

13. KLJUČNI PRAVCI UNAPREĐIVANJA JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI U SADA SAGLEDIVOJ BUDUĆNOSTI – *Pravci djelovanja, kratkoročno, srednjoročno i dugoročno na području regulisanja, organizacije, informacionog sistema i kadrovski –*

*Dragan Pejanović**

Sažetak: Crnogorska javna uprava treba da odražava balans između proceduralne fleksibilnosti i poštovanja prava svih građana (standard jednakog tretmana). Zadaci koji se postavljaju pred javnu upravu u Crnoj Gori predstavljeni su kroz prizmu aktuelnih tendencija njenog razvoja, ali i kroz pokušaj pružanja odgovora na pitanje kako pozicionirati crnogorski sistem javne uprave da bude konkurentan u postojećoj konstalaciji ukupnih društveno-ekonomskih odnosa. Savremena javna uprava, bazirana jedino na principima efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti, može odgovoriti izazovima evropskih i evroatlantskih integracija Crne Gore i ukupnom procesu globalizacije. Osnovni princip na kojem je rad zasnovan jeste: „Građanin u prvi plan” i na tim osnovana su i predstavljena određena teorijska i praktična gledišta daljeg razvoja javne uprave u Crnoj Gori.

Ključne riječi: *građanin, Crna Gora, reforma javne uprave, evropske integracije*

Abstract: Montenegrin public administration should reflect the balance between procedural flexibility and respect for the rights of all citizens (the standard of equal treatment). Tasks that are placed before the public administration in Montenegro, were presented through the prism of current tendencies of its development, but also through an attempt to provide answers to the question of how to position the Montenegrin public administration system to be competitive in the existing constellation of overall socio-economic relations. Modern public administration, based only on principles of efficiency, economy and effectiveness, can answer the challenges of European and Euro-Atlantic integration of Montenegro and the overall process of globalization. Basic principle on which the work is based on “The citizen in the foreground” and on those bases have been established and introduced the theoretical and practical point of view of the further development of public administration in Montenegro.

Key words: *Citizen, Montenegro, Public administration reform, European integrations*

* Dragan Pejanović, Ministarstvo unutrašnjih poslova i javne uprave, Podgorica

13. 1. UVOD

Na polju razvoja sistema javne uprave uvijek je nešto novo. Nova vremena dolaze, a sa njima novi zahtjevi i potrebe države da se mijenja. Pitanje koje se postavlja pred nas jeste: Da li mi znamo da postavimo prava pitanja? Da bismo shvatili potrebe i specifičnosti savremenog doba, bitno je analizirati način na koji se mijenja sistem pružanja usluga i kakvu ulogu pri tome preuzima država i druge institucije.

Zato se na početku rada pristupilo pravljenju distinkcije između pojmova „upravljanje” i „vladanje”, kao termina na kojima je baziran razvoj javne uprave i, s tim u vezi, odnos uprave prema građanima. U tranzicionoj eri, u kojoj se nalazi kompletan prostor Balkana, i dalje se traži adekvatan model za kreiranje kvalitetnog društveno-ekonomskog ambijenta. Na jednoj strani, postoje stavovi kojima se želi doprinijeti promociji države kao organizacije sa socijalnim prefiksom, dok, s druge strane, nemali je broj zagovornika promocije države kao organizatora javnog reda i mira i dobrog ambasadora, bez potrebe njenog uključivanja u svakodnevni život, što može da iznese privatni sektor. Moglo bi se reći da je svojevrsna dihotomija političke i biznis dimenzije javne uprave na specifičan način došla do izražaja u svim reformskim zahvatima, tako da ni Crna Gora nije izuzeta.

Pošto se Crna Gora definitivno približila toj raskrsnici, potrebno je predstaviti određene korake koje je neophodno preduzeti, jer imaju direktan efekat na javnu upravu i njen dalji razvoj. Cilj jednog dijela rada nije da se bavi lobiranjem za određeni koncept, već da predstavi prednosti i nedostatke, u mjeri mogućeg, kako bi na adekvatan način bilo omogućeno kvalitetnije pružanje usluga građanima.

