



SIGMA

A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU



Creating Change Together

Pregled izrade javnih politika Crna Gora

SIGMA – REFERAT BR. 51

Odobrila za objavljivanje: Karen Hill, Direktor programa SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

<mailto:sigmaweb@oecd.org>

Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

Fax: +33 (0) 1 45 24 13 05

www.sigmaweb.org

Ovaj referat SIGME sačinjen je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Gledišta saopštena u referatima SIGME nikako se ne smiju posmatrati kao zvanično mišljenje Evropske unije i ona nijesu obavezno odraz stavova OECD i njenih država članica kao ni zemalja korisnica programa SIGMA. Izražena mišljenja i upotrijebljeni argumenti su mišljenja i argumenti autora teksta.

U referatima SIGME opisuju se preliminarni rezultati rada autora ili njegovog istraživanja koje je u toku, a objavljuju se kako bi podstakli diskusiju o širokoj lepezi pitanja na kojima EU i OECD rade. Komentari na radne dokumente/referate su dobrodošli i mogu se poslati na adresu: SIGMA OECD, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Ovaj referat i bilo koja mapa koja se u njemu eventualno nalazi ne prejudiciraju status ili suverenitet bilo koje teritorije, razgraničenje međunarodnih granica i naziv bilo koje teritorije, grada ili oblasti.

SADRŽAJ

UVOD	3
LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA.....	4
REZIME I KLJUČNE PREPORUKE	5
1 PLANIRANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA U VLADI	9
1.1 Ukupni pravni okvir za koordinaciju javnih politika u Vladi	9
1.2 Aranžmani za koordinaciju i planiranje politika u centralnoj vlasti	10
1.2.1 Koherentnost centralne vlasti	10
1.2.2 Generalni sekretarijat Vlade.....	14
1.2.3 Sekretarijat za zakonodavstvo.....	15
1.2.4 Ministarstvo finansija	16
1.2.5 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija.....	17
1.3 Glavni horizontalni procesi izrade javnih politika	19
1.3.1 Koordinacija strateških prioriteta, godišnjeg Programa rada i budžeta Vlade.....	19
1.3.2 Koordinacija planova i strategija vezanih za evropske integracije	22
1.3.3 Koordinacija, priprema i komunikacije vezano za sjednice Vlade	24
2 IZRADA JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVIMA.....	27
2.1 Zakonodavni okvir za izradu javnih politika i saradnju među ministarstvima	27
2.2 Aranžmani i kapaciteti za izradu javnih politika u Ministarstvima.....	28
2.2.1 Strukture za izradu javnih politika.....	28
2.2.2 Proces izrade javnih politika	29
3 IZRADA JAVNIH POLITIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE	41
3.1 Zakonodavni okvir.....	41
3.2 Institucionalni okvir.....	42
3.2.1 Struktura političkog liderstva	42
3.2.2 Klubovi poslanika.....	42
3.2.3 Plenum i odbori	43
3.2.4 Služba Skupštine	45
3.3 Ključni procesi i instrumenti u donošenju politika.....	45
3.3.1 Upravljanje skupštinskim poslovima i međuinstitucionalnim odnosima	45
3.3.2 Zakonodavni rad	46
3.3.3 Budžetiranje.....	48
3.3.4 Nadzor i kontrola	49
3.3.5 Poslovi evropskih integracija	51
PROGRAM SIGMA.....	52
UVOD	4
LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA	5
REZIME I KLJUČNE PREPORUKE.....	6
1 PLANIRANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA U VLADI.....	10
1.1 Ukupni pravni okvir za koordinaciju javnih politika u Vladi	10
1.2 Aranžmani za koordinaciju i planiranje politika u centralnoj vlasti	11
1.2.1 Koherentnost centralne vlasti	11
1.2.2 Generalni sekretarijat Vlade	15
1.2.3 Sekretarijat za zakonodavstvo	16

1.2.4	Ministarstvo finansija	17
1.2.5	Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija	18
1.3	Glavni horizontalni procesi izrade javnih politika	20
1.3.1	Koordinacija strateških prioriteta, godišnjeg Programa rada i budžeta Vlade.....	20
1.3.2	Koordinacija planova i strategija vezanih za evropske integracije.....	23
1.3.3	Koordinacija, priprema i komunikacije vezano za sjednice Vlade.....	25
2	IZRADA JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVIMA.....	28
2.1	Zakonodavni okvir za izradu javnih politika i saradnju među ministarstvima	28
2.2	Aranžmani i kapaciteti za izradu javnih politika u Ministarstvima.....	29
2.2.1	Strukture za izradu javnih politika.....	29
2.2.2	Procesi izrade javnih politika	30
3	IZRADA JAVNIH POLITIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE	42
3.1	Zakonodavni okvir	42
3.2	Institucionalni okvir	43
3.2.1	Struktura političkog liderstva	43
3.2.2	Klubovi poslanika.....	43
3.2.3	Plenum i odbori	44
3.2.4	Služba Skupštine	46
3.3	Ključni procesi i instrumenti u donošenju politika	46
3.3.1	Upravljanje skupštinskim poslovima i međuinstitucionalnim odnosima	46
3.3.2	Zakonodavni rad.....	47
3.3.3	Budžetiranje.....	49
3.3.4	Nadzor i kontrola.....	50
3.3.5	Poslovi evropskih integracija.....	52
	PROGRAM SIGMA	53

UVOD

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

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

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

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

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

Ovaj pregled se oslanja na niz materijala, koji obuhvataju nacionalne zakonske propise u Crnoj Gori, informacije koje je sakupila NVO Institut Alternativa u ime SIGME, redovne izvještaje o napretku Evropske komisije, model analize efekata propisa (RIA) koji su pripremila ministarstva, javno raspoložive strategije, godišnje programe rada Vlade, Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge Skupštine Crne Gore u 2013. godini, kao i brojne razgovore koji su vođeni sa izvršiocima iz crnogorske javne uprave.

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

LISTA SKRAĆENICA I AKRONIMA

CoG	centre of government (<i>centralna vlast</i>)
DGEA	Directorate General for European Affairs (<i>Generalni direktorat za evropske poslove, GDEP</i>)
EI	European integration (<i>evropske integracije, EI</i>)
GO	Government Office (<i>kancelarija Vlade</i>)
GSG	General Secretariat of the Government (<i>Generalni sekretariat Vlade, GSV</i>)
IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance (<i>Instrument pretpristupne podrške, IPA</i>)
MFAEI	Ministry of Foreign Affairs and European Integration (<i>Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, MVPEI</i>)
MoF	Ministry of Finance (<i>Ministarstvo finansija, MF</i>)
MP	Member of Parliament (<i>član Parlamenta</i>)
NGO	non-governmental organisation (<i>nevladina organizacija, NVO</i>)
NIPAC	National Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Co-ordinator (<i>nacionalni koordinator za instrument pretpristupne podrške, NIPAK</i>)
NPA	National Programme of Accession (<i>Nacionalni program pristupanja</i>)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (<i>Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, OECD</i>)
PMO	Prime Minister's Office (<i>kabinet predsjednika Vlade</i>)
PR	public relations (<i>odnosi sa javnošću</i>)
RIA	Regulatory Impact Assessment (<i>analiza uticaja propisa, RIA</i>)
RoP	Rules of Procedure of the Government (<i>Poslovnik Vlade</i>)
SAA	Stabilisation and Association Agreement (<i>Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, SSP</i>)
SIGMA	Support for Improvement in Governance and Management (<i>Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja, SIGMA</i>)
SME	small and medium-sized enterprises (<i>mala i srednja preduzeća, MSP</i>)

REZIME I KLJUČNE PREPORUKE

Planiranje i koordinacija javnih politika u Vladi

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

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

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

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

Glavne slabosti su vezane za nedostatak formalnih zahtjeva za srednjoročno planiranje resursa potrebnih za realizaciju javnih politika. Nema posebnih zahtjeva za sektorske strategije i nije razvijen okvir za srednjoročni budžet koji bi obuhvatao sektorske politike ili potrebe za resursima. Većina sektorskih strategija ili nemaju nikakve procjene finansijskih potreba ili izvora sredstava ili, tamo gdje su predstavljene finansijske potrebe, one nijesu usklađene sa planiranim resursima zemlje (npr. godišnji budžet ili programi Instrumenta pretprijetne podrške [IPA]).

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

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

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

Ključne preporuke

- Definirati svrhu i minimalne zahtjeve za sve srednjoročne planske dokumente Vlade kako bi se osigurali sistematski ulazni podaci bitni za planiranje IPA i srednjoročno planiranje budžeta.

- U cilju veće transparentnosti, sakupiti sve srednjoročne i godišnje planske dokumente vlade (i horizontalne i sektorske), i sistematski ih objavljivati na veb-sajtu Vlade.
- Nakon usvajanja Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, pripremiti koherentan srednjoročni budžetski okvir sa jasnom povezanošću vladinih politika i resursa.
- Definirati i uspostaviti pravila koja zahtijevaju konkretniju analizu i izvještavanje na nivou sprovođenja ključnih zakona kao i problema u sprovođenju tih zakona u Crnoj Gori. Da bi ovaj zadatak bio izvodljiv, treba se fokusirati samo na ključne zakonske propise.
- Vremenom, osnažiti interne kapacitete GSV za razmatranje sadržaja nacрта vladinih politika radi postizanja njihove međusobne usklađenosti sa prethodnim obavezama i prioritetima.
- Organizovati postojeće resurse MF za bolje praćenje sektorskih politika i analizu procjena fiskalnog uticaja prijedloga javnih politika: koristiti zajedničke resurse između Sektora za budžet i Sektora za ekonomsku politiku i razvoj.
- Dalje razvijati Program pristupanja Crne Gore kako bi uključio konkretnije definisane prioritete aktivnosti na nivou Vlade i u okviru svakog pregovaračkog poglavlja, i kako bi uključio podatke o procjeni fiskalnog uticaja vezano za pregovaračka poglavlja.

Izrada javnih politika u ministarstvima

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

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

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

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

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

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

Ključne preporuke

- U okviru realizacije Plana unutrašnje reorganizacije javnog sektora, ministarstva treba podstaći da preusmjere kadrovske potrebe sa nereformisanih sektora nižeg prioriteta ka kadrovima koji su ključni kako za domaće tako i za politike EU.

- Uspostaviti procedure po kojima će ministarstva vršiti minimum trogodišnje planiranje finansijskih sredstava i ljudskih resursa u okviru sveukupnih planova u svom sektoru.
- Promijeniti postojeća pravila o pripremi analize uticaja propisa kako bi se osiguralo da se i) najprije pripremaju dokumenti RIA i to prije konsultacija sa javnošću, ii) da se ažurirane verzije pripremaju prije donošenja odluke Vlade i iii) da se prijedlozi zakona predstave Skupštini praćeni dokumentima RIA.
- Ojačati praćenje realizacije Pravno-tehničkih pravila za izradu propisa, uključujući odredbu kojom se zahtijeva da se do momenta predstavljanja glavnih zakonskih akata Vladi moraju pripremiti i prijedlozi podzakonskih akata.
- Razviti i sprovesti posebne programe obuke i jačanja kapaciteta za ključno osoblje ministarstava kako bi se profesionalizovao rad na analizi javnih politika i izradi zakonskih tekstova.
- Osigurati da se usvajanje pregovaračkih pozicija i obaveza u vezi sa evropskim integracijama vrši i kanališe kroz uobičajene konsultativne mehanizme. Staviti svaki prijedlog pregovaračke pozicije i drugih obaveza na raspolaganje Ministarstvu finansija prije nego što Vlada donese odluku o tome.

