporna pitanja razreše na što nižem nivou, da bi samo najspornija pitanja stigla na dnevni red ministara tokom sednica Vlade. Konačnu odluku donosi premijer, čija je odluka potkrepljena neutralnom pravnom analizom koju sprovodi SGG.

Sistem UK: Bitne tačke za ugledanje

1. Zasnivanje sistema kreiranja politika na bazi analize i razvoja politika (a NE na donošenju propisa);
2. Dobijanje odobrenja Vlade za određenu politiku PRE izrade nacrtu zakona;
3. Obezbeđivanje međuministarske saradnje i održavanje konsultacija sa javnošću još u ranoj fazi razvoja javne politike;
4. Opravdavanje neophodnosti pravnog regulisanja putem stalne, snažne i dobro argumentovane činjenične osnove.

IV.2 Uspeh Letonije¹⁰²

IV.2.1 Stanje i izazovi pre reforme

U kratkom periodu između postsovjetskog „rođenja“ i intenzivnih reformi, iniciranih 2000. godine, Letonija je imala veoma slab centar vlade naspram veoma jakih i nezavisnih ministarstva. U tom periodu, Vladi je manjkala sposobnost da koordinira rad ministarstava, dok praksa konsultacija sa nevladinim akterima nije postojala. Čak i u slučajevima koji predstavljaju izuzetke, gde su nevladine organizacije bile uključene u proces izrade zakona (na ad hoc bazi), analitička osnova novog zakonodavstva je sveukupno posmatrano bila na niskom nivou. Zapravo, Vlada je bila fokusirana samo na zadatke vezane za izradu nacrtu zakona, dok su i

¹⁰² Uvid u kreiranje sistema javne politike Letonije je dat od strane: Gunta Veismane, bivše direktorke Generalnog sekretarijata Letonije (2000-2011); Martinš Krieviš, bivši direktor međuresornog koordinacionog centra; Peteris Vilks, direktor Centra za međuresornu koordinaciju; Rudīte Osvalde, zamenik direktora, Centar za međuresornu koordinaciju; Alise Vitola, konsultant, Centar za međuresornu koordinaciju; Valerijs Sturis, koordinator Komisije strateškog razvoja, Kancelarija predsednika Letonije; Aivars Lapinš, zamenik državnog sekretara, Ministarstvo poljoprivrede Republike Letonije; Kristaps Soms, zamenik direktora, Ministarstvo ekonomije Republike Letonije; sluzbenik, Ministarstvo finansija; Baiba Petersone, bivši zamenik direktora Generalnog sekretara Letonije u državnoj upravi za poslove koordinacije politike; i Rasma Pipike i Inta Šimanska, NVO „Civilno udruženje – Letonija,“ tokom intervjua u Rigi 4. i 5. septembra 2013. godine.

administraciji i eksternim relevantnim akterima bili strani koncepti analize javnih politika i procene uticaja.

U to vreme, Letonija je imala veoma snažan motiv da započne reformu javne uprave, na prvom mestu članstvo u EU i zahtevi pregovora o pristupanju, kao i mogućnost učešća u programima poput programa pozajmice Svetske banke za strukturno prilagođavanje. U tom kontekstu, tadašnji premijer Letonije Andreas Škele je tražio pomoć od britanskog službenika na visokom položaju, Sir Robina Mauntfilda, koji se tada povukao sa pozicije Stalnog sekretara u Kancelariji Kabineta (en. *Cabinet Office*), najviše pozicije u britanskoj državnoj službi.

Britanski ekspert se u prva dva meseca 2000. godine pedeset šest puta sastao sa premijerom i njegovim timom, i potom izložio svoj predlog za reformu javne uprave Letonije.¹⁰³ Ovaj izveštaj je naglasio potrebu za reformom centra vlade uspostavljanjem novih mehanizama koji će koordinisati rad ministarstava. Kako je zapazio, „u Letoniji, vertikalni elementi sistema javne uprave su relativno jaki, dok je horizontalna povezanost i strateška koordinacija isuviše slaba. Kabinet ministara troši previše vremena na pitanja o kojima bi trebalo da se odlučuje ili između ministarstava na nižem nivou, ili da sami ministri budu dobro pripremljeni za grupnu diskusiju, zasnovanu na usaglašenim stavovima, analizama i opcijama. Ministri pokušavaju da urade previše posla sami.”¹⁰⁴

Kako bi se sprovela sveobuhvatna reforma javne uprave, bilo je potrebno postići širok politički konsenzus među ključnim akterima. Odlučnost i snažno političko vođstvo premijera je predstavljao najvažniji preduslov za sprovođenje takve reforme.¹⁰⁵ Premijer je objavio konkurs za novog direktora Državne kancelarije (Generalnog sekretarijata Vlade), na kojem je pobedila Gunta Vajsmene, alumnistkinja Harvardske biznis škole sa predavačkim iskustvom na Letonskom univerzitetu, i prva direktorka Škole za javnu upravu u Letoniji. Uz jaku podršku premijera, u avgustu 2000. godine dobila je odobrenje Kabineta ministara da reformiše tadašnji Generalni sekretarijat Vlade i formira novo Odeljenje za koordinaciju politika u skladu sa preporukama datim u izveštaju Sir Mauntfilda. Ojačana

¹⁰³ Sir Mountfield, Robin. Izveštaj „Public Administration Reform in Latvia.” Mart 2000. Str. 1.

¹⁰⁴ Isto, str. 2.

¹⁰⁵ Gunta Veismene, intervju, Riga, 4. septembar 2013.

uloga Sekretarijata se ogledala u dobijanju novih nadležnosti: da upravlja i sprovodi reformu javne uprave, kao i da upravlja unapređenjem procesa i procedura za razvijanje politika.

IV.2.2 Prvi koraci

Direktorka Državne kancelarije je sačinila tim od veoma sposobnih i kvalifikovanih državnih službenika sa relevantnim menadžerskim iskustvom u oblasti javne uprave, dobrim analitičkim veštinama i dobrim znanjem engleskog jezika. Imajući u vidu predstojeće izazove, kao i profil novih službenika Državne kancelarije, oni su primali veće plate od državnih službenika u ministarstvima. Kada su u pitanju službenici koji su i ranije radili u Državnoj kancelariji (pre reforme), nova direktorka je temeljno proučila njihove veštine i kompetentnost, procenila da li će se njihov rad i doprinos preklapati i, gde je bilo neophodno, morala je da otpusti one službenike sa najslabijim učinkom. Istovremeno, ministarstva su percipirala reforme sa velikom dozom suzdržanosti i neverice, te je u neku ruku, na reformisani sekretarijat Vlade počelo da se gleda kao na „neprijateljsku” instituciju.

Rad u takvoj atmosferi se pokazao izuzetno teškim od samog početka. U prvoj godini rada, tim se posvetio učenju dobrih praksi kreiranja javnih politika širom sveta, odnosno identifikovanju i prilagođavanju tih praksi letonskom okviru i okolnostima, u meri u kojoj je to bilo moguće. Kao što je naglasila gospođa Vajsmene, direktorka Državne kancelarije (Generalnog sekretarijata), tajna njenog uspeha je bila u tome što je znala od koga treba da traži pomoć. Naime, kanadski ekspert koji je bio angažovan da pomogne reforme javne uprave u Litvaniji, pozvan je da dođe i u Letoniju kako bi održao predavanje na temu koordinacije javnih politika. On je sa sobom poveo više eksperta iz Svetske banke, UNDP, i drugih EU projekata tehničke pomoći, koji su letonskim državnim službenicima držali predavanja i obuke na tu temu.

Sistem je građen korak po korak: godinu dana nakon uspostavljanja Odeljenja za koordinaciju politika, tokom kojeg perioda su se u Sekretarijatu izučavale uporedne prakse, a državni službenici su se obučavali na predavanjima i treninzima, Sekretarijat je doneo Smernice za planiranje javnih politika, koje je Vlada usvojila u oktobru 2001. godine. To je bio dokument za planiranje politika, čiji je cilj bilo poboljšanje procesa planiranja javnih politika u Letoniji kroz pružanje pomoći Generalnog sekretarijata ministarstvima u stvaranju činjenično utemeljenih politika.

Smernice za planiranje javnih politika uvode četiri tipa dokumenata za planiranje javnih politika: smernice, programe, planove, i koncepte politike (*en. Concept Papers*), kao i njihove ciljeve, strukturu, hijerarhiju i veze između svakog od njih u toku procesa planiranja javnih politika. Nakon uvođenja Smernica, kadgod bi ministarstvo želelo da podnese konkretne predloge Kabinetu, oni su morali da budu predstavljeni u formi jednog od četiri navedena dokumenta. Sama struktura Smernica za planiranje javnih politika je kreirana tako da predstavlja uzor za ministarstva (u smislu forme i analitičke osnove za koju se očekuje od njih da ispune) kada pišu sopstvene smernice.

U hijerarhiji ove četiri vrste dokumenata smernice predstavljaju najdugoročniji tip dokumenta, koji se priprema za period od sedam do deset i više godina. Smernice su postale standardni format za razne vrste dokumenata, od vizionarskih koji ne preciziraju implementacione mere, do vladinih srednjeročnih (sedmogodišnjih) strategija u određenim oblastima politike.¹⁰⁶

Sprovođenje smernica je omogućeno kroz programe, srednjeročne (petogodišnje) dokumente planiranja javnih politika. Programi su uobičajeno dokumenti koji povezuju i tiču se rada nekoliko ministarstva. U njima su navedeni konkretni ciljevi, zadaci i očekivani rezultati određenih politika. Programi takođe moraju da sadrže informacije o njihovoj povezanosti sa prioritetima Vlade, pokazatelje i vremenske okvire za ostvarenje rezultata, podatke o finansijskim implikacijama, kao i predviđene procedure za praćenje i evaluaciju. U slučaju da nacrt programa uključuje različite opcije za vođenje politike, vodeće ministarstvo treba da naglasi koja je njihova opcija izbora pre podnošenja nacrta na odobrenje Kabinetu ministara.

Plan je kratkoročni dokument koji priprema relevantno ministarstvo za period od tri godine. Plan odobrava nadležno ministarstvo ili Kabinet ministara, u slučaju da se radi o pitanju međuresorne prirode ili na zahtev Kabineta ministara.

¹⁰⁶ U to vreme (2001. godine), sledeći dokumenti su odgovarali smernicama u pogledu sadržine: Strateški memorandum Nacionalnog plana razvoja, Smernice za makroekonomski razvoj i fiskalnu politiku, Dugoročna strategija ekonomskog razvoja, Koncept elektronske trgovine. Deo izvučen iz: „Smernice za planiranje javnih politika”, Vlada Letonije, 2001. godine, nezvaničan prevod teksta.

Na kraju, koncept politike (en. *concept paper*) je najosnovniji dokument koji je pandan Zelenoj ili Beloj knjizi u britanskom sistemu. Koncepti politike se razvijaju kada postoji nekoliko opcija za pristupanje nekoj politici, ali nijedna od njih nije odobrena ili precizirana u smernicama za tu politiku. Svaki predlog politike podnet od strane ministarstva mora da bude predstavljen kroz koncept politike, uključujući i analizu mogućih efekata različitih rešenja na različite društvene grupe; kontekst; poslovno okruženje; i analizu troškova i koristi.

Sadržaj koncepta politike „Potrebne mere za uklanjanje problema u implementaciji reforme penzionog sistema,” 2004.

1. Svrha revizije državne penzione politike
2. Opis trenutne situacije: Najvažniji razlozi za niske penzije
3. Trenutno stanje u planiranim reformama penzionog sistema
4. Propisi i dokumenti politike koji se tiču penzionog sistema.
5. Mogućnosti za rešavanje identifikovanih problema
 - a. Rešenje A: Alternative I, II, III i IV, sa njihovim prednostima i manama
 - b. Rešenje B: Alternative V, VI, VII sa njihovim prednostima i manama
6. Izvori finansiranja
7. Srednjoročni i dugoročni predlozi za reformu postojećeg penzionog sistema
8. Kompenzatorne mere za nisko-prihodujuće društvene grupe (ne samo penzionere)
9. Dodatni predlozi
10. Propisi potrebni za implementaciju koncepta politike

Prvi zadatak Državne kancelarije bio je da počne da revidira predloge javnih politika, podnete od strane ministarstava, te da ih usmeri kako da sastave nove tipove dokumenta za kreiranje javne politike. U tom pogledu, valjana komunikacija sa ministarstvima je bila od ključne važnosti: direktorka Generalnog sekretarijata je morala da se postavi kao timski igrač i kao neko ko može biti od pomoći ministarstvima dok ministarstva u međuvremenu ne shvate važnost kvalitetno izrađenog dokumenta. Da bi Generalni sekretarijat imao autoritet u odnosu na ministarstva, bilo je

potrebno da iza njega stoji premijer, koji je Sekretarijatu pružao stalnu podršku i oslonac.

Smernice za planiranje javnih politika su takođe predvidele mogućnosti za unapređenje koordinacije i hijerarhije planiranja javnih politika kroz jačanje veza između planiranja vladinih prioriteta i planova rada ministarstava. Štaviše, uvođenjem mehanizama za *ex-ante* analize efekta javnih politika i *ex post* procene, kao i jačanjem menadžerskih kapaciteta državne službe kroz konstantne treninge Škole za javnu upravu u Letoniji, Smernice su podržale postepeni prelazak na javnu upravu usmerenu na merenje učinka (en. *performance oriented public administration*). Najzad, participacija, konsultacije i komunikacija su definisani kao osnovni principi koji će biti primenjeni u svim fazama ciklusa politika.

Nakon donošenja Smernica za planiranje javnih politika, u martu 2002. godine je usvojen novi Poslovnik Vlade. Poslovnik je sačinjen u bliskoj saradnji između svih ministarstava u okviru Saveta za reformu javne uprave i sa spoljnim relevantnim akterima – NVO, *think-tank* organizacijama i socijalnim partnerima kroz redovni Tripartitni savet, sačinjen od predstavnika Vlade, sindikalnih udruženja i Letonske asocijacije poslodavaca. Poslovnikom je uspostavljen sistem dokumenata za planiranje javnih politika, uveden obrazac za procenu uticaja, kao i razrađene procedure za konsultacije sa spoljnim zainteresovanim stranama od značaja za određenu politiku.

Poslovnikom je takođe regulisan i aspekt konsultacija unutar vlade. Naime, prema novim pravilima, od ministarstava se zahtevalo da otvoreno dele nacрте dokumenata planiranja javnih politika (smernica, programa, planova, koncepata politike) i normativnih akata sa drugim ministarstvima, kojima je pak dat rok od dve nedelje da dostave svoje komentare. Dok su Ministarstvo pravde i Ministarstvo finansija bili u obavezi da komentarišu sve nacрте, Odeljenje za koordinaciju politika u okviru Državne kancelarije je bilo zaduženo za komentarisanje svih dokumenata planiranja javnih politika, kao i drugih nacрта. Nakon sprovedenih konsultacija, vodeće ministarstvo je bilo u obavezi da uvrsti komentare primljene od drugih ministarstava i spoljnih zainteresovanih aktera i da revidirani predlog još jednom prosledi svim relevantnim vladinim i nevladinim akterima. U slučaju suprotstavljenih stavova okviru Vlade, do usaglašavanja stavova bi se stizalo uz pomoć „harmonizacionog sastanka“ između službenika nižih zvanja iz ministarstava. Ukoliko se na tom sastanku ne postigne konsenzus,

o datom pitanju bi se raspravljalo na nedeljnim sednicama Vlade, kojima takođe prisustvuju i eksterne zainteresovane strane, sa ciljem da se pronade i postigne kompromis.

Zamisao Generalnog sekretarijata je da se većina pitanja tretira i reši na što nižem hijerarhijskom nivou kako bi donosioci odluka na višim nivoima mogli da se fokusiraju na naročito sporna pitanja. Jedan od načina da se postigne kompromis u toku kreiranja javnih politika jeste putem konsultacija sa relevantnim spoljnim akterima. Iz tog razloga, Sekretarijat je insistirao da ministarstva učine svoja istraživanja i koncepte politika otvorenim za javnost. Tako je stvoren spoljni pritisak na ministarstva da se postepeno dođe do činjenično utemeljenih predloga, čime je povećana njihova odgovornost prema spoljnim zainteresovanim stranama i građanima uopšte. U isto vreme, kroz povećanje broja pitanja razrešenih na nižem nivou, otvoreno i konsultativno kreiranje javnih politika je postepeno olakšavao rad Kabineta ministara.

U istoj godini, Vlada je odobrila Instrukcije za pripremu obrazloženja (en. *Instruction on Annotation*). Obrazloženje predstavlja dokumenat ex-ante procene uticaja svojstven letonskom sistemu koji treba da obezbedi da nacrti podneti Državnoj kancelariji budu potkrepljeni analizom i činjenicama. U slučaju da su nacrti propisa podneti bez potrebnog stepena obrazloženja, Generalni sekretarijat može da ih vrati ministarstvu radi izmena. Obrazloženje uspostavlja jedinstveni obrazac za analizu efekata svih nacrti propisa, uključujući i obavezan proces konsultacije sa organizacijama civilnog društva i profesionalnim udruženjima.

Pored toga, „Metodologija operativnih strategija institucija“ usvojena iste godine trebalo je da uspostavi vezu između programa javnih politika i budžetnog planiranja. U ovom sistemu, ministarstva bi proizvela trogodišnje planove, strukturirane prema budžetskim programima, podržane merama za identifikovanje željenih rezultata programa, kao i ishodima (autputima), aktivnostima, uložnim sredstvima (inputima), troškovima, kao i indikatorima za merenje ostvarenog napretka.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Friedman, Jonathan. „Moving Beyond Central Planning: Crafting a Modern Policy Management System, Latvia, 2000-2006.“ Princeton University, maj 2012. godine, str. 9.

Ilustracija 2: Hijerarhija dokumenata u politici elektronske uprave



IV.2.3 Evaluacija prvih pet godina

Svetska banka je 2006. godine objavila studiju u kojoj je procenila učinak javne uprave u osam zemalja centralne i istočne Evrope koje su pristupile Evropskoj uniji 2004. godine. U toj studiji je Letonija istaknuta kao jedan od najboljih primera u pogledu kvaliteta koordinacije i analize javnih politika.¹⁰⁸ Iste godine, nezavisni eksterni evaluatori sproveli su opštu *ex-post* evaluaciju sistema uspostavljenog 2001. Iako je Generalni sekretarijat verovao da će sistem lakše funkcionisati, evaluacija je pokazala da mnogi nedostaci tek treba da budu otklonjeni.

Naime, evaluacija je uočila dva glavna nedostatka: prvi je vezan za nedovoljan kvalitet dokumenata planiranja javnih politika, a najviše kvalitet analize procena uticaja i oskudnu upotrebu studija u pripremi konceptata politike. Drugi nedostatak je povezan sa nepotpunom procedurom konsultacija i manjkom javnih rasprava. Evaluacija je kao glavne razloge za ove nedostatke navela česte promene državnih službenika, što sprečava stvaranje „institucionalne memorije“, i nedovoljne

¹⁰⁸ Videti: Poverty Reduction and Economic Management unit, Europe and Central Asia, the World Bank, Public Sector Capacity in the EU 8: Report on Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia. Oktobar 2006. godine, str. 28.

obuke za državne službenike.¹⁰⁹ Dodatni izazovi bili su da se uspostavi jasnija hijerarhija među postojećim dokumentima planiranja javnih politika, kao i da se budžetsko planiranje poveže sa planiranjem javnih politika.

Na osnovu nalaza evaluacije, Generalni sekretarijat je 2006. godine revidirao Smernice za planiranje javnih politika. Novine su uključile stvaranje krovnog strateškog dokumenta „Letonija 2030“, koji je trebalo da zameni tadašnjih šest razvojnih dokumenta. Ispod ovog vizionarskog dokumenta koji opredeljuje opšti razvojni put zemlje, predviđen je sedmogodišnji Nacionalni plan razvoja (ili Nacionalni razvojni plan). Četiri vrste dokumenata javnih politika uvedenih 2001. godine (smernice, programi, planovi, i koncepti politike) ostali su nepromenjeni.

Revidirani sistem i rešenja za opisane nedostatke su ugrađeni u Zakon o sistemu planiranja razvoja. Ovaj zakon je i danas na snazi i njime je obuhvaćeno celokupno zakonodavstvo vezano za planiranje politika. Njime se stvara striktna hijerarhija i unutrašnje veze među dokumentima planiranja.¹¹⁰ Prvi Nacionalni plan razvoja i Strategiju održivog razvoja za Letoniju 2030 izradilo je Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave. Ovo ministarstvo je bilo odgovorno i za funkcionisanje Nacionalnog razvojnog saveta, foruma za koordinaciju politika na visokom nivou, kojeg čine ministarstva, socijalni partneri, predstavnici NVO sektora i predstavnici regiona i opština.

Treba naglasiti da se u prvih šest godina od reforme kreiranja i koordinacije javnih politika u Letoniji se promenilo pet vlada. Uprkos tome, uspostavljeni sistem sa Državnom kancelarijom kao centralnim akterom je ostao nepromenjen i netaknut. Zapravo, ova institucija je uživala podršku svih premijera. U okolnostima čestih promena vlade direktorka Državne kancelarije je morala da bude snažna ličnost, sposobna da napravi dobru

¹⁰⁹ Guidelines on policy planning system development, „Description of the existing situation“, 2006. godine, nezvanična engleska verzija.