S druge strane, izazovi koji se postavljaju pred javnu upravu, a oslanjaju na postojeće tendencije razvoja, jesu davanje odgovora na pitanja kako pozicionirati crnogorski sistem javne uprave u postojećoj konstalaciji odnosa. Vjerujemo da javna uprava treba da održava balans između proceduralne fleksibilnosti i poštovanja prava svih građana (standard jednakog tretmana), u kom pravcu su razrađeni i određeni predlozi daljih rezultata koji treba da budu postignuti.

Treba da budemo svjesni da Crna Gora, kao i sve moderne države, teži društvu znanja, težeći permanentnoj edukaciji svih generacija. U okruženju ekonomije znanja savremena javna uprava, bazirana jedino na principima efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti, može odgovoriti izazovima globalizacije. Stoga, kompletan rad se zasniva na promociji principa „Građanin u prvi plan” i na tim osnovana su i predstavljena određena teorijska i praktična gledišta daljeg razvoja javne uprave u Crnoj Gori.

Vjerujemo da smo kroz zaključna razmatranja, na način svojstven potrebama ovog rada i u mjeri mogućeg, adekvatno sumirali decidne i koncizne stavove o trenutnom položaju javne uprave u Crnoj Gori. Pored toga, anticipirana su i određena mišljenja predstavljena u vidu preporuka daljeg razvoja crnogorske javne uprave u eri kompetitivnosti, posmatrano s aspekta mogućeg i realnog.

13. 2. UPRAVLJANJE ILI VLADANJE – „GOVERNANCE” OR „GOVERNMENT”

U radu se nećemo osvrtni na teorije o javnoj upravi kao takve, već ćemo kroz pokušaj diferencijacije pojmova „upravljanje” i „vladanje” pokušati napraviti kratak presjek aktuelnih teorijskih gledišta u ovoj oblasti. Ovo se posebno odnosi na „modernizaciju” Digijeve teorije „Javnih službi”, kroz Hudovo prilagođavanje iste u okviru „New public management” teorije, preko drugih savremenih tendencija s kraja XX i prve decenije XXI vijeka.

Nakon Digijeve teorije „Javnih službi”¹ mnogi teoretičari javnog prava istu su pokušali adaptirati na postojeće stanje povećanog nivoa birokratije i skupog administrativnog aparata. Evropljani su prvaci u korišćenju termina „novo”, što nije zaobišlo teorijska gledišta vezana za dalji razvoj javne uprave. Ovo se u najvećoj mjeri odnosi na aktuelnu teoriju „Novog javnog menadžmenta” Kristofera Huda, ali i Majkl Džeksona, sa kojim je razvio i dalje teorije „novog”, kao što su: „Novi gradski menadžment” ili „Nova birokratija”.

Kristofer Hud je prvi pokrenuo pitanje efikasnosti, a ujedno i ekonomičnosti rada javne uprave, rekavši da je potrebno „učiniti više s manje!” Osnovni principi na kojima počiva „New public management” jesu: efikasnost, efektivnost i ekonomičnost. To znači da se radom, koji počiva na ovim principima, dosadašnji birokratski aparat i neažurnost uprave svodi na minimum i stvara se efikasniji način upravljanja. Takođe, procedure pri odlučivanju su efikasnije, čime se stepen profesionalizacije službenika u radu i rukovođenju podiže na znatno veći nivo.

