

12. PRAVCI UNAPREĐENJA DRŽAVNE UPRAVE CRNE GORE – *Ekspertska vizija* –

*Stevan Lilić**

Sažetak: Proces reforme državne uprave Crne Gore započeo je marta 2003. godine, usvajanjem Strategije upravne reforme Crne Gore: 2002–2009. Kao osnovni razlozi za te reforme navode se: povećanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnog sistema države i spoljašnji stimulanzi i pobude za promjenu uprave radi njenog uključivanja u šire društvene sisteme. Reformske aktivnosti usmjerene su na sljedeće oblasti: a) državna uprava; b) lokalna samouprava; g) javne službe i d) zaštita prava pojedinaca u odnosu prema upravi. Prilikom preispitivanja dosadašnjih rezultata upravne reforme, kao i u definisanju strategije za sljedeće reformske korake, nosioci upravne reforme u Crnoj Gori imaju na raspolaganju brojne principe i standarde „dobre uprave” koji se aktivno i razvojno primjenjuju u zemljama Evropske unije. Mnoge solucije i konkretne preporuke mogu se naći u godišnjim analizama (Assessment Reports) SIGMA programa.

Ključne riječi: *unapređenje državne uprave, reforma državne uprave, Crna Gora*

Abstract: Stevan Lilić, Directions of Up-Grading of the Public Administration of Montenegro – An Expert Vision. The reform process of the public administration in Montenegro was initiated in March 2003, and is defined by the Strategy of Public Administration reform 2002–2009. The main aims of the reform are: up-grading of the internal system of the public administration and external stimuli and the effort of the public administration to integrate into wider social systems. The reform efforts are focused on: a) public administration, b) local self-government, c) public services, d) protecting the rights of citizens in regard to the administration. In reassessing the achieved results of the administrative reform, as well as in the defining of the aims of the future administrative reform efforts, administrative reform factors in Montenegro have at their disposal numerous principles and standards of „good governance” which are actively applied in the countries of the European Union. Many solutions and recommendations may be found in the SIGMA program assessment reports.

Key words: *Up-grading public administration, Public administration reform, Montenegro*

* Dr Stevan Lilić, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu

12. 1. UVOD

Opšti privredni i društveni razvoj, uz veliki obim državne intervencije i normativnu regulativu, ukazuju na okolnost da se socijalna regulacija u vođenju javnih poslova više ne može posmatrati kao *marginalna* aktivnost u odnosu na osnovne društvene procese¹. Uprava ostvaruje svoju socijalnu funkciju ne kao instrument vlasti, već prvenstveno kao regulator društvenih procesa i vršilac javnih službi. U složenim i dinamičnim uslovima savremenog života, uprava je organizacija koja raspolaže velikim stručnim znanjem, ljudskim potencijalom i materijalnim resursima za efikasnu socijalnu regulaciju. Istovremeno, sa porastom uloge uprave kao instrumenta socijalne regulacije, opada njena uloga kao vršioca političke vlasti i prinude.

Socijalna regulacija koju ostvaruje uprava i sama sada postaje osnovni društveni proces i čini bitnu pretpostavku ekonomske efikasnosti, kulturnog razvoja i opšteg društvenog napretka u uslovima razvijenog industrijskog i urbanizovanog društva². Stoga, evropska društva koja teže razvoju moraju upravljati procesom reforme državne uprave na osnovu čvrstog i dugotrajnog političkog konsenzusa o standardima funkcionisanja i organizovanja uprave i na osnovu tzv. evropskih principa dobrog upravljanja (good governance). Cilj tog procesa je transformacija državne uprave od „aparata vlasti” u „javnu službu”, kao servis građana koji im pruža brojne i raznovrsne „javne usluge”. Proces upravljanja reformom državne uprave pretpostavlja jasan dugoročan akcioni plan i stalno preispitivanje dostignutih rezultata, kako bi se, na realnim osnovama, definisale dalje akcije u ostvarenju proklamovanih ciljeva.

Proces reforme državne uprave Crne Gore započeo je marta 2003. godine, usvajanjem *Strategije upravne reforme Crne Gore: 2002–2009*³. Kao osnovni razlozi za te reforme navode se: a) povećanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnog sistema države i b) spoljašnji stimulanzi i pobude za promjenu uprave radi njenog uključivanja u šire društvene sisteme⁴.

Strategijom su definisani i glavni ciljevi upravne reforme, koji su zasnovani na iskustvu reformskih procesa u brojnim evropskim državama, posebno:

- 1) znatan prenos nadležnosti na niže systemske nivoe, čime se postiže veći stepen fleksibilnosti cjelokupnog upravnog sistema;
- 2) obezbjeđenje kvalitetnijeg izvršavanja zadataka i uvođenje određenih mehanizama kontrole, te insistiranje na efikasnijem utvrđivanju odgovornosti na svim nivoima;
- 3) konkurencija i mogućnost izbora upravnih usluga;
- 4) razvoj javnih službi i servisa koji moraju biti u funkciji potrošača – građana i privrednih subjekata;

¹ Uporedi: Naisbitt, John: *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.

² Uporedi: Pusić, Eugen: *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

³ Republika Crna Gora, Vlada Republike Crne Gore, Ministarstvo pravde, *Strategija upravne reforme Crne Gore 2002–2009*, Podgorica mart 2003. Dostupno na: <http://www.gov.me/biblioteka/1083172574.pdf> (decembar 2009).

⁴ *Ibidem*.

- 5) obezbjeđenje boljeg upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, kao i poboljšanje položaja ključnih državnih službenika;
- 6) optimalno iskorišćavanje mogućnosti koje pruža moderna informaciona tehnologija;
- 7) podizanje nivoa kvaliteta pravne regulative i izvođenje deregulacije u određenim prenormiranim oblastima;
- 8) ojačavanje usmjeravajuće funkcije monitoringa u djelovanju upravnog sistema⁵.

12. 2. OBLASTI REFORMSKIH AKTIVNOSTI

Tvorci *Strategije upravne reforme Crne Gore* grupisali su reformske aktivnosti u sljedeće oblasti: a) oblast državne uprave; b) oblast lokalne samouprave; g) oblast javnih službi i d) oblast zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi.

12. 2. 1. OBLAST DRŽAVNE UPRAVE

Definisane prioritetne aktivnosti u svim oblastima ukazuju na to da je Strategija prvenstveno postavljena kao pravno-legalistički dokument, koji podrazumijeva donošenje i usvajanje inoviranog zakonskog i podzakonskog okvira za djelovanje uprave. U oblasti državne uprave Strategija kao prioritetne aktivnosti navodi:

- 1) pripremu ustavne revizije u dijelu koji se odnosi na upravni sistem države;
- 2) usvajanje i implementaciju Zakona o državnoj upravi;
- 3) pripremu Zakona o inspekcijском nadzoru;
- 4) pripremu Zakona o državnim službenicima;
- 5) pripremu propisa o platnom sistemu u državnoj upravi;
- 6) pripremu podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima;
- 7) uvođenje kontrolnih mehanizama za sprečavanje nezakonitosti i korupcije u upravi;
- 8) osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa;
- 9) informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije.

Do 2009. godine većina tih aktivnosti je i ostvarena. Tako, donijeti su Zakon o državnoj upravi⁶, Zakon o inspekcijском nadzoru⁷, Zakon o državnim službenicima i namještenicima⁸ i Zakon o zaradi državnih službenika i namještenika⁹.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RCG”, br. 38/03, 22/08.

⁷ *Zakon o inspekcijском nadzoru*, „Službeni list RCG”, br. 39/03.

⁸ *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, „Službeni list Crne Gore”, br. 50/08.

⁹ *Zakon o zaradi državnih službenika i namještenika*, „Službeni list RCG”, br. 27/04, 17/07, 27/08.

Na polju kontrolnih mehanizama za sprečavanje nezakonitosti i korupcije u upravi, povećane su nadležnosti i kapaciteti Uprave za antikorupcijsku inicijativu¹⁰ neophodni za proces primjene i monitoringa usvojenog nacionalnog *Akcionog plana za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*¹¹.

