

institut alternativa

Reforma državne uprave u Crnoj Gori

*Između ambicioznih planova
i realnih mogućnosti*

institut alternativa

Reforma državne uprave u Crnoj Gori

Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti



Naziv publikacije

Reforma državne uprave u Crnoj Gori

Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti

Izdavač

Institut alternativa

Đoka Miraševića („Kroling“) 3/3, Podgorica, Crna Gora

Tel/Fax: (+382) 20 268 686

e-mail: info@institut-alternativa.org

web site: www.institut-alternativa.org

Za izdavača

Stevo Muk

Predsjednik Upravnog odbora

Urednica

dr Jovana Marović

Autori

Stevo Muk, dr Jovana Marović, Boris Marić,

mr Milica Popović, mr Milena Milošević, Marko Sošić

Izradu ovog istraživačkog izvještaja je podržao Think Tank Fund



Priprema

Studio Mouse total graphics center

Štampa

IVPE - Cetinje

Tiraž

300

Štampanje ove publikacije omogućila je Fondacija Fridrih Ebert.



Think Tank Fund (TTF) i Fondacija Fridrih Ebert (FES) ne preuzimaju odgovornost za stavove iznjete u dokumentu. Ovaj dokument predstavlja stavove i mišljenja njegovih autora koji preuzimaju punu odgovornost za sve što je kazano.

SADRŽAJ:

Uvod	7
I Razvoj sistema državne uprave	9
Politički, ekonomski i institucionalni kontekst	9
Retorika promjene i realnost - reforma od 1998-2003.	10
Strategija upravne reforme u Crnoj Gori 2002-2009.....	12
Normativno-organizacioni okvir državne uprave od 2003. – 2007.	13
Dometi reforme javne uprave od 2003-2009.....	15
Rad na novom strateškom okviru - 2009-2011.....	17
Strategija reforme javne uprave, AURUM, 2011-2016.	18
Normativno-organizaciona struktura državne uprave od 2009. godine.....	19
Moguća organizacija državne uprave i konačna rješenja u Uredbi.....	24
Preporuke	28
II Institucionalna podrška, monitoring i koordinacija reforme državne uprave.....	32
Planirana upravljačka struktura u Strategiji reforme javne uprave 2002-2009.....	33
Struktura upravljanja reformom u periodu 2002-2006.....	34
Promjene upravljačke strukture 2006. godine	35
Nacrt Strategije za reformu javne uprave "Aurum"- 2010. godine	36
Sličnosti i razlike u upravljanju/koordinaciji reformom na državnom i lokalnom nivou.....	38
Upravljanje procesom izrade Strategije za period 2011 – 2016.....	38
Upravljačka struktura u skladu sa Strategijom reforme javne uprave 2011-2016., mart 2011.....	39
Upravljanje nakon usvajanja Strategije i akcionog plana	40
Zaključci i preporuke:	42
III Službenički sistem u Crnoj Gori.....	44
Normativni okvir	44
Kadrovsко upravljanje.....	45
Racionalizacija državne uprave.....	51
Postupak zapošljavanja.....	53
Radno angažovanje po osnovu ugovora o djelu	55
Napredovanje u organima državne uprave	57
Sistem usavršavanja i ospozobljavanja	59
Integritet u državnoj upravi.....	62
Profesionalizacija i depolitizacija.....	63

Sprječavanje sukoba interesa državnih službenika i namještenika.....	64
Zaštita lica koja prijavljuju sumnju na korupciju u organima državne uprave	65
Preporuke	66
IV Plate i zarade u državnoj upravi.....	68
Rješenja iz novog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika.....	75
Preporuke	78
V Unapređenje upravnog postupka	81
Postojeće stanje (normativni okvir, strateški okvir)	81
Statistički podaci o upravnom rješavanju.....	83
Ključni izazovi u reformi upravnog postupanja u Crnoj Gori	87
Normativni okvir	87
Organizacioni aspekt u pružanju upravnih usluga	89
Potencijalni rizici i prepreke.....	90
Preporuke	91
VII Inspeksijski nadzor	93
Normativni, institucionalni i funkcionalni aspekt trenutnog uređenja inspeksijskog sistema	93
Reforma inspeksijskog sistema – rješenje ili pokušaj?.....	94
Preporuke	99
VIII Kvalitet propisa i strateških dokumenata.....	101
Regulatorna reforma.....	101
Giljotina	102
Reforma lakoće poslovanja	104
Analiza efekata propisa	105
Priprema zakona.....	106
Konsultovanje sa zainteresovanim stranama.....	107
Javna rasprava.....	108
Administrativni kapaciteti za pripremu zakona	109
Vlada	109
Skupština Crne Gore	110
Sprovođenje zakona	111
Zaključci.....	112
Preporuke	112
IX Javne finansije	116

X Koliko košta crnogorska državna uprava?	131
Skupa administracija – neminovnost male države?	132
Između ekonomičnosti i efikasnosti.....	135
Problem viška zaposlenih i manjka administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori.....	136
Aktivnosti na racionalizaciji troškova i povećanje efikasnosti državne uprave.....	138
Nacrt plana reorganizacije javnog sektora	140
Nedovoljna koordinisanost i sveobuhvatnost reformskih procesa	141
Prostor za dodatnu racionalizaciju državne uprave.....	143
Preporuke	144
XI Stavovi građana Crne Gore o radu institucija državne uprave.....	147
XII Evropski administrativni prostor – standardi i zahtjevi.....	152
Pojam i osnovni principi.....	152
Odnos EAP-a i procesa pristupanja EU.....	152
Crnogorska državna uprava i EAP.....	154
Prilozi	157
O Institutu alternativa.....	162

UVOD

Reforma državne uprave se u Crnoj Gori sprovodi već više od decenije. Tokom ovog perioda usvojena su dva strateška dokumenta, mijenjani su zakonodavni i institucionalni okviri za upravljanje ovim procesom, kao i sama struktura državnog aparata. Ipak, u ovom procesu se nije mnogo odmaklo. Državna uprava je još uvijek, po ocjenama Evropske komisije, visoko politizovana, a uz to i glomazna, uz ograničene administrativne kapacitete. Kao takva ona predstavlja prepreku bržem integrisanju zemlje u Evropsku uniju. Upravo ovaj strateški cilj uslovjava potrebu za ubrzanim profesionalizacijom, depolitizacijom i modernizacijom državnog kadra kako bi mogao adekvatno da odgovori na izazove koji predstoje u procesu pregovaranja za članstvo u ovoj nadnacionalnoj tvorevini.

Imajući u vidu navedeno, sistemska reforma državne uprave u Crnoj Gori bi trebalo da bude intenzivirana u narednom periodu. U pravcu analitičkog doprinosa sagledavanju do sada učinjenog na tom polju, Institut alternativa je pripremio pregled reformisanja državne uprave u okviru analize *Reforma državne uprave u Crnoj Gori – Između ambicioznih planova i realnih mogućnosti*. Ova analiza je rezultat jednogodišnjeg istraživačkog rada. Namjera autora je da na jednom mjestu prezentuje sve elemente reformisanja državne uprave u Crnoj Gori. Ovaj sveobuhvatan zadatak je strukturiran na način da obuhvata segmente reforme kako su definisani u Strategiji reforme javne uprave 2011-2016. godine – Službenički sistem; Upravni postupak; Kvalitet propisa i strateških dokumenata; Javne finansije. Analiza takođe ukazuje na dosadašnju stratešku i institucionalnu podršku reformi, kao i na monitoring procesa i evaluaciju. Rad na ovim poglavljima omogućio je da se ukaže koliko državu na godišnjem nivou košta ovako uređena i organizovana državna uprava. Pored kritičkog ukazivanja na nedostatke u dosadašnjem sprovođenju reformskog procesa, u okviru svakog poglavlja se ističu preporuke u pravcu njihovog prevazilaženja.

Institut je u saradnji sa Ipsos Stratetig Marketing-om tokom 2012. godine sproveo i istraživanje javnog mnjenja, na reprezentativnom uzorku građana Crne Gore starih 18 i više godina, o stavovima o radu institucija državne uprave. Uzorkom je obuhvaćeno 840 punoljetnih građana. Podaci su prikupljeni na osnovu terenskog istraživanja „licem u lice“ u domaćinstvima ispitanika. Građani su procjenjivali kvalitet rada državne uprave na skali od 10 nivoa gdje viša ocjena znači viši nivo kvaliteta. Prosječna ocjena kojom građani ocjenjuju kvalitet rada državne uprave u Crnoj Gori iznosi 4,5 što

je slabija ocjena u odnosu na dosadašnja istraživanja. Ovakav trend i percepcija građana ukazuju na opadanje povjerenja u rad državnih institucija.

Najzad, završna razmatranja u okviru analize se bave principima funkcionisanja državnih uprava u okviru Evropskog administrativnog prostora.

I RAZVOJ SISTEMA DRŽAVNE UPRAVE

Politički, ekonomski i institucionalni kontekst

Reformske procese u Crnoj Gori krajem devedesetih godina prošlog vijeka bili su uslovljeni nizom političkih i ekonomskih faktora. Crna Gora je, poput ostalih zemalja bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, "trpjela" posljedice disolucije zajedničke države, ali i snažne ekonomske krize, sankcija i ukupnih političkih dešavanja u zemlji i okruženju. Ovakva situacija uslovila je drastičan pad životnog standarda pa je društveni proizvod koji je 1989. godine iznosio približno 2400 američkih dolara 1994. godine pao na svega 300. U uslovima spoljne izolovanosti zemlje, inflacije, nezaposlenosti i sive ekonomije, transformisanje administracije nije bilo pri vrhu prioriteta.

Najznačajniji politički preokret u zemlji nakon uvođenja višestranačkog sistema 1990. godine, označava distanciranje vladajuće Demokratske partije socijalista (DPS)¹ u odnosu na dotadašnju politiku savezništva sa Srbijom, i početak usmjeravanja političkog djelovanja ka državnoj nezavisnosti. Otuda, parlamentarni izbori koji su održani 1998. godine označavaju i formalan zaokret ka modernizaciji države i administracije i njenog uključivanja u evropske i evroatlantske integracione tokove. Zbog toga se može reći da transformacija sistema državne uprave počinje od ovog perioda, iako su reforme stagnirale sve do 2003. godine, dijelom i zbog već pomenute ekonomske krize, izuzetno loše političke situacije unutar same republike i nedovoljno jakih institucija koje su morale da odgovore na druge izazove.

Konstitusanjem Vlade 1998. godine, čiji je primarni mandatni cilj podrazumijevao promjenu dotadašnjeg političkog, ekonomskog i institucionalnog konteksta u zemlji, započet je rad na reformisanju sistema državne uprave u Crnoj Gori. U skladu sa ciljem da se crnogorski administrativni prostor uskladi sa evropskim, potrebne reforme u tom pravcu morale su ići u sinergiji sa ekonomskim i političkim. Otuda se razvoj državne uprave u Crnoj Gori može podijeliti u dva perioda: prvi od 1998 -2003. godine i drugi koji počinje usvajanjem strateškog okvira za reformu državne uprave 2003. godine čime je započeto prilagođavanje sistema principima koji su

1 Prvobitno Savez komunista Crne Gore koji 1991. godine mijenja ime u DPS. Ova partija je u Crnoj Gori na vlasti od uvođenja višestranačkog sistema, uz izvjesne modifikacije političkog programa.

na snazi u zemljama Evropskog administrativnog prostora.² Tokom ove dvije faze državna uprava u Crnoj Gori se razvijala u potpuno drugačijim uslovima – prvi period je predstavljao prilagođavanje na „vanredne“ uslove koji su dijelom već objašnjeni, drugi - transformaciju uprave pod snažnim pritiskom „evropeizacije“ i spoljnopolitičkog cilja - članstva u Evropskoj uniji.

Retorika promjene i realnost³ - reforma od 1998-2003.

Upravni sistem u Crnoj Gori je u periodu od 1993-2003. godine bio zasnovan na odredbama iz Ustava iz 1992. godine⁴ i Zakona o organizaciji državne uprave koji je usvojen godinu dana kasnije.⁵ Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave su, dalje, formirana ministarstva, uprave, sekretarijati i ostale upravne organizacije.⁶

Neophodna institucionalna i pravna prilagođavanja za sveobuhvatnu administrativnu reformu pripremilo je Ministarstvo pravde koje je u ovom periodu imalo u nadležnosti upravljanje sistemom državne uprave.⁷ Oformljeni ekspertska tim od strane ovog ministarstva je u dvoipogodišnjem periodu sproveo niz intervjua u okviru ministarstava i na nivou lokalne samouprave, izradio studije i statističke podatke a dobijeni materijal predstavljao je osnovu za izradu strategije reforme javne uprave. Otuda su se kao zaključci o stanju koje zahtjeva promjenu nametnuli:⁸

-
- 2 Ne postoji pravna regulativa EU (acquis) koja bi usmjeravala uređenje u zemljama kandidatima, i potencijalnim zemljama članicama EU, ali one svoje državne uprave prilagođavaju principima koji su zajednički državama članicama EU i koji čine elemente Evropskog administrativnog prostora (EAP).
 - 3 „Retorika i reforma. Studija slučaja formiranja institucija u Crnoj Gori od 1998-2001“, Evropska inicijativa za stabilnost, ESI, jun 2001, str. 2
 - 4 Ustav Crne Gore, Sl. list RCG, br. 48/92
 - 5 Sl. list RCG, broj 56/93
 - 6 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (Sl. list RCG, br. 8/93, 39/93, 19/95, 13/96, 24/96, 7/97, 13/98, 27/98, 38/98, 18/99, 31/99, 59/00, 31/01 i 9/03). Na nacionalnom nivou organe uprave su činili i sekretarijati, uprave i upravne organizacije. Upor: Zakon o organizaciji državne uprave, član 4
 - 7 Formirana su sledeća tijela sa zadatkom da koordiniraju proces: *Savjet za državnu reformu* koju su činili ministri, a tijelom je predsjedavao ministar pravde; *Ekspertska tim*; *Radna grupa* od 12 članova iz raznih ministarstava. Uspostavljena je i saradnja sa međunarodnim agencijama, prvenstveno sa USAID-om.
 - 8 Upor: Kavran Dragoljub „Public Administration Reform in Montenegro“, The 7th NISPAcee Annual Conference improving relations between the Administration and the Public, Sofia, Bulgaria, March 25-27, 1999

- postojanje kompleksnih i brojnih procedura koje opterećuju građane, posebno na lokalnom nivou;
- pravni sistem koji je zatrpan brojnim zastarelim zakonima i regulativama, ali i ogromnim brojem instrumenata za primjenu zakona. U ovakvim uslovima vladavina prava je bila gotovo nemoguća;
- nezadovoljavajući prenos podataka i informacija neophodnih za adekvatno odlučivanje i implementaciju;
- ograničeni upravni i profesionalni kapaciteti pa je zbog toga potreba za potpuno „novom upravnom, organizacionom i pravnom ‘kulturom’“ bila urgentnija;
- proces decentralizacije kao prioriteten cilj koji je podrazumijevao znatan (značajan) prenos nadležnosti sa centralnog na lokalni nivo, uz neophodne jasno određene korake za alokaciju resursa.

Iako bi se moglo reći da je ovaj, „prvi“ period „bogat“ planiranjem, izradom predloga projekata, formiranjem radnih grupa i ekspertskeih timova za izradu strateških dokumenata, nikakve značajne promjene se nisu desile. Osnovni problem predstavljala je neusklađenost planiranja i obezbjeđivanja finansijskih sredstava za sprovođenje planova. Naime, u periodu kada je Zapad svesrdno pomagao Crnu Gori kako bi se podržale „reformske snage“ i njihov otklon od nacionalističke politike druge federalne jedinice, državni budžet je u značajnoj mjeri bio dopunjavan finansijskim sredstvima koja su dolazila od strane Evropske zajednice i Sjedinjenih Američkih Država. Ova sredstva su u periodu od 1999-2001. godine iznosila 765 miliona njemačkih maraka, a najveći dio je izdvajan za funkcionisanje same državne uprave budući da je javna potrošnja iznosila 71% BDP-a.⁹ Reformu uprave bilo je nemoguće zasnivati isključivo na stranim donacijama, a sredstva iz budžeta nisu izdvajana.

Sistem javne uprave u Crnoj Gori je u ovom periodu bio izuzetno centralizovan. Najsnažniji centri upravljanja su bila ministarstva, dok su niži nivoi vlasti, opštine, imale izuzetno nizak stepen autonomije u donošenju odluka. Prepreku daljem razvoju države predstavljala je nerazvijenost ovog sistema.¹⁰ Takođe, sistem državne uprave u Crnoj Gori je odlikovala izuzetna glomaznost, veliki broj državnih službenika, sa većim brojem ministarstava i agencija nego što je zaista bilo potrebno. Primjera radi, dok je većina

⁹ „Retorika i reforma. Studija slučaja formiranja institucija u Crnoj Gori od 1998-2001“, str. 9

¹⁰ Strategija upravne reforme u Crnoj Gori, mart 2003. godine, str. 13

zemalja funkcionsala sa brojem ministarstava koji se kretao od 12-18, Crna Gora je imala „predsjedništvo, premijera, tri zamjenika, ni manje ni više nego 18 ministarstava i 19 dodatnih vladinih agencija“, uz stalni rast broja zaposlenih koji je u periodu od 1998-2000. godine iznosio 25%.¹¹ Sam izbor kadrova je bio netransparentan, sa nejasnim procedurama, nepostojanjem centralne kadrovske komisije i diskrecionim pravom ministra kod izbora zaposlenih.

Sliku problema upotpunjuje nedostatak ljudskih resursa za sprovođenje reforme, nerazumijevanje ciljeva reforme, gomilanje kapaciteta u bezbjednosnim službama. Poslednji parametar, kao i sama glomazna struktura državne uprave, dokaz su teškog otklanjanja socijalističkih zaostavština. Na to ukazuje i sam „retorički karakter“ reforme. Otuda ne čudi što je njen gotovo jedini proizvod podrazumijevao izradu tek nekoliko nacrta zakona. Sve analize institucionalnih, zakonodavnih i administrativnih promjena u Crnoj Gori vodile su zaključku da „tranzicije uopšte nema.“¹²

Zbog toga, ali i usled demokratskih promjena koje su se desile u Srbiji 2000. godine i koje su dio međunarodnih donacija usmjerile ka njoj, Crna Gora je ostala bez značajnih sredstava i mogućnosti da finansira svoj državni aparat. Ovakva situacija uslovila je pripremu sveobuhvatnog strateškog dokumenta koji bi predstavljao osnov reforme državne uprave.

Strategija upravne reforme u Crnoj Gori 2002-2009.

Usvojena u martu 2003. godine, Strategija je obuhvatala tri oblasti upravnog sistema: oblast državne uprave; lokalne samouprave i javnih službi. Osnovni razlozi za upravnu reformu definisani su kao: "povećanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnog sistema države; promjena uprave u cilju njenog uključivanja u šire društvene sisteme."¹³

Strategija je predstavila aktivnosti koje su imale za cilj prenos što većeg broja nadležnosti na niže sistemske nivoje, uz podizanje kvaliteta rada, bolje upravljanje ljudskim kapacitetima i unapređenje mogućnosti upravnih usluga. Uz to, reforme je trebalo da idu pravcu razvijanja javnih službi i servisa kako bi se odgovorilo na potrebe potrošača, kao i optimalnog

11 „Retorika i reforma. Studija slučaja formiranja institucija u Crnoj Gori od 1998-2001“, str. 10-13

12 Ibid, str. 4

13 Strategija upravne reforme u Crnoj Gori, mart 2003. godine, str. 11 i 12

korišćenja moderne informacione tehnologije. Važan cilj predstavljalo je i unapređenje kvaliteta pravne regulative.¹⁴

Strategija je predviđjela tri faze administrativne reforme: tokom prve od 2003-2004. godine trebalo je da bude kompletiran zakonski okvir za reformu, dok su druga i treća faza (2004-2006. i 2007-2009. godine) projektovane za primjenu zakona i usvajanje novih procedura, komunikaciju i saradnju sa upravnim sistemima država članica EU.¹⁵

Reformu je finansirala Evropska unija u okviru projekta CARDS-a. Prvi projekat PARIM I je trajao od jula 2002. godine do jula 2004. godine i realizovala ga je Evropska agencija za rekonstrukciju preko italijanske consultantske firme "Eurecna Srl".¹⁶ Vrijednost projekta iznosila je 1.813.305 eura.¹⁷ Septembra 2004. godine Evropska agencija za rekonstrukciju je započela realizaciju projekta "Podrška reformi državne uprave – PARIM II". Osim podrške koja je ovim projektom usmjerena na formulisanje nacrta zakona, kontinuirana pomoć je usmjeravana i na izgradnju organizacionih i funkcionalnih kapaciteta Uprave za kadrove. Projekat je trajao 18 mjeseci.

Nakon završetka projekta PARIM II, Evropska agencija za rekonstrukciju je decembra 2006. godine nastavila da obezbeđuje podršku reformi kroz projekat "Jačanje kapaciteta za upravljanje kadrovima i evropske integracije – PARIM CB". Projekat se realizovao kroz dvije komponente: 1. podrška reformi javne uprave i implementaciji službeničkog sistema 2. obezbeđenje bolje koordinacije i aktivnosti državnih organa vezanih za EU integracije i njihove saradnje sa programima podrške EU.¹⁸

Normativno-organizacioni okvir državne uprave od 2003. – 2007.

Organizacija i način rada državne uprave u Crnoj Gori regulisani su Ustavom Crne Gore, zakonima i drugim propisima. Ustav precizira da poslove državne uprave vrše ministarstva i drugi organi uprave, dok je sam način rada državne uprave uređen Zakonom o državnoj upravi.¹⁹ Na osnovu člana 24.

14 Ibid, ciljevi strategije, str. 14

15 Ibid, str. 43

16 Italijanska firma je bila vodeća u konzorcijumu, a činili su ga još i italijanska firma APRI, Pravni fakultet iz Ljubljane i Institut za javnu upravu iz Ljubljane

17 Vidi: <http://www.eurecna.it/>

18 Vidi: <http://www.uzk.co.me/stari/saradnja/>

19 Zakon o državnoj upravi, "Sl. list RCG", br. 38/03 od 27.06.2003, 22/08 od 02.04.2008,

ovog Zakona, Vlada uredbom osniva ministarstva i druge organe državne uprave, utvrđuje, odnosno uređuje organizaciju i način rada državne uprave, u skladu sa zakonom. Pravni osnov da Vlada uredbom uređuje organizaciju i način rada državne uprave nalazi se i u Uredbi o Vladi Crne Gore. U skladu sa tim imamo situaciju u kojoj se u podzakonskom aktu nalazi pravni osnov za donošenje podzakonskog akta iste pravne snage. Čini se logičnim da je rješenje konkretnog problema bilo u donošenju Zakona o Vladi Crne Gore²⁰.

Zakon o državnoj upravi Crne Gore iz 2003. godine predviđao je da se a) ministarstva osnivaju za jednu ili više povezanih upravnih oblasti, zavisno od prirode, značaja i obima tih poslova i potrebe obezbjeđenja strategije razvoja, dok se b) drugi organi uprave osnivaju za vršenje poslova izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima, kada obim i priroda poslova zahtijevaju samostalnost u radu. Tim zakonom drugi organi uprave su bili: 1) uprave, kao organi koji vrše pretežno upravne i sa njima povezane stručne poslove i 2) sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije, kao organi koji vrše pretežno stručne poslove. Ovaj pristup u Zakonu o državnoj upravi iz 2003. godine proizašao je iz Strategije upravne reforme 2002-2009²¹. U ovom periodu su neki autori ukazivali da treba biti oprezan po pitanju pretjeranog „fetišiziranja“ i isključive vjere u svemoć pravne regulative, tj. da treba izbjegći zanemarivanje drugih važnih polja procesa upravne reforme, što se prije svega odnosilo na potrebe organizacione i funkcionalne analize u sklopu reforme²². Bilo je predviđeno da vodeći službenici dobiju veći stepen slobode u izvršenju operativnih odluka. Decentralizacija upravnog sistema zahtijevala je uvođenje novih sistema kontrole i rješavanje pitanja kvalitetne povratne sprege između centralnih i perifernih elemenata sistema²³. Vjerovalo se da će u organizacionom smislu postavljen princip razdvajanja funkcija odnosno poslova ministarstava od poslova drugih organa uprave, omogućiti viši stepen specijalizacije poslova i jasniju odgovornost i kontrolu. Osvrnimo se na još neke principe koji se normativno regulišu Zakonom o državnoj upravi iz 2003. godine²⁴, a koji su mogli uticati na organizaciju državne uprave. Rad organa uprave treba kontrolisati različitim mehanizmima interne i eksterne kontrole. Unutrašnji upravni mehanizmi

42/1

20 Zakon o Vladi RCG, "Sl.list RCG", br. 45/91-743

21 Strategija upravne reforme u Crnoj Gori 2002-2009., Podgorica, mart 2003.

22 Dujić Slobodan, *Zbornik druge konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori - Upravna reforma u CG*, Podgorica, oktobar 2003, st.16.

23 Marković Milan, *Savremena javna uprava*, Podgorica 2007, st. 117

24 Zakon o državnoj upravi Crne Gore, "Sl.list RCG", br. 38/2003

kontrole su: kontrola i nadzor viših organa uprave nad svrshodnošću i zakonitošću rada i odlučivanja hijerarhijski nižih organa uprave (instančna kontrola), finansijska kontrola u okviru pojedinog organa uprave, inspekcijski nadzor i sl. Kao najvažniji eksterni mehanizam kontrole treba istaći kontrolu javne potrošnje organa državne uprave i sudske kontrolu zakonitosti odlučivanja državne uprave. Takođe, izričito propisan princip depolitizacije državne uprave imao je za cilj odvajanje uprave od politike u najvećoj mogućoj mjeri i sprječavanje političkog klijentelizma.²⁵

Princip koji je postavljen Strategijom upravne reforme 2003. godine je da Vlada vrši poslove predlaganja unutrašnje i spoljne politike što se sprovodi kroz izradu strateških dokumenata (radu na pripremi zakona, strategija, projekata, programa i međunarodnih dokumenata). Drugi organi uprave osnivali su se primarno za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa.

Dometi reforme javne uprave od 2003-2009.

Karakteristično za sam proces reforme u periodu sproveđenja Strategije jeste nailaženje na otpor na više nivoa: od strane rukovodilaca institucija – iz straha da će sistem napredovanja u skladu sa zaslugama uticati na gubljenje povlastica koje su do tada imali; od strane zaposlenih. Prilagođavanje evropskom administrativnom prostoru je bilo teško za službenike koji su se oštroti suprostavljali „modernizaciji“ uprave. Dodatan problem predstavljao je i manjak visoko kvalifikovanog kadra, kao i nedostatak institucije koja bi sa naučno-metodološkog pristupa pratila proces.²⁶

Najznačajniji rezultati reforme čiji su koraci utvrđeni prvim strateškim okvirom ogledaju se u usvajanju zakona i podzakonskih akata neophodnih za, djelimično, unapređenje funkcionisanja sistema. U ovom periodu usvojeni zakoni o: državnoj upravi (2003.) inspekcijskoj kontroli (2003.); opštinskim administrativnim procedurama (2003.); lokalnoj samoupravi (2003.); ombudsmanu (2003.); državnim službenicima i namještenicima (2004, 2008.); zaradama državnih službenika i namještenika (2004.). Takođe, obezbijeđeno sistemsko usaglašavanje Zakona o državnoj upravi sa

25 Dujić Slobodan, *Zbirka novih upravnih propisa Republike Crne Gore*, Podgorica jun 2004 st.17-18.

26 Upor: Prezentacija Stane Pajović, pomoćnice ministra unutrašnjih poslova i javne uprave za poslove državne uprave sa „Konferencije o reformi državne uprave u Crnoj Gori i izazovima“, Budva, 26. i 27. mart 2009. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, SIGMA, uz podršku Evropske komisije, Podgorica, mart 2009. godine

Ustavom Crne Gore (2008.), usvojen je i Etički kodeks državnih službenika i namještenika 2005. godine,²⁷ ali i 17 podzakonskih akata i propisa neophodnih za sprovođenje zakona.²⁸

Napredak se, dakle, ogledao u normativnom smislu, međutim, ne i u praktičnom. Ipak, i u normativnom pogledu postojale su poteškoće - rješenja koja su predviđena ovim zakonima, te, posljedice koje su njima proizvedene u praksi nisu bile zadovoljavajuće. Za uspješnu primjenu zakona bilo je neophodno jačanje institucionalnog sistema, kao i unapređenje sistema odgovornosti. I mada je u pravcu smanjivanja korupcije i povećanja odgovornosti ostvaren izvjestan napredak i to prvenstveno u vidu osnivanja Administrativnog i Apelacionog suda 2004. godine,²⁹ kao i formiranja institucije ombudsmana 2003. godine, državni organi u i nakon perioda reforme predviđenog Strategijom još uvijek bili nedovoljno ojačani i stabilni da bi mogli biti uspješan nosilac procesa reforme.³⁰

U institucionalnom smislu a u pravcu efikasnijeg upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, od značaja je osnivanje Uprave za kadrove 2004. godine, čije je osnivanje i je rad u velikoj mjeri pomognut već pomenutom podrškom u okviru projekata PARiM II i PARiM VB Međutim, autonomija u odlučivanju ove institucije pri zapošljavanju kadrova je u značajnoj mjeri ostala ograničena, kao i njene sistemske nadležnosti i ukupni kapaciteti.

Dodatan izazov reformi upravnog sistema predstavljalo je uspostavljanje optimalne organizacije na makro i mikro nivou i adekvatno funkcionisanje službeničko-namješteničkog sistema, kao i sinergičan odnos, uspješna koordinacija i odgovornost svih učesnika procesa.³¹ Sliku ograničenja upotpunjuje i potreba za dodatnom revitalizacijom inspekcijskih službi, kao i postupanja u upravnom i prekršajnom postupku u svim upravnim oblastima, što se odnosi i na zapošljavanje i napredovanje u poslu na osnovu principa zasluga, kao i na adekvatno ocjenjivanje rada.³²

S obzirom na to da je u okviru prve faze za sprovođenje Strategije upravne reforme predviđena samo analiza stanja i priprema aktivnosti za reformu javnih službi (agencija i sl), a da se rad na potrebnim zakonima u sledećim fazama nije odvijao željenom dinamikom, kompletna oblast koja se odnosi

27 Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Službeni list RCG, br. 81/05

28 Analiza ostvarivanja reforme državne uprave, Podgorica, mart 2007. godine, str. 3

29 Na osnovu Zakona o sudovima, Sl.list br. 5/2002, 49/2004 i br. 22/2008

30 Serbia and Montenegro, Public Administration Development: Creating the Conditions for Effective Economic and Social Reform, May 15, 2004, World Bank, p. 28

31 Informacija o sprovođenju reforme državne uprave, novembar 2009. godine, str. 5

32 Ibid, str. 6

na javne fondove i agencije nije normativno uređena u ovom periodu. Najzad, iako je Strategijom predviđeno uvođenje sistema regulatorne analize³³ u upravni sistem, kao i savremenih načina uprave koji uključuju npr. one-stop-shops, njihovo uvođenje nije bilo ostvareno u okviru predviđenog roka – kraj 2009. godine.

Rad na novom strateškom okviru - 2009-2011.

Iako je pripremu novog strateškog dokumenta trebalo započeti mnogo ranije da bi se izbjegla vremenska praznina između ključnih dokumenta na kojima se cijelokupan proces zasnivan, ona je počela tek 2009. godine. Sam proces evaluacije dotadašnjeg procesa reforme nije bio kvalitetan. Naime, izuzev informacija iz 2007. i 2009. godine³⁴ koje su sadržale samo pregled ostvarenih aktivnosti (uglavnom presjek ili pregled usvojenih zakonodavnih normi i akata) drugih procjena kvaliteta ili efekata ostvarene reforme nije bilo. Priprema novog strateškog dokumenta, dakle, nije bila zasnovana na dokumentu koji je prikazao sve nedostatke i probleme u primjeni prethodne Strategije. Stoga je evidentno da Crna Gora nema mehanizme da osigura institucionalnu memoriju, pa se tako na početku svake pripreme dokumenata njihovi tvorci suočavaju sa nedostatkom analitičkog materijala koji bi pomogao izradu. Ovaj problem ukazuje na još jedan: slabe analitičke kapacitete državne uprave.

Na potrebu unapređenja sistema državne uprave ukazala je i Evropska komisija svrstavajući 2010. godine: „dovršavanje suštinskih koraka u reformi državne uprave uključujući izmjene Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o državnim službenicima i namještenicima, i jačanje Uprave za kadrove i Državne revizorske institucije u cilju unapređenja profesionalnosti i depolitizacije državne uprave i jačanje transparentnog i na zaslugama zasnovanog pristupa u postavljenjima unapređenjima“ u okviru sedam ključnih prioriteta koji su predstavljali preduslove za početak pregovora o članstvu u Evropskoj uniji.³⁵ Ovakav zaključak proizilazi iz ocjene Evropske komisije da „državna uprava ostaje slaba i visoko ispolitizovana“³⁶ uz stav

33 Regulatory Impact Analysis, RIA

34 Analiza ostvarivanja reforme državne uprave (2007.), Informacija o sprovodenju reforme državne uprave (2009.)

35 Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, (SEC(2010) 1334), Brisel, 9. novembar 2010. godine, COM(2010) 67, str. 11

36 Analitički izvještaj koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu,

da je neophodno unaprijediti, revidirati opšti upravni okvir i uskladiti sa evropskim standardima, te pojednostaviti upravne postupke.

Stoga su glavni izazovi na koje je trebalo odgovoriti novom Strategijom bili: Kako obezbijediti adekvatan zakonodavni okvir za funkcionisanje državne uprave, ali i odgovornost i transparentnost u Vladi i javnoj administraciji?

Strategija reforme javne uprave, AURUM, 2011-2016.

Iako je nacrt Strategije za period od 2010. do 2014. godine bio na javnoj raspravi u julu 2010. godine pa se i njeno usvajanje očekivalo u septembru, to se nije dogodilo. Tako je usvajanjem Strategije reforme javne uprave za period 2011-2016. godine u martu 2011. godine, završen dug i intenzivan period njene pripreme.

U prilog modernizaciji, racionalizaciji i profesionalizaciji sistema državne uprave, Strategijom je prepoznata potreba za unaprijeđenjem vladavine prava i odgovornosti javne uprave; poslovnog ambijenta, kvaliteta javnih usluga, kao i institucionalne stabilnosti, funkcionalnosti i fleksibilnosti sistema javne uprave. Ovi ciljevi treba da budu praćeni povećanjem transparentnosti i etičkog nivoa u javnoj upravi, što bi sve doprinijelo daljoj integraciji države u evropski administrativni prostor.³⁷

Strategija planira usvajanje evropskih standarda za zapošljavanje i mјere za unapređenje efikasnosti državne administracije, a predstavlja i plan za smanjenje broja zaposlenih, kao isocijalne programe za prekobrojne. Na ovaj način trebalo bi da se racionalizuje broj zaposlenih na državnom i lokalnom nivou. Ipak, Strategija je uskraćena za objašnjenje kako će se postići cilj smanjenja zaposlenih bez uticaja na kvalitet i efikasnost uprave.³⁸

Autori Strategije predviđeli su da će se njenom primjenom ostvariti značajna budžetska ušteda,³⁹ i unaprijediti sistem zarada u javnoj upravi, napredovanje u službi na osnovu rezultata rada. Takođe, Strategijom bi trebalo da se riješi još jedan od dugogodišnjih problema državne uprave u Crnoj Gori – unapređenje administrativnih kapaciteta.

Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine, SEC(2010) 133, str. 16

37 Ciljevi Strategije: Ibid, str. 8

38 Montenegro 2011 Progress Report, Accompanying the document Communication from the Commision to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.10.2011, p. 8

39 33 miliona eura, Vidjeti: Dnevni list „Pobjeda“, 04. 04. 2011. godine: <http://www.pobjeda.me/arkhiva/?datum=2011-04-04&id=205394>

Rukovodeći se ciljem da se dobije datum za otpočinjanje pregovora o članstvu u EU, sve aktivnosti koje se odnose na državnu upravu u 2011. godini a predviđene Akcionim planom za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije su realizovane.⁴⁰ U skladu sa tim, novi zakonodavni okvir na kome se zasniva reforma uključuje: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o opštem upravnom postupku (jun 2011.); Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi (jul 2011.); Zakon o državnim službenicima i namještencima (jul 2011.) i Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru (mart 2011.).

Postojali su brojni problemi u pripremi sadržaja i mjera koje je trebalo uključiti u okvir Strategije. Tekst Strategije je u velikoj mjeri određen spoljnim izvorima i rješenjima koja nisu u potpunosti primjenljivau Crnoj Gori.⁴¹ Dakle, unaprijeđeni normativni i zakonodavni okvir za oblast državne uprave i rješenja koja su inkorporirana u ove zakone tek treba da pokažu svoje domete u toku procesa primjene. Takođe, tokom procesa primjene neohodno je uzeti u obzir potrebu za racionalizacijom administrativnih struktura i jačanja administrativnih kapaciteta, posebno u oblasti evropskih integracija, ali i obezbjeđivanje finansijske održivosti državne administracije.⁴²

Normativno-organizaciona struktura državne uprave od 2009. godine

Organizaciju državne uprave u Crnoj Gori trenutno uređuje Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave⁴³, Poslovnik Vlade Republike Crne Gore⁴⁴, Uredba o Vladi Crne Gore⁴⁵, Uredba o generalnom sekretarijatu Vlade Republike Crne Gore⁴⁶ i dr.

40 Upor: *Osmi mjesecni izvještaj* o realizaciji obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, Podgorica, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, 27. novembar 2011. godine, str. 39-63

41 SIGMA Montenegro Assessment 2011, p. 4

42 Montenegro 2011 Progress Report, p. 11

43 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Sl.list RCG, br. 054/04-1, 2009. god, do sada su urađene 22 izmjene i dopune ove uredbe

44 Poslovnik Vlade Republike Crne Gore, "Sl.list RCG", br. 045/01-3, do 2009. godine, urađene su 4 izmjene i dopune

45 Uredba o Vladi Crne Gore, "Sl.list CG", br. 080/08-27

46 Uredba o generalnom sekretarijatu Republike Crne Gore, "Sl.list RCG", br. 012/92-177, do 2005. godine, urađeno je 4 izmjene i dopune

Polazeći od osnovnog zakonskog organizacionog principa, gdje postoji jasna linija razdvajanja između ministarstava i drugih organa uprave i uzimajući kao činjenicu osnivanje sui generis organa koji vrše regulatorne poslove, uspostavljen je složen sistem organizacije državne uprave, a samim tim za malu Crnu Goru preveliki broj organa uprave. Da bi bolje razumjeli osnovnu strukturu organizacije državne uprave kratko ćemo se osvrnuti na zakonska određenja organizacije, gdje prepoznajemo organe državne uprave kao širi pojam i organe uprave (uprave, sekretarijate, zavode, direkcije i agencije) kao uži pojam. Kada se u zakonu upotrijebi pojam "organi državne uprave" podrazumijeva se "ministarstva i organe uprave". Ministarstva su viši nivo organizacije državne uprave, dok su organi uprave niži nivo, jer se osnivaju u upravnim oblastima za koja se osnivaju ministarstva. Samim tim nadzor nad zakonitošću rada organa uprave u najvećoj mjeri vrše ministarstva. Ovim je postavljena sektorska hijerarhija u zavisnosti od toga koje ministarstvo vrši nadzor nad kojim organom uprave. Osnivanje i ukidanje organa uprave vrši Vlada i ujedno utvrđuje njihov djelokrug rada. Aktom o osnivanju organa državne uprave određuje se i ministarstvo koje vrši nadzor nad zakonitošću rada organa uprave, kao i nadležnost organa državne uprave. Konkretno Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave⁴⁷ u najvećoj mjeri uređuje i postavlja sistem sektorske hijerarhije.

Postoje i drugi podzakonski akti koji direktno utiču na karakter organizacije državne uprave koji su pretrpjeli veliki broj izmjena i dopuna, a tokom 2011. godine su prilagođavani novim tendencijama upravne reforme, kao što su: Uredba o Vladi Crne Gore⁴⁸, Poslovnik Vlade Crne Gore⁴⁹, Uredba o generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore⁵⁰.

Uredba o Vladi Crne Gore uređuje oblast koja bi trebalo da bude uređena nekim budućim Zakonom o Vladi, a to su položaj Vlade, rad i odlučivanje, akte Vlade, odnos Vlade prema organima državne uprave, odnos sa Predsjednikom Crne Gore i Skupštinom i dr. Poslovnik Vlade Crne Gore bliže uređuje organizaciju i način rada Vlade. Ovaj dokument, dalje, propisuje dužnosti člana Vlade i generalnog sekretara, utvrđuje radna tijela Vlade (npr. komisije, za politički sistem, unutrašnju i vanjsku politiku, ekonomsku politiku i finansijski sistem, kadrovska i administrativna pitanja i dr.), propisuje obrazovanje savjetodavnih tijela Vlade, način i obavezu donošenja godišnjeg programa rada Vlade, proceduru pripreme zakona i drugih akata,

47 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl.list CG", br. 005/12-1

48 Uredba o Vladi Crne Gore, "Sl.list CG", br. 080/08-27

49 Poslovnik Vlade Crne Gore, "Sl.list CG", br. 003/12-3

50 Uredba o generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore, "Sl.list CG", br. 047/09-1

kao i sazivanje i tok sjednica Vlade. Uredbom o generalnom sekretarijatu Vlade Crne Gore određuje se djelokrug, organizacija i druga pitanja od značaja za rad Generalnog sekretarijata.

U upravnom sistemu Crne Gore ministarstva nemaju svojstvo pravnog lica. Za razliku od njih organi uprave mogu imati svojstvo pravnog lica i u okviru djelokruga svog rada mogu uz naknadu vršiti usluge pravnim i fizičkim licima. Zakon o državnoj upravi do zadnjih izmjena i dopuna nije eksplicitno poznavao organe uprave u sastavu. U zakonu ne postoji ni upravne (posebne) organizacije kao mogući organizacioni oblik. Vlada je isključivo ta u čijoj je nadležnosti organizacija državne uprave.

Kako je i bilo predviđeno, Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija uradili su Pravno-institucionalnu analizu organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori sa prijedlogom budućih rješenja (u daljem tekstu Analiza)⁵¹. Međutim brojni prijedlozi izneseni u ovoj Analizi nijesu našli mjesto u reorganizaciji državne uprave na način kako je definisana najnovijom Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave⁵².

Šta je to što je utvrđeno kao osnovni uzrok osnivanja mnoštva organa, pa i u samim organima stvaranja neracionalne i glomazne organizacije sa prevelikim brojem izvršilaca? U Analizo se ističe da je prije pravljenja zakonske osnove za primjenu novog koncepta organizacije državne uprave, kao što smo već ranije naveli, po rješenjima Strategije upravne reforme iz 2003. godine bilo predviđeno da ministarstva vrše poslove od strateškog značaja i vrše upravni odnosno inspekcijski nadzor. Ista zakonska rješenja su prepostavljala da se drugi organi uprave osnivaju za poslove izvršavanja zakona i drugih propisa, upravnih i stručnih poslova u upravnim oblastima u kojima se osnivaju ministarstva i u drugim oblastima kada obim i priroda poslova zahtijevaju samostalnost u radu. Analiza tvrdi da primjena do sada korišćenog koncepta uz prepoznavanje negativnog nasljeđa iz prošlosti, specifičnu istorijsku tradiciju i utvrđene (prepostavlja se) negativne, obrasce ponašanja, poslije skoro jednu deceniju, proizvela je mnoštvo organa koji nemaju precizno definisane nadležnosti i odgovornosti. Kao problem se prepoznaje i nedovoljno poštovanje savremenih principa produktivnog djelovanja institucija. Ni ovo nije najjasnije na šta ova konstatacija treba da uputi, pa dolazimo do suštinske konstatacije gdje Analiza česte promjene u organizacionoj strukturi državne uprave, ukidanje postojećih i formiranje

51 Pravno-institucionalna analiza organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori sa prijedlogom budućih rješenja, Podgorica, 23. decembar 2011.godine.

52 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl.list CG", br. 5/12 i 25/12

novih organa, prepoznaće kao ugrožavanje uspostavljanja stabilnog sistema organizacije državne uprave i sistema odgovornosti. Ova pojava se vidi kao ozbiljan rizik za sprovođenje dugoročnih i Strategijom predviđenih planova.

Tabela br. 1 pokazuje da normativno uvođenje instituta "organ u sastavu" neće samo po sebi doprinijeti bitnijoj racionalizaciji i povećanju efikasnosti državne uprave. Vidimo da je državna uprava po broju organa bila najmanja 1992. godine, kasnije imamo permanentni rast i 2012. godine smanjenje, ali samo formalno, što tabela jasno i jednostavno pokazuje.

Tabela 1: Broj organa državne uprave od Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave 1993. do 2012. godine

ORGANI	1992.	1993.	2004.	2009.	2011.	2012. bez org- gana u sastavu	2012. sa org- anima u sastavu
Ministarstava	14	17	17	17	16	16	16
Uprava	-	2	16	17	18	5	19
Sekretarijata	3	3	1	1	1	2	2
Zavoda	6	6	10	10	11	6	6
Direkcija	2	4	6	6	6	1	5
Agencija	-	2	1	2	2	1	2
Ukupno:	25	34	51	53	54	30	49

Analiza prepoznaće objektivne uzroke propusta u organizaciji državne uprave, dok se subjektivni gotovo i ne navode. Kao objektivne uzroke za osnivanje velikog broja organa uprave Analiza vidi obnavljanje državnosti Crne Gore, procese evropskih i evroatlanskih integracija i harmonizaciju pravnog sistema Crne Gore sa pravnim sistemom EU i to su ključni uzroci što je kreiran pravni okvir na osnovu koga su osnivani novi organi državne uprave.

Uzročno posljedično veći broj organa državne uprave podrazumijeva mnogo veći broj zaposlenih. Možemo pretpostaviti da je data realnost značajno povećala troškove državne uprave. U Analizi se organizacioni aspekt reforme državne uprave vidi kao dio cijelog procesa transformacije javne uprave. Cilj navedene težnje je stvaranje moderne organizacione strukture koja će omogućiti efikasnost upravnog djelovanja i visok nivo kvaliteta rada i usluga u organima državne uprave. OSistemski gledano, izmjene i dopune Zakona

o državnoj upravi stvorile su osnov za uspostavljanje koncepta "organ u sastavu ministarstva", dok tek treba da se vidi u praksi u kom pravcu (i da li će) doći do racionalizacije državne uprave.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi⁵³ u članu 27 propisuje se da ministarstvo vrši i poslove koji se odnose na "izvršavanje zakona i drugih propisa, upravne i stručne poslove u upravnim poslovima za koje je osnovano, kada se ti poslovi ne vrše u samostalnom organu uprave". Nadalje članom 28 se eksplicitno kaže: "Drugi organi uprave osnivaju se kao organi uprave u sastavu ministarstva". Dalje se kaže da ministarstvo može imati jedan ili više organa u sastavu. Ovako postavljena norma upućuje na obavezu formiranja organa uprave u sastavu i predstavlja bitno drugačiji pristup od dosadašnjeg. Sada se ona strogo postavljena demarkaciona linija na relaciji ministarstva - drugi organi uprave uklanja i kreće se u centralizaciju organizacije državne uprave. Poštujući nove strateške smjernice zakonodavac u članu 28 stav 4 osnivanje samostalnog organa uprave vidi kao izuzetak. Predviđeno je da, "kad je za vršenje stručnih i sa njima povezanih upravnih poslova potrebna primjena naučnih i posebnih stručnih metoda rada i saznanja ili kad u određenoj upravnoj oblasti nema uslova za osnivanje ministarstva, kao i u slučajevima kad je to propisano posebnim zakonom, organi uprave osnivaju se kao samostalni organi uprave." Ovako postavljena osnova za organizaciju državne uprave na različit način uređuje i pojedina pitanja upravljanja i odgovornosti u organima državne uprave, odnosa i saradnje kao i raspolaganja sredstava za rad organa državne uprave. Tako je između ostalog propisano, što prepoznaje i Analiza da:

- starješinu organa uprave u sastavu, na osnovu javnog konkursa, imenuje i razriješava resorni ministar, po predhodno pribavljenoj saglasnosti Vlade;
- pomoćnika starještine organa u sastavu postavlja i razriješava ministar, na prijedlog generalnog direktora;
- starješina organa uprave u sastavu za svoj rad i rad organa uprave kojim rukovodi odgovara generalnom direktoru i resornom ministru;
- odluku o zapošljavanju u organu u sastavu donosi ministar;
- organi u sastavu odnose prema Vladi ostvaruju preko ministarstva u čijem su sastavu;
- sredstva za rad organa u sastavu obezbjeđuju se u okviru sredstava za rad ministarstva i njima raspolaže ministarstvo u čijem je sastavu organ.