Donošenje javnih politika u Skupštini Crne Gore

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

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

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

Veliki broj predloženih amandmana na prijedloge zakona, više od polovine, dolazi od skupštinskih odbora. Većinu amandmana, koji naknadno budu isvojeni, predlaže Zakonodavni odbor. Ovi podaci sugerišu da je parlamentarna analiza više usmjerena na pravna pitanja ili da je ona djelotvornija kada je usmjerena na pravna pitanja.

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

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

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

Ključne preporuke

- Regulisati odnose između izvršne i zakonodavne vlasti u poslovima evropskih integracija na nivou zakona i kroz obavezujuće sporazume između Vlade i Skupštine. Što više proces pristupanja bude napredovao, to će više poslovi EU prožimati sve aspekte skupštinskih aktivnosti.
- Otvoriti konsultacije Kolegijuma za predstavnika Vlade koji će imati ulogu izvora informacija i olakšati konsultacije u pogledu broja zakonskih prijedloga pred Skupštinom i utvrđivanja vremena podnošenja zakonskih akata od strane Vlade.
- Dodati instrumente nadzora koji su usmjereni na jačanje učinka institucija i javnih politika kroz sistematske ocjene sprovođenja najvažnijih zakona i javnih politika u koje će biti uključene sve partije.
- Podijeliti nadležnosti Odbora za ekonomiju, finansije i budžet, tako što će se možda formirati dva odbora: jedan koji će se koncentrisati na ekonomiju i finansije, a drugi na budžet i završne račune. Moglo bi se razmotriti i osnivanje pododbora.
- Analizirati opcije za veću fleksibilnost u prerasporedu osoblja koje pomaže u radu odbora kako bi se postigla ravnoteža između zadataka koji prožimaju sve aktivnosti (npr. provjera usklađenosti prijedloga zakona sa pravom EU ili organizovanje konsultativnih i kontrolnih saslušanja) i korisnih specijalizacija skupštinskog osoblja i bliskih radnih relacija između administrativnog osoblja i poslanika.
- Institucionalizovati neformalnu skoriju praksu po kojoj su predsjednici (ili potpredsjednici) matičnih odbora i poslaničkih klubova ujedno i članovi Odbora za evropske integracije, kako bi se osigurala produktivna veza između diskusija koje se vode u svakoj oblasti.

1 PLANIRANJE I KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA U VLADI

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

1.1 Ukupni pravni okvir za koordinaciju javnih politika u Vladi

Pravni zahtjevi za planiranje i koordinaciju rada Vlade postoje. Ključni pravni osnov za rad ministarstava kad je riječ o planiranju i koordinaciji javnih politika sadržan je u sljedećim dokumentima: (i) Poslovnik Vlade¹, (ii) Uredba o Vladi², (iii) Zakon o državnoj upravi i (iv) Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Pravni okvir definiše mandat Vlade, njeno ovlaštenje za odlučivanje, njene odnose sa Skupštinom i cjelokupan sistem radnih tijela Vlade. Propisi takođe definišu odgovornosti Generalnog sekretarijata Vlade, daju ovlaštenje za preuzimanje tih odgovornosti, i definišu okvir za koordinacione aktivnosti među ključnim institucijama koje su u centralnoj vlasti³, a to su Generalni sekretarijat Vlade (GSV), Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija (MVPEI), Ministarstvo finansija (MF) i Sekretarijat za zakonodavstvo.

Podjela odgovornosti među resornim ministarstvima navedena je u vladinoj Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave⁴. Generalni sekretarijat takođe ima neka neformalna ovlaštenja za rješavanje sukoba nadležnosti kada pitanje nadležnosti nije jasno, iako je to formalno u nadležnosti Vlade.

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

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

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

Tekući zakonodavni i regulatorni okvir koji je na snazi kada je u pitanju regulisanje procesa evropskih integracija uglavnom je ustanovljen vladinim odlukama i uredbama donesenim 2012. godine. U februaru 2012. godine, Vlada je usvojila odluku o uspostavljanju strukture za pripremu i vođenje pristupnih pregovora Crne Gore sa Evropskom unijom⁵. Ovom odlukom utvrđene su strukture koje su odvojene od koordinacionih mehanizama vezanih za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).

Ocjena

Postojeći propis je jasan i precizan kada je u pitanju redovno odlučivanje na nivou Vlade i izrada godišnjih planova rada i on se u velikoj mjeri primjenjuje u praksi. Poslovnik jasno navodi dokumenta koja se moraju

¹ „Službeni list CG“, 03/12.

² „Službeni list CG“, 80/08.

³ Pojam centralna vlast obuhvata više funkcija horizontalne koordinacije javnih politika koje u Crnoj Gori u velikoj mjeri ostvaruju Generalni sekretarijat Vlad, Ministarstvo finansija, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija i Sekretarijat za zakonodavstvo.

⁴ „Službeni list CG“, 5/12 od 23.01.2012. i 25/12 od 11.05.2012.

⁵ „Službeni list CG“, 9/12.

dostaviti uz pitanja o kojima Vlada mora da donese odluku na svojim sjednicama. U njemu se takođe precizno navode različita radna tijela Vlade i utvrđuje razuman mandat za Generalni sekretarijat koji obezbjeđuje podršku u vladinom procesu odlučivanja. Uloga Vlade u radu Skupštine takođe je regulisana i omogućava Vladi da daje stručno mišljenje o promjenama i novim prijedlozima koje iniciraju članovi Skupštine.

Glavne slabosti vezane su za nepostojanje formalnih zahtjeva koji se odnose na srednjoročno planiranje javnih politika i planiranje resursa. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ne predviđa razmatranje postojećeg okvira strateškog planiranja u toku formulisanja i izrade prijedloga za godišnji budžet osim na vrlo apstraktan način, tako što se navodi da se budžetsko planiranje zasniva na razmatranju, između ostalog, usvojenih zakona i drugih propisa⁶. Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji je zamijenio raniji Zakon o budžetu, uvodi nove elemente za fiskalna pravila i pažljivo predviđa elemente za srednjoročno budžetsko planiranje. Za sada se novi Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ne primjenjuje i on daje samo generalni mandat Vladi da uloži više truda u srednjoročno planiranje resursa. Bez preciznih smjernica i zahtjeva od strane Ministarstva finansija, ovi propisi neće donijeti odlučne promjene u razvoj srednjoročnog budžetskog okvira, na način definisan od strane EU⁷.

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

Uloge MVPEI i drugih aktera vezano za evropske integracije dobro su definisane i detaljno razrađene u regulatornom okviru. Uspostavljena su međuministarska horizontalna tijela i procedure koje obezbjeđuju adekvatne konsultacije sa različitim akterima u Vladi (kao i spoljnim interesnim grupama). Iako nema direktne suprotstavljenosti zadataka, ima indikacija o direktnim preklapanjima nekih uloga i indirektnom preklapanju vezano za ispunjavanje nekih funkcija. Direktno preklapanje uloga vidljivo je kod zadataka koji su dati različitim akterima putem vladinih odluka donesenim u periodu od februara do maja 2012. godine, naročito u pogledu funkcija vezanih za dvije skupine radnih grupa (jedna za pregovaranje, druga za proces SSP). U praksi, ova dva procesa bave se istim sadržajem: formiranjem pregovaračkih pozicija u procesu pridruživanja i pristupanja, što zavisi od sposobnosti prihvatanja i ispunjavanja obaveza koje će u velikoj mjeri biti u suštini identične.

1.2 Aranžmani za koordinaciju i planiranje politika u centralnoj vlasti

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

1.2.1 Koherentnost centralne vlasti

Glavni organ zadužen za pružanje podrške i upravljanje sistemom odlučivanja je Generalni sekretarijat Vlade (GSV). Od obnavljanja nezavisnosti 2006. godine, GSV je pristupio savjesnoj i postepenoj sopstvenoj reformi kao i reformi sistema upravljanja javnim politikama, kako bi se što više usaglasili sa evropskom praksom. GSV pruža podršku sedmičnim sjednicama Vlade i koordinira godišnji Program rada Vlade.

⁶ Član 19 Zakona o budžetu.

⁷ Direktiva Savjeta 2011/85/EU o zahtjevima za budžetske okvire u državama članicama.

Kabinet predsjednika Vlade i kabineti potpredsjednika Vlade, koji su dio GSV, takođe imaju ulogu u donošenju javnih politika.

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

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

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

Na političkom nivou, nukleus koordinacije i odlučivanja u Vladi je uži kabinet⁸ koji se po pravilu sastaje jednom nedjeljno. Njega čine predsjednik Vlade, potpredsjednici Vlade i generalni sekretar, a njegov zadatak je, između ostalog, da koordinira i razmatra ključna pitanja koja su na dnevnom redu Vlade. Drugi ministri se pozivaju da učestvuju u radu užeg kabineta po potrebi. Neformalni sastanci predstavnika ključnih vladinih tijela dešavaju se gotovo svakodnevno.

Poslove evropskih integracija (EI) vodi potpredsjednik Vlade i ministar vanjskih poslova i evropskih integracija, uz blisku podršku državnog sekretara za evropske integracije, koji se smatra težištem pristupnog procesa. Osim što je državni sekretar za EI u Ministarstvu, on je takođe glavni pregovarač i nacionalni koordinator za IPA (NIPAK). On redovno učestvuje u sjednicama Vlade. Sva pitanja vezana za pregovore u principu treba da se diskutuju na Kolegijumu⁹, kao glavnom radnom tijelu Vlade za poslove evropskih integracija. Ovo tijelo razmatra predložene pregovaračke pozicije u toku faze koja slijedi nakon izrade nacrtu u okviru radnih grupa, a prije usvajanja od strane Vlade.

Posljednjih godina Vlada je formirala nekoliko savjetodavnih tijela, kao što je Savjet za privatizaciju i kapitalne projekte, Savjet za saradnju sa NVO i Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme (Regulatorni savjet). Ovaj posljednji, na primjer, koordinira aktivnosti reforme državne uprave kroz analizu postojećih propisa u pogledu poslovnih barijera i potrebe da se ti propisi pojednostave, inicira promjene u regulativi u pogledu poslovnog ambijenta i daje saglasnost na formiranje radnih podgrupa za određene teme (kao što je Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora).¹⁰ Ovo tijelo ima značajnu ulogu u podsticanju i osmišljavanju promjena u javnim politikama. Njegovi članovi su relevantni ministri, visoki državni službenici i predstavnici privrednih društava, sindikata i udruženja opština.

Ocjena

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

U pogledu sveukupne koordinacije evropskih integracija, Crna Gora je razvila dinamičan i prilično decentralizovan okvir gdje MVPEI obezbjeđuje političko i administrativno vođstvo u svim procesima koji su vezani za EI, dok su resorna ministarstva odgovorna za analitičke i pripremne poslove koji su vezani za

⁸ Takođe poznat kao Izvršni savjet Vlade.

⁹ Kolegijum čine predsjednik i potpredsjednici Vlade, ministar vanjskih poslova i evropskih integracija i glavni pregovarač.

¹⁰ Odluka o osnivanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta iz maja 2012, ažurirana je novom odlukom u januaru 2013, kada se dopunio njen sastav i donijelo novo ime - Savjet za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatorne i strukturne reforme.

njihovo konkretno polje nadležnosti. Crnogorska pregovaračka struktura uključuje: Kolegijum, Pregovaračku grupu, Državnu delegaciju za pregovore, Radne grupe za pregovaračka poglavlja, Kancelariju za podršku glavnom pregovaraču i Sekretarijat Pregovaračke grupe. Ovo je kompleksna struktura, uz postojeće koordinacione strukture Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje.