Zakonom o državnim službenicima i namještenicima predviđena je zaštita „insajdera” (tzv. duvača u pištaljku – *whistleblower*)¹². Donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama¹³, kontrolni mehanizam rada uprave obogaćen je mogućnošću da građani prate i, posredno, kontrolišu rad uprave.

Prema evropskim standardima, rad i organizacija javne uprave moraju se stalno pratiti kako bi se, s jedne strane, ocijenio efekat izmjena i dopuna upravnog zakonodavstva, a s druge, kako bi se ocijenio rad i organizaciona struktura uprave. U tom kontekstu, radi unapređenja državne uprave, Crnoj Gori, međutim, nedostaju savremeni evropski mehanizmi funkcionalne analize efekata pravne regulative. Pomoću tih mehanizama ocjenjivale bi se aktivnosti na planu izmjene i dopune postojećeg zakonodavstva koje regulišu organizaciju i rad uprave. Uporedo sa tim, Crnoj Gori nedostaje i efikasan mehanizam za ocjenjivanje funkcionalne strukture državne organizacije, posebno u odnosu na broj novih organa i tijela.

12. 2. 2. OBLAST LOKALNE SAMOUPRAVE

Prema Strategiji, reformske aktivnosti u oblasti lokalne samouprave uključuju:

- 1) pripremu ustavne revizije u dijelu koji se odnosi na sistem lokalne samouprave;
- 2) usvajanje i implementaciju Zakona o lokalnoj samoupravi;
- 3) usvajanje i implementaciju Zakona o izboru predsjednika opštine i Zakona o lokalnim izborima;
- 4) usvajanje i implementaciju Zakona o finansiranju lokalne samouprave;
- 5) usvajanje Zakona o Glavnom gradu i Zakona o Prijestonici;
- 6) pripremu podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima;
- 7) osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa;
- 8) informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije.

Ustav Crne Gore iz 2007. godine proklamuje pravo na lokalnu samoupravu i predviđa strukturu lokalne samouprave (opština kao osnovni oblik, uz mogućnost

¹⁰ Uporedi: Republika Crna Gora, Vlada Republike Crne Gore, Uprava za antikorupcijsku inicijativu, *Izveštaj o radu Uprave za antikorupcijsku inicijativu za 2008. godinu*. Dostupno na: <http://www.gov.me/antikorup/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175848> (decembar 2009).

¹¹ Republika Crna Gora, Ministarstvo unutrašnjih poslova, *Akcioni plan za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica, 2006, Dostupno na: http://www.analytica.me/files/AkcioniPlan_za_sprovođenjeProgramaBorbeProtivKorupcije%20i%20orgkrim.pdf (decembar 2009).

¹² Uporedi: *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, „Službeni list Crne Gore”, br. 50/08, Zaštita službenika i namještenika koji prijavljuju sumnju na korupciju – član 54.

¹³ *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, „Službeni list RCG”, br. 68/05.

osnivanja drugih oblika), čiji su osnovni organi predsjednik i Skupština. Ustavom se stimulišu svojinska ovlaštenja opština. Osim ovlaštenja da opština vrši određena svojinska ovlaštenja na stvarima u državnoj svojini u skladu sa zakonom, predviđeno je da opština ima svoju imovinu, kao i da se finansira iz sopstvenih prihoda i sredstava države. Ustav proklamuje samostalnost opština, uz uvođenje određenih oblika nadzora lokalne samouprave¹⁴.

Nakon donošenja Strategije, usvojen je Zakon o lokalnoj samoupravi¹⁵, čije se izmjene očekuju sa ciljem usklađivanja sa Ustavom Crne Gore¹⁶. Očekivanim izmjenama Zakona o lokalnoj samoupravi, između ostalog, predviđa se, umjesto sadašnjeg neposrednog izbora predsjednika opštine (koji je regulisan Zakonom o izboru predsjednika opštine¹⁷, posredan izbor predsjednika opštine. Zakonom o Glavnom gradu¹⁸ i Zakonom o Prijestonici¹⁹ uređeno je ostvarivanje prava na lokalnu samoupravu na nivou višem od opštinskog, na kome se izvršni organ (gradonačelnik) bira na osnovu slobodnog, opšteg, jednakog i neposrednog biračkog prava (u skladu sa Zakonom o izboru predsjednika opštine).

Usvojen je i Zakon o finansiranju lokalne samouprave²⁰ kojim se uređuju izvori sredstava, Egalizacioni fond (radi obezbjeđivanja dodatnih finansijskih sredstava opštinama slabije ekonomske moći), korišćenje uslovnih dotacija, kao i način finansiranja sopstvenih poslova lokalne samouprave. Vlada Crne Gore ratifikovala je 2008. godine *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi*²¹ i obrazovala *Koordinacioni odbor za reformu lokalne samouprave* radi praćenja decentralizacije, koordinacije aktivnosti na procesu reforme lokalne samouprave, jačanja ukupne konzistentnosti tih aktivnosti i praćenja ostvarivanja efekata u ovoj oblasti²².

Reformske aktivnosti u oblasti lokalne samouprave pojačane su od 2007. godine, što je dovelo do potrebe da se pripreme poseban program i akcioni planovi za reformu lokalne samouprave. Te aktivnosti prevazilaze pravno-legalističke strategije i usmjerene su na jačanje kapaciteta ljudskih resursa za uspješnu implementaciju novog zakonodavnog okvira (u ovom procesu posebnu ulogu ima Uprava za kadrove). Insistira se na afirmisanju funkcije menadžera opštine i menadžerskog koncepta djelovanja, kao preduslova za afirmaciju javno-privatnih partnerstava na ni-

¹⁴ Uporedi: *Ustav Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07, članovi 22, 133–117.

¹⁵ *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06.

¹⁶ *Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi*. Dostupno na: <http://www.mup.vlada.cg.yu/vijesti.php?akcija=vijesti&id=175748> (decembar 2009).

¹⁷ *Zakon o izboru predsjednika opštine*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 8/09.

¹⁸ *Zakon o Glavnom gradu*, „Službeni list RCG”, br. 65/05.

¹⁹ *Zakon o Prijestonici*, „Službeni list Crne Gore”, br. 47/08.

²⁰ *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 44/03, 5/08, 51/08.

²¹ Vlada Crne Gore ratifikovala je *Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi* 12. decembra 2008. godine.

²² Vidi: Vlada Republike Crne Gore, *Odluka o obrazovanju Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave*, „Službeni list RCG”, br. 14/07, 22/07, 53/09.

vou lokalne zajednice, čime se doprinosi društveno-ekonomskom razvoju opštine i poboljšava kvalitet usluga koje se pružaju građanima.

S druge strane, Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore još uvijek nije donijet. Njegovo donošenje predviđeno je Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustava Crne Gore²³, kojim je bilo predviđeno da će se Zakon o teritorijalnoj organizaciji usvojiti u roku od 6 mjeseci²⁴. Međutim, Ustavni zakon je mijenjan nekoliko puta²⁵, između ostalog, odlažući rokove za donošenje ovog zakona.

12. 2. 3. OBLAST JAVNIH SLUŽBI

U oblasti javnih službi Strategija upravne reforme kao reformske aktivnosti predviđa:

- 1) analizu stanja u ovoj oblasti;
- 2) pripremu plana aktivnosti;
- 3) izradu odgovarajućih propisa;
- 4) promovisanje novih oblika i mogućnosti učešća privatnog sektora u vršenju javnih službi.

Crna Gora do sada nije donijela sveobuhvatan akcioni plan u oblasti javnih službi. U ovoj oblasti se uočava izvjesna nedorečenost reformskih aktivnosti, što znači da tim pitanjima nije posvećeno dovoljno pažnje. Međutim, u pojedinim javnim djelatnostima sprovode se aktivnosti sa ciljem izrade konkretnih studija o mogućnostima poboljšanja usluga građanima i ostvarivanja efikasne javne službe²⁶.