53 Zakon o državnoj upravi, "Sl.list CG", br. 022/08-21. 042/11-66

Iz ovog zakonskog okvira može se jasno uočiti tendencija centralizacije koja je vrlo diskutabilna u nekoliko navedenih rješenja. Kao što je već rečeno i Strategija i Analiza prepoznali kao ozbiljan problem stalne promjene u organizacionoj strukturi na centralnom nivou, a najnovije tendencije ne ukazuju na to da će se konačno podvući crta i optimalno stabilizovati organizacija državne uprave. Zakonom nije najjasnije razrađen odnos ministar, sekretar ministarstva, generalni direktor, starješina organa i ovaj dio u zakonu predstavlja mjesto koje se moralo mnogo preciznije razraditi i time doprinijeti jasnoći u uspostavljanju organizacije državne uprave.

Svojstvo pravnog lica zadržavaju samostalni organi uprave, dok ta mogućnost ne postoji za organe u sastavu ministarstva jer sama ministarstva nemaju svojstvo pravnog lica. Ova posljedica novih rješenja u Zakonu o državnoj upravi doveće do obaveze preispitivanja brojnih zakona kojima je utvrđeno postojanje pojedinih organa uprave, a koji će ubuduće egzistirati kao organi u sastavu.

Potencijalno 33 zakonska teksta treba da prođu procedure za izmjene i dopune radi uskladišavanja sa novom sistemskom osnovom za organizaciju državne uprave. To će biti novi i prilično zahtjevan normativni zadatak. Ovo je još jedan pokazatelj da je planiranje procesa koje podrazumijeva prepoznavanje rizika, depolitizaciju, kontrolu svrshishodnosti osnivanja organa i sl. i dalje na nezadovoljavajućem nivou.

Moguća organizacija državne uprave i konačna rješenja u Uredbi

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave usvojena 2012. godine ne prati u cjelini rješenja iz Analize. Ne treba sumnjati da su i Uredba i Analiza za cilj imale obezbjeđenje: 1) efikasnijeg i ekonomičnijeg vršenja poslova; 2) bolju i kvalitetniju koordinaciju rada i djelovanja; 3) jačanje funkcije nadzora nad njihovim radom; 4) potpuniju koncentraciju, finansijsko - materijalnih i tehničkih resursa i njihov sinergetski efekat. Ipak, nije došlo do potpunog preklapanja predloženih rješenja i rješenja u Uredbi.

Analiza je predviđela značajnu integraciju poslova organa uprave u djelokrug ministarstava: Uprava za mlade i sport da se integriše u Ministarstvo prosjete i sporta; Zavod za međunarodnu saradnju da se integriše u djelokrug poslova Ministarstva prosjete i sporta, Ministarstva nauke i Ministarstva kulture. Direkcija za razvoj malih i srednjih preduzeća da se integriše u

Ministarstvo ekonomije. Ovaj pristup predlaže veliki zaokret ako imamo u vidu da se u svim ovim slučajevima radilo o samostalnim organima uprave.

Predlaže se i spajanje organa uprave i to; Uprave za vode i Uprave za šume u Upravu za vode i šume, kao organa u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja; Hidrometeorološki zavod i Seizmološki zavod u Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju, koji bi bio samostalan organ uprave; Direkcija za saobraćaj i Direkcija za željeznice u Direkciju za saobraćaj; Zavod za metrologiju i Zavod za intelektualnu svojinu u Zavod za intelektualnu svojinu i metrologiju, koji bi bio samostalan organ uprave.

Analizom su predloženi i organi u sastavu ministarstva. Tako Zavod za izvršavanje krivičnih sankcija treba preimenovati u upravu u sastavu Ministarstva pravde; Upravu policije, Upravu za antikorupcijsku inicijativu i Upravu za kadrove obrazovati kao organe u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova; Poreska uprava, Uprava carina, Uprava za igre na sreću, Uprava za imovinu, Uprava za nekretnine, Direkcija za javne nabavke i Uprava za sprečavanje pranja novca i finansiranje terorizma da se obrazuju u kao organi u sastavu Ministarstva finansija; Lučka uprava i Uprava pomorske sigurnosti da budu organi u sastavu Ministarstva saobraćaja i pomorstva; Uprava za zaštitu kulturnih dobara da bude organ u sastavu Ministarstva kulture; Fitosanitarna uprava, Veterinarska uprava, Uprava za šume i vode i Agencija za duvan da budu organi u sastavu Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja; Direkciju za saobraćaj obrazovati kao organ u sastavu Ministarstva saobraćaja i pomorstva; Direkciju javnih radova i Agenciju za zaštitu životne sredine osnovati kao organ u sastavu Ministarstva održivog razvoja i turizma i Zavod za zbrinjavanje izbjeglica organizovati kao upravu i organ u sastavu Ministarstva rada i socijalnog staranja.

Možemo konstatovati da Analiza ne predlaže gašenje pojedinih organa uprave i njihovo podvođenje pod srodne organe ili organizovanje na nižem nivou npr. sektora u ministarstvu. Osim što će mnogi organi izgubiti svoju finansijsku autonomiju, što može biti racionalno, ali i pokazati se kao loše riješenje u praksi i što oni mogu biti uskraćeni za određeni stepen samostalnosti u radu nije najjasnije da li će novi pristup smanjiti broj zaposlenih u državnoj upravi i dovesti do manje javne potrošnje, s obzirom na to da svi ti organi ostaju iako u promijenjenoj organizacionoj ulozi.

Kao samostalni organi uprave Analizom su predviđeni: Uprava za inspekcijske poslove; Sekretarijat za zakonodavstvo; Državni arhiv; Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju; Zavod za intelektualnu svojinu i metrologiju;

Zavod za statistiku; Zavod za školstvo; Direkcija za zaštitu tajnih podataka; Uprava za zaštitu konkurenčije.

Strategija reforme javne uprave predviđela je osnivanje Uprave za inspekcijske poslove, tzv. "biznis inspektorat", koji bi, prema autorima Strategije, doprinio efikasnijem i efektivnijem vršenju inspekcijskog nadzora, smanjenju korupcije. Odlukom Vlade o osnivanju Uprave za inspekcijske poslove u prvoj fazi predviđeno je da se objedine poslovi inspekcija koje pretežno vrše kontrolu privrednih subjekata, a u narednoj fazi i ostalih inspekcija.

Strategijom pa i Analizom, usklađivanje organizacije državne uprave sa novim zakonskim rješenjima, predviđeno je da se vrši postepeno, tako da će i procedura izmjena i dopuna zakona kojima se dijelom uređuje oblast organizacije državne uprave, a za koju je potrebno određeno vrijeme, usloviti da zamišljena organizacija mora da se podijeli u nekoliko budžetskih godina. Ipak, moramo upozoriti da sama racionalizacija (smanjenje) broja organa državne uprave neće i obavezno smanjiti broj zaposlenih i javnu potrošnju.

Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (2012.)⁵⁴ (u daljem tekstu Uredba) predstavlja prvi korak ka sprovođenju planiranih promjena u organizaciji državne uprave i kako se budu stvarale i druge pretpostavke za nastavak procesa Uredba će trpjeti izmjene i dopune. U tabelarnom prikazu (tabela br. 1) se moglo vidjeti da je organizacioni princip "organ u sastavu" primijenjen u znatnoj mjeri, ali da je suštinski broj organa neznatno manji.

Uredbu ćemo razmotriti kroz dva aspekta. Prvi je posmatranje organizacije kroz neke specifičnosti vršenja nadzora ministarstava nad radom organa uprave, a drugi gdje se to nijesu poklopili prijedlozi Analize sa normativnim rješenjima u Uredbi, a mogu bitno uticati na samu organizaciju državne uprave.

Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave vrše ministarstva. Propisane mjere nadzora koje štite zakonitost bi bile:

- obustavljanje akata koji su donijeti van upravnog postupka, kad su u suprotnosti sa zakonom i drugim propisom i ministarstvo predlaže Vladi da ih ukine ili poništi;
- ukazivanje na slabosti i nezakonitosti u radu organa uprave i davanje (ministarstvo) predloga za njihovo prevazilaženje;
- davanje stručnih uputstava, objašnjenja, instrukcija i savjeta za primjenu propisa iz nadležnosti organa uprave;

54 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl.list CG", br. 05/12

Nadzor nad cijelishodnošću rada organa uprave bi obuhvatio:

- davanje predloga za imenovanje i razrješenje starještine samostalnog organa uprave nad čijim radom vrši (ministarstvo) nadzor;
- zahtijevanje izvještaja i obavještenja o pojedinim pitanjima iz djelokruga organa uprave;
- povodom izvještaja o radu samostalnih organa uprave davanje ocjene stanja;
- određivanje pojedinih zadataka organu uprave;
- upozoravanje organa uprave o uočenim nepravilnostima u radu, iniciranje ukidanja organa uprave nad čijim radom vrši nadzor (ministarstvo) i vrši drugu kontrolu rada i postupanja organa uprave, u skladu sa propisima.

Potrebno je naglasiti da je u kontinuitetu postojala mogućnost iniciranja ukidanja organa uprave od strane ministarstva koje vrši nadzor nad njegovim radom. Ovo je bitna činjenica i mogućnost koja nije korišćena i pored činjenice da je prenatrpanost organa uprave i glomaznost državne administracije (broj zaposlenih) uočena mnogo prije rada na Strategiji reforme javne uprave i Analizi. Sistem nadzora nad cijelishodnošću rada organa uprave čini se nije nikada zaživio u potrebnom obliku i u primjeni postao mehanizam koji bi u bitnom vršeći kontrolu nad cijelishodnošću rada organa uprave, doprinosiso cijelishodnosti organizacije i rada kompletног sistema državne uprave.

Uredba sada prepoznaje 17 ministarstava i 15 samostalnih organa uprave što, na prvi pogled, predstavlja napredak na polju racionalizacije. Međutim, kada pogledamo nad kojim organima ministarstva vrše nadzor, u šta spadaju i organi u sastavu, dolazimo da činjenice da i danas imamo 34 druga organa uprave.

Samostalni organi uprave su ostali: Uprava za kadrove, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava za javne nabavke, Uprava za zaštitu konkurenциje, Uprava za inspekcijske poslove, Sekretarijat za zakonodavstvo, Sekretarijat za razvojne projekte, Zavod za statistiku, Zavod za hidrometeorologiju i seismologiju, Zavod za školstvo, Zavod za intelektualnu svojinu, Zavod za metrologiju, Državni arhiv, Direkcija za zaštitu tajnih podataka, Agencija za zaštitu životne sredine.

Samostalni organi uprave koji su Analizom bili predviđeni da budu organi u sastavu ministarstva, a Uredbom su ostali samostalni su: Uprava za kadrove, Uprava za sprječavanje pranja novca i finansiranja terorizma, Uprava za

javne nabavke, Agencija za zaštitu životne sredine, dok Zavod za metrologiju i Zavod za intelektualnu svojinu nijesu spojeni u jedinstven organ, Zavod za intelektualnu svojinu i metrologiju, jesu i to kao samostalan organ uprave.

Još jedan problematičan aspekt vidi se u oblasti inspekcijskog nadzora. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada i zakonitošću upravnih akata za pojedine upravne oblasti iz okvira nadležnosti Uprave za inspekcijske poslove vrše ministarstva nadležna za određenu upravnu oblast. Uporedo s tim, nadzor nad koordiniranim radom inspekcija Uprave za inspekcijske poslove vrši Vlada, preko Ministarstva finansija. Ovo je zanimljivo rješenje koje će u praksi pokazati da li je postignut napredak u mogućnosti koordinacije unutar sistema organizacije državne uprave.

Zaključak je da konsolidacija i zaokret u pristupu organizaciji državne uprave i dalje ide sporo i neefikasno. Nije se postigla potrebna fleksibilnost upravnog sistema, djelotvorna primjena propisa, efikasan i efektivan sistem kontrole, kao i sposobljenost i stimulisanje upravnih kadrova koji suštinski i čine profesionalnu, efikasnu i efektivnu državnu upravu.

Treba napomenuti da je Vlada Crne Gore na sjednici od 25. aprila 2012. godine razmotrila i usvojila Nacrt plana reorganizacije javnog sektora⁵⁵ i zadužila Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo finansija da, nakon dobijanja komentara na Nacrt od strane Evropske komisije, dostave Vladi Predlog plana na usvajanje. Nacrtom plana reorganizacije dat je sektorski pregled organizovanja javnog sektora u Crnoj Gori i predložen akcioni plan koji sadrži aktivnosti čijom bi se realizacijom sistem učinio održivim i funkcionalnijim. Predlog plana do ovog trenutka nije procesuiran Vladi na usvajanje.

Preporuke

- Ministarstva u najkraćem mogućem roku moraju pripremiti normativne izmjene i dopune zakona koji tretiraju organizaciju državne uprave i to treba raditi primjenjujući institute javne rasprave u kontinuitetu;
- Predloge pravilnika o unutrašnjoj sistematizaciji i organizaciji organa državne uprave staviti na sajt Vlade i omogućiti da javnost daje komentare, sugestije i predloge;

55 Dokument je dostupan na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=101467&rType=2>, a zaključci koje je vlada donijela tim povodom na: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=101926&rType=2>

- Ministarstva moraju nastaviti proces preispitivanja potrebe postojanja organa uprave, javnih ustanova i javnih preduzeća iz svoje nadležnosti uz detaljnu analizu vršenja poslova i predlog objedinjavanja i racionalizacije u skladu sa principima tržišno orijentisane državne uprave;
- Ubrzati proces donošenja Zakona o Vladi;
- Ubrzati proces donošenja Zakona o agencijama;
- Zadužiti stručno tijelo Vlade da uradi projekciju moguće racionalizacije zakonskih i podzakonskih akata koji tretiraju organizaciju državne uprave nakon donošenja Zakona o Vladi i Zakona o agencijama, a saglasno izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi.

Literatura:

- A Users' Guide to Measuring Public Administration Performance, UNDP, June 2009
- Državna uprava, pravosuđe i lokalna samouprava, Inforeformato, Ministarstvo pravde, broj 3, januar/februar/mart 2004. Godine
- Dujić Slobodan, Zbornik druge konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori - Upravna reforma u CG, Podgorica, oktobar 2003
- Dujić Slobodan, Zbirka novih upravnih propisa Republike Crne Gore, Podgorica jun 2004.
- Đurić Dragan „Uprava u procesu evropskih integracija – Fasciniranost novim zakonima“, Evropski reporter, CEAP, Podgorica, 14. 01. 2011. godine
- „Evaluation of Public Administration Reforms in Macedonia“, Analytica, 13 July 2007
- Kavran Dragoljub „Public Administration Reform in Montenegro“, The 7th NISPAcee Annual Conference improving relations between the Administration and the Public, Sofia, Bulgaria, March 25-27, 1999
- Marković Milan, Savremena javna uprava, Podgorica 2007.
- Prezentacija Stane Pajović, pomoćnice ministra unutrašnjih poslova i javne uprave za poslove državne uprave sa „Konferencije o reformi državne uprave u Crnoj Gori i izazovima“, Budva, 26. i 27. mart 2009. godine, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, SIGMA, uz podršku Evropske komisije, Podgorica, mart 2009.

- Public services: meeting the productivity challenge, HM Treasury Crown, Norwich, 2003
- „Retorika i reforma. Studija slučaja formiranja institucija u Crnoj Gori od 1998-2001“, Evropska inicijativa za stabilnost, ESI, jun 2001.
- Serbia and Montenegro, Public Administration Development: Creating the Conditions for Effective Economic and Social Reform, May 15, 2004, World Bank
- „Quo vadis, upravo?“, Forum za evropske integracije (FEI), ACIPS, 2010.
- SIGMA radovi, Evropski pokret u Srbiji i Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji, Beograd, 2006.

Dokumenti:

- Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, Podgorica, 17. februar 2011. godine
- Akcioni plan za implementaciju Strategije reforme državne uprave 2011-2016, Podgorica, mart 2011. godine
- Analitički izvještaj koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine, SEC(2010) 133
- Analiza ostvarivanja reforme državne uprave, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Podgorica, maj 2007. godine
- Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Službeni list RCG, br. 81/05
- Informacija o sprovođenju reforme državne uprave, Vlada Crne Gore, novembar 2009. godine
- Montenegro 2011 Progress Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.10.2011
- Osmi mjesecični izvještaj o realizaciji obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, Podgorica, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, 27. novembar 2011. godine
- Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore članstvo u Evropskoj uniji, (SEC(2010) 1334), Brisel, 9. novembar 2010. godine, COM(2010) 67
- Poslovnik Vlade Republike Crne Gore, Sl. list RCG, br. 045/01-3, do 2009. godine

- Pravno-institucionalna analiza organizacije sistema državne uprave u Crnoj Gori sa prijedlogom budućih rješenja, Podgorica, 23. decembar 2011 .godine.
- SIGMA Montenegro Assesment 2010
- SIGMA Montenegro Assessment 2011
- Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori, AURUM, 2011-2016, Podgorica, mart 2011.
- Strategija upravne reforme, Ministarstvo pravde Crne Gore, mart 2003.
- Uredba o generalnom sekretarijatu Republike Crne Gore, Sl.list RCG, br. 012/92-177, do 2005. godine
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Sl. list RCG", br. 54/04 od 09.08.2004, 78/04 od 22.12.2004, 06/05
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Sl.list RCG, br. 054/04-1, do 2009. godine
- Uredba o Vladi Crne Gore, Sl. list CG, br. 080/08-27
- Ustav Crne Gore, Sl. list CG, br. 001/07-1
- Ustav Crne Gore, „Sl. list RCG”, br. 48/92
- Ustav Crne Gore, Službeni list CG, broj 1/07
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima,"Sl. list RCG", br. 27/04 od 28.04.2004, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 27/08 od 24.04.2008.
- Zakon o državnoj upravi, "Sl. list RCG", br. 38/03 od 27.06.2003, 22/08 od 02.04.2008, 42/1
- Zakon o državnoj upravi, Sl. list RCG, br. 45/91-745
- Zakon o državnoj upravi Crne Gore, Sl. list RCG, br. 38/2003
- Zakon o Vladi RCG, Sl. list RCG, br. 45/91-743

II INSTITUCIONALNA PODRŠKA, MONITORING I KOORDINACIJA REFORME DRŽAVNE UPRAVE

Upravljanje procesom reforme javne uprave prepostavlja jasnu i konzistentnu podjelu poslova političke i operativne koordinacije, neposredne realizacije i nadgledanja koje uključuje i druge zainteresovane strane (parlament, lokalne skupštine, civilno društvo i građane, itd).

Međutim, uporedno posmatrano, nadležnost nad reformom uprave nije uvijek jasno dodijeljena. Različita su iskustva u procesu prvih reformi javne uprave u zemljama centralne i istočne Evrope tokom devedesetih godina. U Bugarskoj je administrativna reforma bila podijeljena između dva ministarstva, ali nije postojala reformska jedinica kao takva. U Estoniji je nadležnost pripadala pojedinačnim ministarstvima, iako je nekoliko ministarstava dobilo zaduženja u koordinaciji. U Litvaniji je za administrativnu reformu bilo nadležno Ministarstvo za državnu upravu i opštine. U Mađarskoj, Letoniji, Poljskoj i Rumuniji nadležnost se nalazila pri centru vlade. Šta više, u Mađarskoj, Letoniji i Poljskoj su formirane posebne jedinice za upravljanje procesom administrativne reforme, dok je u Rumuniji reformom centralnih organa vlasti upravljaо nadzorni odbor koji se sastojao od predstavnika različitih državnih organa.⁵⁶

Iskustva zemalja regiona su takođe različita. Upravljanje reformom državne uprave u Srbiji u periodu 2004 – 2008. godine na strateškom nivou povjerenovo je Savjetu za reformu državne uprave Vlade Republike Srbije, dok je za upravljanje reformom državne uprave na operativnom nivou, odnosno za njeno konkretno sprovođenje u praksi, zaduženo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu.⁵⁷

Strategija u Makedoniji propisuje uspostavljanje međuinstitucionalne Komisije za reformu javne administracije, smještene u Ministarstvu pravde, kao koordinacionog tijela za cijeli reformski proces, kao i nekoliko radnih grupa koje se bave posebnim pitanjima i problemskim područjima. Danas, Komisija je zamijenjena Jedinicom za reformu javne uprave koja je

56 Peteri,Gabor,*Mastering decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe*, 2002, Local Government and Public Service Reform Initiative. Dostupno na:

<http://lgi.osi.hu/publications/2002/98/Dec-Reform-front.pdf>

57 Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji. Dostupno na:
<http://www.uzda.gov.rs/FileSystem/SiteDocuments/strategije/Strategija%20reforme%20drzavne%20uprave%202009%202012.pdf>

smještena u Generalnom sekretarijatu Vlade, nakon uvođenja reformi za snažniju horizontalnu komunikaciju u Vladi.⁵⁸

Upravljanje procesom reforme javne uprave predstavlja sveobuhvatni horizontalni proces koji uključuje najširi krug aktera. Nejasna upravljačka struktura posledično proizvodi slabiji reformski proces.

U daljem tekstu ćemo pokazati kako je upravljanje procesom reforme javne uprave bilo definisano u Strategiji reforme javne uprave 2002-2009. godine, kako se struktura mijenjala tokom njene primjene, kako je planirana struktura tokom izrade Strategije iz 2011-2016. godine i kako izgleda u njenom konačnom usvojenom tekstu. Na kraju, kako u protekloj godini primjene najnovije Strategije i Akcionog plana izgleda funkcionisanje strukture za upravljanje u praksi.

Planirana upravljačka struktura u Strategiji reforme javne uprave 2002-2009.

Strategija reforme javne uprave za period 2002-2009. godine je ispravno prepoznala da su „Jedinstvena koordinacija i usmjeravanje aktivnosti u oblasti upravne reforme od ključnog značaja za uspjeh ovog projekta”. Pri tome, ova Strategija se opredjeljuje za koordinaciju u okviru “posebne ministarske koordinacije”. Autori Strategije su smatrali da će se dobrom koordinacijom “postići sinergijski efekat i spriječiti podvajanje napora, a rezultati će biti mnogo bolji, zbog usklađenosti i sprječavanja nepotrebnog trošenja energije.”

Strategija zato prepostavlja “uspostavljanje foruma za koordinaciju upravne reforme na nivou Vlade, sa ciljem jasne i permanentne političke podrške reformskom procesu (na čelu sa predsjednikom Vlade i ministrom pravde kao njegovim zamjenikom i članovima – ministrima i starješinama najvažnijih resora za ovu oblast)”.⁵⁹ Potom, sve projekte iz ove oblasti će, na opštem nivou pripremati međuresorska radna grupa, kojom će koordinirati nadležni pomoćnik ministra pravde.

Zato Strategija ukazuje da će se „u operativnom smislu, reformskim procesom obezbijediti određeni konkretni mehanizmi za operacionalizaciju strateških ciljeva Vlade Crne Gore.”⁶⁰ Samo na taj način, smatrali su autori Strategije, biće moguće ostvariti utvrđene strateške ciljeve reforme upravnog sistema.

58 Strategija reforme javne uprave u Republici Makedoniji, 1999. godina

59 Strategija upravne reforme Crne Gore, mart 2003., str. 34-35.

60 *Ibid.*, str. 44.

U pogledu političke koordinacije i upravljanja procesom upravnih reformi, bilo je predviđeno da se ona vrši na najvišem nivou, tj. na nivou predsjednika Vlade. Takav nivo koordinacije je trebalo da obezbijedi „permanentnu političku i stratešku podršku i usmjeravanje procesa upravne reforme, kao i kontrolu procesa implementacije i realizacije postavljenih ciljeva“⁶¹. Koordinacija rada ključnih ministarstava i drugih upravnih organa Strategijom je predviđena da se vrši na „nižem nivou u okviru posebnog međuresorskog odbora“ čiji „članovi su sekretari ministarstava i pomoćnici ministara koji su nadležni za određene značajane oblasti u procesu upravne reforme“⁶².

Strategijom je planirano i da se njenim sprovođenjem obezbijedi i „dalje kadrovsko i tehničko jačanje i osposobljavanje Ministarstva pravde, kao nosioca reforme u okviru njegove nadležnosti“⁶³.

Struktura upravljanja reformom u periodu 2002-2006.

Vlada je imala ulogu političke koordinacije reforme. U tom smislu, treba podsjetiti na činjenicu da je riječ o politički naročito dinamičnom periodu koji je karakterisala intenzivna izborna dinamika, predreferendumski napetost, referendum kojim je Crna Gora obnovila nezavisnost i nakon kojeg je započet proces prenošenja određenih nadležnosti sa nivoa prethodne državne zajednice u okvire političkog i institucionalnog miljea Crne Gore.

Vlada Crne Gore, u praćenju upravne reforme saglasno svojim kompetencijama, manje više redovno razmatrala i informativno-analitičke materijale, isključivo fokusirane na pitanja reforme oblasti uprave.⁶⁴ Osim toga, godišnji izvještaji o radu ministarstava i drugih organa državne uprave i njihovo razmatranje, kao stalni mehanizmi i indikatori njihovih aktivnosti za Vladu, predstavljali su priliku za sagledavanje ukupnog toka reforme državne uprave i za utvrđivanje postignutih rezultata, kako u pojedinim upravnim oblastima, tako i sistema državne uprave u cjelini.

61 Ibid., str. 45.

62 Ibid., str. 45.

63 Ibid., str. 45.

64 Januar 2005. godine – Analiza reformskih propisa u oblasti državne uprave; april 2005., Informacija o aktivnostima Ministarstva pravde u procesu reformi oblasti pravosuđa, državne uprave i lokalne samouprave; septembar 2005. – Izvještaj o aktivnostima na stvaranju uslova za implementaciju novih upravnih propisa Crne Gore; jun 2006. – Izvještaj o stanju rješavanja upravnih stvari u 2005. godinu i maj 2007. – Analiza ostvarivanja reforme državne uprave, a koju je pripremilo Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

Ipak, vrijedi primijetiti da kvalitet izvještaja i analitičkog materijala nije bio na zavidnom nivou. Naprotiv, materijali koje je Vlada razmatrala zadržavali su se na nivou proizvoda, uglavnom u sferi zakonskih promjena. Materijalima koje je razmatrala Vlada nedostajali su brojni podaci, ali i analize promjena, funkcionisanja i rezultata koje usvojene pravne norme postižu u praksi. Izostanak kvalitetnih analitičkih materijala pokazaće se kasnije kao ključni problem pri izradi nove strategije.

Savjet Ministarstva pravde za reformu državne uprave predstavljao je spoljašnji strateško-savjetodavni organ. Savjet je imenovan u februaru 2003. godine. Savjet je imao nadležnost da „razmatra, zauzima stavove i daje stručna mišljenja o svim pitanjima iz oblasti javne uprave koja se odnose na reformu u ovoj oblasti, a naročito: materijale kojima se predlaže i sprovodi politika Vlade u ovoj oblasti, materijale koji sadrže mjere i aktivnosti u oblasti javne uprave, tekstove zakona, drugih propisa i opštih akata u oblasti javne uprave, primjenu i izvršavanje zakona i drugih propisa i opštih akata u oblasti javne uprave; propise, projekte, strategije i programe drugih ministarstava”⁶⁵. U sastavu ovog tijela su imenovani predstavnici univerziteta, pravosuđa, Zajednice opština, nevladinih organizacija, stručnjaci, ali i predstavnici pet donatorskih organizacija (Institut za otvoreno društvo, Evropska agencija za rekonstrukciju, Savjet Evrope, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju - OEBS, Agencija SAD-a za međunarodni razvoj - USAID). Savjet je imao Predsjednika i dvanaest članova.

Promjene upravljačke strukture 2006. godine

Riječ je o godini u kojoj je Crna Gora na referendumu maja mjeseca obnovila nezavisnost i stekla međunarodno priznanje. Nakon izbora održanih u septembru, formirana je 10. novembra nova Vlada na čelu sa dotadašnjim ministrom pravde Željkom Šturanovićem. Nakon formiranja nove Vlade, poslovi javne uprave izmješteni su iz Ministarstva pravde u Ministarstvo unutrašnjih poslova, koje je postalo Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave.

Poslijedično ovom transferu nadležnosti Savjet ministarstva pravde je prestao da postoji 2006. godine, a odgovarajuće savjetodavno tijelo u novom Ministarstvu zaduženom za poslove javne uprave nije nikada formirano. Bez obzira što su dometi Savjeta ministarstva pravde bili ograničeni, ovo tijelo je pružilo mogućnost okvirnog sagledavanja i interakcije različitih aktera.

⁶⁵ Rješenje o osnivanju Savjeta Ministarstva pravde za reformu javne uprave, "Sl. List RCG", 13/03

U narednom petogodišnjem periodu do usvajanja nove Strategije (2006 – 2011. godine), nije uspostavljen odgovarajući kadrovski potencijal u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Zato je i kvalitet izvještavanja o procesu upravne reforme bio ograničen. Bio je to rezultat smanjenog interesovanja Vlade za reformu javne uprave, nedostatka administrativnih kapaciteta, ali i navike izvještavanja orijentisanog prema proizvodima, a ne prema promjenama.

Naravno, na slabiju posvećenost reformskom procesu je bez sumnje uticala i činjenica da je finansijska podrška Evropske unije realizovana kroz programe PARIM 1 i PARIM 2, okončana upravo 2006. godine, kao i činjenica da se nakon usvajanja najvećeg broja planiranih zakona krenulo u njihovu primjenu što je zahtjevalo drugačiji (napredniji, sofisticiraniji) odnos i pristup u realizaciji ciljeva Strategije.

Nacrt Strategije za reformu javne uprave "Aurum"- 2010. godine

U nacrtu "Auruma" iz 2010. godine, upravljanje procesom je prepostavljalo složenu i razdijeljenu strukturu.

Nacrt je prepostavljao da strateško upravljanje reformom bude povjerenog vladinom Savjetu za reformu javne uprave. Za članove Savjeta su bili predviđeni „resorni ministri i predsjednici opština“, a planirano je da će Savjet „organizovati i sinhronizovati aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u cilju reforme javne uprave; utvrđivati smjernice i pravce procesa decentralizacije ukupnog sistema javne uprave; stimulisati saradnju između državnih organa, opština, nevladinog sektora, međunarodnih organizacija i ostalih učesnika procesa; pratiti implementaciju pojedinih zakonskih rješenja u ovoj oblasti; procjenjivati progres reforme u oblasti reforme javne uprave i davati predloge konkretnih aktivnosti u cilju utvrđivanja pravca reforme; cijeniti efekte usvojenih zakona i drugih akata koji se tiču reforme javne uprave, utvrđivati prepreke u implementaciji zakona i drugih akata i davati konkretne predloge za otklanjanje prepreka koje su utvrđene“. Savjet je takođe trebalo da razmatra „sva ostala pitanja koja se tiču upravne reforme u cilju unaprjeđenja efikasnosti implementacije strateških dokumenata iz ove oblasti; inicira saradnju i koordinira inostrane donatore u cilju uspješnog sprovоđenja reformi javne uprave.“⁶⁶ Planirano

66 Vlada Crne Gore, Agenda reforme javne uprave u Crnoj Gori za 2010-2014, Aurum, mart 2010, Nacrt

je da Savjet bude savjetodavno tijelo najvišeg nivoa, koje će Vladi pružati savjete i davati podatke o strateškom usmjerenu i sprovodenju Agende. Nacrt je smatrao da je takav pristup posebno važan za one komponente Agende koje imaju javni uticaj, kao što su servis „sve na jednom mjestu“ („one-stop-shop“), e-uprava, sveobuhvatniji razvoj ljudskih resursa i slično. U sastavu Savjeta su planirani istaknuti stručnjaci i predstavnici civilnog društva, kao i donatori. Ovakvim mehanizmom se namjeravao obezbijediti veći broj konsultacija i veće učešće u reformama, unaprjeđenje komunikacije i razumijevanje kroz razmjenu informacija i pomoć servisa kao „sistema za rano upozorenje“ kod neželjenih dešavanja.

Rukovodeća funkcija u ovom Savjetu je bila predviđena za potpredsjednika Vlade za politički sistem, unutrašnju i spoljnu politiku. Smatrano je kako je „zbog prirode predloženih reformi koje obuhvataju sve sektore, od posebne važnosti ...da projektom AURUM-a rukovodi najviši nivo izvršne uprave u Vladi, tj. potpredsjednik Vlade.“⁶⁷

„Implementacija“ same Strategije je u nacrtu dokumenta smještena u nadležnost „ministarstava koja su odgovorna za određene funkcionalne oblasti.“ Takav pristup je podrazumijevaо da realizaciju strateških mјera predviđenih Startegijom vrše „ministarstva koja su odgovorna za određene upravne oblasti“. Na primjer, svaku finansijsku i fiskalnu reformu sprovodiće Ministarstvo finansija, kao što je trenutno slučaj; reformom državne uprave i lokalne uprave rukovodiće Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave itd. Planirano je da se uspostave periodični sistem izvještavanja nosilaca aktivnosti Operativnom odboru i Savjetu za reformu javne uprave o sprovodenju reformskih aktivnosti predviđenih Agendom (tromjesječni izvještaji). U slučajevima kada to iziskuju razlozi koordinacije, kreiranja, planiranja i implementacije aktivnosti, obrazovaće se tehničke radne grupe resornog i međuresornog karaktera, uz mogućnost angažovanja spoljnih eksperata.

U cilju donošenja operativnih odluka i efikasnog sprovodenja ove strategije, u skladu sa utvrđenom politikom, Savjet za reformu javne uprave je trebalo da obrazuje Operativni tim za reformu javne uprave, koji će sačinjavati službenici (npr. pomoćnici ili sekretari u ministarstvima) resornih ministarstava - nosilaca aktivnosti (Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Ministarstvo za evropske integracije). U optimalnoj varijanti ovaj tim bi mogao da bude sastavljen od istih članova kao i Stručni tim, koji je pripremio Strategiju. Zadatak tima je bio definisan da

67 Ibid.

periodično izvještava Savjet za reformu javne uprave o realizaciji aktivnosti predviđenih Strategijom.

Nacrt Strategije je predviđao i formiranje Sekretarijata Savjeta za reformu javne uprave koji bi, po ovom dokumentu, predstavljao jedan od noviteta u cijelom upravljačkom sistemu. Planirano je da Sekretarijat bude organizaciono pozicioniran „pri Kabinetu potpredsjednika Vlade za politički sistem i unutrašnju i spoljnu politiku i ima nekoliko službenika“. Zadatak Sekretarijata je trebalo da bude da svakodnevno koordinira implementaciju Strategije i pruža administrativnu i stručnu podrške Savjetu za reformu javne uprave. Osoba zadužena da koordinira radom Sekretarijata je istovremeno bila viđena i kao sekretar Savjeta koji je direktno odgovoran potpredsjedniku Vlade. Sekretar Savjeta je trebalo da ujedno koordinira rad i Operativnog tima za reformu javne uprave.

Sličnosti i razlike u upravljanju/koordinaciji reformom na državnom i lokalnom nivou

Vrijedno je zapaziti da je proces koordinacije reformom državne uprave u velikoj mjeri različito uređen od procesa koordinacije reformom lokalne samouprave.

Tako je za razliku od Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, za lokalnu samoupravu zadužen Koordinacioni odbor koji čine pet ministara, pomoćnik ministra unutrašnjih poslova za oblast lokalne samouprave i pet predstavnika Zajednice opština Crne Gore (Gradonačelnik Glavnog grada, tri predsjednika opština i generalni sekretar Zajednice opština Crne Gore). Ovim Odborom predsjedava Ministar unutrašnjih poslova.

Upravljanje procesom izrade Strategije za period 2011 – 2016.

U decembru 2009. godine, Vlada je obrazovala Stručni tim za reformu javne uprave u Crnoj Gori za period 2010-2013. godine, sa zadatkom da do kraja II kvartala 2010. godine, pripremi Agendu daljeg razvoja reforme javne uprave i dostavi je Vladi na usvajanje. U sastav ovog tima uključeni su predstavnici Ministarstava unutrašnjih poslova, finansijskih, evropskih integracija i drugih relevantnih institucija.

SIGMA smatra da je "razvoj strategije bio snažno vođen percepcijom da je riječ o zahtjevu donatora i primarno procesa evropskih integracija" kao i da nije razvijena "ubjedljiva i koherentna reformska agenda". Takođe, SIGMA primjećuje da je priprema Strategije u velikoj mjeri bila zavisna od inostranih resursa i vrlo ograničene među ministarske koordinacije" što uz primjetan "otpor promjenama" po njima izaziva zabrinutost za održivost primjene Strategije.⁶⁸

Na svojevrsnu zbrku ukazuje i činjenica da je koordinaciju poslova pripreme Strategije vodio kabinet Potpredsjednika Vlade za politički sistem i unutrašnju politiku (Svetozara Marovića), resorno nadležnog za ovu oblast, dok je nakon formiranja nove Vlade, krajem decembra 2010. godine, dalji posao na pripremi Strategije preuzele Ministarstvo finansija, koje je i formalno bilo predlagač Strategije i Akcionog plana Vladi Crne Gore.

Upravljačka struktura u skladu sa Strategijom reforme javne uprave 2011-2016., mart 2011.

Upravljačka struktura usvojenog dokumenta definisana je u poglavlju koje se odnosi na institucionalnu podršku, monitoring i evaluaciju reforme. Strategija ukazuje da je neophodno uspostaviti institucionalni okvir za njen sprovođenje, kako bi se obezbijedilo postojanje jasno definisanog mehanizma za upravljanje promjenama. Takođe, potrebno je uspostaviti sistem monitoringa i evaluacije koji će omogućiti praćenje ispunjenja ciljeva projektovanih Strategijom od strane svih zainteresovanih subjekata u ovom procesu (Vlada, organi državne uprave i lokalne samouprave, civilni sektor, sindikati, poslovna udruženja i dr.). Podaci i analize proizašli iz monitoringa i evaluacije pomoći će donosiocima odluka u javnoj upravi da unaprijede sadržaje politika, da rasporede resurse na optimalne nivoe i da prilagode planirane aktivnosti u skladu sa nastalim okolnostima. U tom smislu usvojeni dokument predviđa da će strateško upravljanje reformom biti povjereni odranije postojećem Savjetu za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta koji će pratiti reformu državne uprave i postojećem Koordinacionom odboru za reformu lokalne samouprave koji će kao i do sada pratiti reformu lokalne samouprave. Savjet i Kordinacioni odbor će, svaki u svojoj oblasti:

- pratiti i koordinirati aktivnosti organa uprave i drugih nadležnih institucija u njihovim oblastima u cilju praćenja realizacije reforme javne uprave;

68 SIGMA, Montenegro Assessment 2011

- stimulisati saradnju između državnih organa, opština, nevladinog sektora, međunarodnih organizacija i ostalih učesnika procesa;
- pratiti implementaciju pojedinih zakonskih rješenja u oblasti iz njihove nadležnosti;
- procjenjivati progres reforme u oblasti reforme javne uprave i davati predloge konkretnih aktivnosti u cilju utvrđivanja pravca reformi;
- utvrđivati smjernice i pravac procesa decentralizacije ukupnog sistema javne uprave;
- cijeniti efekte usvojenih zakona i drugih akata koji se tiču reforme javne uprave, utvrđivati prepreke u implementaciji zakona i drugih akata i davati konkretne predloge za otklanjanje prepreka koje su utvrđene;
- razmatrati sva ostala pitanja koja se tiču upravne reforme u cilju unapređenja efikasnosti implementacije strateških dokumenata iz njihove nadležnosti.

Organzi - nosioci pojedinih aktivnosti predviđenih Akcionim planom u obavezi su da šestomjesečno izvještavaju Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, kao i Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave, o realizaciji aktivnosti, preko organa koji za potrebe pomenutih tijela vrše administrativne poslove.

Konačno, Savjet i Koordinacioni odbor će na šestomjesečnom nivou podnositи izvještaje Vladi o statusu realizacije aktivnosti definisanih ovom strategijom.

Upravljanje nakon usvajanja Strategije i akcionog plana

Pitanje nadležnosti unutar Vlade za realizaciju Strategije i Akcionog plana ostalo je neriješeno i nakon njenog usvajanja.

Kako sada stvari stoje, nadležnosti za operativno upravljaće realizacijom Strategije su negdje između Ministarstva unutrašnjih poslova (koje je, u međuvremenu, izgubilo javnu upravu iz svog naziva) i Ministarstva finansija što nije dobro rješenje jer u praksi dovodi do podjele odgovornosti ili nejasne zajedničke odgovornosti.

Savjet za regulatornu reformu i unaprjeđenje poslovnog ambijenta je tijelo koje „prati reformu državne uprave“ odnosno kojem je povjeren „strateško upravljanje reformom“. Ovo tijelo ima šesnaest članova, među kojima su predsjednik Vlade i šest ministara, od kojih su dva potpredsjednici Vlade.

Na taj način u Savjetu su prisutni ministri za informaciono društvo i telekomunikacije, pravdu, unutrašnje poslove, finansije, ekonomiju, kao i održivi razvoj i turizam. Pored ministara, u Savjetu su i dva savjetnika predsjednika Vlade (za regulatornu reformu i pravna pitanja i unapređenje poslovnog ambijenta), sekretar Sekretarijata za zakonodavstvo i pomoćnik ministra finansija za finansijski sistem i unaprijeđenje poslovnog ambijenta. Pored članova iz Vlade i državne uprave, u Savjetu su i predstavnici Privredne komore Crne Gore, Unije poslodavaca Crne Gore, Montenegro Biznis Alijanse, kao i predstavnik lokalne samouprave – predsjednik Uravnog odbora Zajednice opština Crne Gore, kao i predsjednik Privrednog suda.⁶⁹

Zadatak Savjeta je na prvom mjestu da „organizuje i sinhronizuje aktivnosti organa državne uprave i drugih nadležnih institucija u cilju regulatorne reforme i unaprjeđenja poslovnog ambijenta, odnosno uklanjanja biznis barijera i nepotrebnih propisa i procedura koje sprovode državni organi, kako bi se ostvarile uštede u vremenu i novcu za građane i privredu i stvorili uslovi za efikasniji rad i racionalizaciju državne uprave;⁷⁰ Među zadacima Savjeta nema eksplicitno navedenih nadležnosti koje se odnose na reformu javne uprave, iako nema sumnje da su zadaci Savjeta integralni dio poslova reforme javne uprave. Međutim, tako propisani zadaci ne zahvataju cjelinu

-
- 69 Odlukom o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta od 31. maja 2012. godine formiran je novi Savjet koji sada ima 21 člana. Novi članovi Savjeta su: šef Kabineta predsjednika Vlade; pomoćnik ministra za finansijski sistem i unapređenje poslovnog ambijenta; direktor Poreske uprave; direktor Uprave za inspekcijske poslove i poslanik u Skupštini Crne Gore. Vidjeti: Odluka o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, „Službeni list Crne Gore, broj 48/2012”, od 14. 9. 2012. godine.
 - 70 Drugi zadaci Savjeta su da: inicira Vladi Crne Gore usvajanje propisa koji se odnose na oblast eliminisanja biznis barijera i pojednostavljivanje procedura za ostvarivanje određenih prava građana i predlaže organ državne uprave koji treba da pripremi određeni propis i rok za njegovu pripremu; analizira postojeće propise sa aspekta biznis barijera i potrebe pojednostavljivanja tih propisa i procedura i inicira Vladi njihove izmjene ili prestanak važenja; predlaže Vladi Plan za unapređenje poslovnog ambijenta i regulatorne reforme; prati dinamiku i koordinira aktivnosti na realizaciji strukturnih reformi; razmatra dinamiku i obezbjeđuje realizaciju programa i operativnih planova za unapređenje poslovnog ambijenta i regulatornu reformu; vrši izmjene i dopune programa i operativnih planova unapređenja poslovnog ambijenta i regulatorne reforme; podnosi Vladi izvještaj o sprovodenju Plana unapređenja poslovnog ambijenta i regulatorne reforme svaka tri mjeseca; ostvaruje neophodne kontakte sa međunarodnim institucijama u cilju unapređenja regulatornog okvira za obavljanje biznisa u Crnoj Gori; ostvaruje bilateralnu saradnju sa institucijama drugih zemalja, koje su uspješni primjeri u oblasti regulacije poslovnog okruženja i eliminisanja biznis barijera; inicira bilateralnu saradnju sa drugim zemljama u cilju eliminisanja biznis barijera prilikom obavljanja poslova od zajedničkog interesa; obezbjeđuje javnost i transparentnost procesa unapređenja poslovnog ambijenta i regulatorne reforme.

procesa reforme uprave. Sam sastav Savjeta, koji je uglavnom i dominantno posvećen privrednom sektoru i finansijskim pitanjima odnosa države i privrednika, ukazuje na specifičan karakter ovog tijela, koje je zamjenilo raniji Savjet za eliminisanje biznis barijera.⁷¹

Iako je Strategijom koja je usvojena u martu 2011. godine planirano usvajanje šestomjesečnih izvještaja o primjeni Strategije i Akcionog plana to se nije desilo do okončanja pisanja ove analize novembra 2012. godine, što znači da dva roka za podnošenje izvještaja nijesu poštovana.

Trenutno rješenje se pokazalo kao nedovoljno dobro o čemu svjedoči činjenica da Savjet za regulatornu reformu nije za gotovo godinu dana od usvajanja Strategije i Akcionog plana imao na dnevnom redu primjenu ovih dokumenata, a da Operativni tim tim za realizaciju Strategije i Akcionog plana kao da nikada nije ni formiran. Takođe, nejasno je na koji način se sprovodi koordinacija finansijskih sredstva koja Vlada ulaže u sam proces, ali i na koji način se koordiniraju sredstva inostranih i međunarodnih donatora opredijeljena za ovaj proces.

Izrečenim ocjenama ne želimo istovremeno ustvrditi da je i sam kvalitet procesa loš i stepen realizacije mjera iz Akcionog plana neadekvatan. Brojne aktivnosti predviđene Strategijom su se odvijale i okončane su u okviru primjene Akcionog plana za ispunjavanje preporuka Evropske komisije⁷². Zato je od važnosti uočiti potrebu snažnije veze i koordinacije poslova evropskih integracija i poslova reforme javne uprave.

Zaključci i preporuke:

Potrebno je praktično revidirati rješenja iz važeće Strategije u pravcu:

- Jasnog pozicioniranja političke koordinacije u Vladi. To podrazumijeva da Vlada u funkciji predsjednika Vlade ili potpredsjednika zaduženog za unutrašnju politiku politički koordinira međuministarsku koordinaciju u vezi sa osjetljivim pitanjima reforme javne uprave.
- Jasnjeg pozicioniranja operativne koordinacije u Ministarstvu unutrašnjih poslova i/ili Ministarstvu finansija u precizno definisanim problemskim područjima.

71 Odluka o obrazovanju Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovog ambijenta, Sl.list Crne Gore br. 09/10, 04/11 i 23/11.

72 Vlada Crne Gore, Akcioni plan praćenja sproveđenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije. Dostupno na: http://www.gov.me/aktuelno/Evropska_unija/

- Formiranja savjetodavnog tijela Vlade koje će uključiti naučne i stručne radnike, predstavnike donatora, organizacije civilnog društva. Ovo tijelo po ugledu na ista ili slična tijela u drugim reformskim oblastima treba da obezbijedi snažniju participaciju, monitoring i evaluaciju.
- Utvrđivanja jasnijih smjernica i rokova za podnošenje izvještaja o primjeni Strategije i Akcionog plana. Od značaja je da se utvrde vrste informacija koje sadrže ovi izvještaji, ali i intenzivnija dinamika njihove pripreme i objavljivanja.
- Definisanja jasnih veza između odgovornosti za poslove i poslova evropskih integracija kako bi se proces evropskih integracija i proces reforme javne uprave usaglasili u svim segmentima.
- Budžetsko finansiranje realizacije Strategije i Akcionog plana, kao i ulaganja inostranih i međunarodnih aktera u proces treba u cjelini učiniti transparentnim.

Literatura:

- Institut alternativa, Komentari na Nacrt Agende reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2010-2014. godine, april 2010. godine
- Mastering decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe, Ed. Peteri Gabor, 2002, Local Government and Public Service Reform Initiative

Dokumenti:

- Agenda reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2010-2014. godine, nacrt, mart 2010. godine
- Odgovor Ministra finansija broj 02-5176 od 16. maja 2011. godine
- SIGMA, Montenegro Assessment 2011
- Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016, Aurum
- Strategija upravne reforme Crne Gore za period 2002-2009. godine
- Zapisnici sa sjednica Savjeta za regulatornu reformu

III **SLUŽBENIČKI SISTEM U CRNOJ GORI**

Normativni okvir

Status državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori uređen je Zakonom o državnoj upravi⁷³ i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima (ZDSiN)⁷⁴. Zakonom o državnoj upravi propisana je vrsta poslova koje vrše državni službenici, odnosno namještenici, kao i to da se zapošljavanje tih lica vrši na osnovu javnog oglašavanja. Zakonom o državnim službenicima i namještenicima uređena su pitanja položaja državnih službenika i namještenika koja se odnose na: zasnivanje radnog odnosa, zvanja, prava i obaveza, odgovornost, raspoređivanje, ocjenjivanje, napredovanje i utvrđivanje sposobnosti, stučno usavršavanje, prastanak radnog odnosa, zaštitu prava dražvanih službenika odnosno namještenika u vezi sa radom i po osnovu rada, upravljanja kadrovima, nadzor nad sprovođenjem ovog Zakona. Podzakonski aktima donesenim na osnovu ovog Zakona bliže su uređena pojedina prava i obaveze državnih službenika i namještenika (Etički kodeks državnih službenika i namještenika, Uredba o kriterijumima za ocjenjivanje rada rukovodećih lica u državnom organu, Uredba o načinu i postupku ocjenjivanja probnog rada u državnim organima, Uredba o postupku provjere sposobnosti za vršenje poslova državnog službenika i namještenika, Uredba o programu i načinu polaganja stručnog ispita za rad u državnim organima, Uredba o uslovima i postupku sprovođenja internog oglasa za popunu radnih mjesta u državnim organima, Uredba o vrsti priznanja i postupku njihovog dodjeljivanja državnom službeniku i namješteniku).

