

Др Татјана Јованић,*
Доцент Правног факултета,
Универзитет у Београду

НАУЧНИ ЧЛАНАК

UDK: 34(497.11:4-672EU)

Рад примљен: 01.09.2014.

Рад прихваћен: 01.12.2014.

ОСМИШЉАВАЊЕ И КООРДИНАЦИЈА ЈАВНИХ ПОЛИТИКА КАО ПОЛАЗНИ ОСНОВ ХАРМОНИЗАЦИЈЕ ДОМАЋИХ ПРОПИСА СА ЗАХТЕВИМА ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕУ**

Апстракт: Један од најважнијих аспеката хармонизације нашег права са правом ЕУ, још увек занемарен у Србији, је међусобна веза између осмишљавања и координације јавних политика, са једне стране, и усаглашавања прописа у току преговора за приступање ЕУ, са друге стране. Овај аспект је у великој мери занемарен како због хитног поступка доношења прописа ради усклађивања са правом ЕУ, тако и због неразвијености регулаторне политике, која се у великој мери свела на гиљотину прописа, уместо да се развије циклус јавних политика и аналитичка фаза која претходи изради прописа. Иако је дошло до унапређења преговарачке структуре европских интеграција, Преговарачки тим и Координационо тело свакако не могу да замене улогу носилаца јавних политика у њиховом настанку. Обзиром да је новим Законом о министарствима предвиђено стварање Републичког секретаријата за координацију јавних политика, створен је институционални предуслов за спровођење функције усклађивања предлога јавних политика, али се још увек не назире какве ће ингеренције у самом циклусу јавне политике имати ова институција. У сваком случају, овакав орган ће употпунити координациону структуру Србије у преговарачком процесу.

Кључне речи: право ЕУ, усклађивање законодавства, координација, јавне политике.

* jovanictatjana@gmail.com

** Аутор је написао овај рад у току 2014. године у оквиру пројекта „Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ: правни, економски, политички и социолошки аспект“, на Правном факултету Универзитета у Београду, који финансира Министарство просвете и науке Републике Србије.

1. Увод

Трансформација привреде Србије и одговарајућа реформа правног система нису само предуслов конкурентности домаће привреде, већ и европских интеграција. Поред спровођења макроекономских реформи, и институционалне реформе један су од предуслова за ЕУ интеграције. Обавезе које се намећу Критеријумима из Копенхагена из 1993. су тројаке: политички критеријум као стабилност институција; економски критеријуми: постојање функционалне тржишне привреде као и капацитета да се одоли притисцима конкуренције и тржишним снагама унутар ЕУ; као и прихватање правних тековина Заједнице.¹ Европске интеграције подразумевају усклађивање са правом ЕУ, али и побољшања законодавног поступка у Србији да би то усклађивање било што једноставније и ефикасније, а прописи квалитетнији.

Један од најважнијих аспеката хармонизације нашег права са правом ЕУ, још увек занемарен у Србији, је међусобна веза између осмишљавања и координације јавних политика, са једне стране, и усаглашавања прописа што је обавеза у току преговора за приступање ЕУ, са друге стране. Један од најбитнијих разлога због чега је томе потребно посветити посебну пажњу је пракса Европске комисије према државама Западног Балкана, односно инсистирање на реформи јавне управе и спровођењу јавних политика, као и доношењу квалитетних и образложених закона као инструмената њиховог спровођења. У процесу приступања од држава кандидата се очекује успостављање оквира за планирање, развијање и координацију политика како би се омогућило доследно планирање политика и координација активности Владе, укључујући и постављање приоритета, предлагање конзистентних и одрживих политика, које би поставиле основе за ефикасно функционисање државне управе по пријему у чланство у ЕУ. Суштинско питање у овој фази је како обезбедити координацију различитих интереса ресорних министарстава и других организација како би се заступала јединствена национална позиција у преговорима, што се одражава на законодавни поступак. Процес приступања могао би да буде катализатор, подстицај јавној управи да унапреди своје административне капацитете, како би се на време припремила за део европског административног простора, скупа заједничких принципа и стандарда о организацији и функционисању администрације у сложенем систему управљања унутар ЕУ, „европском управном простору”, (Olsen, 2003: 506-531).

1 European Council in Copenhagen, Conclusions of the Presidency, (21-22 June 1993, SN 180/1/93) 12.

2. Општа оцена домаћег законодавног система у контексту европских интеграција

После убрзаних реформи које су уследиле од 2000. године, као и релативно нестабилних политичких односа који утичу на неконзистентност јавних политика, не може се порећи да је не само економија, већ и правни систем наше земље у транзицији. На снази су неки прописи који су и сами настајали у различитим фазама транзиције, често и међусобно контрадикторни, а законодавна активност је интензивирана отпочињањем реформи и потребом за усклађивањем прописа са захтевима европских правних тековина. Истиче се да политичко-административни миље у Србији превише инсистира на усвајању нових закона, који се често доносе у журби, без узимања у обзир постојећег правног система и важећих правила, што је довело до неусклађених закона, тешкоћа око тумачења и спровођења истих и правне несигурности (OECD/SIGMA, 2011: 5).