12. 2. 4. OBLAST ZAŠTITE PRAVA POJEDINACA U ODNOSU PREMA UPRAVI

Reformske aktivnosti predviđene Strategijom sa ciljem zaštite pojedinaca u odnosu prema upravi usmjerene su na:

- 1) usvajanje i implementaciju Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda (ombudsman);
- 2) usvajanje Zakona o opštem upravnom postupku;
- 3) usvajanje Zakona o upravnom sporu;
- 4) pripremu podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima;
- 5) uspostavljanje i početak djelovanja kancelarije zaštitnika ljudskih prava i sloboda;
- 6) osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa;

²³ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07.

²⁴ Odlukom o proglašenju Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava Crne Gore, Ustavni zakon je stupio na snagu danom proglašenja Ustavnog zakona 22. oktobra 2007. godine.

²⁵ Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07, 9/08, 4/09, 71/09.

²⁶ Uporedi: *Studija Javno-privatna partnerstva za nove oblike proizvodnje električne energije u Crnoj Gori*. Dostupno na: http://www.oie-cg.me/srp/Novosti_details.asp?ysID=24 (decembar 2009).

7) informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije.

Crna Gora je usvojila Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda²⁷, kojim je ustanovljen „ombudsman” kao nezavistan i samostalan organ koji štiti ljudska prava i slobode zajemčena Ustavom, zakonom, ratifikovanim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava kada su povređena aktom, radnjom ili nepostupanjem državnih organa, organa lokalne samouprave i javnih službi i drugih nosilaca javnih ovlašćenja.

Donošenjem novog Ustava, Crna Gora je predvidjela zaštitnika građana kao ustavni organ²⁸. Međutim, Venecijanska komisija Savjeta Evrope stala je na stanovište da se samostalnost i nezavisnost zaštitnika narušava načinom izbora, pošto je za izbor potrebna apsolutna većina narodnih poslanika. Prema stavu Komisije, time se omogućava uticaj političkih partija na rad institucije, pa je predložila izbor kvalifikovanom većinom²⁹.

Zakon o opštem upravnom postupku³⁰ obezbjeđuje brže i jednostavnije ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa odgovarajućih subjekata u upravnom postupku i efikasnije i ekonomičnije postupanje državnih organa, organa lokalne samouprave i organizacija koje vrše javna ovlašćenja u rješavanju upravnih stvari i regulisanju upravnih odnosa. Tako, Zakonom je predviđeno da se u dispozitivu rješenja može odrediti i uslov od čijeg ispunjenja zavisi ostvarivanje prava iz rješenja³¹. Zakonom su predviđeni uvođenje i definisanje elektronskih podnesaka i komunikacija elektronskim putem, što je preduslov uspostavljanja savremene elektronske uprave (e-uprave). S druge strane, kao manjkavost ovog zakona navodi se da ne predviđa nedostatak obrazloženja u rješenju kao razlog povrede pravila upravnog postupka³².

U skladu sa *Strategijom* usvojen je i Zakon o upravnom sporu, kojim je predviđeno da u upravnom sporu Upravni sud odlučuje o zakonitosti upravnog akta i zakonitosti drugog pojedinačnog akta kada je to zakonom određeno. Kao novina kojom se jača zaštita stranaka, Zakon predviđa da je Upravni sud obavezan da sprovede usmenu raspravu ako to jedna od stranaka zahtijeva u tužbi ili u odgovoru na tužbu³³.

*

Ovaj kratak pregled reformskih aktivnosti pokazuje da je u proteklom periodu Crna Gora uložila napore da stvori zakonodavnu osnovu za reformsku transformaciju državne uprave u upravu kao javnu službu.

²⁷ Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda, „Službeni list RCG”, br. 41/03.

²⁸ Vidi: Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07, član 81.

²⁹ Izvor: SIGMA, Montenegro, *General Administrative Framework, Assessment*, May, 2008. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/49/10/41637656.pdf>.

³⁰ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list RCG”, br. 60/03.

³¹ Zakon o opštem upravnom postupku, „Službeni list RCG”, br. 60/03, član 202, stav 2.

³² Izvor: SIGMA, Montenegro, *General Administrative Framework, Assessment* May 2008. Dostupno na: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/49/10/41637656.pdf>.

³³ Vidi: Zakon o upravnom sporu, „Službeni list RCG”, br. 60/03, član 28.

Osim zakonodavnog okvira definisanog Strategijom upravne reforme, Crna Gora je donijela i niz drugih zakona koji su preduslov za ulazak u evropske administrativne okvire (npr. Zakon o elektronskom dokumentu³⁴, Zakon o zaštiti podataka o ličnosti³⁵ i dr.).

Ipak, u određivanju ključnih pravaca unapređenja državne uprave u Crnoj Gori kako bi se pravno, organizaciono i kadrovski državna uprava transformisala u racionalni, moderni i efikasan „servis građana”, neophodno je kontinuirano praćenje realnih efekata reforme, analiza i dogradnja postojećih zakonskih rješenja, kao i upoznavanje i primjena evropskih principa i vrijednosti u organizaciji i radu javne uprave.

Prema evropskim organizacionim i funkcionalnim standardima, crnogorska javna uprava je jedan od ključnih faktora ostvarivanja strateškog političkog interesa Crne Gore: aktivno uključjenje u evropske integracione tokove, i konačno – članstvo u Evropskoj uniji.

12. 3. EVROPSKI OKVIRI UNAPREĐENJA UPRAVE CRNE GORE

Raspoloženje i interesi građana Crne Gore oličeni su u težnji za punim uključivanjem u evropske integracione procese, i konačno, za članstvo u Evropskoj uniji³⁶. U sektoru državne uprave ti strateški politički ciljevi nameću potrebu projektovanja i sprovođenja jasnih strategija reformi upravnih institucija.

Unapređenju državne uprave Crne Gore mora se pristupiti polazeći i od nekih savremenih evropskih načela kao što su efikasnost i transparentnost. Primjena načela transparentnosti u reformskim procesima državne uprave, osim što obezbjeđuje puni legalitet reformskih napora, obezbjeđuje i potreban legitimitet za korjenite promjene. Podrška građana reformi i unapređenju uprave prema evropskim standardima posebno je značajna zbog što takve reforme zahtijevaju značajna finansijska sredstva iz državnog budžeta – opšte je poznato da najveći dio novca u budžet generišu građani kao poreski obveznici.

U ostvarivanju svoje proevropske politike, Vlada Crne Gore je donijela *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU za period 2008–2012* (NPI)³⁷. Program postavlja osnove sveobuhvatne reforme u kontekstu primjene *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Crne Gore i Evropske unije* (SSP)³⁸ koji je potpisan 2007. godine. Cilj te reformske sekvence nije samo da uskladi postojeće zakonodavstvo Crne Gore sa evropskim *acquis communautaire* (pravnim poretkom Evropske unije) već i

³⁴ Zakon o elektronskom dokumentu, „Službeni list Crne Gore”, br. 5/08.

³⁵ Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni list Crne Gore”, br. 79/08, 70/09.

³⁶ Skupština Crne Gore je usvojila 8. juna 2005. godine *Deklaraciju o pridruživanju Evropskoj uniji*, „Službeni list RCG”, br. 36/05.

³⁷ *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008–2012*.

³⁸ *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (SPP) potpisan je 15. oktobra 2007. godine u Luksemburgu, između Crne Gore i Evropskih zajednica. SPP ratifikovan je u Skupštini Crne Gore 13. novembra 2007. godine. Evropski parlament dao je saglasnost na SSP 13. decembra 2007. godine.

zahtjev da se tako usklađeno zakonodavstvo efikasno i sprovede (čl. 72 SSP). Istovremeno, preduslov za efikasnu harmonizaciju i implementaciju domaćeg zakonodavstva sa evropskim je i postojanje odgovarajućih administrativnih struktura sa odgovarajućim operativnim kapacitetima.

Stupanjem na snagu *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*³⁹, Crna Gora će ući u složeniju fazu procesa integracije – fazu pristupanja. Komparativna iskustva ukazuju da, iako složena, faza pristupanja donosi mnoge ekonomske koristi za državu kandidata, uz istovremeno unapređenje demokratskog kapaciteta institucija i evropskih vrijednosti. Zato se može reći da su pozitivni efekti koje donosi članstvo u Evropskoj uniji istovremeno i rezultati reformskih aktivnosti na transformaciji i unapređenju upravnog sistema.