Državni službenik vrši upravne, stručne i druge poslove kojima se ostvaruju Ustavom, zakonom i drugim propisom utvrđene nadležnosti državnog organa, a namještenik vrši administrativne, računovodstveno-finansijske i pomoćno-tehničke poslove čije je obavljanje potrebno za blagovremeno i kvalitetno vršenje poslova iz djelokruga državnog organa.

Na državnog službenika, odnosno namještenika primjenjuju se i opšti propisi o radu u pogledu prava, obaveza i odgovornosti, koja Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ili drugim propisom nijesu drukčije uređena. Posebnim zakonima u pojedinim upravnim oblastima

73 Zakon o državnoj upravi, „Sl.list RCG”, broj 38/03 i „Sl. list CG”, br. 22/08 i 42/11.

74 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG”, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

neka od prava i obaveza državnih službenika uređena su na drugačiji način (npr. Zakon o policiji, Zakon o vanjskim poslovima itd.).

Skupština Crne Gore je 22. jula 2011. godine donijela novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁷⁵, koji na bitno drugačijim temeljima uspostavlja sistem prava i obaveza zapošljenih u državnim organima i koji se primjenjuje od 1. 1. 2013. godine. Pored ostalog, proširen je opseg primjene tog Zakona na zaposlene u Fondu penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fondu za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, Fondu rada i Agenciji za mirno rješavanje radnih sporova. U periodu do početka primjene Zakona neophodno je donijeti 12 podzakonskih propisa kako bi se obezbijedili neophodni preduslovi za potpunu primjenu ovih rješenja.

Kadrovsко upravljanje

Da li imamo viziju kakav kadar nam je potreban?

Kakva je kadrovska struktura u organima državne uprave?

Kada je u pitanju broj zapošljenih u organima državne uprave vrlo često se barata nepreciznim i proizvoljnim podacima uzrokovanim, prije svega, slabim poznavanjem sistema javne uprave u Crnoj Gori i neažuriranom centralnom kadrovskom evidencijom državnih službenika i namještenika.

Sistem javne uprave u Crnoj Gori čine tri podsistema:

1. državna uprava
2. lokalna samouprava
3. javne službe i regulatorna tijela

Zakonom o državnoj upravi sistemske se uređuje vršenje poslova uprave na centralnom nivou, a Uredbom o organizaciji i načinu rada, donesenom na osnovu tog Zakona, osnivaju se organi državne uprave. Dakle, kada govorimo o zaposlenima u organima državne uprave onda govorimo o zaposlenima u organima osnovanim tom Uredbom.

Prema podacima dobijenim od Uprave za kadrove iz septembra 2007. godine, u crnogorskoj državnoj upravi je bilo 12.640 sistematizovanih

75 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, broj 39/11.

radnih mjesta⁷⁶ za državne službenike i namještenike, a zaposleno je bilo ukupno 10.121⁷⁷ lice.

Prema podacima koji su dati u Nacrtu agende reforme javne uprave 2010-2014. godine, (koji je Vlada usvojila 24. 06. 2010. godine) u organima državne uprave je sistematizovano 7.139 radnih mjesta sa 11.954 sistematizovanih izvršilaca, a zapošljeno je 10.836 državnih službenika, odnosno namještenika (podaci ne obuhvataju Lučku upravu, Direkciju za željeznice, Upravu za imovinu i Upravu za mlade i sport).

Tabela br 2: Ukupan broj sistematizovanih mjesta i broj zaposlenih u organima državne uprave.⁷⁸

Ukupan broj sistematizovanih radnih mjesta	7.139
Ukupan broj sistematizovanih izvršilaca	11.954
Ukupan broj zaposlenih državnih službenika/namještenika	10.836
Broj zaposlenih državnih službenika/namještenika na neodređeno vrijeme	9.048
Broj zaposlenih državnih službenika/namještenika na određeno vrijeme	1.435
Broj zaposlenih državnih službenika/namještenika po osnovu ugovora o djelu	553
Broj pripravnika:	196

Revizijom Državne revizorske institucije izvršenom kod Uprave za kadrove utvrđeno je da su na dan 31. 03. 2010. godine u organima državne uprave (ministarstva, uprave, sekretarijati, zavodi, direkcije i agencije) sistematizovana 12.094 radna mjesta, a da je popunjeno 10.697 radnih mjesta (podaci takođe ne obuhvataju Lučku upravu, Direkciju za željeznice, Upravu za imovinu i Upravu za mlade i sport)⁷⁹.

Upoređivanjem navedenih podataka evidentno je da nemamo egzaktne podatke o broju zaposlenih u organima državne uprave, kao i to da broj

76 Vjerovatno se mislilo na broj sistematizovanih izvršilaca a ne na broj sistematizovanih radnih mjesta, ovo nije isto.

77 Informacija je dobijena od Uprave za kadrove, po zahtjevu poslanika br. 3137 (20/09/2007)

78 Podaci koji su dati u Nacrtu agende reforme javne uprave 2010-2014. godine, koji je Vlada usvojila 24. 06. 2010. godine, str. 12 i 13.

79 Podaci preuzeti iz Godišnjeg izvještaja Državne revizorske institucije za period oktobar 2009. – oktobar 2010. godine, str. 27.

varira zavisno od izvora informacija. Takođe, uviđa se povećanje broja zapošljenih u periodu septembar 2007. godine – mart 2010. godine za 576 izvršilaca, pri čemu podaci za mart 2010. godine ne obuhvataju četiri navedena organa pa je taj broj vjerovatno i veći.

Prema podacima iz odgovora na Upitnik Evropske komisije, na dan 12. 08. 2009. godine, žene su činile 54% svih zapošljenih u organima državne uprave.

Kada je u pitanju nacionalna zastupljenost u organima državne uprave, na osnovu podataka iz centralne kadrovske evidencije, od 3.468 državnih službenika i namještenika, o nacionalnoj pripadnosti izjasnilo se samo 1.496, odnosno 43 odsto. Od onih koji su se izjasnili, 85 odsto su Crnogorci, 4,2 odsto Srbi, 1,54 odsto Muslimani, a toliko je i Albanaca⁸⁰. Ovakvi podaci ukazuju na znatna odstupanja u zastupljenosti manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima državne uprave u odnosu na njihovu procentualnu zastupljenost u ukupnom broju stanovnika Crne Gore. Takvo stanje naročito je indikativno imajući u vidu ustavnu i zakonsku obavezu starješina organa da pri zapošljavanju državnih službenika i namještenika vode računa o srazmjerne zastupljenosti pripadnika manjinskih naroda ili drugih manjinskih nacionalnih zajednica⁸¹. Takođe, visok procenat državnih službenika i namještenika koji se nisu izjasnili o nacionalnoj pripadnosti (57% odsto) veoma je značajan i indirektno navodi na zaključak da državni službenici i namještenici u velikom broju izbjegavaju da se izjasne o tome, a razlozi mogu biti brojni (npr. bojazan da im to može biti prepreka pri napredovanju itd.). Ovakvo stanje pokazuje tendenciju daljeg rasta jer su se, u toku 2011. godine, od ukupno 2254 prijavljena kandidata na oglase za popunu radnih mjesta u državnim organima, njih 1188 izjasnili kao Crnogorci, kao Srbi 42, kao Bošnjaci 89, kao Albanci 40, kao Muslimani 36, kao Hrvati troje, dok se 853 kandidata nisu izjasnili o nacionalnoj pripadnosti⁸².

80 Intervju sa direktoricom Uprave za kadrove, Svetlanom Vuković, <http://www.politika.rs/rubrike/region/Drzavna-uprava-rezervisana-za-Crnogorce.lt.html>, preuzeto 31. 10. 2011.godine

81 Član 79 stav 1 tačka 11 Ustava Crne Gore, „Sl. list CG“, br. 1/07 i član 25 stav 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

82 Izveštaj o radu Uprave za kadrove za 2011. godinu, str.7.

Kadrovsко planiranje, preduslov za dobro upravljanje kadrovima

Kadrovsко planiranje podrazumijeva prepoznavanje budućih potreba u vršenju određenih poslova i sagledavanje raspoloživih sredstava i ljudskih resursa u odnosu na te potrebe, u okviru jedne ili više organizacija. Kadrovsko planiranje je konstantan proces čiji je osnovni cilj uspostavljanje adekvatne kadrovske strukture (broj i kvalifikovanost), koja je u stanju da efikasno, efektivno i ekonomično obavlja zacrtane radne zadatke. Ovakav pristup rezultira planskim okvirom za prilagođavanje kapaciteta organizacije ciljevima koji se pred nju postavljaju.

Državna uprava treba da bude fleksibilan sistem koji se nužno prilagođava društvenim i ekonomskim prilikama u nekoj zemlji, u određenom vremenском periodu. U tom kontekstu, plansko upravljanje ljudskim resursima u organima državne uprave od velike je važnosti za kvalitet ostvarivanja njene misije u društvu, a naročito u malim zemljama kao što je Crna Gora gdje su kadrovski resursi ograničeni.

Prema rješenjima iz važećeg ZDSiN-a, ne postoji obaveza donošenja kadrovskih planova ni na nivou organa ni na nivou cijelokupne državne uprave. Zapošljavanje se, manje-više odvija ad-hoc, prema trenutnim potrebama o okviru pojedinih organizacionih cjelina organa državne uprave. U osnovi, sistem državne uprave nije prepoznat kao jedinstven sistem pa se nedovoljno koriste mehanizmi horizontalne mobilnosti kadra (raspoređivanje zbog potreba rada u okviru jednog ili između više organa).

Važeći Zakon o državnim službenicima i namještenicima ostavlja starješini da na osnovu diskrecione ocjene odabere način na koji će popuniti određeno radno mjesto (raspoređivanje u okviru organa, interni oglas između organa, javni oglas), pri čemu se starješine dominantno opredjeljuju za javni oglas. U 2010.godini u realizaciji Uprave za kadrove je sprovedeno je 68 internih oglasa i 179 javnih oglasa, a u 2011. godini 113 internih oglasa i 275 javnih oglasa.

Tabela br. 3: Pregled sprovedenih internih i javnih oglasa za period 2006-2011. godina⁸³

Godina	Broj internih oglasa	Broj javnih oglasa
2006.	47	398
2007.	35	380
2008.	15	389
2009.	41	186
2010.	68	179
2011.	113	275
Ukupno:	278	1807

Navedeni normativni i praktični nedostaci uzrokuju porast broja zapošljenih u organima državne uprave i neravnomernu popunjenoš sistematisovanih radnih mesta u različitim organima. Prema podacima koji su dati u prilogu odgovora na dodatno pitanje iz Upitnika Evropske komisije (pitanje 19 – Demokratija i vladavina prava, 12. 04. 2010. godine)⁸⁴ postojao je deficit od 1018 izvršilaca u odnosu na broj koji je sistematisovan. Najkarakterističniji primjeri su bili Ministarstvo inostranih poslova (sistematizovano 313 izvršilaca – popunjeno 195); Ministarstvo finansija (242-169); MUP (741-603); Poreska uprava (744-600) itd. Suprotan primjer je Uprava policije u kojoj je sistematizovano 5189 izvršilaca a popunjeno 5419.

Ovi podaci ukazuju na kontinuirano odsustvo kadrovskog planiranja u sistemu državne uprave, koje, prije svega, uzrokuje:

- neefikasno vršenje poslova u upravnim oblastima u kojima je angažovan manji broj izvršilaca od predviđenog;
- povećane troškove za rad i potrebu za racionalizacijom organa u kojima postoji višak zaposlenih.

Zakon iz 2012. godine predviđa određena rješenja koje bi trebalo da doprinesu boljem upravljanju ljudskim resursima u državnim organima. Propisana je obaveza donošenja kadrovskog plana “koji se sastoji od zbirnih i pojedinačnih podataka o zaposlenima u državnim organima i potreba za

⁸³ Podaci preuzeti iz Godišnjeg izvještaja Državne revizorske institucije za period oktobar 2009 – oktobar 2010. godine, str. 11; Izvještaja o radu Uprave za kadrove za 2011. godinu, str. 6; Izvještaja o radu Uprave za kadrove za 2010. godinu, str.3; Izvještaja o radu Uprave za kadrove za 2008. godinu, str.2; Izvještaja o radu Uprave za kadrove za 2009. godinu, str.3.

⁸⁴ Pogledaj prethodno poglavlje

novim zapošljavanjem u godini za koju se kadrovski plan donosi”⁸⁵. Takođe, propisano je da:

- se kadrovski plan sastoji od podataka o: broju državnih službenika i namještenika po svakom radnom mjestu, odnosno zvanju koji su u radnom odnosu na neodređeno i određeno vrijeme; broju potrebnih državnih službenika i namještenika po svakom radnom mjestu, odnosno zvanju u godini za koju se kadrovski plan donosi; broju pripravnika u državnom organu po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme; broju potrebnih pripravnika u državnom organu po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme u godini za koju se kadrovski plan donosi; broju državnih službenika, odnosno namještenika po nivou kvalifikacije obrazovanja i vrsti stručne spreme koji su stavljeni na raspolaganje organu za upravljanje kadrovima; drugih podataka od značaja za kadrovsko planiranje;
- kadrovski plan za organe državne uprave i službe Vlade donosi Vlada, za kalendarsku godinu, u roku od 30 dana od dana donošenja zakona o budžetu za tu godinu;
- je za sprovođenje kadrovskog plana odgovoran starješina državnog organa.

Ipak, nekoliko stvari ostaje nedorečeno. U prvom redu to je stepen obaveznosti ovakvog dokumenta i vrsta odgovornosti starješine za njegovo sprovođenje. Nije uspostavljen “link” sa postupkom zapošljavanja u pogledu propisivanja obaveze da svako novo zapošljavanje mora biti u skladu sa kadrovskim planom (uz restriktivno propisane izuzetke kada to ne mora biti slučaj). Otuda ostaje da se vidi na koji način će ovaj institut biti implemen-tiran u službenički sistem Crne Gore i koliki značaj će imati u budućnosti.

Takođe, treba reći da je za dobro kadrovsko planiranje neophodan preduslov postojanje baze podataka o zaposlenim u organima državne uprave. Važeći, kao i novi Zakon, propisuje vođenje Centralne kadrovske evidencije od strane organa nadležnog za upravljanje kadrovima. Važećim ZDSiN-om⁸⁶ propisana je i prekršajna odgovornost starješinu organa ako ne dostavi podatke za upis u Centralnu kadrovsku evidenciju, ali se ta odredba ne primjenjuje u praksi. U ovom trenutku ne postoji ažurna evidencija o zapošljenima u organima državne uprave. Revizijom Državne revizorske institucije utvrđeno je da su u Kadrovski informacioni sistem uneseni

85 Član 148 Zakona o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, broj 39/11.

86 Član 124 tačka 12 Zakon o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

podaci za 3.717 zaposlenih, što predstavlja oko 33% državnih službenika i namještenika⁸⁷. Takvo stanje uzrokovano je, prije svega:

- nedostavljanjem podataka organu za upravljanje kadrovima od strane organa državne uprave, iako je to obaveza starještine organa utvrđena važećim Zakonom⁸⁸,
- neefikasnim djelovanjem upravne inspekcije koja vrši nadzor nad pravilnošću i blagovremenošću dostavljanja podataka u Centralnu kadrovsku evidenciju i vođenjem zbirke dokumenata u vezi sa kadrovs-kom evidencijom⁸⁹.

Racionalizacija državne uprave

Znamo li što hoćemo? Budući izazovi zahtijevaju promišljenost i oprez..

Uticak je da je priča o racionalizaciji državne uprave Vlade Crne Gore postavljena na pogrešnim osnovima jer se afirmiše filozofija "zaposleni su trošak i treba smanjiti njihov broj kako bi se sprovela racionalizacija". Racionalizacija, sama po sebi, nije proces koji se može sprovesti preko noći a posebno nije proces koji se može ograničiti samo na aspekt ljudskih resursa. Ona u sebi prožima dva naizgled nepomirljiva zahtjeva: sa jedne strane je potreba za smanjenjem "koštanja" rada državne uprave, a sa druge strane je potreba za efikasnijim radom i adekvatnim odgovorom na nove zahtjeve u radu (odnos: ekonomski aspekt-funkcionalni aspekt).

Fokus racionalizacije ljudskih resursa je pogrešno usmjeren na čitav sistem, a ne na realnu procjenu prezapošljenosti u pojedinim sektorima. Naime, ako od ukupnog broja zapošljenih u organima državne uprave – 10.836⁹⁰, oduzmemmo 5.419 koliko ih je zapošljeno u Upravi policije, dobijamo podatak da je u ostalim organima državne uprave ukupno zapošljeno 5.417 lica (dakle, odnos 50% : 50%). Prema rezultatima popisa stanovništva,

87 Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije za period oktobar 2009 – oktobar 2010. godine, str. 27.

88 Član 120 stav 1 Zakon o državnim službenicima i namještenicima , „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

89 Član 122 stav 2 alineja 2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

90 Napomena: podaci ne obuhvataju Lučku upravu, Direkciju za željeznice, Upravu za imovinu i Upravu za mlade i sport – broj zapošljenih u tim organima ne mijenja u bitnome generalan zaključak o broju zapošljenih.

domaćinstava i stanova u 2011. godini u Crnoj Gori ima 620.029 stanovnika⁹¹. Iz ovoga slijedi da, ne računajući zapošljene u Upravi policije, na 114 stanovnika dođe 1 zapošljeni u organima državne uprave. To ukazuje da, fokus racionalizacije (kada je su u pitanju ljudski resursi) treba usmjeriti, prije svega na Upravu policije, posebno imajući u vidu da je Crna Gora zemlja sa najvećim brojem policajaca po glavi stanovnika u Evropi (808 policajaca na 100.000 stanovnika, dok je npr. u Italiji taj broj 555, Sloveniji 314, Makedoniji 478, Njemačkoj 291, Španiji 286, Austriji 209, Turskoj 238, Engleskoj i Francuskoj, 204, Danskoj 191, Mađarskoj 298, Poljskoj 261, Norveškoj 242 policajaca⁹²).

Smanjenje broja zapošljenih u državnoj upravi može se pokazati kontraproduktivnim pri suočavanju sa predstojećim izazovima. Pored toga što će u narednom periodu državna uprava morati da radi efikasnije i bolje kako bi se približila evropskim standardima, treba imati u vidu i da je pred Crnom Gorom najzahtjevnija faza u procesu pristupanja EU i da iskustva pokazuju da u tom procesu državna uprava ima ključnu ulogu. Bez obzira na veličinu države ovaj proces zahtijeva postojanje određene strukture (brojčane i kvalifikovane) koja će biti spremna da posao odradi na valjan način. Primjera radi, u Hrvatskoj je više od tri hiljade ljudi bilo uključeno u pristupne pregovore kroz različite oblasti⁹³. Racionalizacija bi mogla dodatno ugroziti pregovaračke kapacitete Crne Gore, posebno imajući u vidu veličinu sistema, pa je vrlo važno sačuvati u sistemu svakog čovjeka koji može biti od koristi za predstojeće izazove.

Kako sprovesti racionalizaciju državne uprave, a ne ugroziti njen funkcionalni aspekt? Kao prvo, mora biti stvorena kvalitetna analitička osnova po metodologiji koja će prepoznati sistem u cjelini (obim poslova državne uprave, procjenu potrebnog broja i profila kadrova u pojedinim sektorima rada, kao i procjenu potrebnih sredstava za vršenje tih poslova u narednom srednjoročnom periodu - u odnosu na trenutno stanje). Iz jedne takve analize rezultat bi mogao biti izrada petogodišnjeg okvirnog plana sa predlogom programa postepene racionalizacije na nivou cijekoplne državne uprave (sredstava za rad i kadrova).

91 Preuzeto sa: <http://www.monstat.org/userfiles/file/popis2011/saopstenje/saopstenje%281%29.pdf>, 27. 10. 2011. godine

92 Podaci preuzeti sa: <http://www.pginfo.me/index.php/component/content/article/68-aktuelne-vijesti/4282-ubrzo-e-se-raspravljati-o-viku-policajaca.html>, 27.10.2011. godine

93 Izjava Vladimira Drobnjaka, glavnog pregovarača Republike Hrvatske sa EU, preuzeto sa: <http://www.vijesti.me/vijesti/u-hrvatskoj-3-000-ljudi-bilo-uključeno-pregovore-sa-eu-clanak-43511> 28.10.2011.godine

Racionalizacijom, u prvom redu, treba da bude obuhvaćeno smanjenje troškova za rad državne uprave (npr. broj službenih vozila⁹⁴, službenih putovanja...), kao i smanjenje zarada u javnim službama i preduzećima i njihovo svođenje na nivo zarada u organima državne uprave. Efekti koji bi se postigli na ovaj način mogli bi biti znatno većeg kvaliteta od smanjenja broja zaposlenih. Uticak je da se o ovome vrlo malo govori jer se nastoji zaštititi sistem privilegija koji podrazumijeva da uštede treba vršiti u odnosu na davanja za zarade i druga primanja zaposlenih, a ne ni u kom slučaju na "luksuz" koji uživaju "odabrani" (službena vozila, mjesecni limiti za gorivo koji često mogu biti u visini neto zarade prosječnog službenika, razni dodaci na zaradu, službena putovanja itd.). Pri tome, ne vodi se dovoljno računa o činjenici da "kadrovski višak" uglavnom kasnije postaje državni teret u smislu davanja za slučaj nezaposlenosti. U situaciji kada privatni sektor, uglavnom, nema potrebe za novim zapošljavanjima evidentno je da je rizik od "bumerang efekta" još veći.

Takođe, kada je u pitanju racionalizacija ljudskih resursa, cijelishodno je u ovom procesu koristiti mehanizme koje pruža novi ZDSiN u pogledu horizontalne mobilnosti zaposlenih i stavljanja na raspolaganje Upravi za kadrove viška zaposlenih, uz restriktivnu politiku novih zapošljavanja. Na taj način sistem će, u prvom redu, valorizovati sopstvene potencijale, a tek u krajnjem slučaju biti otvoren za priliv novih kadrova.

Postupak zapošljavanja

„Sistem zasluga“ i zapošljavanja u organima državne uprave

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2008. godine⁹⁵, kao i Zakonom koji mu je prethodio iz 2004. godine, u crnogorski sistem unijeti su obrisi „merit sistema“. Međutim, pogotovo kada je u pitanju zapošljavanje,

94 Prema procjenama PZP-a koje je iznio poslanik u Skupštini Crne Gore Branko Radulović: "Godišnje održavanje jednog službenog vozila, sa platom za šofera, porezom, registracijom, popravkama i servisiranjem, u prosjeku košta 25.000 eura, tako da kompletna službena skalamerija poreske obveznike košta oko 60 miliona eura godišnje, i to bez goriva. Podjećanja radi, država se ove godine zadužila 180 miliona kako bi sanirala budžetski deficit (...) Da za kupovinu automobila nijesu 2009. izdvajili 39 miliona eura, državni deficit te godine ne bi bio 94 miliona, a socijalna pomoć, koja je tada iznosila 47 miliona, mogla je da se udvostruči. Obnavljanje voznog parka koštalo je te godine koliko i bruto zarada svih koji se finansiraju iz budžeta za 1,6 mjeseci, odnosno kao 1,7 penzija svih crnogorskih penzionera.", izvor: <http://www.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Ekonomija&clanak=280094&datum=2011-05-14>, preuzeto 27. 10. 2011. godine

95 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list CG, br. 50/08, 86/09 i 49/10..

nisu uspostavljeni pravni mehanizmi koji bi osigurali doslednu primjenu ovog principa. Postupak zapošljavanja je koncipiran tako da se sastoji iz dvije faze: u prvoj fazi, na osnovu pristiglih prijava na oglas, organ za upravljanje kadrovima sačinjava listu kandidata; a u drugoj fazi, lica sa liste kandidata podliježu obaveznoj provjeri sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesto. Obavezna provjera sposobnosti se vrši prema Pravilima o obliku i načinu vršenja provjere sposobnosti kandidata za vršenje poslova u državnim organima, koja je utvrdila Uprava za kadrove, a koja kao takva nisu objavljena u Službenom listu Crne Gore (što je protivno važećem ZDSiN-u po kojem „postupak, način i kriterijume provjere sposobnosti utvrđuje Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za poslove uprave“⁹⁶). Nakon završetka te faze sačinjava se lista za izbor kandidata koja se potom dostavlja starješini državnog organa za čije potrebe se vrši zapošljavanje, koji vrši izbor jednog od kandidata sa te liste.

Nepostojanje jasno izgrađenog sistema provjere sposobnosti kandidata za zasnivanje radnog odnosa u državnim organima, u kombinaciji sa neograničenim diskrecionim ovlašćenjima starještine organa (koji je, pri tom, politička ličnost) vrlo često rezultira izborom koji nije utemeljen na vrednovanju referenci kandidata. Na taj način dovodi se u pitanje svrshishodnost provjere sposobnosti koja prethodi izboru, imajući u vidu neobaveznost rezultata te provjere u odnosu na odluku starješinu organa.

Krajnji rezultat navedenih nedostataka je pad povjerenja građana u državnu upravu, odnosno u stručnost i kompetentnost onih koji odlučuju o njihovim pravima i obavezama. Prema istraživanju koje je 2010. godine sprovedeno za potrebe Uprave za antikorupcijsku inicijativu Vlade Crne Gore: “Građani Crne Gore najčešće su naveli kako je proces zapošljavanja i napredovanja u državnoj upravi obilježen uticajem rođačkih i prijateljskih veza i poznanstava ili partijske pripadnosti kandidata, nego uticajem stepena obrazovanja, stručnosti, iskustva i rezultata rada kandidata.”⁹⁷

Zakon o državnim službenicima i namještenicima usvojen 2011. godine u mnogome je prepoznao navedene probleme i na bitno drugačijim osnovama postavio sistem zapošljavanja u državnim orgama. Tako je predviđeno da „o stručnim i radnim kvalitetima kandidata sa liste kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa organ za upravljanje kadrovima pribavlja mišljenje od privrednog društva, drugog pravnog lica ili preduzetnika kod kojeg radi ili je radio,

96 Član 23 stav 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list CG, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

97 Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010. godine, str. 13.

ako se radi o kandidatu koji nije državni službenik, odnosno namještenik⁹⁸, te ukoliko se radi o državnom službeniku, odnosno namješteniku „podaci o njegovim stručnim i radnim kvalitetima utvrđuju se uvidom u evidenciju o državnim službenicima i namještenicima koju vodi organ za upravljanje kadrovima“⁹⁹. Lica sa liste kandidata koja ispunjavaju uslove oglasa podliježu obaveznoj provjeri sposobnosti. Provjeru sposobnosti vrši posebna Komisija koja ujedno vrši i ocjenjivanje kandidata, na osnovu podataka iz priložene dokumentacije, sprovedene provjere sposobnosti i podataka o stručnim i radnim kvalitetima kandidata, uz primjenu zakonom utvrđenih kriterijuma:

- stručni i radni kvaliteti;
- rezultati provjere sposobnosti;
- prosječna ocjena i dužina studiranja, odnosno školovanja.

Nadalje, propisano je da „starješina državnog organa, po pravilu, vrši izbor najbolje ocijenjenog kandidata sa liste za izbor“, a da „izuzetno, nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima sa liste za izbor, može izabrati drugog kandidata sa liste za izbor i dužan je da u obrazloženju odluke o izboru navede razloge za takvu odluku“¹⁰⁰. Upravo propisivanje ovog „izuzetka“ u praksi može značiti njegovo preobraženje u „pravilo“, što na određen način umanjuje kvalitet novih rješenja mada se radi o neospornom unapređenju. Takođe, dosta toga će zavisiti i od određenja podzakonskog akta kojim će se urediti način provjere sposobnosti, bliži kriterijumi i način ocjenjivanja kandidata.

Radno angažovanje po osnovu ugovora o djelu

Ono što predstavlja veliki problem jeste sve prisutnija praksa radnog angažovanja u organima državne uprave po osnovu ugovora o djelu. Važećim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima¹⁰¹ nije regulisana primjena ovog instituta, dok je Zakonom o radu ugovor o djelu određen kao poseban ugovor koji poslodavac sklapa sa određenim licem radi obavljanja poslova koji su van djelatnosti poslodavca, a koji ima za predmet samostalnu izradu i opravku određene stvari, samostalno izvršenje određenog

98 član 41 stav 3 Zakona o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, broj 39/11..

99 Ibid., član 41 stav 4.

100 Ibid., član 45 st. 2 i 3.

101 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

fizičkog ili intelektualnog posla.” Zapošljavanje po osnovu ugovora o djelu u organima državne uprave je uzrokovano, prije svega, Vladinom zabranom novih zapošljavanja kroz procedure utvrđene Zakonom o državnim službenicima i namještenicima¹⁰². Tako je u Agenciji za zaštitu životne sredine u kojoj je sistematizovano 80 radnih mesta, pored 13 zaposlenih na neodređeno vrijeme, u toku 2009. godine, po osnovu ugovora o djelu zaposleno 87 lica čiji se radni angažman odnosio na gotovo cijelu 2009. godinu (od 30. 03. 2009. godine). Od ovog broja, 40 su bili pripravnici koji su, takođe, primani po osnovu ugovora o djelu. Takođe, utvrđeno je da u Upravi policije radi 1.087 lica po osnovu ugovora o djelu i pripravnika (od ovog broja u 2009. godini su primljena 22 lica po ugovoru o djelu i 16 pripravnika), Upravi carina 97, Upravi za šume 81, Upravi za nekretnine 60, Ministarstvu za informaciono društvo 35, Ministarstvu uređenja prostora i zaštite životne sredine 32, Ministarstvu ekonomije 30, Ministarstvu inostranih poslova 14 itd¹⁰³. Pri tome, lica koja se angažuju po ovom osnovu najčešće vrše poslove iz izvorne nadležnosti državnog organa, nerijetko i uz primjenu javnih ovlašćenja, iako nisu u radnom odnosu (ugovor o djelu, po svojoj prirodi, nije radni odnos). Prema podacima koji su dati u prilogu odgovora¹⁰⁴ na dodatno pitanje iz Upitnika Evropske komisije (pitanje 19 – Demokratija i vladavina prava, 12. 04. 2010. godine) u organima državne uprave je bilo angažovano 553 lica po osnovu ugovora o djelu (podaci ne obuhvataju Lučku upravu, Direkciju za željeznice, Upravu za imovinu i Upravu za mlade i sport).

Ovakva praksa dovodi do toga da se u potpunosti derogiraju odredbe Zakona o državnim službenicima i namještenicima koje se odnose na zapošljavanje u državnim organima, narušava konzistentnost službeničkog sistema u Crnoj Gori, dovodi u pitanje zakonitost postupanja i akata lica koja se po ovom osnovu angažuju u organima državne uprave i doprinosi netransparentnosti sistema javnih finansija.

Novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁰⁵ nije direktno propisao kaznene odredbe za starještine organa koje, za poslove iz redovne nadležnosti organa kojim rukovode, radno angažuju lica po ovom osnovu. U narednom periodu, svakako, treba pooštiti mjere nadzora upravne

102 Zaključak Vlade Crne Gore br. 03-2280 od 19. 02. 2009. godine, pogledati Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije za period oktobar 2009 – oktobar 2010. godine, str. 24.

103 Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije za period oktobar 2009 – oktobar 2010. godine, str. 28.

104 Vidjeti; <http://www.upitnik.gov.me/Q2/Doc/I01.pdf>

105 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, broj 39/11.

inspekcije kada je u pitanju postupak popune radnih mesta u državnim organima, kako bi se ova praksa suzbila.

Napredovanje u organima državne uprave

Na osnovu važećeg ZDSiN-a, napredovanje u karijeri se sprovodi na dva načina: napredovanjem u više zvanje i napredovanjem u viši platni razred. Oba načina su utemeljena na godišnjem ocjenjivanju rada državnog službenika, odnosno namještenika. Nadalje, razrađena su pitanja vezana za ocjenjivanje kao i slučajevi u kojima državni službenik, odnosno namještenik napreduje. U kontekstu teme o napredovanju svakako se u obzir mora uzeti i klasifikacija radnih mesta u državnim organima, a ona podrazumijeva raspoređivanje zvanja u pet razreda i gradiranje zvanja u okviru razreda naspram uslova za njihovo sticanje. Ova klasifikacija ujedno predstavlja i osnov za raspoređivanje u platne razrede. Državni službenik, odnosno namještenik napreduje u jedan stepen više zvanje u okviru istog razreda u slučaju kada u periodu od pet godina pet puta dobije najmanje ocjenu "dobar" ili kada tri puta uzastopno dobije ocjenu "odličan". Takođe, državni službenik, odnosno namještenik napreduje u početno zvanje u okviru višeg razreda u slučaju kada u periodu od pet godina pet puta dobije ocjenu "odličan". Odluku o napredovanju državnog službenika, odnosno namještenika donosi starješina državnog organa, na predlog prepostavljenog.

Centralni problem koji uzrokuje odsustvo „napredovanja po zaslugama“ jeste činjenica da „sistem ocjenjivanja državnih službenika i namještenika“ nikad nije zaživio u praksi. Naime, prema Istraživanju koje je sprovedeno u marta 2010. godine došlo se do sljedećih podataka¹⁰⁶:

- Ocjenjivanje sprovodi 29 organa;
- Ocjena odličan - 66,31% ;
- Ocjena dobar - 31,20%;
- Ocjena zadovoljava - 2,50%
- Nije bilo ocjene ne zadovoljava;
- Zahtjeva za preispitivanje ocjene - 6%.

Ovi podaci pokazuju da se ocjenjivanje ne sprovodi u velikom broju organa državne uprave; da dominira ocjena odličan i da nijedan službenik, odnosno namještenik nije dobio ocjenu "ne zadovoljava". Kada bi ovakvi podaci bili objektivni pokazatalj rada onda bi crnogorska državna up-

¹⁰⁶ Preuzeto iz prezentacije pomoćnika direktora Uprave za kadrove, Đura Nikića, url: www.uzk.co.me/stari/saradnja/crna%20gora_djuroNikach.ppt, 31. 10. 2011.godine

rava, vjerovatno, bila najbolja državna uprava na svijetu. Ipak, prije će biti da se ocjenjivanje vrši od strane prepostavljenih koji ili nisu dovoljno obučeni za procjenu radnih učinaka zapošljenih ili idu linijom manjeg otpora i ocjenjivanje shvataju kao posao koji valja formalno odraditi. Ovakvim ocjenjivanjem zaposleni vrlo brzo stiču preduslov da napreduju i jedino im ostaje da ispune formalni uslov za napredovanje koji se tiče godina radnog iskustva potrebnog za vršenje poslova u određenom zvanju.

Novi ZDSiN nudi dobra rješenja kada je u pitanju uspostavljanje „merit sistema“ u organima državne uprave:

- Institut probnog rada uspostavlja se na nov način kao period testiranja sposobnosti i stručne obuke lica koja se po prvi put zapošljavaju u državnom organu, za vršenje poslova državnog organa, s tim da negativna ocjena probnog rada ima za posljedicu prestanak radnog odnosa po sili zakona, bez prava na novčanu naknadu a pozitivna ocjena zapošljavanje na neodređeno vrijeme (dakle, odmah na početku karijere u organu državne uprave lice se suočava sa vrednovanjem njegovog rada);
- Uspostavlja se drugačija klasifikacija zvanja za koju se vezuje i drugačiji način popune slobodnih radnih mjesta. Naime, u okviru različitih kategorija i nivoa u okviru kategorija napredovanje se vrši postepeno, bez mogućnosti preskakanja nivoa;
- Čak i kada se vrši popuna iz internih resursa organa sprovodi se postupak internog oglašavanja, bez mogućnosti koju poznaje Zakon iz 2008. godine¹⁰⁷, a prema kojoj starješina može raspoređiti službenika, odnosno namještenika u zvanje, bez sprovođenja bilo kakve procedure;
- Takođe, državnom službeniku, odnosno namješteniku koji je dva puta uzastopno ocijenjen ocjenom "ne zadovoljava" prestaje radni odnos, danom konačnosti rješenja o ocjenjivanju – dakle, bez provjere sposobnosti za vršenje poslova.

Nova rješenja, koliko god da su dobra, neće sama po sebi obezbijediti uspostavljanje „merit sistema“ u crnogorski službenički sistem ukoliko implementacija tih rješenja bude izostala. Rizici su veliki i ogledaju se prije svega u trenutnom stanju koji karakteriše razuđenost u pogledu statusa lica zapošljenih u organima državne uprave (zloupotreba ugovora o djelu, lica koja su zapošljena na određeno vrijeme itd.) i nemogućnosti ukidanja stečenih prava. Svakako da se radi o dugotrajnom procesu jer će cijelovita

¹⁰⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

implementacija novih rješenja dominantno biti vezana za lica koja će se tek zapošljavati u državnoj upravi.

Sistem usavršavanja i osposobljavanja

Pravni i strateški okvir stručnog usavršavanja državnih službenika čine važeći ZDSiN i Strategija obuke državnih službenika/ca i namještenika/ca u Crnoj Gori 2008-2012. godine. Važećim ZDSiN-om propisano je da državni službenici i namještenici imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju¹⁰⁸. Starješina državnog organa stara se o obezbjeđivanju uslova za stručno usavršavanje državnog službenika, odnosno namještenika. Pored toga, državni službenici i namještenici u Crnoj Gori imaju pravo da se prijave za posebno usavršavanje kada je to od značaja za rad državnog organa¹⁰⁹.

Tabela br 4: Broj sprovedenih obuka/seminara u Upravi za kadrove 2007-2010.¹¹⁰

Godina	Broj obuka/seminara	Broj učesnika
2007.	122	1426
2008.	176	2243
2009.	136	1745
2010.	224	2940
Ukupno:	658	8354

Prema podacima iz tabele br. 4, u četvorogodišnjem periodu (2007-2010. godina) Uprava za kadrove sprovedla je ukupno 658 obuka, tj. seminara. Ako broj sprovedenih obuka i seminara pomnožimo sa prosječnim troškovima održavanja jedne obuke/seminara – oko 1.200 eura¹¹¹ onda dolazimo do podatka da su te obuke/seminari koštali 789.600 eura. Ono što mi danas ne možemo znati jeste: kakvi su efekti za ovu namjeru potrošenih sredstava? Koliko su te obuke/seminari doprinijeli unapređenju kvalifikacija službenika

¹⁰⁸ Ibid., član 14.

¹⁰⁹ Ibid. član 93.

¹¹⁰ Podaci uzeti iz odgovora na Upitnik EK i Izvještaja o radu Uprave za kadrove za 2010. godinu.

¹¹¹ Izvještaj o reviziji uspješnosti Uprave za kadrove, Državna revizorska institucija, mart 2009. godine, str. 31.

koji su ih pohađali i koliko se povećala produktivnost u njihovom radu? Dakle, ne postoji evaluacija efekata sprovedenih obuka.

Sa druge strane, programi na kojima se zasnivaju obuke vrlo često nisu prilagođeni grupama koje ih pohađaju. Takođe, neke od tema obuhvaćenih obukama predstavljaju dio formalnog obrazovanja koje podrazumijeva vrsta i stepen stručne spreme lica koje se obučava ili uslov pod kojim je isto zasnovalo radni odnos u organu državne uprave (poznavanje rada na računaru, strani jezici).

Pitanje koje se postavlja jeste: da li je crnogorskoj državnoj upravi potreban koncept obuka koji se zasniva na masovnosti službenika koji ih pohađaju? Da li bi bilo cijelishodnije da je 789.600 eura utrošeno na stipendiranje manjeg broja službenika za najkvalitetnija usavršavanja u inostranstvu (uz obavezu da određeno vrijeme provedu na radu u organu koji ga stipendira)?

Novi ZDSiN¹¹² je propustio da reguliše pitanje stipendiranja državnih službenika i namještenika pa se može smatrati da je u tom dijelu načinjen korak unazad u odnosu na važeći ZDSiN¹¹³ koji to pitanje uređuje (doduše, dosta šturo: "državni organ, kada ocjeni neophodnim i ima obezbijedena sredstva, može, na osnovu javnog oglasa, zaključiti ugovor o stipendiranju").

Da li sistem može zadržati najbolji kadar i stvoriti tim spreman za predstojeće integrativne izazove?

Prema tradicionalnim shvatanjima, na zaposlenje u državnoj upravi se gleda kao na jedan od najsigurnijih načina da se obezbijedi egzistencija, naročito u periodima ekonomskih kriza. Razlozi su brojni a dominiraju: visok stepen stalnosti radnog odnosa, relativno redovna primanja i adekvatna socijalna zaštita. U skorije vrijeme tu se, kao motivacioni faktori, mogu uvrstiti i mogućnosti koje se tiču stručnog usavršavanja po osnovu rada u državnom organu.

Kao negativni faktori u privlačenju dobrog kadra izdvajaju se, prije svega:

- relativno niske zarade u odnosu na regulaturne agencije i privatni sektor;
- neadekvatan sistem zarada koji se dominantno temelji na radnom iskustvu, a ne na radnom učinku zaposlenih;

112 Član 96 Zakona o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, broj 39/11. Više o ovome vidjeti u: *Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagradivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi*, Institut alternativa, 2008.

113 Zakon o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.

- neizgrađen „merit sistem“ (napredovanje u karijeri nije zasnovano na stručnim kompetencijama zaposlenog);
- poslovi koji ne pružaju mogućnost kreativnog rada itd.

Brojčano gledano, u Crnoj Gori postoji veliko interesovanje za rad u organima državne uprave (uzrokovano gore navedenim razlozima) i takvo stanje pruža dobru bazu za početnu selekciju. Međutim, ne postoji planski pristup u stvaranju kvalitetnih ljudskih resursa jer nije izgrađen sistem permanentnog praćenja radnog učinka državnih službenika pojedinačno, koje treba da rezultira nagrađivanjem ili nazadovanjem u karijeri. Drugim riječima, ne vrednuje se na valjan način rad/nerad pojedinca već preovladava logika “bitno je da se posao završi”. Ovakvo stanje posljedica je nedostataka u ocjenjivanju i napredovanju o kojima je ranije bilo riječi, a sve zajedno dovodi do demotivisanosti kvalitetnog kadra za nastavak rada u državnoj upravi.

Konkurentnost privatnog sektora nije na nivou na kojem bi bila da nije prisutna ekonomski kriza. Međutim, najbolji pojedinci iz državnih organa interesantni su kako privatnom sektoru tako i regulatornim tijelima i javnim službama. Vrlo često zaposleni nastoje da iskoriste rad u državnoj upravi kao “odskočnu dasku” za brzi prelaz iz javnog u privatni sektor pa je prisutan odliv dobrog kadra iz državne uprave u tom smjeru¹¹⁴. Reakcija države u potpunosti izostaje kada je ovaj trend u pitanju. Negativni efekti su brojni, a najvažniji se ogledaju u padu kvaliteta vršenja poslova i uzaludnom trošenju sredstava na usavršavanja tih službenika.

Srednjoročno, negativne efekte ovakve politike (odnosno nedostatka politike) moguće je djelimično sanirati novim zapošljavanjima, ali dugoročno se može javiti veliki problem, pogotovo kada se u vidu imaju zahtjevi EU integracije koji su izvjesno pred upravom Crne Gore (pregоворi o članstvu u EU). Radi se o procesu koji ima svoj kontinuirani slijed i koji zahtijeva da u najvećoj mogućoj mjeri isti ljudi budu nosioci aktivnosti u različitim fazama. Na taj način stvara se struktura spremna da uspješno odgovori na sve zahtjeve koji proizilaze iz pregovaračkog procesa. “Bitno je na vrijeme početi poslove vezane za uspostavljanje i dodatno osposobljavanje

114 Prema Upitniku „Kako učiniti da državna uprava postane atraktivno mjesto za mlade ljude?”, koji je sproveo DSSR projekat (bilateralni projekat između Crne Gore i Kraljevine Norveške) u novembru/decembru 2009. godine, na pitanje: „Da li želite da radite neki drugi posao u bliskoj bududnosti? Ukoliko želite, gdje?“, 43% ispitanika (državnih službenika) reklo je želi da nađe drugi posao, od kojih 28% želi da nađe posao van državne uprave, str 17, preuzeto sa: <http://www.difi.no/filearchive/montenegro-rapport-finale.pdf>, 7. 2. 2012. godine.

odgovarajućih struktura za pregovore. Jer ne radi se samo o formiranju posebnih multisektorski sastavljenih pregovaračkih grupa po poglavljima *acquis-a*, već i o njihovom dodatnom osposobljavanju i obučavanju za nove izazove sa kojima će se suočavati.”¹¹⁵

Prvi korak koji bi trebalo preduzeti u tom smislu jeste skeniranje dosadašnjih aktivnosti na integraciji u EU (odgovaranje na Upitnik Evropske komisije i ispunjavanje ključnih sedam prioriteta iz Mišljenja EK o kandidaturi Crne Gore za članstvo u EU). Trebalo bi personalno identifikovati ljude koji su ponijeli najveći dio tereta u tom poslu, njima pridodati dodatne ljudske resurse, a potom raditi na stvaranju uslova za njihovo dugoročno zadržavanje u državnoj upravi i dalje usavršavanje.

Integritet u državnoj upravi

Jedna od najeksploatisanijih sintagmi u priči oko reforme službeničkog sistema je „integritet državnih službenika i namještenika“. Ona je obavezna sadržina svih strateških dokumenata u ovoj oblasti¹¹⁶. U tom kontekstu pominje se potreba normativnog uobličavanja integriteta kroz ZDSiN, uspostavljanje obaveze donošenja planova integriteta na nivou organa državne uprave itd.

Na što se misli kad se kaže integritet državnog službenika i namještenika? Odredbom člana 67 novog ZDSiN-a¹¹⁷, koji je nazvan „Integritet državnog službenika i namještenika“, propisano je da se: „u cilju stvaranja i održavanja povjerenja građana u savjesno i odgovorno vršenje poslova u državnom organu, državni službenik, odnosno namještenik mora ponašati na način da ne umanji svoj ugled i ugled državnog organa, da ne dovede u pitanje svoju nepristrasnost u radu, kao i da otkloni sumnju u mogućnost nastanka i razvoja korupcije“. Pored toga, Zakonom iz 2011. godine je i utvrđena obaveza donošenja planova integriteta¹¹⁸ na nivou državnih organa.

115 Đurić Dragan, *Potvrda spremnosti za članstvo u EU*, preuzeto sa: <http://www.maticarnogorska.me/files/46-47/02%20dragan%20djuric.pdf>

116 AURUM, Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014. godine, Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije itd.

117 Zakon o državnim službenicima i namještenicima,,Sl. list CG“, broj 39/11.

118 Član 68 ZDSiN-a usvojenog 2011. godine: „Na osnovu procjene podložnosti određenih radnih mjesta za nastanak i razvoj korupcije i drugih oblika pristrasnog postupanja državnih službenika, odnosno namještenika na određenim poslovima, državni organ donosi plan integriteta koji sadrži mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti

Razvoj integriteta, prije svega, obuhvata:

1. profesionalizaciju i depolitizaciju službeničkog sistema,
2. sprječavanje sukoba interesa državnih službenika i namještenika,
3. zaštitu lica koja prijavljuju sumnju na korupciju u organima državne uprave.

Profesionalizacija i depolitizacija

Profesionalizacija i depolitizacija podrazumijeva da zaposleni u državnoj upravi moraju biti neutralni i da se ne smiju rukovoditi svojim političkim uvjerenjima u obavljanju poslova. Uz ovaj kriterijum neophodno je ispuniti i dodatni: jasnu podjelu rada i ovlašćenja između lica imenovanih na bazi političkog povjerenja, na jednoj strani, i profesionalnih državnih službenika na visokim mjestima u državnoj upravi, na drugoj strani. Bez potpune afirmacije ovih principa, nije moguće izgraditi stabilan i efikasan sistem integriteta državne uprave koji obezbeđuje kontinuitet u vršenju javnih poslova.

