



Novi pristup formiranju Vlade Republike Srbije



Evropski pokret
Srbija

Beograd, maj 2012.

SADRŽAJ:

Uvod . . . . .	.4
1. Ministarski resori u pojedinim evropskim državama, državama u okruženju i Srbiji . . . . .	.6
1.1. Partokratija i ministarski resori u Srbiji – ministarstva kao partijski feudi . . . . .	.6
1.2. Ministarstva u Republici Srbiji . . . . .	.6
1.3. Upporedni prikaz ministarstava u pojedinim državama . . . . .	.8
2. Kriterijumi za osnivanje ministarstava . . . . .	.9
2.1. Opšti osvrt . . . . .	.9
2.2. Istorijski kriterijum . . . . .	.9
2.3. Teorijski kriterijum . . . . .	.10
2.4. Životni kriterijum . . . . .	.10
2.5. Projektni kriterijum . . . . .	.10
3. Srbija i gorući problemi kao osnov za obrazovanje projektnih ministarstava . . . . .	.11
3.1. Opšti osvrt . . . . .	.11
3.2. Ministarstvo poljoprivrede . . . . .	.12
3.3. Ministarstvo rada i zapošljavanja . . . . .	.12
3.4. Ministarstvo za javno-privatno partnerstvo . . . . .	.12
3.5. Intersektorska – horizontalna i vertikalna saradnja. . . . .	.13
Zaključci i preporuke . . . . .	.14
Literatura . . . . .	.15

*dr Dejan Milenković, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji**

Novi pristup formiranju Vlade Republike Srbije

Sažetak

U svakoj savremenoj pravnoj državi, ministarstva su osnovni organi državne uprave. Oni su, polazeći od organizacionog i funkcionalnog pojma javne uprave i u teorijskom i u pozitivno-pravnom smislu, „srce“ upravne organizacije, ali i obavljanja upravnih delatnosti. Na formiranje ministarstava kao centralnih organa državne uprave u Srbiji dominantno utiče partokratija. Umesto partokratskog kriterijuma za formiranje ministarstava, trebalo bi uvažiti „objektivne“ kriterijume. Analizom uporedno-pravnog iskustva, teorijskih stavova i pozitivnog prava, ove kriterijume možemo „klasifikovati“ u četiri osnovna: istorijski, teorijski, životnii i projektni. Formiranje Vlade Srbije nakon parlamentarnih izbora, koji su organizovani u maju 2012. godine, trebalo bi da počiva na navedenim kriterijumima. U budućem mandatnom periodu nova Vlada Srbije bi trebalo poseban značaj da posveti projektnom kriterijumu.

Ključne reči:

Vlada, ministarstva, kriterijumi, država, državna uprava

* Autor je docent na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu na predmetima *Javna uprava* i *Medijsko pravo i medijske politike*. U istraživanju, prikupljanju i obradi bibliografske građe učestvovali su studenti Fakulteta političkih nauka Aleksandar Avramović, Relja Božić i Kristina Ivanović

Uvod

Dvanaest godina nakon demokratskih reformi u Srbiji približavamo se kraju još jednog izbornog ciklusa. Početkom maja 2012. godine održani su istovremeni parlamentarni, predsednički, kao i izbori u AP Vojvodina i u jedinicama lokalne samouprave. I pored velikih reči izgovorenih u izbornoj kampanji, uz obavezno pominjanje uslova u svetu i okruženju i velike ekonomske krize, brojni nerešeni problemi sa kojima se Republika Srbija još od početka procesa tranzicije 2000. godine suočava, ne daju razlog za preveliki optimizam i očekivanja. Još manje razloga za optimizam imamo kada uočimo da proklamovani ciljevi političkih stranaka u ovoj kampanji, kao što su ekonomski razvoj, zapošljavanje, poljoprivreda, investicije ili sigurnost, osim populističkih, nemaju nikakvu značajniju realnu razradu. Nedostatak ideja na koji način konkretno i u kom vremenskom periodu rešiti probleme u određenim oblastima, kao i nedostatak spremnosti za radikalne rezove kako bi se oni rešili, verovatno će biti i najveći problem u periodu koji sledi nakon izbora.

U svakoj savremenoj pravnoj državi, ministarstva su osnovni organi državne uprave. Oni su, polazeći od organizacionog i funkcionalnog pojma javne uprave i u teorijskom i u pozitivno-pravnom smislu „srce“ upravne organizacije, ali i obavljanja upravnih delatnosti. Na to ukazuje i državna organizaciona struktura, njihova delatnost i nadležnosti, različiti teorijski pravci i drugo.¹ U oblikovanju i sprovođenju politike kako u prethodnim, tako i u narednom periodu, ključnu ulogu će imati ministarstva. Tu ulogu ne bi trebalo da imaju ni stranke, ni političke elite, ni pojedinci. Svakako da volja političke elite i onih koji su na vlasti jeste mozak javnih politika, ali su osnovni izvođači i suštinski kreatori upravo oni ljudi koji su angažovani u ministarstvima. Ona bi trebalo da poseduju i funkcionalni i organizacioni kapacitet za kreiranje i sprovođenje politika. Funkcionalni kapacitet se odnosi na upravne delatnosti koje se realizuju kroz konkretne nadležnosti utvrđene zakonom. Organizacioni se tiče posedovanja odgovarajuće organizacione strukture, kao i odgovarajućih kadrovskih struktura.