U reformskom smislu, zadatak državne uprave da se u funkcionalnom i organizacionom smislu osposobi za preuzimanje obaveza koje će proizaći iz članstva u EU, ali i da daju doprinos u ostvarivanju opštih ciljeva Evropske unije. Stepenn efikasnosti javne uprave – u skladu sa tzv. Kopenhagenskim kriterijumima (1993) potvrđenim u Madridu (1995) – pokazaće sposobnost javne uprave Crne Gore da aktivno koegzistira sa administrativnim institucijama država članica Evropske unije u tzv. *Evropskom upravnom prostoru* (European Administrative Space).

U izvještajima Evropske komisije koji se za Crnu Goru kao samostalnu državu izdaju od 2006. godine, akcenat se stavlja na „administrativne kapacitete” Crne Gore da, u skladu sa SSP, implementira evropske standarde i da postepeno usklađuje svoje zakonodavstvo i politike sa *acquis communautaire*. Tako se u *Izvještaju o napretku Crne Gore za 2009. godinu*, nakon što je reforma uprave označena kao prioritet, navodi da je postignut određeni napredak u „jačanju državnih administrativnih kapaciteta”, kao i u reformi državne uprave uopšte.

12. 3. 1. UPRAVNA REFORMA U CRNOJ GORI U KONTEKSTU EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA

Strategija reforme državne uprave Crne Gore proklamovala je dva osnovna cilja: a) institucionalnu i pravnu konsolidaciju upravnog sistema i dosljedno sprovođenje propisa, kao i b) stimulaciju i osposobljavanje upravnih kadrova za zakonit i kvalitetan rad u upravnom sistemu.

U aktuelnim uslovima, ti ciljevi Strategije stavljeni su u reformski kontekst *Nacionalnog programa za integraciju Crne Gore u EU za period 2008–2012* (NPI), kojim Crna Gora prilagođava svoj institucionalni okvir zahtjevima i potrebama evropskih integracija⁴⁰. U tom smislu, reforma uprave Crne Gore trebalo bi da počiva na premisama koje su u skladu sa konceptom *Evropskog upravnog prostora*. Taj reformski okvir nastaje kao odgovor na pitanja koja su obilježja jednog upravnog sistema koja ga u organizacionom i funkcionalnom smislu čine sposobnim da efikasno ispuni zadatke koje postavljaju evropske integracije i evropski standardi.

³⁹ Na dan 1. septembra 2009. godine, SSP je ratifikovalo 22 od 27 zemalja članica EU.

⁴⁰ *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU* (NPI) za period 2008–2012, str. 525.

Uključivanje crnogorske javne uprave u Evropski upravni prostor, međutim, ne znači da reforma državne uprave Crne Gore treba da se odvija prema nekom „uvezenom” modelu. Nekritičko prihvatanje („kopiranje”) nekog postojećeg inostranog modela upravne reforme može dovesti do toga da se na papiru napravi idealan, ali u praksi neprimjenjiv upravni sistem. Zbog toga upravnu reformu u Crnoj Gori treba prilagoditi postojećem pravnom poretku, finansijskim mogućnostima, pa i određenim tradicionalnim vrijednostima, ali tako da kao krajnji rezultat bude stvorena „savremena javna uprava”, koja kao „sistem administrativnih struktura i procedura” može uspostaviti organizacionu, funkcionalnu i vrijednosnu komunikaciju sa Evropskim upravnim prostorom na partnerskim osnovama.

12. 3. 2. PRINCIPI EVROPSKOG UPRAVNOG PROSTORA KAO OSNOVA UPRAVNE REFORME

Administrativna sposobnost buduće države kandidata za sprovođenje obaveza procjenjuje se na osnovu indikatora koji su razvijeni u specijalizovanom *SIGMA programu* u okvirima OECD-a⁴¹. Kao podrška zemljama kandidatima za pristup Evropskoj uniji, SIGMA definiše osnovne (opšte) principe kao standarde-vodilje za administrativnu reformu, koji treba da omoguće njihovim upravama da se uključe u Evropski upravni prostor.

Tako, u publikaciji *Evropski principi za javnu upravu*⁴² SIGMA sistematizuje opšte principe upravnog djelovanja koji su zajednički za razvijene evropske zemlje u sljedeće grupe: (1) pouzdanost i predvidljivost (pravna sigurnost); (2) otvorenost i transparentnost; (3) odgovornost i (4) efikasnost i djelotvornost.

Mnogi od ovih principa su samo poznati domaćoj pravnoj praksi i već su i uključeni u domaći pravni poredak. Međutim, novina je vrijednosni sadržaj i kontekst u kojima se ti principi ostvaruju. Principi i standardi Evropskog upravnog prostora orijentisani su na model „uprave kao javne službe”, umjesto na model „uprave kao instrumenta vlasti”.

12. 3. 2. 1. POUZDANOST I PREDVIDLJIVOST – PRAVNA SIGURNOST

Kako navodi SIGMA, „principi za javnu upravu” i mehanizmi upravnog djelovanja počivaju na standardima „pouzdanosti i predvidljivosti”. Ti standardi se takođe označavaju kao „pravna sigurnost”, sa ciljem da se u postupcima i odlukama uprave otkloni arbitrarnost. Princip „pouzdanosti i predvidljivosti”, kao standard „pravne sigurnosti”, obuhvata i niz drugih principa i standarda, kao što su princip vladavine prava, princip nediskriminacije, princip proporcionalnosti, princip pravičnosti i dr.

Vladavina prava (rule of law, rechtsstaat, état de droit) jeste vrijednosna sadržina pouzdanosti i predvidljivosti koja počiva na principu „zakonitosti u upravi”. Vla-

⁴¹ SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU. Opširnije: www.sigmaweb.org (decembar 2009).

⁴² SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD, Paris, 1999.

davina prava znači da javna uprava vrši svoja ovlašćenja u skladu sa zakonom. Organi javne uprave donose svoje odluke na osnovu opštih pravila i standarda koji se primjenjuju nepristrasno na svakog ko se nalazi u određenom opsegu primjene. Javna uprava odlučuje na osnovu definisane norme, rukovodeći se i interpretativnim kriterijumima, koje definišu sudovi. Istovremeno, to podrazumijeva i nediskriminaciju jer se odlučivanje oslanja na nepristrasnost i opštost.

Vladavina prava iziskuje strogu hijerarhiju zakonskih pravila. Na osnovu zakonskih ovlašćenja uprava odlučuje samo o stvarima iz svoje nadležnosti koja je utvrđena zakonom. Zakonska nadležnost podrazumijeva da je odluka koju organ donese bez zakonskog ovlašćenja pravno nevažeća. Propisi o nadležnosti takođe obavezuju upravu na postupanje. U tom smislu, nadležnost je istovremeno i obaveza organa uprave.

Pouzdanost i predvidljivost javne uprave nije u suprotnosti sa *diskrecionim ovlašćenjima uprave* (*freies ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Diskrecija i arbitrarnost nijesu isto. Pod diskrecionim odlukama se podrazumijevaju slučajevi u kojima je, unutar zakonskog okvira, neki stepen izbora ostavljen donosiocu odluke. Diskreciona ovlašćenja se povjeravaju javnoj upravi iz više razloga. Diskreционе odluke su neophodne jer zakon ne može da predvidi svaku okolnost koja može proizaći iz neke buduće situacije, pa se upravi može zakonom izričito dozvoliti da donosi diskreционе odluke. U evropskoj praksi sudovi su razvili pravnu doktrinu diskrecionih ovlašćenja uprave koja sadrži razne principe koji usmjeravaju i ograničavaju upotrebu diskrecionih ovlašćenja. Među tim principima su i oni koji primoravaju upravu da postupa u *dobroj vjeri*, da *razumno slijedi javni interes*, da *poštuje propisane procedure*, da *podrži zahtjev za jednakim postupanjem* i da *poštuje ideju proporcionalnosti*.