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

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

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

Tabela 1: Stepen ostvarivanja 9 ključnih funkcija centralne vlasti

Ključna funkcija centralne vlasti	Da li je ispunjena u Crnoj Gori	Odgovorna institucija
Koordinacija pripreme sjednica Vlade	Da	GSV
Obezbjedjivanje zakonske usaglašenosti	Da	Sekretarijat za zakonodavstvo
Koordinacija pripreme i davanja saglasnosti na strateške prioritete i program rada Vlade	Djelimično	GSV
Koordinacija prijedloga sadržaja javnih politika dostavljenih Vladi na odlučivanje, uključujući definisanje procesa pripreme tih politika i obezbjeđenje koherentnosti sa prioritetima Vlade	Djelimično	GSV Kabinet predsjednika Vlade
Provjera da li se realizacija politika može priuštiti i koordinacija planiranja resursa u javnom sektoru	Da	MF
Koordinacija aktivnosti komunikacija Vlade kako bi se obezbijedila koherentnost vladinih poruka	Da	GSV
Praćenje učinka Vlade kako bi se osiguralo da Vlada kolektivno ostvaruje djelotvoran učinak i održava svoja obećanja prema javnosti	Djelimično	GSV
Upravljanje odnosima između Vlade i drugih djelova države (Predsjednika, Skupštine)	Da	GSV
Koordinacija poslova evropskih integracija	Da	MVPEI

Izvor: SIGMA.

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

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

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

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

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

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

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

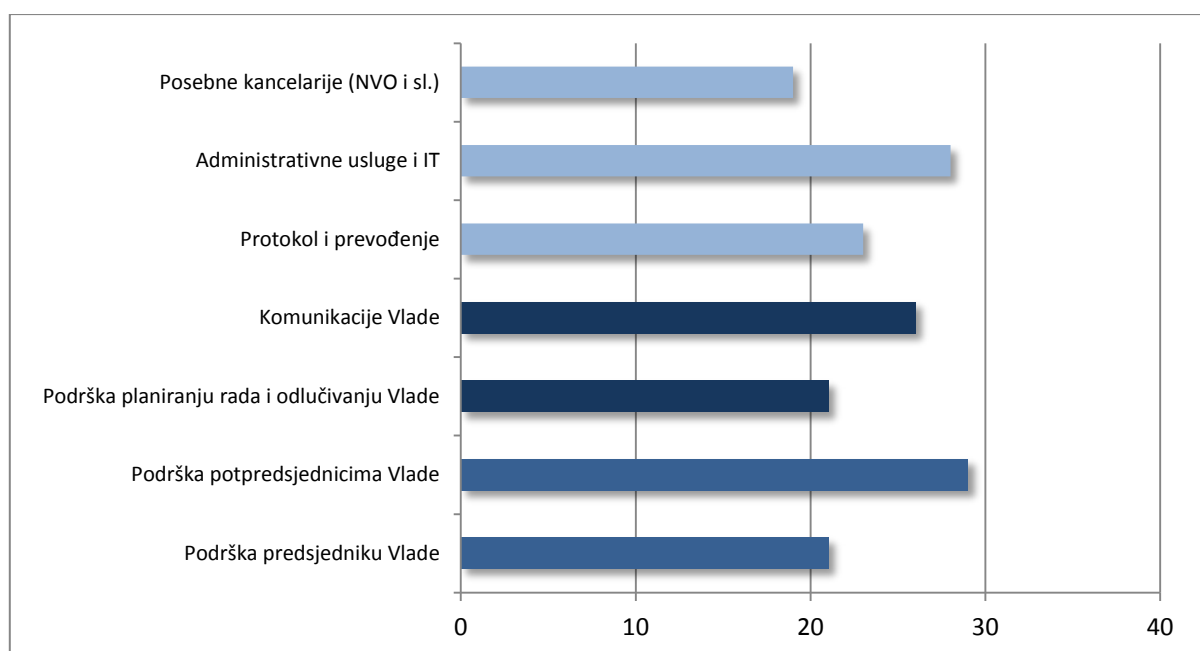
1.2.2 Generalni sekretarijat Vlade

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

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

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

Slika 1: Broj radnih mjesta predviđenih u sistematizaciji GSV¹¹



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

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

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

¹¹ Ovi podaci ne uključuju podršku avio-servisu, koja je veoma specifična funkcija u Vladi.

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

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

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

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

Ocjena

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

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

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

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

1.2.3 Sekretarijat za zakonodavstvo

Sekretarijat za zakonodavstvo je samostalna organizacija koja podržava Vladu obavljanjem funkcije pravnog nadzora. Ona obavlja svoju funkciju samostalno, ali je pod nekim labavim nadzorom GSV. Ovaj Sekretarijat je prvenstveno odgovoran za: i) praćenje i unapređenje pravnog sistema Crne Gore, ii) provjeru usaglašenosti zakona i propisa koji su u procesu pripreme sa Ustavom i pravnim sistemom, iii) izradu određenih propisa i opštih akata koji nijesu u nadležnosti ministarstava i drugih organa uprave, i iv) davanje mišljenja na nacрте zakona i druge propise. Sekretarijat za zakonodavstvo se takođe stara o objavljivanju uredbi, odluka i drugih akata Vlade, zakona i ostalih akata javnih politika¹². On vrši nadzor nad zakonitošću rada javne ustanove Službeni list Crne Gore.

Sekretarijat za zakonodavstvo ima 19 zaposlenih (od čega 15 pravnika). Oni su organizovani u četiri tematska sektora. Najveći dio resursa Sekretarijata određen je za poslove pregleda zakonskih akata prije nego što se dostave Vladi na odlučivanje. U 2012. godini, Sekretarijat je ukupno obradio 735 predmeta, od čega 100 zakona i 635 podzakonskih i drugih akata sa pravnom snagom. Najveći broj ovih predmeta se pregledaju u kasnijoj fazi izrade zakona, kada se nacrt akta šalje na zvanične konsultacije između ministarstava.

¹² Član 35 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave.

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

Ocjena

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

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

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

1.2.4 Ministarstvo finansija

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

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

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

Prilikom rada na horizontalnim dokumentima ekonomske i fiskalne politike, kao što su Pretpristupni ekonomski program, Ministarstvo finansija se povezuje sa resornim ministarstvima uglavnom na pitanjima koja se tiču konkretnih oblasti nadležnosti drugih ministarstava. Sa kabinetima predsjednika i odgovornih potpredsjednika Vlade ova veza je redovnijia. Ne postoji značajna koordinacija sa drugim djelovima GSV.

Ocjena

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

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

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

1.2.5 Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija

Vladina Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave¹³ daje MVPEI vodeću ulogu u koordinaciji procesa pristupanja Crne Gore. Ministarstvo ima petostruku funkciju: i) da rukovodi radom uspostavljenih struktura za horizontalnu koordinaciju između ministarstava; ii) da pokreće i priprema strategije i planove rada koje usvaja Vlada, prati njihovo sprovođenje i preko struktura horizontalne međuministarske koordinacije izvještava o ostvarenom napretku; iii) da koordinira saradnju vladinih tijela sa institucijama EU; iv) da koordinira zadatke u vezi sa harmonizacijom nacionalnih propisa sa pravnom tekovinom EU (*acquis*), uključujući staranje o usklađenosti sa pravnom tekovinom i njenom prevodu; v) da izrađuje programe, ocjenjuje i prati tehničku i finansijsku pomoć (uključujući IPA).

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

¹³

„Službeni list CG“, 5/12 i 25/12.

Tabela 3: Struktura i potrebni kapaciteti GDEP na osnovu postojeće sistematizacije

Strukturne jedinice	Direktori	Administratori				Asistenti	Ukupno
		Diplomate	Pravnici	Ekonomisti	Lingvisti		
Generalni direktorat	1					1	2
Direktorat za pristupanje EU	1						1
<i>Odsjek za političke kriterijume</i>	1	6					7
<i>Odsjek za ekonomsko-finansijske kriterijume</i>	1	7					8
<i>Odsjek za sektorske politike</i>	1	6					7
Direktorat za usklađ. sa pravnom tekovinom	1	5					6
Direktorat za prevođenje	1	1			5	1	8
Ukupno	7	25	0	0	5	2	39

Izvor: Akt o sistematizaciji MVPEI.

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

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

Ocjena

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

Pa ipak, ima potencijalnih slabosti od kojih je jedna rizik od usitnjavanja ključnih koordinacionih funkcija MVPEI. Odluka da se, odvojeno od GDEP, osnuje Kancelarija za podršku glavnom pregovaraču, izaziva određena pitanja. Kao prvo, Kancelarija za podršku glavnom pregovaraču zahtijeva visoko kvalifikovane koordinatore javnih politika, savjetnike i diplomate da bi mogli da ostvaruju svoje funkcije. Takve kvalifikacije su neophodne i u GDEP. Drugo, postoji mogućnost da Kancelarija, budući da je bliža glavnom pregovaraču, bude bolje informisana o značajnim diskusijama nego što je to GDEP, koji ne može ostvarivati svoje funkcije kao operativni centar za koordinaciju na efektivan način ako je izostavljen iz tokova informacija. Pošto pripremni poslovi koji se obavljaju za glavnog pregovarača u velikoj mjeri

korespondiraju funkcijama koje vrši GDEP, postoje jasni argumenti za usklađivanje njihovih funkcija. Novi organizacioni sistem je ipak do sada dobro funkcionisao i nijesu neophodne urgentne promjene.

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

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

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

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

1.3 Glavni horizontalni procesi izrade javnih politika

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

1.3.1 Koordinacija strateških prioriteta, godišnjeg Programa rada i budžeta Vlade

Prema Poslovniku, Vlada do kraja decembra svake godine usvaja godišnji Program rada Vlade za narednu kalendarsku godinu. Ovaj Program se priprema u skladu sa smjernicama i instrukcijama od GSV, i smatra se glavnim planskim dokumentom Vlade. Zadatak GSV je da pojasni prioritete Vlade koji se koriste kao ulazni element u izradi Programa.

Godišnji Program rada Vlade obuhvata nacрте zakona, strategije, akcione planove, informacije o stanju u određenim oblastima nadležnosti Vlade i druge ključne dokumente koji se koriste za donošenje odluka u Vladi. Programom rada se takođe definišu osnovni podaci, nadležni ministri i kvartalni rokovi za njegovo

sprovođenje. U Programu se ne navode efektivni troškovi niti se uspostavlja veza sa budžetom, ali kada se planirane aktivnosti (npr. izrada zakona) prezentiraju Vladi, uz predloženi zakon ili strategiju se dostavlja detaljnija RIA.