Prema ocjenama iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji¹¹⁹ „javna uprava u Crnoj Gori ostaje slaba i visoko politizovana“. Ovakvo stanje uzrokovano je neizgrađenim „merit sistemom“ pri zapošljavanju i napredovanju u organima državne uprave i nejasnim razgraničavanjem političkih od profesionalnih pozicija.

Članstvo u nekoj od vladajućih partija je neformalni kriterijum za dolazak na pozicije pomoćnika starješina organa državne uprave u Crnoj Gori. Ovo je naročito sporno imajući u vidu da se radi o rukovodećim pozicijama koje su prvi stručni nivo u okviru organa državne uprave. Pokušaji profesionalizacije i depolitizacije na višim hijerarhijskim pozicijama unutar organa državne uprave, učinjeni su izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi¹²⁰, i to:

- propisivanjem obaveze javnog oglašavanja pri izboru starješina organa uprave (prema rješenjima koja su važila do ovih izmjena starješine organa uprave je imenovala Vlada, na predlog resornog ministra, bez sprovođenja postupka javnog oglašavanja);
- uspostavljanjem kategorije državnih sekretara u ministarstvima, kao kategorije lica čiji mandat je zavisan od mandata ministra (čime se

za nastanak i razvoj korupcije, u skladu sa smjernicama organa uprave nadležnog za antikorupcijske poslove.“

¹¹⁹ Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji (SEC(2010) 1334), Brisel, 9. 11. 2010 godine, str. 6.

¹²⁰ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, „Sl. list CG“, br. 42/11.

udovoljava zahtjevu za razgraničenjem političkog od profesionalnog nivoa u organima državne uprave, tako da se još više kristališe stručna dimenzija djelovanja pomoćnika ministara, koji će se ubuduće zvati generalni direktori).

Ovakva rješenja sama po sebi ne garantuju poboljšanja kada je u pitanju profesionalizacija i depolitizacija službeničkog sistema u Crnoj Gori. Primjera radi, samo sprovođenje postupka javnog oglašavanja pri izboru starještine organa uprave ne znači ništa ako se unaprijed zna ko će biti izabran. Da bi se postigli rezultati neophodno je dosljedno primjenjivati zakonske odredbe koje se odnose na zapošljavanje i napredovanje po „sistemu zasluga“, i to na svim nivoima hijerarhije o organima državne uprave.

Sprječavanje sukoba interesa državnih službenika i namještenika

Da bi poslove koji su mu povjereni vršio nepristrasno i objektivno, državni službenik, odnosno namještenik mora izbjegavati sve situacije u kojima privatni interes ima negativan uticaj u tom smislu. Novi ZDSiN¹²¹ vrlo široko i oštro uspostavlja institut „sprečavanja sukoba interesa za državne službenike i namještenike“ tako što, pored propisivanja dužnosti izbjegavanja i obaveze prijavljivanja sukoba interesa, propisuje i:

- zabranu zloupotrebe rada u državnom organu i korišćenja imovine i podataka kojima raspolaže u vršenju poslova;
- zabranu primanja poklona;
- ograničavanje dodatnog rada;
- zabranu osnivanja privrednih društava (pa čak i bavljenje preduzetništvom);
- ograničenje članstva u organima privrednih društava (državni službenik, odnosno namještenik ne može biti predsjednik ili član organa upravljanja ili nadzornog organa privrednog društva);
- ograničenja po prestanku radnog odnosa (u periodu od dvije godine po prestanku radnog odnosa u državnom organu, državni službenik, odnosno namještenik ne može da: zasnuje radni odnos u svojstvu direktora, menadžera ili konsultanta u privrednom društvu ili drugom pravnom licu nad kojim je državni organ u kojem je državni službenik, odnosno namještenik radio vršio revizorske ili kontrolne poslove; stupi u ugovorne odnose ili drugi oblik poslovne saradnje sa državnim organom u kojem je bio u radnom odnosu; upotrijebi, radi sticanja koristi

121 Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, broj 39/11.

za sebe ili drugog sa njim povezanog lica, saznanja i obavještenja do kojih je došao za vrijeme rada u državnom organu).

Pored toga, ZDSiN (2011.)¹²² isključuje primjenu ovog zakona na državne službenike na koje se primjenjuje zakon kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa javnih funkcionera.

Ovakva rješenja, u pogledu sprječavanja sukoba interesa, stvaraju restriktivniji režim za državne službenike i namještenike od režima koji važi za javne funkcione. Takva rješenja su nelogična, neopravdana i stvaraju sumnju u njihovu neustavnost jer dovode u znatno nepovoljniji položaj jednu kategoriju zaposlenih u odnosu na drugu. Takođe, treba imati u vidu niska primanja i egzistencijalne probleme sa kojima se suočavaju državni službenici i namještenici, koji će ovakvim rješenjima biti dovedeni u još teži položaj. Iz tih razloga potrebno je preispitati odredbe ZDSiN-a¹²³ koje se odnose na spječavanje sukoba interesa i dovesti ih u skladan odnos sa rješenjima iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Zaštita lica koja prijavljuju sumnju na korupciju u organima državne uprave

Prema rezultatima istraživanja Uprave za antikorupcijsku inicijativu iz 2010. godine, 11% građana Crne Gore smatra da je korupcija veoma rasprostranjena u organima državne uprave. Daljih 31% građana smatra da je korupcija uglavnom rasprostranjena, a 29% navodi da i jeste i nije rasprostranjena¹²⁴. Novim ZDSiN propisana je zaštita državnog službenika, odnosno namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju od svih oblika diskriminacije, od privremenog ograničenja vršenja dužnosti (suspensije) i od ograničavanja ili uskraćivanja prava utvrđenih ovim zakonom i od prestanka radnog odnosa. Pored toga, propisano je i da je u slučaju vođenja spora zbog povrede nekog od prava državnog službenika, odnosno namještenika koji je prijavio sumnju na korupciju teret dokazivanja na organu koji je donio odluku kojom su povrijeđena prava zaposlenog. Na ovaj način propisan je optimalni nivo zaštite državnog službenika, odnosno namještenika koji prijavljuje sumnju na korupciju, i ta zaštita je prevashodno radnopravnog karaktera.

122 Zakon o državnim službenicima i namještenicima „Sl. list CG“, broj 39/11.

123 Ibid.

124 Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010. godine, str. 14.

Preporuke

- Preduzeti mjere na suzbijanju prakse radnog angažovanja po osnovu ugovora o djelu u organima državne uprave, za poslove iz redovne nadležnosti tih organa;
- Dosljedno primjenjivati odredbe ZDSiN-a koje se odnose na zapošljavanje i napredovanje po „sistemu zasluga“;
- Pojačati aktivnosti upravne inspekcije kada je u pitanje nadzor nad postupkom ocjenjivanja radnih i stručnih kvaliteta zaposlenih u organima državne uprave i nad dostavljanjem podataka u centralnu kadrovsku evidenciju;
- Izraditi metodologiju za procjenu efekata sprovedenih obuka u UZK;
- Izmijeniti Zakon o državnim službenicima i namještenicima i na potpun način urediti stipendiranja u državnim organima;
- Donijeti, na nivou Vlade, petogodišnji okvirni plan postepene racionalizacije na nivou cijelokupne državne uprave
- Donijeti, na nivou Vlade, Strategiju privlačenja i zadržavanja najboljeg kadra u organima državne uprave;
- Napraviti pregovaračku strukturu po oblastima, prepoznati nosioce procesa i donijeti 5-godišnji plan zadržavanja i usavršavanja nosilaca aktivnosti u pregovaračkom procesu;
- Preispitati odredbe ZDSiN-a koje se odnose na spječavanje sukoba interesa i dovesti ih u skladan odnos sa rješenjima iz Zakona o sprječavanju sukoba interesa.

Literatura:

- Đurić Dragan, Potvrda spremnosti za članstvo u EU, preuzeto sa: <http://www.maticacrnogorska.me/files/46-47/02%20dragan%20djuric.pdf>, 01. 11. 2011. godine
- Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010. godine

Dokumenti:

- Izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2008, 2009, 2010, 2011. godinu.
- Izvještaja o reviziji uspješnosti Uprave za kadrove, Državna revizorska institucija, mart 2009. godine
- Godišnji izvještaj Državne revizorske institucije oktobar 2009. – oktobar 2010.
- Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji (SEC(2010) 1334), Brisel, 9. 11. 2010. godine
- Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala 2010-2014. Godine
- Ustav Crne Gore, „Sl. list CG“, br. 1/07
- Zakon o državnoj upravi, „Sl.list RCG“, broj 38/03 i „Sl. list CG“, br. 22/08 i 42/11.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima , „Sl. list CG“, br. 50/08, 86/09 i 49/10.
- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, „Sl. list CG“, broj 39/11.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj upravi, „Sl. list CG“, br. 42/11.

IV PLATE I ZARADE U DRŽAVNOJ UPRAVI

Zakonodavstvo u oblasti zarada državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori se više puta dopunjavalo i mijenjalo u periodu od 2004. godine do početka 2012. Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika Crne Gore usvojila je Skupština Crne Gore u aprilu 2004. godine. Stupanjem na snagu ovog Zakona prestao je da važi Zakon o zaradama u oblasti vanprivrede, u dijelu koji se odnosi na zarade i druga primanja državnih službenika.¹²⁵ Zakon je dopunjeno Odlukom o dodacima i drugim prihodima državnih službenika i namještenika i redovno je, gotovo svake godine mijenjan.¹²⁶ Prestao je da važi donošenjem novog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika u decembru 2009. godine.¹²⁷ U februaru 2012. godine usvojen je novi Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika.¹²⁸

Oblast plata u državnoj upravi je još u prethodnoj Strategiji upravne reforme za period 2002 - 2009. godine prepoznata kao jedanod prioriteta, pa je njome predviđeno donošenje posebnog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika. Cilj njegovog usvajanja je bio da rad u upravi postane stimulativniji za sposobne kadrove, pošto je u ranijem periodu uočen trend da su dobri kadrovi napuštali upravu i zapošljavali se u privatnom sektoru. Takođe, trebalo je da doprine određivanju standarda zapošljavanja i nagrađivanja javnih službenika.¹²⁹ Ovaj Zakon je uredio strukturu zarada, platne razrede i koeficijente za obračun zarada, osnove i načine uvećavanja zarada, načine utvrđivanja varijabilnog dijela zarada, naknade zarada i druga primanja zaposlenih u organima, način sprovođenja i nadzor nad sprovođenjem ovog zakona kao i druga pitanja od značaja za uređivanje zarada, naknada i drugih primanja zaposlenih u organima državne uprave.¹³⁰ Shodno Zakonu, zarade državnih službenika i namještenika su se sastojale od fiksног dijela, dodatka zaradi i varijabilnog dijela.¹³¹

125 Zakon o platama u oblasti vanprivrede , Sl. list SRCG, br. 28/91 i Sl. list RCG, br. 45/91, 28/93, 27/04.

126 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, Sl. list RCG, br. 27/04 od 28.04.2004, Sl. list RCG, br. 17/07 od 31. 12. 2007, 27/08 od 24. 04. 2008.

127 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika , Sl. list Crne Gore, br. 86/09 od 25.12.2009, 39/11.

128 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, Sl. list Crne Gore, br. 14/2012..

129 Strategija upravne reforme za period od 2002-2009. godine, str. 31-32.

130 Đurićani Radojko, Blažić Đorđe, *Službenički sistem Crne Gore*,Uprava za kadrove Crne Gore, 2006, str. 36.

131 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika , Sl. list RCG, br. 27/04 od 28. 04. 2004., član 7.

Klasifikacija fiksnog dijela je izvršena na 36 platnih razreda izraženih u koeficijentima i zasnovana je na složenosti, značaju, nivou odgovornosti kadra, i radnim uslovima u kojima zapošljeni vrše svoje dužnosti.¹³² Državnom službeniku, odnosno namješteniku visina fiksnog dijela zarade utvrđena je množenjem koeficijenta predviđenog za platni razred u kome je razvrstano njegovo zvanje sa vrijednošću koeficijenta koji je za određeni mjesec – period utvrđivala Vlada.¹³³

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika iz 2007. godine broj platnih razreda se povećao na 38. Isti broj platnih razreda je zadržan u Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika iz 2008. godine, dok je Zakonom iz 2009. godine taj broj smanjen na 36.¹³⁴ Zakonom o zaradama državnih službenika i namještenika, usvojenim 2012. godine, zadržan je isti broj platnih razreda kao u Zakonima iz 2008. i 2009. godine.¹³⁵

Sistem platnih razreda je složen i nefunkcionalan. Veliki broj platnih razreda, prema ocjenama stručnjaka, onemogućava horizontalnu pokretljivost, odnosno napredovanje u okviru istog razreda. To je najčešća praksa u zapadnoj Evropi, gdje postoji manje razreda za plate, ali sa većom mogućnošću za unaprijeđenje unutar tih razreda koja je bazirana na kvalitetu rada, a ne na automatskom napredovanju.¹³⁶ Horizontalna pokretljivost takođe znači da dobri zaposleni koji ne žele upravljačke pozicije mogu više zaraditi tako što će biti efikasniji unutar svog razreda. Zbog dugoročnosti djelovanja mehanizama napredovanja u mnogim evropskim sistemima uvodi se i mogućnost fleksibilnijeg određivanja zarade pojedinog državnog službenika odnosno namještenika. Ovo se uređuje tako što se službeniku odnosno namješteniku u kraćem periodu dio plate određuje u zavisnosti od njegovih rezultata rada u tom periodu. Ta mogućnost predstavlja dodatnu motivaciju za državne službenike odnosno namještenike i njihov opstanak u državnoj upravi.¹³⁷

U istraživanju Human Dynamics-a¹³⁸ iz 2008. godine se navodi da sistem

132 Ibid, član 8.

133 Ibid, član 11.

134 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenicima , Sl. list RCG, br. 17/07 od 31.12.2007, 27/08 od 24. 04. 2008 i br. 86/09 od 25 .12. 2009, 39/11.

135 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika , Sl. list RCG, br. 14/2012, član. 10.

136 *Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi*, Institut alternativa, 2008., str. 35.

137 Ibid.

138 Human Dynamics je konsultantska kompanija osnovana 1993. godine u Beču sa ciljem pružanja usluga u pravcu kvalitetnijeg javnog upravljanja. Projekti HD-a su uglavnom

razvrstavanja poslova u platne razrede nije dobro definisan, a u praksi poslovi razvrstavaju u platne razrede prvenstveno na osnovu obrazovanja i iskustva. Iako se u Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika navodi da se poslovi razvrstavaju u razrede na osnovu složenosti, odgovornosti, značaja i uslova rada, ovi kriterijumi su nejasni. Ističe se prekomjeran broj platnih razreda, kao i to da se oko dvadeset razreda, malo koristi u praksi.¹³⁹ Iskustva evropskih zemalja, kao i zemalja u okruženju, pokazuje da se obično sva zvanja mogu obuhvatiti u 12 do 15 platnih razreda. Na primjer sistem zarada Hrvatske definisao je 12 platnih razreda, a Srbije 13.¹⁴⁰

Za unaprjeđenje sistema zarada Human Dynamics je dao više preporuka. Između ostalog, predložio je sistem od 15 platnih razreda i povećanje procentualne razlike između razreda, kako bi se zapošljeni podstakli da prelaze u veći platni razred i time preuzimaju veću odgovornost. Opisi radnih mesta treba da se unaprijede tako da jasno pokazuju nivo odgovornosti, složenosti, i značaja poslova.¹⁴¹ Ove preporuke, se u najkraćem, odnose na sljedeće: Sistem zarada treba da bude jednostavan, transparentan, nepristrastan, baziran na nivoima, na učinku, ekonomski racionalan, konkurentan i dostupan. To, prije svega znači da treba da bude zasnovan na principu "jednaka plata za jednak rad". Znači da bez obzira u kojem državnom organu državni službenik radi, treba da prima jednak iznos zarade i dodatka na zaradu za isti nivo rada. Sistem zarada treba da predviđa razlike u zaradama u odnosu na nivoe odgovornosti, složenosti, značaja, odnosno da omogućava veću zaradu onim službenicima čiji rad prevazilazi očekivane standarde.¹⁴²

U Izvještaju Svjetske banke iz 2008. godine daju se sljedeće preporuke za unaprjeđenje sistema zarada državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori:¹⁴³

- Vlada treba da inicira reformu primanja i razreda;
- Potrebno je ustanoviti jaču vezu između učinka i primanja;

fokusirani na ekonomiju, izgradnju institucija i dobro upravljanje. Više na: <http://www.humandynamics.org/company>

139 *Predlog novog sistema zarada za državne službenike i namještenike*, Human Dynamics, str. 3.

140 Zakon o plaćama državnih službenika Hrvatske i Zakon o zaradama državnih službenika i nameštenika Srbije

141 *Predlog novog sistema zarada za državne službenike i namještenike*, Human Dynamics, str.7.

142 *Predlog novog sistema zarada za državne službenike i namještenike*, Human Dynamics, mart 2008 str. 2.

143 *Crna Gora - sa druge strane uspona: politike rasta i fiskalna organičenja, Pregled javne potrošnje i institucija*, Izvještaj br. 46660 – ME, Svjetska banka, 2008. godine, str. 131.

- Novi opisi radnih mesta i indikatori učinka treba da budu takvi da predstavljaju preduslov za novi sistem zarada;
- Pravila o zaposlenju treba da budu konkurentnija kako bi omogućila nova zaposlenja (angažovanje dodatnih sposobnosti);
- Proces pregovaranja o kolektivnim zaradama treba da bude dinamički usklađen;
- Osnovica za porez na lični dohodak treba da se poveća tako da obuhvati sve bonuse i dodatke, dok mnoge bonuse treba integrisati u osnovnu platu.

Svjetska Banka navodi prijedlog Human dynamics-a kao dobra osnova za reformu primanja i razreda u Zakonu o zaradama državnih službenika iz 2012. godine.¹⁴⁴ Međutim, preporuke Human Dynamics-a za smanjenje broja platnih razreda i veće procentualne razlike među njima nisu uključene u Zakon o zaradama iz 2008. i 2009. godine.

U periodu 2006-2009. godine u Crnoj Gori je zabilježen rast budžetskih rashoda koji je prouzrokovao, prije svega, rastom zarada i penzija. Usljed povećanja minimalne cijene rada i koeficijenata platnih razreda, bruto zarade zaposlenih su porasle za oko 63%.¹⁴⁵ Zarade i penzije u periodu 2006-2009. godine učestvovale su oko 75-80% u konsolidovanim budžetskim izdacima Crne Gore. Donošenjem Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika 2012. godine i strogom kontrolom novog zapošljavanja, inicirano je zaustavljanje rasta fonda zarada i centralizacija isplata zarada svih budžetskih korisnika.¹⁴⁶

Uprkos značajnom povećanju troškova za plate, one su u državnoj upravi ostajale niže nego u privatnom sektoru. Treba imati u vidu da su su u državnoj upravi radna mjesta sigurnija nego u privatnom sektoru i takvi odnosi su uobičajeni. Međutim, nizak nivo zarada državnih službenika i namještenika uzrokuje ozbiljnu posljedicu - da se kompetitivnost sa privatnim sektorom smanjuje i da će biti sve teže i teže zapošljavati, motivisati i zadržavati dobre stručnjake za rad u državnoj upravi. Stoga je, od presudnog značaja da se sproveده reforma državne uprave koja bi zadržala i omogućila adekvatno nagradivanje i unaprijeđenje za kvalifikovane i zaposlene sa visokom učinkom.

¹⁴⁴ Crna Gora - sa druge strane uspona: politike rasta i fiskalna organi<č>nja, Pregled javne potrošnje i institucija, Izvještaj br. 46660 – ME, Svjetska banka, 2008. godine, str. 131.

¹⁴⁵ Strategija reforme javne uprave za period od 2011-2016, str.17.

¹⁴⁶ Nacrt Agende reforme javne uprave za period 2010-2014, Aurum, Vlada Crne Gore, str. 22-23.

Onemogućavanje ovakve reforme inicira težnje za „nezvaničnim“ ili čak nezakonitim načinima povećanja zarada, tako da se na kraju promjene dešavaju van platnog sistema, umjesto u njegovom okviru.

Potreba za nagrađivanjem službenika i namještenika proizilazi iz činjenice da su to, po pravilu, dugotrajna zaposlenja, koja su zasnovana na jedinstvenom sistemu zarada i drugih primanja. Zato sistemi zarada u upravi i u drugim evropskim državama, uvjek sadrže odnosno garantuju i različite oblike stimulacije državnih službenika odnosno namještenika za odgovarajući kvalitet rada. U Izvještaju Svjetske Banke se navodi da bonusi na osnovu učinka treba da budu osmišljeni na način da budu povezani sa pojačanim sistemom procjene, kao i podložni finansijskoj kontroli.¹⁴⁷

Zarade državnog službenika i namještenika u Crnoj Gori se sastoje i od variabilnog dijela. Varijabilni dio zarade pripada državnom službeniku, odnosno namješteniku na osnovu kvaliteta obavljenog posla i povećanog obima rada. U Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika iz 2004. godine rješenje o variabilnom dijelu zarade donosi starješina državnog organa.¹⁴⁸ U Izmjenama i dopunama Zakona iz 2007. godine se navodi da bliže kriterijume i način određivanja variabilnog dijela zarade za organe državne uprave utvrđuje Vlada posebnim aktom, a za druge državne organe starješina organa svojim aktom. Uredboom o bližim kriterijumima i načinu određivanja variabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika je propisano da se variabilni dio zarade dodjeljuje na osnovu posebnih stručnih referenci i izuzetnih rezultata i kvaliteta rada državnih službenika i namještenika. Starješina organa predlaže državnog službenika odnosno namještenika, kao i visinu variabilnog dijela ministru koji je nadležan za poslove budžeta.¹⁴⁹

Posebne stručne reference definisane kao posebna znanja i vještine ne moraju biti u vezi sa efikasnim načinom rada i kvalitetom obavljanja posla, pa zato ne mogu biti kriterijum za dodjelu variabilnog dijela zarade. To je prepoznato u Odluci o kriterijumima i načinu određivanja variabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika iz 2011. godine, gdje je kao jedini kriterijum za dodjelu variabilnog dijela zarade kvalitet rada.¹⁵⁰

147 *Crna Gora - sa druge strane uspona: politike rasta i fiskalna organičenja, Pregled javne potrošnje i institucija*, Izvještaj br. 46660 – ME, Svjetska banka, 2008. godine, str. 132.

148 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, Sl. list RCG, br. 27/04 od 28.04.2004. član 16.

149 Uredba o bližim kriterijumima i načinu određivanja variabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika , Službeni list CG, broj 23/08), članovi 2 i 5.

150 Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja variabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika , „Službeni list CG“, br. 25/011, član 2.

Varijabilni dio zarade za pojedini mjesec ne može biti veći od 80% prosječne zarade u Crnoj Gori u prethodnoj godini.¹⁵¹

Ministarstvo finansija ima ključnu ulogu kada je u pitanju dodjela varijabilnog dijela zarade u državnoj upravi. Varijabilni dio zarade isplaćuje se po prethodno pribavljenoj potvrdi o raspoloživim finansijskim sredstvima od strane ministra nadležnog za poslove budžeta.¹⁵²

Da bi se obezbjedilo ostvarivanje principa podjele vlasti, Zakonima o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika koji su donešeni tokom 2011. godine propisano je da kriterijume, način određivanja varijabilnog dijela zarade, kao i rješenje o dodjeli varijabilnog dijela zarade za Službu Skupštine Crne Gore utvrđuje generalni sekretar Skupštine, za organe sudske vlasti Sudski savjet i državne službenike u organima sudske vlasti predsjednik odgovarajućeg suda, odnosno direktor Sekretarijata sudskog savjeta.¹⁵³

Efikasan sistem varijabilnog dijela zarade zahtijeva objektivan sistem ocjenjivanja rada državnih službenika i namještenika. S obzirom na to da se ocjenjivanje rada zaposlenih u velikom broju državnih organa ne sprovodi, varijabilni dio zarade ne predstavlja efikasan način za podsticanja kvaliteta rada, i nije način za podizanje motivacije zaposlenih. Pogotovo što se u praksi u crnogorskom sistemu zarada ne primjenjuju jasne smjernice za raspodjelu varijabilnog dijela zarade. Kriterijumi za dodjeljivanje varijabilnog dijela plate su nejasni, što čini ovu pravnu odredbu teško primjenljivom u praksi. Dodjeljivanje varijabilnog dijela je netransparentno, nekonzistentno i diskreciono.

Da bi odluka o varijabilnom dijelu zarade bila efikasna, potrebno je da se

151 Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, član 4.

152 Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, „Službeni list CG“, br. 25/011, članovi 4 i 5.

153 Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (Sl. list RCG, br. 39/2011.) i Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika (Sl. list RCG, br. 59/2011.) Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, „Službeni list CG“, br. 25/011, član 2.

Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, član 4.

Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, „Službeni list CG“, br. 25/011, članovi 4 i 5.

Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, „Sl. list RCG“, br. 39/2011. i Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, „Sl. list RCG“, br. 59/2011.

odлука o njoj donosi na rukovodećem nivou koji je najbliži onim službenicima na koje se odnosi. Time bi se omogućilo rukovodicima da koriste varijabilni dio zarade kao efektivni podsticaj za visokokvalitetno obavljanje posla. S tim u vezi, Human Dynamics je predložio da Ministarstvo finansija za svaki državni organ predvidi budžet za varijabilni dio zarade za godinu (npr. fiksni procenat od ukupnih troškova zarada državnog organa), kao i da starješina svakog državnog organa bude odgovoran za donošenje odluke o dodjeljivanju varijabilnog dijela zarade službenicima u organu kojim rukovodi. Da bi se obezbjedila konzistentnost potrebno je u svakom državnom organu osnovati Komisiju za zarade, koja će starješini davati preporuke o dodjeljivanju bonusa u tom organu, na osnovu čega će on donositi odluku.¹⁵⁴

Krajem 2009. godine, zbog ekonomske krize, Vlada Crne Gore je zadužila sve potrošačke jedinice da obustave isplatu varijabilnog dijela zarade.¹⁵⁵ Sama činjenica što je varijabilni dio zarada obustavljen (na neodređeno vrijeme) otvara prostor za još netransparentnije kanale nagrađivanja zaposlenih, kao što su službena putovanja, radne grupe, i dr; kako bi se zaposleni (odnosno jedan dio njih) motivisao za rad. Na taj način se na osnovu, ne samo neodređenih kriterijuma, već i nepravilnom upotrebom najrazličitijih ostalih kanala pokušava nadomjestiti izostanak varijabilnog dijela zarade.

Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika predviđa i dodatak na zaradu. Zarada državnog službenika, odnosno namještenika zbog posebnih uslova rada, težine i prirode posla uvećava se do 30% zarade koja mu pripada po zakonu. Procenat uvećanja zarade državnom službeniku, odnosno namješteniku utvrđuje starješina organa. Dodatak zaradi isplaćuje se širokoj grupi zaposlenih u velikom broju organa (zaposlenima u Agenciji za nacionalnu bezbjednost, Upravi policije, Ministarstvu unutrašnjih poslova, Agenciji za zaštitu ličnih podataka, Zavodu za izvršenje krivičnih sankcija, Poreskoj upravi, Upravi carina, Upravi za sprječavanje pranja novca i finansiranje terorizma, Vijeću za prekršaje, Ministarstvu turizma, Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, i dr.)¹⁵⁶ Izmjeni i dopuni Odluke uvećanje fiksног dijela zarade od 15 do 30% je predviđeno za zaposlene u sudovima i državnom tužilaštvu.¹⁵⁷

154 *Predlog novog sistema zarada za državne službenike i namještenike*, Human Dynamics, mart 2008, str. 4-5.

155 Zaključak Vlade br 03-10122/3 od 8. oktobra 2009. tačka 12: zadužuju se sve potrošačke jedinice da obustave obračun varijabilnog dijela zarade.

156 Odluka o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje poslova, „Sl. list Crne Gore”, br. 54/10 od 14. 09. 2010.

157 Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uvećanju zarada državnih službenika i namještenika, „Sl. list Crne Gore br. 62/2011.

Odluka koja propisuje uvećanje zarada za različite kategorije zaposlenih ne navodi šta se podrazumjeva pod posebnim uslovima rada na osnovu kojih se uvećava zarada za ove kategorije zaposlenih. Nijesu jasni razlozi zbog kojih se njihovi radni uslovi razlikuju od uslova u kojima rade službenici koji obavljaju sličan posao u drugim institucijama, a koji ne primaju dodatak po osnovu uslova rada. Stoga je očigledno da treba razraditi grupu kriterijuma koji će obezbijediti opravdanje za plaćanje dodataka na uslove rada.

Rješenja iz novog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika

U Strategiji reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine su prepoznati brojni problemi u sistemu zarada u državnoj upravi Crne Gore: Politika zarada je nejedinstvena i netransparentna sa nedovoljno stimulativnim sistemom nagrađivanja prema rezultatima rada. Posljedice takvog stanja su: destimulativno djelovanje na privlačenje i zadržavanje kompetentnih stručnjaka; za istu vrstu posla utvrđeni su različiti koeficijenti složenosti u organima javne uprave; unutrašnja organizaciona struktura organa javne uprave postaje previše usitnjena zbog stvaranja većeg broja čelnih pozicija i ostvarivanja većih zarada kako bi se zadržali kvalitetni i stručni službenici. Time se dodatno pojačava nejedinstvenost u sistemu nagrađivanja u različitim organima; slabljenje motivacije za rad, kvalitet rada opada, a time i kvalitet pružanja javnih usluga građanima.¹⁵⁸

Zbog toga se u Strategiji zaključuje da nekonzistentnost sistema plata uslijed primjene različitih zakonskih rješenja kod određivanja zarada, neprimjenjivanje, izuzeci ili čak kršenje propisa kao i postojanje potpuno autonomnih podsistema određivanja zarada su karakteristike sadašnjeg sistema zarada. Da bi se obezbijedila održivost sistema javnih finansija, neophodno je preispitati sistem zarada, odnosno politiku zarada i zapošljavanja u javnom sektoru.¹⁵⁹

Otuda Strategija predviđa da će se donošenjem novog zakona o zaradama zaposlenih koji se finansiraju iz budžeta Crne Gore obezbijediti vođenje jedinstvene i realne politike zarada u javnom sektoru. Na taj način će se stvoriti uslovi za obezbjeđivanje rasta zarada u narednim godinama, u skladu s rastom produktivnosti rada. Nov sistem zarada biće stimulati-

158 Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011 - 2016. godine, str. 17.

159 Ibid., str. 19.

van i objektivan i osiguravaće dosljednost u nagrađivanju u cijeloj javnoj upravi.¹⁶⁰

U Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika bilo je neophodno uvesti elemente nagrađivanja koji se zasnivaju na priznavanju pojedinačnih rezultata rada, kojim treba osigurati konkurentnost zarada i naknada radi dugoročnog privlačenja i zadržavanja kvalitetnog upravnog osoblja. Takav sistem zarada kontinuirano će uticati na jačanje motivacije za rad i unapređenje kvaliteta rada, a time i na podizanje kvaliteta pružanja javnih usluga građanima. Istovremeno, sistem zarada treba da predstavlja i mehanizam koji vodi održivosti javnih finansija na srednji i dugi rok.¹⁶¹

U pripremi zakona o državnim službenicima (2012.) definisan je i set relevantnih principa za održivi sistem zarada:

- Obezbeđivanje zarada za državne službenike, koje će omogućiti pristojan život i koje će biti iznad minimalne zarade čak i za niža radna mjesta;
- Obezbeđivanje veće transparentnosti i konzistentnosti ukupnog platnog sistema;
- Obezbeđivanje pravednih i predvidljivih individualnih kriterijuma, koji odražavaju glavne razlike u poslovnim odgovornostima i vještinama;
- Obezbeđivanje kriterijuma koji su jednostavni za sprovođenje;
- Stvaranje takvih materijalnih pretpostavki koje će privući, motivisati i zadržati državne službenike koji posjeduju potrebne vještine;
- Kriterijumima se mora obezbijediti fiskalna održivost koja je u saglasnosti sa odgovarajućim IMF/WB sporazumima.¹⁶²

Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika Skupština Crne Gore je usvojen u februaru 2012. godine, auređuje pitanje zarada za sve koji se finasiraju iz budžeta. Definisana su ista pravila za zaposlene u državnoj upravi, fondovima i jedinicima lokalnih samouprava kako bi se uspostavili kriterijumi koji će važiti za sve državne službenike i namještenike. Time je obezbijeđeno da zaposleni u različitim organima sa istim zvanjem i kompe-

160 Ibid.

161 Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011 – 2016, str 19-20.

162 Sekulić Ljubomir, Dražen Cerović, Hans Achim Roll, *Koncept za novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima sa preporukama*, Policy paper o državnim službenicima i namještenicima, strateški dokument

tencijama imaju iste koeficijente za zarade. U Zakonu je zadržana klasifikacija na 38 platnih razreda kao i koeficijenti iz Zakona iz 2009. godine.¹⁶³ Vladu su data ovlašćenja da tokom godine može izmijeniti obračunsku vrijednost koeficijenta zavisno od ostvarenja prihoda budžeta.¹⁶⁴ Već na prvi pogled je jasno da se ovim modelom daju prevelika ovlašćenja Vladu, odnosno Ministarstvu finansija da direktno utiče na primanja ne samo državnih, već svih javnih službenika i namještenika.

Tabela br. 5: Platni razredi i koeficijenti u novom Zakonu o zaradama državnih službenika i namještenika

1	9,90	11	6,50	21	5,20	31	3,45
2	9,75	12	6,37	22	5,01	32	3,32
3	9,23	13	6,24	23	4,81	33	3,19
4	8,71	14	6,11	24	4,68	34	3,06
5	8,19	15	5,98	25	4,55	35	2,93
6	7,15	16	5,85	26	4,42	36	2,86
7	7,02	17	5,72	27	4,29	37	2,34
8	6,89	18	5,59	28	4,10	38	2,00
9	6,76	19	5,46	29	3,77		
10	6,63	20	5,33	30	3,58		

Klasifikacija u platne razrede je izvršena shodno novim zvanjima državnih službenika. Visoki rukovodni kadar (starješina samostalnog organa uprave, državni sekretar, starješina službe, sekretar u ministarstvu, generalni direktor u ministarstvu, starješina organa u uprave u sastavu, pomoćnik samostalnog organa uprave, pomoćnik starještine službe, pomoćnik starještine uprave), razvrstani su u prvih 5 platnih razreda, ekspertski rukovodni kadar (načelnik, rukovodilac ili drugo odgovarajuće zvanje šef, koordinator ili drugo odgovarajuće zvanje), platne razrede 6 i 7, ekspertski kadar (samostalni savjetnici, viši savjetnici, inspektor) u platne razrede od 8 do 28, izvršni kadar od 29 do 35, dok su namještenici razvrstani u platnim razredima od 36 do 38.¹⁶⁵

163 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore", br. 86/09 od 25. 12. 2009.

164 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore", br. 14/2012, član 12.

165 Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore", br. 14/2012, član 11.

Varijabilni dio zarade pripada državnom službeniku, odnosno namješteniku sa izuzetnim rezultatima i kvalitetom rada. Kriterijume i način određivanja varijabilnog dijela zarade za državne službenike i namještenike u Službi Skupštine Crne Gore utvrđuje generalni sekretar Skupštine Crne Gore, a za državne službenike i namještenike u organima sudske vlasti Sudski savjet.¹⁶⁶ Ministarstvo finansija vodi centralnu evidenciju zarada državnih službenika i namještenika i vrši nadzor nad sprovodenjem Zakona.¹⁶⁷

Preporuke

- Primijeniti princip „jednaka plata za isti rad“ Šemu platnih razreda ustanoviti u skladu sa složenošću i odgovornošću poslova određenog radnog mjesta,
- Smanjiti značaj “minulog rada” pri utvrđivanju zarada državnih službenika i namještenika,
- Izmijeniti Odluku o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima i jasno definisati kriterijume na osnovu kojih se ostvaruje pravo na uvećanje zarade,
- Uspostaviti efikasan sistem varijabilnog dijela zarade koji će se zasnivati na jasnim kriterijumima u pogledu vrednovanja vanredno dobrih radnih učinaka državnih službenika i namještenika.

Literatura:

- Crna Gora - sa druge strane uspona: politike rasta i fiskalna organičenja, Pregled javne potrošnje i institucija, Izvještaj br. 46660 – ME, Svjetska banka, 2008. godine
- Đuričanin Radojko i Blažić Đorđe, Službenički sistem Crne Gore, Uprava za kadrove, oktobar 2006.
- Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o zaradama državnih službenika i namještenika na Odboru za ekonomiju, finansije i budžet od 29. 12. 2011. godine
- Izvještaj o razmatranju Predloga zakona o zaradama državnih službenika i namještenika Odboru za ljudska prava i slobode 08. 02. 2012.

166 Ibid, član 14.

167 Ibid, član 21-22.

- Javna uprava u Crnoj Gori: šeme plata, sistem nagrađivanja mogućnosti profesionalnog usavršavanja u zakonu i praksi, Institut alternativa, 2008. godine
- Koncept za novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, (policy paper o državnim službenicima i namještenicima), februar 2011.
- Predlog novog sistema zarada za državne službenike i namještenike, Human Dynamics, 2008.

Pravni akti:

- Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, "Službeni list CG", br. 25/011.
- Odluka o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, "Službeni list CG", br. 25/011.
- Odluka o uvećanju zarade državnim službenicima i namještenicima za obavljanje poslova ("Sl. list Crne Gore, br. 54/10 od 14.09.2010.
- Odluka o izmjenama i dopunama Odluke o uvećanju zarada državnih službenika i namještenika, "Sl. list Crne Gore" br. 62/2011.
- Predlog Zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, decembar 2011.
- Strategija upravne reforme za period od 2002-2009. godine, Vlada Crne Gore, mart 2011.
- Strategija reforme javne uprave za period od 2011-2016, Vlada Crne Gore, mart 2003.
- Zakon o platama u oblasti vanprivrede, "Sl. list SRCG", br. 28/91 i "Sl. list RCG", br. 45/91, 28/93, 27/04.
- Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list RCG", br. 27/04.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list RCG br. 17/07"
- Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list RCG" , br.27/08.

- Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list RCG", br.
- Zakon o dopunama zakona o zaradama državnih službenika i namještenika, "Sl. list RCG", br. 59/2011.
- Zaključak Vlade br 03-10122/3 od 8. oktobra 2009.
- Uredbom o bližim kriterijumima i načinu određivanja varijabilnog dijela zarade državnih službenika i namještenika, "Službeni list CG", broj 23/08.

V UNAPREĐENJE UPRAVNOG POSTUPKA

Postojeće stanje (normativni okvir, strateški okvir)

Kvalitet ostvarivanja prava građana, pravnih lica i ostalih subjekata pred organima uprave, mjera je demokratičnosti jednog društva i važan indikator odnosa države prema njenim građanima. Pravila upravnog postupka, u istoriji države i prava, nastala su kao posljedica borbe protiv arbitarnog odlučivanja organa vlasti o pravima, obavezama i pravnim interesima građana. Kada se danas govori o upravnom postupanju, onda se ne misli isključivo na upravno rješavanje, već i na sve druge aktivnosti upravnih organa usmjerene na servisiranje potreba članova jednog društva.

Zakon o opštem upravnom postupku (ZUP) iz 2003. godine predstavlja okvirni-sistemske zakone kada je u pitanju regulisanje postupanja državnih organa u upravnim stvarima. Rješenja sadržana u tom Zakonu utemeljena su na austrijskoj pravnoj tradiciji, a upravna praksa u poslednjih 50-tak godina samo je dodatno doprinijela njegovoj održivosti i otpornosti na bilo kakve suštinske promjene. Tako je od prve kodifikacije¹⁶⁸ pravila opštег upravnog postupka u tadašnjoj socijalističkoj Jugoslaviji – 1956. godine prošlo pola vijeka, a rješenja iz važećeg ZUP-a¹⁶⁹ nadživjela su tri države u međuvremenu. ZUP-om, kao opštim procesnim zakonom, propisana su pravila po kojima su dužni da postupaju državni organi i organi lokalne uprave kada, u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke. Po ovom Zakonu dužni su da postupaju i ustanove i druga pravna lica kada, u vršenju javnih ovlašćenja, rješavaju u upravnim stvarima. Upravo zbog činjenice da pravila ZUP-a predstavljaju okvir djelovanja svih subjekata koji vrše upravne poslove, on se vrlo često naziva "malim ustavom" javne uprave. Pored pravila opštег upravnog postupka utvrđenih tim Zakonom, u brojnim upravnim oblastima, zbog specifične prirode upravnih stvari, uspostavljeni su posebni upravni postupci. Ipak, pravila kojima se propisuju neophodna odstupanja od pravila opštег up-

¹⁶⁸ Ovo se odnosi samo na period SFRJ, inače, prvi ZUP je donijet u Kraljevini Jugoslaviji 1930. godine.

¹⁶⁹ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list RCG“, broj 60/03 i „Službeni list Crne Gore“, broj 32/11.

ravnog postupka moraju biti u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim ZUP¹⁷⁰. Praksa, ipak, pokazuje da se posebni postupci često ustanovljavaju i u slučajevima kada to nije neophodno, da se prave odstupanja od osnovnih načela utvrđenih ZUP-om, što u konačnom ugrožava koherentnost sistema upravnog postupanja i umanjuje stepen pravne sigurnosti građana u ostvarivanju njihovih prava i pravnih interesa pred upravnim organima.

Navodi iz izvještaja o napretku Crne Gore (upravljeni postupci spori, neefikasni..), ali i pokazatelji iz godišnjih izvještaja o stanju rješavanja upravnih stvari, izvještaja Upravnog suda itd., ukazali su na potrebu za reformom normativnog okvira u ovoj oblasti, u cilju njegove modernizacije i prilagođavanja zahtjevima evropskog administrativnog prostora. Vlada je, najprije, kroz Strategiju reforme javne uprave 2011-2016. godine, kao jedan od podciljeva odredila „unapređenje upravnog postupanja u cilju kvalitetnijeg pružanja upravnih usluga građanima i drugim društvenim i privrednim subjektima,¹⁷¹, a potom i Akcionim planom za realizaciju pomenute Strategije odredila redosled aktivnosti:

- prvi korak - izmjene i dopune ZUP-a (rok 2011.godina);
- drugi korak - priprema programskega dokumenta za novi ZUP (Policy paper) sa jasnim preporukama za pojednostavljenje upravnih postupaka u skladu sa nacelom efijasnosti i ekonomičnosti (rok 2011.godina);
- treći korak - priprema predloga novog ZUP-a (rok 2011-2013. godina).

Izmjenama i dopunama ZUP-a iz juna 2011.godine izvršen je djelimični pokušaj modernizacije normativnog okvira u ovoj oblasti, a novine su se odnosile, prije svega na: skraćenje rokova za postupanje upravnih organa; uvođenje pozitivne prezumpcije u slučajevima „čutanja administracije“, pod uslovima određenim zakonom; uspostavljanje jedinstvenih mesta za kontakt i koordinaciju u okviru upravnih organa itd.

U julu ove godine Vlada je pripremila i Programske dokument za novi ZUP (Policy paper)¹⁷² sa preporukama za pojednostavljenje upravnih postupaka. Kao opšti ciljevi novog ZUP-a određeni su: obezbjeđivanje zaštite individu-

170 Ibid. član 3.

171 Strategija reforme javne uprave 2011-2016.godine – AURUM, str. 10.

172 Koncept za novi zakon o opštem upravnom postupku, str. 6, url: <http://www.mup.gov.me/rubrike/drzavna-uprava/107703/Koncepu-za-novi-Zakon-o-opstem-upravnom-postupku.html>, preuzeto 8. 12. 2012.godine.

alnih prava i javnog interesa, kao i proporcionalnosti upravnih odluka; povećanje transparentnosti upravnih postupaka; povećanje povjerenja građana u javnu upravu; promovisanje upravnih praksi orijentisanih na pružanje usluga, kao i profesionalne javne uprave kao suštinskog uslova za ekonomski razvoj; podrška efikasnom i moralnom ponašanju javnih službenika (državnih službenika, službenika u lokalnoj samoupravi, kao i službenika u javnim ustanovama) u zaštiti javnog interesa; poboljšanje efikasnosti i ekonomičnosti postupaka donošenja upravnih odluka, što treba da bude u korist svih učesnika u postupku (javne uprave i građana); stvaranje uslova i otvorenost prema korišćenju modernih informaciono-komunikacionih tehnologija za pružanje upravnih usluga (e-uprava); usklađivanje javne uprave u Crnoj Gori sa standardima EU. Prema informacijama iz Osmog i devetog mjesecnog Izvještaja o realizaciji obaveza iz Akcionog plana praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, radna grupa za izradu novog ZUP-a je otpočela izradu tog akta u saradnji sa ekspertima SIGMA programa¹⁷³.

Statistički podaci o upravnom rješavanju

“Ping-pong” efekat, suština problema..

Upravno rješavanje predstavlja jedan od najvažnijih segmenta rada organa uprave, i, u konačnom, predstavlja „ogledalo“ stanja sistema javne uprave uopšte. Zato ovaj fenomen treba shvatiti kao kompleksan spoj normativnih rješenja, sa jedne strane, i kapaciteta da se ta rješenja implementiraju, sa druge strane (stepen sposobnosti, motivisanosti i nepristrasnosti službenika). Ono što je nesumnjivo jeste činjenica da je svaki pojedinac korisnik upravnih usluga i da je ZUP, pored Ustava, vjerovatno jedini propis koji se dotiče svakog građanina Crne Gore.

Za ocjenu kvaliteta upravnog rješavanja upravnih organa najrelevantniji pokazatelji sadržani su u godišnjim Izvještajima o stanju rješavanja upravnih stvari, Izvještajima o radu i praksi Upravnog suda, ali i u anketama koje se sprovode na ovu temu.

173 Dokumenti dostupni na: <http://www.gov.me/biblioteka/izvjestaji>

Podaci o rješavanju upravnih stvari

Po podacima iz Izvještaja o stanju rješavanja upravnih stvari za 2010. godinu¹⁷⁴, u prvostepenom upravnom rješavanju u 2010. godini, bilo je u radu 695.994 upravnih predmeta ili za 19.786 predmeta više nego u 2009. godini. Od ukupnog broja predmeta u radu kod prvostepenih organa riješeno je 662.456 predmeta ili za 2.115 predmeta više nego u 2009. godini. U drugostepenom upravnom rješavanju u radu je bilo 6.326 žalbi ili za 4.403 predmeta više nego u 2009. godini. Uviđa se porast broja predmeta u prvostepenom upravnom rješavanju i broja riješenih predmeta, kao i znatan porast žalbi pred drugostepenim organima. U Izvještaju se navodi da je, od 5.672 žalbi na odluke prvostepenih organa, žalba usvojena u 2.284 predmeta ili u 40% slučajeva.

Sa druge strane, kada je u pitanju struktura službenika koji vrše ove poslove evidentna je kadrovska nepopunjenošć pojedinih službeničkih mjeseta utvrđenih važećim aktima o sistematizaciji organa. Tako je npr. u ministarstvima od ukupno sistematizovanih 505 izvršilaca za obavljanje poslova upravnog rješavanja popunjeno samo 365 ili 72,27%, dok je u drugim organima uprave od ukupno sistematizovanih 151 izvršioca popunjeno 106 ili 70,19%¹⁷⁵.

Praksa Upravnog suda

Djelovanje Upravnog suda od velikog je značaja za upravno-sudsку zaštitu od nezakonitog upravnog odlučivanja upravnih organa. Praksa tog suda može ukazati na nedostatke u upravnom rješavanju, ali i sama može biti problem. U periodu od 2005-2010. godine Upravni sud, uglavnom, bilježi porast broja predmeta u radu na godišnjem nivou (u 2010. godini taj broj iznosi 5.082) što je uzrokovano porastom broja novih predmeta, ali i broja prenesenih predmeta iz prethodnih izvještajnih perioda. Takođe, eviden-

174 Npr. podaci iz Izvještaja obuhvataju samo organe državne uprave, ne i lokalnu upravu i organizacije sa javnim ovlašćenjima, koje takođe imaju ovlašćenje za upravno rješavanje u određenim upravnim stvarima,

175 Podaci su preuzeti iz Izvještaja o rješavanju upravnih stvari za 2010. godinu koji je Vlada usvojila u septembru 2011. godine, a zasniva se na podacima koje su dostavili ministarstava i drugi organi uprave, koji se odnose na rješavanje upravnih stvari saglasno obavezama državne uprave utvrđenim odredbama člana 15 Zakona o državnoj upravi, koje obuhvataju vođenje upravnog postupka, donošenje i izvršenje rješenja i drugih akata, preduzimanje upravnih mjera i upravnih radnji, praćenje njihovog izvršenja i dr, url: <http://www.mup.gov.me/rubrike/drzavna-uprava/109284/Izvestaj-o-stanju-rjesavanja-upravnih-stvari-u-2010-godini.html>, preuzeto 8. 12. 2012. godine

tan je i porast broja zahtjeva Vrhovnom суду за vanredno preispitivanje odluka Upravnog суда, ali je procenat ukinutih presuda relativno nizak.