Pouzdanost i predvidljivost podrazumijevaju i *princip proporcionalnosti*. To znači da upravni postupci treba da budu proporcionalni cilju kome teži zakon, pri tom ne uskraćujući građanima više nego što je neophodno za postizanje tog cilja. Proporcionalnost je u vezi sa *razumnošću* (racionalnost). To znači da je protivzakonito primjenjivati zakon „strogo” kada se time može izazvati ishod koji nije u skladu sa ciljem zakona. Tako je, recimo, proporcionalnost naročito važna u slučajevima eksproprijacije koja pojedincima uskraćuje individualna svojinska prava u korist javnog interesa. Pojam proporcionalnosti je naročito razvio *Evropski sud pravde* preteći uspostavljene standarde u njemačkom pravu, da bi zahvaljujući pravnoj infrastrukturi Evropske zajednice ušao u većinu evropskih sistema upravnog prava.

Princip pravičnosti podržava zakonitost u upravi i podrazumijeva postupke kojima se štiti tačna i nepristrasna primjena zakona i uvažavaju određene društvene vrijednosti (npr. poštovanje i zaštita dostojanstva ličnosti). Konkretna primjena pravičnosti podrazumijeva da se ni na čija prava i interese ne može uticati bez prethodnog upoznavanja sa relevantnim činjenicama i pitanjima, kao i bez saslušanja u odgovarajućem postupku. Obavješćavanje zainteresovanih strana o upravnom postupku je takođe sastavni dio principa pravičnosti.

Blagovremenost u postupanju javne uprave u direktnoj je vezi sa principima pouzdanosti i predvidljivosti. Kašnjenje javne uprave u donošenju odluka i u djelovanju može izazvati nezadovoljstvo, nepravdu ili ozbiljnu štetu kako javnim tako i pri-

vatnim interesima. Kašnjenje može biti posljedica neadekvatnih resursa ili nedostatka političke volje. Međutim, ono se često povezuje sa neefikasnošću i nekompetentnošću službenika javne uprave. Zakonska pravila mogu da pomognu u otklanjanju problema tako što će postaviti jasne vremenske rokove u okviru kojih se zahtjevi moraju riješiti. S druge strane, sistem zapošljavanja u javnoj upravi zasnovan na zaslugama (tzv. *merit* sistem) i uprava u kojoj se redovno obezbjeđuje obuka mogu umanjiti nekompetentnost u javnoj upravi i doprinijeti pouzdanosti.

Profesionalizam i profesionalni integritet u javnoj upravi ojačavaju pouzdanost i predvidljivost javne uprave. Profesionalni integritet službenika se oslanja na nepristrasnost i profesionalnu nezavisnost. Nepristrasnost podrazumijeva odsustvo predubjeđenja. U oblasti javne uprave pod predubjeđenjem se smatra naklonost ka određenom ishodu prilikom procjene date situacije, čime se uzrokuje neopravdana ili nepravična šteta opštem interesu ili pravu drugih zainteresovanih strana. Predubjeđenje često ima i teži oblik, koji se manifestuje kao predrasuda ili donošenje odluke na osnovu nelegitimnih pobuda. Zakonske odredbe koje službenicima javne uprave zabranjuju da učestvuju u odlukama koje utiču na njihove lične i stečene interese treba da ojačaju vrijednost nepristrasnosti. Gubitak profesionalne nezavisnosti podrazumijeva da službeno lice ne postupa nezavisno u razmišljanju i donošenju odluke, čime sprečava donošenje odgovarajuće odluke na osnovu suštine stvari. Mito, prinuda, nekontrolisana politička ambicija i pretjerana želja za napredovanjem su česti uzročnici gubitka nezavisnosti. Mito je uzročnik gubitka nezavisnosti kako bi se stekla nezakonita korist. Prinuda generiše gubitak nezavisnosti iz straha. Politička ambicija i profesionalna pohlepa mogu da navedu službenike na ulaganje i slijepo pokoravanje željama njihovih nadređenih itd.

Javna uprava u kojoj se sistemi zapošljavanja i unapređivanja zasnivaju na političkoj protekciji i podaništvu prije će spriječiti profesionalni integritet, nego što će to biti slučaj u sistemu zasnovanom na zaslugama. U sistemu javne uprave u kome službenici imaju poseban propis kojim se reguliše njihovo pravo na napredovanje u karijeri jasno definišu njihova prava i dužnosti, u kome se osigurava pravičan i proporcionalan nivo zarada, koji je dostupan javnosti i dobro uređen, kao i razumne disciplinske mjere, čine službu javne uprave manje podložnom korupciji, prinudi i ulaganju. Profesionalni integritet podržava principe pouzdanosti i predvidljivosti javne uprave.

Međutim, treba reći da nezavisnost u upravnom odlučivanju ne znači apsolutno pravo na slobodnu odluku i mišljenje. Postoje profesionalni standardi koji se moraju poštovati i zakonska pravila kojima se mora počinovati. Zbog toga je u javnoj upravi neophodno napraviti ravnotežu između samostalnosti upravnih službenika i lojalnosti aktuelnoj vlasti.

12. 3. 2. 2. OTVORENOST I TRANSPARENTNOST

Otvorenost i transparentnost u radu javne uprave značajni su instrumenti za ostvarivanje vladavine prava, jednakosti pred zakonom i odgovornosti. Opšte je pravilo da rad javne uprave treba da bude transparentan i otvoren. Odluke se mogu dr-

žati kao tajne i povjerljive samo u izuzetnim slučajevima, poput onih koji stvarno utiču na bezbjednost zemlje ili stanje u porodici. U praksi, samo nekoliko specifičnih pitanja utiče na nacionalnu bezbjednost. Međutim, organi vlasti su skloni da predmet proglase povjerljivim češće nego što je to stvarno potrebno.

Sa izuzetkom Švedske, od kraja osamnaestog vijeka, tradicionalni standard državne uprave je bio diskrecija i tajnost. Tek je 60-ih godina prošlog vijeka „otvorena uprava” razvijana kao vrijednosni koncept u demokratskim zemljama. Danas se otvorenost smatra naročito važnim standardom u radu javne uprave. Prije toga, praktično jedina primjena principa otvorenosti bila je u tome da zakon i drugi propisi mogu da stupe na snagu tek po objavljivanju u zvaničnom glasilu. Nešto kasnije, u okviru upravnog djelovanja otvorenost je proširena na situaciju da se upravne odluke mogu primjenjivati tek pošto se zvanično i u skladu sa propisanim postupkom dostave licima na koje se odnose.

Otvorenost i transparentnost u javnoj upravi imaju dvije posebne svrhe. S jedne strane, štiti se javni interes time što se smanjuje mogućnost zloupotrebe i korupcije, a s druge, štite se prava pojedinca time što postoji obaveza da se administrativna odluka obrazloži i što se protiv odluke može izjaviti žalba.

Upravna odluka mora da bude obrazložena. U obrazloženju odluke javna uprava objašnjava opravdanost svoje odluke i posebno ukazuje na vezu između činjeničnog stanja i pravnog osnova. Obrazloženje treba da obuhvata činjenice i dokaze o njima, kao i pravne razloge koji se koriste. Obrazloženje je od posebne važnosti kada se odbija zahtjev stranke. U tom slučaju, obrazloženje treba pažljivo da prikaže i objasni zašto se argument ili dokaz koji stranka podnosi ne prihvata.

12. 3. 2. 3. ODGOVORNOST

U najopštijem smislu, odgovornost podrazumijeva da jedno lice ili organ mora da objasni i opravda svoje postupke drugom licu ili organu. U upravnom djelovanju to znači da upravni organ mora da odgovara za svoje postupke pred drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima. Odgovornost takođe znači da nijedan organ ne može biti izuzet od nadzora. Kontrola rada javne uprave postiže se putem različitih mehanizama, između ostalog, sudskim nadzorom, žalbom višem upravnom organu, postupkom zaštitnika građana, inspekcijom koju vrše posebni organi, postupkom pred parlamentarnim odborom i sl. Odgovornost vrlo dobro pokazuje da li se poštuju principi vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom. Odgovornost je ključna za ostvarivanje vrijednosti kao što su efikasnost, djelotvornost, pouzdanost i predvidljivost javne uprave.