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

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

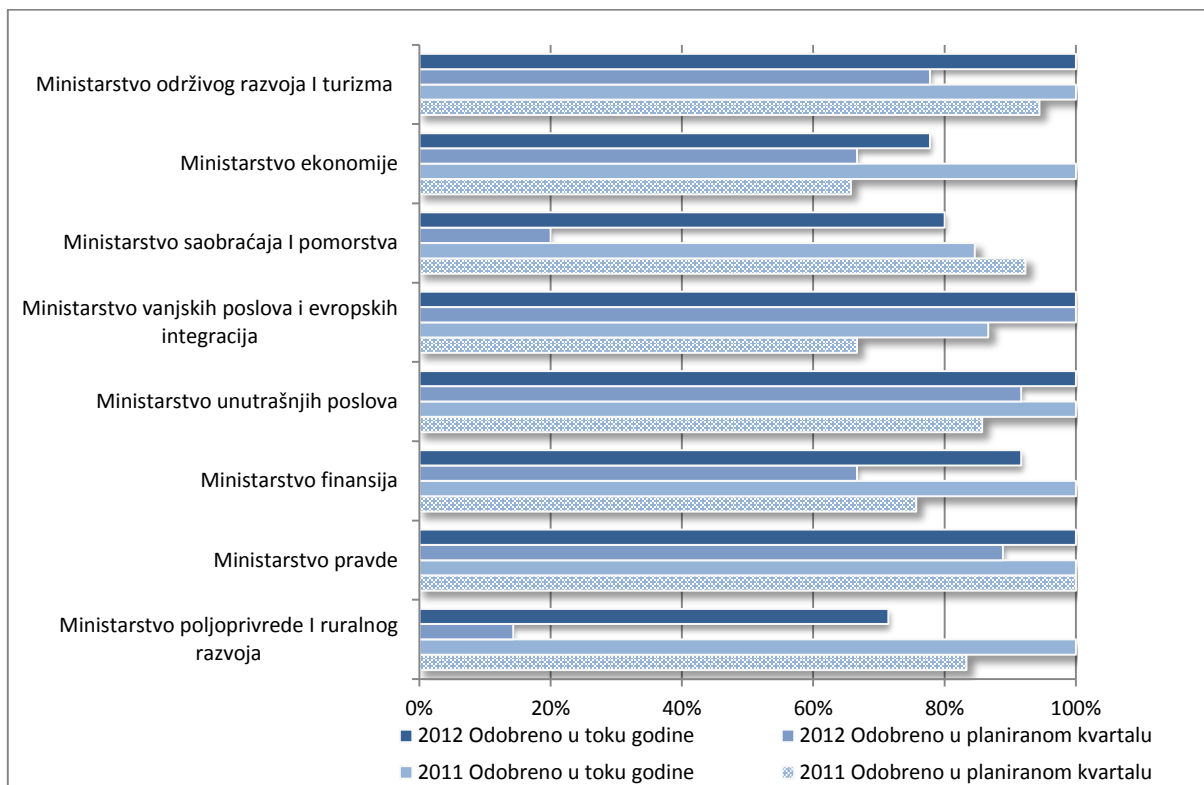
Ocjena

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

GSV obezbjeđuje značajne ulazne informacije za godišnji Program rada Vlade, tj. njegova uloga je veća od prostog spajanja prijedloga koje dostavljaju ministarstva. On ima određenu nadležnost da utiče na ono što se unosi u Program (da dodaje i isključuje stavke) kada dođe do neslaganja sa ministarstvima. Na primjer, godišnji Program rada Vlade za 2013 imao je skoro 500 prijedloga aktivnosti, od čega je nešto više od polovine ostalo u završnom dokumentu.

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

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



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

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

Glavna slabost horizontalnog sistema strateškog planiranja u Crnoj Gori je odsustvo sistemskog pristupa srednjoročnom planiranju javnih politika. Prioriteti Vlade se objavljuju bez konkretnih mjera ili rokova, a elementi srednjoročnog budžetskog planiranja prisutni su samo u nacrtu Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koji Skupština tek treba da usvoji¹⁴. Glavni horizontalni dokument javne politike za poslove EI¹⁵ bio je već istekao kada je krajem 2013 izrađena nova strategija – Program pristupanja Crne Gore. Situacija je jasnija kad je riječ o koordinaciji ekonomskih politika, gdje je Vlada usvojila koncizne dokumente horizontalnog planiranja¹⁶.

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

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

Ne postoji sveobuhvatan javni izvještaj o ostvarenom napretku na nivou cijele Vlade. Predstavnici GSV naveli su da izrada takvog izvještaja nije izvodljiva, dijelom zbog velikog broja sektorskih strategija¹⁷ koje nijesu sastavni dio opipljivog okvira za strateško planiranje. Njihov domen primjene, informacije i sveukupni kvalitet variraju.

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

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

Prilikom izrade budžeta, ne postoji procedura za razmatranje strateških zakona koji su trenutno na snazi. Pored toga, postupak budžetiranja koncentriše se samo na narednu fiskalnu godinu, ograničavajući inicijative za procjenu finansijskih potreba na srednji rok, i za resorna ministarstva nema pravih postupaka

¹⁴ Nacrt Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti je u finalnim fazama odlučivanja, pošto je već dobio saglasnost Vlade i poslat je u Skupštinu.

¹⁵ Nacionalni program integracija 2008-2012.

¹⁶ Pretpristupni ekonomski program i Pravci razvoja Crne Gore 2013-2016.

¹⁷ Postoji više od 50 raznih strategija koje je Vlada odobrila.

višegodišnjeg planiranja budžeta. Više horizontalnih elemenata planiranja fiskalne politike nalazi se u Pretpristupnom ekonomskom programu i u Smjernicama za ekonomsku politiku, ali oni ne sadrže inicijativu za ministre da usklade svoje kapacitete za finansijsko planiranje. U praksi, situacija je nešto bolja; neformalna koordinacija u okviru većine ministarstava, kao i između ministarstava, u principu dobro funkcioniše. Pažnja prema budžetskim ograničenjima osigurana je kroz praktična rješenja, uključujući djelotvorne mjere kontrole za ograničavanje izvršenja budžeta u upravi na centralnom nivou.

Iz aspekta pripreme javnih politika, procedure za povezivanje planiranja sa godišnjim i srednjoročnim finansijskim planovima su nedovoljno razrađene. Postoji obaveza da se uradi procjena uticaja na budžet u okviru izvještaja o procjeni efekata propisa (više detalja o tome pogledati u Dijelu 2 ovog pregleda), ali sistem planiranja sektorskih politika inače nije usmjeravan sa centralnog nivoa mimo izrade godišnjih planova rada. Strateški planovi koje pripremaju ministarstva često sadrže procjene budžetskih troškova, ali obično se o toj informaciji ne raspravlja do kraja i ona se u praksi i ne ostvari.

1.3.2 Koordinacija planova i strategija vezanih za evropske integracije

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

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

U Crnoj Gori, Komisija za evropske integracije osnovana je u maju 2012. godine, zajedno sa 7 radnih grupa, po uzoru na pododbore za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i 35 radnih podgrupa u skladu sa pregovaračkim poglavljima. Zadatak Komisije, koja nije sasvim novi forum, je da ocjenjuje i priprema sve odluke Vlade u procesu evropskih integracija, i da prati i izvještava o ispunjavanju akcionih planova vezano za SSP. Radne grupe i podgrupe pripremaju neophodne stavke u svakom sektoru na tehničkom nivou. Početkom 2013. godine uloga Komisije je transformisana u nadgledanje Programa pristupanja.

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

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

Ocjena

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

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

- i) definisanje prioriteta i davanje uputstava: dodjela zadataka ministarstvima i agencijama kako bi se napredovalo u procesu proširenja EU, uključujući pregled prioriteta, aktivnosti, odgovornosti i kako će implementacija biti mjerena;
- ii) da posluži kao pregovarački dokument prema EU, koji će prenijeti informacije o namjerama i dostignućima zemlje kandidata;
- iii) da bude osnov za strateško korišćenje pretpristupne pomoći (i sredstava iz nacionalnog budžeta za potrebe pristupanja);
- iv) da bude sredstvo za vršenje monitoringa;
- v) da informiše zainteresovane strane, socijalne partnere, nivoe uprave ispod državnog, i javnost uopšte, o aktivnostima.

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

Tabela 4. Potencijal NPP da ispuni strateške funkcije

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.3 Koordinacija, priprema i komunikacije vezano za sjednice Vlade

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

- Ponedjeljak – sastanak užeg kabineta kojeg čine predsjednik Vlade, potpredsjednici i generalni sekretar. Ostali ministri se pozivaju da učestvuju u radu užeg kabineta po potrebi. Sastanci užeg kabineta su manje formalni nego drugi redovni sastanci članova Vlade.
- Utorak – sastanci stalnih radnih tijela Vlade: tematske komisije Vlade koje razmatraju materijal dostavljen Vladi na odlučivanje.
- Četvrtak – zvanične sjednice na kojima Vlada donosi odluke.

Prema Poslovniku, nacrti zakona i prijedlozi strateških planova dostavljaju se najmanje 15 dana prije planirane sjednice Vlade. U stvarnosti, zakoni i strategije stižu i kasnije u GSV, ali Vlada ipak odlučuje o njima. Po pravilu, materijal koji je primljen do prethodnog četvrtka stavlja se na dnevni red komisija utorkom. Postoji i formalna procedura koja omogućava razmatranje hitnih pitanja na sjednici Vlade¹⁸ i

¹⁸ Član 50 i 55 Poslovnika Vlade.

dopušta predsjedniku Vlade da sazove vanrednu sjednicu ili članu Vlade da predloži izmjene i dopune dnevnog reda.

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

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

Vlada je formirala četiri tematske komisije, od kojih Komisija za politički sistem unutrašnju i vanjsku politiku¹⁹ i Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem²⁰ čine najbitnije djelove vladinog sistema odlučivanja za prijedloge novih javnih politika²¹. Ove komisije prvenstveno djeluju kao filteri pomoću kojih se obezbjeđuje da sadržaj predloženih politika bude u skladu sa širom politikom Vlade i da se samo sazreli prijedlozi dostavljaju Vladi na zvanično odlučivanje.

Dnevni red za sjednice Vlade ima nekoliko djelova: i) pitanja koja su pripremljena shodno godišnjem Programu rada Vlade, ii) materijal pripremljen shodno tekućim aktivnostima Vlade, iii) materijale koji se dostavljaju Vladi na verifikaciju, iv) materijal koji je dostavljen Vladi na mišljenje ili saglasnost, v) ostala tekuća pitanja, i vi) materijal dostavljen Vladi na uvid.²²

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

Iako se većina suprotstavljenih stavova među ministarstvima rješava prije dostavljanja materijala GSV, postoji jasna procedura za rješavanje neslaganja prije dostavljanja prijedloga²³. Finalni sadržaj zakona i drugih prijedloga koji prethodno nije uspio da se usaglasi sa mišljenjima Sekretarijata za zakonodavstvo i nadležnih ministarstava ne može se staviti na dnevni red za sjednicu Vlade dok se sporna pitanja ne usaglase kod nadležnog potpredsjednika Vlade. U praksi, ovo se radi i tokom sastanaka relevantnih komisija.

Nakon što Vlada donese odluku o prijedlogu, ministarstvo koje je predlagač ima nedjelju dana da dostavi finalna dokumenta u tekstu u kojem ga je Vlada utvrdila Sekretarijatu za zakonodavstvo, a potom GSV²⁴.

Velika većina materijala koje je Vlada razmatrala na sjednici objavljuje se na veb sajtu Vlade, uključujući prijedlog dnevnog reda za sjednice Vlade, materijale koje Vlada razmatra na sjednici za koje nije određen odgovarajući stepen tajnosti i verifikovane zaključke Vlade²⁵.

Vlada organizuje redovne konferencije za medije kako bi informisala javnost o svojim odlukama. Izjave za medije sa sjednica Vlade obično daju potpredsjednici Vlade zajedno sa ministrima koje odredi predsjednik

¹⁹ Član 15 Poslovníka Vlade.

²⁰ Član 16 Poslovníka Vlade.

²¹ Dva druga radna tijela su Komisija za ljudske resurse i administrativna pitanja i Komisija za raspodjelu dijela budžetskih rezervi.

²² Dnevni red sjednice Vlade od 14. februara 2013.

²³ Član 42 Poslovníka Vlade.

²⁴ Član 65 Poslovníka Vlade.

²⁵ Član 2 Odluke o objavljivanju materijala sa sjednica Vlade Crne Gore.