Процес стабилизације и придруживања и усклађивање прописа са правом ЕУ један је од најбитнијих разлога спровођења регулаторне реформе у Србији. Са друге стране, то представља и изазов реформи, јер је потребно усвојити огроман број прописа, што подразумева да се законодавни поступак побољша. Усклађивање са правом ЕУ уз наставак регулаторне реформе представља и један од облика смањивања трансакционих трошкова пословања страним улагачима (Penev, Marušić, 2009: 61). *EU acquis* представља регулаторни режим који подразумева високе трошкове, али носи са собом низак ризик. Иако се повећавају трошкови домаћег регулаторног оквира увођењем разних инструмената и захтева, стварањем тржишно оријентисаног регулаторног режима већ на средњи рок може стимулисати привредни раст (Jacobs, 2010; Penev, Marušić 2011: 103). Међутим, са техничке стране, пракса у процесу хармонизације указује да није посвећено довољно пажње квалитету прописа, већ се дала предност квантитету, брзом усвајању ради формалног задовољавања критеријума усклађености прописа. Прописи су стога често усвајани механички, без адекватне анализе утицаја, и често по хитном поступку, па су се грешке увиделе тек по њиховом доношењу и исправљале „у ходу“ (Миловановић, Ненадић, Тодорић, 2012: 247).

Иако се приликом припреме нацрта прописа органи државне управе држе Јединствених методолошких правила за израду прописа, односно Методологије за израду подзаконских прописа,² ова правила се тичу израде, измене и допуне прописа, али не задиру суштински у питање планирања

² Јединствена методолошка правила за израду прописа, *Службени гласник РС*, бр. 21/10; Методологија за израду подзаконских прописа, *Службени гласник РС*, бр. 75/10 и 81/10.

јавних политика. Штавише, у пракси се може уочити проблем одсуства координације који свој основ има још у настанку прописа. Било је случајева и да се законом чија је израда у надлежности једног министарства ставе ван снаге одредбе закона који је у надлежности другог органа управе.

Један од великих проблема домаћег законодавног поступка у контексту европских интеграција је и злоупотреба хитности поступка. Сходно чл. 167. Пословника Народне скупштине, хитан поступак предвиђен је за доношење закона у случајевима околности које се нису могле предвидети, а недоношење закона могло би да проузрокује штетне последице, као и да би се испуниле међународне обавезе, укључујући и усклађивање са прописима ЕУ. То није карактеристично само за Србију, већ и земље нове чланице ЕУ, као и кандидате за пријем, где је такође ова пракса била позната у предприступном периоду хармонизације са прописима ЕУ (John Bates Consultancy, 2009).

3. Основни недостаци законодавне политике и домашај регулаторне реформе

Посматрано на техничком нивоу, у нашем институционалном систему државне управе нејасна је разлика између регулаторне политике и израде закона и других прописа, обзиром да је регулаторна политика шири оквир, а фаза израде закона и других прописа заправо један технички састојак овог ширег процеса, који пак чини елемент *процеса регулације* (Јованић, 2014: 97-103). Ваља напоменути да је у Резолуцији Народне скупштине о законодавној политици, усвојеној јула 2013. године, истакнута разлика између законодавне политике и фазе израде прописа.³ Исто тако, важно је указати и на потребу за раздвајањем нормативног уређења тока кретања нацрта прописа, од јединствених методолошких правила којима се уређују карактеристике и садржај текста нацрта прописа, што је дакле техничка компонента и фаза која следи после аналитичке фазе осмишљавања јавне политике.

Законодавни поступак мора се интегрисати у процес стратешког планирања јавних политика. То у Србији није лако, због тога што нашу економску и политичку транзицију карактерише уплив променљивих политичких интереса и краткорочних циљева, али и захтеви међународних организација, као што је то Међународни монетарни фонд. Посебно је важно нагласити захтеве усклађивања права са правним тековинама Европске уније, што представља изазов и оправдава потребу за унапређењем система законодавне политике.

3 Службени гласник РС, бр. 55/13.

Формулисање политике и њено спровођење подразумева прво одређивање циљева закона, коме претходи уочавање и анализа проблема и могућих решења. Основни елементи су заправо стратешка опредељења која носилац политичке одговорности мора дефинисати у оквиру полазних основа, како би се пружила почетна информација и иницирао први круг консултативног процеса, првобитно на нивоу међуресорне координације, а потом и шире јавности (Протић, 2009: 63-75). Полазним основама требало би утврдити концепт закона, пре израде текста закона. У неким областима Влада је усвојила стратегије, документе којима би на системски начин требало да буде сагледано стање, дефинисани основни принципи и предложене мере.⁴ Стратегије су често праћене акционим плановима којима се утврђују очекивани резултати, рокови, носиоци активности и циљеви. У том смислу, стратешким документима се често дефинишу проблеми и битни елементи политике, што представља и дефинисање полазних основа закона.