Posebna karakteristika odgovornosti u oblasti upravnog djelovanja je ta što se ona obezbjeđuje putem složenog niza formalnih postupaka. Ne postoji apstraktna odgovornost, već vrlo konkretna i zakonski definisana pitanja za koje se odgovara na osnovu vrlo preciznih postupaka. Pitanja za koja se odgovara uglavnom se tiču toga koliko službenici i organi javne uprave poštuju opšte principe upravnog djelovanja i koliko se poštuju pravni postupci donošenja upravnih odluka.

Da bi se javna uprava učinila odgovornom i da bi se osiguralo da upravni organi koriste svoja ovlaštenja u skladu sa zakonom i primjenjuju propisane postupke, neophodan je nadzor. Institucije i mehanizmi nadzora prate i pažljivo motre postupke službenih lica. Ciljevi nadzora su da se procijeni da li organi izvršavaju svoje funkcije djelotvorno, efikasno i na vrijeme i da li se poštuju principi i postupci utvrđeni u posebnim i opštim normama. Cilj nadzora je da garantuje princip administrativne zakonitosti u upravi.

Mehanizmi i institucije nadzora imaju cilj da djelotvorno ojačaju vladavinu prava, transparentnost, odgovornost, djelotvornost i efikasnost kao ključne principe u javnoj upravi. Oni imaju cilj da štite prava pojedinca, kao i javni interes, da poboljšavaju kvalitet donošenja odluka i, konačno, da poboljšaju pouzdanost, pravnu sigurnost i legitimitet uprave.

Nijedna druga savremena institucija nema tako mnogo i tako različitih sredstava nadzora i kontrole kao javna uprava. Ta činjenica govori o posebno osjetljivoj ulozi koju javna uprava ima u savremenim demokratskim društvima.

12. 3. 2. 4. EFIKASNOST I DJELOTVORNOST

Posebnu dimenziju odgovornosti predstavlja efikasnost u radu javne uprave. Relativno odskora se efikasnost priznaje kao poseban standard u javnoj upravi. Budući da je država postala pružalac javnih usluga, pojam produktivnosti, a preko njega i efikasnost i djelotvornost, ušli su i u javnu upravu. Danas se zbog fiskalnih ograničenja u mnogim državama sve više izučava efikasnost i djelotvoran rad javne uprave u pružanju javnih usluga. Efikasnost je tipično upravni princip koji se u suštini svodi na održavanja ravnoteže između resursa koji se koriste i rezultata koji se postižu.

U vezi sa efikasnošću je i djelotvornost, koja se u osnovi sastoji u obezbjeđivanju uspješnosti državne uprave u postizanju ciljeva i rješavanju pitanja koje joj postavljaju zakon i vlada. Djelotvornost prije svega podrazumijeva analizu i ocjenu postojećih javnih politika, kao i procjenu njihovog sprovođenja od strane javne uprave.

U novijim zapadnoevropskim ustavima (npr. u Ustavu Španije od 1978), efikasnost i djelotvornost javne uprave su utemeljeni kao ustavni principi uz klasičnije principe poput vladavine prava, transparentnosti i nepristrasnosti. Isto tako, upravno djelovanje se često poziva na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost (poznati kao „tri E”), kao na principe kojima službenici moraju da se rukovode u sprovođenju postupaka i donošenju odluka.

Može se činiti da je efikasnost kao upravna vrijednost u konfliktu sa vladavinom prava i zakonski propisanim postupkom kao osnovnim demokratskim vrijednostima. Javni menadžeri često zakonske postupke smatraju ograničenjima koja štete efikasnosti. Poštovanje ustaljenih postupaka može biti negativno po ekonomičnu upotrebu sredstava i može negativno uticati na odnos između troškova i rezultata upravnih radnji. Iz te protivrječnosti proizilazi veliki broj pitanja. Brojna institucionalna i pravna rješenja pokušavaju da je riješe. Među institucionalnim rješenjima se može navesti proces prenosa pojedinih aktivnosti na privatni sektor putem povjerava-

nja poslova uprave ugovaranjem (npr. privatni zatvori), dok se za javnu upravu zadržava uloga kreiranja javne politike i nadzora nad izvršavanjem ugovornih obaveza.

12. 3. 3. SIGMA INDIKATORI ZA ANALIZU UPRAVNE REFORME

Jedna od premisa od značaja u ocjeni ispunjenosti uslova za pristup Evropskoj uniji je stepen u kome je javna uprava zemlje kandidata ostvarila principe i standarde Evropskog upravnog prostora. U tom smislu, SIGMA je detaljno definisala i razvila tzv. indikatore za analizu uspjehnosti upravne reforme. Za unapređenje državne uprave u Crnoj Gori veoma je značajno da se ti indikatori imaju u vidu jer oni omogućavaju utvrđivanje realne procjene u pogledu stvarnih kapaciteta njenog upravnog sistema da efikasno primjeni voluminozni korpus evropskog *acquis communautaire*, kao i da se pro-aktivno uključi kao ravnopravni partner u Evropski upravni prostor.

Principi i indikatori razvijeni u SIGMA programu predstavljaju neophodna sredstva u evaluaciji upravnih sistema koji teže da se uključe u Evropski upravni prostor.

U okviru SIGMA programa, posebno se analizira (ju):

- stepen ostvarenja principa zakonitosti i vladavine prava u unutrašnjem pravnom poretku zemlje;
- pravna rješenja koji obezbjeđuju odgovornost javnih službenika, kao i zaštitu nezavisnosti i integriteta javnih službenika kao osnovnih komponenta za njihovu profesionalnu nezavisnost;
- pravna rješenja za donošenje upravnih odluka u skladu sa postupcima koji su propisani zakonom kojima se omogućuje predvidljivost donošenja javnih odluka i koji imaju za cilj da olakšaju sudsku kontrolu upravnih odluka i postupaka;
- pravna rješenja za upravljanje i kontrolu javnih fondova uz obezbjeđenje transparentnosti i odgovornosti;
- opšte kapacitete upravnog i sudskog sistema da primjene i ostvare navedena pravna rješenja.

Pri analizi, koriste se brojni indikatori koji ukazuju na postojanje i efikasnu primjenu osnovnih principa i standarda administrativnog djelovanja. Ti indikatori su grupisani u četiri kategorije: (a) indikatori vezani za pravni okvir opšteg upravnog djelovanja; (b) indikatori vezani za finansijsku kontrolu javnog sektora; (v) indikatori vezani za spoljnu kontrolu; (g) indikatori vezani za upravljanje budžetom i javnim rashodima.

12. 3. 3. 1. INDIKATORI VEZANI ZA PRAVNI OKVIR OPŠTEG UPRAVNOG DJELOVANJA

Ova kategorija indikatora podijeljena je na tri podgrupe, na osnovu oblasti prava koje zajedno čine pravni okvir organizacije i funkcionisanja uprave.

Prva podgrupa indikatora ove kategorije ispituje pravni okvir upravnog djelovanja koji postavlja ustav zemlje kandidata. Indikatori se vrednuju na osnovu odgovora na pitanja da li ustav jasno i izričito ustanovljava:

- vladavinu prava kao načelo uređenja državne vlasti;

- jednakost pred zakonom kao ustavni princip;
- vezanost nadležnosti, postupka i odlučivanja javne uprave zakonom;
- pravo građana da ostvari naknadu putem tužbe sudu za štetu koju su mu pro-uzrokovale javne vlasti;
- obavezu države da naknadi građanima štetu nastalu iz nezakonite odluke ili postupka javnog tijela;
- institucije koje su nadležne za obezbjeđenje zakonitosti i odgovornosti uprave, posebno sudstvo, javno tužilaštvo, ombudsman, spoljna kontrola i dr.