Tabela br. 6: Predmeti Upravnog suda u periodu od 2005-2010. godine

Tabela je sačinjena na osnovu podataka iz godišnjih Izvještaja o radu Upravnog suda, period 2005-2010. godina¹⁷⁶.

Izvještajna godina	Broj predmeta u radu/preneseni predmeti iz prethodne godine/novi predmeti	Riješeno predmeta	Neriješeno predmeta	Zahtjevi Vrhovnom суду za vanredno preispitivanje odluka	Broj usvojenih zahtjeva	Broj odbačenih ili odbijenih zahtjeva
2005.	2729/842/1887	1279	1450	43	21	19
2006.	3076/1450/1626	1618	1458	85	6	49
2007.	3320/1458/1862	1801	1519	124	19	80
2008.	4913/1519/3394	3293	1620	146	21	-
2009.	3965/1620/2345	2682	1283	262	7	-
2010.	5082/1283/3799	3862	1220	340	29	-

U Izvještaju o radu Upravnog suda za 2009. godinu konstatuje se da postoji mnogo nezakonitosti u radu državne i lokalne uprave u postupku odlučivanja o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica (u 2009. godini poništeno je 48,42% pojedinačnih odluka izvršne i lokalne vlasti). Prema podacima suda koje je u julu 2010. godine iznio Predsjednik Upravnog suda, Branislav Radulović, u periodu januar - jul 2010. godine, Upravni sud je primio 1.527 predmeta (579 više u odnosu na isti period u 2009. godini). Takođe, Radulović je iznio da je Upravni sud poništilo 42 odsto odluka državne administracije (najviše Ministarstva finansija – 312 od 590 i Ministarstva unutrašnjih poslova – 69 od 134)¹⁷⁷.

Statistički gledano, uviđa se značajna aktivnost upravnih organa i Upravnog suda. Broj predmeta po kojima se rješava u upravnom postupku velik je, ali treba imati u vidu da su njime obuhvaćeni i predmeti koji ne znače upravno rješavanje u punom smislu te riječi (npr. izdavanje uvjerenja o

¹⁷⁶ Dokumenta su dostupna na url: <http://www.upravnisudcg.org/>

¹⁷⁷ Podaci uzeti sa url: <http://aktuelno.me/pojedini-ministri-i-gradonacelnici-treba-da-idu-kuci/>, 09. 12. 2010. godine.

činjenicama o kojima se vode službene evidencije, postupci po prijavama itd.). Izvještaj, pored ostalog, pokazuje da u značajnoj mjeri izostaje rješavanje u zakom propisanom roku, da je dosta velik broj usvojenih žalbi na odluke prvostepenih organa, kao i da službenički kapaciteti za vođenje upravnih postupaka nisu na zadovoljavajućem nivou. Sa stanovišta Upravnog suda, u prvom redu, ukazuje se na porast broja tužbi na upravne akte, kao i na „velik broj“ upravnih akata ukinutih od strane tog suda (ovaj argument se vrlo često koristi kao indikator lošeg rada javne uprave u Crnoj Gori¹⁷⁸).

Ipak, sa aspekta interesa građana koji su korisnici upravnih usluga, definisanje problema zahtijeva drugačiji pristup, jer se stiče utisak da upravni organi i Upravni sud postoje zbog toga da bi iz godine u godinu obarali rekorde u broju predmeta i da bi međusobno prebacivali odgovornost za neefikasan sistem upravnog rješavanja. Naime, u praksi upravnog rješavanja u Crnoj Gori (bilo da se radi o fazi postupka ili spora) jedan od najvećih problema predstavlja tzv. „ping-pong“ efekat. Radi se o situaciji kada se, u istoj upravnoj stvari, više puta poništava ili ukida upravni akt i vraća na ponovni postupak nižem organu, ovaj donosi novi upravni akt koji potom ponovo biva poništen ili ukinut. I tako u nedogled. Ni izvještaji o stanju rješavanja upravnih stvari, kao ni izvještaji o radu Upravnog suda ne ukažuju na ovaj problem iako je on suštinski problem zbog kojih se upravni postupci otežu, a nerijetko i ne završavaju. Gledano kroz brojke i sa aspekta formalne zakonitosti, nema propusta u tim upravnim stvarima, sve se odvija po zakonu i bilježi se jedan upravni akt (presuda) više. Međutim, suštinski gledano, nema pravosnažnog upravnog akta donesenog u razumnom roku, a nema ni odgovornosti organa i službenika čiji se upravni akti višestruko poništavaju/ukidaju. Pored toga, Upravni sud se vrlo rijetko upušta u samostalno rješavanje upravne stvari, iako ima tu mogućnost na osnovu Zakona o upravnom sporu¹⁷⁹. Kao najčešći razlog za poništavanje upravnih akata, Upravni sud nalazi povrede pravila postupka (npr. nedavanje mogućnosti stranci da učestvuje u postupku). Slično se odnose i drugostepeni upravni

178 Podatak o velikom broju upravnih akata ukinutih od strane Upravnog suda može se relativizovati. Kao prvo, podatak koji je iznio Predsjednik Upravnog suda o procentu ukinutih upravnih akata upravnih organa (oko 40%) odnosi se samo na one konačne akte na koje je podnesena tužba pred tim sudom. Prepostavka je da je brojčani udio akata na koje je podnesena tužba u ukupnom broju konačnih upravnih akata relativno mali. Ono što svakako treba da bude obuhvaćeno Izvještajem o stanju rješavanja upravnih stvari, a što se ne može vidjeti iz postojećeg Izvještaja za 2010. godinu, jeste broj konačnih upravnih akata koji se donesu na godišnjem nivou od strane upravnih organa.

179 Član 35 Zakona o upravnom sporu, „Službeni list RCG“, broj 60/03 i „Službeni list Crne Gore“, broj 32/11.

organii kada odlučuju po žalbi na upravne akte prvostepenih organa. Ovakvo stanje odražava se, prije svega, na kvalitet ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa građana i drugih subjekata. Budući koraci u reformi upravnog rješavanja moraju biti usmjereni ka rješavanju ovog problema.

Ključni izazovi u reformi upravnog postupanja u Crnoj Gori

Normativni okvir

Kada je u pitanju normativni okvir u oblasti upravnog postupka, generalno, on mora biti prilagođen stvaranju servisno orijentisane uprave koja će funkcionišati kao pružalač upravnih usluga u odnosu na građane, a ne kao arbitar. To podrazumijeva uvođenje novih upravnih instituta u pravni sistem Crne Gore, preispitivanje postojećih instituta, kao i smanjenje broja posebnih upravnih postupaka. Pri tome, u obzir treba uzeti ključne probleme koji se javljaju u upravnoj praksi. U tom smislu:

1. Zakon o opštem upravnom postupku treba da bude sistemski okvir za postupanja upravnih organa, a posebni postupci izuzetak čija pravila ne smiju odstupati od osnovnih određenja ZUP-a. Ovakvo rješenje formalno postoji i sada, ali je njegova primjena loša, što za rezultat ima veliki broj posebnih upravnih postupaka kojima se derogiraju pravila opšteg upravnog postupka i doprinosi pravnoj nesigurnosti stranaka. U tom cilju neophodno je izraditi analizu posebnih zakona kojima su uspostavljena posebna pravila upravnih postupanja i dati preporuke za usklađivanje sa odredbama novog ZUP-a. Osnovni princip treba da bude da posebna pravila upravnog postupanja treba da postoje samo ukoliko je to zaista neophodno za određenu upravnu oblast (npr. porezi, carine, i sl.), i samo u onoj mjeri koliko je to potrebno.¹⁸⁰;
2. Treba uspostaviti veći broj aktivnosti upravnih organa nego što je to slučaj prema važećem Zakonu. Upravni akt treba da bude samo jedna od aktivnosti koja je vezana za upravno rješavanje, a druge aktivnosti treba da obezbijede brži i efikasniji pristup građana upravnim uslugama. Time bi se određene procedure lišile pretjerane formalizovanosti, u

¹⁸⁰ Smjernice za izradu novog ZUP-a, Operativni tim za regulatornu reformu, januar 2010. godine, str. 3, preuzeto sa: <http://www.predsijpol.gov.me/potpredsjednik/projekti/95494/SMJERNICE-ZA-IZRADU-NOVOG-ZUP-a.html>, 9. 2. 2012. godine.

situacijama kada to zaista nije neophodno. Npr. da li je neophodno, u postupku ostvarivanja prava na sloboden pristup informacijama, kada su ispunjeni svi uslovi, donositi rješenje kojim se dozvoljava pristup i prolaziti cjelokupnu proceduru, ili je dovoljno samo stranku obavijestiti o tome (putem mail-a...)?

3. Neophodno je jasnije urediti rokove za postupanje upravnih organa. Što znači formulacija: „što prije, a najkasnije u roku..“? Da li se njome zaista utiče na ažurnost organa da postupi što je moguće prije? Ili je praksa drugačija pa se obično postupa poslednjih dana prije isteka roka? Umjesto toga opravdano bi bilo za svaku upravnu aktivnost utvrditi objektivan vremenski okvir za njeno preuzimanje.
4. Nužno je uspostaviti zakonske mehanizme za sprječavanje „ping-pong“ efekata o kojima je ranije bilo riječi. U tom smislu, treba obavezati drugostepene organe i Upravni sud da mogu samo jednom poništiti/ ukinuti akt nižeg organa u istoj pravnoj stvari, i da, u slučaju ponovnog postupka o istom, moraju iskoristiti svoja zakonska ovlašćenja i upustiti se u meritorno rješavanje (kad god je to moguće).
5. Institut „pozitivne prezumpcije“ u slučajevima „čutanja uprave“, koji je uveden izmjenama i dopunama ZUP-a, potrebno je preispitati jer se postavlja pitanje njegove smislenosti. Naime, stavom tri člana 212 propisano je da: „Stranka iz stava 1 ovog člana (npr. stranka povodom čijeg zahtjeva nije donešeno rješenje u propisanom roku) ima pravo da zahtijeva da organ doneše rješenje kojim se utvrđuje da je zahtjev stranke usvojen. Organ je dužan da to rješenje doneše u roku od osam dana od dana podnošenja zahtjeva stranke.“, a stavom 4 da „Ako organ ne doneše rješenje iz stava 3 ovog člana u propisanom roku i ne dostavi ga stranci, stranka ima pravo na žalbu, odnosno da pokrene upravni spor u skladu sa članom 212 stav 2 ovog zakona.“. Kao prvo, postavlja se pitanje zašto bi organ koji nije donio rješenje u propisanom roku to uradio nakon urgencije stranke? Zatim, da li se time dodatno otežava položaj stranke, jer prema važećem rješenju ona ima pravo na žalbu/ tužbu odmah nakon što istekne rok propisan za odlučivanje? Ovakvo, organu se daje mogućnost da dva puta “odčuti” zahtjev stranke prije nego ona dobije mogućnost da se žali, odnosno podnese tužbu Upravnom sudu.

„Čutanje uprave“ je, nesumnjivo, veliki problem i zahtijeva duboku analizu. Prema podacima koje je, za period januar - jul 2010. godine, iznio Predsjednik Upravnog suda, Branislav Radulović, 11,91 odsto odluka suda (218 presuda)

su se odnosile na ovu nezakonitost¹⁸¹. Propisivanje instituta "pozitivne prezumpcije" u ovim situacijama izaziva oprečna mišljenja kako u pravnoj teoriji tako i pravnoj praksi. Značajniji pozitivni efekti u suzbijanju "ćutanja administracije" prije bi se mogli očekivati od pojačane kontrole upravne inspekcijske i boljeg sistema odgovornosti službenika koji vode postupak i lica koja su ovlašćena da donose rješenja. To je usko vezano i sa potrebom da se zakonom uspostavi mogućnost delegiranja ovlašćenje za donošenje upravnih akata na službenike koji vode postupak. Važeće rješenje po kome su jedino starješine ovlašćene za donošenje rješenja doprinosi politizaciji uprave, nejasnom sistemu odgovornosti i slabom kvalitetu upravnih akata.

Organizacioni aspekt u pružanju upravnih usluga

Pitanja vezana za način pružanja upravnih usluga, u percepciji korisnika tih usluga, od najveće su važnosti. Prema preporuci koja je data na osnovu rezultata istraživanja kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori", ralizovanog 2010. godine za potrebe Uprave za antikorupcijsku inicijativu Vlade Crne Gore:

„Puno papirologije, puno 'šetanja' od vrata do vrata, komplikovanost procedura, loša organizacija rada najčešće su spominjani problemi u radu državne uprave bez obzira o kojoj se populaciji govori. Navedeni su aspekti percipirani kao problem veći čak i od korupcije. Takav obrazac davanja usluga smanjuje učinkovitost rada organa državne uprave. Prema tome, riječ je o prioritetu, potrebno je napraviti analize kritiznih tačaka realizacije raznih usluga za korisnike u institucijama državne uprave i vidjeti gdje se pojavljuju zastoji te kako ih ukloniti“¹⁸²

Na temelju ovakvih opažanja treba preuzeti korake u cilju pojednostavljanja pružanja upravnih usluga, kako bi se one učinjele lako dostupnim:

1. Potrebno je u organima ustanoviti jedinstvena mesta za kontakt i koordinaciju u slučajevima kada je za ostvarivanje nekog prava ili pravnog interesa fizickog lica, pravnog lica ili druge stranke neophodno sprovodenje više upravnih postupaka. Na takvom mjestu omogućava se da stranka na jednom mjestu dobije obavještenja, savjete i drugu

181 Preuzeto sa: http://www.monitor.co.me/index.php?option=com_content&view=article&id=1865:intervju-branislav-radulovi-predsjednik-upravnog-suda-crne-gore-vlast-protiv-suda&catid=1274:broj-1030&Itemid=2283, 12.12.2012. godine.

182 *Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori*, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010. godine, str. 272.

pomoć, kao i propisane obrasce u vezi sa ostvarivanjem svog prava ili pravnog interesa. Ovakvo rješenje uvedeno je i u važeći ZUP, a u prelaznim odredbama obavezani su organi da, u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona, obezbijede jedinstveno mjesto za kontakt i koordinaciju. Međutim, iako je od isteka ovog roka prošlo pola godine, bilo bi interesantno imati podatak koliko je organa do sada izvršilo utvrđenu obavezu.

2. Neophodno je uspostaviti efikasan sistem "biznis" licenciranja. Novi sistem licenciranja treba da omogući jednostavan način dobijanja licenci, dozvola, aglasnosti i dr. za obavljanje privredne i uslužne djelatnosti, čime će se dodatno unaprijediti poslovni ambijent i smanjiti biznis barijere. Prema podacima iz dokumenta "Reforma biznis licenciranja u Crnoj Gori – Pilot analiza efekata propisa"¹⁸³, u Crnoj Gori postoji 33 regulatorna organa koji izdaju 455 različitih administrativnih zahtjeva. U dokumentu se konstataže da, "po pravilu, nema posebnih uputstava ili formulara, a i u slučajevima kad postoje, nijesu dostupni on-line". Radi uspostavljanja transparentnog i jednostavnog sistema licenciranja neophodno je uspostaviti elektronski registar licenci, na nacionalnom nivou, na kome će biti dostupne ažurirane informacije o dobijanju licenci, dozvola, saglasnosti i dr. u vezi sa obavljanjem privredne i uslužne djelatnosti.
3. E-uprava je vrlo važan segment sveukupnog razvoja javne uprave i neophodno je preduzeti dalje korake ka njenom unapređenju. U prvom redu potrebno je obezbijediti što veći broj elektronskih usluga na portalu e-uprave i povezati informacione sisteme državnih organa u cilju što ekonomičnijeg i efikasnijeg postupanja.

Potencijalni rizici i prepreke

Višedecenijska primjena odredaba važećeg ZUP-a, o kojoj je bilo riječi na početku ovog odjeljka, potencijalan je problem u implementaciji novih rješenja. S toga treba očekivati otpor u procesu izrade samog zakona, ali i u fazi njegove implementacije. Kod službenika koji duže vrijeme primjenjuju ovaj propis postoji visok stepen automatizma u postupanju, koji je karakterističan za tvrde birokratske sisteme uprave kakav je do skora bio naš. Promjene u načinu funkcionisanja uprave zahtijevaju prilagođavanje

183 Autori Andreja Marušić i Branko Radulović, septembar 2011. godine, str. 2

službenika novim okolnostima, izbjegavanje strogo formalnog pristupa i solidan nivo poznавanja informacionih tehnologija. Takođe, kod građana vrlo često postoji neobaviještenost o načinima na koji mogu ostvarivati prava.

Kako bi se eliminisali ili ublažili pomenuti rizici i prepreke potrebno je da cjelokupan proces reforme upravnog postupanja bude promovisan na valjan način. To podrazumijeva transparentan proces pripreme zakona i održavanje širokog procesa konsultacija sa zainteresovanim subjektima (službenici, građani, NVO, univerzitet..). Nakon donošenja samog zakona potrebno je sprovesti obuke službenika o implementaciji novih rješenja, ali i informisati građane o novim mogućnostima koje im se pružaju.

Preporuke

- Donijeti novi Zakon o opštem upravnom postupku i njegovu sadržinu prilagoditi zahtjevima stvaranja servisno orijentisane uprave;
- Prilikom izrade novog ZUP-a obezbijediti širok proces konsultacija sa zainteresovanom javnošću;
- Obučiti službenike koji rade na poslovima upravnog postupanja o primjeni rješenja iz novog ZUP-a;
- Pojačati aktivnosti upravne inspekcije u odnosu na efikasnost i ažurnost u rješavanju upravnih stvari i postupanje u skladu sa pravilima postupka;
- Zakonom obavezati drugostepene organe i Upravni sud da mogu samo jednom poništiti/ukinuti akt nižeg organa u istoj pravnoj stvari, i da, u slučaju ponovnog postupka o istom, moraju iskoristiti svoja zakonska ovlašćenja i upustiti se u meritorno rješavanje (kad god je to moguće);
- Izraditi analizu posebnih zakona kojima su uspostavljena pravila upravnih postupanja i dati preporuke za usklađivanje sa odredbama novog ZUP-a;
- U organima u kojima je to potrebno ustanoviti jedinstvena mesta za kontakt i koordinaciju;
- Uspostaviti elektronski registar licenci, na nacionalnom nivou, na kome će biti dostupne ažurirane informacije o dobijanju licenci, dozvola, zahtjeva i saglasnosti za obavljanje privredne i uslužne djelatnosti;

- Obezbijediti što veći broj elektronskih usluga na portalu eUprave;
- Povezati informacione sisteme državnih organa u cilju što ekonomičnijeg i efikasnijeg postupanja.

Literatura:

- Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, Podgorica, 2010. godine
- Smjernice za izradu novog ZUP-a, Operativni tim za regulatornu reformu, januar 2010. godine

Dokumenti:

- Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine – AURUM, mart 2011.
- Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list RCG“, broj 60/03 i „Službeni list Crne Gore“, broj 32/11.
- Zakon o upravnom sporu, „Službeni list RCG“, broj 60/03 i „Službeni list Crne Gore“, broj 32/11.

VI INSPEKCIJSKI NADZOR

Normativni, institucionalni i funkcionalni aspekt trenutnog uređenja inspekcijskog sistema

Zakonom o državnoj upravi¹⁸⁴ propisano je da se nadgledanje (kontrola) sprovodenja politika i zakona kao i dobijanja povratnih informacija ostvaruje vršenjem upravnog i drugog nadzora, sudskom kontrolom i drugim oblicima kontrole¹⁸⁵. Prema citiranom Zakonu¹⁸⁶ postoje 3 vrste upravnog nadzora, i to:

1. nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova;
2. nadzor nad zakonitošću upravnih akata;
3. inspekcijski nadzor.

Inspekcijskim nadzorom se vrši kontrola primjene zakona od strane svih građana i pravnih lica, ali i kontrola primjene zakona od strane samih organa uprave. Inspekcijskim nadzorom organi državne uprave ispituju sprovodenje zakona i drugih propisa neposrednim uvidom u poslovanje i postupanje fizičkih i pravnih lica, i zavisno od rezultata nadzora, izriču mjeru na koje su ovlašćeni. Zakonom o inspekcijskom nadzoru¹⁸⁷ uređena su načela inspekcijskog nadzora, način i postupak vršenja, obaveze i ovlašćenja inspektora i druga pitanja vezana za inspekcijski nadzor. Obaveza primjene ovog zakona utvrđena je, kada su u pitanju organi državne uprave, ministarstva i organi uprave¹⁸⁸.

Posebnim zakonima o pojedinim inspekcijskim detaljnije se uređuju pitanja funkcionsanja pojedinih inspekcijskih (Zakon o inspekcijskoj rabi, Zakon o tržišnoj inspekcijskoj...).

¹⁸⁴ Zakon o državnoj upravi "Službeni list RCG", broj 38/03 i "Službeni list CG", br. 22/08 i 42/11.

¹⁸⁵ Ibid., član 6.

¹⁸⁶ Ibid., član 16.

¹⁸⁷ Zakon o inspekcijskom nadzoru, "Službeni list RCG", broj 39/03 i "Službeni list CG", br. 76/09 i 57/11.

¹⁸⁸ Ibid., član 2 stav 1

Materijalnim zakonima u pojedinim oblastima uređuju se posebne obaveze i ovlašćenja pojedinih inspekcija u datoj oblasti (Zakon o radu, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o unutrašnjoj trgovini...)

Zakon o državnoj upravi, za osnivanje ministarstava, pored ostalih poslova, predviđa vršenje poslova upravnog nadzora, a to znači i inspekcijskog nadzora, kao jednog od vidova upravnog nadzora, u upravnoj oblasti za koju se osniva ministarstvo. Tako, u okviru pojedinih ministarstava, postoje inspekcije koje vrše inspekcijski nadzor u oblastima za koje je ministarstvo osnovano, na primjer: u okviru Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine postoji građevinska, urbanistička i inspekcija za zaštitu prostora, u okviru Ministarstva rada i socijalnog staranja postoji inspekcija rada, i slično.

Brojčano iskazano, u Crnoj Gori postoji 39 inspekcija u 13 ministarstava (i drugih organa uprave) u kojima radi 444 inspektora (i oni kontrolišu sprovodenje preko 268 zakona i 32 uredbe)¹⁸⁹. Kada je u pitanju obim regulative koju primjenjuje u radu, karakterističan je primjer tržišne inspekcije koja funkcioniše u okviru Sektora za unutrašnju trgovinu i konkurenčiju u Ministarstvu ekonomije i koja u svom radu, posredno ili neposredno, primjenjuje 38 zakonskih i preko 31 podzakonskih akata (pri čemu broj 55 inspektora)¹⁹⁰.

Reforma inspekcijskog sistema – rješenje ili pokušaj?

U kom pravcu idu planirane promjene? Na sjednici od 29. jula 2010. godine Vlada Crne Gore je na predlog Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta razmotrila i usvojila Preporuke za reformu inspekcijskog sistema. Ovim dokumentom, kao i drugim strateškim dokumentima (među kojima je i Strategija reforme javne uprave 2011-2016.godine – AURUM), ukazano je na nedostatke postojećeg sistema inspekcijskog nadzora u Crnoj Gori i predložene su konkretnе mjere u cilju otklanjanja tih nedostataka. Kao glavni nedostatak prepoznat je resorni princip organizacije za vršenje poslova inspekcijskog nadzora koji, kako je navedeno u tim dokumentima, dovodi do:

- čestih sukoba nadležnosti (pozitivnog i negativnog karaktera) između različitih vrsta inspekcija;

189 Podaci iz Predloga za osnivanje uprave za inspekcijske poslove koji je Vlada usvojila 14. 4. 2011. godine, str. 2.

190 Podaci iz Preporuka za reformu inspekcijskog sistema, koje je Vlada usvojila 29. jula 2010. godine je na predlog Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, str. 18-22, detaljan pregled dat je u prilogu,

- nejednakog učinka inspekcija, odnosno inspektora;
- nedostatka u koordinaciji i saradnji između inspekcija;
- neekonomičnosti u vršenju poslova itd.

Takođe, ukazano je na nedovoljan kvalitet rada inspektora, koji rezultira donošenjem nepreciznih akata i mjera prema subjektima kontrole, pa samim tim i niskim stepenom efikasnosti prekršajnog postupka¹⁹¹.

Interesantno je podsjetiti na rezultate istraživanja do kojih je došao Institut alternativa u studiji "LIPCI 2008 – Kako da nam se ne ponovi?"¹⁹². Iako se istraživanje odnosilo na jedan izdvojen slučaj, zaključci studije su u dobroj mjeri kompatibilni sa navodima iz Vladinih dokumenata o stanju inspekcijskog sistema u Crnoj Gori (AURUM, Preporuke za reformu inspekcijskog sistema, Predlog za osnivanje uprave za inspekcijske poslove itd). Podsećamo na neke od stavova iznešenih u studiji "slučaja Lipci" ("zajednički inspekcijski nadzor je neadekvatno definisan kao i izvještavanje o ovoj formi nadzora; izvještaji o radu inspekcija su neadekvatni za praćenje i ocjenu rezultata rada odnosno identifikaciju problema u radu inspekcijskih službi; ne postoji mehanizam koji bi obezbijedio primjenu zakona u slučaju oglašavanja nenadležnosti od strane jedne, više ili svih inspekcija; izvještavanje javnosti o radu inspekcija je na nezadovoljavajućem nivou; strukture izvještaja o radu su neadekvatne i ne pružaju dovoljno informacija o rezultatima, problemima i potrebama inspekcijskih službi itd."¹⁹³).

U cilju utvrđivanja mjera koje bi trebalo da rezultiraju otklanjanjem nedostataka navedenih u Preporukama za reformu inspekcijskog sistema, Vlada je 14. 4. 2011. godine usvojila Predlog za osnivanje uprave za inspekcijske poslove. Ovim Predlogom je, baš kao i AURUM-om, kao ključna aktivnost predložena funkcionalna reorganizacija inspekcija, tj. koncentracija inspekcija u jedinstveni organ („Biznis inspektorat“)¹⁹⁴. Pored ove mjere, u Predlogu je ukazano na potrebu: unaprijeđenja normativnog okvira u oblasti inspekcijskog nadzora, jačanja kadrovskih kapaciteta inspektorata (posebno stvaranje tzv."kombinovanih inspektora") i uspostavljanja e-portala inspektorata s dostupnim informacijama o propisima koje primjenjuje i

¹⁹¹ Strategija reforme javne uprave 2011-2016.godine – AURUM, str. 27.

¹⁹² LIPCI 2008 – Kako da nam se ne ponovi?, Institut alternativa, oktobar 2009. godine.

¹⁹³ Ibid., str. 21-22.

¹⁹⁴ Po usvajanju navedenog Predloga ministar ekonomije, Vladimir Kavarić je izjavio: „odлуka je usvojena u skladu sa trajnim opredjeljenjem Vlade za smanjenje biznis barijera..“, portal Vijesti, url: <http://www.vijesti.me/vijesti/do-2012-godine-javni-dug-da-bude-43-odsto-dbp-clanak-15515>

rezultatima sprovedenih inspekcijskih kontrola itd. Predviđa se da će se planiranim reformom inspekcija i njihovim objedinjavanjem i znatno efikasnijem radu, doći do suzbijanje sive ekonomije i rada "na crno" za oko 25%, što će uzrokovati povećanje GDP i povećanje budžetskih prihoda za preko 3%, odnosno skoro 100 miliona eura do 2015. godine¹⁹⁵.

Kako bi se uspostavio normativni okvir za realizaciju navedenih aktivnosti, Vlada je na sjednici od 7. 7. 2011. godine utvrdila Predlog zakona o izmjenama i dopunama zakona o inspekcijskom nadzoru, a Zakon¹⁹⁶ je usvojen na sjednici Skupštine od 17. 11. 2011. godine. Pomenutim Zakonom predviđa se osnivanje organa uprave koji će vršiti inspekcijske poslove u svim oblastima, izuzev u oblasti državne uprave, odbrane i bezbjednosti, zaštite i spašavanja, prevoza opasnih i eksplozivnih materija i bezbjednosti saobraćaja. Takođe, kada je u pitanju inspekcijski nadzor u oblastima prosvjete, sporta, zaštite kulturnih dobara i kulturne baštine, arhivske djelatnosti, naplate javnih prihoda, kontrole dostavljanja finansijskih izvještaja, sprečavanja pranja novca i finansiranja terorizma, predviđeno je da će vršenje tih poslova u okviru jedinstvenog inspektorata otpočeti od 1. januara 2014. godine. Zakonom se, nadalje, utvrđuje dužnost inspekcijskih organa i drugih organa državne uprave i lokalne uprave, koji vrše poslove inspekcijskog nadzora, da u vršenju inspekcijskog nadzora međusobno sarađuju i da ostvaruju saradnju sa drugim organima i pravnim licima koji vrše javna ovlašćenja. U skladu sa navedenim zakonskim rješenjima, Vlada je na sjednici od 29. 11. 2011. godine donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave¹⁹⁷, kojem je, pored ostalog, osnovana Uprava za inspekcijske poslove, a za čiji početak rada je utvrđen rok od 120 dana od dana stupanja na snagu te uredbe.

Izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru iz 2011. godine, takođe, isključena je mogućnost koja je uvedena izmjenama i dopunama Zakona o inspekcijskom nadzoru iz 2009. godine¹⁹⁸, a koja se odnosila na prenošenje ili povjeravanje poslova inspekcijskog nadzora pravnim licima. Podsjećamo da je prilikom izmjena i dopuna Zakona 2009. godine Institut alternativa ukazao na nedostatke takvog rješenja¹⁹⁹.

195 Navodi iz Predloga za osnivanje uprave za inspekcijske poslove koji je Vlada usvojila 14.4.2011. godine, str. 19.

196 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona inspekcijskom nadzoru, "Službeni list CG", br. 57/11.

197 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 57/11,

198 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona inspekcijskom nadzoru, "Službeni list CG", br. 76/09.

199 Pogledaj: <http://www.institut-alternativa.org/archives/756>.

Što znače navedene promjene, koji su rizici i što bi još trebalo uraditi?

Mjerama čija realizacija je u toku u osnovi se odstupa od postojećih sistemskih rješenja na način što se napušta koncept organizacije inspekcija na resornom principu, u pojedinim upravnim oblastima, i predviđa njihovo objedinjavanje u okviru jednog organa uprave. Ovakvo opredjeljenje, neosporno, može dovesti do bolje koordinacije u radu inspekcijskih organa, unapređenja sistema odgovornosti i ujednačenije prakse. Objedinjavanje resursa na jednom mjestu, takođe, doveće do efektivnijeg i efikasnijeg rada nego što je to do sada bio slučaj.

Međutim, uvažavajući ciljeve koji se žele postići predloženim rješenjem (ojačani kadrovski i tehnički kapaciteti inspektorata; efikasan rad inspekcija na planu suzbijanja „sive ekonomije” i unaprijeđen normativni i institucionalni okvir u oblasti inspekcijskog nadzora), potrebno je ukazati i na pojedine nedostatke i rizike koji će pratiti sprovodenje ovog koncepta. Neke od ciljeva koji se žele postići objedinjavanjem pojedinih inspekcija moguće je bilo realizovati i u okviru dosadašnjih normativnih i institucionalnih rješenja, ali je izostajala implementacija (npr. zajedničko vršenje inspekcijskog nadzora od strane više inspekcija), što se može javiti kao problem i u budućnosti. Nadalje, pozicioniranje jedinstvenog organa u organizacionoj šemi sistema državne uprave u potpunosti odudara od jedinstvenih kriterijuma za grupisanje i vršenje poslova državne uprave, kako sa aspekta djelokruga rada organa, tako i sa aspekta vršenja nadzora nad njegovim radom. Tako, kada je u pitanju instancioni nadzor, predviđa se disperzivni pristup - po kome će nadležna ministarstva za odgovarajuću upravnu oblast u drugostepenom postupku vršiti nadzor nad zakonitošću akata inspektora. Nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada Uprave za inspekcijske poslove vršiće takođe resorna ministarstva, a nadzor nad koordiniranim radom inspekcija Uprave za inspekcijske poslove vršiće Vlada, preko Ministarstva finansija.

Napuštanjem koncepta organizacije inspekcija na resornom principu, u pojedinim upravnim oblastima nužno će dovesti do slabljenja mehanizama kontrole nad sprovođenjem sopstvenih politika od strane ministarstava iz kojih se izdvajaju inspekcije. Ovakvo opredjeljenje suprotno je opredjeljenju da se jača i centralizuje upravni sistem u Crnoj Gori, na način što se uvodi institut „organa u sastavu ministarstva”, po kojem se drugi organi uprave, po pravilu, obrazuju kao sastavni dio resornog ministarstva.

Pored institucionalnog i normativnog aspekta djelovanja inspekcijskih organa u Crnoj Gori, neophodno je posebnu pažnju posvetiti unapređenju

ljudskih resursa za vršenje inspekcijskih poslova, kao i poboljšanju tehničkih uslova za rad. Prema anketi koju je, među crnogorskim privrednicima, 2007. godine sprovedla Unija poslodavaca Crne Gore²⁰⁰, s ciljem identifikovanja uticaja rada inspekcijskih službi na poslovanje preduzeća:

- oko 69% poslodavaca nije zadovoljno ponašanjem i profesionalnošću predstavnika inspekcijskih službi;
- nešto manje od polovine anketiranih (41%) odgovorilo je da su bili suočeni sa slučajevima kada su inspektori na posredan ili neposredan način tražili poklon, novac i sl., što bi se moglo okarakterisati kao mito;
- oko 68% anketiranih smatra da se inspektori ne pridržavaju uvijek zakona i odnosnih ovlašćenja;
- po odgovorima preduzetnika, inspekcijska kontrola uglavnom traje do 3 sata (46,54%), dok 13,79% preduzetnika smatra da je trajanje kontrole nepredvidivo, tj. zavisi od inspektora itd.

Ovakvi podaci ukazuju da u narednom periodu treba preuzeti aktivnosti na: suzbijanju pojave korupcije u inspekcijskim službama (izraditi Plan integriteta inspektora za jedinstveni inspekcijski organ i donijeti Etički kodeks inspektora); obučavanju inspektora za profesionalno vršenje inspekcijskih poslova (vještine komunikacija sa strankama); skraćivanju trajanja inspekcijskih kontrola (uspostaviti vremenske standarde za pojedine vrste kontrole kako bi se unaprijed predvidjelo njihovo trajanje i smanjio gubitak koji zbog obustrave rada trpi objekt kontrole²⁰¹) itd.

Jedna od najznačajnijih aktivnosti u reformi inspekcijskog sistema treba da bude uspostavljanje inspekcijskog informacionog sistema. (Uzor za to može biti, primjera radi, inspekcijski informacioni sistem koji je uspostavljen u

200 Podaci iz Preporuka za reformu inspekcijskog sistema, koje je Vlada usvojila 29. jula 2010. godine je na predlog Savjeta za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, str. 72.

201 Ibid: „Kalkulacija: Ako se pretpostavi da svaki inspektor u terenskoj kontroli provede sedmično prosječno 16 sati, što je 40% radnog vremena inspektora, obzirom da godišnje ima 48 radnih nedjelja (bez 20 radnih dana koji otpadnu na godišnji odmor i praznike), to znači da on na terenu tokom godine provede efektivnih 768 radnih sati. Uzimajući u obzir pomenuti broj inpektora - 432, bez Poreske uprave, dobija se podatak da inspektori na terenu provedu ukupno 331.776 sati. Ako se pretpostavi da privredni subjakt prilikom kontrole po inspektoru treba da obezbijedi barem jednog zaposlenog i da radni sat tog zaposlenog kosti 4,2 EUR (podaci Monstata o prosječnoj mjesečnoj zaradi za mjesec maj-bruto 727 EUR), onda inspekcijske kontrole privedu Crne Gore na godišnjem nivou košta ukupno 1.393.459,2 EUR.“, str. 82.

Republici Srpskoj²⁰²). Ovaj sistem bi trebalo da obuhvati stvaranje velikog broja baza podataka o sprovedenim inspekcijskim kontrolama i njihovu automatsku obradu (što će omogućiti da sistem sam pravi planove inspekcijskih kontrola na bazi procjene rizika nastanka nepravilnosti; da kreira statističke izvještaje itd.), zatim elektronsku umreženost svih inspekcija i međusobnu razmjenu podataka itd. Takođe, neophodno je formirati elektronski registar inspekcijskih kontrola i učiniti ga dostupnim na internetu²⁰³.

Preporuke

- Izraditi Plan integriteta inspektora za Upravu za inspekcijske poslove;
- Donijeti Etički kodeks inspektora;
- Organizovati obuke inspektora o vještinama komunikacije sa strankama;
- Uspostaviti vremenske standarde za pojedine vrste inspekcijskih kontrola kako bi se unaprijed predvidjelo njihovo trajanje;
- Uspostaviti inspekcijski informacioni sistem i obučiti inspektore za njegovo korišćenje;
- Formirati elektronski registar inspekcijskih kontrola i učiniti ga dostupnim na internetu.

Literatura:

- LIPCI 2008 – Kako da nam se ne ponovi?, Institut alternativa, oktobar 2009. godine.
- Strategija reforme javne uprave 2011-2016.godine – AURUM, mart 2011.
- Zakon o državnoj upravi “Službeni list RCG”, broj 38/03 i “Službeni list CG”, br. 22/08 i 42/11.

202 Inspektorat Republike Srpske je u saradnji sa tri integrisana međunarodna projekta USAID - SPIRA (Streamlining Permits and Inspections Regimes Activity), USAID - ELMO (Enabling Labour Mobility) i World Bank - ARDP (Agriculture and Rural Development Project) razvio Inspekcijski informacioni sistem Republike Srpske (IMS), pogledaj više na: http://www.inspektorat.vladars.net/index.php?option=com_content&view=artic_le&id=109&Itemid=145&lang=sr-lat

203 Npr. pogledaj: <http://www.inspektorat.vladars.net/registrovjer>

- Zakon o inspekcijskom nadzoru, "Službeni list RCG", broj 39/03 i "Službeni list CG", br. 76/09 i 57/11.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona inspekcijskom nadzoru , "Službeni list CG", br. 57/11.
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, "Službeni list CG", br. 57/11.

VII KVALITET PROPISA I STRATEŠKIH DOKUMENATA

Poput svih zemalja Zapadnog Balkana, Crna Gora je proces transformacije u zemlju tržišne ekonomije i liberalne demokratije započela sa teretom prevelikog broja zastarjelih propisa iz perioda socijalističkog ustrojstva, ali sa ciljem reformisanja cjelokupnog pravnog sistema.

Definisanje modernog crnogorskog zakonodavnog sistema intenzivirano je nakon obnove nezavisnosti 2006. godine. Reformski pokušaji postoje od ranije, ali je tek definisanje spoljno-političkih prioriteta, posebno onog o članstvu u Evropskoj uniji, usmjerilo ove aktivnosti. Naime, puna integracija jedne države u Evropsku uniju sa sobom povlači brojna institucionalna i posebno zakonodavna prilagođavanja na specifično ustrojstvo ove Zajednice. Poseban izazov ovom prilagođavanju jeste usklađivanje svih zakona sa EU *acquis-jem*. Otuda u zemljama koje imaju cilj članstvo u EU, usvajanju zakona, osim analize koherentnosti zakona tj. provjere usaglašenosti sa najvišim pravnim aktom – ustavom i ostalim zakonima, prethodi i usaglašavanje – harmonizacija – sa relevantnim pravnim propisima Evropske unije.

„Zaokruživanju“ pravnog sistema prethode aktivnosti u pravcu „oslobađanja“ od zastarjelih propisa koji ne proizvode nikakve efekte u praksi. Dodatno ograničenje koje uslovjava uspostavljanje modernog i reformisanog pravnog sistema u Crnoj Gori je manjak administrativnih kapaciteta koji ne mogu da iznesu „teret“ pripreme velikog broja zakona. Takođe, zakonima i podzakonskim aktima se ne ostvaruju željeni rezultati.

Regulatorna reforma

Kvalitetna regulativa je osnov efikasnog pravnog sistema ali i preduslov za dobar poslovni ambijent i povoljnu ekonomsku klimu. Imajući u vidu da zastareli propisi ne mogu biti dobra osnova za unapređenje poslovanja, Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta²⁰⁴ 4. decembra 2009. godine usvojio je Akcioni plan regulatorne reforme. Cilj ove reforme je obezbijedivanje transparentnosti svih procedura u radu državne administracije. U tom pravcu, pravni propisi koji predstavljaju osnov za njeno djelovanje moraju obezbjeđivati jednostavnost, ekonomičnost i pravnu sigurnost.

204 U daljem tekstu Savjet

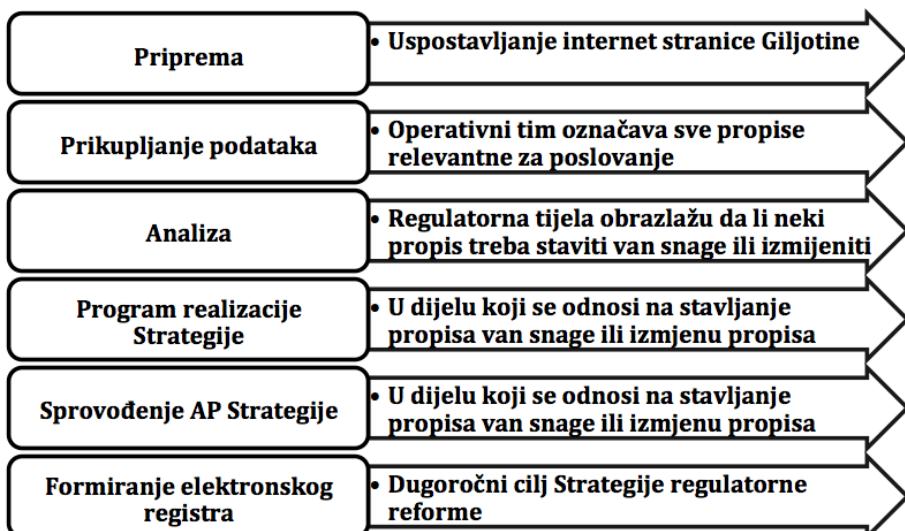
Regulatorna reforma u Crnoj Gori se sastoji od tri komponente:

1. Giljotina propisa
2. Reforma lakoće poslovanja
3. Uvođenje Analize efekata propisa

Giljotina

Početni korak u pravcu efikasnog sprovođenja regulatorne reforme je eliminisanje velikog broja bespotrebnih propisa. Zbog toga je Savjet 4. decembra 2009. godine usvojio, a Operativni tim krenuo u primjenu „Politike sprovođenja giljotine“ 15. januara 2010. godine. Cilj Giljotine je „stavljanje van snage ili izmjena propisa koji su prevaziđeni i/ili štetni za privredu“.²⁰⁵

Grafikon br. 1: Faze u sprovođenju Giljotine propisa²⁰⁶



Giljotina propisa u formi koja je predstavljena crnogorskoj javnosti nije novost već su je uspješno sprovele zemlje u okruženju.²⁰⁷ Specifičnost crnogorske Giljotine jeste njena sveobuhvatnost jer je uključila, pored regulative u oblasti poslovanja, i reformu prekršajnog sistema, inspekcijske

205 Politika sprovođenja regulatorne reforme Giljotine, decembar 2009. godine, str. 4.

206 Ibid., str. 7.

207 Npr. Srbija i Makedonija.

procedure i ujednačavanje upravnog postupanja.²⁰⁸ Ne treba zanemariti ni finansijsku korist od ukidanja suvišnih propisa.²⁰⁹

Transparentnost Giljotine trebalo je da bude obezbijeđena mogućnošću da sve zainteresovane strane mogu da predlože izmjene bilo kog propisa (bez obzira da li se propis nalazi na spisku ili ne) koji je štetan za poslovni ambijent.²¹⁰ U praksi, preporuke formulisane tokom projekta objavljivane su na internet stranici posvećenoj Giljotini, u okviru prezentacije Ministarstva finansija, pa iako su interesne grupe bile u prilici da dostavljaju komentare i izmjene na ove preporuke, utisak je da je reforma mogla biti više medijski propraćena kako bi se na taj način obezbjedio aktivniji doprinos zainteresovanih strana.²¹¹

Projekat sproveđenja Giljotine trebalo je da traje 18 mjeseci. Izvjesno je da Giljotina nije sprovedena u potpunosti niti se može sa preciznošću istaćikoliko će ovaj projekat još trajati. U okviru projekta je izvršena inventura i sakupljanje pravne građe u Crnoj Gori, i pripremljeno oko 1750 preporuka u različitim oblastima²¹² od kojih navjeći dio tek treba da bude razmatran i primjenjen zajedno sa aktivnostima u okviru analize efekata propisa.²¹³

Tokom realizacije projekta regulatorne reforme Giljotina, Operativni tim za njeno sproveđenje pripremio je dokument koji je sadržao presjek svih

208 Osvrt na realizaciju Giljotine propisa, *Dosadašnji efekti giljotine propisa*, Operativni tim za giljotinu propisa, 15. 08. 2011. godine, Dostupno na: http://www.mf.gov.me/rubrike/giljotina_propisa/107832/Osvrt-na-realizaciju-Giljotine-propisa.html

209 „Prema podacima Međunarodne finansijske korporacije, koja je kao dio Svjetske banke učestvovala u pripremi “Gijotine propisa”, redukcijom propisa Hrvatska je uštedjela 59 miliona američkih dolara, Republika Srpska 17,7 miliona. Vidi: B92, 29. 12. 2009. godine:

http://www.b92.net/biz/vesti/region.php?yyyy=2009&mm=12&dd=29&nav_id=400941

210 Politika sproveđenja regulatorne reforme Giljotine, str. 9.

211 Intervju istraživača Instituta alternativa sa Lavom Lajovićem, direktorom dnevnog lista „Pobjeda“ i koordinatorom Operativnog tima za giljotinu propisa (do jula 2011.), 26. 11. 2011. godine.

212 Analizirano je oko 690 propisa i preko 320 administrativnih postupaka iz oblasti zaštita konkurenциje, zaštita potrošača, komunalna djelatnost, budžet i rezor, opšta bezbjednost i odbrana, ljudska i manjinska prava itd. - Odgovor Ministarstva finansija na Zahtjev za slobodan pristup informaciji Instituta alternativa, broj: 08-1376/1 od 08. 02. 2012. godine.

213 Upor: Odgovor Ministarstva finansija Institutu alternativa, broj: 08-1376/1 od 08. 02. 2012. godine.

Preporuke su dostupne na internet stranici koja je posvećena Giljotini a u okviru sajta Ministarstva finansija: http://www.mf.gov.me/rubrike/giljotina_propisa/

preporuka za reformu inspekcijskog sistema juna 2010. godine, kao i preporuke za reformu licenciranja „One stop shop Crna Gora“.²¹⁴ Takođe, dostupan je samo jedan Izvještaj Operativnog tima za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta o analizi popisa i administrativnih postupaka od 4. aprila 2011. godine. Savjet za regulatornu reformu je usvojio 16 preporuka za izmjenu zakona o opštem upravnom postupku, kao i 8 načelnih preporuka za reformu inspekcije.²¹⁵ U maju 2012. godine Vlada je usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka “Giljotine propisa”.

Reforma lakoće poslovanja

Akcioni plan za Reformu lakoće poslovanja usvojen je novembra 2009. godine. Ovaj plan uključio je plan neophodnih aktivnosti za uklanjanje biznis barijera i unapređenje poslovanja u Crnoj Gori, u smjeru usvajanja neophodnih propisa i u pogledu sprovodenje normi i zakona, ali i pojednostavljenja procedura.²¹⁶

Određene mjere za unapređenje reforme lakoće poslovanja predviđene su i Akcionim planom Nacionalne strategije održivog razvoja 2011-2012. godine i one podrazumijevaju dalje unapređenje poslovnog ambijenta uz poštovanje principa održivog razvoja „u skladu sa Akcionim planom za reformu lakoće poslovanja i projektom IFC-Strategija regulatorne reforme (Doing Business indikatori, "Giljotina propisa" i RIA-Regulatory Impact Assessment), uz poštovanje principa održivog razvoja“.²¹⁷

Koordinator aktivnosti je Ministarstvo finansija, dok realizaciju mjera i izvještaje odobrava Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta.

U okviru redovnog godišnjeg izvještaja Svjetske banke za period jul 2010-jun 2011. godine,²¹⁸ Crna Gora zauzima 56. mjesto od ukupno 183 zemlje u kojima je praćena lakoća poslovanja. Napredak od 10 mesta u odnosu na prethodnu godinu, Crna Gora je zabilježila zahvaljujući reformama u okviru

214 Preporuke dostupne na: <http://www.predsijpol.gov.me/potpredsjednik/projekti/98067/REPREPORUKE-ZA-REFORMU-INSPEKCIJSKOG-SISTEMA.html> i

215 Osvrt na realizaciju Giljotine propisa, str. 1.

216 Npr. utvrđivanje procedura za olakšavanje registracije preduzeća i privrednih društava; formiranje centralnog registra za ova preduzeća; izmjena Zakona o privrednim društvima, izdavanje građevinskih dozvola i sl. Upor: Akcioni plan za Reformu lakoće poslovanja, novembar 2009. godine.