Vlade. Komunikacijom sa javnošću i medijima bave se zajednički kabinet predsjednika Vlade i posebno odjeljenje u GSV – Biro za odnose sa javnošću.

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

Ocjena

Sveukupna koordinacija sjednica Vlade obezbjeđuje uključenost ključnih interesnih strana i omogućava ulazne informacije i sa političkog i sa administrativnog nivoa kao i dovoljno vremena za obradu materijala. Povremeno se dešava da se redovni raspored ne poštuje i da se vanredni postupci za konsultacije koriste kada hitnost u donošenju odluka striktno posmatrano nije opravdana²⁶.

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

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

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

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

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

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

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

²⁶ Npr. u slučaju suštinskih izmjena Zakona o državnoj upravi kada je urgentni postupak bio motivisan potrebom usklađivanja sa pravnom tekovinom (*acquis*).

2 IZRADA JAVNIH POLITIKA U MINISTARSTVIMA

2.1 Zakonodavni okvir za izradu javnih politika i saradnju među ministarstvima

Zakonodavni proces u Crnoj Gori (prijedlog zakona, podnošenje, usvajanje i objavljivanje) propisan je kroz više različitih pravnih akata, od onih sa najvišom zakonskom snagom (Ustav Crne Gore), do onih kojima se reguliše organizacija i način rada Vlade Crne Gore²⁷ i onih kojima se propisuje analiza i donošenje odluka (npr. Poslovnik Vlade²⁸, Pravno-tehnička pravila za izradu propisa i Smjernice za usklađivanje propisa Crne Gore sa pravnim poretkom Evropske unije²⁹ i Poslovnik Skupštine). Pored toga, Zakon o objavljivanju propisa i drugih akata³⁰ detaljno propisuje način na koji se zakoni objavljuju.

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

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

Ocjena

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

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

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

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

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

²⁷ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl.list CG", 5/12.

²⁸ "Sl.list CG", 03/12.

²⁹ "Sl.list CG", 2/10.

³⁰ "Sl.list CG", 05/08.

2.2 Aranžmani i kapaciteti za izradu javnih politika u Ministarstvima

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

2.2.1 Strukture za izradu javnih politika

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

U ministarstvima je nadležnost za izradu javnih politika dodijeljena generalnim direktorima³¹ (ili rukovodiocima odjeljenja u nekim slučajevima). Oni koji su odgovorni za određenu oblast iz nadležnosti ministarstva su u tipičnim slučajevima takođe odgovorni za neophodne pripreme za transponovanje pravne tekovine EU u toj oblasti. Ovakav sistem se takođe slijedi i u strukturi za pristupne pregovore, gdje pomoćnici ministara obično rukovode radnim grupama i radom u okviru pregovaračkih poglavlja.

Pored toga, Zakon o državnoj upravi³² utvrđuje da ministarstva mogu da imenuju jednog ili više državnih sekretara koji će biti zaduženi za izradu javnih politika i praćenje njihove implementacije. Do nedavno, državni sekretari su imenovani samo u MVPEI. Međutim, početkom 2013. godine, ove pozicije su uspostavljene i u nekoliko drugih resornih ministarstava³³.

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

Upošljavanje specijalizovanog analitičkog kadra različito je od ministarstva do ministarstva. U Ministarstvu poljoprivrede, na primjer, odgovornost za procjenu efekata propisa (RIA) dodijeljena je dvojici samostalnih savjetnika koji su se obučili za RIA i koji imaju iskustva sa fiskalnom analizom. U Ministarstvu ekonomije nema centralizovane jedinice koja vrši zadatke izrade javnih politika, ali se budžetske implikacije i aspekti RIA analiziraju unutar svakog odjeljenja i obično koordiniraju u okviru svake radne grupe³⁴.

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

Ocjena

Ukupan broj zaposlenih u javnom sektoru Crne Gore je uporediv sa mnogim zemljama EU (u odnosu na ukupnu radnu populaciju); kao takva, ministarstva su najčešće mala u odnosu na svoje funkcije.

³¹ Iako je Vlada zvanično promijenila poziciju pomoćnika ministra u generalnog direktora u okviru ministarstava, jedan broj lica koji izvršavaju ove funkcije i dalje se nazivaju pomoćnici ministara.

³² Član 41.

³³ Odluka Vlade od 31. januara 2013 da po prvi put imenuje državne sekretare u ministarstvima unutrašnjih poslova, finansija, pravde, održivog razvoja i turizma, ekonomije i poljoprivrede. Državni sekretari nijesu državni službenici, već politički imenovana lica kao što je utvrđeno u čl. 41a Zakona o državnoj upravi. Međutim, njihov radni odnos regulisan je u skladu sa Zakonom o državnim službenicima.

³⁴ Nalazi iz istraživanja i intervjuja koje je za SIGMU obavio Institut Alternativa.

Ministarstvo nauke ima svega oko 25 zaposlenih, a Ministarstvo kulture malo više od 30. Imajući u vidu da ova ministarstva uključuju i administrativne i finansijske službe kao i potrebu da posjeduju stručnjake za nabavke i druge specijalizovane oblasti, ograničeni su resursi za analizu odgovarajućih javnih politika i angažovanje na pitanjima iz njihove nadležnosti sa zahtjevnim zainteresovanim stranama u njihovim odnosnim sektorima.

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

Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora³⁵ pruža šansu za poboljšanje kapaciteta koji rade na javnim politikama u ministarstvima sa velikom administracijom. Manje je prostora za prilagođavanje kapaciteta (uz istovremeno ispunjavanje plana za smanjenje broja zaposlenih) u ministarstvima gdje je ukupna administracija u okviru sektora manja i koja su istovremeno pod značajnim pritiskom da uposle nove ljude za potrebe jačanja kapaciteta za sprovođenje nove regulative koja potiče iz pravne tekovine EU.

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

Ministarstva nemaju posebna pravna odjeljenja i, kao što se razmatra u odjeljku 2.2.2, nedostaju kadrovi sa profesionalnim znanjima za izradu zakonskih tekstova. Druga strukturna slabost proističe iz nedostatka ljudi koji mogu da podrže ekonomske analize i procjene fiskalnog uticaja. Ministarstva u Crnoj Gori nijesu formirana tako da mogu efektivno da odgovore potencijalnoj potrebi koordinacionih tijela za specifična pitanja ekonomske politike, npr. za izvještavanje o strukturnim reformama prilikom izrade Pretpristupnog ekonomskog programa. U tom slučaju, zahtjeve Ministarstva finansija često ispunjavaju budžetske i finansijske službe, bez uključivanja ljudi koji poznaju suštinske nadležnosti ministarstava³⁶.

Kapacitet za izradu javnih politika u ministarstvima i dalje je izazov zbog kadrovske opremljenosti. Tekuća praksa je takva da se suviše tereta stavlja na srednji rukovodeći kadar koji mora da se postavi i kao jedini ekspert za dati predmet i kao koordinator aktivnosti i stručnjak za pisanje zakonskih tekstova. Ono što je dobro je da generalni direktori i rukovodioci odjeljenja imaju jasne odgovornosti za oblast iz svoje nadležnosti u okviru Vlade i oni su, u većini slučajeva, jasno prepoznati od strane ljudi na istim pozicijama u drugim ministarstvima i agencijama.

2.2.2 *Procesi izrade javnih politika*

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

Planiranje rada i resursa u ministarstvima

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

Godišnji planovi rada ministarstava uključuju ukupni prikaz ključnih izazova i ciljeva, opis strateških prioriteta u datom sektoru i zatim se fokusiraju na aktivnosti po pojedinim podsektorima unutar

³⁵ Usvojen od strane Vlade u julu 2013, gdje ministarstva imaju rok za predlaganje svoje unutrašnje reorganizacije i plana za smanjenje broja zaposlenih do kraja drugog kvartala 2014.

³⁶ Ocjena fiskalnog uticaja strukturnih reformi, Crna Gora kao studija slučaja, Centar izvrsnosti u finansijama.

ministarstva. Godišnji planovi rada ne moraju da uključuju podatke o potrebnim finansijskim i ljudskim resursima.

Ne postoje posebna pravila ili zahtjevi definisani za sektorski specifične strategije za koje Vlada daje odobrenje. Takođe ne postoji usaglašen stav o tome o kojim strategijama Vlada treba da odlučuje, a koje mogu da ostanu na nivou pojedinačnog resornog ministarstva kao operativniji planski dokumenti. Trenutno, Crna Gora ima preko 60 sektorskih strategija koje su zvanično na snazi³⁷.

Ministarstva su obavezna da Vladi dostavljaju godišnje izvještaje o svom radu. Oni treba da sadrže pregled sprovođenja zakona i drugih akata, kao i pregled ostvarivanja Vladinih programa i zaključaka³⁸. Postoji dodatna obaveza ministarstava da dostavljaju posebne izvještaje na specijalni zahtjev Vlade.

Ocjena

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

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

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

Ovo se odražava i na sposobnost ministarstava da daju doprinos programima ekonomske politike koji su više horizontalnog karaktera³⁹. Strukturne reforme su često dio postojećih sektorskih strategija, ali ministarstva trenutno ne posjeduju adekvatne kapacitete za kompilaciju i pravilno prenošenje podataka o svojim strukturnim reformama Ministarstvu finansija. Ako se okvir za izradu strateških planova ne racionalizuje i ne pojača, Crna Gora se u budućnosti može suočiti sa problemima u učešću u okviru za ekonomsko upravljanje EU i u izradi planova za dobijanje finansijskih sredstava po osnovu Kohezione politike.

³⁷ Zavisno od definicije sektorske strategije, ovaj broj je u nekim računicama čak veći od 100.

³⁸ Član 62 Zakona o državnoj upravi.

³⁹ Pravci razvoja Crne Gore i Pretpristupni ekonomski program.

Tabela 5: Informacije i izvještavanje na uzorku sektorskih strategija

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

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

Ovaj pregled ukazuje da su informacije i izvještavanje kod svake sektorske strategije različiti. U praksi se praćenje ostvarenog napretka vrši rutinski, ali redovno sabiranje podataka često ne ide dalje od analize ostvarenih aktivnosti. Nesprovođenje planiranog i najavljenog praćenja i izvještavanja o implementaciji se dešava samo u izuzetnim slučajevima⁴⁰.

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

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

Analiza javnih politika i procjena efekata novih politika

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

Nove procedure za procjenu efekata propisa uspostavljene su u januaru 2012. godine. Od svih ministarstava se traži da analiziraju da li je neophodna regulatorna intervencija i, ako jeste, koja je od

⁴⁰ To je bio slučaj sa Strategijom reforme javne uprave u prvim godinama njenog sprovođenja.

opcija najbolje rješenje. To se dostavlja zajedno sa prijedlogom zakona⁴¹. Postoje četiri oblasti koje ne zahtijevaju dostavljanje RIA: prijedlog Zakona o budžetu, zakonski akti koji se donose nakon nastupanja vanrednih situacija, zakoni o nacionalnoj bezbjednosti i zakonski propisi kojima se transponuju zakonski propisi EU, gdje nema opcija o tome kako sprovesti te propise. Takođe, predlagač zakonskog teksta može da odluči da ne radi RIA, ukoliko je u mogućnosti da to objasni i potkrijepi razlozima.

