

Javne politike

Koordinacija javnih politika

Koordinacija

- Obezbjeđuje da različite stvari efikasno funkcionišu kao cjelina
- Zajedničko traganje za optimalnim rješenjima - otvorenost, razmjena informacija, saradnja
- Sinhronizovano djelovanje koje omogućava da se uz učešće brojnih i različitih aktera ostvaruju efektivni rezultati
 - „Upravljanje zavisnostima između aktivnosti i međuzavisnostima između aktera“ - Bordo i Vason
- Vertikalna koordinacija
- Horizontalna koordinacija
- Nije isto što i subordinacija
- Proces, a ne rezultat
- Upravljanje koordinacijom

Preduslovi za koordinaciju

- Političko vodstvo
- Strateški okvir
- Kvalitetan savjetodavni servis
- Centralizovani kapacitet za koordinaciju
- Mehanizam za predviđanje, otkrivanje i rješavanje sukoba
- Proces donošenja odluka organizovan tako da miri interese javnih politika i budžeta
- Proces implementacije i monitoringa omogućava prilagođavanje javnih politika novim okolnostima
- Administrativna kultura koja podržava međusektorsku saradnju

Dimenzije koordinacije

- Priprema sjednica vlade,
 - Koordinacija pravne usklađenosti,
 - Izrada plana rada Vlade,
 - Koordinacija sadržaja predloga javnih politika i drugih strateških dokumenata i njihovo usklađivanje,
 - Komunikacija sa medijima,
 - Praćenje učinka i ostvarivanja rezultata Vlade,
 - Odnosi sa drugim javnim institucijama (Parlament...),
 - Koordinacija određenih horizontalnih strateških prioriteta (EI, PAR...)
-
- M. Ben Gera, SIGMA

Ocjene

- Koordinacija razvojnih politika u sistemu državne uprave u Crnoj Gori odvija se fragmentirano uz brojna preklapanja
- SIGMA:
 - Problem koordinacije između više od 60 sektorskih i intersektorskih strategija.
 - Ograničeni kapacitete Generalnog sekretarijata Vlade za planiranje, praćenje i koordinaciju javnih politika.
 - Zakoni su lošeg kvaliteta jer se pišu izolovano, pa zbog toga – zbog izostanka koordinacije - dolazi do nekonzistentnog zakonodavstva.

Koordinacija u Vladi

- Stalna radna tijela Vlade su:
 - 1. Komisija za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku,
 - 2. Komisija za ekonomsku politiku i finansijski sistem,
 - 3. Komisija za kadrovska i administrativna pitanja, i
 - 4. Komisija za raspodjelu dijela sredstava budžetske rezerve.
- Generalni sekretarijat Vlade
 - Sektor za koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade
- Koordinacija planiranja, ostvarivanja i praćenja javnih politika?

Gen Sek - organizacija

- **ORGANIZACIONE JEDINICE**
- [Kabinet potpredsjednika Vlade za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku](#)
- [Kabinet potpredsjednika Vlade za ekonomsku politiku i finansijski sistem](#)
- [Kabinet potpredsjednika Vlade za regionalni razvoj](#)
- [Kabinet ministra bez portfelja](#)
- Sektor za poslove Vlade
- Sektor za koordinaciju i praćenje realizacije politika Vlade
- Sektor za poslove protokola
 - Odsjek za protokolarne poslove
 - Odsjek za prevodilačke poslove
- [Služba za odnose s javnošću](#)
 - Biro za informisanje domaće javnosti
 - Biro za informisanje inostrane javnosti
 - Biro za internet i online komunikaciju
 - Biro za foto i video snimanje i medijsku dokumentaciju
- Služba za opšte i pravne poslove i finansije
 - Pisarnica
- Služba za finansijske poslove
- Služba za informatičku podršku
- [Kancelarija zastupnika Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava](#)
- Avio servis

Od 2018 godine...

**UREDBU O NAČINU I POSTUPKU IZRADE, USKLAĐIVANJA I PRAĆENJA
SPROVOĐENJA STRATEGIJSKIH DOKUMENATA**

Principi planiranja, izrade i sprovođenja strategijskih dokumenata

Član 5

Strategijski dokumenti izrađuju se i sprovode u skladu sa principima usklađenosti, finansijske održivosti, odgovornosti, saradnje nadležnih organa, transparentnosti, kontinuiteta, ekonomičnosti i racionalnog planiranja.