217 Upor: Akcioni plan Nacionalne strategije održivog razvoja 2011-2012, Kancelarija za održivi razvoj, Podgorica, april 2011. godine, str. 5.

218 Doing Business 2012

tri oblasti: započinjanje biznisa (uvođenje „one stop shopa“ za registraciju preduzeća), plaćanje poreza (pojednostavljena procedura) i zatvaranje biznisa (usvojen novi Zakon o stečaju).²¹⁹

Analiza efekata propisa

Analiza efekata propisa (RIA)²²⁰ je svojevrsna „kontrola kvaliteta“ zakona i podzakonskih akata, ili specifična predzakonodavna aktivnost koja pomaže usvajanju kvalitetnih zakona. RIA je mehanizam koji podrazumijeva predstavljanje finansijskih i materijalnih posledica koje će proizvesti novi propisi ili izmjena već postojećih. Savjetodavni propis sa svim zainteresovanim stranama olakšava formulisanje ove analize.

RIA je u Crnoj Gori obavezna od 1. januara 2012. godine, pa su, od ovog datuma, sva ministarstva obavezna da uz nacrt predloga zakona dostavljaju i procjenu kakve bi posledice mogao proizvesti predmetni zakon ili propis (i to u sladu sa 10 principa koje je 1999. godina formulisala Organizacija za evropsku saradnju i razvoj (OECD)).²²¹

Iako je RIA-e tek uvedena, praksi sličnu ovom mehanizmu uspostavilo je Ministarstvo finansija jula 2009. godine²²² po kojoj Sekretarijat za regulatornu reformu²²³ daje mišljenje o uticaju propisa koje predlaže neko ministarstvo na poslovni ambijent.

Prednosti crnogorske RIA-e: Posmatrajući iskustva zemalja u okruženju u implementaciji RIA-e primjetno je da će se npr. za razliku od Srbije i Makedonije, u Crnoj Gori primjenjivati i na podzakonske akte.²²⁴ Međutim,

219 Vidjeti: internet prezentacija Vlade Crne Gore, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/109341/U-Izvjestaju-Svjetske-banke-o-lakoci-poslovanja-Doing-Business-2012-Crna-Gora-napredovala-za-10-mjesta.html>

220 Na engleskom *Regulatory Impact Assesment*, otuda i ustaljena skraćenica za analizu efekata propisa – RIA

221 10 OECD pitanja: 1. Da li problem pravilno definisan? 2. Da li je intervencija opravданa? 3. Da li je regulative najbolji način intervencije u rješavanju datog problema? 4. Da li regulativa ima pravni osnov? 5. Koji je adekvatan nivo, odnosno koji su nivoi vlasti odgovorni za preduzimanje aktvinosti? 6. Da li koristi proistekle regulativom opravdavaju troškove? 7. Da li je distribucija efekata u okviru društva transparentna? 8. Da li su propisi javni, konzistentni, razumljivi i dostupni korisnicima? 9. Jesu li sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove? 10. Kako obezbjediti primjenu propisa? – Dostupno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD\(95\)95&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=OCDE/GD(95)95&doclanguage=en)

222 Obaveza je unijeta u Poslovnik Vlade Crne Gore.

223 Kao jedinica unutar Ministarstva finansija.

224 Više o iskustvima Srbije i Makedonije u implementaciji RIA-e: *Analiza efekata propisa u Crnoj Gori „ka dobrom zakonodavstvu“*, Institut alternativa, 2011. str. 2 i 3

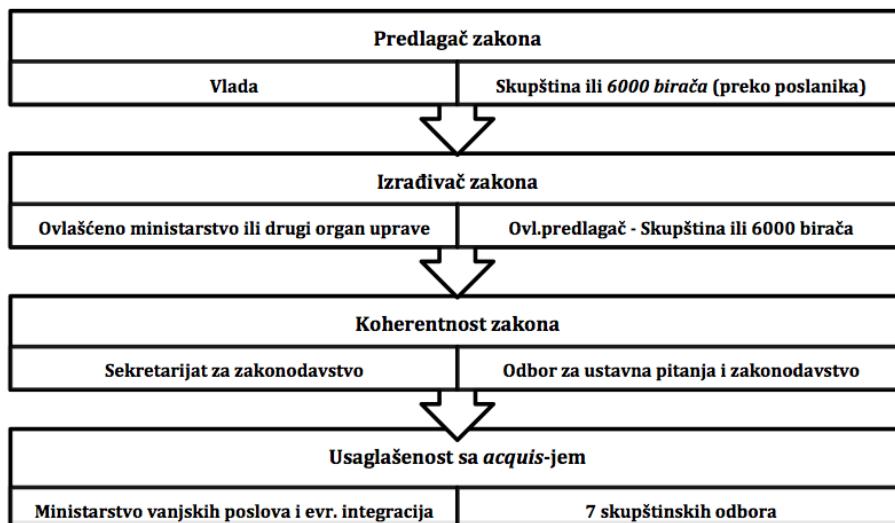
ovakva namjera povlači za sobom pitanje obučenosti i administrativnih kapaciteta službenika u svim crnogorskim ministarstvima koji će biti uključeni u analizu efekata propisa.

Ograničenja uvođenja RIA-e u crnogorski zakonodavni sistem su: RIA će biti fokusirana samo na procjenu ekonomskog uticaja zakona i podzakonskih akata. Cijela regulatorna reforma je usmjerenica na unapređenje ekonomske konkurentnosti zemlje i drugi segmenti su zanemareni.

Priprema zakona

U Crnoj Gori, po Ustavu, pravo podnošenja predloga zakona imaju Vlada (nadležno ministarstvo), Skupština i 6000 građana. U praksi, Vlada je gotovo isključivi predlagač. Prije nego što se o predlogu zakona raspravlja na plenarnom skupštinskom zasijedanju predlozi moraju da prođu test koherentnosti i usaglašenosti sa relevantnim pravnim propisima EU i u okviru nadležnih vladinih i skupštinskih institucija.

Grafikon br. 2: Šema provjere koherentnosti i usaglašenosti sa *acquis-tem* u Vladi i Skupštini



Krovno skupštinsko tijelo za usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekvinom EU do izmjena Poslovnika Skupštine u maju 2012. godine je bio Odbor za međunarodne odnose i evropske integracije. Odbor

za MOEI je razmatrao formalnu stranu zakona bez suštinske rasprave o sadržaju regulative, provjeravajući samo tabele i izjave o usklađenosti sa pravnim normama Evropske unije.²²⁵ Nakon izmjena Poslovnika, sedam radnih tijela parlamenta se bavi procjenom usaglašenosti u oblastima iz svoje nadležnosti.²²⁶

Konsultovanje sa zainteresovanim stranama

Transparentnost procesa pripreme zakona može biti unaprijeđena širokim učešćem zainteresovanih strana i, posebno ekspertskom podrškom i to od najranije faze pripreme. Jedan od pokušaja većeg uključivanja ekspertske podrške u Crnoj Gori je i stvaranje nacionalne baze podataka domaćih eksperata. Ova inicijativa je bila dobra sa aspekta obezbjeđivanja stručne podrške, a bez finansijskih izdataka, međutim, za sada nema očekivane rezultate.²²⁷ Ovakva inicijativa mogla bi biti od koristi kada proces pregovaranja o članstvu sa Evropskom unijom otpočne.

Uvažavajući potrebu da se saradnja sa civilnim društvom, u ovom slučaju nevladinim organizacijama, unaprijedi, Vlada Crne Gore je na sjednici od 22. decembra 2011. godine usvojila Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija. Uredbom se precizira da organi državne uprave tokom procesa izrade i donošenja strategija, nacrta i predloga zakona i drugih propisa kojima se uređuju način i ostvarivanja sloboda i građana konsultuju i uključuju nevladine organizacije putem javnog poziva a održavanjem sastanaka i pisanom komunikacijom.²²⁸ Transparentnost i kvalitet konsultovanja obezbijeđen je obavezom sačinjanja i objavljivanja izvještaja sa ovih sastanaka.²²⁹

225 Služba Odbora za MOEI je, u saradnji sa imenovanim predstavnicima Vlade, za predloge zakona izvršila 22 suštinske i 7 tehničkih izmjena u pogledu dokumentacije koja prati pravne akte, a potvrđuje njihovu usklađenost sa zakonodavstvom EU, u periodu januar - jul 2011. godine - Izvještaj o radu Odbora za međunarodne odnose i evropske integracije.

226 Odbor za politički sistem, pravosuđe i upravu; Odbor za ekonomiju i finansije i budžet; Odbor za ljudska prava i slobode; Odbor za rodnu ravnopravnost; Odbor za turizam, poljoprivredu, ekologiju i prostorno planiranje; Odbor za prosvjetu, nauku, kulturu i sport; Odbor za zdravstvo, rad i socijalno staranje.

227 Vidjeti: <http://www.me-expert.org/cdp/default.aspx>

228 Uredba o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija, "Sl. list Crne Gore", br. 07/12 od 30. 01. 2012, član 2.

229 Ibid, Član 6.

Uredbom je definisan i način izbora predstavnika nevladinih organizacija u radnim grupama i drugim tijelima koja obrazuje organ državne uprave.

Javna rasprava

Javna rasprava u Crnoj Gori je do 2012. godine bila uređena Poslovnikom Vlade koja je omogućavala ovom tijelu da odluči da li će i u kojim slučajevima uključiti zainteresovanu javnost u izradu zakonodavnog predloga. Vlada je određivala, nakon utvrđivanja nacrta zakona ili drugog akta, program, trajanje i organ koji će sprovesti javnu raspravu.²³⁰

Iako je održavanje javne rasprave postalo gotovo obavezajuće za sve nacrte zakona tokom 2011. godine, ovaj član Poslovnika nije bio u skladu sa dobrom evropskom praksom, ali ni sa praksom većine zemalja u regionu u kojima održavanje javne rasprave obavezno.²³¹

Pozitivan primjer uvažavanja stavova zainteresovanih strana u ovom periodu je unapređenje Akcionog plana za sprovođenje preporuka iz mišljenja Evropske komisije tokom januara i februara 2011. godine. Naime, ovaj dokument je značajno unaprijeđen nakon javne rasprave i to na taj način što su brojni predstavnici civilnog sektora dostavljali svoje komentare/preporuke i sugestije u pismenoj formi. S obzirom na to da su se tokom procesa pripreme Akcionog plana Vlada i Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija, kao koordinator procesa, u određivanju rješenja koja će biti inkorporirana u okviru AP-a konsultovali sa predstavnicima Evropske komisije, ovo je bio garant da će svi predlozi biti razmatrani i da će se njihova opravdanost adekvatno sagledati.

Imajući u vidu da je javna rasprava mehanizam koji doprinosi unapređenju regulative, ali i da je uključivanje zainteresovanih strana u pripremu propisa prije potreba nego „demokratski iskorak“, Vlada je na sjednici 2. februara 2012. godine usvojila Uredbu o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona.²³² Uredbom se precizira da je javna rasprava “obavezna u pripremi zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni

230 Član 33. Poslovnika Crne Gore, „Službeni list CG“, broj 48/2009, od 28. 07. 2009. godine, str. 5. Trajanje rasprave ne može biti kraće od 15 dana.

231 Javna rasprava je obavezna za sve nacrte zakona u Makedoniji i Bosni i Hercegovini (na nivou države).

232 Ova Uredba je donijeta na osnovu člana 97 stav 3 Zakona o državnoj upravi, „Službeni list RCG“, broj 38/03 i „Službeni list CG“, br. 22/08 i 42/11

interesi građana. Javna rasprava se ne sprovodi u pripremi zakona: kojima se uređuju pitanja iz oblasti odbrane i bezbjednosti i godišnjeg budžeta; u vanrednim, hitnim ili nepredvidljivim okolnostima; kada se zakonom bitno drugačije ne uređuje neko pitanje.”²³³

Javna rasprava o tekstu zakona traje najmanje 40 dana,²³⁴ ministar(stvo) koje se oduči da tokom pripreme zakona ne sproveđe javnu raspravu dužno je uz predlog zakona dostaviti i razloge za njeno nesprovođenje.

Usvajanjem Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona značajno unaprijeđeno njeno dosadašnje uređenje. Ipak, ograničenja iz člana 4 ove Uredbe još uvijek daju dosta prostora ministarstvima u određivanju da li je za određeni nacrt zakona potrebno njeno sprovođenje ili ne.

Administrativni kapaciteti za pripremu zakona

Vlada

Problem manjka administrativnih kapaciteta u crnogorskim državnim institucijama postao je još ozbiljniji nakon proglašenja državne nezavisnosti i preuzimanja svih obaveza koje proizilaze iz samostalnog upravljanja unutrašnjom i spoljnom politikom. Od ovog perioda obuke za zaposlene u državnoj upravi postaju još intenzivnije a sve sa ciljem pripreme institucija i ljudskih resursa za obaveze koje iziskuje proces pridruživanja Evropskoj uniji. U tom pravcu treba istaći Strategiju obuka državnih službenika/ca i namještenika/ca u Crnoj Gori za period 2008-2012. godine²³⁵ koju je pripremila Uprava za kadrove i aktivnosti koje je ova institucija u skladu sa njom intenzivno sprovodila u ovom periodu. Ministarstva su samostalno obezbjeđivala obuke za svoje zaposlene, ali bez strateškog i dugoročnog plana. Osim neprecizne strategije, problem predstavlja i manjak budžetskih sredstava za zapošljavanje i stručno usavršavanje i osposobljavanje. Najzad, poteškoću za privlačenje kvalitetnog kadra za rad u državnim institucijama predstavlja i visoko politizovana uprava i, još uvijek, netransparentne procedure za zapošljavanje.

233 Uredba o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, član 4.

234 Ibid, član 11.

235 Strategija obuka državnih službenika/ca i namještenika/ca u Crnoj Gori za period 2008-2012, Podgorica, jul 2008. godine .

Stoga, iako su početni koraci urađeni na jačanju administrativnih kapaciteta, pa otuda i kapaciteta za pripremu regulative, problem manjka administrativnih kapaciteta je i dalje prisutan:

(...) „Kapaciteti za pripremu nacrta zakona u ministarstvima i administrativnim tijelima su nedovoljni i u pogledu kvantiteta i kvaliteta ljudskih resursa.“²³⁶

Zbog toga, i pored svih napora i kontinuirane obuke, unaprjeđenje administrativnih kapaciteta i dalje je veliki izazov za crnogorsku Vladu.

Skupština Crne Gore

Sa ciljem jačanja kapaciteta Skupštine kako bi na adekvatan način mogla da ispunji svoju projektovanu ulogu tokom procesa pristupanja EU, usvojena je trogodišnja Strategija razvoja ljudskih resursa sa Strateškim planom, januar 2011. godine – januar 2014. godine,²³⁷ i Plan obuka za 2011. godinu.²³⁸ Ovi planovi su se tokom 2011. godine odvijali željenom dinamikom.²³⁹

Iako su evidentni planski pokušaji da se rad Skupštine unaprijedi, administrativni kapaciteti su i dalje značajno ograničeni.²⁴⁰

Tokom 2011. godine usvojena su pravila o radu Odsjeka za analizu, dokumentaciju, istraživanje i biblioteku, a počeo je sa radom i Istraživački centar Skupštine. Takođe, Skupština Crne Gore je uvela praksu praćenja procjene uticaja zakona.²⁴¹ Cilj podrške je jačanje sposobnosti Skupštine da nadgleda predložene zakone i njihovu usklađenost sa pravom EU, kao i da se osposobi za nadgledanje primjene RIA-e koju sprovodi Vlada.²⁴²

236 Sigma Assesment, Montenegro, 2011, p. 10.

237 Skupština Crne Gore, Služba Skupštine, 00-57/11-49, Strategija razvoja ljudskih resursa januar 2011. - januar 2014. godine, dostupna na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/strategija-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf.

238 http://www.skupstina.me/cms/site_data/plan-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf

239 Intervju istraživača Instituta alternativa sa Damirom Davidovićem, generalnim sekretarom u Skupštini Crne Gore, 08. 06. 2011. godine.

240 Montenegro 2011 Progress Report, p. 7.

241 Projekat je započet u saradnji sa Delegacijom EU u Crnoj Gori. Predviđena je ekspertska podrška u trajanju od osam mjeseci u oblasti usklađivanja zakonodavstva i procjene uticaja zakonodavstva.

242 Ovakvu praksu u skladu je sa Međuinstitucionalnim zajedničkim pristupom procjeni uticaja (Inter-Institutional Common Approach to Impact Assessment) koji u Evropskoj uniji zajednički sprovode Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski savjet. Dostupno na: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/ii_common_approach_to_ia_en.pdf.

Realizacija ovog projekta započeta je u septembru 2011. godine nakon što je izabran tim eksperata i sprovedene neophodne pripreme.²⁴³

Sprovođenje zakona

Svi raspoloživi, ionako ograničeni, vladini kapaciteti u Crnoj Gori usmjereni su na pripremu i usvajanje zakonskog okvira. „U većini slučajeva programska politika se formuliše, odnosno zakon donosi da bi se riješio neki problem u društvu. Taj problem se može riješiti samo ako se politika implementira, odnosno realizuju ciljevi. Zato je implementacija programske politike ključni dio političkog ciklusa.“²⁴⁴ Međutim, sprovođenje i monitoring usvojenih propisa su manje „uspješni“ u Crnoj Gori. Otuda primjena zakona zaostaje u odnosu na pripremu i usvajanje normativnog okvira.

Situacija se dodatno komplikuje i slabom kontrolom aktivnosti Vlade od strane Skupštine. U zemljama parlamentarne demokratije Skupština kontroliše aktivnosti Vlade pa otuda i primjenu zakona, putem kontrolnih mehanizama koji joj stoje na raspolaganju. Skupština Crne Gore, na osnovu Poslovnika, može da koristi: poslanička pitanja, premijerski sat, konsultativna i kontrolna saslušanja, interpelacije i parlamentarne istrage. Međutim, ovi mehanizmi se u praksi ne koriste u dovoljnoj mjeri, pa je unapređenje kontrolne funkcije parlamenta jedan od prioriteta²⁴⁵ koje je Evropska komisija postavila pred crnogorske institucije vlasti a učestalije korišćenje kontrolnih mehanizama je i dalje prioritetno.

243 Intervju sa Natašom Komnenić i Irenom Mijović, Generalni sekretarijat Skupštine Crne Gore, 01. 12. 2011. godine.

244 Quality of Legislation: strengthening legal certainty and reducing the implementation gap Enhancing implementation by better legislation, Conference Paper, Prepared by Edward Donelan, Senior Adviser (regulatory policy) SIGMA, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March, 2009, p. 4.

245 Unapređenje izbornog zakonodavstva uz jačanje kontrolne i zakonodavne funkcije parlamenta jedan je od sedam prioriteta koje je istakla Evropska komisija u Mišljenju o članstvu Crne Gore u EU, SEC (2010) 1334, radni prevod, Brisel, 9. novembar 2010. godine, str. 11.

Zaključci

Uzimajući u obzir sve aktivnosti i reforme koje se u Crnoj Gori sprovode u pravcu poboljšanja kvaliteta propisa, kao i ocjenu Evropske komisije da „slab kvalitet propisa još uvijek je glavni problem. ... zakoni su često imaju nedostataka i u suštinskom i metodološkom/tehničkom smislu“²⁴⁶ kao glavni problemi u tom pravcu mogli bi se istaći:

- slaba koordinacija između institucija koje su zadužene za pripremu i provjeru kvaliteta i usaglašenosti zakonske regulative;
- nedovoljno uključivanje zainteresovanih strana u ranoj fazi pripreme zakona;
- slabi i nedovoljno obučeni kapaciteti za pripremu zakona;
- zakonska rješenja najčešće prate praksu zemalja u okruženju pa dolazi do poteškoća u njihovom sprovođenju.

Preporuke

- Svakom usvajanju zakona treba da prethodi temeljna i detaljna analiza koja će doprinijeti da se sagledaju svi aspekti donošenja određenog propisa kao i posledice koje će proizvesti.

Giljotina

- Neophodno je napraviti jedinstveni i detaljan pregled sprovedene reforme sa svim propisima koji su do sada stavljeni van snage, kao i svim preporukama koje su tokom projekta pripremljene. Samo na ovaj način će se zaista moći sagledati domet reforme i otpočeti proces sprovodenja svih preporuka.
- Registar svih propisa koji su na snazi u Crnoj Gori trebalo bi da je što prije funkcionalan kako bi se olakšala njihova dostupnost i komunikacija sa zainteresovanim stranama.

²⁴⁶ SIGMA Assesment, Montenegro 2011, p. 10.

RIA

- Fokus analize efekata propisa treba da bude proširen sa ekonomskog uticaja zakona i na procjenu uticaja na životnu sredinu, socijalni položaj stanovnika, rodnu ravnopravnost i dr.
- Nastaviti kontinuiranu obuku službenika za implementaciju RIA-e kako bi se na taj način ojačali administrativni kapaciteti i omogućilo potpuno sprovođenje RIA-e.
- Primjena RIA-e trebalo bi da bude olakšana objedinjavanjem svih relevantnih informacija u okviru jedinstvenog internet portala.
- Jedinstvena internet prezentacija će omogućiti neposredno komentarisanje i mogućnost da se u analizu i procjenu uključe sve zainteresovane strane.

Javna rasprava/konsultovanje sa zainteresovanim stranama

- Sprovođenje javne rasprave treba da bude obavezno za sve nacrte zakona.
- Zainteresovana javnost, a u prvom redu eksperti koji dolaze izvan Vlade trebalo bi da budu uključeni u ranoj fazi izrade zakonskih predloga.
- Neophodno je kontinuirano i održavanje konsultacija sa zainteresovanim stranama.

Administrativni kapaciteti

- Unapređenje administrativnih kapaciteta za pripremu zakona treba da bude prioritetno u okviru svih ministarstava. U tom smjeru sva ministarstva bi trebalo da pripreme strateške planove unapređenja kapaciteta koji bi sadržali dinamiku daljeg zapošljavanja, kao i planove obuka.
- Neophodno je jačanje administrativnih kapaciteta svih skupštinskih tijela.

Sprovođenje zakona

- Kontrolni mehanizmi koji stoje na raspolaganju poslanicima trebalo bi da se češće primjenjuju u praksi, kako bi na taj način unaprijedila nadzor nad sprovođenjem zakona.

Literatura

- Improving the quality of Laws and Regulations: Economic, Legal and Managerial Techniques, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1994
- Law drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe, SIGMA papers, No. 18, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 1997
- Penev Slavica (urednik), Unapređenje procesa reformi ekonomskog zakonodavstva u zemljama Zapadnog Balkana, OECD Investment Compact for South East Europe, Ekonomski fakultet Beograd, GTZ, Beograd, 2010.
- Quality of Legislation: strengthening legal certainty and reducing the implementation gap Enhancing implementation by better legislation, Conference Paper, Prepared by Edward Donelan, Senior Adviser (regulatory policy) SIGMA, Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro, 26-27 March, 2009

Dokumenti:

- Akcioni plan Nacionalne strategije održivog razvoja 2011-2012, Kancelarija za održivi razvoj, Podgorica, april 2011. godine
- Akcioni plan Strategije regulatorne reforme, dostupno na: <http://www.predsjpol.gov.me/potpredsjednik/projekti/95495/STRATEGIJA-REGULATORNE-REFORME.html>
- Analitički izvještaj koji prati Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savjetu, Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji, Brisel, 9. novembar 2010. godine, SEC(2010) 133
- Izvještaji o radu Skupštine Crne Gore za 2010. godinu, Podgorica, februar 2011. godine

- Montenegro 2011 Progress Report, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 12.10.2011
- Osvrt na realizaciju Giljotine propisa, 15. 08. 2011. godine, dostupno na: http://www.mf.gov.me/rubrike/giljotina_propisa/107832/Osvrt-na-realizaciju-Giljotine-propisa.html
- Politika sprovođenja regulatorne reforme Giljotine, decembar 2009. godine
- Polugodišnji izvještaj o radu 1. januar – 30. jun 2011. godine, Skupština Crne Gore, Podgorica, jul 2011. godine
- Poslovnik Vlade Crne Gore, „Službeni list Crne Gore, broj 48/2009“, od 28. 07. 2009. godine
- Poslovnik Skupštine Crne Gore, dostupno na: http://www.skupstina.me/cms/site_data/AKTI%202010/poslovnik%20skusptine%20cg%20novi.pdf
- Sigma Assesment, Montenegro, 2011
- Strategija razvoja ljudskih resursa Skupštine Crne Gore za period januar 2011. godine - januar 2014. godine, dostupna na adresi: http://www.skupstina.me/cms/site_data/strategija-strategija-razvoja-ljudskih-resursa.pdf
- Strategija reforme javne uprave za period 2011-2016, AURUM, Podgorica, mart 2011. godine

Intervjui:

- Damir Davidović, Generalni sekretar u Skupštini Crne Gore, 08.06.2011. godine
- Lav Lajović, direktor dnevног lista „Pobjeda“, koordinator Operativnog tima za giljotinu propisa (do jula 2011.), 26. 11. 2011. godine
- Miodrag Vuković, predsjednik Odbora međunarodne odnose i evropske integracije, 18. 06. 2011. godine
- Nataša Komnenić, Irena Mijović, Generalni sekretarijat Skupštine Crne Gore, 01. 12. 2011. godine

VIII JAVNE FINANSIJE

Oblast reforme javnih finansija se do skoro smatrala posebnim reformskim procesom koji nije dio ukupne reforme državne uprave. Izostavljanje mjera i aktivnosti koje se odnose na reformu javnih finansija imalo je za posljedicu nedostatak koordinacije, dupliranje aktivnosti i neizvjesne ishode reformskih procesa u državnoj upravi.

Ovo je bio slučaj i sa Strategijom upravne reforme u Crnoj Gori period 2002-2009, koja nije posebno tretirala pitanja vezana za reformu javnih finansija. Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016 obuhvata reformu javnih finansija kao sastavni dio, sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na javne finansije i predviđa posebne mjere u Akcionom planu.

Bez obzira na to u koji okvir svrstane, reforme u oblasti javnih finansija u Crnoj Gori se sprovode u kontinuitetu u posljednjih sedam godina, a može se tvrditi da su započele 2001. godine donošenjem sistemskog Zakona o budžetu. Od uvođenja jedinstvenog računa trezora, uvođenja i proširenja srednjoročnog okvira rashoda, pa do napora na uspostavljanju sistema eksterne i internih kontrola: sistem javnih finansija u prethodnih nekoliko godina proživljava značajne promjene.

Ključni ciljevi reforme javnih finansija za period 2011-2016 su: stabilnost javnih finansija; unaprijeđen sistem kontrole utroška budžetskih sredstava, unaprijeđen sistem obračuna i kontrole zarada u javnom sektoru²⁴⁷ i racionalizovan rad državne uprave. Okvirni Akcioni plan za implementaciju Strategije ne prati u potpunosti ciljeve i mjere predviđene u Strategiji, izostavljajući ili neadekvatno obrađujući aktivnosti na polju programskega budžeta, eksterne i razvoja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola.

Ključni reformski procesi u okviru javnih finansija koji će doprinijeti ispunjenju ciljeva reforme javne uprave su uvođenje programskog budžeta, razvoj unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru i jačanje uticaja državne revizije.

²⁴⁷ Osvrt na sistem obračuna i kontrole zarada u javnom sektoru dat je u posebnom poglavljju ove studije.

Programski budžet

Proces uvođenja programskog budžeta u Crnoj Gori teče sporo i nevoljno. Iako trenutno sve potrošačke jedinice formalno imaju programe, isti još uvijek ne sadrže indikatore kao sredstvo za praćenje rezultata u realizaciji programskih ciljeva.²⁴⁸

Potreba i namjera za uvođenjem programskog budžeta prvi put je predviđena Agendom ekonomskih reformi u Crnoj Gori iz 2003. godine.²⁴⁹ Prve aktivnosti na ovom polju počele su 2004. godine, u vidu pilot projekata kod određenog broja potrošačkih jedinica, i u toj formi su nastavljene do 2008. godine.²⁵⁰

U januaru 2007. godine, namjera Ministarstva finansija je bila da izvrši evaluaciju rezultata programskog budžetiranja u Crnoj Gori, analizira iskustva drugih zemalja, kako bi se konkretizovali očekivani rezultati u ovoj oblasti. Vlada Crne Gore je odobrila usvajanje *Nacionalnog akcionog plana postepene implementacije programskog budžeta u toku naredne tri godine*.²⁵¹ Akcioni plan je trebalo da sadrži sveobuhvatan set zadataka, rokova i odgovornosti za Ministarstvo finansija, budžetske korisnike i Državnu revizorsku instituciju. Međutim, Akcioni plan za implementaciju programskog budžeta u Crnoj Gori nikada nije usvojen.²⁵²

Dalji rad na uvođenju programskog budžeta je planiran kroz tri faze²⁵³:

I	Pripremiti strukturu programske klasifikacije za sva ministarstva i budžetske potrošačke jedinice do maja 2008. godine koja će biti uključena u Zakon o budžetu Crne Gore za 2009. godinu.	✓
II	Izrada indikatora učinka za sve programe budžetskih korisnika utvrđenih u skladu sa ekonomskom politikom Vlade za određenu godinu, u periodu od 2010-2012.	X
III	Odobravanje sredstava godišnjim zakonom o budžetu, radi fleksibilnijeg korišćenja dodijeljenih sredstava potrošačkim jedinicama, na nivou programa, pod uslovom da su prethodne dvije faze implementirane na zadovoljavajući način.	X

248 Nalaz preuzet iz Izvještaja Državne revizorske institucije o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu.

249 Agenda ekonomskih reformi - strateški dokument usvojen od strane Vlade Republike Crne Gore 20.03.2003.

250 Bilten VII, januar-april 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore, str. 16-18.

251 Bilten IX, jul – septembar 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore, str. 17.

252 Razgovor sa pomoćnikom ministra finansija za budžet, Nemanjom Pavličićem, obavljen 24. 11. 2011. godine.

253 Bilten XI, januar – mart 2008, Ministarsvo finansija Crne Gore, str.26-27.

Prva faza je završena tako što je u Zakonu o budžetu za 2009. godinu programski budžet uveden za sve potrošačke jedinice: utvrđeni su nazivi programa i definisana je programska klasifikacija.

Kao prvi korak u ostvarivanju ciljeva iz **druge faze** uvođenja programskog budžeta, Vlada je usvojila *Odluku o načinu izrade i sadržini programskog budžeta*, koja je stupila na snagu u julu 2008. godine. Odlukom je propisan način pripreme i planiranja programskog budžeta, njegov sadržaj, kao i način izvještavanja o njegovoj realizaciji.

Iako su potrošačke jedinice dužne da Ministarstvu finansija tromjesečno dostavljaju izvještaje o realizaciji programskog budžeta, one to rade neredovno, a o istom ne postoje ni statistički podaci.²⁵⁴ Samim tim i praćenje realizacije programskog budžeta po potrošačkim jedinicama nije adekvatno. Vlada u dosadašnjem periodu nije usvojala Izvještaj o efektima primjene programskog budžeta²⁵⁵, iako postoje planovi da isti u narednom periodu bude dio obrazloženja godišnjeg zakona o budžetu.²⁵⁶

Za 2009. godinu bilo je predviđeno da sve potrošačke jedinice budžeta uvedu programski budžet sa jasnim indikatorima kojima se prati postizanje rezultata. U Zakonu o budžetu za 2009. godinu sve potrošačke jedinice formalno imaju programe ali programi nemaju utvrđene indikatore uspjeha, a u razdjelima nije iskazana analitika izdataka.²⁵⁷ Sa uvođenjem programskog budžeta *se ovdje i stalo*, tako da se ne može govoriti da je ostvarena druga faza, a samim tim ni započeta treća faza.

Potpuna implementacija programskog budžeta, kroz uključivanje indikatora učinka i njihovu potpunu primjenu „odozgo na dolje“ u procesu pripreme i planiranja budžeta planirana je u periodu od 2010-2012. godine.²⁵⁸ Ovaj rok nije ispunjen, a prema Akcionom planu za ispunjavanje preporuka DRI, Ministarstvo finansija se obavezalo da će ova aktivnost biti završena “do kraja 2013. godine”.²⁵⁹

254 Razgovor sa pomoćnikom ministra finansija za budžet, Nemanjom Pavličićem, obavljen 24. 11. 2011. godine.

255 Na osnovu Odluke o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, potrošačke jedinice kvartalno izvještaju Ministarstvo finansija o realizaciji programskog budžeta, koje na osnovu njih priprema polugodišnji Izvještaj o realizaciji programskog budžeta i dostavlja ga Vladi na usvajanje.

256 Razgovor sa pomoćnikom ministra finansija za budžet, Nemanjom Pavličićem, obavljen 24. 11. 2011. godine.

257 Izvještaj DRI o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu

258 Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija str. 17-18.

259 Akcioni plan je usvojen u novembru 2012 i dostupan je na sljedećoj adresi: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=117290&rType=2>

Prema informacijama iz Ministarstva finansija, u toku je testiranje indikatora kod nekoliko velikih potrošačkih jedinica, kako bi se vidjelo koji od njih su relevantni.

DRI je ukazala na činjenicu da trenutno stanje budžeta ne omogućava praćenje tekuće potrošnje u okviru grupe troškova po stavkama analitike što omogućava nenamjensku potrošnju i otežava kontrolu izdataka. Takođe, DRI je ukazala da je neophodno nastaviti proces uvođenja programskega budžeta, s obzirom na činjenicu da budžeti kod kontrolisanih potrošačkih jedinica nisu u potpunosti utemeljeni na analizama stvarnih potreba po strukturi rashoda i utvrđenim namjenama.²⁶⁰

U izvještaju za 2012. godinu, SIGMA je kritikovala način na koji je uspostavljen sistem programskega budžetiranja u Crnoj Gori, tvrdeći da ne podstiče kulturu odgovornosti unutar potrošačkih jedinica.²⁶¹ Dalje je preporučeno da Ministarstvo finansija preispita svoj pristup programskom budžetiranju, smatrajući ga neodrživim i preambicioznim u trenutku kada prostija pitanja (kao npr. višegodišnje planiranje i konsolidacija planiranja u skladu sa izmjenama u strukturi potrošačkih jedinica) nisu riješena.

Uvođenje programskega budžetiranja zahtijeva promjenu u kulturi rada većine potrošačkih jedinica od one koja se temelji na administraciji, ka onoj koja upravlja učinkom tj. ka onoj koja je orijentisana na rezultate u pogledu uticaja programa.²⁶² Sa druge strane, kašnjenje u primjeni programskega budžeta značajno otežava vršenje kontrole utroška budžetskih sredstava koja ide dalje od jednostavnog ispitivanja zakonitosti. DRI stoga teško može sprovoditi revizije uspjeha kod budžetskih korisnika, a ni sama Skupština ne može na pouzdan način izvršiti nadzor izvršenja budžeta i ocijeniti da li su potrošačke jedinice ispunile ciljeve za koje su im budžetska sredstva odobrena.

Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru (PIFC)

Unutrašnja finansijska kontrola u javnom sektoru je integralni dio reforme javne uprave. Nemoguće je uspostaviti PIFC izolovano od ostalih reformskih procesa, odnosno, bez oslanjanja na mјere i aktivnosti koje podrazumijeva reforma javne uprave.²⁶³

260 Izvještaj DRI o reviziji završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu

261 SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management), Overall assessment Montenegro, mart 2012, str. 16-22

262 Bilten XI, januar – mart 2008, Ministarsvo finansija Crne Gore, str.17.

263 Zaključak sa konferencije "Procjenjivanje PIFC-a u praksi", u organizaciji Evropske komisije, DG Budget, održana u Briselu, 28/29 Septembar 2009.

Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. u dijelu koji se odnosi na javne finansije, ističe značaj uvođenja PIFC-a i predviđene su dvije uopštene aktivnosti: "Uspostavljanje i razvoj adekvatnog sistema upravljanja i kontrole" kao i "Uspostavljanje i razvoj nezavisne funkcije unutrašnje revizije u javnom sektoru", čijim uključivanjem je ostvaren prvi korak povezivanja ovih reformskih procesa.²⁶⁴

Sprovođenje PIFC-a je važno i u kontekstu pregovora za članstvo u Evropskoj uniji, jer će se poglavljie 32 *Finansijska kontrola* u pogledu PIFC-a moći "zatvoriti" jedino kada se pruže jasni dokazi o primjeni PIFC-a u praksi.

Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori započinje 2007. godine, usvajanjem **Strategije razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori za period od 2008-2012**²⁶⁵. Ovim strateškim dokumentima definisana je generalna politika Vlade u oblasti PIFC-a, čime su stvoreni uslovi da se u novembru 2008. godine usvoji i Zakon o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru²⁶⁶. Mjere iz prve strategije su se uglavnom odnosile na zaokruživanje normativnog okvira, a one koje su se odnosile na implementaciju i imenovanje lica zaduženih za sprovođenje PIFC-a ostale su neispunjene. U junu 2012. godine, usvojena je nova strategija za razvoj PIFC-a²⁶⁷ koja donosi niz mjera koje se odnose na obuke ili sprovođenje usvojenog zakonodavstva. Specifičnosti problema sa uspostavljanjem PIFC-a na lokalnom nivou nisu posebno prepoznati u novoj strategiji a jedina suštinska novina u odnosu na prethodnu strategiju u smislu odnosi se na prepoznavanje potrebe za saradnjom sa DRI i namjeru formalizovanja oblika konsultacija i međusobnog informisanja.

Tri komponente PIFC-a (finansijsko upravljanje i kontrola, unutrašnja revizija i centralna jedinica za hramonizaciju) su se u petogodišnjem periodu od usvajanja Zakona, razvijale uporedo, sa nejednakim uspjehom i rezultatima.

U oblasti **finansijskog upravljanje i kontrole (FMC)** zaokružen je

264 PIFC-om se bavi i Strategija za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala za period 2010-2014. i prateći Akcioni plan, koji obuhvata dva cilja vezana za PIFC i aktivnosti za oba. Ove aktivnosti međutim, ne donose ništa novo u odnosu na već postojeće u Strategiji za razvoj PIFC-a i predstavljaju njihovo ponavljanje.

265 Strategija dostupna na adresi: <http://www.mf.gov.me/organizacija/sektor-za-pifc/94039/179632.html> (pristupljeno 17.12.2012.)

266 "Sl. list Crne Gore", br. 73/08 od 02.12.2008, 20/11 od 15.04.2011

267 Strategija daljeg razvoja unutrašnje finansijske kontrole u javnom sektoru u Crnoj Gori za period 2012-2017, dostupna na http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=106262&rType=2&file=8_71_28_06_2011.pdf (pristupljeno 17.12.2012.)

normativni okvir, a implementacija je započela procesom imenovanja FMC menadžera (lica zaduženih za uspostavljanje, sprovođenje i razvoj finansijskog upravljanja i kontrola) kod korisnika budžeta. Lica koja postaju FMC menažeri obično su postojeći zaposleni, koji obavljaju svoje nadležnosti u oblasti finansijskog upravljanja i kontrole paralelno sa redovnim nadležnostima u subjektu. Imenovanje FMC menadžera predstavlja sam početak radova na uvođenju finansijskog upravljanja i kontrole, ali ni kao takvo nije sprovedeno u značajnijem obimu: trenutno su FMC menadžeri imenovani u ukupno 71 budžetskom korisniku, od čega 66 na centralnom i 13 na lokalnom nivou.

Zakon o PIFC-u donio je i obavezu da budžetski korisnici obezbijede vršenje **unutrašnje revizije (IA)**. Načina su dva: ili će uspostaviti sopstvenu jedinicu za unutrašnju reviziju (koja mora brojati tri revizora i biti organizaciono i funkcionalno nezavisan odsjek, odgovoran jedino rukovodiocu potrošačke jedinice); ili će obavljanje tih poslova sporazumom povjeriti jedinici za unutrašnju reviziju nekog drugog subjekta.²⁶⁸

Trenutno je 15 potrošačkih jedinica na nacionalnom nivou i 15 lokalnih samouprava u obavezi da oforme posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju. U praksi, na nacionalnom nivou je kod 10 subjekata, a na lokalnom kod 5 opština ova i jedinica formirana. I u slučajevima kada je posebna jedinica oformljena, ista u skoro nigdje nije sistematizovana ili popunjena u zakonskoj mjeri (nema obavezna tri unutrašnja revizora²⁶⁹), niti je funkcionalno i organizaciono odvojena od drugih organizacionih jedinica budžetskog korisnika (što u praksi znači da unutrašnji revizori obavljaju i druge funkcije i poslove kod subjekta revizije, osim onih koji spadaju u oblast unutrašnje revizije, što je zakonom zabranjeno).

U navedenim jedinicama za unutrašnju reviziju, ukupno je raspoređeno 47 revizora i to 31 na centralnom i 16 na lokalnom nivou. Najveći broj revizora raspoređen je u drugoj polovini 2011 i tokom 2012. godine.²⁷⁰ Visoki uslovi spreme propisani za obavljanje poslova unutrašnjeg revizora, deficit ovog kadra i niske zarade, otežavaju popunjavanje sistematizovanih radnih mjesta

268 Član 18, Zakon o PIFC-u ("Sl. list Crne Gore", br. 73/08 od 02.12.2008, 20/11 od 15.04.2011)

269 Član 18, Zakon o PIFC-u, ("Sl. list Crne Gore", br. 73/08 od 02.12.2008, 20/11 od 15.04.2011)

270 Podatak iz odgovora Ministarstva finansija na zahtjev za slobodan pristup informacijama koji je uputio Institut alternativa, rješenje Ministarstva finansija broj 08-1-81/1, od 06.11.2012. godine.

u jedinicama za unutrašnju reviziju. Tek krajem 2012. godine, Crna Gora je dobila prvih pet ovlašćenih unutrašnjih revizora u javnom sektoru.²⁷¹

Prilikom sporazumnog prenošenja vršenja poslova revizije, primjetan je trend povjeravanja ovih poslova Ministarstvu finansija, koje i samo pati od nedostatka kapaciteta.²⁷²

Sve u svemu, na centralnom i lokalnom nivou, ukupno je 56 korisnika budžeta koji su obezbijedili vršenje unutrašnje revizije su na neki od dva moguća načina. Kako su prema Zakonu o PIFC-u svi subjekti javnog sektora obavezni uspostaviti sistem unutrašnje revizije, ova brojka pokazuje skromnu pokrivenost javnog sektora unutrašnjom revizijom i ukazuje na probleme u implementaciji usvojenog zakonodavstva u ovoj oblasti.

Unutrašnji revizori zakonom nisu adekvatno zaštićeni od posljedica obavljanja njihovih nadležnosti. Usljed nedorečenosti odredbi u Zakonu o PIFC-u, rukovodioci mogu nesmetano otpustiti ili prerasporediti unutrašnjeg revizora koji im "ne odgovara" - zbog činjenica koje je iznio ili preporuka koje je izrekao u sklopu vršenja svojih nadležnosti. Ovakva rješenja vode ka urušavanju integriteta unutrašnje revizije.

Treći stub PIFC-a predstavlja **Centralna jedinica za harmonizaciju (CHU)**, koja postoji kako bi se osigurao uniforman razvoj PIFC struktura i procedura, kroz promociju i koordinaciju uspostavljanja PIFC-a na centralnom i lokalnom nivou. U Crnoj Gori, ovu funkciju obavlja Sektor za centralnu harmonizaciju finansijskog upravljanja i kontrole i unutrašnje revizije u javnom sektoru, jedan od osam sektora u Ministarstvu finansija. CHU raspolaže skromnim kapacitetima za obavljanje svojih nadležnosti i sektor je sa najmanje sistematizovanih i raspoređenih radnih mesta u Ministarstvu finansija, ali je u prethodnom periodu uspijevao da koordinira proces izrade velikog broja podzakonskih akata, organizuje brojne obuke i stara se o ispunjenju mjera iz Strategije o razvoju PIFC-a.

Proces uspostavljanja PIFC-a **na lokalnom nivou teče izrazito sporo**. Od 15 lokalnih samouprava u Crnoj Gori koje su obavezne da formiraju posebnu jedinicu za unutrašnju reviziju, tek osam je to i učinilo, a od njih samo dvije ispunjavaju zakonsku normu o obaveznom broju od 3 raspoređena unutrašnjih revizora.²⁷³ Ostalih šest manjih lokalnih samouprava su

271 Detaljnije o ovome na: <http://www.mf.gov.me/vijesti/117635/Saopstenje-Dodijeljeni-sertifikati-za-pet-prvih-ovlašćenih-unutrasnjih-revizora.html> (pristupljeno 17.12.2012.)

272 U sklopu jedinice za unutrašnju reviziju Ministarstva finansija sistematizovana su tri unutrašnja revizora, a raspoređeno tek dva.

273 Radi se o glavnom gradu Podgorici i opštini Pljevlja.

takođe obavezne da obezbijede vršenje unutrašnje revizije, odnosno, da sporazumom poslove unutrašnje revizije povjere jedinici drugog organa/institucije. Nijedna od njih to još uvjek nije uradila. Kada je riječ o FMC-u, tek 13 jedinica lokalne samouprave je učinilo prvi korak i imenovalo FMC menadžere.

O konkretnim rezultatima i uticaju dosadašnje primjene PIFC-a teško je dati sud zbog nedostatka informacija. Jedini dokument koji bi mogao baciti svjetla na stvarne domete i rezultate dosadašnjih napora na polju uvođenja sistema unutrašnjih kontrola - konsolidovani godišnji izvještaj o PIFC-u²⁷⁴ - proglašen je tajnim podatkom od strane Ministarstva finansija.²⁷⁵ Isti dokument se dostavlja samo Vladi, na verifikaciju, dok ni DRI ni Skupština nemaju uvid, što je praksa suprotna smjernicama same Evropske komisije.²⁷⁶

U budućem periodu predstoji hvatanje u koštac sa izazovima pune implementacija usvojenog zakonodavstva, popunjavanje sistematizovanih radnih mjesa kvalifikovanim kadrom, jačanje kapaciteta centralne harmonizacijske jedinice, i prije svega, insistiranje na postizanju rezultata. Pet godina nakon usvajanja Zakona o PIFC-u, vrijeme je da rukovodioći u javnom sektoru preuzmu odgovornost za trošenje i kontrolisanje dodijeljenih sredstava sa ciljem pružanja usluga i obavljanja njihovih nadležnosti na što ekonomičniji i efikasniji način, podstaknuti uspostavljenim sistemima finansijskog upravljanja i kontrole, kao i unutrašnje revizije.

Državna revizorska institucija

Uspostavljanje Državne revizorske institucije 2004. godine, kao samostalnog i vrhovnog organa državne revizije, predstavlja jedan od najznačajnijih iskoraka u reformi javnih finansija Crne Gore i jačanju finansijske kontrole. Prije usvajanja Zakona o DRI, Vlada je angažovala međunarodne revizorske kuće radi vršenja revizije završnog računa budžeta.²⁷⁷

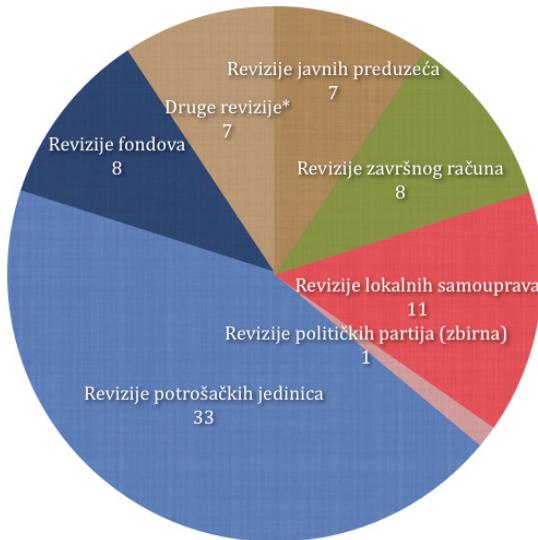
274 CHU priprema godišnji konsolidovani izvještaj o PIFC-u na osnovu kvartalnih i godišnjih izvještaja koje joj dostavljaju korisnici budžeta. Zakonom o PIFC-u nisu predvidene kazne za kašenjenje ili nedostavljanje ovih izvještaja.

275 Podatak iz odgovora Ministarstva finansija na zahtjev za slobodan pristup informacijama koji je uputio Instituta alternativa, rješenje Ministarstva finansija broj 08-1-81/1, od 06.11.2012. godine.

276 Welcome to the world of PIFC, DG Budget, European Commission

277 Branislav Radulović, Osnovi budžetskog prava i budžetska kontrola u Crnoj Gori, Uprava za kadrove, 2008. Podgorica

Obavljene revizije, od osnivanja DRI, prema vrsti subjekta revizije



Državna revizorska institucija vrši reviziju zakonitosti i uspješnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i svim finansijskim poslovima subjekata čiji su izvori finansiranja javni ili nastaju korišćenjem državne imovine.