Nevolja nastaje kada političke elite pokušavaju da kroz funkciju „mozga“ preuzmu i funkciju „srca“. Tada partije postaju i tvorci, kreatori, ali i izvođači javne politike, a ministarstva partijski feudi. To nije dobro, jer tamo gde je osnovni i jedini kriterijum partokratija, čini se da nema ni suštinskog pomaka u kreiranju, utvrđivanju i realizaciji javnih politika. Taj odnos se mora promeniti, jer u procesu pristupanja Evropskoj uniji postaje sve očiglednije da upravo ministarstva (kao i drugi organi državne uprave), a ne političke partije, čine oslonac njihovog kreiranja i vođenja.

Probleme i stanje u određenoj oblasti, kreativna rešenja za njihovo prevazilaženje i unapređenje, nedostatke zakonodavnog okvira i regulativa, nejasne i loše procedure, loša unutrašnja organizacija i sistematizacija unutrašnjih organizacionih jedinica i radnih mesta, nedovoljnu koordinaciju i sve ono što u administrativnom smislu ometa realizaciju javnih politika, najbolje poznaju državni službenici. Državne službenike zato ne treba posmatrati kao puke izvršioce javnih politika u pojedinim oblastima, već kao aktivne učesnike i saveznike u procesu njihovog stvaranja, menjanja i kreiranja.

Svakako da volja političke elite i onih koji su na vlasti jeste mozak javnih politika, ali su osnovni izvođači i suštinski kreatori upravo oni ljudi koji su angažovani u ministarstvima.

¹ Uporediti: Stevan Lilić, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Beograd, 2008, str. 25-248.

U partokratskoj strukturi, međutim, u kojoj hijerarhizovani lanac komande od vrha do dna kontroliše ministar, nema previše mesta za ovaj kreativni doprinos odgovornog i profesionalnog državnog službenika, pa ni ministarstva kao organa državne uprave. Zato se čini da su pojedina ministarstva u procesu evropskih integracija do sada više bila kočničar, a manje njihov pravi zamajac. Težnja političkih partija koje su na vlasti i ministara da ministarstva posmatraju kao partijske feude, ne samo da je u prethodnim periodima dovela do neopravdano velikog broja ministarstava (naročito u periodu od 2008. do 2011. godine), već i do nedovoljne koordinacije između njih, što je često i bio problem razvoja u pojedinim oblastima, a naročito onim međusobno povezanim za koja se ministarstva i osnivaju.²

² Dejan Milenković, „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, u zborniku radova *Javne politike Srbije* (priređio Milan Podunavac), Fondacija Heinrich Boll i Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2011, str. 19–39.

1. Ministarski resori u pojedinim evropskim državama, državama u okruženju i u Srbiji

1.1. Partokratija i ministarski resori u Srbiji – ministarstva kao partijski feudi

Partokratija još uvek dominantno utiče na obrazovanje ministarstava kao centralnih organa državne uprave u Srbiji. Zakoni o ministarstvima menjaju se od izbora do izbora, što je i logično ako se ima u vidu da svaka Vlada vlada, nastojeći da sprovede neke nove politike u određenoj oblasti. Međutim, iako je Strategija reforme državne uprave predviđala još od 2004. godine smanjenje broja ministarstava,³ njihov broj se, do skoro, uglavnom povećavao. Dok je prva demokratska vlada iz 2001. godine imala 19 ministarstava, Vlada iz 2004. godine 17, Vlada iz 2007 – 20, Vlada od 2008. do 2011. godine imala je čak 24, a tek nakon reforme iz 2011. godine usledilo je značajnije smanjenje broja ministarstava na 17.

Stiče se, međutim, utisak da ni danas broj ministarstava i pojedini ministarski resori nisu odraz stvarnih i neophodnih potreba u državi, već odraz želja stranaka koje čine vladajuću koaliciju da imaju svoja ministarstva i da vladaju svojim resorima. Na ovom dogovoru prvobitno je bila i zasnovana prethodna koaliciona Vlada obrazovana 2008. godine. Da takvog dogovora nije bilo, verovatno ne bi bilo ni koalicione Vlade, ali ni čak 24 ministarstva. Kroz Zakon o ministarstvima iz 2008. godine, legalizovana je želja da svaka stranka ima svog ministra, te da u okviru nadležnosti i delokruga ministarstava, političke partije njima i gospodare. Tako su ministarstva, od početka demokratskih promena, što je slučaj i danas, veoma podsećala na partijske feude.

Ono što je odlikovalo feudalni sistem ranog i srednjeg perioda feudalizma jeste neprikosnovena vlast feudalca na svom zemljištu. Ona je trajala sve dok vlasnik susednog zemljišnog poseda ne bi postao jači i osvojio i njegovu teritoriju. Feudalac teži tome da svojim feudom vlada neprikosnoveno i bez uticaja drugih, a uz pomoć sebi lojalnih ljudi, bez obzira na stručnost. Ove aktere koji su lojalni feudalcu bismo, u slučaju formiranja ministarstava u Srbiji, mogli nazvati plemstvom koje čine državni sekretari, savetnici, lojalni državni službenici. U javnosti se stiče utisak da na taj način stranke udomljavaju nezbrinute i nezaposlene partijske kadrove kao savetnike, pomagače, državne sekretare, pomoćnike ili jednostavno državne službenike. Ovaj sistem bismo mogli označiti sistemom plena na delu.