Nakon Huda i Džeksona iz devedesetih godina prošlog vijeka, početak XXI vijeka obilježio je prelaz sa „vladanja” na „upravljanje”. Tako je savremena teorija sklonija korišćenju riječi „governance” (upravljanje), umjesto „government” (vladanje). Jedan od vodećih teoretičara u regionu iz oblasti javne uprave Eugen Pusić ovu razliku pojašnjava na veoma jednostavan način, kroz pojmovno određenje: „Sama terminologija simbolizuje ciljeve projekta: ne više „administration”, kao pretežno rješavanje predmeta u upravnom postupku, već „management”, kao aktivno usmjeravanje rada mnogih na realizaciju ciljeva; ne više „government” kao vladanje, već „governance” kao ukupnost umreženosti javnog upravljanja.”²

Navedene konstatacije i gledišta dovode nas do Lestera Solomona, koji je 2002. godine svojom knjigom „The Tools of Government”³, pokrenuo lavinu novih teorijskih gledišta u pravcu razmatranja „upravljanja” kao naprednijeg viđenja uprave u odnosu na dosadašnje „vladanje”. Tako je Stefen Osborn, naslanjajući se na Huda i Solomona, postavio nove postulate za djelovanje savremenih upravnih sistema, za

¹ Digi, Leon: *Preobražaji javnog prava*, Izdavačka knjižarnica „Geca Kon”, Beograd, 1929.

² Pusić, Eugen: *Upravne organizacije: interakcija, struktura, interes*, Društveno sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.

³ Solomon, Lester: *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford University Press, New York, 2002.

koje se smatra da će zamijeniti Hudov „Novi javni menadžment”, a to je „Novo javno upravljanje” (New Public Governance). Ipak, treba da budemo svjesni da možda i nije teško objasniti šta je „upravljanje” u odnosu na „vladanje”. Međutim, potrebno je i postaviti pitanje šta nije „upravljanje”. Jedan od rijetkih teoretičara koji je postavio ovo pitanje i na to, vjerujemo, uspješno dao i odgovor, jeste oksfordski profesor Džordž Frederikson. Frederikson na pragmatičan način ističe da „upravljanje” nije nešto novo u odnosu na javnu upravu, već njen sastavni dio koji je oličen kroz tri pravca gledanja⁴: (1) veoma razvijenu vertikalnu i horizontalnu inter-resornu i inter-organizacionu saradnju; (2) otvorenost države kroz ugovaranje sa trećim stranama, posebno sa subcentralnim, kod nas – lokalnim nivoom; (3) razvijanje oblika javne politike i implementacije koja nema obrise odnosa klasične države sile, već države saradnice.

Ovako dinamične promjene u teoriji govore u prilog činjenici da je *javna uprava jedna od najosjetljivijih oblasti* o kojoj smijemo razmišljati na duži vremenski period. Ni Hudova teorija nije zaživjela u punom kapacitetu, a već je unaprijeđena Solomonovim „Novim javnim upravljanjem”. U Evropi je „upravljanje” dostiglo nivo koji kod mladih ljudi budi želju za uključivanje u rad i djelovanje javne uprave, oslobođene od tehnokratije, tradicionalnog načina vladanja i hijerarhijskih odnosa.

13. 3. MODELI I KLJUČNE OBLASTI REFORME JAVNE UPRAVE

13. 3. 1. MODELI REFORME JAVNE UPRAVE

Transformacija djelovanja vlasti je ključni sadržaj reformi i u svim zemljama su primjenjivani određeni modeli reformi, čija sadržina se grubo može klasifikovati kroz *vestminsterski model, američki model i nordijski model reforme javne uprave*.

Vestminsterski model svoju najznačajniju primjenu našao je u Velikoj Britaniji i Novom Zelandu. Pri odlučivanju o primjeni vestminsterskog modela, pošlo se od traženja odgovora na dva pitanja: *Šta država radi, a više ne bi trebalo?* i: *Kako da privatni sektor ili drugi subjekti civilnog društva preuzmu te poslove?* Dakle, *osnovna karaktersitika* ovog modela jeste da ga krasi jasno razgraničenje polja nadležnosti države i drugih nivoa vlasti, države i civilnog društva, kao i ciljeva i rezultata koji treba da budu postignuti, kako od strane države, tako i od strane drugih subjekata. Reforme u vestminsterskom modelu bile su sveobuhvatne; obuhvatile su radikalno čišćenje u svim oblastima javnih politika i pri tome je izuzetno smanjen administrativni aparat države (preko trećine zaposlenih je trebalo da nađe novo zaposlenje). Kao što je primjetno, osnovne karakteristike ovog modela reformi su u tome da je on radikalno realizovan i da je sproveden „odozgo ka dolje”, što je karakteristično ukoliko se uzme u obzir da je sproveden za vrijeme Margaret Tačer.