Законодавни процес, односно регулаторна реформа, има и своју динамичку страну, чији је битан елемент анализа ефеката прописа. У Србији је ова анализа строго формализована, заснована доминантно на економским и квантитативним критеријумима. Пословник Владе ограничава спровођење анализе само на законе, јер предлагач прилог који садржи извештај о спроведеној анализи ефеката прописа доставља искључиво уз нацрт закона, а не и у случају подзаконских аката.⁵ Даље, није прописана форма у којој се извештај доставља Канцеларији за регулаторну реформу, нити критеријуми на основу којих би се утврдило да ли треба спровести детаљну или основну анализу ефеката прописа и који би био њихов обухват. Рационализацији регулативе би свакако допринела и обавеза да се Народној скупштини уз предлоге закона доставе и извештаји о извршеним анализама ефеката прописа и мишљењима Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа.⁶

Законом о државној управи предвиђена је обавеза министарстава и посебних организација да „у припреми закона којим се битно мења правни режим у једној области или којим се уређују питања која посебно занимају јавност спроведу јавну расправу“.⁷ Међутим, није прописан начин утврђивања када се неким законом битно мења правни режим у једној области, нити начин да се утврди да ли се законом уређују питања

4 <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>

5 Чл. 40. ст. 2. Пословника Владе.

6 Наиме, чл. 151. Пословника Народне скупштине садржи формулацију да се посланицима 'могу' доставити и извештаји о спроведеној анализи ефеката прописа.

7 Чл. 77. Закона о државној управи (*Службени гласник РС*, бр. 79/05, 101/07 и 95/10-исправка).

која посебно занимају јавност, као ни транспарентност јавне расправе. Такође, није регулисано шта се подразумева под јавном расправом, па је обавеза спровођења, време и начин одржавања јавне расправе препуштен дискреционој оцени овлашћених предлагача.⁸

Унапређење законодавног процеса један је од кључних елемената свеобухватног процеса реформи привредних система земаља у транзицији, који би требало да допринесе инвестицијама и привредном расту (World Bank, 2006: 10). Обично се у том смислу говори о рационализацији регулативе као регулаторној реформи, најужем схватању концепта регулаторне реформе, али је битно нагласити да је регулаторна реформа вишедимензионалан концепт и део ширег програма управљања јавним пословима, као и макроекономских и микроекономских промена. Регулаторна реформа суштински представља систематизовани скуп мера усмерен ка повећању квалитета прописа, тј. ка унапређењу учинка и реализације, правног квалитета прописа и са њима повезаних процедура које спроводе државни органи (Milovanović et al. 2012: 140). То је процес у којем је фокус стављен на побољшање квалитета регулативе, њеног бољег спровођења, ефикасности, квалитета и спровођења прописа (OECD, 1997: 6).⁹

У привредама у транзицији реформе носе са собом значајан ризик јер се због потребе усаглашавања правног система са правом ЕУ приступа интензивној легислативној активности у кратком року. У том смислу корисно је да се донесе стратегија регулаторне реформе и планирају активности усклађивања прописа. Стратегија регулаторне реформе Србије за период 2008-2011 године имала је значајан ефекат на регулаторну активност, како у поступку спровођења реформи у легислативном оквиру различитих области, тако и на плану хармонизације домаћег законодавства са прописима Европске уније (*acquis communautaire*), што је и Европска комисија означила као напредак (European Commission, 2007: 75).

Међутим, ефекти регулаторне реформе су се разводнили због усвајања великог броја нових прописа и одсуства координације у њиховом доношењу и примени. Лоших прописа било би мање да је законодавна политика јасно дефинисана, унапређен капацитет Секретаријата за законодавство и када би постојала боља координација јавних политика на централном нивоу. Основни разлог за координацију јавних политика

8 Спровођење јавне расправе нормирано је у чл. 41. Пословника Владе који уређује јавну расправу у припреми закона.

9 OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Organization for Economic Cooperation and Development*, OECD, Paris, 1997, стр. 6.

на том централном нивоу, нивоу Владе, лежи у чињеници да министарства у својим областима располажу стручним капацитетима за припрему предлога програмских политика у одређеним секторима, али је неопходно да се систем у целини координира из центра како би се обезбедила обухваћеност система у целини, и постигло следеће: стварање политика које немају материјалне и формалне недостатке, и усклађене су једне са другима, а не намећу непотребна оптерећења; стварање политика које су у складу са приоритетима владе и одрживе у смислу буџетских издвајања; пружање могућности да се имплементирају одлуке и др. У таквом систему министарства једно друго консултују, како би се решили проблеми сукоба циљева, размењују се информације, Владина агенда се планира и одлуке доносе према приоритетима које поставља Влада, а евентуални сукоби и несугласице решавају тако да се само изузетно износе пред Владу (Ben-Gera, 2009: 5-6).