1.2. Ministarstva u Republici Srbiji

Zakonom o ministarstvima iz 2011. godine, utvrđeno je da Vladu Srbije čini 17 ministarstava i to su: (1) Ministarstvo spoljnih poslova; (2) Ministarstvo odbrane; (3) Ministarstvo unutrašnjih poslova; (4) Ministarstvo finansija; (5) Ministarstvo pravde; (6) Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede; (7) Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja; (8) Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku; (9) Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu; (10) Ministarstvo prosvete i nauke; (11) Ministarstvo omladine i sporta; (12) Ministarstvo zdravlja; (13) Ministarstvo rada i socijalne politike; (14) Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja; (15) Ministarstvo kulture, informisanja i informacionog društva; (16) Ministarstvo za Kosovo i Metohiju; (17) Ministarstvo vera i dijaspora.⁴

Čini se, međutim, da pojedine oblasti za koje su osnovana ministarstva ne treba da budu izdvojene, što se pre svega, odnosi na Ministarstvo vera i dijaspora. S druge strane, pojedine oblasti su neprirodno spojene i postavlja se pitanje koliko one uopšte treba da budu u delokrugu jednog ministarstva.

³ Uporediti: *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, novembar 2004, str. 9.

⁴ Uporediti: *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS“ br. 16/11, čl. 2.

Iz pregleda poslova pojedinih ministarstava očigledno je da se ministarski resori baziraju na delokrugu ministarstava i što je veći broj poslova, to je veći njihov značaj, kao i značaj ministara koji se nalaze na njihovom čelu. Posebna pažnja pridaje se ministarstvima sa širokim krugom nadležnosti i poslova, kao i onim koja obuhvataju velike oblasti (obrazovanje, zdravstvo), tako da je fokus medija, a preko njih i javnosti, usmeren uglavnom ka „velikim“ ministarstvima i ministrima na njihovom čelu (npr. Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo pravde i, u izvesnoj meri, Ministarstvo odbrane). Što je delokrug ministarstva uži i ministri manje „vidljivi“, to su i rezultati i napredak u određenim oblastima manje bitni, sporedni, pa i marginalizovani (Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo kulture, informisanja i informatičkog društva, Ministarstvo vera i dijaspore).

Što je delokrug ministarstva uži i ministri manje „vidljivi“, to su i rezultati i napredak u određenim oblastima manje bitni, sporedni, pa i marginalizovani.

Primetno je da se pri obrazovanju Vlade nakon svakih izbora posebna pažnja poklanja kandidatima koji treba da zauzmu položaj ministra u ovim, krupnim, ministarstvima. Njima i same političke stranke koje obrazuju Vladu posvećuju posebnu pažnju, jer se na njihovom čelu uglavnom nalaze istaknuti predstavnici stranaka, a često i njihovi predsednici, kao što je to do 2011. godine bio slučaj sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja ili kao što je to, na primer, i do kraja mandata 2012. godine, bio slučaj sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. To dovoljno govori o interesu političkih partija i njihovih vođa da zauzmu najznačajnije ministarske resore. Razlog tome je što su ovi ministarski resori istovremeno i dobro mesto za promociju stranačkih interesa kroz državni aparat, odnosno državnu upravu, i mogu da posluže kao dobar rezervoar glasova za partije na budućim izborima.

S druge strane, čini se da su nadležnosti i delokrug pojedinih ministarstava, kroz Zakon o ministarstvima, u izvesnoj meri prilagođeni potrebama ministara. Zato se čini da bi unutrašnja analiza delokruga svakog ministarstva i ukrštanje nadležnosti između njih pokazala i brojne sličnosti, pa i istovrsne poslove koje obavljaju različita ministarstva, što nije dobro. O tome se mora voditi računa pri obrazovanju nove Vlade i donošenju novog Zakona o ministarstvima, jer veliki broj nadležnosti koje se međusobno prepliću, podrazumeva i nepotrebno veći broj kadrova, što uvećava troškove ionako skupe državne uprave u Srbiji.

Treba, takođe, napomenuti da je Narodna skupština Republike Srbije 2005. godine usvojila Zakon o javnim agencijama, čiji je cilj prenošenje jednog dela nadležnosti državnog aparata na javne agencije koje nisu u toj meri podložne političkoj kontroli kao ministarstva. Njim su preneti određeni poslovi koji su do tada bili u nadležnosti pojedinih ministarstava i drugih organa državne uprave. To bi za posledicu trebalo da ima i manji broj poslova u delokrugu svakog pojedinačnog ministarstva, ali to očigledno nije bio slučaj. U tom smislu, do dupliranja nadležnosti dolazi ne samo između određenih ministarstava kao centralnih organa državne uprave, već i između ministarstava i javnih agencija.

Smanjenje broja ministarstava do koga je došlo u februaru 2011. godine dovelo je do ukрупnjavanja poslova novih ministarstava, ali ne i do konkretne redukcije poslova. Građenje savremene pravne države i moderne uprave, međutim, ne podrazumeva etatistički pristup u kome država, a pre svega njena uprava, nastoji da vrši brojne i različite poslove u mnogim sferama društvenog života, već upravo obrnuto – da obavlja one poslove koji su nužni i neophodni, da u određenim oblastima prepusti stvari tržišnoj utakmici i privatnoj inicijativi, čime se smanjuje opseg državnih (upravnih) poslova i državnog intervencionizma. Posledično, to dovodi i do smanjenja nepotrebnih organizacionih oblika i stvaranja jakih, efikasnih i kvalitetnih organa državne uprave.