Na drugoj strani je *američki model*, koji je prilagođen specifičnostima američkog društva, *sa opredjeljenjem* da se kreira najefikasnija, a ujedno i najjeftinija vlast bez nužnog smanjivanja nadležnosti države. Američki model reforme javne uprave se,

⁴ Lurence, Lynn: *The art of governance in the 21st century*, Manchester business school, Manchester, 2002.

shodno Ustavu, oslanja na tripartitnu podjelu vlasti: sudsku, zakonodavnu i izvršnu, kao i na odnose djelovanja na kojima počiva američko društvo, prvenstveno između: različitih nivoa vlasti, između vlasti i civilnog sektora, kao i između vlasti i građana. Za razliku od vestminsterskog modela, u SAD se vodilo računa da se dâ odgovor na pitanje: *Šta država može da radi, a šta ne?* Tako je glavna tačka svih aktivnosti na reformi javne uprave u SAD bilo *usmjerenje na inkorporiranje najboljih rješenja iz biznisa i prakse civilnog sektora u djelovanje javne uprave*. Ovaj model se umjesto usmjeravanja na inpute (zaposlene, novac, itd.) dominantno orijentisao na outpute, odnosno efekte rezultata koje vlasti ostavljaju za sobom prema zainteresovanim subjektima, posebno građanima. Takav način implementiranja reformi uključio je širok krug zainteresovanih strana i posebno dao mogućnost građanima da se uključe u proces, te svojim idejama i kreativnošću daju preporuke u daljem razvoju javne uprave. Zato se kaže da je proces vođenja reformi u SAD išao „odozdo ka gore”. Ova reforma, za razliku od vestminsterske, nije bila radikalna, već razvojna i prodrila je u sve oblasti javne politike i imala uticaj na sve nivoe vlasti.

Nordijski model reforme javne uprave svojevrsna je kombinacija činilaca vestminsterskog i američkog modela, ali prilagođen specifičnostima područja skandinavskih društava kao veoma razvijenih sistema „država blagostanja”. Pored korišćenja već poznatih mehanizama reforme, oprobanih kroz vestminsterski i američki model, *nordijski model karakteriše posvećenost podizanju kvaliteta zaposlenih, razvoju timskog rada, nagrađivanju shodno postignutom uspjehu u radu, podsticanju kreativnosti, inovativnosti i samoinicijativnosti u radu, kao i uvođenju evaluacije, odnosno ocjene uspjeha u radu*. Posebna karakteristika ovog sistema jeste da je posvetio pažnju drugačijem načinu organizovanja rada i djelovanja uprave, uvodeći fleksibilnije modele organizovanja rada, što je doprinijelo otvaranju uprave prema građanima, a samim tim i doživljavanju *uprave kao partnera*, kako od strane građana tako i od strane ostalih subjekata, posebno onih iz oblasti privrede.

Ukoliko se dođe do zaključka da je potrebno sprovesti snažnu reformu, bez ublaženog djelovanja u nekoj oblasti, koristeći bilo koji od navedena tri modela reforme, mogu se očekivati veoma pozitivni rezultati na planu uštede u odnosu na ukupan bruto društveni proizvod⁵.