¹¹⁰ Krievins, Martins. „Participative Policy Planning: The Case of the Latvian National Development Plan 2014-2020“, str. 32. u: *Effective Policy Making: How to Ensure Desired Changes through Successful Implementation of Policies*, ReSPA. Jul 2013. godine.

ravnotežu između političkog uticaja i vođstva, sa jedne strane, i menadžerskih veština i stručnosti, sa druge strane.¹¹¹

IV.2.4 Kreiranje politika u Letoniji danas

Planiranje javnih politika i međuministarska koordinacija su 2011. godine sa do tada nadležnog Generalnog sekretarijata prebačeni na novu instituciju, Centar za međuresornu koordinaciju (en. *Cross-Sectoral Coordination Centre* – CSCC ili Centar), pod direktnim nadzorom premijera. CSCC je nasledio dužnosti koje su ranije obavljali Odeljenje za planiranje javnih politika Generalnog sekretarijata i Odeljenje strateškog planiranja Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave: koordinacija politika, konzistentnost i usklađenost između svih nacionalnih dokumenata planiranja politika, praćenje politika, kao i priprema dugoročnih i srednjeročnih dokumenata o planiranju nacionalnog razvoja – Nacionalnog razvojnog plana i Strategije održivog razvoja za Letoniju. Dok je fokus Državne kancelarije bio na tome da se uspostavi sistem planiranja javnih politika i da se unapređuje kvalitet dokumenata planiranja politika koje im dostave ministarstva, delokrug rada novog Centra je u početku, odnosno u 2012. godini, bio usmeren na razvoj strateških planskih dokumenata (videti u nastavku).

U Centru danas radi petnaest eksperata, od kojih je većina pre toga radila u ministarstvima, zbog čega su dobro povezani sa državnim službenicima u ministarstvima i upoznati sa njihovim internim pravilima i praksama. Na čelu CSCC je direktor, koji je nepratijska ličnost (kao i državni sekretari iz resornih ministarstava).

Glavni zadatak za novi Centar u 2011-2012. godini je bio da pripremi Nacionalni plan razvoja (en. *National Development Plan* – NDP) za period 2014-2020. Prema već pomenutom Zakonu o sistemu planiranja razvoja, NDP treba da postavi prioritete i aktivnosti u skladu sa razvojnim delom nacionalnog budžeta i strukturnim i investicionim fondovima EU. Važnost novog NDP se ogleda u sledećim činjenicama:

- Prvo, NDP je trebalo da uzme u obzir ciljeve Strategije EU 2020, kao i da napravi vezu sa Višegodišnjim budžetskim okvirom EU za

¹¹¹ Gunta Veismane, bivša direktorka Generalnog sekretarijata Letonije, intervju u Rigi, 5. septembar 2013. godine.

period 2014-2020, posebno sa razvojnim delom budžeta (finansijskim instrumentima EU).

- Drugo, NDP je trebalo da se vodi poukama iz desetogodišnjeg iskustva pisanja planskih dokumenata. Na primer, ciljevi postavljeni prethodnim nacionalnim razvojnim planom su bili isuviše uopšteni i nisu bili povezani sa finansijama, zbog čega je novi NDP morao da prioritizuje politike na dosledniji način.

Proces pripreme i usvajanja NDP je bio uspešno izveden, sudeći po sagovornicima ove studije. Osmišljena metodologija i preduzete aktivnosti tokom njegovog stvaranja predstavljaju izvanredan primer činjenično utemeljenog i dobro koordinisanog procesa formulacije politika.

Stvaranje NDP-a:

Ključni faktori uspeha u planiranju javnih politika

1. **Temeljno razvijena metodologija**, uključujući: glavne korake procesa, detaljnu strukturu dokumenta, evaluaciju kriterijuma za uključivanje i isključivanje mera i aktivnosti kao i podelu uloga između uključenih aktera.
2. **Stalna uključenost organizacija civilnog društva**: nadgledanje procesa pripreme nacрта putem Nadzornog tela. Polovina njegovih učesnika dolazi iz OCD; druga polovina je iz vlade.
3. **Primena već testiranih i procenjenih metoda**, kao i dveju nezavisnih ex-ante evaluacija.
4. **Kreiranje mešovitih radnih grupa**, sačinjenih od vladinih i nevladinih zainteresovanih aktera.
5. **Brojne runde javnih konsultacija**, uz tri revizije dokumenta. CSCC je primio 3000 inputa iz OCD i uspeo da ih integriše u finalnu verziju NDP.

Formulacija politike u Ministarstvu ekonomije

1. Koncept politike (obično do 10 strana) objavljuje se na sajtu ministarstva, opisujući politiku u pitanju, viziju ministarstva i nameravane akcije; dotadašnja istraživanja, kao i procenu različitih aspekata date politike.
2. Centar za međuresornu koordinaciju pregleda sadržaj i kvalitet koncepta politike.
3. Socijalni partneri (sindikalna udruženja, Privredna komora, Federacija poslodavaca itd.) i OCD mogu da daju početne komentare. Zainteresovani akteri diskutuju o javnoj politici, uključujući i CSCC; ukoliko je neophodno, organizuju se sastanci i posete. Konsultacije se sprovode sa relevantnim resornim ministarstvima, kao i zajednički sastanci između relevantnih vladinih i nevladinih aktera. Oni imaju rok od dve nedelje da podnesu komentare na predlog.
4. Rezultati postupka konsultacija objavljuju se na sajtu Ministarstva.
5. Na osnovu rezultata, Ministarstvo razvija procene efekata na industriju – procenu uticaja politike.
6. Revidirani dokument i procena uticaja se objavljuju. U ovoj fazi socijalni partneri obično nemaju ništa više da dodaju. Koncept politike i drugu potrebnu dokumentaciju odobrava Kabinet ministara.

U zavisnosti od pitanja, faza ciklusa politike koja prethodi zakonodavnoj (faza formulacije) može trajati između šest i dvanaest meseci. Zakonodavni proces je daleko kraći – u proseku traje oko tri meseca.

Primer Letonije pokazuje da je sistem činjenično utemeljenog kreiranja politika, koji je uspostavljen krajem 2000. godine i koji je u međuvremenu revidiran i unapređen, danas održiv i potpuno ugrađen u širi sistem javne uprave. Sistem je preživeo česte smene vlada i veliku finansijsku i ekonomsku krizu u Letoniji 2009. i 2010. godine. Pored toga,

zahvaljujući zahtevima za kreiranje činjenično zasnovanih politika, poboljšao se i kvalitet političkih debata. Ministarstva i celo društvo ne samo da su shvatili koristi od inkluzivnog i transparentnog kreiranja javnih politika, zasnovanih na činjenicama, već i traže da se takav sistem održi za dobrobit građana.¹¹² U prilog tome, spoljne evaluacije, npr. Svetske banke (*World Bank Worldwide Governance Indicators 1996-2012*), pokazuju da je u datom periodu efektivnost vlade i vladavina prava u Letoniji značajno poboljšana.¹¹³

IV.3 Sistem kreiranja politika u Poljskoj¹¹⁴

Sistem kreiranja politika u Poljskoj je odličan primer kako državni akteri postepeno napreduju u uviđanju značaja činjenično zasnovanog kreiranja politika. Sve do 1990-ih, zemlja je imala sistem kreiranja politika koji se zasnivao isključivo na izradi nacrtu i usvajanju zakona bez prethodno sprovedenih istraživanja ili analiza. Prve promene dogodile su se uvođenjem „eksplanatornog memoranduma” zakona iz 1997. godine, nakon čega je usledilo uvođenje analize uticaja iz 1999. godine. Danas je sistem zasnovan na koherentnoj hijerarhiji između nacionalnih i strateških dokumenata EU. Centar vlade je aktivno uključen u praćenje i upravljanje procesom kreiranja politika, dok su zasebne faze kreiranja politika dobro razrađene. Tokom postepene izrade postojećeg sistema kreiranja politika, Poljaci su tražili pomoć od britanskih i holandskih eksperata i oponašali njihov sistem kreiranja politika tamo gde je to bilo adekvatno. Članstvo u EU i „socijalizacija” u Briselu olakšala je posao, pošto se puno sastanaka u vezi sa ovim pitanjem dogodilo upravo u Briselu. Iako, uopšteno govoreći, sistem i dalje prolazi kroz intenzivne promene i poboljšanja, već su vidljiva značajna svojstva koja mogu da ga svrstaju u primer dobre prakse, ne ponajmanje usled same činjenice da je sistem postepeno evoluirao u skladu sa povećanjem svesti kod političkih elita. Najveći izazov ostaje da se

¹¹² Peteris Vilks, Direktor, Međuresorni koordinacioni centar, intervju u Rigi, 4 septembar 2013.

¹¹³ World Bank Worldwide Governance Indicators Project, Country Data Report for Latvia 1996-2012, dostupno na <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

¹¹⁴ Uvid u ovo poglavlje je omogućila Dorota Poznanska, direktorka odeljenja za stratešku analizu u Generalnom sekretarijatu predsednika Vlade u Poljskoj, kao i tri službenika iz odeljenja za strategiju i analizu Ministarstva ekonomije Republike Poljske.

podstakne „horizontalni način shvatanja razvoja politika” kao i da se povećaju analitički kapaciteti državnih službenika.

IV.3.1 Hijerarhija i veza između nacionalnih i dokumenata EU u vezi sa planiranjem politika

Godine 2009. u Poljskoj se dogodila velika reforma sistema strateških dokumenata kada je stotinu strategija koje su bile na snazi zamenjeno sa devet međuresornih strategija i kad je uspostavljen okvir za strateško planiranje. Prema novom sistemu, na vrhu hijerarhije je „Poljska 2030 – treći talas modernizacije”¹¹⁵, dugoročna nacionalna strategija koja u širem smislu definiše izazove i perspektive poljskog razvoja do 2030. godine. Nacionalna strategija razvoja 2020 je srednjoročna strategija usmerena ka „jačanju i iskorišćenju ekonomskih, socijalnih i institucionalnih mogućnosti kako bi se osigurao brz i održivi razvoj zemlje i poboljšanje kvaliteta života.”¹¹⁶ Ovaj dokument takođe obuhvata potencijalne inicijative koje treba da se podstaknu u okviru finansijske perspektive EU 2014-2020. Na osnovu ta dva dokumenta, uvedeno je devet međuresornih strategija:

- Strategija za inovaciju i efikasnost ekonomije „Dinamična Poljska 2020“;
- Strategija razvoja ljudskog kapitala;¹¹⁷
- Strategija razvoja transporta;¹¹⁸
- Strategija za energetska bezbednost i životnu sredinu;¹¹⁹
- Strategija efikasne države (tek treba da se usvoji);¹²⁰

¹¹⁵ Poljska 2030 – Treći talas modernizacije. Strategija je dostupna na: <<http://monitorpolski.gov.pl/MP/2013/121>>

¹¹⁶ Nacionalna strategija razvoja 2020, dostupna na: <http://www.mrr.gov.pl/english/regional_development/development_policy/nds_2020/strongy/default.aspx>

¹¹⁷ Strategija razvoja ljudskog kapitala, dostupna na: <<http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/>>

¹¹⁸ Strategija razvoja transporta, dostupna na: <https://cms.transport.gov.pl/2-4f97ffae72ab-1795917-p_1.htm>

¹¹⁹ Strategija za energetska bezbednost i životnu sredinu, dostupna na: <<http://monitorpolski.gov.pl/mp/2013/136/1>>

¹²⁰ Strategija efikasne države, dostupno na: <<http://bip.mg.gov.pl/node/16479>>

- Strategija razvoja socijalnog kapitala;¹²¹
- Nacionalna strategija regionalnog razvoja 2010-2020;¹²²
- Strategija za razvoj nacionalnog sistema bezbednosti;¹²³ i
- Strategija za održivi razvoj ruralnih sredina, poljoprivrede i ribarstva.¹²⁴

Uopšteno govoreći, proces reforme je bio veoma dugačak i mukotrpan posao za koji nisu svi vladini akteri bili zainteresovani, s obzirom na to da je svako ministarstvo, odnosno odeljenje ministarstva, htelo da ima svoju strategiju. Prema tome, kontinuirano snažno vođstvo od strane predsednika Vlade je bilo ključno za završetak procesa.

Devet međuresornih strategija se implementiraju preko Programa – srednjoročnih operacionalnih dokumenata koji se pripremaju na period od četiri godine i dopunjuju jedanput godišnje u skladu sa prihvatanjem budžeta od strane Ministarstva finansija. Na primer, na osnovu strategije „Dinamična Poljska 2020“ donete u januaru 2013., trenutno se priprema Program za razvoj preduzeća. Programi bi trebalo da budu koherentni i sa dokumentima višeg nivoa za nacionalno planiranje i sa planskim dokumentima EU, uzimajući u obzir novu finansijsku perspektivu EU.

Čvrstu povezanost između nacionalnih i dokumenata EU oslikava činjenica da se reforma 2009. godine dogodila istovremeno sa uvođenjem „Strategije Evropa 2020 za pametan, održiv i inkluzivan rast (Evropa 2020)“ primarni srednjoročni planski dokument EU na osnovu koje je Poljska izradila Nacionalni program reforme (National Reform Program - NRP) dizajniran da implementira prioritete definisane u *Evropi 2020*. U isto vreme, mere predložene u NRP uzimaju u obzir dve krovne i devet međuresornih

¹²¹ Strategija razvoja socijalnog kapitala, dostupna na:
<<http://ks.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/strategia-rozwoju-kapitalu-spolecznego.php>>

¹²² Strategija regionalnog razvoja 2010-2020, dostupno na:
<http://www.mrr.gov.pl/english/regional_development/regional_policy/nsrd/doc_str/strony/doc.aspx>

¹²³ Strategija za razvoj nacionalnog sistema bezbednosti, dostupno na:
<<http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020/Dokumenty-analizu>>

¹²⁴ Strategija za održivi razvoj ruralne sredine, poljoprivrede i ribarstva, dostupno na:
<http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf>

strategija u oblasti socijalnih i ekonomskih poslova¹²⁵. Obrazloženje tesne povezanosti između nacionalnih i dokumenata EU je dvostruko. Takva povezanost osigurava da se dugoročni planovi EU oslikavaju u nacionalnim planskim dokumentima, dok se Poljskoj omogućava da utiče na utvrđivanje strateških ciljeva EU putem utvrđivanja sopstvenih nacionalnih prioriteta i izazova¹²⁶.

Ilustracija 3: Hijerarhija dokumenata, Poljska



IV.3.2 Postepeno unapređivanje faze formulacije javnih politika

Razvoj određene politike, zasnovane i u skladu sa postojećim okvirom gore navedenih strateških dokumenata, pokreće se u nadležnom resornom ministarstvu. U fazi formulacije politika, ministarstvo je u obavezi da pripremi tzv. „regulatorni test“ koji predstavlja procenu uticaja u malom u pogledu njegove svrhe, sadržaja i elemenata. Regulatorni test omogućava sledeće informacije:

- Razloge za sprovođenje određene politike;

¹²⁵ Savet ministara. Dynamic Poland 2020 Strategy. 15. januar 2013. godine, str. 3 (nezvanični prevod na engleski jezik).

¹²⁶ National Development Strategy 2020, str. 5.

- Moguće opcije koje se uzimaju u obzir tokom analize;
- Prirodu i svrhu predloženih rešenja, i
- Troškove i dobiti (costs and benefits).¹²⁷

U slučaju Ministarstva ekonomije, tokom pripreme regulatornog testa, proces konsultacija sa eksternim relevantnim učesnicima – udruženjima, interesnim grupama, socijalnim partnerima itd. – organizuje se na različite načine: slanjem upitnika, organizovanjem pilot-projekata, telefonskih razgovora i neformalnih sastanaka. U nekim slučajevima, proces konsultacija može da bude narušen usled manjka motivacije eksternih relevantnih učesnika da se uključe u konsultacije, pošto njihova svest o značaju uključivanja može da bude na relativno niskom nivou.

Predlog politike, zajedno sa regulatornim testom podnosi se Vladinom Telu za planiranje rada (*Zespół do spraw programowania prac rządu*) na odobrenje. Ovo je veoma značajan korak, pošto postoji mogućnost da se odluči da dati predlog ne bude predmet zakonodavne procedure, već da umesto toga bude implementiran drugim sredstvima. U slučaju odobrenja, relevantno ministarstvo treba da pripremi dokument pod nazivom "Pretpostavke". Pretpostavke posebno identifikuju cilj i pitanja koja zahtevaju regulisanje kao i zakonodavni okvir praćen razrađenim regulatornim testom. Kada kabinet odobri predstavljeni predlog politike, zakonodavna faza izrade nacrtu može da počne.

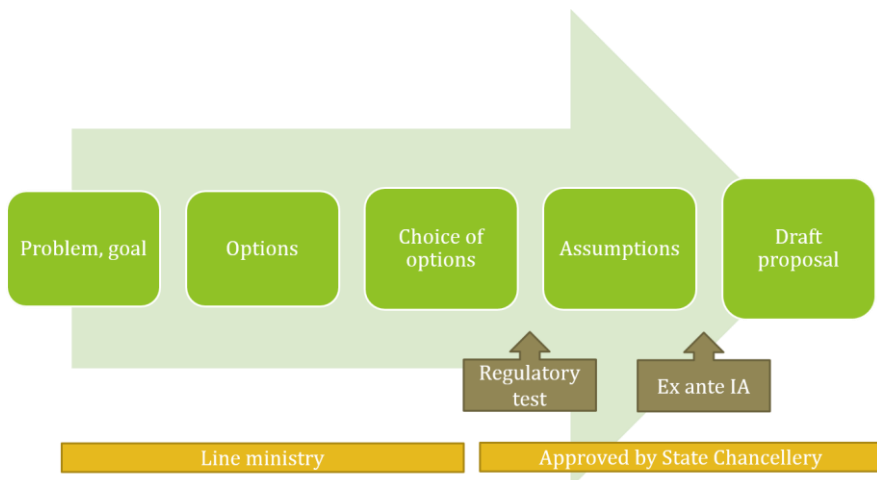
U okviru postojećih pokušaja da proces kreiranja politika bude više zasnovan na činjenicama, posebna važnost se daje adekvatnoj izradi procene uticaja. Naime, prema Uputstvu o proceni uticaja pripremljenog od strane Ministarstva ekonomije, procena uticaja treba da se izvodi kontinuirano tokom celokupnog procesa kreiranja politike, od izrade regulatornog testa, preko *ex ante* analize efekata, pa do *ex post* analize efekata propisa.¹²⁸ Nakon pripreme zakonodavnog akta, analizu efekata propisa pregleda Odeljenje za strateške analize pod nadzorom Generalnog sekretarijata predsednika Vlade koji može da savetuje ministarstva po pitanju njenog okvira i kvaliteta i ako je neophodno, iznese slučaj pred komitet koji priprema sastanke kabineta ministara. Procena uticaja ne bi trebalo da se posmatra kao faktor koji usporava zakonodavni proces ili kao korak koji treba da se učini pro-forme radi, nego kao instrument koji treba

¹²⁷ Impact Assessment Guidelines, nezvanična verzija nacrtu koju su dostavili službenici Ministarstva ekonomije.

¹²⁸ Isto.

da pruži suštinsko obrazloženje zašto neki propis treba da se donese¹²⁹. Pošto analitički kapaciteti u ministarstvu variraju, namera je da se uspostavi jedinica za procenu uticaja u svakom ministarstvu. Na primer, u slučaju Ministarstva ekonomije, Odeljenje za unapređenje ekonomske regulative funkcioniše kao istraživačka jedinica (“think tank”) i izvodi analize i istraživanja.

Ilustracija 4. Proces formulisanja politike u Poljskoj



IV.3.3 Rastuća uloga Vladinog tela za planiranje rada

Vladino telo za planiranje rada (*Zespół do spraw programowania prac rządu*) je vladina ustanova stvorena 2008. godine pod nadležnošću kancelarije predsednika Vlade sa zadatkom da koordiniše i priprema zakonodavne i ne-zakonodavne vladine dokumente.¹³⁰ Na čelu ustanove je šef Kancelarije predsednika Vlade (u praksi zamenik šefa) i čine ga predsednik Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo, član Kabineta predsednika Vlade i podsekretari države iz Ministarstva finansija, Ministarstva ekonomije i državni sekretar zadužen za evropske poslove u Ministarstvu spoljnih poslova. Pozitivni aspekt u funkcionisanju ovog tela je da ministarstva mogu da se okupe i diskutuju za istim stolom oko planova rada njihovih ministarstva, što je prema navodima nekoliko poljskih

¹²⁹ Isto.

¹³⁰ Uredba o osnivanju Vladinog tela za planiranje rada, dostupno na: <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/137,Zespoldo-spraw-Programowania-Prac-Rzadu.html>

ispitanika, do skora bilo nezamislivo. Kao rezultat ministri mogu da diskutuju otvoreno o svojim planovima i prioritetima, što potpomaže proces interne koordinacije i omogućava rano razrešavanje potencijalnih sporova.