To se, kroz pomenuto smanjenje broja ministarstava 2011. godine, nije dogodilo. Nova ministarstva samo su preuzela poslove i delokrug onih koja su prestala da postoje, a opseg upravnih poslova ostao je nepromenjen. Tako je, prvenstveno pod pritiskom javnosti koja je reagovala na veliku ekonomsku krizu, smanjen broj ministarstava, ali ne i opseg upravnih funkcija. Jednom rečju, izvršena je reforma bez reforme, koja je prvenstveno trebalo da ubla-

ži reakcije javnosti na neopravdano veliki broj ministarstava (bolje rečeno ministara), utvrđen Zakonom iz 2008. godine. Zato je jasno da namera političkih elita da na ovaj način smanji državni upravni aparat, nije bila iskrena. Jednostavno, sa čela ministarstava koja su prestala da postoje otišlo je nekoliko ministara, državnih sekretara i savetnika, ali je unutrašnja organizaciona struktura ukuinutih ministarstava samo prebačena u ministarstva obrazovana novim Zakonom.

Sve u svemu, pitanje državne uprave u organizacionom smislu u velikoj meri zavisi od uprave u funkcionalnom smislu. Logično je, dakle, da se sa manjim brojem poslova aparata državne uprave to reflektuje i na državnu (javnu) upravu u organizacionom smislu od vrha do dna, tačnije od broja ministarstava, organa uprave u sastavu ministarstava i posebnih organizacija do unutrašnjih organizacionih jedinica u njima, osnovnih, posebnih i užih. To bi zatim trebalo da se reflektuje i na sistematizaciju radnih mesta, a na kraju, i na eventualno smanjenje broja zaposlenih.

1.3. Uporedni prikaz ministarstava u pojedinim državama

Oblasti za koje se obrazuju ministarstva u svakoj zemlji zavise pre svega od prioriteta koje vladajuće stranke nastoje da u svom mandatnom periodu ostvare. Ipak, određena ministarstva, kao takva, postoje u skoro svim zemljama, i mogli bismo ih nazvati nepromenljivim, tradicionalnim i stalnim. Druga opet više imaju karakter projektnih, i obrazuju se prvenstveno da bi se ostvarili kratkoročni ciljevi koji se odnose na određenu oblast. Zato je tzv. „kriterijum“ za određivanje oblasti za koje se osnivaju ministarstva veoma važan. Međutim, o tome ćemo nešto kasnije. Da bismo, međutim, mogli da ih uočimo, na ovom mestu dajemo kraći pregled ministarstava, odnosno ministarskih resora u pojedinim državama i njihov broj.

Holandija je država članica Evropske unije koja ima 16.4 miliona stanovnika i u njoj je obrazovano 13 ministarstava. To su Ministarstvo za opšte poslove (čiji je ministar istovremeno i predsednik holandske Vlade), Ministarstvo za ekonomiju, poljoprivredu i inovacije (čiji je ministar istovremeno i potpredsednik holandske Vlade), Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila, Ministarstvo za bezbednost i pravosuđe, Ministarstvo finansija, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo obrazovanja, kulture i nauke, Ministarstvo za infrastrukturu i životnu sredinu, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo zdravlja, dobrobiti i sporta, Ministarstvo za evropske poslove i međunarodnu saradnju i Ministarstvo za privredu i spoljnu trgovinu.⁵

Savezna Republika Nemačka je država članica Evropske unije koja ima 82 miliona stanovnika. Nemačka ima 14 ministarstava i to su: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo ekonomije i tehnologije, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo za hranu, poljoprivredu i zaštitu potrošača, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo za porodicu, stare, žene i omladinu, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za saobraćaj, izgradnju i urbanizam, Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo za očuvanje prirode, životnu sredinu i nuklearnu bezbednost i Ministarstvo ekonomije, saradnje i razvoja.⁶

Španija je, kao država sa 44 miliona stanovnika, članica Evropske unije koja ima 13 ministarstava i to su: Ministarstvo predsednika Vlade (kao posebno ministarstvo), Ministarstvo spoljnih poslova i saradnje, Ministarstvo pravde, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija

Holandija ima 13 ministarstava, Nemačka 14, Španija 13, Švedska 11. U Sloveniji postoje 15 ministarstava, u Makedoniji 14, Crnoj Gori 15, a u Hrvatskoj 20.

⁵ Podaci se mogu naći na veb prezentaciji: <http://www.government.nl/>

⁶ Podaci se mogu naći na veb prezentaciji: http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/_node.html

i javne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo za javne radove, Ministarstvo prosvete, kulture i sporta, Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu bezbednost, Ministarstvo privrede, energetike i turizma, Ministarstvo poljoprivrede, hrane i životne sredine, Ministarstvo za ekonomske odnose i konkurentnost i Ministarstvo zdravlja, socijalnih službi i ravnopravnosti.⁷

Švedska, kao država članica EU, ima oko 9.2 miliona stanovnika i 11 ministarstava: Ministarstvo kulture, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo prosvete i nauke, Ministarstvo za zapošljavanje, Ministarstvo za preduzeća, energetiku i komunikacije, Ministarstvo životne sredine, Ministarstvo finansija, Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo zdravlja i socijalne politike, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za ruralna pitanja.