13. 3. 2. KLJUČNE OBLASTI REFORME JAVNE UPRAVE

Ukoliko se posmatra sprovođenje reformi, shodno navedenim modelima, evidentno je da je najveća pažnja usmjerena u pravcu razvoja *nekoliko ključnih oblasti koje će doprinijeti kreiranju uprave kao servisa i partnera građana*. To su oblasti koje tretiraju pitanja vezana za: regulatornu reformu, kadrovsku politiku, razvoj i primjenu informaciono-komunikacionih tehnologija, transformaciju birokratije, ugovaranje i adekvatno servisiranje potreba građana.

⁵ Irska (-19%), Novi Zeland (-17%), Holandija (-12%), Italija (-11%). Izvor: Đorđević, Snežana: Analiza javnih politika, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.

Regulatorna reforma označava dio procesa reforme ukupnog društva i javnog prava, pa samim tim i javne uprave. Kroz reformu regulatornog sistema teži se prilagođavanju društva dinamičnim promjenama savremenog svijeta i davanju odgovora na izazove koje nosi proces globalizacije. Ovaj vid reforme podrazumijeva modernizaciju ili potpuno ukidanje postojećih propisa u pojedinim oblastima, kreiranje istih u pravcu prilagođavanja potreba bržeg razvoja društva i davanja podsticaja razvoju kvalitetnog društveno-ekonomskog ambijenta, ali i praćenje efekata novih pozitivno-pravnih propisa na sve slojeve i kategorije društva.

Kadrovska politika i kvalitetno upravljanje ljudskim resursima treba da bude ključni segment politike razvoja države. Današnji svijet se nalazi u procesu tranzicije iz industrijske ere u informacionu i komunikacionu eru kompetitivnosti, koja se često označava kao stvaranje društva zasnovanog na znanju. Promjene u ukupnom ekonomskom okruženju, potrebe javne uprave, privrede i tokovi razvoja ICT sektora traže adekvatno obrazovane i osposobljene pojedince i naciju u cjelini. To znači da se konzistentna politika upravljanja kadrovima treba voditi u samoj javnoj upravi, ali posebno i u stvaranju adekvatnog okvira u obrazovnom sistemu, koji će stvarati kadrove za rad u javnoj upravi, shodno potrebama davanja odgovora na izazove koje neminovno nosi proces globalizacije. Dakle, specijalizovane kadrove, spremne za doživotno učenje, usavršavanje i prihvatanje savremenih tokova poslovanja.

Korišćenje informaciono-komunikativnih tehnologija (ICT) daje prostor za široke oblasti primjene i stvara veoma pozitivne multiplikativne efekte u radu uprave. Pored podizanja nivoa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti u radu, ICT, po pravilu, daje šansu za lakše dobijanje informacija, dokumenata i niza drugih usluga. Uvođenjem ICT-a djelovanje javne uprave nesumnjivo doprinosi postizanju transparentnosti, a samim tim i smanjivanju mogućnosti za kreiranjem koruptivnog ambijenta, kao balasta u odnosu na šanse za razvoj i napredak društva. To dalje doprinosi da se razvije brža i efektivnija komunikacija sa građanima i smanji nepotrebna distanca između građana i „vlasti” – servisera potreba građana.

Transformacija birokratije podrazumijeva postavljanje novih principa na kojim počivaju i savremeni upravni sistemi, što podrazumijeva uspostavljanje: drugačijih metoda rada, prvenstveno fleksibilnijeg odnosa između zaposlenih i ublažavanje nivoa hijerarhije, što će doprinijeti jačanju timskog rada i ukupne koordinacije u radu, ali i *podsticanju inovativnosti u radu* svih službenika. Veoma važno je istaći i potrebu za *uvođenjem drugačijih načina rješavanja problema*, što znači kreiranje jednostavnije i brže uprave, gdje će u prvi plan biti stavljeno postizanje ciljeva u odnosu na puko pridržavanje postupka, u stvarima za koje to nije potrebno. Osim toga, transformacija podrazumijeva i *mjerjenje svih efekata djelovanja uprave*, od implementacije propisa, preko interne organizacije i ponašanja zaposlenih, do odnosa prema građanima i drugim subjektima. Na kraju, transformacija birokratije podrazumijeva i *humanizaciju vlasti* i njenu ukupnu transformaciju u partnera, umjesto autoriteta, što se prevashodno odnosi na potrebu uticaja na svijest službenika i promjenu njihovog odnosa, ne prema strankama, već prema partnerima.