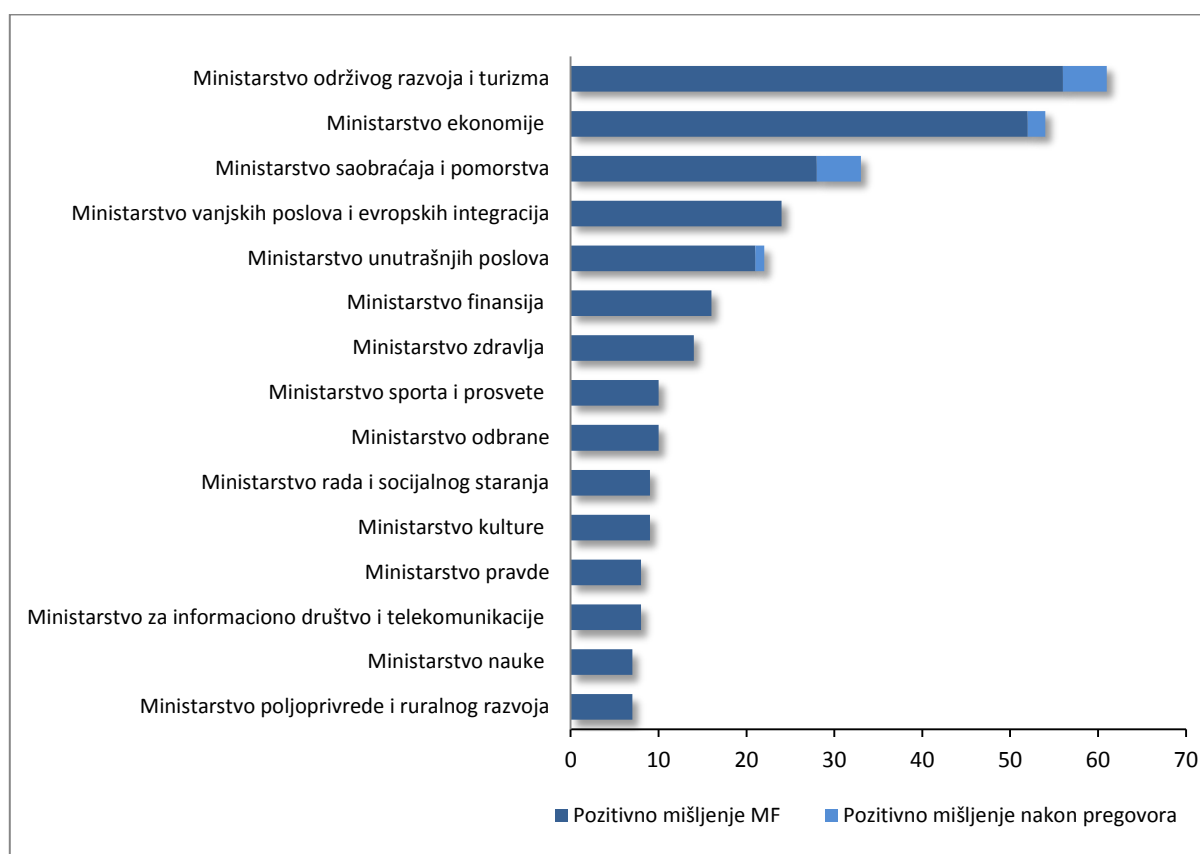
Analiza fiskalnog uticaja je obavezna kao dio procedure RIA⁴², i obrazac za RIA izvještaj obuhvata set od deset pitanja na koja inicijator nacrta propisa treba da odgovori.

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

Ocjena

Stopa primjene nove RIA procedure bila je izuzetno visoka u toku prvih 18 mjeseci implementacije. Slika 3 pokazuje primjenu analiza RIA u državnoj upravi u 2012, kao i to da je u većini slučajeva MF dala saglasnost ne ukazujući na značajne probleme⁴³.

Slika 3. Analize efekata propisa od strane Ministarstava u 2012



Izvor: Ministarstvo finansija.

Sadržaj u analizama efekata propisa još uvijek je često slab. Analiza u nekim oblastima procesa, kao što su konsultacije sa javnošću, često je prilično površna i ne pokazuje kako proces konsultacija stvarno utiče na

⁴¹ Poslovnik Vlade, član 33 zahtijeva procjenu uticaja nacrta Zakona ili podzakonskog akta.

⁴² Član 2 Priručnika za RIA.

⁴³ U 13 slučajeva, oni su pregovarali sa predloženim ministarstvom da bi osigurali da analiza bude prihvaćena. MF je promijenilo mišljenje zbog činjenice da je predlagač usvojio izmjene MF, odnosno da je MF na kraju prihvatio obrazloženje predlagača, čim je bilo pažljivije pripremljeno.

izradu politike⁴⁴. Kao što je opisano, kvalitet fiskalnih analiza dosta varira i nije uvijek kompletan u pogledu pitanja koja su predviđena obrascem za RIA.

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

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

⁴⁴ Razmatrano je šest uzoraka RIA iz Ministarstava ekonomije, zdravlja i finansija i analiza je ukazala na različit kvalitet pruženih informacija.

Tabela 6. Pregled predviđenih unapređenja u primjeni analize efekata propisa

Sistemske izazovi za primjenu RIA	Efekat
RIA se zahtijeva tek u kasnijoj fazi izrade nacrtu javne politike, prije dostavljanja materijala Vladi na razmatranje.	<ul style="list-style-type: none"> • Adekvatna analiza procijenjenih efekata ne može se koristiti u konsultacijama sa javnošću koje se često vrše u ranijim fazama. • Potencijalne alternative ne otkriju se dovoljno rano u procesu da bi mogle ući u razmatranje umjesto predloženog teksta.
Kvalitet analize u oblastima kao što je fiskalna procjena dosta varira i često je ograničen naglasak na primjeni.	<ul style="list-style-type: none"> • Ne posvećuje se stvarna pažnja koštanju predloženih mjera – ne vrši se <i>post-facto</i> revizija – tako da ukupni troškovi inicijative ostaju nepoznati. • Postoji vjerovatnoća da prijedlog neće biti uspješan ako se primjena i monitoring ne obrazlože prilikom same izrade strategije ili zakona.
Nivo detaljnosti je često površan i, na primjer, ne ukazuje kako je proces javnih konsultacija zaista uticao na izradu politike.	<ul style="list-style-type: none"> • Konsultovane strane će se manje uključivati ako ne vide da su njihovi stavovi ugrađeni u finalnu doradu odluke Vlade.
Postoje četiri oblasti koje ne zahtijevaju dostavljanje RIA i predlagač može da odluči da je ne radi ukoliko je u mogućnosti da to obrazloži potkrijepi razlozima.	<ul style="list-style-type: none"> • Ovi izuzeci predstavljaju rizik za uspješnost sistema RIA; ministarstva bi mogla da koriste ove zakonske rupe. • Broj izuzetaka u procesu RIA vjerovatno će rasti kako bude rasla brzina transponovanja evropskih akata.
Analitički kapacitet za analiziranje javnih politika u ministarstvima je vrlo različit.	<ul style="list-style-type: none"> • Loša praksa mogla bi se više puta ponavljati u okviru ministarstava bez primjene korektivnih mjera.
Nadzor nad RIA usmjeren je na kompletiranje dokumentacije, gdje obezbjeđenje kvaliteta ima niži prioritet zbog pritiska na resurse i širokih oblasti nadležnosti jedinice u okviru Ministarstva finansija.	<ul style="list-style-type: none"> • Kvalitet i konzistentnost dokumenata o analizi efekata propisa znatno varira. • Ministarstva ne mogu da dobiju predviđene savjete i smjernice tokom izrade nacrtu akata.

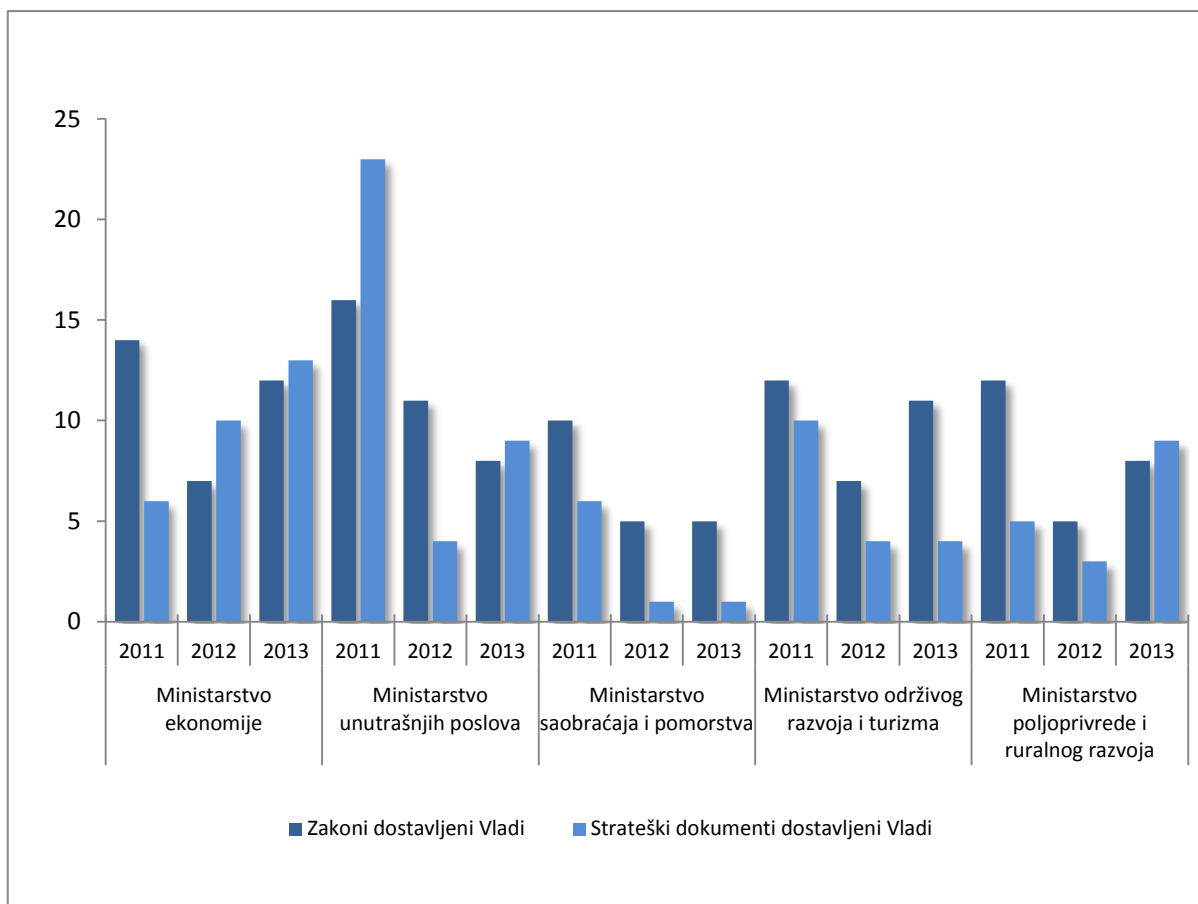
Izvor: SIGMA.

Kapaciteti za izradu zakonskih tekstova

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

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

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



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

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

Ocjena

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

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

Drugi izazov u obezbjeđenju sveukupnog kvaliteta regulative je da se, uprkos Pravno-tehničkim pravilima za izradu propisa, podzakonski akti uglavnom pripremaju nakon usvajanja odgovarajućeg zakona. U nekim slučajevima (djelimičan primjer je Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁴⁵), oni se finalizuju kada je zakon već na snazi. U takvim situacijama, teško je obezbijediti da zakon sadrži tačne i precizne norme o prenosu ovlašćenja na podzakonska akta, što utiče negativno na sprovođenje regulative. Pored toga, ako nema informacija o podzakonskim aktima, analiza koja upućuje na RIA (uključujući ocjenu

⁴⁵ Za više detalja, pogledati Izvještaj SIGME o ocjeni implementacije Zakona o državnim službenicima i namještenicima iz 2013.

fiskalnih uticaja) ne može uvijek da bude precizna u vrijeme kada se vodi diskusija i odlučuje o nacrtu zakona.