4. Координациона структура у процесу европских интеграција

Процес усклађивања домаћег законодавства са правом ЕУ се обично приказује кроз његову нормативну делатност, доношење закона и пратећих подзаконских аката, чиме се своди на законодавни поступак. Међутим, оно што овај процес чини захтевним је стварање институционалног оквира и интеракције институција које су носиоци јавне политике, којима је неопходно време и подршка за прилагођавање (Међак, 2011: 94).

Приликом усклађивања прописа долази до промене домаћег система. До потпуног усклађивања са правом ЕУ делови домаћег система међусобно могу бити неусклађени не само са правом ЕУ, већ и другим прописима, што може довести до правне несигурности. Ова опасност се донекле избегава и смањује стратешким планирањем, односно доношењем вишегодишњих планова усклађивања као што су национални програми за усвајање правних тековина ЕУ. Национални програм у процесу усклађивања домаћег законодавства са *acquis communautaire* је обавеза свих држава кандидата за чланство у ЕУ, то је стратешки документ којим су идентификовани прописи са којима се врши усклађивање. Први Национални програм за усклађивање домаћих закона са прописима ЕУ усвојен је када Србија није имала статус кандидата за чланство у ЕУ (2003. године), да би овај инструмент 2008. године био дефинисан као Национални програм интеграције Србије у ЕУ или Национални програм интеграције (НПИ). Реч је документу који утврђује детаљни план, временски оквир и приоритете усвајања законодавства усклађеног са прописима ЕУ и одређује органе одговорне за његову припрему. НПИ је подложен једногодишњим ревизијама, примарно

због усвајања нових прописа ЕУ и нових процена у његовој реализацији. Координација овог поступка је надлежност Канцеларије за европске интеграције. Одмах по усвајању првог акционог плана 2003. године, у законодавни процес уведена је Изјава о усклађености нацрта закона.

У фази припреме закона и других општих аката, органи државне управе су сходно чл. 65. Закона о државној управи дужни да прибаве мишљења органа државне управе у чијем делокругу је, непосредно или посредно, питање које се уређује. Уз нацрт закона предлагач доставља као прилог и изјаву о томе са којим је стратешким документом владе нацрт усклађен, односно да ли је планиран годишњим планом рада Владе, као прилоге и Изјаву о усклађености прописа са прописима ЕУ (укључујући и Табелу усклађености прописа, према обрасцу утврђеним посебним актом владе). Уз предлог се као прилог доставља и анализа ефеката закона.¹⁰

Успостављање координационе структуре за европске интеграције обухватило је и оснивање неколико ресорних тела са циљем побољшања комуникације и координације у процесу усклађивања права са правом ЕУ.¹¹ Приликом конципирања нове координационе структуре која ће учествовати у преговорима о приступању РС у ЕУ, Влада РС се руководила принципом да је најцелисходније да се постојећа координациона структура ажурира тј. прилагоди потребама процеса преговора и допуни новим телима чији ће састав одражавати избалансиран однос стручног и политичког нивоа уз јасну поделу одговорности између различитих институција.

Координационо тело за процес приступања ЕУ разматра сва питања у вези са европским интеграцијама, и координира рад органа државне управе. На његовом челу је председник Владе. Стручна група Координационог тела, којом је руководио директор Канцеларије за европске интеграције, била је састављена од шефова радних група, поменутих тридесет и пет подгрупа. Стручне групе су доношењем нове Одлуке о оснивању Координационог тела за процес приступања ЕУ образоване као преговарачке групе за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији.¹² На нивоу већег броја

10 Чл. 40. Пословника Владе.

11 Одлука о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 95/07, 5/10, 42/11.. 93/12. У склопу успостављања структура и процедура за преговоре и побољшању координације, Влада Србије је усвојила низ закључака: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.748.html>

12 Одлука Владе Републике Србије, 05 број 02-8060/2013 од 23. септембра 2013. Одлука о изменама Одлуке о оснивању Координационог тела за процес приступања Републике Србије Европској унији, *Службени гласник РС*, бр. 86/2013.

органа државне управе успостављене су јединице за европске интеграције, које се састоје од координатора за послове ЕУ у министарствима и другим органима управе.

Према новим решењима Координационо тело за процес приступања Европској унији ће разматрати најважнија питања и усмеравати послове из делокруга органа државне управе у вези са процесом приступања Републике Србије Европској унији. Савет Координационог тела ће обављати стручне послове у вези са текућим питањима у процесу приступања Републике Србије Европској унији. Преговарачке групе за припрему и преговоре у оквиру 35 преговарачких поглавља ће учествовати у процесу аналитичког прегледа законодавства (скрининг), припреми предлога преговарачких позиција за одговарајућа поглавља преговора о приступању Европској унији, изради, ревизији и праћењу спровођења Националног програма за усвајање правних тековина Европске уније и подели надлежности за праћење прописа Европске уније.