Jedan od najkorišćenijih mehanizama uključivanja privatnog sektora i podsticanja konkurencije u prostoru u kojem je ranije postojao monopol pružanja javnih

usluga i proizvodnje roba za javne potrebe jeste *ugovaranje*. Instrument kao što je ugovaranje može poslužiti kao dobra osnova za razvoj dobrih odnosa, ne samo na relaciji centralna-lokalne vlasti već i za predstavljanje države kao partnera poslovnog svijetu. Da bi se koristio ovaj način saradnje državnog, lokalnog i privatnog sektora, potrebno je prvo dati odgovor na pitanje: Šta država ne može da radi, umjesto šta država ne treba da radi? Naravno, ovo se odnosi na oblasti koje su ključne za zadovoljavanje potreba građana, poput obrazovanja, zdravstva ili socijalne zaštite.

Tako dolazimo do *osnovnog cilja sprovođenja ukupnih reformi*, a to je *adekvatno servisiranje potreba građana*, koje podrazumijeva usmjeravanja cjeline reformi prema krajnjim efektima – *kvalitetnom servisiranju potreba građana*. Ukoliko se sve reformske aktivnosti sprovedu u ovom pravcu, imaće snažan uticaj na razvoj demokratske svijesti i društva u cjelini, prvenstveno što će omogućiti neposredno učešće građana u procesu reforme, ali i kreiranje mehanizama za njihovo uključivanje u proces implementacije, a kasnije i proces korišćenja mogućnosti koje se pružaju zakonskim propisima i drugim mehanizmima djelovanja javne uprave.

13. 4. PRETPOSTAVKE ZA USPJEŠAN RAZVOJ JAVNE UPRAVE: SREDNJOROČNO I DUGOROČNO

13. 4. 1. KLJUČNI RESURSI ZA RAZVOJ JAVNE UPRAVE: ZNAJANJE I RASPOLOŽIVOST INFORMACIJA

Česte su konstatacije da su danas ljudi mnogo više obrazovani i raspolažu znanjem da na jednostavan i brz način komuniciraju ili dođu do potrebnih informacija, što se posebno odnosi na mlade. U prilici smo da čujemo kako su danas ljudi, a posebno mladi, mnogo više obrazovani i posjeduju znanja da na jednostavan i brz način komuniciraju ili dođu do potrebnih informacija. Slika informatičke atmosfere pokazuje da se internet u svijetu koristi u mjeri u kojoj dozvoljava znanje, tačnije želju da se znanje u toj oblasti širi. Razvijene države u ovoj oblasti (mислеći na SAD, Veliku Britaniju, Njemačku, Francusku, Japan i sl.) veliku pažnju posvećuju izgradnji društvenog sistema koji će biti u mogućnosti da na efikasan i veoma jednostavan način, ne dobije, već dođe do određene informacije.

Da bi se to postiglo, prvenstveno je neophodno znanje, odnosno saznanje da postoje mehanizmi koji omogućavaju da se dođe do određene informacije, a zatim i želja da se taj cilj postigne. Pri davanju odgovora na oba izazova, ključnu ulogu u Crnoj Gori treba da odigra država i sa njom povezane organizacije (UN, EU, OEBS...), koje su prepoznale razvoj znanja kao najvažnijeg resursa današnjice.