Za osam godina postojanja (od osnivanja 2004. do kraja 2012. godine), DRI je objavila **75** izvještaja o reviziji i **osam** godišnjih izvještaja o radu.²⁷⁸ Broj obavljenih revizija na godišnjem nivou je u stalnom porastu, a pored revizija zakonitosti, DRI radi i na uvođenju naprednijih vrsta revizija, revizija uspjeha.²⁷⁹

U toku dosadašnjeg rada, DRI je **tri puta dala negativno mišljenje** subjektu revizije²⁸⁰, dok u ostalim izvještajima preovlađuju uslovna i "uslovno-positivna" mišljenja. Sama DRI priznaje da razvijanje jasnih kriterijuma

278 Najveći dio godišnjih izvještaja o radu DRI predstavljaju izvodi iz pojedinačnih revizija obavljenih u izvještajnom periodu, a na kraju slijede informacije o unutrašnjem razvoju, međuinstitucionalnoj saradnji, ostvarivanju zacrtanih ciljeva, itd..

279 Između ostalog, i osnivanjem posebnog odsjeka (tijela) za razvijanje revizije uspjeha unutar DRI.

280 Negativna mišljenja data su u slučajevima: revizije godišnjeg finansijskog izvještaja javnog preduzeća **Radio Televizija Crne Gore** za 2010. godinu i revizije godišnjeg finansijskog izvještaja **Crnogorske akademije nauka i umjetnosti** za 2011. godinu (negativno mišljenje na usklađenost poslovanja subjekta revizije sa propisima) i u slučaju revizije završnog računa **opštine Plav** za 2011. godinu.

za izražavanje mišljenja u skladu sa međunarodnim standardima tek predstoji.²⁸¹

U aprilu 2012, Senat DRI je usvojio Strateški plan razvoja DRI za period 2012-2017. godine i time završio proces strateškog planiranja razvoja koji je trajao od 2007. godine. Prema Strategiji, pet osnovnih razvojnih ciljeva DRI u narednom petogodišnjem periodu obuhvataju širok spektar promjena, od unaprjeđenja zakonodavnog okvira, poboljšanja kvaliteta i raznovrsnosti revizija, preko jačanja kapaciteta i IT sistema do unaprjeđenja komunikacionih politika. Sam Strateški plan razvoja podrazumijeva usvajanje nekoliko novih strateških dokumenata (komunikaciona strategija, strategija za razvoj IT sistema, strategija za upravljanje ljudskim resursima). U Strategiji reforme javne uprave za period 2011-2016, DRI se pominje tek usputno uz par opštih ciljeva za budući period, dok prateći Akcioni plan²⁸² ne predviđa nijednu aktivnost koja bi se i posredno mogla dovesti u vezu sa namjerom da se jača Državna revizorska institucija, odnosno, uticaj njenog rada.

Izmjenama Zakona o finansiranju političkih partija iz januara 2012, nadležnosti DRI su proširene obavezom vršenja revizije godišnjih finansijskih izvještaja političkih partija i izvještaja o sredstvima utrošenim za izbornu kampanju. Prva revizija godišnjih finansijskih izvještaja parlamentarnih partija objavljena je u novembru 2012.²⁸³ a do kraja godine se očekuje objavljivanje revizije finansiranja kampanje za parlamentarne izbore, održane u oktobru 2012. Ministarstvo finansija, predlagač izmjena i dopuna Zakona o finansiranju političkih partija, nije ovu izmjenu nadležnosti DRI pratilo odgovarajućim povećanjem budžeta DRI u 2012. godini, smanjivši početni zahtjev DRI za oko 15%.

U pogledu finansijske nezavisnosti DRI, nasuprot dobrim praksama, izvršnoj vlasti je ostavljena mogućnost da budžet DRI tretira kao i budžete svih ostalih potrošačkih jedinica., vršeći izmjene početnog zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, koji utvrđuje Senat DRI, a usvaja nadležni odbor Skupštine. Izmjene i dopune Zakona o DRI kojima bi se, između ostalog, regulisala i finansijska nezavisnost institucije, pripremljene, su i nalaze se u skupštinskoj proceduri od septembra 2011. godine. Razlog

281 Strateški plan razvoja DRI za period 2012-2017. godine

282 Okvirni akcioni plan za implementaciju strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016

283 Ovom revizijom je obuhvaćeno 13 političkih partija koje su u 24. sazivu (2011. godini) imale poslaničke mandate u Skupštini Crne Gore. Izvještaj je dostupan na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Izvjestaj%20o%20reviziji%20godisnjih%20finansijskih%20izvjestaja%20politickih%20partija%20za%202011.godinu.pdf>

za stalno odlaganje izjašnjavanja o ovom zakonskom prijedlogu je dilema o ustavnosti rješenja da Skupština utvrđuje iznos budžetskih sredstava bez upliva Ministarstva finansija. U prethodne četiri godine, Ministarstvo finansija je smanjivalo početni iznos koji je DRI tražila za oko 13% u prosjeku, što ilustruje potrebu da se pitanje finansijske nezavinosti DRI riješi u što skorijem roku.

Budžet DRI	2009	2010	2011	2012
Koliko je DRI tražila	1,306,974.10	1,161,752.61	1,232,369.84	1,393,250.00
Koliko je dobila	971,426.64	969,112.13	1,174,250.43	1,183,956.00
<i>Procenat smanjenja budžeta DRI od strane Ministarstva finansija</i>	26%	17%	5%	15%

Skoro tri godine, Senat DRI funkcioniše u nepotpunom sastavu, brojeći četiri od zakonom predviđenih pet članova. Skupština je preko svog nadležnog radnog tijela, Administrativnog odbora, čak tri puta pokušala doći do zadovoljavajuće kandidata za ovu poziciju, ali bez uspjeha. Sami članovi Senata nemaju funkcionalni imunitet, što je suprotno međunarodnim standardima i može predstavljati jedan od problema u vezi državne revizije prilikom pregovora o članstvu u EU u okviru poglavila koje se odnosi na finansijsku kontrolu.²⁸⁴ DRI je organizovana u pet sektora, svaki zadužen za reviziju određenih potrošačkih jedinica, sa trenutno ukupno 55 zaposlenih i 68% popunjenoosti sistematizovanih radnih mjesta.²⁸⁵

Popunjenošć radnih mesta u DRI	Broj sistematizovanih izvršilaca	Broj zaposlenih izvršilaca	Procenat popunjenoosti
Poslovi revizije	52	40	77%
Poslovi administracije	25	15	60%

Kada je riječ o **uticaju** rada DRI, sa aspekta poštovanja njenih preporuka, rezultati nisu ohrabrujući. Pojedinačni subjekti revizije nemaju obavezu izvještavanja o učinjenom na planu ispunjavanja preporuka, pa se jedino

284 Deklaracije iz Lime o međunarodnim standardima za vrhovne revizorske institucije sadrži odredbu po kojoj bi nezavisnost članova institucije trebala biti garantovana Ustavom. Međutim, članovi DRI nemaju funkcionalni imunitet od krivičnog gonjenja za bilo koje djelo koje proizilazi iz normalnog obavljanja dužnosti.

285 Informacija iz odgovora DRI na Zahtjev za pristup informacijama Instituta alternativa, rješenje br. 4016-06-1324/2 od 10. decembra 2012

kontrolnim revizijama može doći do pouzdane informacije o tome da li su preporuke DRI. Kontrolne revizije su međutim izuzetno rijetke, i za osam godina DRI je odradila tek šest takvih revizija. Na nacionalnom novu, ilustrativna je situacija sa revizijom završnog računa budžeta države za 2010. godinu: revizijom je utvrđeno da su od ukupno 19 datih preporuka godinu dana kasnije u potpunosti realizovane tek 4, djelimično 3, a čak 12 preporuka nije realizovano.²⁸⁶ Ovo je bio povod da u izvještaju o reviziji završnog računa budžeta za 2011. godinu, DRI po prvi put pokuša da skrene pažnju na nepostojanje procedura i mehanizama za otklanjanje uočenih nepravilnosti.

Vlada je u novembru 2012. godine usvojila Akcioni plan za implementaciju preporuka Državne revizorske institucije. Sam Akcioni plan predstavlja jednostavno ponavljanje preporuka datih u izvještaju o reviziji završnog računa budžeta za 2011. godinu, bez razrade u konkretne aktivnosti koje državni organi moraju preduzeti, bez utvrđenih indikatora, bez pažljivo odmjerjenih (realnih) rokova, bez detaljno određenih nadležnih institucija (nosilaca aktivnosti). Kao takav, Akcioni plan Vlade ne predstavlja napredak u tretiranju rada DRI na suštinski način i ne ukazuje na postojanje volje da se nalazi DRI koriste, niti za sistemske ni za pojedinačne izmjene u sistemu javnih finansija.

U pogledu utvrđivanja odgovornosti za uočene nepravilnosti i neregularnosti, takođe se ne može se govoriti o konkretnim rezultatima. U dosadašnjem radu, DRI nije podnosila krivične ni prekršajne prijave, niti je državno tužilaštvo obavještavano da je državnoj imovini nanijeta šteta.²⁸⁷ Takođe, nije poznato da je neki javni funkcioner snosio političku odgovornost zbog navoda iz izvještaja o reviziji. U šest slučajeva tužilaštvo i policija su vršili istrage polazeći od navoda iz izvještaja DRI, ali ni u jednom slučaju nijesu pronašli da je bilo krivičnog djela.²⁸⁸

286 Izvještaj DRI o reviziji završnog računa budžeta za 2011. godinu.

287 Nadležnosti DRI, prema članovima 22 i 23 Zakona o DRI, "Sl. list RCG", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011

288 Podatak koji je predsjednik Senata DRI Miroslav Ivanišević dao u intervjuu za dnevni list "Pobjeda" 09.11.2012. Članak je dostupan na: <http://www.pobjeda.me/2012/11/09/ivanisevic-uvesti-sankcije-za-krsenje-zakona-o-budzetu-2/>

Preporuke

- Usvojiti nacionalni akcioni plan postepene implementacije programskog budžeta za naredne tri godine, koji će sadržati realne rokove, detaljno određene nosioce aktivnosti i pokazatelje uspjeha, na temelju detaljne analize efekata dosadašnjih napora na ovom polju.
- Obezbijediti planiranje budžeta prema ciljevima i prioritetnim politikama tako što će se intenzivirati rad na uvođenju programskog budžeta kroz izradu indikatora učinka za sve programe budžetskih korisnika.
- Propisati sankcije za odgovorna lica potrošačkih jedinica koja kasne ili ne dostavljaju izvještaje o realizaciji programskog budžeta
- Ubrzati proces uspostavljanja sistema unutrašnjih finansijskih kontrola u javnom sektoru uz insistiranje na konkretnim rezultatima i u internoj reviziji i u finansijskom upravljanju i kontroli.
- Precizirati proces povjeravanja poslova unutrašnje revizije, koji se pokazuje kao dominantan način uspostavljanja ovog segmenta PIFC-a, u pogledu odgovornosti svih uključenih subjekata i načina rada, ali i izbjegavanja centralizacije kod pojedinih jedinica za unutrašnju reviziju
- Uz saradnju predstavnika lokalnih samouprava, pripremiti posebnu strategiju za razvoj PIFC-a na lokalnom nivou.
- Uključiti Skupštinu i DRI u praćenje procesa uspostavljanja PIFC-a, kroz dostavljanje godišnjeg konsolidovanog izvještaja o sistemu unutrašnjih finansijskih kontrola.
- Izvršiti promjene pravnog okvira kako bi se obezbijedila potpuna finansijsku nezavisnost Državne revizorske institucije.
- Uspostaviti mehanizme i procedure unutar Ministarstva finansija za praćenje rada DRI, staranja o ispunjavanju preporuka i njihovoj horizontalnoj primjeni.
- Izmjenama Ustava garantovati funkcionalni imunitet članovima Senata DRI.
- Obavezati subjekte revizije da izvještavaju o učinjenom na planu ispunjavanja preporuka DRI i otklanjanja uočenih nepravilnosti, uz obaveznu javnost tih izvještaja;

- Uključiti kaznene odredbe u sistemski Zakon o budžetu i jačati kapacitete DRI za podnošenje krivičnih i prekršajnih prijava.

Literatura

- Agenda ekonomskih reformi u Crnoj Gori 2002-2007, Vlada Crne Gore, januar 2003. godine;
- Bilteni VIII, april – jun 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore;
- Biltén IX, jul – septembar 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore;
- Biltén X, oktobar-decembar 2007, Ministarstvo finansija Crne Gore
- Biltén XI, januar – mart 2008, Ministarsvo finansija Crne Gore;
- Biltén XII, april – jun 2008, Ministarsvo finansija Crne Gore;
- Biltén XV, januar – mart 2009, Ministarstvo finansija Crne Gore;
- Budžetski sistem u Crnoj Gori, Komentar Zakona o budžetu, dr Milan Dabović, Uprava za kadrove, mart 2010.
- Robinson, M. and H. van Eden (2007), “Program Classification”, u Robinson (ed.) Performance Budgeting
- Kraan, D.-J. (2008), “Programme Budgeting in OECD Countries”
- Ekonomска политика Владе Црне Горе за 2011. год, Влада Црне Горе, октобар 2010. год.
- Економски и фискални програм за Црну Гору за 2010-2013, Влада Црне Горе, januar 2011.
- Nakon krize – Prema manjoj i efikasnijoj državnoj upravi, Svjetska banka, Svjetska banka, 2011/1 ECA
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2007. godinu, Državna revizorska institucija, jul 2008. godine;
- Izvještaj o reviziji Završnog računa budžeta Crne Gore za 2009. godinu, Državna revizorska institucija, septembar 2010. godina;
- Odluka o načinu izrade i sadržini programskog budžeta, “Sl. list Crne Gore”, br. 38/08 od 20.06.2008
- Odgovori na Upitnik Evropske komisije, Влада Црне Горе, Ministarstvo finansija,
- Odgovori na dopis Instituta alternativa Nemanji Pavličiću, novembar 2011. godine.

- PEFA Assessment and PFM Performance Report, jul 2009. godina
- Pretpristupni ekonomski program za Crnu Goru za period od 2011-2014. god, Ministarstvo finansija Crne Gore, decembar 2011. god
- Službenički sistem Crne Gore, Radojko Đuričanin i dr Đorđe Blažić, Uprava za kadrove Crne Gore, 2006.
- SIGMA Assessment Montenegro 2011, maj 2011. godine.
- Strategiji reforme javne uprave za period 2011-2011, godine, mart 2011.
- Strategija upravne reforme za period od 2002 do 2009, Vlada Crne Gore, mart 2003. god.
- Zakon o budžetu Crne Gore, „Sl. list RCG”, br. 40/01, 44/01, 28/04, 71/05, “Sl. list Crne Gore”, br. 12/07 od 14.12.2007, 73/08 OD 02.12.2008, 53/09 od 07.08.2009
- Zakon o završnom računu budžeta za 2010. godine”Sl. List RCG 59/2011.
- Zakon o budžetu za 2012. godinu , „Sl. list RCG” 66/11

IX KOLIKO KOŠTA CRNOGORSKA DRŽAVNA UPRAVA?

Državna uprava u Crnoj Gori je u julu 2012. godine sa organima u sastavu ministarstava, brojala ukupno 51 organ^[1], i 10.511^[2] zaposlenih državnih službenika i namještenika. To opterećuje državni budžet, bez obzira na određene reforme i pokušaje da se racionalizuju rashodi od 2008. godine, kada su zemlju zahvatile ekonomska i finansijska kriza.

Iako od 2010. godine crnogorska ekonomija doživljava spori oporavak, ona je i dalje podložna ekonomskoj stagnaciji. Budžetska potrošnja kada su u pitanju plate zaposlenima u državnoj upravi i izdaci za penzije naročito ugrožavaju fiskalnu održivost i makro-ekonomsku stabilnost zemlje.

Stanje nije bolje ni u organima lokalne samouprave i ustanovama i preduzećima čiji je osnivač opština, koji, zakљučno sa oktobrom 2011. godine, broje 10.101 zaposlenih²⁸⁹. Pritom, tokom 2010. godine, 14 od 21 opštine imalo je „višak“ zaposlenih od 10% ili više. Najmanje pet opština nije moglo na vrijeme da isplaćuje zarade, a još više ih je imalo problema sa plaćanjem doprinosa za zaposlene²⁹⁰.

Čak četvrtinu javne potrošnje u 2010. godini činile su bruto zarade. Od ukupno 280,92 miliona eura koji su potrošeni iz državnog budžeta u te namjene, preko 220 miliona potrošili su organi državne uprave, uključujući i bruto zarade koje je Ministarstvo prosvjete i nauke izdavajalo za plate prosvjetnim radnicima u zemlji²⁹¹. Ostatak su potrošile javne službe i ustanove, dok su ukupni izdaci lokalne samouprave za 2010. godinu procijenjeni na 179,33 miliona eura ili 5,93 % BDP-a, od čega je preko 30 miliona izdvojeno za bruto zarade²⁹².

Ovakva struktura javne potrošnje predstavlja glavni rizik za fiskalnu održivost, još više zbog toga što je Vlada pod političkim pristiscima, zbog

289 Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Vlada Crne Gore, Podgorica, 21. jun 2012. godine

290 R. Allen i M. Biro, *Analiza funkcija i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima u crnogorskim opštinskim upravama*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Podgorica, 2011. godina, str. 4

291 *Zakon o završnom računu budžeta za 2010. godinu*

292 Ministarstvo finansija Crne Gore, *Procjena ostvarenja izvornih prihoda i analiza ostvarenja javne potrošnje u Crnoj Gori za 2010. godinu*, 2011. godina, preuzeto sa: <http://www.mf.gov.me/organizacija/bud%C5%BEet-i-trezor-/102991/Procjena-ostvarenja-izvornih-prihoda-i-analiza-ostvarenja-javne-potrosnje-u-Crnoj-Gori-za-2010-godinu.html>

procesa pristupanja EU, da poveća broj zaposlenih. Kada su u pitanju izdaci države za plate zaposlenima u državnoj administraciji, Svjetska banka upućuje na dva ključna izazova Crne Gore:

1. Neophodno je voditi računa da budžet koji se izdvaja za zaposlene u državnoj administraciji ne pređe određeni udio javne potrošnje u ukupnom BDP-u zemlje, kao i da ne ugrozi ostale vidove javne potrošnje, kao što su razne subvencije koje garantuju kvalitet javnih usluga;
2. U nagrađivanju svojih zaposlenih, država treba da vodi računa o njihovoj motivisanosti i kvalifikovanosti ne bi li se obezbijedio njen efikasan i efektivan rad²⁹³.

Strategija reforme državne uprave u periodu 2011 – 2016 predviđa slične prioritete:

“Crna Gora u procesu reformi institucija mora težiti stvaranju finansijski održivog i funkcionalnog državnog aparata, te shodno tome, pravac budućih reformi treba da rezultira značajnim smanjenjem troškova državne uprave u odnosu na BDP, uz istovremeno pružanje kvalitetnih usluga građanima”.

Ipak, glavni ciljevi ove strategije u pogledu javnih finansija, koji se odnose i na racionalizovan rad državne uprave, tek treba sveobuhvatno da se sproveđu. Smanjenje određenih troškova, predviđeno Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2012. godinu i planskim dokumentima Vlade, iako predstavlja napredak u odnosu na prethodne godine, nije dovoljno. Sa konkretnim politikama usmjerenim na veličinu i “cijenu” državnog aparata ne treba previše odugovlačiti, naročito zbog toga što se glomaznost i neefikasnost administracije negativno odražavaju na potrebu zapošljavanja kadra u sektorima koji će imati prioritet u daljem približavanju zemlje Evropskoj uniji.

Skupa administracija – neminovnost male države?

Crna Gora troši 12% svog BDP-a na plate u javnom sektoru, što je procenat sa kojim u regionu može da se poređi samo još Bosna i Hercegovina (BiH) sa svojom izuzetno složenom političko-institucionalnom struktururom. Kada je čitav region Zapadnog Balkana u pitanju, Crna Gora u prosjeku troši 3

293 *Montenegro After the Crisis: Toward a Smaller and More Efficient Government*, World Bank Document, 2012, p. x

procenta BDP-a više na zarade zaposlenih u javnom sektoru od prosjeka u susjednim zemjama²⁹⁴. Primjera radi, državna uprava Srbije, koja je takođe negativno ocijenjena od strane međunarodnih institucija, ukoliko se uzmu u obzir prosječne zarade, BDP po glavi stanovnika i udio javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti, troši komparativno manje sredstava na svoj rad nego Crna Gora.

Prosječne zarade u javnom sektoru Srbije tokom 2009. godine sa porezima i doprinosima iznosile su 620 eura a u 2010. godini oko 530 eura²⁹⁵, dok je u Crnoj Gori, prema podacima MONSTAT-a²⁹⁶, prosječna plata u sektoru državne uprave i socijalnog osiguranja²⁹⁷, sa porezima i doprinosima, iznosila 673 eura u 2009. godini, odnosno 690 eura u 2010. godini.

Udio javnog sektora u ukupnoj zaposlenosti u Srbiji je 2009. godine iznosio oko 16%²⁹⁸ dok je u Crnoj Gori u istom periodu iznosio oko 30%²⁹⁹. Tako da, ako se Crna Gora uporedi sa Srbijom, kao zemljom pravnom nasljednicom bivše Jugoslavije i ujedno njene glomazne birokratije, na osnovu dostupnih informacija, crnogorska administracija je znatno "skuplja". U prilog tom argumentu ide i činjenica da BDP po glavi stanovnika u obijema zemljama predstavlja između 35 i 42% EU prosjeka.³⁰⁰

Da su troškovi crnogorske državne administracije ne samo neracionalni, već i izrazito neravnomjerno raspoređeni po ministarstvima i samostalnim organima, govore cifre iz završnog računa državnog budžeta za 2010. godinu. Izdaci tadašnjih 52 organa državne uprave za bruto zarade sa

294 Ibid, p. 5

295 *Statistički godišnjak 2011*, Republika Srbija – Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011. godina, str. 64

296 *Statistički godišnjak 2011*, Zavod za statistiku Crne Gore, MONSTAT, Podgorica, 2011. godina, str. 70

297 Organizacije za obavezno socijalno osiguranje su Fond penzijskog i invalidskog osiguranja Crne Gore, Fond za zdravstveno osiguranje Crne Gore, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Fond rada i Agencija za mirno rješavanje radnih sporova

298 *Serbia: Right-sizing the Government Bill*, World Bank Document, 2010, p. 13, retrieved from https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2923/5405_60ESW01gra11121201010BOX353774B.pdf?sequence=1

299 *Ekonomski i fiskalni program za Crnu Goru 2010 – 2013*, Ministarstvo finansija Crne Gore, januar 2011. godine, str.21, preuzeto sa http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CGIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3FrId%3D67869%26rType%3D2&ei=hWgWUIG8HaSD4gToy4HADw&usg=AFQjCNE-Ugky_6A05rWBkQTWzOTtoGEkDw&sig2=LrC4Y6rOAsAUL5VR1GnjQQ

300 Galgozi, B. and Sergi, B. S., *Social and Economic Trends In South-east Europe*, European Trade Union Institute, 2012, p.5

porezima i doprinosima činili su preko šestine ukupnih budžetskih izdataka (220.968.108,46 od ukupno 1.438.614.766,14 eura)³⁰¹. Ipak, kada su plate zaposlenih u pitanju, najveći teret budžetu predstavljaju Uprava policije i Ministarstvo odbrane, u čijoj je nadženosti isplaćivanje zarada pripadnicima Vojske. Ova dva organa sama za sebe troše preko 50, odnosno preko 20 miliona eura za bruto zarade sa porezima i doprinosima.

Takođe, bitna stavka u budžetu su rashodi za materijalne usluge, koji su, za 2010. godinu iznosili 103,44 miliona eura, a najviše sredstava u ove svrhe ponovo su potrošili Uprava policije i Ministarstvo odbrane. Samo za službena putovanja tokom 2010. godine utrošeno je 6,12 miliona eura.

U 2011. godini, rashodi za materijal i usluge su smanjeni za 8,1 % u odnosu na prethodnu godinu³⁰². Trend racionalizovanja potrošnje nastavljen je i u 2012. godini, kada je Vlada, primjera radi, odlučila da proda 70 službenih automobila ne bi li subvencionisala troškove za struju.

Ipak, struktura javne potrošnje i procentualno velika izdvajanja za bruto zarade su i dalje zabrinjavajući. Oko 26% ukupnih budžetskih izdataka za prvi kvartal 2012. godine odnosi se na bruto zarade, dok rashodi za materijale i usluge čine 9% budžetske potrošnje³⁰³. Prema podacima Uprave za imovinu, Vlada i dalje raspolaže sa preko 1.600 službenih automobila³⁰⁴, pri čemu gotovo polovinu koristi Uprava policije (njih 774)³⁰⁵.

U načelu, visoki troškovi vođenja malih država, kao što je Crna Gora, često se pravdaju činjenicom da one moraju da izvršavaju sve one funkcije kao i neuporedivo veće države³⁰⁶. Malta i Kipar, zemlje članice EU, koje su po veličini uporedive sa Crnom Gorom, kao i Island, zemlja kandidat, troše veći dio BDP-a na plate državnim službenicima i namještenicima³⁰⁷. Međutim, uprkos tome što državna administracija Islanda, na primjer, troši komparativno više sredstava na plate svojim zaposlenima, ona je od strane EU, u

301 U tu cifru nisu uključene zarade u diplomatsko-konzularnim predstavništvima (3.308.750,71).

302 Ministarstvo finansija Crne Gore: Proljećna analiza markoekonomskih kretanja i strukturnih reformi, maj 2012

303 *Bilten XXV*, Ministarstvo finansija Crne Gore, januar-mart 2012. godine, str. 11

304 Podatak dostupan na: <http://www.uzi.gov.me/vijesti/114165/Dnevni-list-Dnevne-novine.html>

305 Podatak dostupan na: http://www.upravapolicije.com/fajlovi/upravapolicije/editor_fajlovi/pdf_fajlovi/Vozila_Uprave_policije.pdf

306 Randma-Liiv, Tina; *Small states and bureaucracy: Challenges for Public Administration*, TRAMES, 2002, 6 (56/51), 4, p. 374-389

307 *Montenegro After the Crisis: Toward a Smaller and More Efficient Government*, World Bank Document, 2012

redovnim izvještajima o napretku zemlje, ocijenjena kao efikasna³⁰⁸. EU je naročito pozitivno ocijenila smanjivanje broja ministarstava u islandskoj vladi sa 12 na 10 u januaru 2011. godine i pozdravila dalje aktivnosti na konsolidaciji ministarstava, sa krajnjim ciljem poboljšanja kapaciteta i koordinacije unutar državne uprave.

Primjer Islanda, dakle, pokazuje da samo smanjivanje budžetskih izdataka za troškove vođenja državne uprave nije jedini činilac njene efikasnosti, već i kvalitet i upravljanje postojićim administrativnim kapacitetima. Da isključivo bavljenje brojnošću zaposlenih i visinom zarada nije pravo rješenje, prepoznaje i vladin Plan o reorganizaciji javnog sektora u Crnoj Gori³⁰⁹:

“Adekvatno dimenzionisanje ili optimizacija javnog sektora može da podrazumijeva ali nužno ne dovodi do smanjenja broja zaposlenih. Povećanje efikasnosti se postiže i primjenom drugih mjera kao što je unapređenje načina na koji se sprovode radni procesi, odgovornost, stručnost i dr”.

Između ekonomičnosti i efikasnosti

Objektivno postojanje viška zaposlenih u pojedinim organima državne uprave, na jednoj, i potreba da se jačanje administrativnih oblasti od značaja za proces evropskih integracija sproveđe na finansijski održiv način, na drugoj strani³¹⁰, je ključna dilema kada je u pitanju smanjenje troškova u organima uprave. Drugim riječima, osim problema nedovoljne ekonomičnosti kada su u pitanju budžetska izdvajanja za državnu administraciju, crnogorske vlasti su pred izazovom da obezbijede efikasnost javne potrošnje, za koju se može reći da je postignuta onda kada, s obzirom na utrošena sredstva, javni sektor proizvodi najveće moguće dobiti za stanovništvo³¹¹.

308 European Commission, Iceland 2011 Progress Report, Brussels, 12. 10. 2011

309 *Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora*, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Podgorica, 2012. godina, preuzeto sa: <http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CEoQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3FrId%3D101467%26rType%3D2&ei=lFEVUPf4C6Tc4QTl8oDIDw&usg=AFQjCNELLk3XTGUiBMPiLjtjPHrK3lPQQjA&sig2=nrzYgNLjtqaALGxc4L5fvA>

310 European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in Implementation Of Reforms*, Brussels, 22. 5. 2012

311 European Central Bank, *Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets*, Working Paper Series, No. 581, January 2006

Nekoordinisanost politika zapošljavanja u pojedinačnim sektorima administracije rezultirala je u činjenici da ni sama Vlada još uvijek nije identifikovala organe u kojima postoji manjak administrativnih kapaciteta. Još uvijek se čeka na sveobuhvatnu analizu, čiji je cilj “utvrđivanje hitno potrebnih vještina u prioritetnim oblastima i ocjena obima u kojem se ove potrebe mogu zadovoljiti kroz dokvalifikaciju, prekvalifikaciju i/ili mobilnost postojećeg kadra”, kao ključnih koraka koji bi doveli do “odлуka o posljedičnoj potrebi za izuzetnim zapošljavanjem u prioritetnim oblastima i o tome gdje bi trebalo izvršiti dodatna smanjenja kako bi se izvršila kompenzacija za novo zapošljavanje”³¹².

Dakle, i Evropska komisija i Vlada Crne Gore prepoznaju potrebu za dodatnim zapošljavanjem ili angažovanjem novog kadra u određenim oblastima. Trenutno stanje, međutim, je posljedica višegodišnje prakse nepostojanja sistema zapošljavanja zasnovanog na sistemu zasluga. Brojnost zaposlenih među različitim organima državne uprave drastično varira. Shodno tome, dok pojedini organi iscrpljuju državni budžet više nego što je to neophodno, drugi ostaju uskraćeni za mogućnost obavljanja poslova od značaja za dalji napredak zemlje ka EU.

Problem viška zaposlenih i manjka administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori

Vojska i policija, za koje je već utvrđeno da su najveće breme državnom budžetu, imaju i najviše zaposlenih. To je pokazao pripremljeni nacrt Uporедne analize o zaposlenosti u javnom sektoru, koju je izradilo Ministarstvo finansija u septembru 2011. godine, naglasivši da procenat zaposlenih u ovim sektorima nadmašuje mnoge države u regionu i Evropskoj uniji³¹³.

Već je poznato da Uprava policije zapošljava preko pet hiljada ljudi, na čije je bruto zarade sa porezima i doprinosima tokom 2010. godine potrošeno preko 50 miliona eura. Stoga, kako je napomenuto u prethodnim poglavljima ove studije, racionalizaciju treba usmjeriti naročito na ovaj organ državne uprave u Crnoj Gori³¹⁴. Veliki broj policajaca u zemlji (808 na 100.000 ljudi) utoliko je manje opravdan ukoliko je stopa kriminala u Crnoj Gori najniža

312 Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora

313 Ibid.

314 Poglavlje III: Službenički sistem u Crnoj Gori

u Evropi (10 registrovanih slučajeva na 1000 stanovnika)³¹⁵, a prosjek u Evropskoj Uniji oko 356 policajaca na 100.000 stanovnika³¹⁶.

Na drugoj strani, u pojedinim ministarstvima nisu popunjena sva radna mjesta koja su predviđena pravilnicima o sistematizaciji. Primjera radi, u Ministarstvu kulture ima 32 zaposlenih i 5 pripravnika što je za oko 50% manji broj izvršilaca u odnosu na broj sistematizovanih mesta.³¹⁷ Otud, ne samo da se nameće pitanje opravdanosti postojanja ovog Ministarstva kao zasebnog organa državne uprave umjesto njegovog eventualnog spajanja sa Ministarstvom nauke, u kojem je sistematizovano 18 radnih mjesta³¹⁸, već se jasno uočava da, dok određeni organi crpe ogroman procenat budžetskih izdataka za zarade zaposlenima koji su prekobrojni, ostali ne zapošljavaju ni polovinu od ukupno planiranog broja izvršilaca. Na nivou čitave državne uprave sistematizovano je preko dvije hiljade radnih mjesta više (12.860) nego što je zaposlenih državnih službenika i namještenika (10.511)³¹⁹.

Razlika između broja sistematizovanih radnih mjesta i aktuelnog broja zaposlenih najuočljivija je na primjeru Ministarstva vanjskih poslova i evropskih integracija, s obzirom na to da bi upravo ovo Ministarstvo trebalo da bude glavni koordinator procesa evropskih integracija zemlje. Najnoviji izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore³²⁰ ukazao je na slab kapacitet pregovaračkih struktura sa Evropskom unijom. Ipak, iako je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ovog Ministarstva predviđeno 411 radnih mjesta, ono je na dan 3.9.2012. brojalo 239 zaposlenih, tek nešto više od polovine od predviđenog broja. Od tog

315 Ambasada Crne Gore u Londonu zatražila ispravku i objašnjenje od uredništva BBC-jeve emisije *Newsnight*, Vlada Crne Gore, jun 2012, dostupno na: <http://www.gov.me/vijesti/114307/Ambasada-Crne-Gore-u-Londonu-zatrazila-ispravku-i-objasnenje-od-urednistva-BBC-jeve-emisije-Newsnight.html>

316 <http://www.civitas.org.uk/crime/europolice.htm>

317 Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva kulture za 2010. godinu, Ministarstvo kulture, Cetinje, jun 2011. godine, preuzeto sa: <http://www.mku.gov.me/biblioteka/dokument?pagerIndex=2>. Podatak o trenutnom broju zaposlenih u Ministarstvu kulture preuzet iz dnevno-informativne emisije TV Vijesti, emitovane 24. novembra 2012. godine

318 Izvještaj o radu ministarstva nauke u 2011. godini, Ministarstvo nauke, Podgorica, maj 2012. godine, str. 7, preuzeto sa: http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CE0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3FrId%3D103883%26rType%3D2&ei=Fk4VULreMKX_4QT6_IHwDw&usg=AFQjCNGvrERb5TtYL8K0EA2I9a9ntF30uw&sig2=eu4PGUA7J1ZiviwpNx6dtQ

319 (Ne)smanjenje državne administracije: Nema hleba "bez mašne i tašne", Pobjeda, 1. jul 2012. godine

320 European Commission, *Montenegro 2012 Progress Report*, Brussels, 10.10.2012.

broja, u zemlji je 162 službenika i namještenika, dok su ostali zaposleni u diplomatsko-konzularnim predstavništvima.³²¹

Dilema između manjka administrativnih kapaciteta i viška zaposlenih postaje uočljivija kada se ima u vidu da je Nacionalni program za integraciju Crne Gore u Evropsku uniju 2008 - 2012 predvidio rast broja angažovanih službenika na poslovima evropskih integracija na 7.591 do kraja 2012. godine. Međutim, nakon posljedica ekonomske krize koje nalažu mјere štednje, ovaj cilj je teško dostižan. Zbog toga su planska dokumenta Vlade uglavnom orijentisana na premještaj radne snage u pravcu popunjavanja sektora koji pate od manjka administrativnih kapaciteta.

Izuzetno, u cilju jačanja administrativnih kapaciteta, takođe je predviđeno zapošljavanje deficitarnog kadra. Međutim, za zapošljavanje u ovim slučajevima potrebno je ispuniti posebne preduslove, koji se uglavnom sastoje u davanju otpremnina višku zaposlenih ili službenicima i namještenicima voljnim da sporazumno raskinu odnos.

Ipak, Vlada, kako je napomenuto, tek treba da sproveđe sveobuhvatne konkretne aktivnosti usmjerene na dugoročniju racionalizaciju troškova državne uprave i njeno osposobljavanje da se suoči sa izazovima integracije Crne Gore u Evropsku uniju, iako je u poslednjih nekoliko godina, sa intenziviranjem ekonomske krize, napravila ograničeni pomak kada su ovi izazovi u pitanju.

Aktivnosti na racionalizaciji troškova i povećanje efikasnosti državne uprave

Kako su posljedice ekonomske krize, koja je zahvatila zemlju 2008. godine postajale očiglednije, nadležne institucije su bile primorane da racionalizuju troškove. Počev od oktobra 2009. godine, kada je predviđeno da pravilnici o sistematizaciji radnih mјesta budu usklađeni sa godišnjim zakonima o budžetu, Vlada Crne Gore je preduzela niz mјera koje su usmjerene na uspostavljanje finansijske održivosti državne uprave i javnog sektora uopšte. Naročito tokom 2010. godine donijeto je niz propisa koji su ograničili neumjerenou trošenje na zaposlene u ovom sektoru.

Ovi propisi su uveli pravila zapošljavanja na osnovu kojih se odobrava otvaranje novog radnog mјesta pod uslovom da troje zaposlenih odlaze

³²¹ Informacija dobijena na osnovu Zahtjeva za slobodan pristup informacijama

u penziju ili da je dvoje zaposlenih prethodno proglašeno tehnološkim viškom ili sporazumno raskinulo odnos. Takođe, određeni akti povećali su ovlašćenja i zadatke Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave i naročito Ministarstva finansija, koje je, između ostalog, od aprila 2011. godine nadležno da raskine sve ugovore o djelu na koje prethodno nije dalo saglasnost.

U decembru 2011. godine Vlada je potpisala Sporazum o politici zarada sa predstavnicima Unije slobodnih sindikata i Saveza sindikata Crne Gore. Potpisani dokument je uslovio eventualna smanjenja i povećanja zarada u periodu između 2012. i 2015. godine koje se finansiraju iz budžeta realnim rastom BDP-a. Drugim riječima, ukoliko rast BDP-a bude ispod 2%, potpisnici sporazuma su se obavezali na pregovore o smanjenju zarada, i obratno, ukoliko rast BDP-a premaši 3,5%, sporazum predviđa pogovore o povećanju plata, što će biti slučaj i ako BDP bude u ravnoteži a inflacija pređe 2.0%. Takođe, Sporazum ograničava učešće u BDP-u zarada koji se finansiraju iz budžeta na 11%³²².

Ipak, Vladin rigidan odnos kada je u pitanju učešće zarada koji se finansiraju iz budžeta u BDP-u ogleda se i u tome što Sporazum predviđa povećanje plata ukoliko taj udio bude manji od 11%. To može predstavljati faktor demotivacije zaposlenih, budući da su oni unaprijed svjesni da eventualno povećanje njihovih plata ne zavisi od njih samih i njihovog radnog učinka. Međunarodni monetarni fond, iako je načelno pozitivno ocijenio potpisivanje Sporazuma, takođe je upozorio da povezivanje eventualnih pregovora o iznosu zarada sa rastom BDP-a nosi određeni rizik i preporučio dalje "rezove" u broju zaposlenih kao održivije rješenje³²³.

Konačno, tokom 2012. godine, Nacrtom plana reorganizacije javnog sektora, postavljeni su konkretni ciljevi kako racionalizacije troškova državne uprave tako i poboljšanja administrativnih kapaciteta. Ciljevi i aktivnosti, predviđeni ovim dokumentom, uglavnom prate preporuke iz Analize³²⁴, koju je u svrhe modernizacije i racionalizacije javnog sektora u Crnoj Gori, uradila SIGMA.

322 Sporazum je dostupan na <http://www.gov.me/vijesti/110713/Potpisan.html>

323 International Monetary Fund, *Montenegro: 2012 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 12/22, p. 14

324 *Politike i instrumenti za optimizaciju broja zaposlenih koje su korištene u skorije vrijeme u državama članicama EU i OECD-a - Komparativni izvještaj zasnovan na iskustvima Estonije, Finske, Irske, Letonije, Holandije i Portugala*, 2011. godina, Podgorica

Nacrt plana reorganizacije javnog sektora

Nacrt plana nastoji da kombinuje kratoročne i dugoročne mjere smanjenja troškova, u skladu sa preporukama iz analize koju je sačinila SIGMA. Ranije predstavljenu dilemu između ekonomičnosti i efikasnosti državne uprave pokušava da riješi tako što nalaže da se prikupe određene informacije na osnovu kojih bi se "stvorili uslovi za plansko i sistematsko jačanje prioritetnih sektora kroz mobilnost kadrova ili novo zapošljavanje, kao i za sveobuhvatno i transparentno prepoznavanje radnih mesta za kojima je prestala potreba ili na kojima je, imajući u vidu zadatke koje se obavljaju, koncentrisan suvišan broj službenika"³²⁵. Predviđeno je i da ministarstva do 1. jula 2012. godine dostave analize, koje bi, između ostalog, predstavile podatke o ukupnom broju i strukturi zaposlenih u svakom pojedinačnom ministarstvu, poslovima koji se obavljaju u poređenju sa ciljevima institucija, funkcije na kojima se traži dodatno zapošljavanje uz obrazloženje (proces EI ili drugi razlog) i obrazloženje zbog čega se potreba ne može zadovoljiti internom preraspodjelom kadra.

Nacrt plan takođe ukazuje na potrebu za uspostavljanjem efikasnijeg kadrovskog planiranja. Osnov takvog planiranja trebalo bi da budu precizne informacije o slobodnim radnim mjestima, državnim službenicima i namještenicima koji su na raspolaganju, ali i da pruži jasniju sliku o broju izvršilaca neophodnih za obavljanje određene kategorije poslova, a sve to kroz vođenje Centralne kadrovske evidencije. Ostali ciljevi koji bi se time postigli su i veća horizontalna mobilnost kadrova ali i uspostavljanje jedinstvene, transparentne i pravedne politike zarada i naknada.

Takva politika je jedna od najsnasnijih preporuka Svjetske banke kada je u pitanju poboljšanje efikasnosti crnogorske Vlade. Naime, imajući u vidu da nivo zaposlenih u većini organa državne uprave ne ostavlja dovoljno prostora za radikalne rezove, a da visočije plate u privatnom sektoru predstavljaju konstantan pritisak na nivo plata za visoko kvalifikovanu radnu snagu u javnom sektoru, povećanje "vrijednosti novca" koji se izdvaja za plate državnim službenicima i namještenicima je ključno³²⁶.

Međutim, ono je teško izvodljivo sa sadašnjom strukturom zarada, koja se sastoji od fiksnog dijaea, varijabilnog dijela i dodatka. Dodjeljivanje varijabilnog dijela je u suštini diskreciono i u praksi slabo povezano sa radnim

325 Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora, str. 32

326 Montenegro After The Crisis: Towards Smaller and More Efficient Government, World Bank Document, 2011, p. 44

učinkom. Otud, ne samo što predstavlja potencijalno demotivišući faktor za zaposlene, već ostavlja i dosta prostora za protežiranje određenih kardova³²⁷. Svjetska banka je stoga preporučila izradu koncepta osnovne plate koja konsoliduje elemente postojećeg varijabilnog dijela zarade i dodatka na zaradu, kao o implementiranje principa „jednaka plata za isti rad“.

Novi Zakon o zaradama državnim službenicima i namještenicima, donesen u februaru 2012. godine, ignorisao je ove i slične preporuke i ostavio velika ovlašćenja ministru finansija da, na osnovu preporuke starještine organa, doneše odluku o ispunjavanju uslova za varijabilni dio zarade. Što se tiče sistema zarada, ni Nacrt plan, osim dosta uopštene formulacije o potrebi uspostavljanja „jedinstvene, transparentne i pravedne politike zarada i naknada“ ne prati preporuke Svjetske banke. S aspekta privlačenja i motivisanja zaposlenih u prioritetnim sektorima državne uprave, ovaj dokument pravi „korak naprijed“ tako što predviđa da se tokom 2012. godine doneše Odluka o uvećanju zarada državnim službenicima i namještenicima za obavljanje „određenih poslova sa precizno definisanim procentima uvećanja u odnosu na jasno definisane vrste poslova za koje se propisuje uvećanje“. Na drugoj strani, nastavak reforme sistema zarada i naknada, u smislu osvrta na najbolju evropsku praksu i upostavljanja jedinstvenog sistema zarada predviđa se tek do 2014-2015. godine, što ostavlja prostor da se nastavi dosadašnja praksa slabog nagradivanja izuzetnog radnog učinka i „potežiranja“ određenih kadrova koji nužno ne moraju biti najbolji.

Nacrt plana je više usmjeren na rezove u broju zaposlenih u sektorima, koji su ocijenjeni kao najglomazniji a to su Uprava policije i vojska. Osim što predviđa smanjenje broja zaposlenih u svim organima državne uprave ili na nivou sektora za 3% u 2013. godini, on „nalaže“ smanjenje broja zaposlenih u Upravi policije za najmanje 15% u 2012. i 2013. godini, i za najmanje dodatnih 10% u 2015. godini. Iako je riječ o dosta radikalnom potezu, ukoliko se ima u vidu stvarna nezgrapnost crnogorske policije, ovi rezovi nisu dovoljni.

Nedovoljna koordinisanost i sveobuhvatnost reformskih procesa

Nacrt plana reorganizacije javnog sektora nedovoljnu pažnju posvećuje organima lokalne samouprave. Naime, već je istaknuto da su i oni opterećeni velikim brojem zaposlenih i određenim brojem neizmirenih obaveza. Osim

³²⁷ Ibid, p. 51

toga, stanovništvo manje razvijenih opština "masovno" radi u organima državne uprave. U sedam opština: Andrijevici, Beranama, Kolašinu, Mokrovu, Plavu, Pljevljima i Rožajama najviše zaposlenih uopšte je u sektoru državne uprave i odbrane i obaveznog socijalnog osiguranja³²⁸. Iako je Zajednica opština Crne Gore pripremila dva dokumenta (Plan aktivnosti za sprovođenje reorganizacije i utvrđivanje optimalnog broja zaposlenih u lokalnoj samoupravi i Program za ostvarivanje prava zaposlenih u lokalnoj samoupravi za čijim radom je prestala poreba³²⁹), za sada izostaje efikasna koordinacija koja bi racionalizaciju troškova državne uprave i lokalne samouprave tretirala dovoljno sveobuhvatno i koordinisano.

Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine, u dijelu koji se odnosi na lokalnu samoupravu, predviđela je mogućnost prenošenja određenih nadležnosti i finansijskih sredstava jedinicama lokalne samouprave, koje ispune jasno propisane uslove. Drugim strateškim dokumentima predviđena je mogućnost zajedničkog vršenja poslova od strane susjednih jedinica lokalnih samouprava, što može dovesti do određenog smanjenja troškova u funkcionisanju lokalne samouprave³³⁰. Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora, međutim, u previđenim mjerama propušta da jasno definiše mjere prenošenja određenih nadležnosti sa nivoa državne uprave na lokalnu samoupravu, fokusirajući se gotovo isključivo na najglomaznije sektore prosvjete, zdravstva, vojske i policije. Površno spominjanje neophodnosti funkcionalne decentralizacije u zvaničnim dokumentima Vlade otud zahtjeva preciznije definisanje mjera neophodnih za njeno sprovođenje, kao i njihovu implementaciju.

Uprkos propustima, Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora i analize na kojima je zasnovan predstavljaju dobru osnovu da se dugoročne mjere smanjenja troškova i poboljšanja efikasnosti državne uprave iskombinuju sa kratkoročnim mjerama kojima je Vlada morala da pribegne pod pritiskom ekonomske krize. Neke predviđene mjere ipak treba dopuniti određenim kontrolnim mehanizmima, proširiti opseg određenih mjera, ali i predložiti uvođenje novih.

328 MONSTAT, citirano u *Svaki peti u administraciji ili je funkcijer*, Pobjeda, 7. avgust 2012

329 Zajednica opština Crne Gore, *Aktivnosti Zajednice opština u 2011. godini*, Bilten Zajednice opština Crne Gore – specijalno izdanje – februar 2012. godine, preuzeto sa: <http://www.uom.co.me/wp-content/uploads/2012/02/bilten-br-8.pdf>

330 Ministarstvo unutrašnjih poslova Crne Gore, *Akcioni plan za reformu lokalne samouprave za 2012. godinu*, Podgorica, mart 2012. godine

Prostor za dodatnu racionalizaciju državne uprave

Iako postoji trend smanjenja rashoda za materijal i usluge, osim bolnih rezova broja zaposlenih, treba obratiti dodatnu pažnju upravo na ovu oblast. Kao primjer može poslužiti i vlada Italije, koja je, da bi izbjegla povećanja poreza na dodatu vrijednost, u julu 2012. godine usvojila Uredbu usmjerenu na smanjenje javne potrošnje. Predloženo smanjenje prvenstveno je usmjereno na troškove za materijal i usluge, i između ostalog uključuje: smanjenje troškova održavanja službenih automobila na polovinu nivoa sredstava izdvojenih za ove namjene 2011. godine, redukciju prosječnog kancelarijskog prostora po radniku, preporuku korišćenja javnih objekata, preporuku smanjenja troškova za prostore čiji je državna uprava zakupac.