Одлуком Владе о образовању преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије Европској унији усвојене 3. септембра 2013. године, постављен је основ да преговарачки тим преузме хоризонталну координацију националних институција укључених у преговоре о приступању, чија је улога и да учествује у формулисању преговарачких позиција. Дакле, национални координациони систем Србије за преговоре о чланству се превасходно ослања на Преговарачки тим, преговарачке групе и Канцеларију за европске интеграције. Канцеларија за европске интеграције ће бити централна институција са највећим одговорностима у припремању и координацији преговора, укључујући и међуминистарску координацију. Значајну улогу у процесу преговора са Европском унијом имаће и Народна скупштина РС, Владина Канцеларија за европске интеграције и Стална мисија Републике Србије при Европској унији, као саставни део Министарства спољних послова.

(Предлог) закључка којим се усмерава и усклађује рад органа државне управе у процесу спровођења аналитичког прегледа и оцене усклађености прописа Републике Србије са правним тековинама ЕУ и њихове имплементације,¹³ истиче значај руководства (председника и секретара) преговарачких група, као и шефа и чланова преговарачког тима. Важно је нагласити да се у закључку истиче да о отвореним питањима у току скрининга преговарачка група и Преговарачки тим по потреби обавештавају ресорног министра, члана Владе задуженог за европске

13 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/pregovori_sa_eu/skrining_zakljucak.pdf

интеграције или Координационо тело за процес приступања Европској унији.¹⁴ Међутим, координација преговора као активност хоризонталне природе, усаглашавања и усклађивања, поразумева да постоји адекватни ток формулисања јавних политика пре него што се оне усагласе или поједина питања ускладе. Због тога је важно да се посебно укаже на значај фазе која претходи изради усклађивању прописа.

5. Циклус јавне политике и значај фазе која претходи изради прописа

Регулаторна реформа представља шири концепт; не само побољшање квалитета прописа, већ и настанка и спровођења јавних политика. Квалитет прописа директно је условљен квалитетом правних система, односно постоји међусобна спрега квалитета правних система и квалитета прописа. Квалитет законодавног поступка, односно квалитет регулативе, заснива се на одређеним препорукама стандарда квалитета прописа (OECD, 1995). Изразом „боља регулатива“ (*better regulation*) се означава „настојање државе да унапреди квалитет прописа у смислу, нпр. процеса дефинисања јавне политике, израде закона и унапређења опште делотворности и усклађености прописа“ (Миловановић et al. 140-141). Када се говори о „регулаторној политици“, често се истиче да је њен основни циљ да се обезбеди да прописи и правни оквир буду у јавном интересу. У ужем смислу своди се на реформу правног система, пре свега законодавног поступка (OECD, 2002). Међутим, регулаторна политика не тиче се само настанка и примене закона, већ и формулисања и спровођења јавних политика, као намерног деловања институција власти којима се утиче на друштво, као одговор на друштвене проблеме. Решавање таквих проблема одвија се путем јавних политика, које представљају ток или план деловања којим се на рационалан начин настоје постићи циљеви, уз употребу јавних средстава и различитих инструмената којима се политике спроводе у дело, а правна норма један је од таквих инструмената. Међутим, пре него што се приступи усклађивању прописа, важно је идентификовати проблем или захтев за хармонизацијом, јер је то први корак.

Неопходно је направити разлику између анализе и формулисања јавних политика, са једне стране, и израде прописа, као одвојених фаза у циклусу регулаторне политике. Адекватна регулаторна политика подразумева систем у коме свака јавна политика која се формулише кроз процес настанка прописа (законодавна политика) мора бити поткрепљена јаком аналитичком основом и чињеницама, дакле чињенично заснованом

14 Тачка 8.5. Закључка.

анализом јавне политике која претходи настанку прописа као инструмената за њено спровођење. У том смислу, један од најбољих примера односа регулаторне политике и законодавне политике представља Велика Британија (ОЕСД, 2010: 85-130). У модерним регулаторним системима, анализа проблема јавне политике неопходан је предуслов за решавање истих. Постоји низ питања која су од користи за анализу карактеристика проблема који се постављају пред регулаторе. Потребно је размотрити све расположиве опције, а истовремено одредити и очекивани утицај сваке опције, пре свега трошкове и користи, на грађане, привреду, а у ширем смислу друштво у целини. То је критичка фаза одлучивања: доношење одлуке шта би надлежни орган требало да уради и спровођење предложеног приступа у дело. Доношење прописа односно било која радња коју спроводи надлежни орган у примени прописа представља 'активну' фазу регулације, односно срж законодавног поступка. У крајњој линији, циклус се може евентуално окончати проценом ефикасности прописа и њиховог спровођења, и оценом да ли су неопходне мере усмерене на њихово побољшање или укидање (Jones, 1984).

6. Домашај анализе јавних политика у Србији

Фаза осмишљавања политика је најмање развијена од свих фаза циклуса јавне политике у Србији, а представља прелиминарно питање законодавне политике и рационализације регулативе. Предмет посебних јавних политика су различите друштвене делатности, док је предмет законодавне политике организација и усмеравање законодавног процеса. У поређењу са фазом осмишљавања политике, велики акценат је у Србији стављен на фазу израде нацрта закона, а без довољне претходне анализе и процене утицаја.