U ostale zadatke spada i to da je ova ustanova vrši analizu i vrednovanje predloga, i naposljetku, daje mišljenje o njihovom kvalitetu. U kontekstu tendencije da se poveća kvalitet analize efekata propisa, u skladu sa novim nacrtom Poslovnika o radu Vlade (koji će uskoro da bude usvojen), Vladino telo za planiranje rada će odlučivati da li određeni propis može sve skupa da se pošalje svim zainteresovanim stranama ili analiza efekata propisa treba da se pošalje Generalnom sekretarijatu zarad davanja prethodnog mišljenja.

IV.4 Pozitivne prakse uvrštene u okvir za kreiranje politika u Srbiji

Ovaj odeljak daje kratak pregled mogućih pravaca kojim bi Vlada mogla da se vodi u pogledu reformi okvira za kreiranje politika u Srbiji. Opcije su definisane u odnosu na opseg i složenost potrebnih reformi. Takođe je predstavljena kratka evaluacija opcija, kao osnov za Vladu za dalju dubinsku analizu i razmatranje.

Tabela 1: Opcije za reformu planiranja i formulisanje javnih politika u Srbiji, u odnosu na opseg neophodnih reformi

Opcija politike	Planiranje politika	Formulacija politika
Opcija A: „Unapređen status quo“	Jedinstvena metodologija za izradu strateških dokumenata i unapređenje kvaliteta Godišnjeg plana rada Vlade → Unošenje veće koherentnosti u postojeći sistem	AEP se postepeno vrši i na podzakonske akte; kapaciteti resornih ministarstava da sprovedu AEP se postepeno unapređuju, ali sama AEP ostaje u istom, ograničenom formatu → AEP i polazne osnove ostaju jedini instrumenti za analizu javnih politika
Opcija B: „Umerene reforme“	Usvajanje metodologije o integrisanom strateškom planiranju, uključujući i razvoj krovnog strateškog dokumenta → uvođenje hijerarhije među	Proširenje opsega i formata AEP u pravcu sprovođenja ex-ante procenu uticaja (u skladu sa preporukama OECD), uključujući i obavezu odobrenja „preliminarne“ AEP pre izrade nacrta propisa → ministarstva

	postojećim dokumentima → osnažena uloga Generalnog sekretarijata za koordinaciju rada Vlade i praćenju usklađenosti	u obavezi da kreiraju činjenično zasnovane politike Sistematizacija odeljenja u ministarstvima za vršenje analize politika → ministarstva se upoznaju i stiču veštine za novi pristup razvoja politika
Opcija C: „Opsežne reformе“	Usvajanje sveobuhvatne metodologije za integrisano planiranje politika + Generalni sekretarijat dobija nadležnost i stiče veštine da ocenjuje kvalitet strategija, planova i osnova politike	Uvođenje osnova politika (koncepta politika) i obaveze odobrenja ovog dokumenta od strane Vlade pre faze izrade propisa; paralelno sa tim, obezbediti visok kvalitet i sastavljanje na vreme ex ante procene uticaja (u punom formatu); Razdvajanje odeljenja za kreiranje politika i za pisanje propisa u Ministarstvima

Opcija A: Minimalne reforme

Prednosti. Glavna prednost ove opcije su mali troškovi i odsustvo potrebe preduzimanja velikih poduhvata u postojećem sistemu, što čini Opciju A jednostavno primenjivom, odnosno njena implementacija ne zahteva značajno interesovanje i podršku na visokom političkom nivou.

Mane. Glavna mana ove opcije je činjenica da se njenom primenom ne rešava većina nedostataka okvira za kreiranje politika u Srbiji, što za posledicu ima nedovoljno unapređenje kvaliteta politika. Pored toga, ova opcija ne bi mogla da obezbedi da Srbija efektivnije sprovodi pregovore o članstvu u EU, činjenično potkrepljeno i snažnom argumentacijom, odnosno da postane sposobna i kredibilna država članica.

Opcija B: Umerene reforme

Prednosti. Prednosti ove opcije su prevashodno u tome što su zasnovane na unapređenju postojećih i/ili već predloženih instrumenata i dokumenata. Ostvarenje ove opcije ne bi trebalo da bude zahtevno, čak i u odsustvu snažne političke podrške. Uz određena unapređenja, predložena Metodologija za integrisano planiranje politika bi mogla da obezbedi čvrst i koherentan okvir za planiranje politika (ključno unapređenje bi se odnosilo na uvođenje krovnog planskog dokumenta na nivou Vlade). Imajući u vidu da su smernice Kancelarije za regulatornu reformu i AEP već razvijene i struktuisane u skladu sa najboljim praksama i preporukama

OECD, formalno unapređenje sistema ne bi bilo zahtevno – ono bi se zapravo svodilo na izmenu Poslovnika Vlade kako bi se obezbedilo da se smernice Kancelarije prate dok se razvija AEP. U ovakvom scenariju, AEP bi popunio prazninu u analizi politika i razmatranju opcija pre sastavljanja nacrtu propisa.

Mane. Kako ne postoji centralno telo koje bi bilo zaduženo za razmatranje i odobrenje kvaliteta planiranja i dokumenata politika, centar vlade bi ostao pretežno slab i bilo bi teže obezbediti da nova dokumenta i procesi nisu samo formalnost, već da imaju svrhu. Upotreba AEP kao jedinog instrumenta analize i formulacije politika bi verovatno za posledicu imalo da izrada zakona i propisa uopšte podstiče analizu politike umesto obrnuto.

Opcija C: Opsežne reforme

Prednosti. Opcija opsežnih reformi bi obezbedila uspostavljanje sveobuhvatnog i potpunog koherentnog okvira za planiranje i formulaciju politika. Ukoliko je valjano implementiran, ove mere bi obezbedile da Srbija planira, prioritizuje i razvija politike sa čvrstom činjeničnom osnovom i da uređuje politike zakonima samo kad je to neophodno. Dugoročno posmatrano, Srbija bi postala efektivna država članica EU, sposobna da zastupa i potkrepljuje činjenicama svoje prioritete i nacionalne interese u pregovorima u okviru EU.

Mane. Glavna mana ove opcije je složenost i troškovi implementacije, koji bi bili viši nego u slučaju dveju prethodnih opcija. Troškovi bi se odnosili ne samo na intenzivne treninge i obuke za sastavljanje analitičkih dokumenata politike visokog kvaliteta koje bi bile potrebne državnim službenicima, već i na povećanje stručnih i kadrovskih kapaciteta Generalnog sekretarijata Vlade. Potonja mana bi delimično mogla biti prevaziđena praksom upućivanja službenika resornih ministarstava u Generalni sekretarijat (iako bi sprovođenje ovog rešenja bilo uslovljeno prethodnim uvođenjem instituta upućivanja u upravni sistem Srbije). Najzad, implementacija Opcije C bi zahtevala snažnu podršku najvišeg političkog nivoa (idealno predsednika Vlade), što je do sada predstavljalo najveći nedostatak svih nastojanja da se unapredi sistem kreiranja politika u Srbiji.

V. Nacionalna koordinacija politika EU

V.1. Međuministarska koordinacija u svetlu pregovora o pristupanju Srbije: Trenutno stanje

Do trenutka kada je ova studija pisana, Vlada Srbije nije još uvek u celosti formalno uspostavila koordinacioni sistem za pregovore o pristupanju, možda iz razloga što pregovori nisu formalno počeli. Naime, od 28. juna 2013. godine kada je Evropski savet najavio otvaranje pregovora o pristupanju sa Srbijom do januara 2014. godine, tri eksplanatorna i tri bilateralna skринinga su održana u Briselu.¹³¹ Uprkos tome što su određeni elementi u srpskom koordinacionom sistemu za pregovore o pristupanju još uvek u izradi, poznato je ko su glavni akteri, strukture i njihove uloge. To su:

Koordinaciono telo za proces pristupanja EU – najviše političko telo koje usmerava pravac Vlade i diskutuje najvažnija pitanja koja se tiču pristupanja Srbije EU. Koordinaciono telo čine: predsednik Vlade koji predsedava sastancima; ministar zadužen za evropske integracije; prvi potpredsednik Vlade; ministar spoljnih poslova; ministri zaduženi za ekonomiju i finansije; ministar zadužen za poljoprivredu; direktor Kancelarije za evropske integracije; šef pregovaračkog tima; generalni sekretar Vlade; i direktor Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo. Vlada je 23. septembra 2013. godine usvojila odluku o uspostavljanju Koordinacionog tela za proces pristupanja.¹³²

Pregovarački tim će imati ulogu da obezbedi da Srbija u pregovorima govori „jednim glasom”, tj. da preduzme horizontalnu koordinaciju nacionalnih institucija koje su uključene u pregovore o pristupanju. Tim će imati stalnu strukturu kroz celi proces pregovora o pristupanju i sastojaće se od šefa, renominiranih eksperata za određena pregovaračka poglavlja (koje bi tek trebalo imenovati), državnog sekretara iz Ministarstva spoljnih poslova,

¹³¹ Eksplanatorni skринing za poglavlje 23 je održan 25. i 26. septembra, 2-4 oktobra za poglavlje 24; i 11. oktobra za poglavlje 32. Bilateralni skринing za poglavlje 32 je održano 26. novembra; za poglavlje 23, 9-10. decembra; za poglavlje 24 od 11. do 13. decembra.

¹³² Odluka o osnivanju Koordinacionog tela za proces pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, dostupna na: http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_kt.pdf

državnog sekretara Ministarstva finansija i šefa misije Srbije pri EU u Briselu. Njegova uloga je, takođe, da učestvuje u formulisanju pregovaračkih pozicija Srbije.¹³³

Ukupno 35 Pregovaračkih grupa su nasledile sistem radnih grupa (tj. podgrupa stručnih grupa) koje su uspostavljene za koordinaciju procesa evropske integracije i pripremu Nacionalnog programa za integraciju u EU (NPI) iz 2008., i posle Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) iz 2013.¹³⁴ Njihova struktura je nepromenjena za pregovore o pristupanju: 35 pregovaračkih grupa se sastoje od državnih službenika iz ministarstava čije su nadležnosti pokrivene određenim pregovaračkim poglavljem. Njima predsedava državni sekretar koji ima primarnu odgovornost za datu oblast. Pregovaračke grupe učestvuju u procesu skrininga; uzimaju učešće u formulisanju nacionalnih pozicija u datim pregovaračkim poglavljima; prate implementaciju i reviziju NPAA kao i evropske pravne tekovine u datoj oblasti.¹³⁵

U sklopu uspostavljanja struktura i procedura za pregovore o pristupanju EU, Vlada Srbije je takođe usvojila sledeća dokumenta:

- Osnovu za vođenje pregovora i zaključivanje Ugovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji;
- Zaključak kojim se prihvata analiza aktivnosti u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji;
- Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u procesu sprovođenja analitičkog pregleda i ocene usklađenosti propisa Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i njihove implementacije (skrining);
- Zaključak kojim se usmerava i usklađuje rad organa državne uprave u postupku izrade pregovaračkih pozicija u procesu pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

¹³³ Odluka Vlade o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji usvojena 3. septembra 2013. godine. Dostupno na:

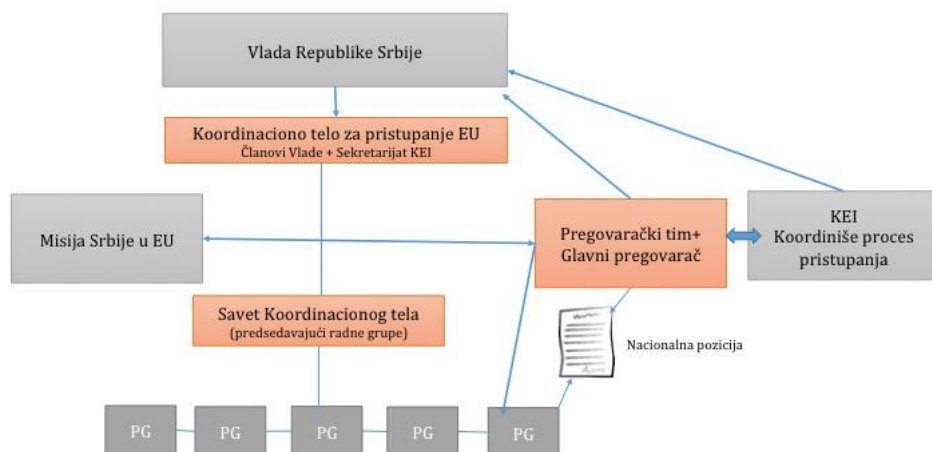
<http://seo.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf>

¹³⁴ Intervju, zvaničnik, KEI, Beograd, 20. jul 2013. godine.

¹³⁵ Informacija sa Seminara o pregovorima sa EU, projekat „Podrška procesu evropskih integraciju u Srbiji,” oktobar 2013. godine.

Uloga institucija koje su do sada imale suštinsku ulogu u procesu evropskih integracija Srbije, biće dodatno ojačana u procesu pregovora o pristupanju. Kancelarija za evropske integracije (KEI) će i dalje biti centralna institucija sa najvećim odgovornostima u oblasti evropskih poslova, nadležna, između ostalog, za koordinaciju i pripremanje pregovora o pristupanju, međuministarsku koordinaciju po ovom pitanju, kao i pružanje podrške ministarstvima u vezi sa harmonizacijom domaćeg zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU. Očekuje se da će Diplomatska Misija Srbije u EU biti ojačana u budućnosti, s obzirom na to da predstavlja glavni kanal komunikacije sa Evropskom komisijom, Evropskim parlamentom i Savetom EU, kao i sekretarijat međuvladinih konferencija. Ministar bez portfelja zadužen za evropske integracije će garantovati posvećenost Srbije članstvu u EU na najvišem političkom nivou.

Ilustracija 5. Struktura za koordinaciju pregovora o pristupanju EU



V.2. Koordinacija politika EU u državama članicama i dobre prakse

V.2.1 Zašto je bitna nacionalna koordinacija za kreiranje politika na nivou EU?

Tokom razvoja Evropske unije, počev od osnivačkog Rimskog ugovora pa do sadašnjeg Lisabonskog ugovora, broj političkih oblasti koje podležu donošenju odluka na nivou EU se vremenom uvećavao. Takođe, količina posla i kompleksnost procedura EU za donošenje odluka se širila. Prema tome, države članice su sada u obavezi da se bolje pripreme i organizuju

tokom procesa kreiranja politika i donošenja odluka u EU. Kako bi se njihove pozicije čule tokom pregovora unutar formacija Saveta ministara EU države članice razvijaju sofisticirane sisteme za nacionalnu koordinaciju koji će im omogućiti da ishod pregovora politika na EU nivou bude ostvaren u njihovu korist.

V.2.2 Nacionalna koordinacija politika Evropske unije: akteri

Svih 28 država članica su predstavljene u Savetu Evropske unije, instituciji koja ima podršku Sekretarijata i više od 150 različitih radnih grupa (često nazivane i komitetima) na više nivoa hijerarhije, koje pripremaju ministarske sastanke. Radne grupe Saveta se sastoje od predstavnika država članica koji su došli, ili iz prestonica, ili iz stalnog predstavništva u Briselu. Dok većinu ekspertskog i tehničkog posla obavljaju najniži nivoi radnih grupa, predmeti političke prirode dostižu nivoe viših radnih grupa. Na najvišem nivou, države predstavljaju ministri, a na tom nivou se Savet sastaje u 10 različitih formacija (Savet za ekonomske i finansijske poslove, Savet za pitanja zaštite životne sredine, Savet za poljoprivrednu politiku itd.)

Za Stalna predstavništva se može reći da su poput „ambasada“ država članica u prestonici EU, Briselu. Svako nacionalno stalno predstavništvo okuplja državne službenike iz resornih ministarstava, dok je Stalni predstavnik EU Šef misije. Stalni predstavnik – šef Misije predstavlja državu u Komitetu stalnih predstavništava (COREPER)¹³⁶, najvišoj radnoj grupi u Savetu koja priprema ministarske sastanke i prečišćava prethodni rad nižih radnih grupa. Uloga Stalnog predstavništva je trostruka:

- da skuplja informacije o razvoju poslova EU i izveštava prestonicu;
- da predstavlja državnu poziciju na datu temu u radnoj grupi Saveta tako što prenosi instrukcije, i

¹³⁶ Postoje dve COREPER formacije: COREPER II koji se sastoji od ambasadora, stalnih predstavnika koji se bave pitanjima pravosuđa i osnovnih prava, opštim poslovima i spoljnim poslovima, kao i ekonomskim i finansijskim pitanjima. COREPER II takođe priprema samite EU na kojima se sastaje 27 šefova vlade ili države. COREPER I se sastoji od zamenika stalnih predstavnika i zadužen je za pitanja zapošljenja, zdravlja i potrošača; konkurentnosti, unutrašnjeg tržišta, industrije i istraživanja; transporta, telekomunikacija i energije; poljoprivrede i ribarenja; zaštitu životne sredine; obrazovanja, omladine i kulture.

- da ukoliko je to moguće, utiče na događaje na terenu u korist svoje države.

Mogućnosti stalnih predstavništava da utiču na politike EU i na nivo svoje nezavisnosti u odnosu na prestonicu, značajno variraju od jedne do druge države članice. Države članice čija su stalna predstavništva aktivno uključena u formulisanje nacionalnih pozicija tako što podnose prestonici sveobuhvatne izveštaje koji daju pregled problema, analizu mogućih pozicija drugih država članica i mogućih rešenja i povećavaju verovatnoću postizanja uspeha u pregovorima Saveta.¹³⁷

V.2.3 Ciklus koordinacije nacionalnih politika

Dok se prakse država članica po pitanju koordinacije evropskih poslova značajno razlikuju, ipak se mogu izvesti osnovni zajednički elementi. Naime, razvijanje pozicija za pregovore EU obično počinje prispećem zakonodavnog predloga od strane Komisije do relevantne radne grupe Saveta. Članovi radne grupe iz određene države prosleđuju predlog od Stalnog predstavništva do jedinice za koordinaciju EU u vodećem resornom ministarstvu, ili u nekim državama, centralnog koordinacionog tela koje je najčešće u okviru Ministarstva spoljnih poslova ili direktno pod Kancelarijom predsednika vlade, koje odlučuje o ministarstvu zaduženom za dato pitanje. Domaće procedure svake države propisuju stepen učešća Parlamenta (može biti od nivoa informisanja do moći veta) i konsultacije sa zainteresovanim stranama. Nakon što vodeće ministarstvo zajedno sa drugim relevantnim akterima odluči o sadržaju nacionalne pozicije, instrukcije se šalju ili direktno, Stalnom predstavništvu, ili se prilažu centralnom koordinacionom telu. Nakon provere sadržaja i procedura, koordinaciono telo šalje instrukcije Stalnom predstavništvu kako bi ih zvaničnici Predstavništva dalje branili u formacijama Saveta.

Na osnovu ovakvog pojednostavljenog pregleda koordinacionog ciklusa, koordinacioni sistemi država članica EU mogu biti podeljeni u dve grupe: centralizovane i decentralizovane,¹³⁸ u zavisnosti od toga da li se komunikacija između Stalnog predstavništva i vodećeg ministarstva odvija

¹³⁷ Panke, Diana. „Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States,” *West European Politics*. Tom 33, Br. 4, str. 770-790. 2010. godine. Dostupno na: <DOI: 10.1080/01402381003794613>.

¹³⁸ Tipologija predložena od strane Kassim et al. u: „The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level.”

direktno ili podrazumeva i posrednika tj. centralno koordinaciono telo. Oba ova tipa koordinacionih sistema imaju svoje prednosti i mane. Sa jedne strane, koordinacija horizontalnih pitanja i pitanja u nadležnosti više resora, kao i prioritizacija pitanja iziskuju centralizaciju, dok sa druge strane postoji rizik da se preoptereći centralno koordinaciono telo, kao i potreba za ekspertizom zahtevaju raspodelu poslova među ključnim akterima.¹³⁹ Stoga odgovarajuća mera između dva zahteva postaje pitanje od suštinskog značaja za efikasnost nacionalne koordinacije politika EU.

Ilustracija 6: Uprošćen pregled centralizovanog koordinacionog sistema



V.2.4 Značaj međuministarske koordinacije

Pošto je većina javnih politika međusektorskog karaktera odnosno mogu biti od značaja za više ministarstava, međuministarska koordinacija predstavlja jedan od najvažnijih aspekata nacionalne koordinacije za proces donošenja odluka EU. Imajući u vidu mogućnost da dođe do unutrašnjih sukoba interesa među resornim ministarstvima u kontekstu donošenja odluka na nivou EU, države članice su uspostavile formalne mehanizme za rešavanje međuministarskih sporova. Efikasnost njihovih praksi i mehanizama može suštinski da odredi kvalitet odbrane nacionalne pozicije u Savetu pošto kasne i neefikasne reakcije umanjuju mogućnost

¹³⁹ Gärtner, Laura, Julian Hörner i Lukas Obholzer. „National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve 'New' Member States." *Journal of Contemporary European Research*, Tom 7, Br.1, 2011. godine. Dostupno na: <<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/275/261>>

države da proaktivno učestvuje u pregovorima¹⁴⁰ i takođe, negativno utiču na kredibilitet i reputacije države kao države članice sa uspešnim učinkom.