Član 17

Organ državne uprave dostavlja nacrt strategijskog dokumenta, pripremljen u skladu sa metodologijom iz člana 16 ove uredbe, na mišljenje Generalnom sekretarijatu Vlade.

Generalni sekretarijat Vlade daje mišljenje sa preporukama u odnosu na:

- usklađenost strategijskog dokumenta sa planskim i strateškim dokumentima kojima se utvrđuju opšti pravci razvoja na nivou Crne Gore i drugim strategijskim dokumentima;
- usklađenost prioriteta i ciljeva strategijskog dokumenta sa obavezama iz procesa pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji, sektorskim politikama Evropske unije i uslovima korišćenja fondova Evropske unije;
- usklađenost strukture i sadržaja strategijskog dokumenta sa metodologijom iz člana 16 ove uredbe.

Priprema zakona

- Izjava o usklađenosti sa *acquis*-em
- Tabela usaglašenosti
- Procjena uticaja na budžet
- Procjena regulatornog uticaja

- SIGMA:
 - Izostaje koordinacija u pripremnoj fazi izrade novih zakona/politika

Koordinacija pravne usklađenosti

- Sekretarijat za zakonodavstvo
- Dimenzije:
 - Usklađenost sa ustavom
 - Usklađenost sa drugim zakonima i propisima
 - Usklađenost u pogledu stila kojim se pišu zakoni
 - **Usklađenost sa EU acquis-em**
- Fokus na tehničko pravne aspekte usklađenosti
- Zamjena za brigu o usklađenosti sadržine javnih politika!?
- Primjeri drugačije prakse:
 - Koncept novog zakona o državnim službenicima i namještenicima

Unapređenje horizontalne koordinacije

- Koordinacija strateškog planiranja;
 - Koordinacija operativnog planiranja;
 - Monitoring - praćenja i izvještavanja
 - Evaluacija
-
- Početna faza priprema novih politika/zakona/strategija

SIGMA – procjena koordinacije javnih politika:

- **1. Koherentnost okvira za kreiranje javnih politika**
- **2. Međuresorne konsultacije o predlozima javnih politika**
- **3. Planiranje rada**
 - tekuća agenda vlade, srednjoročna agenda i (više) godišnji plan zakonodavne aktivnosti
- **4. Mehanizmi za rešavanje sporova**
- **5. Kapacitet za koordinaciju na centralnom nivou**
 - obezbjeđenje sprovođenja mehanizama koordinacije,
 - logistička podrška centru vlade (npr. za premijera, sjednice vlade, komisije vlade i njihove predsednike),
 - evidentiranje i prosljeđivanje odluka i praćenje sprovođenja odluka
- **6. Kapacitet na centralnom nivou za davanje savjeta o politici i strateškim pitanjima**
- **7. Koordinacija evropskih integracija**
- **8. Uključenost vlade u donošenje budžetskih odluka**
 - utvrđivanje prihvatljive granica rashoda vlade,
 - rasprava o potrebnim rashodima za svako ministarstvo, i
 - razrešenje sporova među ministarstvima u vezi sa budžetskim pitanjima
- **9. Procena uticaja**
 - budžetskih troškova,
 - ekonomskog uticaja
 - društvenog uticaja i uticaja na životnu sredinu, i
 - efikasnosti i mogućnosti sprovođenja.
- **10. Transparentnost, konsultacije i komunikacija sa javnošću**

Primjer 1: Institucije za EI u Crnoj Gori

- Početak:
 - Februara 2003 - Uredba o osnivanju Ministarstva za ekonomske odnose sa inostranstvom i evropske integracije;
 - Oktobra 2003 – Oformljen Skupštinski odbor za evropske integracije;
 - Marta 2004 – usvojen Pravilnik o sistematizaciji Ministarstva;
 - Marta 2004 – oformljena Komisija Vlade za koordinaciju proces pristupanja;
 - Marta 2004 – Skupštinski odbor počeo rad;
 - Aprila 2004 – oformljen Savjet za EI
 - Jula 2006 – oformljena Komisija Vlade za upravljanje fondovima EU
- Više puta mijenjane koordinacione strukture za proces evropske integracije

Vlada CG – novembar 2006

- Potpredsjednik Vlade za evropske integracije
- Sekretarijat za evropske integracije
 - Koordinacija pomoći
 - Koordinacija procesa
- EU jedinice u svim ministarstvima
- Kolegijum Vlade za evropske integracije
- Komisija za evropske integracije
- Grupe za evropske integracije - 7
- MIP / Direktorat za EU / Misija CG pri EU
- Skupština CG
 - Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije
 - Nacionalni savjet za evropske integracije