Доношење закона и спровођење добре законодавне (регулативне) политике представља само једну од опција. Основни елемент фазе осмишљавања јавне политике представља дакле анализу политике, инструмент који подразумева не само прикупљање истраживања, већ и систематично поређење и евалуацију алтернатива, како би се одлука о решавању одређеног проблема поткрепила чињеницама и „стил вршења избора“ од стране политичких институција (Scharpf, 1991: 53-86). Процес формулисања јавних политика у Србији је углавном оријентисан ка изради нацрта закона, али недостатак претходне анализе доводи до честе потребе да се усвајају измене или допуне, или нови закони, да би се решили проблеми у примени прописа. То је индикатор недовољне техничке анализе проблема јавних политика и недостатака капацитета за анализе

политика. Израда анализа политика требало би да буде основа за циклус политика, где закон представља један од потенцијалних инструмената за имплементацију, уместо постојећег приступа где је правна регулација правило, а све анализе и образложења се додају уз процес израде нацрта прописа само као формални захтев који мора да се испуни, па чак и као терет (Лазаревић, Марић, Орза, 2013: 116-119).

Питање осмишљавања јавних политика и инструмената регулације нарочито постаје актуелно у процесу приступања Србије ЕУ, у контексту осмишљавања и координације политика, са једне стране, и преговора о приступању, са друге стране. Након лошег искуства са системским реформама јавне управе у новим земљама чланицама ЕУ, које су показале низак степен ефикасности и одрживости, Европска комисија све више намеће земљама Западног Балкана захтеве у погледу реформи административних система, стварања и имплементације јавних политика и унапређења „хоризонталне“ управне структуре земаља кандидата.¹⁵ Управо због значаја анализе јавних политика, у новије време велики акценат је стављен на планирање, развој и координацију политика (SIGMA/EU, 2013).

Недоследности и проблеми у осмишљавању јавних политика у Србији могу се анализирати са аспекта процеса планирања јавних политика Владе и процедура за развијање политика у оквиру ресорних министарстава. Правни оквир анализе и формулисања јавних политика је утврђен Уставом, којим је прописано да Влада, између осталог, утврђује и води политику, предлаже Народној скупштини законе и остале опште акте, усмерава и усклађује рад органа државне управе и врши надзор над њиховим радом.¹⁶ Иако није прецизирано како Влада утврђује и води политику, Закон о Влади садржи одредбе којима је предвиђено да Влада утврђује и води политику у оквиру Устава и закона, и омогућава министрима да поднесу Влади предлоге за уређивање питања из надлежности Владе и Народне скупштине, као и да захтевају да Влада заузме став о неком питању из њихове надлежности.¹⁷ Према закону о државној управи, поред тога што прате и утврђују стање ствари у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера, органи државне управе

15 У сарадњи са ОЕЦД, кроз тзв. SIGMA иницијативу (*Support for Improvement in Governance and Management*). Видети.: <http://www.oecd.org/site/sigma>

16 Чл. 123. Устава Републике Србије.

17 Чл. 2. и чл. 14. Закона о Влади Републике Србије (Службени гласник РС, бр. 55/2005, 71/2005 - испр., 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – одлука УС, 72/2012, 7/2014 – одлука УС и 44/2014).

такође подстичу и усмеравају развој у областима из свог делокруга, према политици Владе, прикупљају и проучавају податке у областима из свог делокруга, сачињавају анализе, извештаје, информације и друге материјале, и врше друге стручне послове.¹⁸ Управо овај пропис поставља основ међуминистарских консултација, истичући неопходност да министарства и посебне организације прибављају мишљења оних министарстава и посебних организација са чијим је делокругом повезано питање које се уређује.¹⁹ Међутим, закон је неодређен по питању различитих послова у процесу формулисања политика, дакле мерама, не обезбеђује правни основ Влади да додатно уреди поступке и процесе за ове послове и не садржи јасне одредбе у вези са „обликовањем“ или „утврђивањем“ политика Владе. Већина одредби овог закона усмерена је на припрему закона, а не на друге фазе процеса формулисања политика (Лазаревић et al., 33-34). На значај фазе у којој се врши анализа политика, односно опција, указује Пословник Владе, који у чл. 39. наглашава да образложење мора да садржи и разлоге за доношење акта, проблеме, циљеве, разматране могућности, као и да пружи одговор на питање зашто је доношење акта најбољи начин решавања проблема. Ипак, Пословник је ограничен на нацрте прописа, али не и стратегија и других аката попут стратегија и планова.

У законодавном поступку, важна је транспарентност планова активности и благовремена информација о прописима, јер је то претпоставка системског побољшања његовог квалитета и стварања предуслова да потенцијални учесници у консултативним процесима припреме квалитетне предлоге. Дугорочнији планови регулаторних активности требало би да омогуће координацију јавних политика и спровођења закона, као и ефикаснију израду анализе ефеката прописа.