V.2.5 Kako do dobrih instrukcija /pregovaračkih pozicija kroz analizu politike

Tokom kompleksnih i dugotrajnih pregovaranja određene politike EU, izazov za svaku državu članicu jeste da sa jedne strane, obezbedi konzistentnost u odbrani svoje pozicije tokom procesa pregovaranja u radnim grupama i sa druge strane, da zadrži proaktivan stav od najranijih faza pregovaranja. Takođe, države članice istovremeno su u obavezi da transponuju sve veći broj direktiva EU u relativno kratkom vremenskom periodu, što je prouzrokovano proširenjem nadležnosti Unije sa Lisabonskim ugovorom. Prema tome, države članice moraju da ulažu značajne resurse kako bi se unapredili kapaciteti za analizu politika. Robusna analiza kako bi se predvidele politike, odnosno predlozi politika sa kojima izlazi Komisija, olakšava ispunjavanje prava i obaveza koje proističu iz članstva u EU tj. pravo da se utiče na nove politike u korist nacionalnih interesa i obaveza da se sprovedu politike EU na pravi i blagovremen način. Takođe, analiza može da obezbedi da se nove politike EU primene sa najmanjim troškovima i najvećim koristima za građane i ekonomiju.

U ovom smislu, dostizanje harmonizovane nacionalne pozicije o određenim politikama EU i njihovo formulisanje kroz „Instrukciju“ koja bi bila branjena u Savetu EU je poduhvat od ključnog značaja. Rezultat funkcionalnog sistema nacionalne koordinacije uz podršku nacionalnih kapaciteta za analizu politike je dobro napisana Instrukcija i efikasan način na koji se ona brani. Prethodno istraživanje sprovedeno u 19 država članica manje i srednje veličine zapravo dovodi do zaključka da države u kojima komunikacija između Stalnog predstavništva i prestonice teče glatko, u kojima postoje jasne interne procedure za koordinaciju i gde su mehanizmi za rešavanje međuministarskih sporova efikasni, proizvode nacionalne instrukcije višeg kvaliteta i bolje su pripremljene za pregovaranje o evropskim poslovima.¹⁴¹ Takođe je pokazano da nacionalna Instrukcija, ukoliko je potkrepljena činjenicama i dobrom argumentacijom, omogućava

¹⁴⁰ Panke, Diana, str. 780.

¹⁴¹ Isto, str. 772.

državi da uspešno pregovara u Briselu.¹⁴² Imajući u vidu broj domaćih aktera i procedura koje su uključene u formulisanje nacionalnih pozicija za pregovaranje u EU, opisana dinamika i priroda pregovora u EU shodno tome zahteva visok nivo veština za analizu politika širom nacionalne administracije. Primer letonske prakse formulisanja nacionalnih instrukcija je ponuđen u daljem delu teksta kao prikladan primer povezanosti efektivnog kreiranja politika i učinka države tokom pregovora u Savetu.

Sadržaj instrukcije za radne grupe Saveta EU: Letonija

Sadržaj letonske instrukcije poštuje principe kreiranja politika zasnovanih na dokazima, pošto mora da sadrži sledeće informacije:

- Kratak opis relevantne politike EU i predviđene procedure glasanja u EU;
- Analiza letonske situacije u vezi sa datim pitanjem, uključujući i uticaj na državni budžet;
- Nacionalna pozicija Letonije i posebni interesi koji treba da se zastupaju;
- Mišljenja drugih država članica;
- Stavovi drugih ustanova EU;
- Opis procedura harmonizacije zajedno sa potencijalno divergentnim viđenjima ministarstava, i
- Informacije o konsultacijama vođenih sa civilnim društvom i lokalnim autoritetima, fondacijama i partnerima iz društva (sindikati i zaposleni).

V.2.6 Pregovori o pristupanju EU i pregovori u kontekstu EU – paralele sa kreiranjem politika

U kontekstu pregovora o pristupanju EU, država kandidat može da izvuče pouke iz praksi pregovaranja između država članica. Iako sadržaj, procedure i dinamika pregovora o pristupanju se značajno razlikuju od pregovaranja između država članica, istraživanje studija slučaja Ujedinjenog kraljevstva, Francuske, Poljske i Letonije na temu nacionalne

¹⁴² Isto, str. 778.

koordinacije politika EU, obezbedilo je korisne primere i paralele koje Srbija kao država kandidat može da uzme u obzir u toku pregovora o pristupanju za članstvo u EU. Štaviše, sagovornici iz Letonije i Poljske su potvrdili da su pregovori o pristupanju EU korisna vežba koja ukazuje na manjkavosti mehanizama za kreiranje i koordinaciju javnih politika koje bi trebalo rešiti kako bi se pridržavali obaveza članstva i postepeno poboljšavali svoju učinkovitost kao država članica.

Paralela može da se povuče između važnosti i sadržine instrukcije u kontekstu EU sa jedne strane, i pregovaračkih pozicija države kandidata, sa druge strane. Kako su to iskazali sagovornici iz Poljske, kvalitet činjenične osnove koja je ocrтана u nacionalnoj poziciji suštinski određuje uspeh države kandidata pri pregovaranju prelaznih odredbi u svoju korist (videti više u sledećem potpoglavlju).¹⁴³ Štaviše, funkcionalnost nacionalnog sistema koordinacije za pregovore o pristupanju države kandidata za EU podjednako se oslikava u sadržaju i suštini nacionalnih pozicija. Imajući u vidu očigledne paralele u vezi sa važnošću instrukcija u kontekstu EU sa jedne strane, i nacionalnih pozicija u kontekstu pristupanja sa druge strane, za državu kandidata kao što je Srbija, od suštinske je važnosti da još u najranijim fazama pregovora postepeno razvija i unapređuje analitičke kapacitete nacionalnih aktera koji su uključeni u pregovore o pristupanju EU. Ovo je od ključnog značaja ne samo da bi se uspešno pregovarale prelazne odredbe, već i da bi se efektivno transponovao rastući broj direktiva EU u domaće zakonodavstvo.

V.3 Sistem koordinacije evropskih poslova u Francuskoj: koherentan centralizovan sistem¹⁴⁴

Međuministarska koordinacija poslova u vezi sa EU se u Francuskoj odvija preko Generalnog sekretarijata za evropske poslove (fr. *Secrétariat général des affaires européennes* – SGAE) koji je u direktnoj nadležnosti predsednika Vlade (sa oko 200 zaposlenih, uključujući 80 političkih savetnika). Prednost postavljanja koordinacije poslovima u vezi sa EU u

¹⁴³ Tranzicione odredbe su mere koje država kandidat i EU dogovaraju u oblastima u kojima nije moguće primenjivati u celosti pravnu regulativu EU u momentu pristupanja.

¹⁴⁴ Uvide u ovom poglavlju su omogućili Jozef Đustinijani (Joseph Giustiniani), savetnik Kancelarije za evropske integracije po pitanju evropskih integracija i bivši službenik SGAE, zamenik Stalnog sekretara za Koreper I i savetnik iz Stalnog predstavnništva Francuske u Briselu, Brisel, 9. septembar 2013. godine.

središte vlade jeste zbog njegovog legitimiteta kako nad unutrašnjim tako i nad spoljnim poslovima. Prema intervjuisanim francuskim ekspertima, Ministarstvo spoljnih poslova ne bi imalo dovoljno institucionalnih kapaciteta da stvara kompromise među resornim ministarstvima ukoliko bi mu bila poverena ova uloga, što bi doводilo do nekonzistentnosti prilikom pregovora sa Briselom. Iz tog razloga, osoblje SGAE je upućeno od strane ministarstava na ugovornoj osnovi i menja se svake 3-4 godine dok je Generalni sekretar SGAE podjednako i savetnik Predsednika vlade po pitanjima EU čime objedinjuje političke i administrativne funkcije sa izuzetkom francuske administracije. SGAE zajedno sa Stalnim predstavništvom Francuske u evropskim institucijama u Briselu, predstavlja centralnu tačku koordinacije u uveliko centralizovanom francuskom koordinacionom sistemu koga karakterišu:

⇒ Očekivanje i pripravnost za nove politike EU

U bliskoj saradnji sa Stalnim predstavništvom Francuske u evropskim institucijama, SGAE razvija mehanizme pripreme za nove predloge ili politike od strane Evropske komisije. To se postiže, na primer, kroz analizu godišnjih programa Evropske komisije. Na samom početku svakog rotirajućeg predsedništva, SGAE dostavlja jasne informacije u vezi sa prioritetima novog predsedništva kao i o svakom predlogu EU. Dosije sa informacijama se šalje Predsedništvu Republike, Kabinetu premijera, ministarskim kabinetima, poslanicima francuskog parlamenta, poslanicima Evropskog parlamenta i francuskim ambasadorima u državama članicama EU.

SGAE takođe pruža podršku i ekspertizu organima državne uprave po svim pitanjima u vezi sa pregovorima i saradnjom sa institucijama EU i predstavlja najstručnije telo za razmatranje pitanja vezana za razvijanje EU u budućnosti. SGAE pritom prati formulisanje odgovora francuskih organa na otvorene konsultacije pokrenute od strane Evropske komisije tako što ih postavlja na svoju Internet stranicu.

⇒ SGAE koordiniše ministarstvima u fazi razvijanja politika na nivou EU

Kada Komisija izađe sa zakonodavnim predlogom, jedan od 22 tematska sektora SGAE raspravlja o tome koje resorno ministarstvo je nadležno za određeno pitanje i poziva ih da u roku od tri nedelje izrade pojednostavljeni nacrt „Dokumenta o uticaju” (*fiche d’impact*) – dokument kojim se ukazuje

na to koji će se unutrašnji pravni akti izmeniti ukoliko se predlog Komisije usvoji, budžetske i administrativne implikacije kao i potencijalne poteškoće koje su već identifikovane u ovoj fazi, i konačno, opšte mišljenje resornih ministarstava o predlogu Komisije. Preliminarni dokument o uticaju se postepeno dopunjuje i razvija, paralelno sa pregovorima o datom tekstu na nivou Evropske unije.¹⁴⁵ SGAE po potrebi saziva sastanke kako bi se razrešili nesporazumi između ministarstava (videti ispod) ili zarad informisanja o relevantnom razvoju događaja u pregovorima. SGAE pritom nastavlja da bude sagovornik tokom čitavog procesa donošenja odluka u EU do usvajanja teksta, a nekad i nakon toga. SGAE stoga obezbeđuje, zajedno sa Vladinim Generalnim Sekretarijatom, transpoziciju direktiva EU i razrešavanje međuministarskih pitanja u vezi sa prekoračenjima obaveza u implementaciji zakonodavstva EU.

⇒ Instrukcije Stalnom predstavništvu u Briselu šalje isključivo SGAE

SGAE je glavni sagovornik sa Stalnim predstavništvom sa jedne strane i ministarstvima i drugim državnim organima sa druge strane (osim oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike za koju je jedino nadležno Ministarstvo spoljnih poslova¹⁴⁶). To znači da Stalno predstavništvo i resorna ministarstva ne komuniciraju formalno, nego je SGAE isključivi posrednik u procesu slanja relevantne dokumentacije i predloga, i pravljenja nacрта instrukcija za Stalno predstavništvo. SGAE, takođe, priprema instrukcije i sastavlja informacije za francuske službenike koji prisustvuju Savetima ministara EU i Evropskom savetu. Takav sistem je veoma funkcionalan, jer sprečava moguće sukobe interesa i osigurava neutralnu poziciju SGAE prema ministarstvima. Istovremeno, postojanje jedne autaritativne institucije koja filtrira ceo proces koordinacije sprečava rizik od kakofonije francuskih predstavnika u radnim grupama Saveta, koje uzrokuju potencijalno divergentne pozicije resornih ministarstava. Francuski koordinacioni sistem je zapravo toliko efikasan da u 2012 od 300 dosijea, Francuska nije zauzela poziciju samo po tri člana u tih 300 dosijea.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes, Annexe I.

¹⁴⁶ Uredba 2005-1283 (17. oktobar 2005. godine).

¹⁴⁷ Zvaničnik, Stalno predstavništvo Francuske u Briselu, intervju, 9. septembar 2013. godine.

Konkretno, koordinacioni ciklus u francuskom sistemu se odvija na sledeći način: predlog od strane Komisije stiže do SGAE, preko Stalnog predstavništva u Briselu. Operacionalni Sektori SGAE zatim odlučuju koje je ministarstvo vodeće kao i koja još ministarstva treba da budu konsultovana. Vodeće ministarstvo priprema stav u konsultaciji sa relevantnim ministarstvima i prosleđuje svoju poziciju SGAE. SGAE potom utvrđuje, da li su svi relevantni akteri uključeni u proces, definiše francusku poziciju koji će biti zauzeta u formacijama Saveta i ako je neophodno, nakon što se organizuje sastanak između uključenih ministarstava, i prosleđuje je elektronskim putem i diplomatskim kablom francuskom Stalnom predstavništvu u Briselu.

⇒ SGAE interveniše zarad stvaranja kompromisne pozicije u slučaju različitih međuministarskih interesa

Tokom procesa definisanja nacionalne pozicije, često se javljaju situacije u kojima ministarstva zauzimaju različite pozicije (na primer, industrija nasuprot životne sredine ili poljoprivreda nasuprot industrije). U zavisnosti od nivoa razmimoilaženja, prilikom dolaženja do zajedničkog stajališta, postoje dva načina razrešenja sporova:

1. SGAE saziva i predsedava sastancima na administrativnom nivou između dotičnih ministarstava. Ukoliko se postigne kompromis, odgovorni zamenik Generalnog sekretara SGAE potpisuje sažetak sastanka, nakon čega SGAE šalje zaključke i instrukcije Stalnom predstavništvu.
2. Ukoliko se dogovor ne postigne na administrativnom nivou (što se dešava u oko 5% slučajeva), slučaj se upućuje kabinetu predsednika Vlade. Za to vreme, suprotstavljena ministarstva mogu da održavaju međusobne neformalne sastanke. Tada Generalni sekretar predsedava međuministarskom sastanku u Matinjonu (sedište predsednika Vlade) gde se sastaju članovi kabineta dotičnih ministarstava. Zaključci ovih ministarstava se pripremaju u vidu memoranduma koji sastavlja član Vladinog Generalnog sekretarijata i šalje se u SGAE kao instrukcija za stalno predstavništvo.
3. U jako malom broju slučajeva i tokom redovnog francuskog rotirajućeg predsedavanja Savetom, predsednik Vlade može da sazove „Međuministarski sastanak za Evropu” na ministarskom nivou, kako bi se dale osnovne smernice za razrešenje spora.

Sve dok SGAE ne pronađe zajednički stav između ministarstava, instrukcije neće biti poslate u Brisel i Stalno predstavništvo će se uzdržati od zauzimanja pozicije u pregovorima u Savetu. Prema tome, kako bi se izbegla ovakva situacija, SGAE je podvrgnuta značajnom vremenskom pritisku.

⇒ Proaktivno Stalno predstavništvo u Briselu

Kada dođe trenutak za odbranu nacionalnih pozicija Francuske u radnim grupama i telima Saveta, uloga Stalnog predstavništva prevazilazi transmisiju informacija poslatih iz Pariza. Zapravo, pošto su službenici Stalnog predstavništva stalno postavljeni u Briselu i stoga izbliza prate razvoj politika, kao i okolnosti i ponašanje različitih značajnih aktera, njihova ekspertiza i iskustvo omogućavaju im da daju dragocen doprinos SGAE tokom pregovora i za usvajanje instrukcije. „Briselski” karakter Stalnog predstavništva omogućava njegovom osoblju, koje sačinjava 200 eksperata, da budu dobro upućeni i pripremljeni za pregovore u Savetu.

U vezi sa tim, francusko Stalno predstavništvo ulaže značajne resurse da pažljivo prati rad Komisije i za komunikaciju i dokumente koje sačinjava. Blagovremeno predviđanje inicijativa Komisije od strane Stalnog predstavništva je jedan od ključnih elemenata u ciklusu kreiranja nacionalne pozicije Francuske, pošto će se inputi Stalnog predstavništva ka SGAE u vezi sa razvojem događaja kasnije dostaviti relevantnim ministarstvima koja će imati dovoljno vremena da se pripreme za slučaj. Na taj način, rizik od potencijalnih sukoba interesa između ministarstava ili neočekivano iznenađenje u kasnijoj fazi umanjuju se na samom početku. Pritom, stalno prisustvo osoblja Stalnog predstavništva u Briselu omogućava mu da održava kontakte sa službenicima Komisije, prosledi francuske stavove po nekom pitanju i neformalno promoviše francuska stanovišta pre nego što Komisija izađe sa svojim dokumentom.

Tabela 2. Ukratko: prednosti i nedostaci francuskog sistema koordinacije evropskih poslova

PREDNOSTI	NEDOSTACI
✓ Postojanje jasnih procedura i alternativa za različite situacije. ✓ Osoblje upućeno ka Stalnom predstavništvu od ministarstava na četiri godine što im omogućava da	☒ Kod kompleksnih političkih pitanja, vremenski iscrpljujuća definicija nacionalne pozicije ponekad može da

prenesu znanje natrag do prestonice i redovno rotiranje službenika SGAE kako bi preneli znanje ministarstvima. ✓ Koherentnost i konzistentnost u odbrani nacionalne pozicije što se postiže striktnim kanalima komunikacije, hijerarhijom moći i ekspertizom SGAE u vezi sa EU. ✓ Odavno uspostavljena praksa razrešavanja međuministarskih sporova kod SGAE, stalna veza između SGAE i Stalnog predstavništva. ✓ Kompetentno i profesionalno Stalno predstavništvo koje je sposobno da uspešno pregovara francusku nacionalnu poziciju, predvidi inicijative Komisije i utiče na proces kreiranja politika u ranijim fazama.	oslabi francusku poziciju u pregovorima i spreči blagovremeno formiranje koalicija u Savetu.
--	---

V.4. Koordinacija evropskih poslova u UK: uvrežena kultura konsultacija u EU kontekstu¹⁴⁸

Rukovođenje i koordinacija poslovima u vezi sa EU u Ujedinjenom Kraljevstvu (UK) sprovodi se pomoću Komiteta za evropske poslove, jednog od stalnih komiteta Kabineta. Sam Komitet u ovom trenutku sačinjavaju četrnaest viših službenika i nekolicina komiteta specijalizovanih za određenu politiku.¹⁴⁹ Sastav i rad ovog komiteta je sličan radu bilo kog drugog stalnog ili *ad hoc* komiteta uspostavljenog od strane premijera. Međutim, imajući u vidu složenost i značaj poslova u vezi sa EU u unutrašnjoj politici, Komitet za evropske poslove ima veće zadatke i odgovornosti.

¹⁴⁸ Uvid u novo poglavlje su omogućili Sajmon Džejms (Simon James), nezavisni stručnjak, kao i dva službenika Stalnog predstavništva UK pri EU, prilikom intervjua u Briselu, 10. i 12. septembra godine.

¹⁴⁹ Vlada UK, „Cabinet Committee System“, septembar 2010, str.6, dostupno na <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/60639/cabinet-committees-system.pdf>

Nalik francuskom SGAE, službenici Komiteta su privremeno upućeni u Komitet od strane ministarstava na period od pet godina. Na praksu upućivanja od strane ministarstava do središta vlade se pozitivno gleda u UK, s obzirom na to da donosi višestruku korist: prvo, takav sistem sprečava službenike da razvijaju izdvojene politike kabineta; drugo, stalni protok novih službenika donosi sveže poglede iz ministarstava; i treće, državni službenici se osposobljavaju za rad u središtu vlade. Istovremeno, tokom njihove učešća u radu Komiteta za evropske poslove, upućeni službenici su u stanju da suspenduju svoju lojalnost prvobitnim ministrima. Pokazalo se da ovakav odnos funkcioniše dobro – preovlađujuća je pretpostavka da će se upućeno osoblje ponašati nepristrasno.

Dok su ostali komiteti predvođeni premijerom, na čelu Komiteta za evropske poslove je državni sekretar za spoljne poslove i pitanja Komonvelta. Smatra se da ovakav izbor stvara odgovarajući balans između unutrašnjih i spoljnih aspekata politika u vezi sa EU. Konkretno, stavljanje poslova u vezi sa EU u samo središte vlade osigurava da se unutrašnja poslovi u kontekstu EU posmatraju nepristrasno, dok je aktivno učešće Ministarstva spoljnih poslova (Foreign and Commonwealth Office – FCO) od ključnog značaja, pogotovo u prikupljanju informacija iz prestonica država EU. S druge strane, postoji bojazan da ukoliko bi se koordinacija poslovima EU stavila pod nadležnost FCO, domaći interesi bi mogli da budu podriveni zarad održanja dobrih diplomatskih odnosa sa drugim državama.

U praksi, nacionalna koordinacija poslovima u vezi sa EU u UK funkcioniše kao sinergetski trougao između Komiteta za evropske poslove, FCO i Stalnog predstavništva UK u Briselu:

- Komitet za evropske poslove čini veliki procenat državnih službenika upućenih iz FCO;
- FCO ima Odsek za EU koji se bavi odnosom UK prema institucijama EU, politikom proširenja EU i pregovorima o pristupanju, Evropskom politikom susedstva i Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom EU. Ministar za Evropu je do sada uvek bio iz redova FCO;

takođe, šef Stalnog predstavništva UK u Briselu je uvek bio diplomata FCO,¹⁵⁰ i

- Stalno predstavništvo deluje kao britanska vlada u malom u smislu da njeno osoblje odražava sastav vlade.¹⁵¹

Budući da sistem funkcioniše na nivou visokog poverenja između aktera, veoma je dobro koordinisan. Komitet za evropske poslove je sposoban da u kratkom vremenskom periodu rukovodi sastavljanjem instrukcija koje odražavaju konsultacije sprovedene širom vlade.