Evo još nekih podataka: Danska ima 19 ministarstava, Litvanija 14, Rumunija 16, a u zemljama bivše Jugoslavije, npr. u Sloveniji, postoje 15 ministarstava, u Makedoniji 14, Crnoj Gori 15, a u Hrvatskoj, nakon poslednjih izbora, obrazovano je 20 ministarstava.⁸

Kao što se može zapaziti, broj ministarstava i oblasti za koje se osnivaju zavisi od različitih činilaca (npr. od oblasti kojoj vlada svake zemlje želi da posveti posebnu pažnju u mandatnom periodu i ostvari dobre rezultate, od procesa centralizacije i decentralizacije, stepena razvoja demokratije, snage drugih institucija, obaveza staranja o velikim, specifičnim i ranjivim društvenim grupama: stari, mladi, deca i sl., sprečavanja negativnih procesa: ekonomska kriza, nezaposlenost i dr. ili staranja o velikim sistemima – obrazovanje, zdravstvo, urbani i ruralni razvoj i sl.).

2. Kriterijumi za osnivanje ministarstava

2.1. Opšti osvrt

Kako definisanje resora u Vladi ne bi trebalo da bude deo političke pogodbe vladajuće koalicije i kako se ministarstva ne bi osnivala kao partijski feudi, neophodno je utvrditi objektivne kriterijuma za njihovo formiranje. Podela ministarstava bi se mogla napraviti samo ako bi se pošlo od nekih kriterijuma za podelu, a oni, kao takvi, mogu da posluže kako pri definisanju ciljeva svake nove Vlade, tako i za utvrđivanje oblasti za koje bi ona mogla biti osnovana. Njih može biti više, ali bismo ove kriterijume mogli podeliti na četiri osnovna: *istorijski, teorijski, životni i projektni*.⁹

2.2. Istorijski kriterijum

Istorijski kriterijum kao osnov za podelu ministarstava mogao bi da pođe od podele na (1) stara (tradicionalna) ministarstva i (2) nova ministarstva. U stara ministarstva tradicionalno svrstavaju se pre svega ministarstva sile, tačnije ona koja ostvaruju ulogu uprave u kontekstu uprave kao vlasti. Ministarstva policije i vojske, tradicionalno i u svakoj državi, spadaju u ona koja su prva nastala. Ona su na neki način podrazumevala ostvarivanje nekadašnje osnovne funkcije države kao aparata sa monopolom fizičke sile i prinude, i koja i danas postoje. U vezi sa ovim konceptom, uz prethodna, u njih bi se mogla svrstati i ministarstvo finansija, ministarstvo pravde, ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Kako je koncept uprave kao vla-

⁷ Podaci se mogu naći na veb prezentaciji: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>

⁸ Podaci se mogu naći na veb prezentacijama: http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_2818.html; <http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/l/2/>; www.gov.si; www.vlada.me, www.vlada.mk;

⁹ Uporediti: Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme* (rukopis predat na štampu u aprilu 2012. godine), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012.

sti redefinisani još početkom 20. veka u koncept uprave kao službe, pod starim ministarstvima mogli bismo takođe podvesti i ministarstva koja se obrazuju u oblasti obrazovanja, zdravstva i kulture.

Novim ministarstvima mogli bismo nazvati ona koja su nastala sa pravnom regulacijom društvenih odnosa koji sve do pre pedeset godina nisu bili regulisani ili su bili nedovoljno regulisani, a danas je to slučaj, na primer, sa ministarstvom za životnu sredinu koje u poslednje vreme zahteva koordinaciju i autoritativnih i neautoritativnih aktivnosti države i u ovoj oblasti, ili Ministarstvo za zaštitu potrošača, kao što je to slučaj u Nemačkoj, ili Ministarstvo za imigraciju, integracije i politiku azila u Holandiji.

2.3. Teorijski kriterijum

Ako bi se pošlo od teorijskog kriterijuma kao osnove za podelu ministarstava, onda moramo krenuti od tradicionalnih teorijskih koncepata uprave, tačnije od koncepta uprave kao vlasti i koncepta uprave kao službe, odnosno koncepta uprave kao socijalnog regulatora društvenog procesa. Sa ovog stanovišta, možemo razlikovati: (1) ministarstva koja uglavnom obavljaju autoritativne aktivnosti, odnosno aktivnosti vršenja vlasti, na primer Ministarstvo odbrane, Ministarstvo unutrašnjih poslova, ali i Ministarstvo finansija i Ministarstvo spoljnih poslova); i (2) ministarstva koja deluju kao sistem za socijalnu regulaciju društvenih procesa, odnosno ministarstava koja, sprovodeći svoje nadležnosti, češće koriste neautoritativne u odnosu na autoritativne aktivnosti, kao što su Ministarstvo rada i socijalne politike, Ministarstvo prosvete, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture, odnosno ministarstva nadležna za oblast ljudskih i manjinskih prava i slično.

2.4. Životni kriterijum

Treći bi bio životni kriterijum, po kome razmatramo oblasti društvenog života za koja se obrazuju ministarstva. Polazeći od ovog kriterijuma, podelu bismo mogli da napravimo na sledeći način: (1) ministarstva koja obezbeđuju interes države i njegove unutrašnje organizacije (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo odbrane, Ministarstvo finansija, Ministarstvo pravde, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Ministarstvo za Kosovo i Metohiju); (2) ministarstva koja su posredno ili neposredno u vezi sa obavljanjem privrednih aktivnosti (Ministarstvo trgovine i usluga, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede i dr.); i (3) ministarstva kojima se obezbeđuje ostvarivanje socijalnog i kulturnog razvoja (Ministarstvo prosvete, Ministarstvo kulture, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo omladine i sporta, Ministarstvo rada i socijalne politike, ili nekadašnje Ministarstvo nauke i tehnološkog razvoja).