Što je naročito interesantno, na osnovu posebno sprovedene analize, italijanska vlada je zaključila da je nabavka svih materijala i usluga potrebnih za njen rad jeftinija ukoliko se sprovodi od strane posebne kompanije (CONSIP) specijalizovane za to, kojom upravlja ministarstvo finansija. Zakon o javnim nabavkama koji je usvojila Skupština Crne Gore u julu 2011. godine, predviđa mogućnost objedinjavanja javnih nabavki, ali Vlada još uvijek nije detaljno razmotrila ovu mogućnost i njen eventualni efekat na smanjenje troškova javnih nabavki.

Udio državnih organa, organizacija i službi u javnim nabavkama je opao sa 56,27% u 2010. na 38,02% u 2011. godini³³¹, ali je on i dalje procentualno velik u odnosu na neke zemlje u okruženju. Primjera radi, u prvoj polovini 2011. godine u Srbiji je udio državnih organa u javnim nabavkama iznoso 15% a u 2010. godini 19%. I Srbija spremila "italijanski" scenario, u pogledu centralizacije javnih nabavki. Naime, do kraja 2012. godine se planira donošenje novog zakona o javnim nabavkama, na osnovu kojeg bi trebalo da se ustupi centralni organ koji bi se bavio nabavkama za cijelu zemlju³³².

Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godini naglašava da najveći potencijali za uštede leže u državnim organima, organizacijama i službama i javnim ustanovama i preduzećima čiji je osnivač država. Takođe, Vlada je usvojila Strategiju razvoja javnih nabavki za period 2011-2015 kojom je predviđena centralizacija sistema javnih nabavki osnivanjem centralnih tijela za javne nabavke, ali nisu date jasna smjernice na koji način će se sistem centralizovati³³³.

331 Uprava za javne nabavke, Izvještaj o javnim nabavkama u Crnoj Gori za 2011. godinu

332 <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/aktuelno.69.html:345583-OEBS-zabrinut-zbog-javnih-nabavki>

333 Institut Alternativa, *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*, jun 2012. godine

Dakle, iako vlada preduzima aktivnosti na unapređenju efikasnosti i uporednom smanjenju troškova državne uprave, one nisu dovoljno sveobuhvatne. Određene preporuke međunarodnih institucija, koje bi mogle uticati na poboljšanje administrativnih kapaciteta na finansijski održiv način su ignorisane u nekim propisima donijetim tokom 2012. godine, a rokovi postavljeni za njihovo dalju reformu su predaleki. Zasebno postojanje određenih organa državne uprave i dalje je neopravdano, kao što je pokazano na primjeru ministarstava kulture, prosvjete i nauke. Postoji, dakle, još prostora za smanjenje broja ministarstava i reorganizaciju državne uprave, što bi posredno dovelo do istovremenog smanjenje troškova, ali i povećanja njene efikasnosti.

Prema tome, fokusiranost na najglomaznije organe i oblasti javnog sektora, i smanjenje broja zaposlenih u njima, je opravданo, ali, upravo s aspekta poboljšanja administrativnih kapaciteta i socijalno odgovorne racionalizacije troškova državne uprave, pažnju treba usmjeriti i na druge mogućnosti.

Preporuke:

- Osim rezova u broju zaposlenih, dodatno razmotriti smanjenje rashoda na materijal i usluge. U tom smislu, pažnju usmjeriti prvenstveno na Upravu policije, gdje paralelno sa smanjenjem broja zaposlenih, treba smanjiti broje službenih automobila koji su trenutno na raspolaganju ovom organu državne uprave i prodati one za koje se utvrdi da su višak u novim okolnostima;
- Po ugledu na primjer Italije, što više koristiti mogućnost objedinjavanja javnih nabavki materijala i usluga;
- Napraviti zaseban dugoročni plan za dalje smanjenje broja zaposlenih u policiji do 2020. godine, koji će približiti broj zaposlenih u ovom organu državne uprave prosjeku Evropske unije;
- Umjesto povezivanja eventualnog povećanja i smanjenja zarada koje se finansiraju iz budžeta sa rastom BDP-a, obezbijediti propisima jasnu definisanu povezanost između iznosa zarada i radnog učinka i dosljedno je primjenjivati;
- Umjesto postavljenog roka do 2014-2015 godine, razmotriti što skoriju sveobuhvatnu reformu sistema zarada koja bi obezbijedila pravnu sigurnost u ovoj oblasti;

- Obezbijediti prenošenje odgovarajućih poslova organa državne uprave u većem obimu organima lokalne samouprave, javnim ustanovama i preduzećima, ne bi li se predviđeni rezovi u broju zaposlenih sproveli na što je više moguće socijalno odgovoran, koordinisan i efikasan način;
- S obzirom na to da Ministarstvo finansija, zajedno sa Ministarstvom unutrašnjih poslova i javne uprave, preuzima vodeću ulogu u racionalizaciji troškova državne uprave, obezbijediti mehanizme, kojima bi se kontrolisala primjena ovlašćenja koja su data ovim ministarstvima.

Literatura:

- European Central Bank, Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets, Working Paper Series, No. 581, January 2006
- Galgozi, B. and Sergi, B. S., *Social and Economic Trends In South-east Europe*, European Trade Union Institute, 2012
- International Monetary Fund, Montenegro: 2012 Article IV Consultation, IMF Country Report No. 12/22
- *Montenegro After The Crisis: Towards Smaller and More Efficient Government*, World Bank Document, 2011
- R. Allen i M. Biro, Analiza funkcija i kapaciteta upravljanja ljudskim resursima u crnogorskim opštinskim upravama, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Podgorica, 2011. godina
- R. Tina; Small states and bureaucracy: Challenges for Public Administration, TRAMES, 2002, 6 (56/51), 4
- Serbia: Right-sizing the Government Bill, World Bank Document, 2010

Dokumenti:

- Bilten XXV, Ministarstvo finansija Crne Gore, januar-mart 2012. godine
- Ekonomski i fiskalni program za Crnu Goru 2010 – 2013, Ministarstvo finansija Crne Gore, januar 2011. godine, str.21, preuzeto sa <http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CGIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FRe sourceManager%2FFileDownload.aspx%3FrId%3D67869%26Ty>

[pe%3D2&ei=hWgWUIG8HaSD4gToy4HADw&usg=AFQjCNE-Ugky_6A05rWBkQTWzOTtoGEkDw&sig2=LrC4Y6rOAsAUL5VR1GnjOQ](#)

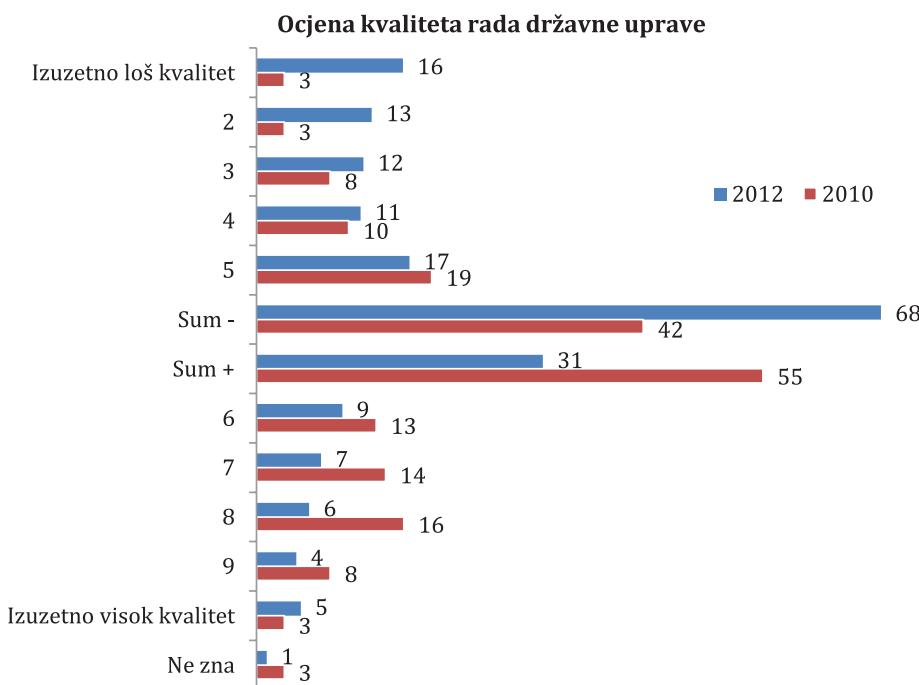
- Izvještaj o radu i stanju u upravnim oblastima iz nadležnosti Ministarstva kulture za 2010. godinu, Ministarstvo kulture, Cetinje, jun 2011. godine, preuzeto sa: <http://www.mku.gov.me/biblioteka/dokument?pagerIndex=2>
- Izvještaj o radu ministarstva nauke u 2011. godini, Ministarstvo nauke, Podgorica, maj 2012. godine, str. 7, preuzeto sa: http://www.google.me/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CE0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.gov.me%2FResourceManager%2FFileDownload.aspx%3FrId%3D103883%26rType%3D2&ei=Fk4VULreMKX_4QT6_IHwDw&usg=AFQjCNGvrERb5TtYL8K0EA2I9a9ntF30uw&sig2=eu4PGUA7J1ZiviwpNx6dtQ
- Ministarstvo finansija Crne Gore, Procjena ostvarenja izvornih prihoda i analiza ostvarenja javne potrošnje u Crnoj Gori za 2010. godinu, 2011. godina, preuzeto sa: <http://www.mf.gov.me/organizacija/bud%C5%BEet-i-trezor-/102991/Procjena-ostvarenja-izvornih-prihoda-i-analiza-ostvarenja-javne-potrosnje-u-Crnoj-Gori-za-2010-godinu.html>
- Ministarstvo unutrašnjih poslova, Analiza funkcionisanja lokalne samouprave u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore, Podgorica, 21. jun 2012. godine
- Nacrt plana o reorganizaciji javnog sektora, Ministarstvo finansija, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Podgorica, 2012. godina
- Politike i instrumenti za optimizaciju broja zaposlenih koje su korišćene u skorije vrijeme u državama članicama EU i OECD-a - Komparativni izvještaj zasnovan na iskustvima Estonije, Finske, Irske, Letonije, Holandije i Portugala, 2011. godina, Podgorica
- Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, Službeni list Crne Gore, broj 5/2012, Podgorica, januar 2012, <http://www.sl-listcg.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7BA62C2FF3-50C8-434A-9D04-ACF9F74B4D61%7D>
- Statistički godišnjak 2011, Republika Srbija – Republički zavod za statistiku, Beograd, 2011. godina
- Statistički godišnjak 2011, Zavod za statistiku Crne Gore, MONSTAT, Podgorica, 2011. godina
- Zakon o završnom budžetu za 2010. godinu
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu za 2012. godinu

IX STAVOVI GRAĐANA CRNE GORE O RADU

INSTITUCIJA DRŽAVNE UPRAVE

Građani ocjenjuju sa 4,5 rad u državnoj upravi 2012. godine,³³⁴ što je slabija ocjena u odnosu na prethodni talas istraživanja (2010. godina³³⁵). Prosječna ocjena kojom su građani tada ocjenjivali kvalitet rada državnih organa iznosila je 6,0 na skali od deset nivoa.

Grafikon br. 3: Ocjena kvaliteta rada državne uprave



Najveći dio građana smatra da je kvalitet usluga u državnoj upravi unazad tri godine ostao isti (45%). Ipak, dvije trećine građana Crne Gore (njih 35%) ocjenjuje da je u protekle tri godine državna uprava nazadovala, dok samo 18% vidi neki napredak.

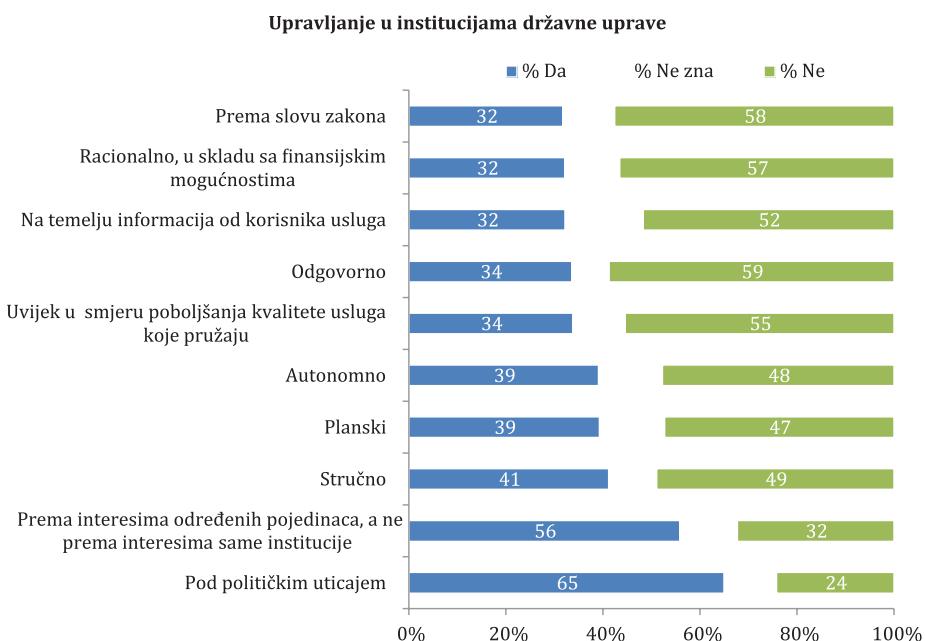
334 Istraživanje javnog mnjenja Institut alternativa i IPSOS Strategic Marketing, april 2012.

335 Istraživanje kapaciteta i integriteta institucija državne uprave u Crnoj Gori, <http://www.antikorupcija.me>

Gotovo 2/3 građana Crne Gore (65%) smatra da se u institucijama državne uprave upravlja pod političkim uticajem, a više od polovine misli da se upravljanje vodi partikularnim interesima umjesto u skladu sa javnim interesom (56%). Veliki udio građana smatra da upravljanje nije ni odgovorno, ni zakonski, ni racionalno, te da se u upravljanju ne obraća pažnja na povratne informacije od korisnika usluga, da ne postoji kontinuirani razvoj u pravcu poboljšanja kvaliteta usluga, kao i da nema racionalnog korišćenja resursa koji je u skladu sa finansijskim mogućnostima. U stručno, plansko i autonomno upravljanje ne sumnja oko 40% građana.

Između trećine i četvrtine građana smatra da su ustanove nezavisne od političkih uticaja, dok ih više od polovine iskazuje kako je taj uticaj prisutan.

Grafikon br.4: Upravljanje u institucijama državne uprave



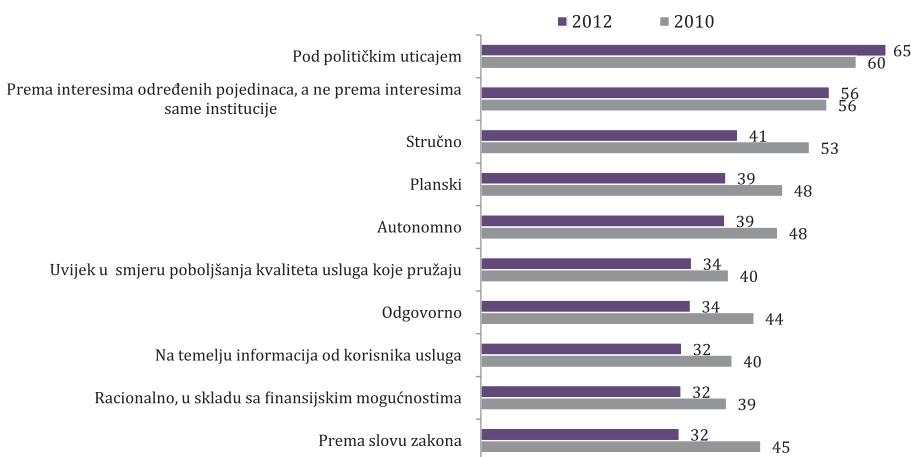
Pristalice vladajuće koalicije značajno bolje procjenjuju način upravljanja u institucijama državne uprave. Za razliku od njih, glasači opozicionih stranaka su vrlo kritički nastrojeni i oni posebno naglašavaju političke i nepotističke uticaje. Takođe, razlike su uočljive i kada se posmatra nacionalna pripadnost – građani srpske nacionalnosti drastično slabije ocjenjuju upravljanje državnom upravom u odnosu na građane crnogorske nacionalne pripadnosti.

Građani zapošljeni u državnoj upravi češće od prosjeka kažu da se u državnim organima uvijek radi u smjeru poboljšanja kvalitete usluga koje pružaju, kao i da se radi racionalno, u skladu sa finansijskim mogućnostima. Takođe, oni češće od prosjeka negiraju da u radu organa državne uprave preovladavaju interesi određenih pojedinaca u odnosu na interes same institucije, osim toga oni značajno češće od prosjeka kažu da nema političkog uticaja na rad organa državne uprave.

Poređenje sa rezultatima istraživanja iz 2010. godine ukazuje da je donekle pozitivna slika o radu državne uprave, koja je 2010. godine postojala, sada značajno narušena. Tome u prilog, prije svega, govori činjenica da je 2010. godine registrovan veći udio građana koji smatraju da one funkcionišu stručno, planski, autonomno i zakonito nego što je udio građana koje imaju suprotan stav. U ovom talasu istraživanja, po svim parametrima je registrovan veći procenat građana koji o radu državnih organa misle negativno nego što je to slučaj sa onima koji imaju pozitivno mišljenje. Parametri prema kojima su se građani izjašnjavali govoreći o radu državne uprave kritične su tačke u percepciji javnosti na koje treba obratiti pažnju.

Grafikon br. 5: Upravljanje u institucijama državne uprave: poređenje 2012-2010.

Upravljanje u institucijama državne uprave: poređenje 2012.-2010.

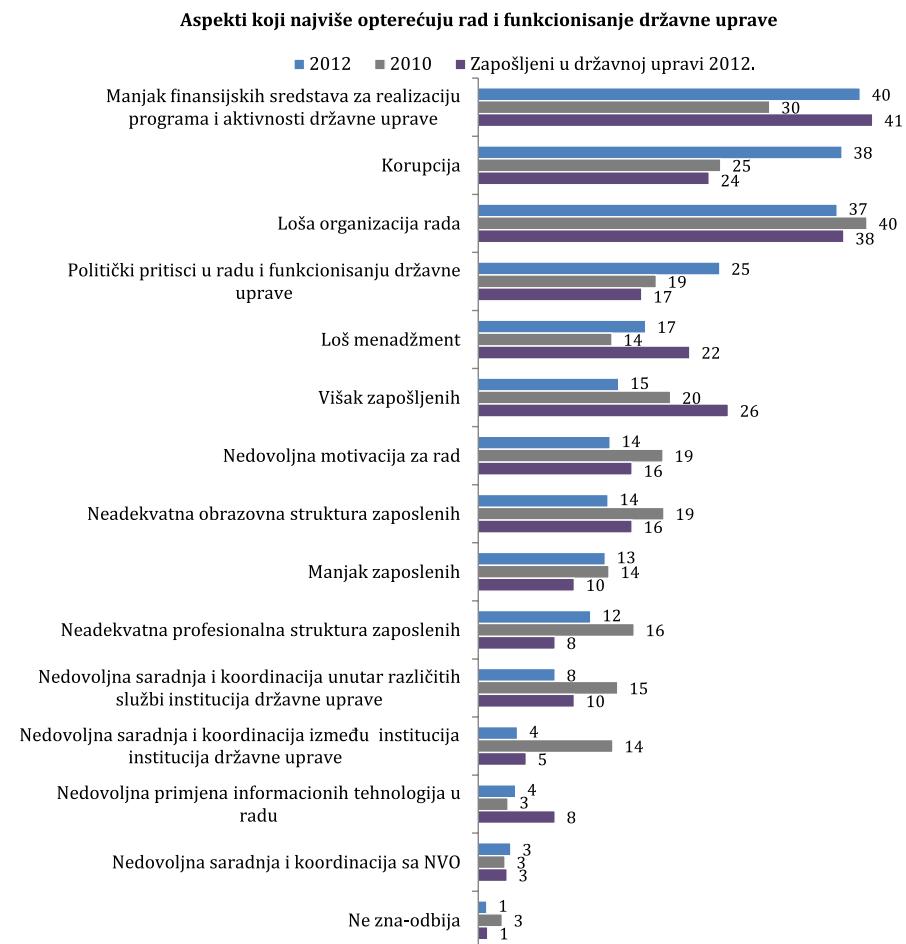


Većina građana (53%) čak smatra da službenici u organima državne uprave uopšte ne rade u skladu sa propisanim pravilima službe (40% vjeruje da uglavnom ne rade, a 14% smatra da službenici uopšte ne poštuju propise).

Razmišljajući o etičkim standardima kod zaposlenih u institucijama državne uprave, građani Crne Gore u najvećoj meri, njih 46%, ne želi da generalizuje, pa navode da među savjesnim službenicima ima i onih koji to nisu. Ako se izuzmu oni koji nijesu mogli da odgovore na ovo pitanje, građani su podijeljeni u svojim stavovima: podjednak broj (24%) vjeruje u savjesno obavljanje posla, odnosno smatra da etički principi nijesu prisutni kod činovnika. Osim samih zapošljenih u javnoj upravi, povoljnije mišljenje o etičkim standardima kod zaposlenih u institucijama državne uprave imaju građani crnogorske nacionalnosti, Podgoričani kao i oni koji podržavaju koaliciju na vlasti. U odnosu na 2010. godinu i po ovom pitanju je registrovano značajano pomjerenje u negativnom pravcu.

Manjak finansijskih sredstava za realizaciju programa i aktivnosti države (40%), korupcija (38%) i loša organizacija rada (37%) su tri najznačajnija faktora koja opterećuju rad i funkcionisanje državne uprave po mišljenju građana Crne Gore. Javnost percipira i ostale probleme, ali oko njih postoje manje jednoznačno slaganje da je riječ o ključnim aspektima koji predstavljaju bitnu prepreku boljem funkcionisanju državnih institucija. Korupciju značajno češće od prosjeka kao problem navode građani Crne Gore koji imaju 60 ili više godina, nezaposleni ali i oni koji kažu da ne bi glasali na izborima za Skupštinu crne gore (apstinenti). Zapošljeni u državnoj upravi kao najznačajni otežavajuće faktore navode manjak finansijskih sredstava za realizaciju programa i aktivnosti države (41%), loša organizacija rada (38%) i višak zaposlenih (26%). Iako je redoslijed promjenjen, ista tri problema izdodata su i u prošlom talasu istraživanja.

Grafikon br. 6: Aspekti koji najviše opterećuju rad i funkcionisanje državne uprave



Rezultati pokazuju da je u posljednje dvije godine došlo do povećanja nezadovoljstva građana Crne Gore radom institucija državne uprave. Osim toga, rezultati drugih istraživanja govore o negativnom trendu povjerenja u državne institucije. S druge strane, objektivni pokazatelji govore o tome da je u proteklih par godina došlo do unaprijeđenja rada u državnoj upravi koji ne prati rast zadovoljstva građana Crne Gore. Takođe, istraživanja registriraju visoku percepciju korupcije dok su registrovane stope korupcije³³⁶ u značajnom padu.

³³⁶ Učešće građana koji su, u određenom periodu, u kontaktu sa državnim institucijama dali novac, poklon ili učinili protivuslugu najmanje jednom, u ukupnom broju građana koji su u istom tom periodu najmanje jednom bili u kontaktu sa državnim institucijama.

XI EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

- STANDARDI I ZAHTJEVI

Pojam i osnovni principi

Oblast javne uprave ima izuzetnu važnost u Evropskoj uniji i sve je prisutnije stanovište da se radi o četvrtom stubu prava Evropske unije (mada formalno ne postoji "EU *acquis*" u ovoj oblasti). Međuzavisnosti među različitim, ali i unutar istih nivoa vlasti u EU najizraženije su upravo na administrativnom nivou, i to zbog nezaobilazne uloge državne uprave – kako u kreiranju, tako i u sprovodenju evropskih politika³³⁷. Javne uprave³³⁸ država članica moraju biti spremne da na nacionalnom nivou obezbijede implementaciju odluka donesenih na nivou institucija EU, pa se vremenom tako, izgradio tzv. "evropski administrativni prostor (EAP)" (na engleskom jeziku: European Administrative Space, EAS). Evropski administrativni prostor je pojam koji u sebi uključuje paket jedinstvenih standarda za djelovanje u okviru javne uprave kojima se određuje organizacija, djelatnost i funkcionisanje organa javne uprave.³³⁹

Odnos EAP-a i procesa pristupanja EU

Pristupanje Evropskoj uniji ne treba doživljavati samo kao teritorijalno pristupanje, već se, prije svega, radi o preuzimanju određenih društvenih vrijednosti kroz izgradnju jedinstvenih normativnih i institucionalnih odgovora na svakodnevne životne potrebe građana. Pravo na dobru upravu uspostavljeno je kao jedno u korpusu prava građana Evropske unije (član 41 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije).

337 *Reforma državne uprave i integracija u EU*, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Srbije, 2009. godina, str 21

338 U teoriji i praksi nekad se koristi termin „javna uprava“ a nekad „državna uprava“, prvenstveno zbog različitog poimanja tih pojmove u EU i Crnoj Gori. Dok se na nivou Evropske unije ova dva pojma uglavnom poistovjećuju, u Crnoj Gori je državna uprava samo jedan od segmenata javne uprave (uz lokalnu samoupravu i javne službe) i čine je organi uprave (ministarstva, uprave, zavodi, direkcija itd.) na centralnom nivou čija djelatnost je vezana za teritoriju čitave države,

339 Kavran Dragoljub i Vukašinović Zorica, *Evropski upravni prostor i reforma javne uprave*, Beograd, 2004. godine

Kopenhaški kriterijumi iz 1993. godine (koji predstavljaju okvir za proširenje EU), podrazumijevaju sljedeće:

- postojanje stabilnih demokratskih institucija, vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina (politički kriterijumi)
- funkcionalisanje tržišne ekonomije, koja je dovoljno konkurentna da izdrži pritisak konkurenčije i djelovanje tržišnih sila u okviru EU (ekonomski)
- postojanje sposobnosti da se preuzmu obaveze koje proizilaze iz članstva, uključujući u to i podršku ostvarivanju ciljeva Unije, kao i sposobnost državne administracije da usvoji i sproveđe pravne tekovine EU (aquis) u praksi (administrativni).

Pored ova tri kriterijuma, u Madridu 1995. godine, definisana su još dva kriterijuma:

- administrativna sposobnost države kandidata da sproveđe preuzete obaveze i
- pravo Evropske unije da odlučuje o daljem proširenju.

Kada je u pitanju oblast javne uprave, vremenom je postignut konsenzus o ključnim kriterijumima koji se sada već mogu smatrati dijelom pravnog poretka EU, a oni se mogu grupisati u sljedeće četiri kategorije:

1. Vladavina prava (podrazumijeva pravnu sigurnost pri upravnim postupanjima i poštovanje legitimnih očekivanja pojedinaca u odnosu na javnu upravu);
2. Otvorenost i transparentnost (podrazumijeva dostupnost rezultata rada organa javne uprave svim zainteresovanim subjektima);
3. Odgovornost (podrazumijeva uspostavljanje mehanizama upravne, sudske i zakonodavne kontrole rada javne uprave);
4. Efikasnost, efektivnost i ekonomičnost u radu javne uprave.

U mjeri u kojoj su ovi principi zajednički svim državama članicama EU, može se govoriti o zajedničkom "Evropskom administrativnom prostoru".³⁴⁰ Pored toga, opšta organizacija nacionalnih uprava i dalje je pod snažnim uticajem ustavnih poredaka samih država članica i pod njihovim gotovo isključivim ingerencijama³⁴¹, iz kojih razloga se može zaključiti da EAP ne zamjenjuje

³⁴⁰ Francisco Cardona, ekspert SIGMA, izlaganje na temu: *Integriranje nacionalnih administracija u EAS*, Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama, Budva, mart 2009.godine

³⁴¹ Reforma državne uprave i integracija u EU, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu Srbije, 2009. godina, strana ²¹

nacionalno upravno pravo, već nastaje kao nadstruktura sa kojom nacionalni upravni sistemi treba da budu u skladu. Dakle, svaka država je slobodna da sistem javne uprave uspostavi vodeći računa o svojim ustavno-pravnim, istorijskim, demografskim i drugim karakteristikama, pri čemu taj sistem mora ispunjavati standarde na kojima se temelji EAP. Stepen u kojem zemlja kandidat prihvata navedene principe javne uprave i pridržava se standarda EAP-a ukazuje na sposobnost njene javne uprave da efikasno implementira EU *acquis*. Prevedeno na jezik "običnog čovjeka", stepen zadovoljstva korisnika upravnih usluga, pri ostvarivanju prava i pravnih interesa pred organima uprave, najbolji je indikator dobre, odnosno loše uprave.

U svrhu ocjenjivanja stanja upravnih kapaciteta zemalja kandidata/potencijalnih kandidata za članstvo Evropskoj Uniji pripremaju se izvještaji o napretku³⁴² tih zemalja, na godišnjem nivou, koji se rade na osnovu kriterijuma ocjene upravnih kapaciteta razvijenih u okviru SIGMA programa³⁴³. Kriterijumi koje je SIGMA³⁴⁴ razvila (vladavina prava, otvorenost, odgovornost, efikasnost i ekonomičnost) postali su osnovni kriterijumi Evropske unije kojima se određuje kvalitet javne uprave u zemljama kandidatima, odnosno potencijalnim kandidatima.

Crnogorska državna uprava i EAP

Crnogorska državna uprava je relativno mlad sistem, naročito kada se ima u vidu da je skoro čitav XX vijek ona bila dio većeg sistema u okviru kojeg je imala ograničene ingerencije. Vraćanje državne nezavisnosti uslovilo je uspostavljanje nadležnosti u punom kapacitetu i potrebu za vršenjem novih poslova. Uporedo sa prilagođavanjem novim okolnostima tekao je i proces usvajanja najbolje evropske prakse u oblasti državne uprave. Pot-

342 Kroz Izvještaj o napretku Evropska komisija pruža informacije o progresu koji je određena država kandidat, ili potencijalni kandidat za članstvo postigla u ispunjavanju standarda na kojima počiva Evropska unija, u različitim oblastima, kao i sažetak operativnih mjera koje je potrebno preduzeti da bi se postigao napredak u narednom izvještajnom periodu.

343 SIGMA - podrška za unapređenje uprave i menadžmenta u zemljema Centralne i Istočne Europe te združena inicijativa OECD-a i Evropske unije za podršku reforme javne uprave u zemljama u tranziciji.

344 "SIGMA radi pod pretpostavkom da javne uprave država kandidata moraju dostići prihvatljive standard pouzdanosti, odgovornosti, transparentnosti, efikasnosti i djelotvornosti, kako bi zadovoljile zahtjeve vezane za članstvo u EU."- Francisco Cardona, ekspert SIGMA, izlaganje na temu:"Integriranje nacionalnih administracija u EAS", Konferencija o reformi javne uprave i evropskim integracijama, Budva, mart 2009

pisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2007.godine, Crna Gora je stupila u svoj prvi ugovorni odnos sa Evropskom unijom. Članom 114 SSP definisano je da će saradnja biti usmjerena na dalji razvoj efikasne i odgovorne državne uprave u Crnoj Gori, naročito kroz podršku sproveđenju vladavine prava, pravilno funkcionisanje državnih institucija u korist svih građana Crne Gore u cjelini i nesmetan razvoj odnosa između Evropske unije i Crne Gore.

Ne postoji dokument u Crnoj Gori koji tretira pitanja vezana za reformu državne uprave a koji ne sadrži principe "evropskog administrativnog prostora" kao ciljeve prema kojima se teži. Strategijom reforme javne uprave 2011-2016. godine – AURUM³⁴⁵, koja predstavlja "krovni" strateški dokument u ovoj oblasti, kao jedan od posebnih ciljeva reforme javne uprave utvrđeno je "dalje uključivanje Crne Gore u evropski administrativni prostor".

Kakva je dinamika približavanja crnogorske uprave standardima EAP-a najbolje se može uočiti praćenjem godišnjih Izvještaja o napretku Crne Gore tokom posljednjih nekoliko godina. Uvidom u sadržinu i hronologiju ocjena koje je Evropska komisija godišnje davala Crnoj Gori u oblasti državne uprave u periodu od 2006. do 2010. godine (tabela 1 u prilogu) uviđa se konstantnost određenih navoda. Prije svega radi se o sledećim zapažanjima:

- prisutan je nedovoljan stepen depolitizacije i profesionalizacije državne uprave;
- normativni okvir je neadekvatan i prisutno je odsustvo implementacije važećih rješenja;
- "merit sistem"³⁴⁶ nije jasno regulisan u zakonodavstvu niti se primjenjuje u praksi;
- konflikt interesa nije valjano uređen itd.

Pored toga, ponavljanje određenih navoda u datom četvorogodišnjem periodu ukazuje i na odsustvo suštinskih koraka nadležnih institucija u Crnoj Gori u cilju unaprijedenja stanja u oblastima koje su u izvještajima detektovane kao sporne. Upravo je „dovršavanje suštinskih koraka u reformi državne uprave“ preporuka koja je iznijeta u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvom u EU³⁴⁷ 2010. godine.

345 Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine – AURUM, usvojena od strane Vlade Crne Gore 31.3.2011.godine, url: <http://www.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rid=73066&rType=2>, preuzeto 23. 12. 2011. godine,

346 „Merit sistem“ – termin koji u upravnoj teoriji i praksi podrazumijeva sistem zapošljavanja i izgradnje karijere zasnovan na zaslugama,

347 Mišljenje Komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj Uniji (SEC(2010) 1334), Brisel, 9. 11. 2010. godine, str. 11.

Akcionim planom³⁴⁸ koji je Vlada Crne Gore pripremila u cilju praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije (u dijelu koji se odnosi na reformu državne uprave) bilo je predviđeno 14 aktivnosti. Od toga, polovina aktivnosti (sedam) su bile normativnog karaktera, a tri strateškog/programskog karaktera. Dakle, aktivnosti koje su direktno usmjerenе na bolju primjenu zakona i drugih javnih politika, činile su tek oko 35% aktivnosti utvrđenih Akcionim planom. "Fasciniranost novim zakonima", kako u jednom od svojih autorskih tekstova novi fenomen naziva Dragan Đurić, glavni stručni savjetnik Programa za razvoj kapaciteta i saradnik Evropskog reportera, dovodi do toga da se, po njemu: „na novi, izmijenjeni ili makar dopunjeni zakonski tekst često gleda kao na panaceu, univerzalni lijek za sve slabosti u upravljanju našim sistemom. Svi smo postali opsjednuti zakonima. Brojimo koliko je prijedloga produkovala Vlada, koliko je zakona usvojila Skupština i mislimo da smo tako postavili kriterijume i indikatore uspješnosti reformi.“³⁴⁹

Danas imamo skoro u potpunosti realizovan Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije (u dijelu koji se odnosi na reformu državne uprave). Imamo i euforični zanos uzrokovani relativno površnim čitanjem Izvještaja o napretku Crne Gore za 2011. godinu. U tom dokumentu, naime, konstatovan je napredak u stvaranju kvalitetnog normativnog okvira za rad državne uprave ("poboljšani pravni okvir u oblasti državne službe i državne uprave, usmjeren ka efikasnom, depolitizovanom i na zaslugama zasnovanom zapošljavanju, je usvojen. Zakonodavstvo kojim se uređuje upravni postupak je izmijenjeno i dopunjeno, a započeta je dalje sveobuhvatna reforma.“³⁵⁰), ali je i rečeno da se "pripreme za sprovođenje usvojenog zakonodavstva moraju intezivirati i fokusirati na depolitizaciju, profesionalnost i efektivnost i nepristranost uprave, uključujući zapošljavanje i napredovanje zasnovano na zaslugama". Dakle, dolazimo do suštine: u ovom trenutku stvoren je relativno dobar normativni okvir za funkcionisanje državne uprave, ali kvalitet implementacije novih rješenja opredijeliće ishod cjelokupnog procesa reforme.

348 Akcioni plan praćenja sprovođenja preporuka iz Mišljenja Evropske komisije, <http://www.gov.me/vijesti/103427/Akcioni-plan-pracenja-sprovodenja-preporuka-iz-misljenja-Evropske-komisije.html>

349 Đurić Dragan, *Fasciniranost novim zakonima*, članak objavljen 14. 1. 2011. godine na web stranici: http://www.ceap-montenegro.com/readarticle.php?article_id=1687

350 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2011. godinu, SEC(2011) 1204, Brisel, 12.10.2011. godine, str. 9-10.

IX PRILOZI

Prilog br: 1: Resorna organizacija inspekcija u Crnoj Gori.

Tabela je sačinjena na osnovu podataka iz Predloga za osnivanje uprave za inspekcijske poslove koji je Vlada usvojila 14. 4. 2011. godine i Nacrta agende reforme javne uprave 2010-2014. godine, koji je Vlada usvojila 24. 06. 2010. godine

r/b	Ministarstva	Inspekcije	Inspektorji
1.	Ministarstvo ekonomije	1. Tržišna inspekcija	55
		2. Elektroenergetska inspekcija	2
		3. Termoenergetska inspekcija	2
		4. Rudarska inspekcija	1
		5. Geološka inspekcija	1
		6. Metrološka inspekcija	1
		7. Energetska efikasnost	u formiranju
		8. Inspekcija za Ugljovodonike	u formiranju
2.	Ministarstvo turizma	9. Turistička inspekcija	23
3.	Ministarstvo saobraćaja, pomorstva i telekomunikacija	10. Inspekcija bezbjednosti plovidbe	4
		11. Inspekcija za drumski saobraćaj	5
		12. Inspekcija za državne puteve	2
		13. Inspekcija u željezničkom saobraćaju	1
		14. Inspekcija za poštanski saobraćaj i elektronske komunikacije	1
		15. Inspekcija za vazdušni saobraćaj	2
4.	Ministarstvo odbrane	16. Inspekcija za odbranu	7
5.	Ministarstvo prosvjete i nauke	17. Prosvjetna inspekcija	6

r/b	Ministarstva	Inspekcije	Inspektorji
6.	Ministarstvo uređenja prostora i zaštite životne sredine	18. Inspekcija zaštite prostora	5
		19. Inspekcija za urbanizam	3
		20. Inspekcija za građevinarstvo	7
		21. Ekološka inspekcija	9
7.	Ministarstvo zdravlja	22. Sanitarna inspekcija	27
		23. Zdravstvena inspekcija	3
8.	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	25. Poljoprivredna inspekcija	11
		26. Fitosanitarna Inspekcija	16
		27. Inspekcija šumarstva, lovstva i zaštite bilja u šumama	10
		28. Vodoprivredna Inspekcija	3
		29. Veterinarska Inspekcija	22
9.	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	28. Inspekcija rada	35
10.	Ministarstvo finansija	29. Inspekcija za sprečavanje pranja novca i..	5
		30. Računovodstvo	1
		31. Inspekcija igara na sreću	6
		32. Poreska inspekcija	146
11.	Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave	33. Upravna inspekcija	5
		34. Inspektori za zaštitu od požara, eksplozija..	6
		35. Inspektori za promet opasnih materija	3
		36. Inspektori za rad opštinskih službi za zaštitu i spašavanje	2
12.	Ministarstvo za informaciono društvo	37. Inspekcija za informaciono društvo	nemamo podataka
13.	Ministarstvo kulture	38. Zaštita kulturnih dobara	u formiranju
		39. Stanje kulturnih dobara	u formiranju

Prilog br. 2: Hronološki prikaz ključnih navoda koji se odnose na oblast državne uprave datih u Izvještajima o napretku EK od 2006. do 2010. godine

Izvještaj o napretku – godina:	Ključni navodi koji se odnose na oblast državne uprave:
2006.³⁵¹	<p>“...u državnoj upravi su i dalje uočljivi ozbiljni nedostaci u pogledu raspoloživih resursa, odgovornosti i kapaciteta za primjenu. Postoje i ozbiljni nedostaci u praćenju primjene zakonodavstva i obezbjeđenju uspješne primjene od strane organa za sprovođenje zakona. Politička neutralnost i profesionalizam u državnoj upravi nije u potpunosti obezbijeden; ...sve u svemu, Vlada RCG je učinila dodatne napore za unapređivanje administrativnih kapaciteta u Crnoj Gori. Međutim, ostaje dosta toga neriješenog, pogotovo u oblasti transparentnosti, pouzdanosti, finansijske kontrole, javnih nabavki i upravljanja budžetom, kao i upravljanja javnim sredstvima i procedurama za izdavanje dozvola.”</p>
2007.³⁵²	<p>“...nedostaci uspostavljenog zakonskog okvira i slabosti u uređenju implementacije pojedinih horizontalnih zadataka, posebno u vezi sa upravljanjem finansijama i sredstvima (npr. javne nabavke, finansijska kontrola i koncesije) i upravljanje kadrovima i napredovanjem u službi, uključujući zapošljavanje i konflikt interesa;</p> <p>...problem je i dalje politizacija administracije;</p> <p>...državna uprava je i dalje slaba i nedovoljno efikasna. Biće potrebni dodatni napor iako bi se obezbijedila nepristrasnost državne uprave i ojačali njeni kapaciteti.”</p>

³⁵¹ Izvještaj o napretku Crne Gore za 2006. godinu, SEC(2006) 1388, Brisel, 8.11.2006. godine, str. 16-17.

³⁵² Izvještaj o napretku Crne Gore za 2007. godinu, SEC(2007) 1434, Brisel, 6.11.2007. godine, str. 6-7.

Izvještaj o napretku – godina:	Ključni navodi koji se odnose na oblast državne uprave:
2008.³⁵³	<p>“...napravljen je određeni pomak u poboljšanju administrativnog kapaciteta države;</p> <p>...etički kodeks, sistem unaprijeđenja i procjenu rada državnih službenika treba dalje unaprijediti. Državni službenici cesto obavljaju dodatne poslove što može dovesti do konflikta interesa;</p> <p>...sprovođenje zakonodavstva koje reguliše javnu službu treba da bude dosljednije, posebno u pogledu zapošljavanja. Administrativni kapacitet centralnog upravnog tijela, UzK, treba da se ojača i sistem nagrade zasnovan na zaslugama treba da se ustanovi.”</p>
2009.³⁵⁴	<p>“...postupci zapošljavanja u javnoj upravi su generalno zasnovani na javnim oglasima, ali koncept zapošljavanja i napredovanja zasnovanog na zaslugama nije predviđen propisima niti se primjenjuje u praksi;</p> <p>...UZK nedostaju administrativni kapaciteti za podsticanje i praćenje</p> <p>primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima;</p> <p>...potrebno je uložiti značajne napore na uspostavljanju profesionalne, odgovorne, transparentne državne službe, zasnovane na zaslugama, i</p> <p>oslobodjene političkog uplitanja.”</p>

353 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2008. godinu, SEC(2008) 2696, Brisel, 5.11.2008. godine, str. 7-8.

354 Izvještaj o napretku Crne Gore za 2009. godinu, SEC(2009) 1336, Brisel, 14.10.2009. godine, str.9-10

Izvještaj o napretku – godina:	Ključni navodi koji se odnose na oblast državne uprave:
2010. ³⁵⁵	<p>...sistem zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga nije jasno regulisan u zakonodavstvu niti se primjenjuje u praksi. Ne postoje jasni, jednoobrazni kriterijumi za izbor kandidata. U završnim fazama izbora kandidata ne postoji vijeće za zapošljavanje, a rukovodioци organa uprave, koji imaju ovlašćenje da donesu konačnu odluku o izboru, nijesu u obavezi da istu obrazlože. Provjera odluka o zapošljavanju od strane Komisije za žalbe je vrlo ograničena. Testovi su neadekvatni, a od uslova ispitivanja se redovno odstupa. Time se omogućava političko miješanje i nepotizam u zapošljavanju i unaprijeđenju, i podrivaju kvalitet i efikasnost rada državne uprave;</p> <p>...odredbe o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika, odnosno namještenika se ne sprovode djelotvorno u praksi;</p> <p>...ne postoji sveobuhvatan regulatorni okvir za praćenje korupcije i sukoba interesa kroz dosljedne unutrašnje kontrole;</p> <p>...zakonski mandat i kapacitete UZK treba osnažiti kako bi bila u mogućnosti da ispuni svoju ulogu u praćenju sprovođenja zakonodavstva i konzistentnom upravljanju ljudskim resursima na nivou cjelokupne uprave;</p> <p>...programi obuke koji su u nadležnosti Uprave su poboljšani. Međutim, obuka se mora intezivirati kako bi se poboljšala efikasnost i ukupni kapaciteti državne uprave;</p> <p>...Upravni postupci su komplikovani i dugački, i moraju se pojednostaviti;</p> <p>...državna uprava ostaje slaba i visoko ispolitizovana. Opšti upravni okvir, uključujući Zakon o opštem upravnom postupku i Zakon o državnim službenicima i namještenicima, treba revidirati i prilagoditi evropskim standardima i principima;</p> <p>...potrebno uložiti značajne dodatne napore na jačanju administrativnih kapaciteta koji će se baviti obavezama koje proističu iz budućeg pristupanja EU.“</p>

355 Analitički Izvještaj koji prati SAOPŠTENJE KOMISIJE EVROPSKOM PARLAMENTU I SAVJETU, SEC(2010)1334, Brisel, 9.11.2010. godine, str. 14-16

O INSTITUTU ALTERNATIVA

Institut alternativa je nevladino udruženje osnovano septembra 2007. godine od grupe građana s iskustvom u civilnom društvu, javnoj administraciji i biznis sektoru.

Misija Instituta alternativa je snaženje demokratskih procesa u Crnoj Gori kroz identifikovanje i analizu opcija javne politike.

Strateški ciljevi Instituta alternativa su: da podigne kvalitet razvoja javnih politika, da doprinese razvoju demokratije i vladavine prava i da doprinese zaštiti ljudskih prava u Crnoj Gori.

Vrijednosti koje slijedimo u svom radu su posvećenost misiji, nezavisnost, stalno učenje, umrežavanje, saradnja i timski rad.

Upravni odbor Instituta alternativa je sastavljen od pet članova, i to: Daliborka Uljarević, Vera Šćepanović, Maja Vujašković, Stevo Muk i Aleksandar Saša Zeković. Predsjednik Upravnog odbora je Stevo Muk.

Institut alternativa djeluje kao **think tank**, odnosno istraživački centar, i u svom radu se bavi oblastima dobrog upravljanja, transparentnosti i odgovornosti. Teme kojima se Institut bavi u svom istraživačkom radu i u kojima ostvaruje uticaj kroz zastupanje sopstvenih preporuka su: parlamentarni nadzor sektora bezbjednosti o odbrane, kontrolna funkcija Skupštine i njena uloga u procesu evropskih integracija, reforma državne uprave, javne nabavke, javno-privatna parterstva, državna revizija i kontrola budžeta na lokalnom nivou.

U dosadašnjem radu, objavljene su sljedeće publikacije/istraživački izvještaji:

- *Skupština i organizacije civilnog društva – Partneri u kontroli budžeta*
- *Razvoj PIFC-a u Crnoj Gori – Pogled iz civilnog sektora*
- *Korupcija i javne nabavke u Crnoj Gori*
- *Crna Gora i pregovori u poglavlju 24 – Pravda, sloboda i bezbjednost*
- *Crna Gora i pregovori u poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava*
- *Mjere tajnog nadzora u krivičnom postupku – Zapostavljena kontrola*
- *Agencija za nacionalnu bezbjednost i mjere tajnog nadzora – ima li kontrolu?*

- *Parlamentarne istrage u Crnoj Gori – Kontrolni mehanizam bez političke podrške*
- *Skupština Crne Gore u procesu evropskih integracija – posmatrač ili aktivni učesnik?*
- *Zakon o parlamentarnom nadzoru u oblasti bezbjednosti i odbrane – prva godina primjene*
- *Crna Gora pod budnim okom Đukanovića i EU*
- *Analiza efekata propisa (RIA) u Crnoj Gori – Ka „dobrom zakonodavstvu“*
- *Kontrola budžeta lokalnih samouprava*
- *Državna revizija u Crnoj Gori – prijedlozi za jačanje uticaja*
- *Izvještaj o demokratskom nadzoru službi bezbjednosti*
- *Think Tank – Uloga nezavisnih istraživačkih centara u razvoju javnih politika*
- *Javno-privatna partnerstva u Crnoj Gori – Odgovornost, transparentnost i efikasnost*
- *Javne nabavke u Crnoj Gori – Transparentnost i odgovornost*
- *Procjena pravnog okvira i prakse u primjeni nekih kontrolnih mehanizama Skupštine Crne Gore konservativno saslušanje, kontrolno saslušanje i parlamentarna istraga*
- *Parlamentarna kontrola sektora bezbjednosti i odbrane u Crnoj Gori – Kako dalje?*
- *Slučaj Lipci 2008 – Kako da nam se ne ponovi*
- *Slučaj Prve Banke – Iskustva za supervizora i ostale nosioce odluka*
- *Javna uprava u Crnoj Gori: Šeme plata, sistem nagrađivanja i mogućnosti profesionalnog usavršavanja*

CIP - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-9940-533-29-8
COBISS.CG-ID 21438480