Ciklus koordinacije funkcioniše na sličan način kao u Francuskoj. Predlog Komisije se prosleđuje od strane Stalnog predstavništva do Komiteta za evropske poslove koji dodeljuje slučaj najrelevantnijem ministarstvu. Svi relevantni vladini akteri su pozvani da se uključe. Javne konsultacije se najavljuju na zvaničnoj internet stranici vodećeg ministarstva. Nakon sakupljanja inputa zasnovanih na konsultacijama, vodeće ministarstvo je na čelu formulisanja nacionalne pozicije UK po datom pitanju. Komitet za evropske poslove verifikuje da li su svi akteri bili uključeni pre slanja instrukcije u Brisel.

U realnosti, sistem funkcioniše sa velikom dinamičnošću i konstantnim konsultacijama tri ključna aktera. Stalno predstavništvo je aktivno uključeno u formulisanje nacionalne pozicije, pošto njegovi službenici poseduju neophodno iskustvo sa lica mesta. Zvaničnici Stalnog predstavništva redovno komuniciraju sa Komitetom za evropske poslove, pišu sveobuhvatne izveštaje i stalno sakupljaju podatke sa terena. Njihove informacije se ukrštaju sa inputima dobijenim od ambasadama UK u evropskim prestonicama. Komitet za evropske poslove je konačno taj koji formuliše i odlučuje o instrukciji.

Tokom bavljenja poslovima u vezi sa EU, izazov za Komitet za evropske poslove i ostale aktere uključene u rad je ne samo da formulišu nacionalnu poziciju u kratkom vremenskom roku, već i da uračunaju ustupke i kompromise koji treba da se naprave u odnosu na ostale države članice.

¹⁵⁰ Miller, Vaughne. „How the Government Deals with EU Business.” House of Commons Library, 10. maj 2012. godine, str. 22. Dostupno na: <<http://www.parliament.uk/Templates/BriefingPapers/Pages/BPPdfDownload.aspx?bp-id=SN06323>>

Pošto je veliki broj predmeta u vezi sa EU na dnevnom redu ujedno od važnosti i na nacionalnom planu, od britanskog sistema za koordinaciju se očekuje da kao prioritet postavi pitanja od značaja za UK u okviru Saveta. U tom kontekstu, konsultacija i koordinacija među nacionalnim akterima je istovremeno i nužnost i interes svih učesnika: ako neko ministarstvo želi da neko pitanje postavi visoko na agendi Saveta, nije moguće da deluje izolovano, nego je umesto toga motivisano da radi zajedno sa ostalim domaćim akterima. Na ovom primeru, veza između kreiranja politike na nacionalnom nivou i nivou EU postaje prilično jasna: ako država ne poseduje kapacitete za unutrašnju koordinaciju, rizikuje da bude nepripremljena u kontekstu pregovora na nivou EU.

Službenici UK koji sede u različitim radnim grupama Saveta, imaju popriličnu fleksibilnost kada predstavljaju britansku nacionalnu poziciju. To znači da im je dozvoljeno da se prilagode toku diskusije i aktivno učestvuju, pritom, ne ugrožavajući suštinu nacionalne pozicije formulisane u Londonu. Uopšteno govoreći, britanski koordinacioni sistem omogućava da se napiše instrukcija dobrog kvaliteta, koja nije ni suviše detaljna ni isprazna, podržana je argumentima, koja ukazuje na moguća rešenja i ostavlja određenu slobodu predstavnicima UK u Savetu.

Šta Srbija može da nauči iz primera UK i Francuske:

- Stalno predstavništvo koje efikasno prikuplja informacije o razvoju situacije u Briselu i inicijativama Komisije;
- Službenici Stalnog predstavništva su veoma vešti u pisanju izveštaja i analiza u cilju informisanja prestonice. Njihovi inputi se uzimaju u obzir prilikom formulisavanja nacionalne pozicije.
- Praksa upućivanja službenika iz ministarstava u Komitet za evropske poslove (odnosno u SGAE u Francuskoj).
- Mreža ambasada UK u evropskim prestonicama je od velike koristi prilikom lobiranja za britanske interese, stvaranja koalicija i prikupljanja podataka.

V.5 Koordinacija evropskih poslova u Poljskoj pre i posle pristupanja EU: dragoceno iskustvo¹⁵²

Slučaj poljskog kreiranja politika i koordinacije evropskih poslova je relevantan primer za Srbiju jer pokazuje kako dobro funkcionišući sistem koji se zasniva na blagovremenim pripremama, vrlo kompetentnim državnim službenicima, temeljnoj analizi i čvrstim koordinacionim mehanizmima, pozitivno doprineo transformaciji države u cenjenog i važnog političkog igrača u okviru EU. Sistem i prakse su se postepeno razvijali, shodno tome kako su Poljaci učili na svojim početnim greškama i manjku iskustva u evropskim poslovima. Kako je učenje na greškama je bilo iskorišćeno za kontinuirano unapređivanje sistema, mnogobrojne karakteristike poljskog sistema koordinacije usmerenih ka EU se mogu uzeti u obzir.

V.5.1 Koordinacioni sistem za evropske poslove pre članstva (1996-2004)

Tokom procesa pregovaranja za članstvo u EU, Komitet za evropske integracije (Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – UKIE) je imao centralnu ulogu u koordinisanju rada Vlade o usvajanju pravne tekovine EU i procesu pridruživanja i pristupanja uopšte. Različita uporedni sistemi su uzeti u obzir i konačni model koji je izabran u Poljskoj je bio najbliži francuskom modelu. Kao Kancelarija za evropske integracije u Srbiji, UKIE je bio postavljen direktno ispod predsednika Vlade.

Pre pristupanja Evropskoj uniji 2004. godine, u veoma ranim fazama samog pretpristupnog procesa, uočen je jaz do izvesne mere između UKIE i resornih ministarstava po pitanju njihove stručnosti za evropske poslove. Naime, kao novostvorena institucija, UKIE je zapošljavala mlade diplomce sa evropskim akademskim znanjem, stručnim i za i domaće i za EU pravo i sistem donošenja odluka, i koji su imali viša primanja od službenika ministarstava. Takođe, zbog manjka kapaciteta i velikog obima posla, ministarstva često ne bi uspevala da ispune neophodne zadatke koje je iziskivao proces pristupanja. Budući da su se Odeljenja za evropske poslove u okviru ministarstava delovala kao posrednici između UKIE i internih

¹⁵² Informacije vezane za poljske prakse i strukture pregovaranja i koordinacije data su od strane zvaničnika iz Ministarstva finansija Poljske, Ministarstva spoljnih poslova Poljske, kao i tri eksperta koji su bili blisko uključeni u proces pristupanja Poljske u EU. Intervjui su održani u Varšavi 3. i 4. septembra 2013. godine.

jedinica ministarstava, bi sa jedne strane imala zategnute odnose sa UKIE, ali bi sa druge strane takođe bila označena kao „UKIE agenti“ od strane sopstvenih ministarstava.

Posebna odeljenja za evropske poslove su uspostavljena kako bi se omogućila koordinacija evropskih poslova među različitim organizacionim jedinicama ministarstava, koja su u priličnoj meri ostala van procesa evropskih integracija. Prema određenim sagovornicima iz Poljske, unutrašnje EU koordinacione jedinice su bile ključne za diseminaciju informacija i ekspertize među ostalim jedinicama ministarstva. Prema drugim sagovornicima iz Poljske, formiranje zasebnih odeljenja za EU je bio loš pristup koji je trebalo izbeći. Umesto takvog pristupa, trebalo je uključiti sva ministarstva u proces pristupanja iz dva razloga:

- zato što proces pristupanja i pravna tekovina EU je šire pitanje od samih procesa pregovora, s obzirom se tiču transformacije celog društva;
- zbog kasnijih obaveza koje dolaze sa članstvom, za koje nisu dovoljni kapaciteti EU odeljenja.

Poljsko iskustvo u procesu pristupanja ilustrativan je primer šireg fenomena koji je primećen tokom proširenja iz 2004. Naime, kako se pokazalo u slučaju država kandidata koji su pristupile EU 2004. godine, pregovori između državnih aktera i postizanje unutrašnjeg konsenzusa je takođe bilo zahtevno, ako ne i zahtevnije od samih pregovora o pristupanju sa Komisijom. U slučaju Poljske, unutrašnja koordinacija koju su vodili UKIE i direktori EU odeljenja kao glavni sagovornici Komisiji, je bila veoma naporan zadatak.¹⁵³ Dešavalo se da unutrašnje jedinice u ministarstvima očekuju da će Odeljenja za EU preuzeti materiju pretpristupnih poslova u potpunosti, što bi značilo da su preostali delovi ministarstva zaduženi isključivo za domaća pitanja. Takav pristup je bio dominantan do momenta kada je postalo opšte prihvaćeno da je proces usklađivanja zapravo unutrašnje, domaća pitanje.

¹⁵³ Prema mišljenju nekih od intervjuisanih poljskih državnih službenika. Videti takođe Dimitrova, Antoaneta i Toshkov, Dimiter. "The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?". *West European Politics*. Tom 30, Br. 5, str. 961 – 986. 2007. godine. Dostupno na: <<http://www.dimiter.eu/articles/07%20WEP%20-%20%20Co-ordination.pdf>>

Jako političko usmeravanje i vođstvo su vrlo važni elementi u procesu pristupanja. U slučaju Poljske, sama činjenica da je UKIE bio pod kancelarijom premijera je doprinela kredibilnosti i autoritetu ove institucije tokom unutrašnjih pregovora sa ministarstvima u procesu pripreme nacionalnih pozicija u okviru pregovora za članstvo. UKIE tim zajedno sa ekspertima iz resornih ministarstava su dobro poznavali materiju pregovora i Nacionalni program priprema za pregovore (*engl. National Programme of Preparations for Membership - NPPM*). Pošto pregovori sa EU predstavljaju neprekidan proces učenja za ministarstva, prema sagovornicima iz Poljske, od krajnje važnosti za postizanje uspeha u pregovorima jeste postojanje institucije koja će da usmerava i vodi proces pristupanja.

Što se tiče pregovaranja prelaznih odredbi i izuzeća, ključan faktor koji je išao u korist Poljskoj je bio sposobnost da se pregovarač sa suprotne strane stola ubedi argumentima, odnosno sposobnost da se prikaže kao dosledan i složan sagovornik. Kada bi se identifikovala potreba za izuzećima ili prelaznim odredbama, pregovarački tim Poljske bi tražio postojeće presedane i zasnivao nacionalnu poziciju na snažnim argumentima. Iako Komisija nije uvek prihvatala poljske zahteve, bilo je važno ovladati presedanima iz prethodnih proširenja. Ipak, pored dobrih pregovaračkih struktura i jakog političkog vođstva i gore pomenutih karakteristika, bitan je bio i „faktor sreće," tj. pogodne eksterne okolnosti i politički momentum „istočnog proširenja“ koji su imali dodatan pozitivni uticaj na poljski proces pristupanja Uniji.

Tabela 3. Ukratko – Prednosti i mane nacionalne koordinacije procesa pristupanja Poljske Evropskoj uniji

PREDNOSTI	MANE
✓ Kancelarija za EU integracije pod kancelarijom premijera: uticaj i autoritet nad ministarstvima ✓ Visoko kvalifikovan i stručan kadar u Kancelariji za evropske integracije (UKIE) i EU odeljenjima u okviru resornih ministarstava ✓ Obuke koje su strani eksperti održavali UKIE i resornim ministarstvima	☒ Izolovana EU odeljenja u resornim ministarstvima. ministarstva nisu u potpunosti bila uključena u proces pristupanja, naročito na samom početku, što je proizvelo kasnije negativne posledice po članstvo

✓ Dobro napisan i sproveden NPAA ✓ Dobro argumentacija i poznavanje presedana, što se oslikava u uspešnom pregovaranju prelaznih odredbi ✓ Uspostavljena mreža kontakta u Briselu ✓ Učenje od iskusnih EU država članica	☒ Otežana komunikacija između UKIE i resornih ministarstava, naročito na početku pregovaračkog procesa
---	--

V.5.2 Koordinacija u Poljskoj nakon pristupanja

Za razliku od pregovora o pristupanju kada se država kandidat uglavnom fokusira na Evropsku komisiju kao glavnog sagovornika, članstvo iziskuje potrebu za koordinacijom celokupne nacionalne administracije takođe ka drugim institucijama EU, a najviše Savetu EU. U slučaju Poljske, prošlo je izvesno vreme kako bi se usvojio „mentalitet članstva,” tj. da se umesto reaktivnog usvoji proaktivni pristup u okviru pregovaranja u Savetu. Prve godine članstva su za Poljsku predstavljale učenje o prikupljanju informacija o inicijativama Komisije i dešavanjima u Briselu, budući da je neophodno određeno vreme kako bi se izgradili kontakti. Stoga su poljski sagovornici istakli važnost ulaganja u izgradnju kontakta već tokom perioda pregovaranja članstva, a naročito od dobijanja statusa posmatrača u EU [period od potpisivanja Ugovora o pristupanju do njegovog stupanja na snagu]. Štaviše, proces spoznavanja kako se nositi sa procesom donošenja odluka u EU i kako aktivno učestvovati u pregovorima je predstavljao veliki izazov za Poljsku u prvim godinama članstva. Ipak, zahvaljujući napravljenim greškama i učenju na svojim greškama, Poljska je postepeno popravljala svoj učinak u zastupanju nacionalnih pozicija u Savetu. Danas je druge države EU vide kao snažnog i uticajnog političkog akera u okviru EU.

Sistem i strukture za koordinaciju

U 2010. godini, UKIE je prestao sa radom i nacionalni sistem za koordinaciju EU poslova je premešten u Ministarstvo spoljnih poslova, a najveći deo poslova koordinacije obavlja Odeljenje komiteta za evropske poslove u okviru ovog ministarstva. Strukture za koordinaciju EU poslova su postavljene pod ovim ministarstvom kako bi se između ostalog iskoristila činjenica da Ministarstvo spoljnih poslova olakšano komunicira

sa ambasadama država članica. Zamenik ministra spoljnih poslova je istovremeno državni sekretar za EU poslove i opunomoćen od strane premijera za pripremu sastanaka Evropskog saveta, tako da njegova dvostruka funkcija pokriva i eksterne i unutrašnje aspekte članstva u EU. Ipak, politička odluka da se koordinacija EU poslova premesti iz struktura premijera u MSP je proizvela različite reakcije, pri čemu većina sagovornika dele mišljenje da bi koordinacija vezana za EU poslove trebalo da se obavlja pod kancelarijom premijera.

Sistem za koordinaciju EU poslova u poljskoj je uspostavljen 2003. godine a osnažen je i unapređen četiri puta do sad. Funkcioniše na sledeći način:

- Generalni sekretarijat Saveta EU šalje nacrt predloga Odeljenju komiteta za EU poslove u okviru MSP (nadalje: EU Odeljenje), a kopiju dostavlja Stalnom predstavništvu Poljske u Briselu;
- EU Odeljenje odlučuje koje je vodeće ministarstvo i uključuje druga zainteresovana ministarstva;
- Vodeće ministarstvo ima rok od dve nedelje da pripremi nacrt pozicije Poljske na dato pitanje;
- Pripremljena pozicija je poslata u EU Odeljenje kako bi se stavila za usvajanje od strane Komiteta za evropske integracije.
- Usvojeni nacrt pozicije je poslat Parlamentu Poljske na razmatranje. Parlament potom izdaje svoje mišljenje. Ukoliko se pozicije Vlade i Parlamenta poklapaju, nacrt pozicije predstavlja osnov za slanje instrukcije Stalnom predstavništvu za pregovaranje u okviru radnih grupa i komiteta Saveta. Ukoliko se mišljenja razlikuju, Vlada ima obavezu da ponovo razmotri svoju poziciju i ima mogućnost da inkorporiše poziciju Parlamenta u svoju ili da ostane pri svojoj inicijalnoj poziciji. U drugom slučaju, Vlada mora da obrazloži svoju odluku Parlamentu.
- Ukoliko je to potrebno, EU Odeljenje interveniše da pomiri različite interese ministarstva i igra ulogu „dobronamernog posrednika." Ova intervencija se izvršava neformalno elektronskom poštom, telefonom, na zajedničkim sastanicima ili na nivou pripremnog tima Komiteta za evropske integracije. Ipak, ukoliko se međuministarska neslaganja dogode u određenom oseljivom trenutku u smislu procedure za donošenje odluka, ili je dato pitanje politički osetljivo, usaglašavanje

se obavlja na formalni način, najčešće na nivou Komiteta za evropske integracije.

Pravljenje grešaka, „treniranje“ i učenje

U prvim godinama članstva, funkcionisanje poljskog sistema koordinacije prema EU je bilo otežano. Ministarstva su bila nevoljna, a nekad su čak i prezala da uzmu učešće u novoosnovanim strukturama, pošto im je bilo izazovno da brzo reaguju na nova pitanja, za koja je često bilo potrebno da dodatno razviju veštine i stručnost. Takođe se dešavalo da jedno ministarstvo učestvuje u pregovorima u Briselu, ali da ne informiše adekvatno Varšavu o ishodima. U takvim situacijama, resorni ministar bi okrivio Brisel za svoj neuspeh. Nakon više sličnih slučajeva, ministarstva su počela pažljivije da postupaju kako ne bi iznenadila članove Vlade i „osramotila“ se u državi. Ovakve situacije su dodatno stvorile pritisak da se osnaže unutrašnji kapaciteti za koordinaciju politika.

U isto vreme, zaposleni u Stalnom predstavništvu (nadalje: Predstavništvo) u Briselu su sticali iskustvo i vremenom postajali sve značajni akteri u okviru pregovora u radnim grupama i komitetima Saveta. Bitni elementi su u ovom pogledu su prikupljanje informacija i podataka, izveštavanje Varšave o događajima u evropskoj prestonici i zastupanje nacionalnih pozicija u Savetu na koherentan način. Ponekad, komunikacija između zaposlenih u Predstavništvu i resornim ministarstvima bi bila otežana pošto ponekad resorna ministarstva nisu razumela važnost formiranja koalicija u formacijama Saveta i potrebe za postizanje kompromisa. Unesto toga, prema određenim intervjuisanim poljskim državnim službenicima, ministarstva bi ponekad insistirala da se nacionalne instrukcije prate doslovno, uprkod očiglednoj potrebi za većom fleksibilnošću. Kako bi se došlo do jedinstvene nacionalne pozicije, eksperti iz resornih ministarstava iz Varšave bi putovali u Brisel da bi učestvovali u radnim grupama, što je često imalo pozitivan uticaj s obzirom da su kroz iskustvo „na terenu“ postajali svesni nijansi i složenosti procesa pregovaranja.

Za razliku od „starih“ država članica koje imaju snažan upliv u prikupljanju obaveštajnih informacija o dešavanjima u okviru Komisije i ostalim evropskim institucijama, prema sagovornicima, Poljska i dalje razvija veštine i resurse kako bi uticala na Komisiju sa većim uspehom. Sa ciljem da efikasnije previde inicijative Komisije i deluje sa bolje pripremljeno, Poljska je uspostavila sistem „fiša“ (fr. *fiche*) 2011. godine. Fiša je dokument

procene uticaja koji opisuje suštinu predložene inicijative, glavne aktere, potencijalne probleme, ekonomski uticaj i poljske interese po datom pitanju, i koji može biti označen sa visokim, srednjim ili sektorskim prioritetom. Fiše zajedno prave resorna ministarstva, MSP i Stalno predstavništvo.

Sistem fiša je značajno pomogao Poljskoj da se uključi u proces pregovaranja od samih početnih faza. Zapravo, dve nedelje koje su predviđene za usvajanje pozicije predstavljaju formalnost, dok se u realnosti dato pitanje prati uz pomoć sistema fiša od samog početka ciklusa kreiranja politika na EU nivou.

Predsedavanje Evropskom unijom u toku druge polovine 2010. godine za Poljsku je predstavljalo naprocenjivo iskustvo u jačanju njene uloge i imidža u okviru EU. Koristi i pouke izvučene za vreme predsedavanja su mnogobrojne. Što se tiče ljudskih resursa, zvaničnici u Varšavi su imali obimne treninge o procedurama, veštinama, itd., dok se Stalno predstavništvo u Briselu u vreme predsedavanja udvostručilo. Na taj način, broj poljskih državnih službenika koji su upoznati sa EU poslovima se suštinski povećao u veoma kratkom vremenskom periodu. Predsedavanje je pomoglo Poljskoj da se transformiše u ozbiljnog političkog igrača. Uprkos činjenici da je preuzela Predsedništvo tokom ekonomske krize EU, Poljska je efektivno predsedavala formacijama Saveta tako što je bila dobro pripremljena i nastupala sa entuzijazmom. Poljska je takođe iskoristila Predsedništvo kako bi promovisala sopstvenu kulturu.

Ključ uspeha poljskog predsedavanja Unijom leži u blagovremenim i temeljnim pripremama. Naime, Poljaci su počeli sa pripremama za predsedavanje četiri godine unapred, tražili savete od starih država članica i učili iz njihovih praksi. Od jula 2008. do juna 2011. godine, poljska vlada je uvojila preko 50 pripremnih dokumenata za potrebe predsedavanja – saopštenja, programe, poslovnika o radu, odluke, itd.¹⁵⁴ Poljska je uspostavila jasne i realistične ciljeve za svoje predsedavanje kao i načine kako ih postići.