2.5. Projektni kriterijum

Projektni kriterijum ukazuje na pravac kreiranja javne politike Vlade u narednom periodu. Projektni pravac može imati dve dimenzije: (1) projekat kreiranja novih javnih politika u okviru postojećih tradicionalnih, nepromenljivih ministarstava; (2) projekat „ministarstvo“, odnosno obrazovanja novih posebnih ministarstava preko kojih će Vlada, na osnovu proklamovane buduće politike, pokušati da se suoči sa gorućim problemima. Prva dimenzija podrazumeva jasno definisanje novih poslova tradicionalnih ministarstava i ukidanje ili prenošenje poslova na druge organizacione oblike (npr. javne agencije, pa i privatne subjekte), onih koji više nisu potrebni ili onih koje nužno ne moraju da obavljaju ministarstva (pa ni drugi organi državne uprave). U tom kontekstu, naročito treba razmišljati o prenošenju značajnih, ali tehničkih poslova državne uprave na privatne subjekte. To bi bitno doprinelo i reformi javne uprave kao funkcije koju obavljaju ne samo državni subjekti, već i privatni.

Sva četiri kriterijuma podele mogu da posluže kao osnov za ozbiljnu analizu osnivanja ili ukidanja ministarstava u određenim oblastima, ili formiranje ministarstva za samo jednu od više zajedničkih oblasti za koja su ona osnovana, što je trenutno veoma aktuelno pitanje o kojem se dosta piše u Srbiji, naročito u kontekstu formiranja nove Vlade.

3. Srbija i gorući problemi kao osnov za obrazovanje projektnih ministarstava

3.1. Opšti osvrt

Projektna ministarstva bi trebalo da budu reakcija države na neodložnu društvenu potrebu. Neodložna društvena potreba podrazumeva odgovor pre svega Vlade na goruće probleme koje opterećuju današnje društvo u Srbiji, a koja traži da se određenim oblastima posveti posebna pažnja (bilo da takva oblast prethodno nije bila regulisana, bilo da je potrebna dodatna i specifična regulacija koja će značajno ili značajnije popraviti stanje u određenoj oblasti, bilo da je neophodno utvrditi jasne i nužne projektne mere koje kratkoročno treba ostvariti).

Formiranje projektnog ministarstva podrazumeva obrazovanje posebnog projektnog tima koji bi, kroz jasne ciljeve, najpre definisao specifični delokrug poslova. Zatim bi se i razvio projekat koji bi ukazao kako, u kojim vremenskim rokovima, pod kojim uslovima, u saradnji sa kojim drugim organima uprave i drugim subjektima i sa kojim finansijskim sredstvima ove ciljeve je realno i ostvariti u kraćem vremenskom periodu (u toku trajanja mandata Vlade).

Definisani projekat u tom slučaju mora biti zasnovan na realnoj osnovi. Nedostižni i nerealni ciljevi već na samom početku mogu da dovedu do neuspeha takvog ministarstva. Nerealni kratki rokovi, nemogućnost obezbeđenja neophodnih finansijskih sredstava za realizaciju i slično jesu još neki rizici i opasnost, ali su snage, šanse i mogućnosti ono što bi trebalo da bude suštinski razlog za realizaciju projektnog ministarstva. U tom smislu i SWOT analiza (koja je nastala u privatnom sektoru, kao skup faktora koji imaju najveći uticaj na poslovanje privatnih preduzeća) u kojoj bi bili utvrđeni najbitniji problemi koji mogu imati najveći uticaj na realizaciju projektnog ministarstva (snaga, slabost, šanse i mogućnosti, i opasnosti i pretnje), bila bi nužna i neophodna.

Projektno ministarstvo bi u određene oblasti uvelo menadžerski pristup, a strategija reforme javne uprave pod nazivom „novi sistem upravljanja“ (*New Public Management*) pokazala je značajne rezultate u brojnim državama sveta. Konsekventno, i sam ministar ne bi nužno morao da bude politička ličnost ili da se posmatra kao politička ličnost (čak i kada je član stranke), već bi to bio uspešan menadžer projekta. Takav ministar bi zato morao da poseduje i značajne menadžerske, upravljačke sposobnosti. Samim tim, i kontrola uspešnosti ministra i od vlade i od parlamenta, ali i od samih građana, bila bi relativno laka. Ministar-menadžer bio bi uspešan u onoj meri u kojoj bi efikasno upravljao projektom zajedno sa svojim projektnim timom (državnim sekretarima, pomoćnicima ministara, savetnika i službenika). Nakon okončanja specifičnog vanrednog stanja i stabilizacije u odgovarajućoj oblasti, ministarstvo bi prestajalo da postoji, ili bi preraslo u tradicionalno. U prvom slučaju, klasični poslovi iz delokruga ministarstva nastavili bi da se obavljaju kroz druga, redovna, tradicionalna ministarstva. Novi menadžment i kadrovi zatim bi se izmeštali u naredna, projektna ministarstva koja bi obrazovala, u zavisnosti od potreba, buduća vlada.

Projektno ministarstvo bi u određene oblasti uvelo menadžerski pristup, a strategija reforme javne uprave pod nazivom „novi sistem upravljanja“ pokazala je značajne rezultate u brojnim državama sveta.