Drugom podgrupom indikatora vezanih za pravni okvir opšteg upravnog djelovanja ispituje se zakonodavstvo koje uređuje upravu kao javnu službu, putem analize postojanja propisa koji obezbjeđuju:

- jasnu podjelu između političkih pozicija i pozicija javne službe;
- selekciju u službi, tj. zapošljavanje i napredovanje koje je zasnovano na prednostima pojedinaca i takmičenju kao elementima profesionalizma;
- spoljnu kontrolu zakonitosti kao korelativ hijerarhijske podređenosti i njihov relativni značaj u obezbjeđivanju odgovornosti (mogućnosti javnih službenika da se ne povinuju nezakonitim naređenjima);
- uređenje dužnosti i prava, naročito dužnosti nezavisnosti i nepovredivosti i sistema inkompatibilnosti;
- rješavanje po žalbama na osnovu efektivnih propisa;
- pravično tumačenje propisa, kao i dovoljne garancije za zakonito i legitimno tumačenje;
- sistem zarada koji je transparentan i ustanovljen zakonom i ograničen stepen diskrecionih ovlašćenja u određivanju elemenata zarade javnom službeniku;
- da se upravljački aranžmani ustanovljeni radi ostvarenja zajedničkih principa primjenjuju na svim nivoima javne uprave, bez obzira na to da li posjeduju kapacitete centralne uprave.

Propisi kojima se reguliše upravna procedura čine pravnu oblast upravnog djelovanja koja predstavlja kriterijum na osnovu kojeg su grupisani indikatori treće podgrupe, kojima se ispituje:

- nadležnosti javnih vlasti i jasnost u definisanju njenih granica;
- da li su osnovni proceduralni koraci definisani propisima;
- da li je proporcionalnost u javnim odlukama i radnjama zastupljena u propisima;
- da li su ustanovljeni rokovi za upravne radnje i donošenje odluka;
- razloge za javne odluke (obrazloženje o faktičkim i pravnim razlozima u upravnim odlukama);
- davanje na uvid relevantnih javnih dokumenata zainteresovanim strankama;
- da li se uzimaju u obzir prava zainteresovane stranke (sprovodi saslušanje) prije donošenje upravne odluke;
- garancije za davanje obavještenja o upravnim odlukama i slučajevima gdje je dozvoljeno prethodno oslobođenje;
- da li je označenje načina i sredstava naknade obavezna u upravnim odlukama;
- da li su opšti uslovi za poništenje upravnog akta izričito propisani.

12. 3. 3. 2. INDIKATORI VEZANI ZA FINANSIJSKU KONTROLU JAVNOG SEKTORA

Analiza obima dostignutih principa i standarda Evropskog upravnog prostora od strane zemlje kandidata u oblasti finansijske kontrole javnog sektora, između ostalog, vrši se ispitivanjem:

- postojanja zakonskih osnova za unutrašnju reviziju i spoljnu finansijsku kontrolu;
- sistema mjerenja i izvještavanja;
- da li je revizija definisana na odgovarajući način (prikazivanjem protoka fondova iz nacionalnog budžeta ka aranžmanima na nivou plaćanja od strane agencija);
- da li postoji *ex ante* kontrola obaveza i isplata;
- na koji način su kontrolisani javni rashodi;
- na koji način su kontrolisani javni prihodi;
- da li inspektorati i jedinice unutrašnje revizije posjeduju jasna pravna ovlašćenja i nezavisnost;
- da li postoji praksa upotrebe međunarodno priznatih standarda revizije;
- da li postoji sistem za sprečavanje i kažnjavanje nepravilnosti;
- da li se vrši nadoknada iznosa izgubljenih kao rezultat nepravilnosti ili nemarnosti.

12. 3. 3. 3. INDIKATORI VEZANI ZA SPOLJNU KONTROLU

Zajedno sa prethodnom grupom, cilj indikatora treće kategorije jeste ispitivanje podudarnosti sistema finansijske revizije javne uprave sa dostignutim vrijednostima zemalja Evropske unije u ovoj oblasti. Povezanost tih indikatora sa osnovnim principima koji čine temelj Evropskog upravnog prostora iskazan je u Lisabonskoj deklaraciji: „Koncept kontrole svojstven je javnoj finansijskoj administraciji, s obzirom na to da je upravljanje javnim fondovima izraz povjerenja. Sa kontrolom se ne završava proces; ona predstavlja nezamjenjiv dio regulativnog sistema koji ima za cilj otkrivanje odstupanja od prihvaćenih standarda i narušavanja principa zakonitosti, efikasnosti, efektivnosti i ekonomije finansijskog menadžmenta dovoljno rano da bi se preduzele korektivne mjere u pojedinačnim slučajevima, da bi nadležni preuzeli odgovornost, da bi se izvršila kompenzacija i da bi se preduzeli koraci ka prevenciji – ili bar ka otežavanju – takvih prekršaja⁴³.”

Kvalitet sistema spoljne kontrole zemlje kandidata SIGMA analizira ispitivanjem:

- zakonske osnove za spoljnu kontrolu;
- postojanja jasno definisanog sistema revizije i njenih principa i funkcionisanja javne spoljne kontrole;
- postojanja posebnog organa sa neophodnim ovlašćenjima i operativnom i funkcionalnom nezavisnošću;

⁴³ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, INTOSAI General Secretariat, 1998, Odeljak 1, Svrha revizije (auditinga).

- da li takav organ ima jasan mandat, nadležnosti i tehničke kapacitete da izvršava sve relevantne vrste revizije, uključujući reviziju regularnosti i reviziju vršenja upravnih ovlašćenja, na način kako je propisano INTOSTAI standardima revizije;
- da li su ustanovljena pravila za revizijsku ustanovu kojima je predviđeno da izrađuje i podnosi godišnje izveštaje i druge revizijske dokumente periodično, a koji su neutralni i objektivni.

12. 3. 3. 4. INDIKATORI VEZANI ZA UPRAVLJANJE BUDŽETOM I JAVNIM RASHODIMA

Odgovornost, prije svega finansijska, koja je jednim dijelom oličena i u osnovnim principima efikasnosti i efektivnosti, ispituje se pomoću indikatora vezanih za upravljanje budžetom i javnim rashodima. Analiza kvaliteta upravljanja budžetom, između ostalog, vrši se pomoću analize odgovora na sljedeća pitanja:

- da li ustav i zakon o budžetu definišu budžetske principe;
- da li propisi obezbjeđuju izričitu i potpunu definiciju javnih sredstava;
- da li se zakonskim okvirom:
 - jasno uređuju odnosi između vlade i parlamenta u vezi sa budžetskim pitanjima;
 - definišu pravila i postupci koji se primjenjuju na unutarvladine fiskalne odnose;
 - obezbjeđuje potpun budžet, proces formiranja budžeta i razuman odnos javnih politika i budžetske alokacije resursa;
 - definišu različite klase budžetskih institucija, javnih preduzeća i agencija i veza tih organizacija sa budžetom kao i sa propisima o javnim nabavkama;
 - definišu osnove za izvršenje budžeta i uloga, odgovornosti i nadležnosti Ministarstva finansija;
 - obezbjeđuju jasne pravne osnove za upravljanje javnim investicijama i kontrolni mehanizam između Ministarstva finansija i ostalih ministarstava koja troše sredstva;
 - određuju organi koji odlučuju o javnim nabavkama na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou;
 - definiše postupak javnih nabavki putem otvorenog javnog nadmetanja na osnovu javno objavljenih tendera;
 - definišu jasni mehanizmi za kontrolu izvršenja i ispunjenja javnih ugovora;
 - definišu jasni mehanizmi za finansijsko izvještavanje.

12. 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Principi *Evropskog upravnog prostora* stvaraju neophodne preduslove za koegzistiranje nacionalnih uprava u Evropskom upravnom prostoru. Proces savremene reforme državne uprave Crne Gore treba da ima u vidu te okolnosti.

Karakteristično za ove principe jeste njihov okvirni karakter. Time se u okvirima evropskih integracija otvara mogućnost za neprekidan razvoj i prilagođavanje novim tokovima i tendencijama. Uopšteno posmatrano, ovakav pristup ima svoje opravdanje ne samo zbog okolnosti što uvažava nacionalne upravne tradicije država-članica Evropske unije u oblasti već i zbog okolnosti što omogućava praktično i konkretno unapređenje tih principa u kontekstu razvoja nacionalnog upravnog si-

stema kao servisa građana. U ovom modelu umjesto na autoritativno (i represivno) ostvarivanje političkih ciljeva vlasti, javna je uprava orijentisana na pružanje efikasne podrške razvoju društvenog i privrednog okruženja, kao i na unapređenje kvaliteta usluga građanima primjenom savremenih metoda rada i partnerskih komunikacija sa društvenim subjektima.