Variranje u sveukupnom obimu zakonodavnih aktivnosti koje se vidi na Slici 4 još je više kod pojedinih ministarstava i zahtijeva posvećivanje posebne pažnje njihovom procesu godišnjeg planiranja resursa. Jačanje podrške u izradi zakonskih akata od centralne vlasti (npr. od Sekretarijata za zakonodavstvo) moglo bi biti praktičnije rješenje nego da se od svih ministarstava očekuje da ispune potrebe za posjedovanjem vrlo zahtjevnih stručnih znanja kada rad na pisanju akata postane intenzivniji.

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

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

Koordinacija između ministarstava i sa socio-ekonomskim interesnim grupama

Pravila za konsultacije između ministarstava i sa javnošću uspostavljena su putem Poslovnika Vlade i dvije vladine uredbe o uključivanju nevladinih interesnih grupa, kao što je navedeno u odjeljku 2.1⁴⁶. Za veće i aktivnije nevladine organizacije, kao što su nacionalna poslovna udruženja i sindikati, postoje četiri redovne prilike da utiču na prijedloge akata: i) učešće u radnim grupama formiranim za izradu određene politike (npr. zakona); ii) konsultacije sa javnošću; iii) savjetodavna tijela Vlade (npr. Regulatorni savjet); i iv) javna saslušanja u Skupštini.

Savjet za saradnju sa NVO, koji funkcioniše kao dio Generalnog sekretarijata Vlade⁴⁷ je vladino tijelo koje je odgovorno za usmjeravanje i jačanje kapaciteta ministarstava kroz uključivanje organizacija civilnog društva u izradu javnih politika,

Formalne konsultacije u okviru vladinih struktura ne zahtijevaju dobijanje mišljenja od svih ministarstava. Obavezno je pribaviti mišljenje Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva finansija, Ministarstva pravde, Sekretarijata za zakonodavstvo i svakog ministarstva koje je direktno pogođeno predloženim aktom⁴⁸. Konačni sadržaj zakona i drugih prijedloga, koji prethodno nije bio usklađen sa mišljenjima nadležnih institucija, mora biti usaglašen od strane odgovarajućeg potpredsjednika Vlade. Ne postoji redovni forum za državne službenike najvišeg nivoa, kao što su sekretari ministarstava ili državni sekretari, na kojem bi koordinirali aktivnosti ili diskutovali o razlikama u mišljenjima o nekoj javnoj politici.

Ocjena

Postoji čvrst naglasak na potrebi da se o predloženim zakonskim izmjenama komunicira sa onima na koje se prijedlozi odnose, a takođe i zakonski osnov za to. Pristup uključivanju NVO je sistemski i kao takav je podržan Vladinom uredbom.⁴⁹ Sistem radnih grupa koje pružaju podršku procesu donošenja javnih

⁴⁶ Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija ("Sl.list CG", 7/12); Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u procesu pripreme zakona ("Sl.list CG", 2/12).

⁴⁷ Glavni ciljevi ovog Savjeta su dalji razvoj institucionalnih mehanizama saradnje i učešća NVO, praćenje ostvarivanja strategije i unapređenje odnosa između Vlade i NVO.

⁴⁸ Za više detalja, pogledati čl. 40 Poslovnika Vlade.

⁴⁹ Uredba o načinu i postupku saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija.

politika i zakonskih akata funkcioniraju na rutinski način. Akteri izvan vladinih struktura smatraju da postoje adekvatne prilike da se uključe u rad sa Vladom i da utiču na izradu javnih politika⁵⁰. One se kreću od neformalnog angažmana do učešća u radnim grupama, na javnim saslušanjima i prilikom zastupanja u savjetodavnim tijelima Vlade, kao što je Regulatorni savjet. U prethodne dvije godine, porastao je stepen učešća nevladinih stručnjaka, naročito u pripremi strategija i pratećih akcionih planova. U isto vrijeme, ima slučajeva da zainteresovane i kompetentne NVO nijesu uključene u rad, bez vidljivog razloga.

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

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

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

Poslovi evropskih integracija u ministarstvima

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

Zbog praznine u centralnom okviru za planiranje poslova EI u prethodnim godinama, nemoguće je tačno ocijeniti obim aktivnosti u vezi sa EI koje su ministarstva obavila u proteklih nekoliko godina. Međutim, Direktorат za usklađivanje propisa u okviru Generalnog direktorata za evropske poslove (GDEP) provjerio je 167 akata (zakona i podzakonskih akata) koje je Vlada usvojila u 2012. godini, od kojih se za 45 smatra da su „harmonizovani“ sa relevantnim zakonodavstvom EU.

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

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

Ocjena

Kao i u svim drugim oblastima, specijalizovani kapaciteti vezani za evropske integracije u ministarstvima su ograničeni, ako ih uopšte i ima. Većina zvaničnika nastoji da ispuni funkcije vezane za pristupanje usput sa njihovim ostalim dužnostima. Međutim, ovo ne treba posmatrati kao nedostatak. Integracija, na kraju krajeva, zahtijeva da se izrada svih „domaćih“ javnih politika sve više vrši kroz prizmu ciljeva pristupanja EU. Sadašnji uslovi idu u pravcu izbjegavanja vještačkog razdvajanja poslova vezanih za pristupanje od

⁵⁰ Obavljen je razgovor sa četiri NVO. Jedna je sugerisala da bi voljeli veći dijalog sa Vladom prije izrade teksta zakona.

„uobičajenih“ zadataka, do kojeg može doći kada se za izvršavanje tih zadataka upošljava posebno osoblje. Pored toga, zemlje koje imaju veoma mali javni sektor i oskudne resurse, ne bi mogle i ne treba da izgrađuju paralelne administrativne kapacitete koji će se baviti isključivo poslovima vezanim za evropske integracije. Tim prije je za takve zemlje još važnije da ministarstva izbjegavaju kreiranje duplih procedura ili uspostavljanje paralelnih struktura.

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

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

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

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

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

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

Konačno, planiranje aktivnosti vezanih za pristupanje u ministarstvima se do sada obavljalo i na *ad hoc* osnovi i troškovi preuzetih obaveza obično nijesu bili uključivani u planove. Godišnji Program rada Vlade za 2013. godinu sadrži aktivnosti vezane za evropske integracije. Ovo bi trebalo da se promijeni kako novi Program za pristupanje Crne Gore bude postajao živi planski dokument i kako planovi MVPEI budu posvećivali sve više pažnje troškovima. Međutim, sama ministarstva treba da definišu prioritete u svojim radnim opterećenjima kao i budžetski aspekt procesa prilikom sačinjavanja i razvijanja pregovaračkih pozicija. Od presudnog je značaja, generalno govoreći, da se usvajanje pregovaračkih pozicija i preuzimanje obaveza u Vladi sprovodi i kanališe kroz uobičajene konsultativne mehanizme. Svaki nacrt pregovaračke pozicije mora se staviti na uvid Ministarstvu finansija prije nego što Vlada donese odluku. Do sada to nije uvijek bio slučaj.

Komunikacija sa javnošću i uključivanje javnosti

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

Tabela 7. Skorije inicijative Vlade na promovisanju učešća građana

Inicijativa	Opis i svrha
E-peticije – glas građana	<ul style="list-style-type: none"> • Portal je pokrenut 9 oktobra 2012. godine. • Svaki punoljetni državljanin Crne Gore ili stranac sa stalnim nastanjenjem može da dostavi e-peticiju u bilo kojoj oblasti koja je iz djelokruga rada Vlade preko vebajta. • Ako ona dobije podršku najmanje 6 000 potpisa (1% stanovništva), odgovarajuće ministarstvo mora da pokrene zvanični prijedlog koji će razmatrati Vlada i koji će, ako bude uspješan, biti dostavljen Skupštini. <p><i>Svrha:</i> Da se poveća učešće u donošenju odluka Vlade.</p>
On-line prijavljivanje zloupotreba državnih vozila	<ul style="list-style-type: none"> • On-line servis koji građanima omogućava da prijave slučajeve zloupotrebe državnih vozila. • Razvijena je aplikacija za mobilne telefone koja olakšava podnošenje prijave za korisnika. • Građani šalju fotografije državnih vozila kada smatraju da su ona zloupotrijebljena (u kršenju saobraćajnih propisa, u korišćenju za privatne svrhe ili poslije radnog vremena i sl.). • Vlada objavljuje sve fotografije odmah na svom zvaničnom vebajtu http://www.gov.me/sluzbena_vozila/ i šalje prijave organima javne uprave koji su korisnici tih vozila. • Nadležni organi onda šalju svoj odgovor i ti odgovori se objavljuju. <p><i>Svrha:</i> Da se građani angažuju i pomognu vlastima u rješavanju ovog problema zloupotrebe javne imovine.</p>
Kampanja protiv sive ekonomije	<ul style="list-style-type: none"> • Inicijativa da se građani podstaknu da prijavljuju slučajeve sive ekonomije (nezakonito zapošljavanje, bespravnu gradnju, izbjegavanje PDV i akcize i slično). <p><i>Svrha:</i> Da se otkriju i iskorijene prakse sive ekonomije i da se investira (dio) novca sakupljenog od kazni u izgradnju objekata za društvo (škole, bolnice, dnevne njege i slično).</p> <p>Napomena: Ranije građani nijesu bili spremni da prijavljuju sivu ekonomiju zato što se denuncijacija tradicionalno smatra nečasnim gestom.</p>

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

Ocjena

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

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

3 IZRADA JAVNIH POLITIKA U SKUPŠTINI CRNE GORE

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

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

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

Kao treće, iako su u centru pažnje ove analize unutrašnji uslovi koji oblikuju uticaj Skupštine Crne Gore na donošenje javnih politika, na taj doprinos značajno utiče kvalitet međuinstitucionalnih odnosa, a naročito odnosa sa Vladom, no takođe, između ostalog, i sa institucijama javnog sektora kao što je Državna revizorska institucija, kao i civilnim društvom i međunarodnim tijelima.

3.1 Zakonodavni okvir

Normativni okvir koji reguliše ovlašćenja crnogorske Skupštine u pogledu donošenja javnih politika je sveobuhvatan, uključujući, između ostalog, Ustav⁵¹, zajedno sa opširnim i redovno dopunjavanim Poslovníkom Skupštine. Tu spadaju i specijalizovani zakoni koji dotiču pojedinačne aspekte bitne za ovlašćenja i kapacitet Skupštine u pogledu donošenja politika, kao što su: i) Zakon o finansiranju političkih partija, koji predviđa sredstva i za finansiranje redovnog rada parlamentarnih partija u Skupštini; ii) Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane, iii) mnogi pravni akti koji sadrže zahtjeve u pogledu izvještavanja javnih organa i nezavisnih regulatornih tijela prema Skupštini, i iv) Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji Službe Skupštine.

Ocjena

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

⁵¹ Naime, Dio III, glava 1. Ustava.

Danska, gdje je Parlament postigao saglasnost sa Vladom oko niza pravno obavezujućih izvještaja o tome kako da se postupa u stvarima vezanim za EU.