3.2. Ministarstvo poljoprivrede

Prvi problem jeste poljoprivreda. Po nekim procenama, u Srbiji se obrađuje tek 27% obradivog zemljišta. Primetno je da sve veći broj građana Srbije napušta selo i poljoprivrednu proizvodnju i radije se opredeljuje za težak i neizvestan život u gradovima koji su takođe opterećeni ekonomskom krizom, neadekvatnim razvojem i nedovoljno razvijenom industrijom. Poljoprivreda, ulaganje u poljoprivredu, sprovođenje strateških dokumenata, a naročito nove ideje koje bi mogle da opredele jedan deo građana Srbije da žive od svog rada u ovoj oblasti, veća budžetska ulaganja, ali i javno-privatno partnerstvo, mogli bi u kratkom periodu da dovedu do ostvarivanja značajnih ciljeva: (1) razvoj različitih oblasti poljoprivrede i ulaganja i privlačenje kapitala u njih; (2) povećanje broja građana koji žive i obezbeđuju egzistenciju radom u ovoj oblasti; (3) migraciju stanovništva u obrnutnom smeru – iz urbanih u ruralne sredine; (4) stvaranje uslova za razvoj prerađivačke industrije i (5) obezbeđenje uslova za promet poljoprivrednih proizvoda na strana tržišta.

Poljoprivreda kao takva jeste zamajac koji može da obezbedi neograničen broj radnih mesta u ovoj grani, ali i podstakne razvoj prerađivačke industrije.

Zato se čini da posebno Ministarstvo poljoprivrede jeste neophodno, treba da bude projektno orjentisano i predstavljalo bi odgovor države na brojne i neodložne društvene potrebe. Poljoprivreda kao takva jeste zamajac koji može da obezbedi neograničen broj radnih mesta u ovoj grani, ali i podstakne razvoj prerađivačke industrije, smanji cene poljoprivrednih proizvoda na domaćem tržištu, obezbedi značajne izvozne potencijale, obezbedi infrastrukturni razvoj ruralnih područja i drugo.

3.3. Ministarstvo rada i zapošljavanja

Drugo posebno projektno ministarstvo moglo bi biti Ministarstvo rada i zapošljavanja. Iako je ono u čvrstoj vezi sa oblašću socijalne politike, čini se da problem radnih mesta, velikog broja nezaposlenih radno sposobnih građana Srbije (prema nekim procenama njih je danas više od 20%), ekonomska kriza, ogroman broj građana zaposlenih u javnom sektoru ili onih koji se finansiraju iz budžeta (socijalna i penzion davanja, usled čega se smatra da danas od budžetskih primanja u različite svrhe živi oko 3,7 miliona građana Srbije), kao i drugi faktori, daju za pravo da rad i zapošljavanje budu oblast kome će buduća Vlada posvetiti posebnu pažnju.

Novi oblici rada, inventivna politika zapošljavanja, stvaranje uslova za otvaranje novih radnih mesta koja ne moraju da budu u oblasti ministarstva ekonomije, privrede i slično, već i u oblasti poljoprivrede, na primer, kao i implementacija različitih strategija koje će u kratkom mandatom periodu dovesti do značajnijeg smanjenja broja nezaposlenih, jeste značajno opravdanje za jedno ovakvo projektno ministarstvo.

3.4. Ministarstvo za javno-privatno partnerstvo

Ministarstvo za javno-privatno partnerstvo moglo bi da bude posebno, a do sada nije bilo uspostavljano. Srbija je dobila ovaj zakonski okvir tek 2011. godine,¹⁰ a sprovođenje ovog zakona je na samom početku. Zakon je doneo jedan novi pristup koji treba da omogući da se odgovorno, ali i na najprofitabilniji način koriste nedovoljno iskorišćeni javni resursi u saradnji sa menadžmentom i kapitalom koji nudi privatni sektor. Javno-privatno partnerstvo pokazalo se u

¹⁰ Uporediti: *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, „Službeni glasnik RS“ br. 88/11.

značajnom broju država kao jedan od najboljih modela u privlačenju kapitala za investiranje u brojnim oblastima, između ostalog i u oblasti komunalnih delatnosti, istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina, železnice, turizma, zdravstva.

Ono bi moglo biti u vezi i sa širim aktivnostima, npr. podsticanjem privrednog razvoja, razvoja malih i srednjih preduzeća i dr. Takvo ministarstvo bi u jednom mandatu moglo biti značajan faktor koji će promovisati javno-privatno partnerstvo, pružati stručnu pomoć u izradi projekata javno-privatnog partnerstva i javnog ugovora, i javnog ugovora sa elementom koncesije, zatim pomoć u izradi osnivačkih akata privrednog društva sa posebnom namenom, voditi registar javnih ugovora i obezbediti delimično sprovođenje ovog veoma značajnog i kompleksnog zakona. Pošto je reč o potpuno novoj oblasti, ono bi, za razliku od prethodna dva koja su i ranije u različitim varijantama postojala kao tradicionalna, od samog nastanka trebalo organizovati kao projektno.

3.5. Intersektorska – horizontalna i vertikalna saradnja

Sva tri navedena ministarstva zahtevala bi značajnu međusobnu horizontalnu povezanost i koordinaciju. Horizontalna povezanost u postizanju i dostizanju ovih ciljeva zahtevala bi i vezu sa drugim, tradicionalnim ili novim ministarstvima, istorijskim i teorijskim, ali vertikalnu povezanost sa drugim (nižim) organima državne uprave, zatim pojedinim službama Vlade, kao što je to slučaj sa Kancelarijom za decentralizaciju ili Kancelarijom za evropske integracije, javnim agencijama i lokalnom samoupravom. Ovde se ne radi više o koordinaciji koju u sprovođenju sveukupne politike vrši Vlada, već o intersektorskoj koordinaciji koja nužno ne obuhvata Vladu, ni samo ministarstva, ni isključivo centralni nivo vlasti.