- NPI
- Zajednička tijela sa EU za implementaciju SSP

Vlada CG – jun 2009

- Ministarstvo za evropske integracije
 - 4 sektora
- Komisija za evropske integracije
- Komisija za koordinaciju IPA-e
 - Sastavljena od SPO-a
- Koordinacija EI
 - Odgovori na Upitnik EK
 - 7 grupa i 35 podgrupa

Vlada CG – 2011 - 2017

- Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija
 - Državni sekretar za evropske integracije
 - Glavni pregovarač
 - NIPAC
 - Ambasador Crne Gore pri EU
- Od izbora 2016 - Ministarstvo evropskih poslova
- Ukinuto - 2018
- Reorganizacija institucija u Vladi:
 - 2003 - 2006 – pripreme za pregovore SSP
 - 2006 - 2009 – implementacija SSP
 - 2009 – pripreme za pregovore o članstvu
 - 2011 – pregovori o članstvu
 - 2017 – nova Vlada

Primjer 2: Strategija razvoja?

- Crna Gora u eri kompetitivnosti
- 1.000.000 €
- Strateško planiranje?
- Obilje sektorskih strategija
- Uzajamna neusklađenost?
- Veza sa budžetom?
- Nacionalni plan razvoja?
- IPA - SIF

Primjer 3: Reforma javne uprave

- Prva strategija: 2002 -2009
- Druga strategija: 2011 - Nacrt AURUM-a – definisan jedan model koordinacije
- Usvojeni dokument - definisan drugačiji model
- U praksi – desilo se treće (ad hoc) rješenje
- Aktuelna strategija: 2016-2020