3.2 Institucionalni okvir

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

3.2.1 Struktura političkog liderstva

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

Ocjena

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

3.2.2 Klubovi poslanika

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

Ocjena

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

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

3.2.3 Plenum i odbori

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

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

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

Radno tijelo Skupštine	Broj sjednica	Trajanje sjednica (u danima)	Broj razmatranih tačaka dnevnog reda	Broj razmatranih prijedloga zakona	Broj razmatranih amandmana
Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo	144	144	968	646	3 101
Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu	98	102	222	86	602
Odbor za bezbjednost i odbranu	52	59	121	21	77
Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije	98	94	466	384	1
Odbor za ekonomiju, finansije i budžet	102	160	374	135	766
Odbor za ljudska prava i slobode	78	81	215	35	217
Odbor za rodnu ravnopravnost	38	38	64	12	14
Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje	38	47	94	39	250
Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport	32	30	56	29	166
Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje	72	77	202	57	285
Administrativni odbor	56	57	225	2	/
Komisija za praćenje i kontrolu postupka privatizacije	19	23	33	/	/
Ukupno	827	912	3 040	1 446	5 479

Izvor: Skupština Crne Gore.

Ocjena

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

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

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

3.2.4 Služba Skupštine

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

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

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

Ocjena

Poboljšanja u Službi Skupštine su impresivna. Akcioni plan takođe ukazuje na jasnu svijest o tome da su poboljšanja u političkim i administrativnim strukturama i procesima međusobno zavisna. U ovom trenutku još ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri su poslanici svjesni promjene u radu Službe Skupštine. Neizbježno, postoji vremensko zaostajanje između organizacionih unapređenja i pružanja novih usluga i njihovog rutinskog korišćenja od strane parlamentaraca. Na primjer, od septembra 2010, poslanici mogu da naruče istraživanja od Odsjeka za istraživanje, analizu, biblioteku i dokumentaciju, ali je do kraja 2013. godine oko polovinu istraživanja naručio generalni sekretar, ili su ona urađena na sopstvenu inicijativu te jedinice. Postepeno, poslanici počinju da upućuju zahtjeve za više istraživanja na svoju inicijativu.

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

3.3 Ključni procesi i instrumenti u donošenju politika

3.3.1 Upravljanje skupštinskim poslovima i međuinstitucionalnim odnosima

Upravljanje skupštinskim poslovima, tj. programom zakonodavnog rada i međuinstitucionalnim odnosima (posebno sa Vladom), pada primarno na Kolegijum predsjednika i na predsjednike skupštinskih odbora. U znatnoj mjeri, planiranje rada Skupštine je nužno reaktivno, podstaknuto zakonodavnim programom Vlade

i zahtjevima koji proističu iz procesa pristupanja EU. Ovo utiče na odluke o definisanju rasporeda aktivnosti na nivou plenuma, kao i na planove rada koje odbori usvajaju na početku godine.

Ocjena

Primijećeno je u prethodnom tekstu da, tokom 24. saziva, prilično veliki broj prijedloga zakona – 26 od 147 usvojenih zakona koji su bili predloženi od strane Vlade u 2011. godini, i 21 od 73 usvojena zakona u 2012. godini – nije bio sadržan u godišnjem Programu rada Vlade. Čini se da, za sada, ne postoje organičenja broja prijedloga zakona koje Skupština treba da razmatra u bilo koje određeno vrijeme i da Skupština nema uticaja na to kada se prijedlozi zakona dostavljaju.

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

3.3.2 Zakonodavni rad

Razmatranje i usvajanje zakonskih propisa je centralni doprinos Skupštine utvđivanju javnih politika. Postoje detaljna pravila koja regulišu skupštinske faze zakonodavnog postupka, kako na nivou Ustava, tako i u Poslovniku Skupštine. Glavne faze, koje obuhvataju tri čitanja, detaljno su definisane u Poslovniku Skupštine⁵². Radno opterećenje Skupštine zakonodavnim poslovima je visoko, kao što pokazuju Tabele 9, 10 i 11.

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

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

Tabela 10: Podaci o sjednicama Skupštine 24. saziva

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

⁵² Ovaj proces je opisan u publikaciji “Kako prijedlog zakona postaje zakon”, koji se može naći na veb-sajtu Skupštine.

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

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

Zadatak pažljivog razmatranja prijedloga zakona pada uglavnom na odbore u toku prvog čitanja prijedloga. Ono uvijek uključuje Zakonodavni odbor, koji razmatra, između ostalog, usaglašenost prijedloga zakona sa Ustavom i pravnim sistemom Crne Gore i obraća pažnju na zakonodavnu metodologiju, i matični odbor. Sve prijedloge zakona sa budžetskim implikacijama razmatra i Odbor za ekonomiju, finansije i budžet. Po potrebi se mogu uključiti i drugi odbori.

Ocjena

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

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

Odbori štedljivo koriste instrument konsultativnih saslušanja na osnovu člana 73 Poslovnika Skupštine, koji odborima dozvoljava da traže mišljenje stručnjaka, NVO i državnih organa. Kao što pokazuje tabela 12, tokom 24. saziva najveći broj konsultativnih saslušanja održao je tadašnji Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije.

Tabela 12: Konsultativna saslušanja tokom 24. saziva

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

3.3.3 Budžetiranje

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

Ocjena

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

I pored velikog vremenskog pritiska, Odbor za ekonomiju, finansije i budžet održao je konsultativno saslušanje o budžetu u decembru 2012. godine. Na tom saslušanju, pored značajnih iznesenih kritika, nedostatak vremena za pažljivo razmatranje, koji vodi marginalizaciji Skupštine u budžetskom procesu, naglašen je kao osnovni problem⁵³.

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

⁵³ Pogledati npr. komentare Steva Muka, predsjednika Upravnog Odbora NVO Institut Alternativa <http://institut-alternativa.org/ia-na-raspravi-o-prijedlogu-budzeta-za-2013-godinu/?lang=en> (pristup 2. maja 2013).

3.3.4 Nadzor i kontrola

I plenum i odbori učestvuju u nadzoru i kontroli nad izvršnom vlašću, a bilo je pokušaja da se proširi raspon instrumenata koji su na raspolaganju Skupštini i da se intenzivira njihovo korišćenje. Na nivou plenuma, ima posebnih sjednica koje su posvećene premijerskom satu i pitanjima koja poslanici postavljaju članovima Vlade. Tabela 6 pokazuje upotrebu tih instrumenata tokom 24. saziva.

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

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

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

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

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

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

Tabela 14: Kontrolna saslušanja tokom 24. saziva

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

Izvor: Skupština Crne Gore.

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

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

Ocjena

Budući da zadatak nadzora i kontrole izvršne vlasti u praksi pada primarno na opoziciju, u parlamentarnoj demokratiji, možemo očekivati da upotreba odgovarajućih parlamentarnih instrumenata bude predmet političkih sporova. Od početka rada sadašnjeg 25. saziva, politički sukobi su bili usmjereni na održavanje vanrednih zasjedanja Skupštine i na kontrolna saslušanja (vidjeti Tabelu 10 i 14). Što se tiče kontrolnih saslušanja, odbori su morali da se dogovore koja od tih saslušanja treba uključiti u njihove godišnje planove rada, što se pokazalo kao kontroverzno u nekoliko slučajeva, jer su neki prijedlozi bili odbijeni od većinskog dijela odbora⁵⁴. Takođe je bilo slučajeva gdje su zakazana kontrolna saslušanja bila odložena zato što su neki poslanici odbili da dođu⁵⁵. Iako su članovi opozicije tvrdili da Vlada pokušava da izbjegne kontrolu, vladajuće partije su na oprezu da se kontrolna saslušanja ne pretvore u nešto što liči na sudsko saslušanje.

Političke kontroverze oko kontrolnih saslušanja i parlamentarnih istraga i interpelacija djelimično nastaju zbog toga što su to tzv. „protivpožarni“ instrumenti nadzora i kontrole, tj. oni se mogu koristiti ako makar nekoliko poslanika tvrdi da je došlo do propusta neke vrste kod izvršne vlasti. Za razliku od toga, „policijske patrole“, odnosno instrumenti koji Skupštini omogućavaju da vrši sistematske analize postupanja izvršne vlasti (naročito sprovođenja najvažnijih zakona i politika) još uvijek ne postoje. Usljed toga, postoji opasnost da će nadzor i kontrola postati visoko partijski obojeni.

⁵⁴ Kao što se navodi u mjesečnim izdanjima Otvorenog parlamenta, biltena o radu Skupštine Crne Gore.

⁵⁵ Na primjer, to se desilo 1. i 9. aprila 2013. na Odboru za politički sistem, pravosuđe i upravu.

3.3.5 Poslovi evropskih integracija

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

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

Ocjena

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

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

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

Kao što je već razmatrano, nema posebnog pravnog okvira (skupštinskog zakona) koji bi regulisao ovlašćenja Skupštine na polju politike evropskih integracija i, naročito, saradnje između Vlade i Skupštine. U interesu je Vlade da smanji ograničenja koja bi mogla doći od Skupštine kada je riječ o pregovorima sa EU. Međutim, imajući u vidu uticaj pristupnog procesa na političke i zakonodavne prioritete u Crnoj Gori, kao i njegov preovladavajući uticaj na aktivnosti kako izvršne, tako zakonodavne vlasti, postoji vjerovatnoća da će tenzije na liniji izvršne-zakonodavne vlasti u ovom domenu rasti kako se bude povećavao pritisak za prilagođavanje u oblasti osjetljivih politika. Isto tako, što više se Crna Gora bude integrisala u evropske strukture upravljanja na više nivoa, to će više nadzorni kontrolni mehanizmi u okviru domaćeg političkog i institucionalnog konteksta biti predmet sporenja. Ukratko, i zakonodavna ovlašćenja, kao i nadzor i kontrola će biti bitno transformisani napredovanjem integracija, pa je to razlog zašto je sve veći broj država članica odlučio da razvija detaljne pravne okvire na nivou Ustava ili zakona o Skupštini kako bi očuvali ulogu parlamenta.

PROGRAM SIGMA

SIGMA (Podrška za unapređenje upravljanja i rukovođenja) je zajednička inicijativa OECD i EU, koju uglavnom finansira EU. SIGMA saraduje sa zemljama na jačanju sistema javne uprave i kapaciteta javne administracije već više od 20 godina.

SIGMA trenutno saraduje sa:

- Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, bivšom jugoslovenskom republikom Makedonijom, Kosovom*, Crnom Gorom, Srbijom i Turskom, kao zemljama kandidatima i potencijalnim kandidatima za članstvo u EU
- Alžirom, Jermenijom, Ajzerbejdžanom, Egiptom, Gruzijom, Jordanom, Libanom, Moldavijom, Marokom, Tunisom i Ukrajinom, kao zemljama susjedima EU
- Hrvatskom, kao novom državom članicom EU.

SIGMA pruža pomoć u pet glavnih oblasti:

- i) Državna služba i organizacija i funkcionisanje javne uprave
- ii) Donošenje javnih politika
- iii) Javne finansije i revizija
- iv) Javne nabavke
- v) Strategija i reforma.

SIGMA vrši ocjene:

- Sistema i institucija uprave
- Zakonskih okvira
- Strategija reforme i akcionih planova
- Napretka u sprovođenju reformi.

i obezbjeđuje:

- Metodologije i alate za podršku reformi
- Preporuke za unapređenje zakona i administrativnih aranžmana
- Savjete o osmišljavanju i realizaciji reformi
- Prilike za korišćenje dobre prakse iz velikog broja zemalja
- Referate o određenim politikama i studije koje obuhvataju više zemalja.

Za više informacija o SIGMI, pogledajte naš veb-sajt:

www.sigmaweb.org

© OECD 2014

Sve zahtjeve za dopuštanje reprodukovanja ili prevoda ove publikacije za komercijalne ili nekomercijalne svrhe treba dostaviti na: rights@oecd.org.

* Ova oznaka ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa UNSCR 1244/1999 i mišljenjem ICJ o proglašenju nezavisnosti Kosova.