Na taj način bi se: (1) razbila premisa da su ministarstva (ali i drugi organi državne uprave) partijski feudi; (2) stvorili uslovi za nastanak još jednog oblika novog javnog menadžmenta u državnoj (javnoj) upravi kroz tzv. vertikalni, intersektorski menadžent; (3) rešili gorući problemi; (4) obezbedio novi pravac u reformi i stvaranju menadžerski orjentisane javne uprave – uprave zasnovane na efikasnosti i rezultatima, što bi, konsekventno, dovelo do smanjenja budžetskih troškova i davanja prednosti zdravoj privatnoj inicijativi.

4. Zaključci i preporuke

Kratak period koji nam predstoji nakon održanih izbora daće suštinski odgovor na pitanje u kom pravcu će krenuti Srbija u narednom četvorogodišnjem periodu. To nije pitanje za ili protiv Evropske unije, pitanje statusa Kosova ili članstva u NATO. Iako su ova pitanja veoma važna, za građane Srbije najvažnije je da li će živeti bolje. Pitanje sigurnosti, rada i zapošljavanja, poljoprivrede, trgovine i usluga, cene proizvoda, smanjenje troškova države (državne i javne uprave) i sl. jesu ključna i najznačajnija pitanja za najveći broj građana. Svakako da će odgovor na njih pokušati ubrzo da da budući predsednik Vlade u svom ekspezeu.

Još značajnije pitanje je na koji način i za koje oblasti će se obrazovati buduća ministarstva kao izvršioci nove politike. Činjenica da su u Srbiji do sad ministarstva vođena kao partijski feudi, ne daje nam osnov za neka velika očekivanja. Ipak, krupni koraci, bar u ograničenom broju oblasti, promena odnosa države prema određenim oblastima uvođenjem projektnih ministarstava i obezbeđenjem intersektorske horizontalne i vertikalne saradnje, mogu da budu veoma važni za uspeh naredne Vlade, ali i za prevazilaženje sindroma partijskog feuda.

Šest je osnovnih preporuka koje bismo uputili akterima koji će formirati novu Vladu:

- (1) da osnivanje ministarstava bude odgovor buduće koalicije na neophodne društvene a ne partijske potrebe, te da buduća ministarstva moraju da izgube prefiks partijskog resora i stranačkog feuda;
- (2) da se na osnovu uporedno-pravnog iskustva, ali i problema sa kojima se suočavaju pojedine zemlje, izvrši funkcionalno-organizaciono prestrukturiranje sadašnjih ministarstava, kao i drugih organa državne uprave i javnih agencija i njihov broj dovede do optimalne mere;
- (3) da se pri osnivanju ministarstava prethodno uzmu u obzir svi navedeni kriterijumi (istorijski, teorijski, životni i projektni), na osnovu kojih bi se realno sagledalo stanje i potreba za njihovim osnivanjem u određenim oblastima;
- (4) da se posebna pažnja posveti projektnim ministarstvima koja bi trebalo da budu osnov za uvođenje novog javnog menadžmenta u državnu upravu i mogu da budu od ključnog značaja za efikasno rešavanje gorućih problema sa kojima se suočava sadašnje srpsko društvo;
- (5) da se akcenat stavi na intersektorsku – međusobnu horizontalnu i vertikalnu saradnju najpre projektnih ministarstava, a zatim i na saradnju sa drugim ministarstvima i organima državne uprave, javnim agencijama i lokalnom samoupravom;
- (6) da se kroz horizontalnu i vertikalnu saradnju unapredi javni menadžment i obezbede uslovi za nastanak realne i menadžerski orjentisane javne uprave – uprave zasnovane na efikasnosti i rezultatima, što bi dovelo do smanjenja budžetskih troškova i davanja prednosti zdravoj privatnoj inicijativi, koja bi bila sposobna za realno ostvarivanje proklamovane javne politike.

Literatura

1. Lilić, Stevan, *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Beograd, 2008, str. 25–248.
2. Milenković, Dejan, „Stanje političkih institucija u Srbiji i njihov uticaj na kreiranje i vođenje javnih politika“, u zborniku radova *Javne politike Srbije* (priredio Milan Podunavac), Fondacija Heinrich Boll, Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu, Beograd, 2011, str. 19–39.
3. Milenković, Dejan, *Javna uprava – odabrane teme* (rukopis predat na štampu u aprilu 2012. godine), Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, 2012.

Pravni izvori

1. *Strategija reforme državne uprave u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, novembar 2004, str. 9.
2. *Zakon o ministarstvima*, „Službeni glasnik RS“ br. 16/11.
3. *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama*, „Službeni glasnik RS“ br. 88/11.

Internet izvori

1. Holandija: <http://www.government.nl/>
2. Nemačka: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/EN/FederalGovernment/Ministries/>
3. Španija: <http://www.lamoncloa.gob.es/IDIOMAS/9/Gobierno/index.htm>
4. Danska, Litvanija, Rumunija: http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_2818.html; <http://www.lrv.lt/en>; <http://www.gov.ro/main/index/1/2/>;
5. Slovenija, Crna Gora, Makedonija: www.gov.si; www.vlada.me; www.vlada.mk;

Novi pristup formiranju Vlade Republike Srbije

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

dr Dejan Milenković

Urednik

dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednik

Relja Božić, koordinator Istraživačkog foruma

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

ISBN 978-86-82391-79-1

Beograd, maj 2012.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova Istraživačkog foruma, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Balkanskog fonda za demokratiju, German Marshall fonda, niti njihovih partnera.