Министарства и посебне организације имају обавезу да сачине годишње планове рада који представљају основ за израду годишњег плана рада Владе, сходно Закону о државној управи.²⁰ Пословником Владе уређено је питање садржаја и поступка доношења програма рада и извештаја о раду који Влада усваја и који садржи циљеве, послове и очекиване резултате. Пословником Владе одређено је да Генерални секретар доноси инструкције којима се утврђује методологија, поступак и структура за израду годишњег плана владе, који се заснива на годишњим плановима органа државне управе.²¹ У домену нормативних активности органи управе

18 Чл. 12-13, 20-21 Закона о државној управи.

19 Чл. 65. Закона о државној управи.

20 Чл. 63. ст. 1. Закона о државној управи.

21 Чл. 77. Пословника Владе.

учествују у припреми аката које Влада предлаже Народној скупштини, аката које Влада доноси, али и израђују прописе односно подзаконске акте када су законом овлашћени. Планови нормативних активности сачињавају се у складу са обавезама преузетим на основу Националног програма интеграције (НПИ), стратешких докумената, акционих планова и преузетих обавеза. Због тога је потребно да се изради методологија интегрисаног система планирања јавних политика у Републици Србији, повећају одговорности министарстава у вези са реализацијом усвојеног плана, и појача улога Генералног секретаријата Владе.

Основни елементи система планирања јавних политика на макро нивоу су годишњи план рада Владе, годишњи извештај, стратегије развоја и средњорочни оперативни планови министарстава. Међутим, овај систем још увек није консолидован, не постоји кохерентан и обједињен плански оквир нити хијерархија планских докумената. Недостаје системски оквир и методологија којом се успоставља хијерархијски систем планирања јавних политика, смерница или метода за централно и секторско стратешко планирање. У недостатку обједињеног планског оквира и хијерархије, ресорна министарства предлажу стратегије чији се квалитет и временски оквир разликује, а приоритети националних секторских јавних политика нису усклађени. Реалност формулисања политика показује неуједначену праксу – у недостатку правног и институционалног оквира (неразвијеност функције координације политика у саставу Генералног секретаријата Владе) актери јавних политика функцији анализе политика приступају на различите начине. Због тога је неопходно да се обезбеди конзистентност квалитета, структуре и приоритета стратешких докумената Владе, усагласи методологија интегрисаног стратешког планирања и побољша функција централне координације (Ben-Gera, 2004).

У законодавном поступку у нашој земљи уочени су следећи проблеми у међуинституционаним односима и координацији: недовољно развијени механизми и правила сарадње између органа државне управе међусобно и са другим органима и службама, као и сукоб надлежности у поступку припреме закона и других прописа; недовољно развијени механизми односно правила сарадње између Народне скупштине и Владе, односно органа државне управе у поступку доношења и спровођења закона; недовољно развијени механизми односно правила сарадње Владе и Народне скупштине са другим надлежним државним институцијама. На координацију законодавних активности утиче политичка расподела ресора, утврђена коалиционим споразумом (Миловановић et al. 198-199, 211). То често отежава комуникацију која је неопходна приликом израде закона.

7. Уместо закључка: У сусрет новом органу управе надлежном за координацију јавних политика

Крајем априла 2014. године донет је нови Закон о министарствима, који у чл. 23. наводи да постоји десет посебних организација, а у чл. 33. детаљно описује једну од њих, Републички секретаријат за јавне политике. Предвиђено је да Секретаријат стручне послове који се односе на: анализу, идентификовање потреба и достављање иницијатива за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; обезбеђивање усклађености предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике и нацрта закона са усвојеним стратешким документима којима се утврђују јавне политике, у поступку њиховог доношења; давање иницијатива за унапређење процедура за израду стратешких докумената којима се утврђују јавне политике; припремање предлога стратешких докумената којима се утврђују јавне политике из делокруга свих органа државне управе, као и друге послове одређене законом. У чл. 33. ст. 2. посебно се истиче да ће Републички секретаријат за јавне политике обављати и стручне послове који се односе на спровођење регулаторне реформе и анализу ефеката прописа, што практично значи да ће у његовом саставу бити Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа, што је и предвиђено прелазним и завршним одредбама. У том смислу, анализа ефеката прописа препозната је као један од сегмената спровођења јавних политика. Из дикције овог члана може се закључити да „обезбеђивање усклађености предлога стратешких докумената“ представља нуклеус функције координације, али се из овог прописа јасно не види да ли ће овај орган усмеравати и учествовати у спровођењу свеобухватне анализе јавних политика која претходи фази израде прописа, као и које ће бити његове ингеренције у самом циклусу јавне политике.