¹⁵⁴ Ministarstvo spoljnih poslova Republike Poljske, „Report – Polish Presidency of the Council of the European Union.” Varšava, april 2012. godine, str. 17-19.

<http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=bd7c8f63-bcc4-4353-bd27-65389fe95357&groupId=764034>

Pregled: faktori koji doprinose učinku Poljske u pregovorima EU

- Pravilno i blagovremeno planiranje nacionalnih pozicija kroz praćenje i predviđanje inicijativa Komisije
- Sistem fiša: procene uticaja za pisanje nacionalnih pozicija
- Proaktivno Stalno predstavništvo u Briselu
- Iskustvo iz Predsedništva
- Faktor ličnosti je važan – trenutno je dinamičan zamenik ministra spoljnih poslova nadležan za poslove EU; državni službenici su sve kompetentniji; institucionalna memorija i kontinuitet
- Veličina je takođe bitna

V.6. Koordinacija evropskih poslova u Letoniji: značaj činjenično zasnovanog procesa kreiranja politika

U državama kao što su Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Poljska, učinak u pregovorima u okviru EU je određen ne samo unutrašnjim mehanizmima i kapacitetima za koordinaciju već i njihovom veličinom. U praktičnom smislu, čak i kada bi se pojavili problemi unutrašnje koordinacije u ovim državama, lako ih je prikriti zahvaljujući glasačkoj moći u Savetu i značajnim potencijalom za stvaranje koalicija.¹⁵⁵ Što se tiče malih država kao što je Letonija, one se ne mogu uzdati u svoju veličinu i stoga je potrebno da osiguraju strukturisane nacionalne pozicije razvijene konsistentno od najranijih faza pregovora. Biti mala država članica u pregovorima Saveta nije lak zadatak, te nacionalni koordinacioni sistem mora da se u kontinuitetu unapređuje.¹⁵⁶

Drugim rečima, kako bi postigle uspešan ishod u pregovorima u Savetu, male države poput Letonije moraju da ulože u svoje ljudske resurse s obzirom da rezultat pregovora može suštinski zavisiti od individualnih sposobnosti i pripremljenosti zvaničnika. U slučaju Letonije, njeni predstavnici u grupama i komitetima Saveta su kompetentni, dobro pripremljeni, potkovani informacijama i aktivni na sastancima. Oni takođe

¹⁵⁵ Većina sagovornika je potvrdila da je veličina države od velike važnosti tokom pregovora u Savetu.

¹⁵⁶ Intervju sa predstavnikom Letonije u Mertens radnoj grupi (koordinacija COREPER I), Brisel, 11. septembar 2013. godine.

veoma uspešno ugrađuju nacionalnu poziciju u agendu Saveta i to u samim početnim fazama pregovaranja. Takođe, kako Letonija ne može sebi da priušti da ima stav na svaki predlog Komisije, Vlada određuje prioritetne politike ili one koje su od najvećeg značaja za Letoniju, za koje je potrebno razviti nacionalne pozicije.¹⁵⁷

Veza između kreiranja politika na nacionalnom i EU nivou

Prema letonskom Zakonu o razvoju sistema za planiranje iz 2008. godine, koji reguliše vrste nacionalnih dokumenata za planiranje politike i njihovu hijerarhiju (Videti odeljak IV.2.4 o kreiranju politike u Letoniji), Kabinet ministara određuje koja dokumenta je neophodno razviti kako bi se zaštitili interesi Letonije u okviru EU, kao i procedure za sastavljanje, koordinaciju, odobravanje i ažuriranje ovih dokumenata.¹⁵⁸ Taj odeljak zakona je dalje objašnjen kroz uredbu Kabineta ministara koja do detalja pokriva razvijanje, učešće zainteresovanih strana, i odobravanje nacionalnih pozicija,¹⁵⁹ kao i kroz Instrukcije Kabineta koje predviđaju procedure za širenje informacija o razvoju nacionalnih pozicija.¹⁶⁰

¹⁵⁷ Tokom sastanka sa Visokim zvaničnicima, što je telo sačinjeno od državnih službenika na položaju iz ministarstava, identifikovane su inicijative EU za koje Letonija namerava da razvije poziciju.

¹⁵⁸ Zakon o razvoju sistema za planiranje, Odeljak 8. Usvojen od strane Parlamenta 8. maja, 2008., na snazi od 1. januara 2009. godine.

¹⁵⁹ Kabinet ministara, Uredba br. 96. o procedurama kroz koje će se razvijati, harmonizovati, odobriti i ažurirati Nacionalna pozicija Letonije na pitanja u okviru Evropske unije, 2009. godine.

¹⁶⁰ Kabinet ministara, Instrukcija br. 4, februar 2009. godine.

Sadržaj Instrukcije za radne grupe Saveta EU: Letonija

Sadržaj letonskih instrukcija poštuje principe činjenično utemeljenog kreiranja politika, s obzirom da mora da pokrije sledeće informacije:

- Kratak opis EU politike koja je pitanju i predviđena procedura glasanja u EU;
- Analiza stanja Letonije po datom pitanju, uključujući uticaj na državni budžet;
- Nacionalni stav Letonije i određeni interesi koji moraju braniti;
- Mišljenja drugih država članica EU;
- Stavovi drugih institucija EU;
- Opis procedura za harmonizaciju, kao i potencijalno suprostavljena mišljenja ministara;
- Informacija o konsultacijama koje su održane sa civilnim društvom i lokalnim zvaničnicima, fondacijama i društvenim partnerima (sindikati i poslodavci).

Glavni akteri u razvijanju nacionalnih pozicija

Letonija ima labavo centralizovan koordinacioni sistem u kom Ministarstvo spoljnih poslova igra koordinaturnu ulogu, dok je vodeće ministarstvo nadležno za razvijanje nacionalne pozicije. Bitan akter u procesu koordinacije i političkom upravljanju sastancima su Visokih zvaničnici, kojima predsedava Državni sekretar Ministarstva spoljnih poslova. Ovo telo se sastaje jednom nedeljno kako bi se odredilo nadležno ministarstvo za određeni predlog Komisije i kako bi se uspostavio vremenski rok za razvijanje nacionalne pozicije. Vodeće ministarstvo potom stavlja predlog Komisije na javne konsultacije sa zainteresovanim stranama koje dobijaju informaciju o pozivu preko internet stranice ministarstva i elektronskom poštom. Nakon završenih konsultacija, nacionalna pozicija se dalje razvija. U slučaju kada politika ima uticaja na krucijalne nacionalne interese Letonije ili se tiče delokruga rada više ministarstava, nacionalne pozicije moraju opet da se proslede Visokim zvaničnicima pre konačnog odobrenja Kabineta ministara. Konačno, nacionalna pozicija biva podnesena komitetu za evropske poslove Parlamentu Letonije, čije je mišljenje obavezujuće.¹⁶¹

¹⁶¹ Uredba Vlade br. 96, 2009. godine.

Nacionalna pozicija je potom prosleđena Ministarstvu spoljnih poslova kako bi bila poslata Stalnom predstavništvu u Briselu.

Ministarstvo spoljnih poslova u ovom procesu se može definisati kao neutralni arbitar u slučaju suprotstavljenih pozicija različitih ministarstava, s obzirom da se smatra da ovo ministarstvo nema sopstvenu agendu što se tiče sektorskih politika. Štaviše, ovo ministarstvo je poznato u Letoniji po znanju i ekspertizi državnih službenika.

V.7. Mapa puta za Srbiju – Evaluacija opcija

Opcija A: Decentralizovan koordinacioni sistem

- Odbačen, pošto bi se stvorila opasnost od eventualne kakofonije zastupanja srpskih stavova u Briselu i ugrozio kapacitet Vlade da nastupi jedinstveno u pregovorima. Štaviše, naročito u pregovorima o pristupanju, od velike je važnosti imati vođstvo autoritet u vidu predsenika Vlade, kako bi se država postavila kao kredibilan partner Uniji.

Opcija B: Vrlo centralizovan koordinacioni sistem pod Kancelarijom premijera/Generalnim sekretarijatom

- Uzori: francuski SGAE i poljski UKIE.
- Sprovođenje ove opcije bi podrazumevalo snažnu i jedinstveno središte pri centru vlade, u vidu ili zasebne institucije (KEI) ili kao deo kancelarije Vlade (Generalni sekretarijat Vlade). U srpskom sistemu se do sada pokazalo da učinak u novim i zahtevnim poslovima koordinisanja, uspešnija je strategija uspostavljanja i/il zadržavanja zasebnih institucija pri centru vlade (na primer, KEI i Kancelarija za regulatornu reformu i AEP).
- Dugoročno posmatrano i nakon pristupanja Uniji, ova opcija bi zahtevala spajanja nekoliko insitucija za koordinaciju pri centru Vladu, kako bi se eliminisalo podvajanje između domaće koordinacije i koordinacije poslova u vezi sa EU (iako mnoge države članice su zadržale zasebna tela za koordinaciju EU politika).

Prednosti. Sprovođenje ove opcije dovodi do jasne podela uloga i odgovornosti. Snažna tačka koordinacije pri centru Vlade (KEI) omogućava da različiti stavovi ministarstava bivaju filtrirani na nacionalnom nivou, pre

nego što dospeju Misiju Srbije u Briselu, kao i da Srbija govori jednoglasno u prestonici EU.

Ukoliko bi dugoročno posmatrano ova opcija bila produžena spajanjem nekoliko institucija za koordinaciju pri centru vlade, pozitivni rezultat bi bio prebacivanje veština i stručnosti koje poseduju službenici KEI (i moguće službenici Kancelarije za regulatornu reformu i AEP) ka Generalnom sekretarijatu Vlade. Spajanje ovih institucija bi takođe pomogao podsticanje reformi struktura Generalnog sekretarijata, čime bi se obezbedila održivost reformi potrebnih za sprovođenje procesa pristupanja EU. U suprotnom, ukoliko Generalni sekretarijat ne bude reformisan po stupanju u članstvo u EU, nedostatak uslovljavanja od strane EU bi mogao da ima za rezultat potpuni neuspeh aspekata kreiranja politika i koordinaciju u okviru RJU.

Mane. Dugoročno posmatrano, teret usvajanja svih predloga kroz jedinstven koordinacioni cenar bi mogao da postane glomazan, odnosno da smanji efikasnost i efektivnost sistema. Međutim, ovaj nedostatak se prevashodno odnosi na situaciju nakon pristupanja i može biti uklonjen kroz adekvatno, postepeno i pažljivo praćeno povećanje kapaciteta KEI.

Opcija C: Slabo centralizovan sistem koordinacije pod okriljem predsednika Vlade, sa snažnim učešćem MSP

- Uzori: Letonija, UK
- Ova opcija podrazumeva vodeću ulogu centralne koordinacione institucije (KEI), uz snažnu podršku MSP koje obezbeđuje koordinaciju sa diplomatskim predstavništvima Srbije u prestonicama država EU, kao i u ambasadama država članica u Beogradu. Ova opcija bi dodatno ojačala ulogu Misije Srbije pri EU u Briselu kroz ulaganje u ljudske resurse na terenu (službenike Misije), koji bi dopunjavali strukture za nacionalnu koordinaciju pružanjem prikupljenih informacija i analiza.

Prednosti. Glavna prednost se odnosi na korišćenje mreže ambasada MSP u prestonicama zemalja EU, posebno u svrhe lobiranja. Budući da će proces pristupanja Srbije biti pod jakim uticajem političkog uslovljavanja (normalizacija odnosa sa Prištinom), vršenje uticaja na države članice bi moglo biti jednako važno kao i uticanje na Komisiju. Sudeći po intervjuisanim sagovornicima, rano prisustvo i prikupljanje informacija dovodi do bolje pripremljenosti i povoljnijih rezultata tokom pregovora.

Mane. U slučaju Srbije, ključna mana se odnosi na opasnost od nedostatka nastupanja jednoglasnim stavom, što bi se moglo sprečiti uspostavljanjem jake hierarhije i podele poslova među uključenim akterima.

Opcija D: Centralizovani koordinacioni sistem pod okriljem MSP

- Uzor: aktuelni poljski sistem, koji se pokazuje veoma funkcionalnim u kontekstu njenog članstva u EU, iako je nekoliko sagovornika iz Poljske izrazilo uverenje da je prethodni koordinacioni sistem pod okriljem predsednika Vlade bio adekvatniji potrebama pristupanja EU i poslova koordinacije EU politika.

Prednosti. Opsežnije uključivanje mreže ambasada u proces, što može biti korisno ukoliko Srbija želi da se profiliše kao država članica koja koristi svoj povoljan geo-politički položaj i pokreće pametne spoljnospolitičke inicijative (na primer, regionalnu saradnju ili jačanje odnosa sa Rusijom, Turskom, Kinom).

Mane. Poslovi koji se tiču EU su po suštini više „domaći“ nego spoljni poslovi. Shodno tome, postojao bi rizik da predsednik Vlade izgubi kontrolu nad sistemom. Pored toga, službenici MSP možda nemaju dovoljno stručnog znanja za svaku oblast evropskih poslova.

VI: Zaključci i preporuke

Ova studija je imala za cilj da pokaže da je faza formulacije politika najmanje razvijena od svih faza ciklusa politike u Srbiji što stvara negativne posledice i po ostale faze ciklusa. Naime, ukoliko analiza problema nije dobro odrađena i ciljevi nisu jasno definisani, biće praktično nemoguće postaviti indikatore za merenje uspeha politike i praćenje implementacije, kao i evaluaciju njenog opšteg uticaja. Ako različite opcije nisu dovoljno analizirane i razmotrene, te njihov uticaj nije procenjen na početku procesa, onda ni u nacrtima propisa neće biti obezbeđeno usvajanje najboljeg pristupa rešavanju problema, što može da dovede do potrebe da se ubrzo usvajaju izmene i dopune (pa čak i novi zakon) kako bi se rešili problemi nastali u sprovođenju i primeni zakona.

Proces kreiranja politika u Srbiji se uglavnom fokusira na fazu izrade nacrt zakona bez dovoljne prethodne analize i procene uticaja. Razni prateći dokumenti (obrazloženje, polazne osnove, procena uticaja zakona, itd.) isključivo su povezani sa nacrtima zakona (i drugih propisa) koji se stavljaju na dnevni red Vlade, ali sama analiza politike nije detaljnije uređena i predviđena propisima. Predlozi politike zapravo dolaze do Vlade u fazi kada nije moguća intervencija koja se tiče pravca politike, s obzirom da je organ koji predlaže nacrt zakona već ugradio određeni pristup rešavanju problema u podneti tekst. Iako su mnogi elementi neophodni za verodostojan i činjenično zasnovan proces kreiranja politika prisutni u okviru više relevantnih dokumenata koji uspostavljaju pravni okvir u ovoj oblasti, oni nisu povezani u koherentan sistem i nedostaju im dodatni elementi uz pomoć kojih bi faza formulacije politika dobila suštinu.

Posmatrajući sisteme kreiranja politika u državama obuhvaćenih ovom studijom, sledi da Ujedinjeno Kraljevstvo može biti uzor za Srbiju u nekoliko pogleda: tamošnje prakse formulisanja politika se fokusiraju na kreiranje činjenično zasnovanih politika; sprovode se na opsežne konsultacije sa internim i eksternim zainteresovanim stranama; opciji regulisanja se pristupa tek nakon temeljne analize drugih opcija; centar vlade usmerava proces od najranijih faza i odobrava politiku pre no što se pristupi izradi nacrt propisa. Slučaj Letonije pokazuje da činjenično zasnovane politike potpomažu efikasno upravljanje državom, što je velike reforme letonskog sistema kreiranja politika iz dve hiljaditih godina učinilo trajnim i održivim. Poljska je takođe značajan primer zemlje u kojoj je sama

državna uprava postajala svesnija efektivnosti činjenično zasnovanih politika, što je dovelo postepenog unapređenja njenog sistema kreiranja politika.

Studija takođe pokazuje unutrašnju povezanost između kvaliteta i funkcionalnosti nacionalnog sistema kreiranja politika, sa jedne strane, i uspešnog delovanja države kandidata/članice EU tokom zastupanja svoje nacionalne pozicije u okviru pregovora o pristupanju/pregovora u Savetu. Iako se sadržaj, procedure i dinamika pregovora za pristupanje značajno razlikuju od pregovora između država članica u Savetu EU, mogu se povući zanimljive paralele između izrade nacionalnih pozicija u kontekstu EU sa jedne strane, i pregovaračkih pozicija države kandidata sa druge strane. Zapravo, kvalitet činjenične osnove izložene u pregovaračkoj poziciji može suštinski da odredi uspeh države kandidata u pregovaranju prelaznih odredbi u svoju korist. O kvalitetu i funkcionalnosti nacionalnog sistema za koordinaciju politika, uključujući i sistem za koordinaciju pristupnih pregovora, može se suditi na osnovu načina na koji se argumentuje i brani pregovaračka pozicija pred EU. Isto se može reći i za nacionalnu poziciju u pregovorima u okviru Saveta EU, nakon pristupanja.

Iskustva država članica EU obuhvaćenih studijom, kao i analiza konteksta u kome Srbija pregovara o svom članstvu u EU, ukazuje na to da Kapaciteti za analizu politika nacionalnih aktera države kandidata koja pregovara o članstvu u EU bi trebalo da se razvijaju od najranijih faza pregovora, ne samo kako bi se uspešno ispregovarale prelazne odredbe, već i zbog potrebe da se sve obimnije pravo EU efektivno transponuje u nacionalno zakonodavstvo. Nacionalni koordinacioni sistem Srbije za pregovore o članstvu, koji se prevashodno oslanja na Pregovarački tim, pregovaračke grupe i Kancelariju za evropske integracije, treba da, uz podršku odgovarajućih domaćih kapaciteta za kreiranje i koordinaciju politike, obezbedi da Srbija jednoglasno zastupa svoje nacionalne pozicije i dosledno ispunjava dogovorene zadatke.

Konačno, putem razvijanja sopstvenih sistema kreiranja i koordinacije politika u ranoj fazi procesa pristupanja EU, Srbija bi, još u ranoj fazi svoga članstva, bila spremna da deluje kao aktivna država članica u Savetu EU. Time bi se izvukao maksimum iz prava i dobiti koji dolaze uz članstvo u EU.

Preporuke za poboljšanja sistema kreiranja i koordinacije politika

Na osnovu analize postojećeg sistema za formulisanje politika u Srbiji kao i dobrih praksi u četiri ispitane države članice, tri ključne preporuke za Srbiju su:

- Ugraditi element analize i formulisanja politike u tekuće reforme procesa i sistema za izradu nacrt propisa i planiranje politika, kako bi se osigurala konzistentnost i sinergija između različitih reformskih procesa, između ostalog unapređenjem i proširenjem primene analize efekata propisa (AEP);
- U postojeći pravni okvir koji reguliše poslove državne uprave i donošenje odluka na nivou vlade ugraditi vrstu dokumenta koja odgovara predlogu politike (en. „policy paper“; naziv dokumenta na srpskom jeziku može biti „osnova politike“), kako bi se stvorio formalni mehanizam za predlaganje opcija politike i rešenja kako pojedinačnim donosiocima odluka tako i Vladi, pre odluke da se pristupi regulatornoj opciji, i
- Postojeće inicijative za unapređenje veština izrade nacrt propisa treba upotpuniti obukama državnih službenika u analiziranju politike, prikupljanju podataka, problemskoj analizi, kao i drugim relevantnim veštinama i tehnikama od značaja za stvaranje službeničkih kapaciteta za kreiranje kvalitetnih i činjenično zasnovanih politika.

Analiza sistema za kreiranje i koordinaciju politika u UK, Francuskoj, Poljskoj i Letoniji ukazuje na tri ključne preporuke u pogledu veza između kreiranja politika i pregovora, kako onih za pristupanje EU, tako i pregovora u okviru Saveta EU po prijemu u članstvo:

- Reforme sistema kreiranja politika treba sprovesti što je ranije moguće u procesu pregovora za članstvo u EU. Za sticanje iskustva i razvoj veština potrebnih za činjenično kreiranje politika potrebno je vreme, a država treba što bolje da se spremi učešće u sistemu kreiranja politika unutar EU i pregovora između država članica;
- Kreiranje temeljno analiziranih, dobro koordiniranih, široko konsultovanih i snažno argumentovanih pregovaračkih pozicija treba da bude prioritet u pregovaračkom procesu, budući da takve pozicije značajno povećavaju učinak države u pregovorima za članstvo, kao i kasnije, u pregovorima u Savetu EU, i

- Srpska administracija treba maksimalno da poveća svoje prisustvo u Briselu kroz direktne sastanke sa službenicima EU i država članica. Česti sastanci i pripreme za njih povećavaju svest o potrebi nastupanja sa činjenično potkrepljenim i dobro usklađenim argumentima i pozicijama, a takođe i podižu nivo informisanosti i profesionalnosti službenika, što Srbiji povećava kredibilitet kod njenih evropskih sagovornika, a posredno i šanse da se uspešno izvedu pregovori o povoljnijim uslovim pristupanja Evropskoj Uniji.

Na osnovu ovih preporuka, određeni broj manjih preporuka takođe mogu da se izvedu, kako bi dopunili i napravili „putokaze“ za implementaciju.