U normativnom smislu, sadašnje upravno zakonodavstvo Crne Gore velikim dijelom počiva na principima Evropskog upravnog prostora. Time je stvorena prethodna pretpostavka razvoja crnogorskog upravnog sistema u skladu sa proklamovanim evropskom orijentacijom zemlje.

U skladu sa reformskim naporima, važan zadatak nosilaca upravne reforme u Crnoj Gori jeste i približavanje standarda i vrijednosti Evropskog upravnog prostora službenicima u državnoj upravi kao „implementatorima” ovih pretpostavki. Analiza evropske upravne prakse, uključujući i analizu sudske prakse Evropskog suda pravde, daje korisne smjernice u pravcu kako da se upravnim službenicima učine dostupnim „tehnikе i metodi” u primjeni evropskih propisa. Tako, odgovarajuća upravna služba za ljudske resurse (kadrove), u saradnji sa domaćim i inostranim ekspertima, može putem redovnih treninga i kurseva inovacija znanja značajno doprinijeti ostvarenju principa predvidljivosti, pa samim tim i ostvarenju zakonitosti i pravne sigurnosti u funkcionisanju i radu uprave. Kao dobar primjer za to može se navesti upoznavanje upravnih službenika sa evropskim standardima u pogledu korišćenja upravnih diskrecionih ovlašćenja, kao i u primjeni principa proporcionalnosti u radu uprave. Kao što je poznato, upravna diskrecija postoji jer pravnim propisima nije uvijek moguće predvidjeti sve situacije sa kojima će se uprava suočiti i o kojima treba da odlučuje. Međutim, da bi upravne diskrecione odluke imale pun legitimitet, potreban je i efikasan sistem kontrole, koji, između ostalog, podrazumijeva i obavezu organa uprave da odluku donijetu po osnovu diskrecionih ovlašćenja valjano i obrazloži. Kako važeće zakonodavstvo ne predviđa odsustvo obrazloženja kao bitnu povredu postupka, može se konstatovati da su evropski standardi „dobre uprave” ne samo korisni već i potrebni kako bi se konkretno sporovala uspješna upravna reforma.

S druge strane, principi efikasnosti i ekonomičnosti nameću potrebu novog „menadžerskog” pristupa u organizovanju uprave i vođenju upravnih poslova. Imajući u vidu da veliki broj propisa Evropske unije primjenjuju lokalne vlasti, naročitu pažnju treba posvetiti stvaranju pogodne osnove za razvoj javno-privatnih partnerstava na lokalnom nivou, uz odgovarajuće mehanizme kontrole (npr. u vezi sa javnim nabavkama za ove potrebe). Reformski napori da se u Crnoj Gori lokalna samouprava uspješno i ubrzano razvija opravdani su i korisni, posebno ako se ima u vidu uloga lokalnih zajednica kada se osvari puno članstvo u Evropskoj uniji.

Otvorenost (transparentnost) kao princip rada uprave u Crnoj Gori predviđena je ustavnim i zakonskim normama. Međutim, ekspertske analize specijalizovanih evropskih institucija pokazuju da je stanje u praksi drugačije⁴⁴. Iako u crnogorskom upravnom zakonodavstvu postoje određene kontrolne procedure u pogledu javno-

⁴⁴ Izvor: SIGMA, *Montenegro, General Administrative Framework, Assessment May 2008*. Dostupno na: <http://www.sigmaxweb.org/dataoecd/49/10/41637656.pdf> (decembar 2009).

sti i transparentnosti rada uprave, za potpunu implementaciju ovog principa one nisu dovoljne. Prevashodni cilj otvorenosti u radu uprave jeste prevencija zloupotrebe ovlašćenja, tako da naknadne intervencije u odnosu na nezakonite radnje i postupke samo djelimično ostvaruju svoj puni efekat.

Prilikom preispitivanja dosadašnjih rezultata upravne reforme, kao i u definisanju strategije za sljedeće reformske korake, nosioci upravne reforme u Crnoj Gori imaju na raspolaganju brojne principe i standarde „dobre uprave” koji se aktivno i razvojno primjenjuju u zemljama Evropske unije. Mnoge solucije i konkretne preporuke mogu se naći u godišnjim analizama (Assessment Reports) SIGMA programa.

Za uspješnost budućih napora u ostvarivanju upravne reforme u Crnoj Gori važno je da Strategija upravne reforme i akcioni planovi, kao i njihovi rezultati budu dostupni kako stručnoj tako i najširoj javnosti. Proaktivan odnos nosilaca upravnih reformi i javnosti, kao i puna transparentnost u svim fazama implementacije reformi, preduslovi su uspješne transformacije postojećeg sistema državne uprave u upravni sistem utemeljen na modelu savremene javne službe koja će biti u stanju da u svakom momentu pruža kvalitetne javne usluge svojim građanima prema evropskim standardima „dobre uprave”. Istovremeno, to je i pretpostavka za punopravno i partnersko uključivanje javne uprave Crne Gore u Evropski upravni prostor.

LITERATURA I PRAVNI IZVORI

- [1] Naisbitt, John: *Megatrendovi – Deset novih smjerova razvoja koji mijenjaju naš život*, Zagreb, 1985.
- [2] Pusić, Eugen: *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.
- [3] *Akcioni plan za sprovođenje Programa borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala*, Podgorica, 2006.
- [4] *Deklaracija o pridruživanju Evropskoj uniji*, „Službeni list RCG”, br. 36/05.
- [5] *Izveštaj o radu Uprave za antikorupcijsku inicijativu za 2008. godinu*.
- [6] *Odluka o obrazovanju Koordinacionog odbora za reformu lokalne samouprave*, „Službeni list RCG”, br. 14/07, 22/07, 53/09.
- [7] *Strategija upravne reforme Crne Gore 2002–2009*.
- [8] *Zakon o Glavnom gradu*, „Službeni list RCG”, br. 65/05.
- [9] *Zakon o državnim službenicima i namještenicima*, „Službeni list Crne Gore”, br. 50/08.
- [10] *Zakon o državnoj upravi*, „Službeni list RCG”, br. 38/03, 22/08.
- [11] *Zakon o elektronskom dokumentu*, „Službeni list Crne Gore”, br. 5/08.
- [12] *Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*, „Službeni list Crne Gore”, br. 79/08, 70/09.
- [13] *Zakon o zaštitniku ljudskih prava i sloboda*, „Službeni list RCG”, br. 41/03.
- [14] *Zakon o zaradi državnih službenika i namještenika*, „Službeni list RCG”, br. 27/04, 17/07, 27/08.
- [15] *Zakon o izboru predsjednika opštine*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 8/09.
- [16] *Zakon o inspeksijskom nadzoru*, „Službeni list RCG”, br. 39/03.
- [17] *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 44/03, 5/08, 51/08.
- [18] *Zakon o lokalnoj samoupravi*, „Službeni list RCG”, br. 42/03, 28/04, 75/05, 13/06.
- [19] *Zakon o opštem upravnom postupku*, „Službeni list RCG”, br. 60/03.
- [20] *Nacionalni program za integraciju Crne Gore u EU (NPI) za period 2008–2012*.
- [21] *Zakon o Prijestonici*, „Službeni list Crne Gore”, br. 47/08.

-
- [22] *Zakon o slobodnom pristupu informacijama*, „Službeni list RCG”, br. 68/05.
- [23] *Zakon o upravnom sporu*, „Službeni list RCG”, br. 60/03.
- [24] *Ustav Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07.
- [25] *Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore”, br. 1/07, 9/08, 4/09, 71/09.
- [26] *Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts*, INTOSAI General Secretariat, 1998.
- [27] SIGMA Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD, Paris, 1999.
- [28] SIGMA, *Montenegro, General Administrative Framework, Assessment*, May, 2008.