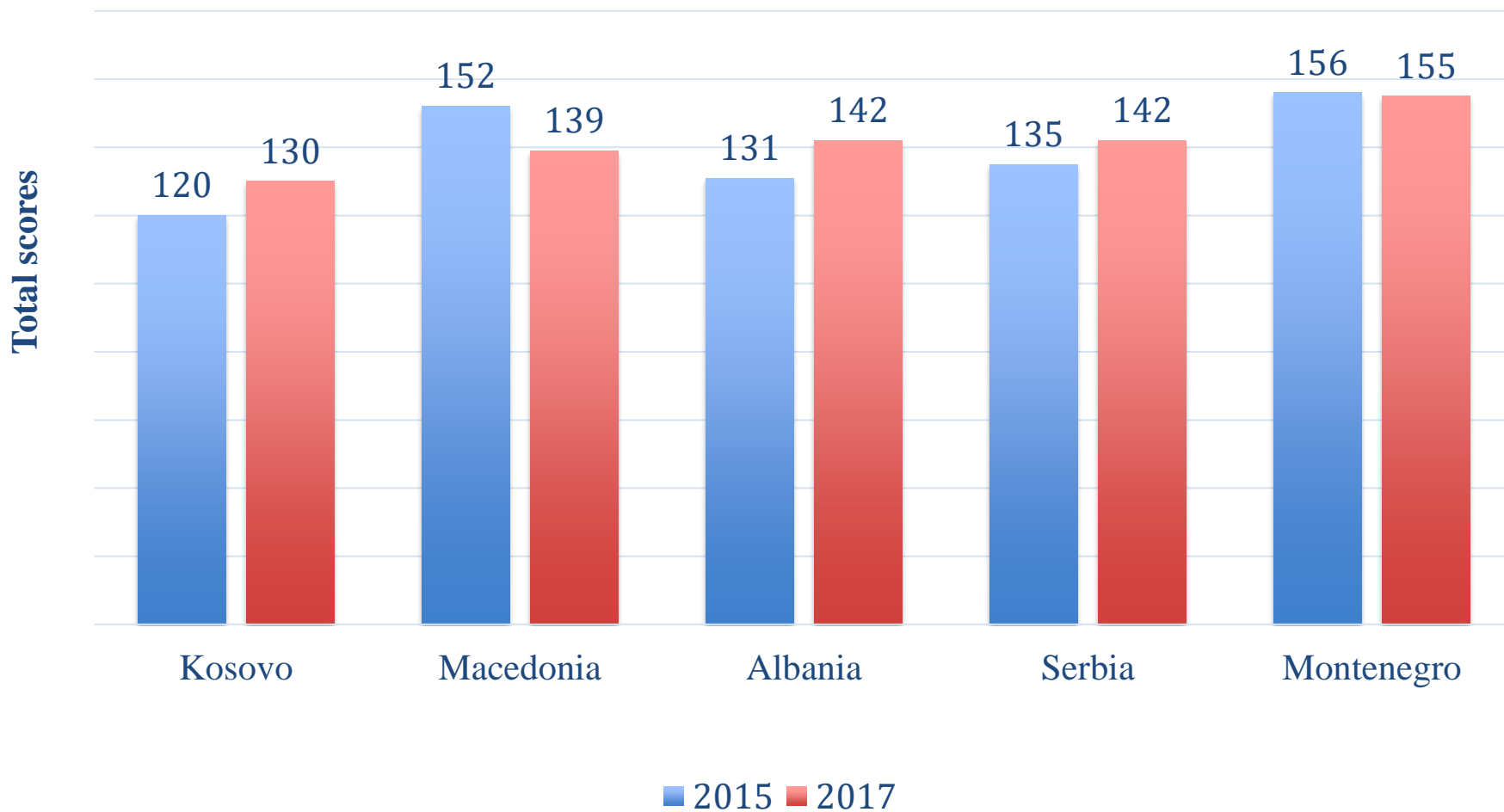
Reforma javne uprave

- Način postizanja efikasnije, efektivnije, odgovornije, depolitizovane i profesionalne javne uprave/administracije
- Zašto:
 - zbog kvalitetnijeg javnog servisa,
 - zbog jetinije javne potrošnje,
 - zbog osposobljavanja uprave da sprovodi EU *acquis*...
- Pisanju novih zakona treba da prethodi analiza stanja i procjena uticaja

Birokratija

- Utvrđena i zvanična pravna područja
 - raspodjela rada zasnovana na pravilima
 - moć da se izdaju naređenja
- Čvrsto utvrđen sistem hijerarhije
 - postoji nadzor viših nad nižim uredima;
- Upravljanje se zasniva na pisanim dokumentima
 - birokratija ima pisani trag svojih odluka
 - uvid u ono što je urađeno i zašto je urađeno
- Stručna obuka osoblja
 - mnoga radna mjesta zahtijevaju viši stepeni formalnog i neformalnog obrazovanja;
- Puni radni kapacitet službenika
 - posao sa punim radnim vremenom

SIGMA Monitoring 2015 i 2017



WB: Izvještaj o funkcionalnoj analizi Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove

- **Preporuka br. 11. Unaprijediti liderstvo MJU u reformskom procesu kroz djelotvornu eksternu koordinaciju.** Razviti jasnu funkciju i prateće procedure za koordinaciju reforme javne uprave na nivou cjelokupne vlade, uključujući sljedeće:
 - Pružiti metodološku podršku resornim ministarstvima i lokalnim upravama vezano za nove reforme;
 - Razviti mrežu fokalnih tačaka u svim resornim ministarstvima (politika informatičke (sajber) bezbjednosti i reforma javne uprave); i
 - Ustanoviti redovne sastanke (na mjesečnoj osnovi) sa partnerima iz resornih ministarstava.
 - Primijeniti niz mehanizama komunikacije, uključujući: korišćenje društvenih medija, strategiju za upravljanje promjenama, komunikaciju putem mreža; obuku, pilotske aktivnosti, razmjenu znanja/iskustava, praćenje i objavljivanje rezultata reforme (referentne tačke), rangiranje uspješnih nosilaca reformi, pozitivni publicitet rezultata kod ostvarivanja važnih ciljeva i drugo.

Problemi javne uprave

- Problemi orijentacije

- strateško planiranje,
- slabe javne politike,
- zakonodavni postupak

- Problemi motivacije

- politizacija i neprofesionalizam,
- nerazvijen sistem obrazovanja,
- autoritarna i birokratska upravna kultura

- Problemi implementacije

- načelo zakonitosti,
- loša vrijednosna slika i slaba etička struktura
- birokratski otpori i primitivno menadžerstvo

Racionalizacija

- Da bi dalo rezultate, smanjenje broja institucija mora biti umreženo u druge komplementarne aktivnosti koje se tiču: unaprjeđenja procedura, procesa odlučivanja, upravljanja, kvalitetom rada, odgovornošću, kontrolom...
- Unaprjeđenje kapaciteta je višeslojan proces: od individualnog, preko organizacionog, do nivoa ukupnog okruženja u kojem organizacija, odnosno institucija funkcioniše

Policy ciklus (razvoj, sprovođenje, vrednovanje)