Литература

Ben-Gera, M. (2004). Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office; Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries, *Sigma Papers* No. 35, Paris: OECD Publications

Ben-Gera, M. (2009). Координација на нивоу централе Владе за потребе боље израде програмских политика. *Конференција о реформи јавне управе и европских интеграција*, Будва 26-27 март 2009., доступно на: <http://www.sigmaxweb.org/publications/43812744.pdf>. Приступљено 2. јуна 2014

European Commission. 2007. *Report on the implementation of the European Charter for Small Enterprises in the Western Balkans*, доступно на: http://www.europa.rs/upload/documents/key_documents/2007/2007_western_balkans.pdf. Приступ 21. маја 2014

Jacobs, S. (2010). *Economic Recovery and Regulatory Reform in Southeast Europe*. Paper presented at the Regulatory Reform Conference in Belgrade, 13-14 September, 2010. цит према: Penev, S., Marušić, A. (2011). *Progress in Transition and Reform Implementation in Serbia, Comparing to Other Western Balkan Countries, with the Main Focus on Regulatory Reform*. Washington: International Finance Corporation, 103

John Bates Consultancy. (2009). *Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Serbia*, Report prepared for the OSCE Office of Democratic Institutions and Human Rights, доступно на: http://www.google.rs/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.legislationline.org%2Fdocuments%2Fid%2F15763&ei=yIUwVODWB9PlaKvEgOAH&usq=AFQjCNEA0vOoTfNTsLYP7ANixPi_QB2_Ow&sig2=ePI8D720lZEfgn4DHeQD9Q&bvm=bv.76802529,d.d2s. Приступљено 28. маја 2014

Jones, C. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth

Јованић, Т. (2014). *Процес регулације*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду

Krievins, M. *Concept Document on the Improvement of the Planning Framework in the Republic of Serbia*, Super Final Version for Consultations with Political Decision Makers and Ministries, Riga, Belgrade, July 201 – документ припремљен у оквиру пројекта „Supporting the Development of the Policy Planning System within the Government of Serbia“, финансиран од стране DFID (UK).

Лазаревић, М. Марић, С. Орза, А. (2013). *Креирање политике и преговори за приступање ЕУ – Како до резултата за Србију*, Београд: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH

Међак, В. (2011). Усклађивање домаћег законодавства с правним тековинама ЕУ (*acquis*) стање и изазови. *Изазови европских интеграција*, 18. 93

Миловановић, Д. Ненадић, Н. Тодорић В. (2007). *Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији*, Београд: GIZ

OECD. (1995). *Recommendations of the Council of the OECD on improving the quality of government regulation*. Paris: OECD Publications

- OECD. (1997). *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Organization for Economic Cooperation and Development*. Paris: OECD Publications
- OECD. (2002). *Regulatory Policies in OECD Countries: From interventionism to regulatory governance*. Paris: OECD Publications
- OECD. (2010). *Better Regulation in Europe – United Kingdom*. Paris: OECD Publications
- OECD/SIGMA. (2011). *Assessment Serbia 2011*. OECD/Support for Improvement of Governance and Management, доступно на: <http://www.sigmaweb.org/publications/48970654.pdf>. Приступљено 25. маја 2014.
- Olsen, J. (2003). Towards a European Administrative Space. *Journal of European Public Policy*. 10 (4). 506-531
- Penev, S. Marušić, A. (2009). Improving the Process of Economic Reform Legislation in Serbia. In Penev (ed.), *Improving the Process of Economic Reform Legislation in Western Balkan Countries*, Belgrade: OECD Investment Compact for South East Europe, GTZ and Economics Institute
- Penev, S. Marušić, A. (2011). *Progress in Transition and Reform Implementation in Serbia, Comparing to Other Western Balkan Countries, with the Main Focus on Regulatory Reform*. Washington: International Finance Corporation
- Протић, Д. (2009). Изазов унапређења квалитета националног законодавства. *Изазови европских интеграција*, 2 (3). 63-75
- Scharpf, F. (1991). Political institutions, decision styles and policy choices. In Czada, R. Windhoff-Héritier A. (eds), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, Frankfurt a .M., 53-86
- SIGMA/EU. (2013). *Policy Making and Co-ordination Baseline, Extended Version 2013*.
- World Bank. (2006). *World Development Report: A Better Investment Climate for Everyone*. Washington DC and New York: World Bank

Tatjana Jovanić, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Belgrade

Planned Development and Coordination of Public Policies as a Starting Point in the Harmonization of National Regulations with the EU Aquis

Summary

One of the most important aspects of harmonizing Serbian legislation with the EU law, however still neglected in Serbia, is the mutual relationship between the design and coordination of public policies on the one hand, and the harmonization of legislation in the course of negotiations for EU accession, on the other hand. This aspect has been largely neglected because of the misuse of emergency procedure for adopting legislation in order to assure compatibility with the EU law, but also due to underdeveloped regulatory policies, which has been reduced to the guillotine of legislation, instead of developing a cycle of policy and analytical phase that precedes the drafting of legislation. Although the negotiating structure of European integration has been improved, the Negotiation Team and Coordination Body certainly can not replace the role of policy makers in their creation. Since the new Law on Ministries envisaged the creation of the Secretariat for the coordination of public policies, an institutional prerequisite for the implementation of the function of harmonizing public policy proposals has been put forward, but is not yet clear what powers in the policy cycle this institution would have. In any case, this administrative body will certainly complement Serbian coordination structure in the negotiation process.

Keywords: EU law, law harmonisation, coordination, public policies.