Dodatne preporuke za formulisanje politika:

- Izrada analiza politika treba da bude osnova za ciklus politika, gde su zakoni instrumenti za njihovu implementaciju, umesto postojećeg pristupa da gde je pravna regulacija pravilo a sve analize i obrazloženja se dodaju uz proces izrade nacrtu propisa samo kao formalni zahtev koji mora da se ispuni, a čak i kao teret.
- AEP bi trebalo da se posmatra kao instrument koji može da podstakne poboljšanja procesa analize i razvoja politika. No bez obzira, kako bi se postigao ovaj rezultat, procena uticaja zakona bi prethodno trebalo da se proširi i na ostale akte Vlade, kao i da obuhvate sve elemente sadržane u OECD smernicama za AEP. Sve dok je analiza politike zasnovana na nejasnim odredbama koje proceduralno nisu određene, ne može se olekivati mnogo sistematskog poboljšanja.
- Pošto je proces razvoja politika suštinski posao državne uprave, trebalo bi da se eksplicitnije uvede u Zakon o državnoj upravi. Zakon bi podjednako trebalo da sadrži poglavlje, ili barem član, koji određuje proces politika i kako se politike kreiraju. Načelo činjenično zasnovanog kreiranja politike takođe bi trebalo da se uvede u odgovarajuće poglavlje Zakona.
- Poslovnik Vlade treba izmeniti kako bi se obezbedila koherentnost već postojećeg sistema pratećih dokumenata zakona i drugih nacrtu akata Vlade. Potrebno je stvoriti razumevanje da formalno uvođenje novih tipova dokumenata (posebno ako nisu međusobno integrisani) samo po sebi ne donosi efekte po kvalitet javnih politika i zakonodavnog okvira. Fokus bi trebalo da bude usmeren na obezbeđenje kvaliteta i građenje veština državnih službenika da sprovode analitičke zadatke.

- Kvalitetna i obavezna obuka za analizu politika i veštine pisanja trebalo bi da se razviju i implementiraju širom državne uprave. Ova vrsta obuke treba da se posmatra kao uvodna obuka, koja bi bila neophodna i obavezna za sve državne službenike (ili barem za značajnu većinu) pošto analitičko mišljenje i dobre veštine pisanja treba da se posmatraju kao standard u državnoj upravi.
- Kapacitete Generalnog sekretarijata Vlade za kreiranje i koordinaciju politika treba poboljšati, uključujući i kadrovsko ojačanje. U svetlu trenutnih izazova pri zapošljavanju novih službenika, uvođenje institucije upućivanja (en. *secondment*) moglo bi biti adekvatno rešenje. To bi omogućilo Generalnom sekretarijatu da „pozajmi“ službenike iz resornih ministarstava za ograničen vremenski period. Upućeni službenici bi pokrivali po nekoliko oblasti javnih politika i sprovodili funkciju kontrole politika i „obezbeđenja kvaliteta“.
- Razvoj procedura i kapaciteta za analizu i formulaciju politika bi takođe doprineo povećanju blagovremenih i efektivnih javnih konsultacija – to bi omogućilo da se konsultacije sprovede što ranije u ciklusu politike, kada su eksterni doprinosi zaista potrebni i dragoceni.
- Odgovarajući dokument politike (bilo u formi ex ante procene uticaja ili predloga politike koji sadrži ex ante procenu uticaja) treba da bude uveden u sistem i usvajanje tog dokumenta bi trebalo da bude neophodno pre iniciranja faze izrade propisa. Ovim korakom bi se obezbedilo da Vlada zaista može da „utvrđuje politiku“ kao što to nalaže Ustav, kao i da svi relevantni efekti predloga politike budu pregledani i prodiskutovani u dovoljno ranoj fazi, kako bi se sprečili neuspesi i rasipanje resursa. Time bi se takođe stvorilo pogodnije okruženje za merenje uspeha – utvrđivanjem pokazatelja (na nivou rezultata a ne samo autputa!) i planiranjem očekivanih uticaja u ranoj fazi.
- Osim ako su poduprta ovim elementima, nova predložena ili nedavno uvedena unapređenja procesa izrade propisa (pre svega, polazne osnove, kao i poboljšanja procesa konsultacija sa javnošću) imaće veoma mali uticaj – čak bi mogli da postanu i dodatno opterećenje za proces i da ga uspore, bez donošenja očekivanih efekata i dobiti.

Dodatne preporuke za koordinaciju politika EU:

- Osigurati da međuministarske konsultacije i koordinacija u fazi razvoja politika obezbede da potencijalni sukobi i protivrečnosti budu identifikovane u ranoj fazi, kada su izmene u pravcu politika još uvek moguće.
- Tokom pregovora o pristupanju, važno je da se uspostavi jasan lanac komande između relevantnih nacionalnih učesnika. Kancelarija za evropske integracije treba da ostane u okviru nadležnosti Kabineta predsednika Vlade, pošto tehnička ekspertiza i ovakva pozicija daju Kancelariji kredibilitet i autoritet koordinatora evropskih poslova.
- Pregovaračke pozicije moraju da potkrepljene jakim činjenicama i argumentima. To je od pomoći, ne samo prilikom pregovora o prelaznim odredbama, nego i tokom celokupnog procesa kada Srbija treba da se predstavi kao verodostojan partner. Poverenje se gradi putem konzistentnosti i ispunjavanja dogovorenih zadataka.
- Ministarstva treba sve više da se uključuju u proces pristupanja. Poslovi u vezi sa EU ne treba da se tiču samo odeljenja ministarstava zaduženih za EU. Iz tog razloga, ministarstvima treba da se obezbede obuke od strane Kancelarije za evropske integracije i eksternih aktera kao i studijske posete Briselu. Zbližavanje ministarstava sa poslovima u vezi sa EU je od posebne važnosti za članstvo, kada je potrebno učešće gotovo čitave državne uprave;
- Državnim službenicima u nižim zvanjima u ministarstvima treba da se omogući da donose odluke i preuzmu odgovornost, tj. da budu vlasnici procesa donošenja odluka i da se osećaju kao njegov sastavni deo. Ostavljanje ukupnog donošenja odluka ministrima nije efikasno, posebno po pitanjima u vezi sa EU, budući da su ona tehničke prirode i zahtevaju specifičnu ekspertizu, koja se može naći među šefovima unutrašnjih organizacionih jedinica ili pomoćnicima ministara;
- Proces pristupanja može bitno da se pospeši ako država kandidat uloži u ljudske resurse. U tom smislu, Misija Srbije u EU može da ima centralnu ulogu u izgradnji kontakata i prikupljanju informacija na terenu.

Pripreme za pristupanje – preporuke Srbiji na osnovu poljskog iskustva

- Kreirati činjenično zasnovane politike. Korišćenje činjenica i argumenata tokom pregovora je ključno. To je od najvećeg značaja da bi se uspelo u pregovaranju prelaznih perioda i izuzeća.
- Graditi poverenje na osnovu konzistentnosti. Ako se Briselu ulije poverenje od početka, biće spremni da više daju.
- Pripremiti pozicije blagovremeno i temeljno. Dobro sprovedene pripreme su ključ uspeha.
- Izgraditi snažne unutrašnje kapacitete za koordinaciju poslovima u vezi sa EU.
- Uključiti više ljudi u proces pristupanja EU. Uputiti kadrove Kancelarije za evropske integracije u ministarstva i obrnuto.
- Ne treba biti ponizan. Treba braniti svoju poziciju argumentima.
- Uspostaviti jasan lanac komande. Koordinacija pitanjima u vezi sa EU treba da ostane u okviru nadležnosti Kabineta predsednika Vlade;
- Uspostaviti ambiciozne prioritete – vremensko ograničenje je najbolji prijatelj.
- Stvoriti koalicije prijatelja u okviru EU na koje je moguće računati.
- Iskoristiti dobro položaj posmatrača (poslednja faza pred prijem u članstvo) za učenje procesa kreiranja politika, struktura Saveta i za dalje uspostavljanje kontakata.

Bibliografija

Primenjena literatura

Knjige

- Bryman, Alan. *Quantity and Quality in Social Research*. Routledge, 1998.
- Featherstone, Kevin i Claudio M. Radaelli (ur.). *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press Inc. Njujork, 2003.
- Hopkin, Jonathan. "The Comparative Method" u: *Theory and Methods in Political Science*, ur. David March, Gerry Stoker. Palgrave, treće izdanje, 2010.
- Howlett, Michael, Anthony Perl i M. Rammesh. "Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems." Oxford University Press, 2009.
- Kassim, Hussein, Guy B. Peters, i Vincent Wright. "Introduction" u: *The National Co-Ordination of EU Policy: The Domestic Level*, Hussein Kassim, B. Guy Peters, i Vincent Wright (ur.).
- Kenis, Patrick i Volker Schneider. "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox." u: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Bernd Marin i Renate Mayntz (ur.). Frankfurt/Boulder, CL: Campus/Westview Press, 1991. Dostupno na: <<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=68822>>
- March David, i Gerry Stoker (ur.), "Theory and Methods in Political Science." Palgrave, treće izdanje, 2010.
- Milovanović Dobrosav, Nemanja Nenadić i Vladimir Todorić. Studija o unapređenju zakonodavnog procesa u Republici Srbiji. GIZ "Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji" Beograd, jun 2012. Dostupno na: <<http://www.legalreform.rs/images/downloads/pdf/survey1ser.pdf>>
- Peters, B. Guy i Vincent Wright, "The National Co-ordination of European Policy-Making," u: *European Union: Power and Policy-Making*, Jeremy Richardson (ur.), drugo izdanje. London, Routledge, 2001.
- Rabrenović, Aleksandra. "Reforma državne uprave i integracija u Evropsku uniju." Projekat "Podrška Strategiji reforme državne uprave u Republici Srbiji - druga faza." Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave u saradnji sa UNDP, uz finansijsku podršku Švedske agencije za međunarodni razvoj (Sida). Beograd, 2009. Dostupno na: <http://www.petrovacnamlavi.rs/publikacije/reforma_drzavne_uprave_i_integracija_u_eu.pdf>
- Werner Jann i Wegrich Kai. *Theories of the Policy Cycle* u: *Handbook of Public Policy Analysis*, Frank Fischer, Gerald J. Miller, i Mara S. Sidney (ur.). CRC Press, Taylor & Francis Group. Boka Raton, Florida, 2007.

Wimer, David L. i Aidan R. Vining. *Policy Analysis*, u: Policy Analysis: Concepts and Practice. Pearson; peto izdanje. Mart, 2010.

Wright, Vincent. "The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire," u: Jeremy Richardson (ur.), European Union. Policy and Policy-Making. London: Routledge. 1996.

Young, Eóin i Lisa Quinn. "Writing Effective Policy Papers: A Guide for Policy Advisers in Central and Eastern Europe." Open Society Institute, 2002.
Dostupno na:
<http://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf>

Članci

Atkinson, Paul i David Silverman. "Kundera's Immortality: the interview society and the invention of the self." *Qualitative Inquiry*, Tom 3, Br. 3, 1997.

Dimitrova, Antoaneta i Dimitar Toshkov. "The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?." u: *West European Politics*, Tom 30, Br.5. Dostupno na:
<<http://www.dimitar.eu/articles/07%20WEP%20-%20%20Co-ordination.pdf>>

Gärtner, Laura, Julian Hörner i Lukas Obholzer. "National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve "New" Member States." *Journal of Contemporary European Research*, Tom 7, Br.1, 2011. Dostupno na:
<<http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/275/261>>

Johnson, Scott D. "Will our research hold up under scrutiny? *Journal of Industrial Teacher Education*, Tom 32, Br. 3, 1995. u: "Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research." Nahid Golafshani (ur). *The Qualitative Report*, Tom 8, Br. 4, 2003. Dostupno na:
<<http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/golafshani.pdf>>

Krievins, Martins. "Participative Policy Planning: The Case of the Latvian National Development Plan 2014-2020." *Effective Policy Making: How to Ensure Desired Changes through Successful Implementation of Policies*, ReSPA, jul 2013.

Ma, Agnes i Brahm Norwich. Triangulation and Theoretical Understanding. *Int. J. Social Research Methodology*, Tom 10, Br. 3, jul 2007.

Metcalf, Les. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*. Tom 60, 1994.

Panke, Diana. Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States. *West European Politics*, Tom 33, Br. 4, 2010. Dostupno na: <DOI: 10.1080/01402381003794613.>

Propisi

Cabinet of Ministers Regulation No. 96. Procedures, by which the National Position of the Republic of Latvia shall be Developed, Harmonised, Approved and Updated in Matters of the European Union, 2009.

Circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions-cadres négociées dans le cadre des institutions européennes. Službeni glasnik br. 230 od 2 oktobra 2004.

Dostupno na:

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000256457>>

Communication of the European Commission to the European Parliament and the Council. COM(2012) 600 final. *Enlargement Strategy and the Main Challenges 2012-2013*. Brisel, 10 oktobar 2012. Dostupno na: <

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0600:FIN:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0600:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0600:FIN:EN:PDF)>

Consolidated Version of the Treaty on European Union. 2010 O.J. C 83/01.

Dostupno na: < [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:en:PDF)>

Ministarstvo zapošljavanja i socijalne politike. Resolution No. 104 of the Council of Ministers od 18. juna 2013. Human Capital Development Strategy. Dostupno na:

<<http://www.mpips.gov.pl/praca/strategie-i-dokumenty-programowe/strategia-rozwoju-kapitalu-ludzkiego-srkl---projekt-z-31072012-r/>>

Poslovnik Vlade , "Službeni glasnik Republike Srbije," Br. 61/06 – prečišćen tekst, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 i 30/13.

Resolution No. 16 of the Council of Ministers from 5 February 2013 on the adoption of the Long-term National Development Strategy. Poland 2030. The third wave of Modernity. Official Journal of the Republic of Polish "Polish Monitor." Dostupno na:

<<http://monitorpolski.gov.pl/MP/2013/121>>

Resolution No. 17 of the Council of Ministers of 12 February 2013 on the adoption of the strategy "Better Government 2020." Energy Security and the Environment Strategy. Official Journal of the Republic of Polish "Polish Monitor." Dostupno na: <<http://monitorpolski.gov.pl/mp/2013/136/1>>

Ustav Republike Srbije. "Službeni glasnik Republike Srbije" Br. 98/2006.

Zakon o budžetskom sistemu, "Službeni glasnik Republike Srbije", Br.

54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013 i 63/2013 - ispr.

Zakon o državnoj upravi, "Službeni glasnik Republike Srbije," Br. 79/2005, 101/2007, 95/2010.

Zakon o Vladi, "Službeni glasnik Republike Srbije" Br. 55/05, 71/05 – ispr, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 i 72/12.

Dokumenti

Ben-Gera, Michal. "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries," u: OECD (2004), Sigma Papers, Br. 35, OECD Publishing. Dostupno na:
<<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>>

Better Regulation Executive, Ujedinjeno Kraljevstvo. IA Guidance and Toolkit. Dostupno na:
<legislationline.org/.../UK_Impact%20Assessment%20Toolkit_2011.pdf>

Better Regulation Executive, Ujedinjeno Kraljevstvo. Impact Assessment Toolkit. A guide to undertaking an Impact Assessment (IA) and completing the IA Template. Verzija 2.0. Februar 2011. Dostupno na: <
<http://www.bis.gov.uk/ia-toolkit>>

Better Regulation Executive, United Kingdom. Methodology for "One-in, One-out" (OIOO). Dostupno na:
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31616/11-671-one-in-one-out-methodology.pdf>

Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD Publishing. Verzija 1.1, 2008.

Cabinet Office, Ujedinjeno Kraljevstvo. Guide to Making Legislation. Jul 2013. Dostupno na:
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/210917/Guide_to_Making_Legislation_July_2013.pdf>

Evropska komisija, GD proširenje. Presentation on the new approach on the chapters 23 and 24 in the accession negotiations. Dostupno na:
<http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/seminar_pristupni_pregovori/new_approach_accession_negotiations.pdf/>

Evropska komisija. Commission Impact Assessment Guidelines. Dostupno na:
<http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/commission_guidelines_en.htm> (Pristupljeno: 2. novembra 2013.)

Evropska komisija. Czech Republic Progress Report. 1998. Dostupno na:
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/czech_en.pdf>

Fournier, Jacques. "Chapter 7: Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union," u: Sigma Papers, Br. 23.

HM Treasury's Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government. Dostupno na:

<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf>

Jonathan Friedman, "Moving Beyond Central Planning: Crafting a Modern Policy Management System, Latvia 2000-2006." Princeton University, maj 2012.

Krievins, Martins. Concept Document on the Improvement of the Planning Framework in the Republic of Serbia, Super Final Version for Consultations with Political Decision Makers and Ministries. Riga-Beograd, jun-jul 2010.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. "Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession", u: Sigma Papers, Br. 44, OECD Publishing. 2009. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en>>

Michal Ben Gera, "Methodology for Integrated Policy Planning System – Serbia," Draft 1, januar 2012.

Miller, Vaughne. "How the Government Deals with EU Business." House of Commons Library. 10. maj 2012. Dostupno na: <<http://www.parliament.uk/Templates/BriefingPapers/Pages/BPPdfDownload.aspx?bp-id=SN06323>>

Ministarstvo ekonomije, Poljska. Public Information Bulletin. Strategija efikasne države. Dostupno na: <<http://bip.mg.gov.pl/node/16479>>

Ministarstvo infrastrukture i razvoja, Poljska. National Development Strategy 2020. 25. septembar 2012. Dostupno na: <http://www.mrr.gov.pl/english/regional_development/development_policy/nds_2020/strony/default.aspx>

Ministarstvo infrastrukture i razvoja, Poljska. National Regional Development Strategy 2010–2020: Regions - cities - rural areas. 13. jul 2010. Dostupno na: <http://www.mrr.gov.pl/english/regional_development/regional_policy/nsrd/doc_str/strony/doc.aspx>

Ministarstvo infrastrukture i razvoja, Poljska. Transport Development Strategy. 22. januar 2013. Dostupno na: <https://cms.transport.gov.pl/2-4f97f8ae72ab-1795917-p_1.htm>

Ministarstvo kulture i nacionalnog nasleđa, Poljska. Razvojna strategija društvenog kapitala. Dostupno na: <<http://ks.mkidn.gov.pl/pages/strona-glowna/strategia-rozwoju-kapitalu-spolecznego.php>>

Ministarstvo nacionalne odbrane, Poljska. Development Strategy of the National Security System: Poland 2022. Dostupno na:

<http://mon.gov.pl/z/pliki/dokumenty/rozne/2013/09/SRSBN_RP_przyjeta090413.pdf>

Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Poljska. Strategija za razvoj nacionalnog sistema zaštite. 20. maj 2013. Dostupno na: <<http://www.minrol.gov.pl/pol/Informacje-branzowe/Strategia-zrownowazonego-rozwoju-wsi-rolnictwa-i-rybactwa-na-lata-2012-2020/Dokumenty-analizu>>

Ministarstvo spoljnih poslova, Poljska. "Report – Polish Presidency of the Council of the European Union." Varšava, april 2012. Dostupno na: <http://www.mf.gov.pl/en/c/document_library/get_file?uuid=bd7c8f63-bcc4-4353-bd27-65389fe95357&groupId=764034>

OECD. "Preparing Public Administrations for the European Administrative Space", Sigma Papers, Br. 23, OECD Publishing. 1998. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8p-en>>

OECD. "The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation", SIGMA Papers, Br. 39, OECD Publishing. 2007. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qkg9g7-en>>

OECD. "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", Sigma Papers, Br. 31, OECD Publishing. 2001. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en>>

OECD/SIGMA. Sigma Baselines. oktobar 1999.

Parlament Ujedinjenog Kraljevstva. Public Administration Committee. Chapter 2: Who does UK National Strategy?. Dostupno na: <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/435/43505.htm>>

Regulatory Policy Committee, Ujedinjeno Kraljevstvo. "Regulatory Policy Committee: Departmental Impact Assessment – Ratings, Updated figures for departmental performance for 2012" July 2013. Dostupno na: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/252677/departementimpactassessmentresults2012.pdf>

Regulatory Policy Committee, Ujedinjeno Kraljevstvo. Report "Improving Regulation - An independent report on the analysis supporting regulatory proposals January-December 2011." March 2012.

Republika Letonija, Guidelines on policy planning system development, "Description of the existing situation", 2006. Nezvaničan prevod na engleski.

Savet ministara, Poljska. Regulation establishing the Government Work Planning Authority. Public Information Bulletin. 28. mart 2013. Dostupno na: <<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy->>

pomocnicze/organy-pomocnicze-rady/137,Zespol-do-spraw-Programowania-Prac-Rzadu.html>

Verheijen, Tony. "Administrative capacity development – a race against time?." Radni dokument. WRR Scientific Council of Government Policy. Hague, jun 2000.

"The Management of EU Affairs in Candidate Member States: Inventory of the Current State of Affairs," u: Sigma Papers Br. 23.

Vlada Republike Srbije. Odluka o obrazovanju pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Repiblike Srbije Evropskoj uniji, usvojena 3. septembra 2013. Dostupno na:

<http://seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/odluka_pregovaracki_tim.pdf>

Vlada Ujedinjenog Kraljevstva. Policies, "Reducing the Impact of Regulation on Business." Dostupno na:

<<https://www.gov.uk/government/policies/reducing-the-impact-of-regulation-on-business>>

World Bank. Study "EU-8: Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?." decembar 2006. Dostupno na:

<http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf>

World Bank. Worldwide Governance Indicators Project, Country Data Report for Latvia 1996-2012. World Bank Institute. Dostupno na:

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

Internet stranice

SIGMA. Zajednička inicijativa OEDC i EU, finansirana od strane EU. Dostupno na: <<http://www.oecd.org/site/sigma>>.

Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa. Dostupno na: <<http://www.ria.gov.rs/eng>>

Portsmouth City Council. Dostupno na:

<<http://www.portsmouth.gov.uk/yourcouncil/our-policies-and-strategies.html>>

Konsultovana literatura

Dokumenta

Bågenholm, Andreas. "Understanding Constraints: An analysis of varieties in the pace of legal approximation to the Acquis Communautaire in Latvia, Bulgaria and Romania." Advanced Research project discussed at the EPIC, Second Cohort, 2 Workshop in Florence, 16-22 maj 2002.

- Beyers, Jan i Peter Bursens. Domestic European policy coordination and informational lobbying How EU policies get politicized in Belgium. University of Antwerp Department of Political Science, Belgija.
- Dimitrova, Antoaneta i Klaudijus Maniokas. Linking Co-ordination of European Affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU. Preliminarni nacrt.
- Engelman, Andrej i Mojmir Mrak. Action Plan for the EU Accession Negotiation Process in Serbia: Proposal. „Support to the EU Integration Process“ in the Republic of Serbia." Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). decembar 2012.
- Falasterin, Patrick, Alison Hamilton, i Paul Bretscher et al. New Voices: Essays on the Policy Process. JSGS Student Working Papers Series. Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy. Prvo izdanje, oktobar 2010.
- Georis, Paul, Marko Slokar, i Daniela Funke. Serbian-German Technical Cooperation Project: Appraisal Report „Support to the EU Integration Process“ in the Republic of Serbia. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). 5. oktobar, 2011.
- Goetz, Klaus H. i Radoslaw Zubek. Law-making in Poland: Rules and Patterns of Legislation. *A report commissioned by Ernst & Young Poland within the framework of the Ernst & Young Better Government programme.* April 2005.
- Meyer-Sahling, J. "Civil Service Professionalisation in the Western Balkans", *Sigma Papers*, Br. 48, OECD Publishing. 2012. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5k4c42jrmp35-en>>
- Nowak-Far, Artur i Arkadiusz Michoński. Coordination of European Policy in Poland: The importance of Path Dependence and Increasing Returns in the Determination of European "visibility." Papir predstavljen na 9. polugošnjoj konferenciji European Union Studies Association, 2011.
- OECD. "Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans", *Sigma Papers*, Br. 37, OECD Publishing. 2007. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60qztg21-en>>
- OECD. "Improving Policy Instruments through Impact Assessment", *Sigma Papers*, Br. 31, OECD Publishing. 2001. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60vnhc6h-en>>
- OECD. "Organising the Central State Administration: Policies & Instruments", *Sigma Papers*, Br. 43, OECD Publishing. 2007. Dostupno na: <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60q2n27c-en>>
- OECD. "Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD

Countries, CEECs and Western Balkan Countries", *Sigma Papers*, Br. 35, OECD Publishing. 2004. <<http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>>

Rudzki, Rafał. Towards European Administrative Space? NISPAcee as a change agent: public administration and governance structures in a state of flux in Central and Eastern Europe between transition and the EU Enlargement. Rotterdam, 2006.

Stojanović, Blaženka. Analiza normativnih i analitičkih poslova u institucijama zakonodavne i izvršne vlasti Republike Srbije. Projekat „Podrška sprovođenju pravnih reformi u Republici Srbiji.“ Februar, 2013. godine.

Knjige

Joachim, Jutta, Bob Reinalda i Betjan Verbeek (ur.). Implementation: Enforcers, managers, authorities?. London, Routledge/ ECPR Studies in European Political Science. 2008.

Mastenbroek, Ellen i Mendeltje van Keulen. "Beyond the Goodness of Fit: A Preference-based Account of Europeanization" u: European Research Reloaded Cooperation and Integration among Europeanized States, Markus Haverland, i Ronald Holzhaacker (ur.). Holandija, 2006.

Članci

Grabbe, Heather. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, Tom 8, Br. 6., decembar, 2001.

Podunavac, Milan (ur.). Zbornik radova: Javne politike Srbije. Fondacija Heinrich Böll, Regionalna kancelarija za Jugoistočnu Evropu u Beogradu. 2011.

Preston, Christopher i Arkadiusz Michonski. Negotiating Regulatory Alignment in Central Europe: The Case of the Poland EU European Conformity Assessment Agreement. *SEI Working Paper* Br. 31. Sussex European Institute. Mart, 1999.

Schimmelfennig, Frank i Ulrich Sedelmeier. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy*, Tom 11, Br.4, avgust 2004

Aneks 1: Lista skraćenica

AEP	Analiza efekata propisa
COREPER	Komitet stalnih predstavništava
CSCC	Cross Sectoral Coordination Centre prim. prev. Međuresorni centar za koordinaciju
DfID	Odeljenje za međunarodni razvoj
ENA	Ecole Nationale d'Administration prim. prev. Nacionalna škola za administraciju
EU	Evropska unija
FCO	Foreign and Commonwealth Office prim. prev. Ministarstvo spoljnih poslova
GD	Generalni direktorat
GIZ	Nemačka organizacija za međunarodnu saradnju
GOP	Godišnji operativni planovi
GPR	Godišnji plan rada Vlade
GSV	Generalni sekretarijat Vlade
KEI	Kancelarija za evropske integracije
MSP	Ministarstvo spoljnih poslova
NDP	National Development Plan prim. prev. Nacionalni razvojni plan
NPAA	Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU
NPI	Nacionalni plan za integraciju
NPPM	National Programme of Preparations for Membership prim. prev. Nacionalni program priprema za pregovore
NRP	National Reform Program prim. prev. Nacionalni program reforme
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
RegPol Projekat	IPA projekat "Podrška razvoju regionalne politike na nacionalnom nivou – Srbija"
RJU	Reforma javne uprave
RPC	Regulatory Policy Committee prim. prev. Regulatorni komitet za javne politike
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes prim. prev. Generalni sekretarijat za evropske poslove
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj
SIGMA	Program podrške unapređenju vladavine i upravljanja
SIPRU	Tim Vlade za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva

TEC	Ugovor o osnivanju Evropske zajednice
TEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UK	Ujedinjeno Kraljevstvo
UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej prim. prev. Komitet za evropske integracije

Aneks 2: Detaljna metodologija istraživanja

I. Pristup istraživanju i metod

Za potrebe ovog istraživanja, usvojen je neo-institucionalni pristup koji je ocenjen kao najpodobniji s obzirom da nije ograničen na analizu formalnih aspekata već takođe podrazumeva neformalna pravila i procedure političkog života.¹⁶² Štaviše, kako je funkcionisanje javne uprave u Srbiji u velikoj meri uslovljeno eksternim faktorima, neophodno je uzeti u obzir ponašanje aktera koji su uključeni u proces van formalnih normi, kako bi se postigao cilj istraživanja tj. identifikovali i analizirali nedostaci sistema kreiranja i koordinisanja politika u Srbiji.

Usvojen je kvalitativni pristup istraživanju koji se sastoji od prikupljanja kvalitativnih podataka pošto ovakav „proces istraživanja nije sveden na rigidan pristup već se adaptira u odnosu na promenljive situacije i ima mogućnost da prati nove pravce istraživanja kako se oni pojave.“¹⁶³ Takođe, da bi se postigao cilj istraživanja, smatra se da je kvalitativna metodologija najpogodnija za „istraživanje koje prodire u dubinsko razumevanje, a ne samo ispitivanje površinskih karakteristika.“¹⁶⁴ Drugim rečima, zahvaljujući temeljnosti i bogatstvu nalaza koji proističu iz kvalitativnog pristupa,¹⁶⁵ smatra se da će se na taj način doći do adekvatnih zaključaka i preporuka za specifične okolnosti u Srbiji.

Komparativni metod je usvojen zbog njegovih primarnih karakteristika da "razvija, testira, i usavršava teorije o uzročno posledičnim vezama" i da potpomaže uspostavljanje generalizacija.¹⁶⁶ Naime, četiri države članice su izabrane kao studije slučaja kako bi se na osnovu analize zapaženih sistema i procedura kreiranja i koordinacije politike omogućilo povlačenje paralela i pravljenje zaključaka u kontekstu Srbije.

¹⁶² March David, i Gerry Stoker (ur.), "Theory and Methods in Political Science", Palgrave, 2010, str. 66-67.

¹⁶³ Isto, str. 257.

¹⁶⁴ Johnson, Scott D. "Will our research hold up under scrutiny? Journal of Industrial Teacher Education, 32.3(1995): 4. ur. Nahid Golafshani, "Understanding Reliability and Validity in Qualitative Research." The Qualitative Report, Vol. 8 Br. 4, (2003): str. 603. Dostupno na: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/golafshani.pdf>

¹⁶⁵ Bryman, Alan. Quantity and Quality in Social Research. Routledge, 1998.

¹⁶⁶ Hopkin, Jonathan. "The Comparative Method" in: Theory and Methods in Political Science, Ed. David March, Gerry Stoker. Palgrave, 2010, str. 285-308.

II. Razlozi za izbor studija slučaja

1. Ujedinjeno Kraljevstvo

UK je izabrana kao prva studija slučaja s obzirom da je britanski sistem kreiranja politike prepoznat po svom uspehu i reputaciji kako u akademskoj tako i stručnoj literaturi. Iako bi se moglo reći da ovaj primer nije primenljiv u kontekstu Srbije, s obzirom da UK ima dugu, postepenu demokratsku tradiciju dok su institucionalni i administrativni kapaciteti u Srbiji i dalje u razvoju, istraživački tim smatra da je ovaj primer upravo nužan zbog svoje uspešnosti kao vizija na kraju puta. Drugim rečima, uprkos tome što realistično govoreći, Srbija neće imati mogućnosti da vodi kreiranje politika na isti način kao UK u bližoj budućnosti, analiza slučaja koji se može smatrati skoro „idealnim,“ korisna je kao smernica za reforme kao i referenca da su one pokrenute u pravom smeru.

2. Francuska

Od šest država osnivača EU, Srbija je najkompatibilnija sa karakteristikama političkog i pravnog sistema Francuske. Za poznavaoce i eksperte u srpskom sistemu kreiranja politika, određene dobre prakse Francuske vezane za kreiranje politika i međuministarsku koordinaciju se vrlo lako mogu preneti u kontekst Srbije. Francuski primer je posebno važan u oblasti međuministarske koordinacije evropskih poslova, koju karakteriše jasan lanac komandovanja, autoritativni i centralizovani koordinacioni sistem, kao i čvrsta saradnja među ministarstvima.

3. Poljska

Od država članica koje su 2004. i 2007. godine pristupile EU, može se reći da je Poljska imala najviše koristi od članstva s obzirom da je postigla izuzetan ekonomski rast, kao i da je uspela da stekne značajnu težinu u pregovorima u okviru Savetu EU. Štaviše, Poljska je jedan od najvećih korisnika strukturnih fondova EU i zajedničke poljoprivredne politike. Ipak, tokom prvih par godina članstva, Poljska je imala velike prepreke u formulisanju i odbrani svojih nacionalnih politika. Vremenom je Poljska poboljšala prakse kreiranja i koordinacije politike, koje su joj danas donele status jedne od najuticajnijih država u EU. Stoga su pouke iz ovog primera mnogostruke. Naime, poljski primer osvetljava probleme sa kojima se država kandidat susreće u periodu pregovora o pristupanju i potom kao član EU koji prihvata sve obaveze, i jasno pokazuje povezanost manjkavosti

administrativnih kapaciteta i ishoda pregovora o pristupanju kao i važnost temeljnih i blagovremenih priprema, itd.

4. Letonija

Ovaj “baltički tigar” smatra se adekvatnim za dubinsko istraživanje zahvaljujući uspešnoj reformi javne uprave, i naročito sistema kreiranja politika i koordinacionih mehanizama. Letonija je među retkim novim državama članicama gde su se reforme pokazale održivim i svrsishodnim, i kao takve su značajno doprinele funkcionisanju Letonije nakon prijema u članstvo. Letonski primer može biti poučan za Srbiju, s obzirom da su primećene karakteristike primenljive u srpskom kontekstu.

III. Prikupljanje podataka i analiza

Istraživačka komponenta ove studije se sastoji od dve komplementarne faze: arhivskog istraživanja tj. analize dostupnih dokumenata preko interneta i kvalitativnog istraživanja u odabranim studijama slučaja. Na taj način je istraživački tim bio u mogućnosti da uporedi postojeće nalaze i tvrdnje sa direktnim iskustvima zapažanjima.

III.1 Arhivsko istraživanje

Arhivsko istraživanje podrazumevalo je ispitivanje primarnih i sekundarnih izvora čime je obezbeđena triangulacija podataka koja ima za cilj “da ojača validnost studije kroz utvrđivanje usaglašenosti nalaza istraživanja korišćenjem mnogostrukih metoda i procedura.”¹⁶⁷ U ovom pogledu, primarni izvori su se sastojali od propisa Vlade Srbije koji se tiču procesa kreiranja politika, a u slučajevima izabranih država članica EU relevantno zakonodavstvo je takođe uzeto u obzir. Što se tiče sekundarnih izvora koji su mahom više zastupljeni u ovoj studiji, mogu se izdvojiti relevantne studije SIGMA (naročito papiri br. 27, 31, 35, 37, 39, 43, 48), OECD izveštaji o modernizaciji javnog sektora, akademska i stručna literatura koja se bavi pitanjima vezanim za specifične karakteristike ciklusa javne politike država članica, kao i šire kreiranjem i koordinacijom politike, i istraživanja/studije/papiri koji su tematski povezani za centralno pitanje istraživanja kao što su npr. GIZ, Svetska banka, Evropski institut za javnu upravu, itd.

¹⁶⁷ Ma, Agnes i Brahm Norwich. Triangulation and Theoretical Understanding. Int. J. Social Research Methodology. Vol. 10, No. 3, jul 2007, str. 211–226.

III.2 Terensko istraživanje

Na osnovu preliminaranih nalaza arhivskog istraživanja, sprovedeno je tzv. „terensko“ istraživanje. Primarni podaci su prikupljeni kroz dubinske polustrukturisane intervjuve koji prema literaturi „dopuštaju ‘posebno pronicanje’ u subjektivnost, mišljenje i direktno iskustvo.“¹⁶⁸ Sagovornici su izabrani kroz kombinaciju namerne (intencionalne) svrsishodne tehnike i tehnike „grudve snega“ (*snowballing technique*) kako bi se došlo do pouzdanih zaključaka i opcija politike i kako bi se sprečilo bilo kakvo skretanje sa teme.¹⁶⁹ Na osnovu razumevanja teme od strane istraživača, sagovornici su izabrani u skladu sa relevantnošću njihovog iskustva, znanja i mišljenja za studiju.

Kako bi se istražile manjkavosti sistema kreiranja politika u Srbiji, intervjui su sprovedeni sa velikim brojem državnih službenika, pre svega iz relevantnih tela Vlade kao što su Kancelarija za evropske integracije, Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, Zakonodavni sekretarijat, Generalni sekretarijat Vlade, kao i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva. Kako bi se dobio proniklo u specifična iskustva kreiranja politika ministarstava u Srbiji, intervjui su takođe sprovedeni sa predstavnicima Ministarstva privrede, Ministarstva pravde i državne uprave, i Ministarstva spoljašnje i unutrašnje trgovine i telekomunikacija. Konačno, intervjuisani su takođe i predstavnici akademske zajednice i renomirani eksperti u ovoj oblasti.¹⁷⁰ Direktno iskustvo dva člana istraživačkog tima u vezi sa razvijanjem javnih politika u Srbiji (pre svega u sektorima regionalnog razvoja, reforme javne uprave, trgovine, zaštite potrošača, itd.) je takođe iskorišćeno kako bi se dopunili nalazi intervjuva sprovedenih sa kreatorima politika u Srbiji.

Kako bi se predložile konkretne i primenljive preporuke za poboljšanje sistema kreiranja politika u Srbiji, naročito što se tiče faze formulisanja politike i međuministarske koordinacije, od velikog značaja su bili direktni

¹⁶⁸ Atkinson, P. and Silverman, D. “Kundera's Immortality: the interview society and the invention of the self.” *Qualitative Inquiry*, vol. 3 (3): str. 304-25. (1997)

¹⁶⁹ Namerna svrsishodna tehnika podrazumeva prethodno definisanu grupu koja se smatra da je relevantna za istraživanje na osnovu prethodnog znanja istraživača na datu temu. Tehnika “grudve snega” može se shvatiti kao potkategorija namernog metoda biranja uzorka i znači da se uzorak sagovornika proširuje na osnovu postavljenih kriterijuma istraživanja kroz preporuke prvobitnih sagovornika.

¹⁷⁰ U Srbiji, ukupno 9 intervjuva je sprovedeno sa državnim službenicima, a 4 sa članovima akademske zajednice i ekspertima.

intervjui sa relevantnim zvaničnicima iz Stalnih predstavništava u Briselu sve četiri države članice¹⁷¹ kao i sa zvaničnicima iz Evropske komisije.¹⁷² Bitno je napomenuti da je istraživački tim najpre sproveo tri intervjua sa ekspertima iz OECD/SIGMA čiji su doprinosi umnogome koristili u narednim fazama istraživanja.

Za svakog sagovornika je skrojen poseban upitnik pre samog intervjua što se pokazalo kao vrlo efektivna praksa, jer su na taj način sagovornici imali priliku da se pripreme pre sastanka. Stoga su omogućene vrlo plodne i kvalitetne diskusije tokom intervjua. Pitanja i teme za intervjue su formulisana u odnosu na ekspertizu i poziciju svakog individualnog sagovornika. Upitnik je mahom koncipiran tako da započinje sa pitanjima opšteg karaktera, te da se nastavlja pitanjima u vezi sa iskustvom i specifičnom ekspertizom sagovornika, da bi se konačno stiglo do diskusije o preporukama i mogućem razvoju u toj oblasti u budućnosti.

III.3 Sistematizacija podataka – ciklus politike

Od samog početka razvijanja oblasti analize politike, proces javne politike je analiziran kao sled pojedinačnih faza što omogućava sistematičnu i sveobuhvatnu procenu velikog broja različitih pristupa, perspektiva i modela koji su prisutni u literaturi i istraživanju.¹⁷³ Uprkos kritici da je isuviše pojednostavljena, fazna tipologija je opstala kao prototip za

¹⁷¹ U Varšavi je sprovedeno ukupno 10 intervjua sa državnim službenicima Ministarstva privrede, Ministarstva finansija, Odeljenjem za EU koordinaciju pri Ministarstvu spoljnih poslova, Državnim sekretarijatom kao i sa 2 renomirana eksperta koji su učestvovali u pristupanju Poljske Evropskoj uniji. U Rigi je održano ukupno 8 intervjua između ostalog sa zvaničnicima iz Međusektorskom koordinacionog centra, Ministarstva ekonomije, Ministarstva finansija, Ministarstva poljoprivrede, predstavnicima organizacija civilnog društva, kao i sa tri eksperta koji su prethodno bili uključeni u reformu litvanskog sistema kreiranja politika. Što se tiče UK i Francuske, ukupno 10 intervjua je održano, 5 po državi, prevashodno preko interneta i telefonski, ali i kroz sastanke u Beogradu. S obzirom da je mnogo više izvora dostupno preko interneta na engleskom i francuskom, jeziku kojima istraživači vladaju na profesionalnom nivou, odrađeno je komparativno manje intervjua u slučaju UK i Francuske u odnosu na Poljsku i Letoniju.

¹⁷² U Briselu je održano ukupno 9 intervjua sa predstavnicima Stalnog predstavništva u EU sve četiri države studije slučaja, kao i sa zvaničnicima iz Generalnog direktorata za proširenje, kao i sa članom kabineta Evropske komisije za međunarodnu saradnju i generalnim direktorom u Generalnom direktoratu za obrazovanje i kulturu, koji je ujedno i prethodni poljski glavni pregovarač o pristupanju EU.

¹⁷³ Werner Jann, i Wegrich Kai. Theories of the Policy Cycle u: Handbook of Public Policy Analysis. 2007.

racionalno kreiranje javnih politika utemeljenih na činjenicama. Takođe je bitno napomenuti da se u ciklusu javnih politika ističe interakcija različitih aktera i institucija.¹⁷⁴

Za potrebe ovog istraživačkog projekta, proces javne politike je sagledan kroz 12 pojedinačnih etapa, kombinujući faze koje su identifikovane u Sigma papiru br. 39 „Uloga ministarstava u sistemu politike: razvijanje, praćenje i evaluacija politike,“¹⁷⁵ Jang i Kvin, kao i Houlet i Rameš¹⁷⁶ u „Analiziranje javne politike: ciklus politike i podsistemi politike.“¹⁷⁷

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Sigma Paper no. 39, “The Role of the Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation”, 21. mart 2007. godine.

¹⁷⁶ E. Young, L. Quinn, “Writing Effective Policy Papers”, Open Society Institute, 2002. godine.

¹⁷⁷ Howlet, Michael i M. Rammesh. “Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems”, Oxford University Press, 2009, str. 13.