Kao što je navedeno u prethodnom dijelu rada, javna uprava je do sada počivala na nešto drugačijim principima od onih koje nameće današnji proces razvoja društva, ne samo u Crnoj Gori već i šire. Današnje djelovanje javne uprave podijeljeno je na mnoštvo segmenata koje opšte znanje iz određene oblasti društvene nauke (npr. pravo ili ekonomija kao opšte kategorije) ne može pokriti na adekvatan način, što proizvodi *potrebu da se kreira takav sistem za sticanje znanja koje će doprinijeti da se društvu pruži potreban kvalitet*. Tendencije razvoja obrazovanja, prije svega visokog obrazovanja, govore u prilog činjenici da se kreira obrazovna politika u pravcu

stvaranja kadrova koji su specijalizovani za određenu oblast, a kao takvi nijesu opterećeni prekomjernom količinom informacija koje im onemogućavaju da prepoznaju svoje afinitete.

Najveće svjetske korporacije, kao i uspješne domaće kompanije svoje djelovanje zasnivaju na *ljudskim resursima* i u prvi plan ističu znanje i sposobnosti svojih kadrova kao najčešće uzroke uspješnog poslovanja. Kako bi javna uprava bila servis građana i pravnih lica u punom smislu te definicije, neophodno je da usluge koje pruža budu kvalitetne i pružene na efikasan i ekonomičan način. To znači da *kompletna javna uprava mora u svakom trenutku posjedovati kompetentne i motivisane službenike i funkcionere, potkovane najboljim mogućim tehničkim uslovima u kojima rade.*

Ovakva konstatacija usko je povezana i sa reformom javne uprave koju kreira i vodi država, a za koju su joj potrebni specijalizovani kadrovi, spremni da u svojoj oblasti pruže maksimum. Ukoliko nasuprot iskazanom, kao eksternom gledanju na odnos budući kadrovi – uprava, posmatramo trenutnu konstalaciju odnosa na relaciji službenici – uprava, potrebno je usmjeriti određeni broj aktivnosti na *podizanje nivoa svijesti službenika* o potrebi transformacije načina njihovog djelovanja, ali i razmišljanja njihove postojanosti i rada u upravi. Stoga, neophodno je preduzeti određene korake u pravcu kreiranja kadrovske politike adaptirane postojećim tendencijama razvoja uprave, stavljajući poseban akcenat na:

- transformaciju znanja i svijesti postojećih službenika o važnosti njihovog specijalizovanja u određenim oblastima;
- smanjivanje „jaza” između starijih i mlađih službenika, tačnije iskorišćavanje iskustva starijih i entuzijazma mlađih u pravcu ostvarivanja zadatih ciljeva;
- promjene svijesti o upravi kao ugodnom skrovištu „radničke klase”, u kojoj neće biti moguće raditi na osnovu bilo kojih parametara, osim iskazanog uspjeha u radu;
- pružanje mogućnosti za svakodnevno učenje i sticanje znanja iz oblasti koju pokriva određeni službenik;
- sprovođenje intenzivnijih aktivnosti u pravcu korišćenja eksternih resursa znanja u cilju adekvatnog osposobljavanja službenika.

Svjesni smo da je *informacija moć*. Ukoliko otpočnu intenzivne i konkretne aktivnosti na filtriranju uprave i njenoj unutrašnjoj reorganizaciji ka „upravi znanja”, uporedne aktivnosti koje su neophodne jesu da se razvijaju infrastrukturni i informaciono-tehnološki kapaciteti koji će omogućiti brz dolazak i razmjenu informacija. To se odnosi ne samo na relaciju uprava – građani i drugi subjekti već prvenstveno na izgradnju internih mehanizama komunikacije, zasnovanih na fleksibilnim načinima razmjene i mogućnostima dostupnosti informacija.

Vjerujemo da će kroz brz prodor i brzi napredak informatizacije javne uprave doći i do *promjene svijesti, načina rada i stila upravljanja*. To će ujedno uticati i na promjenu postojećih pravnih komunikacija i poslovnih odnosa, ali i inovativnog planiranja, alokaciju odgovornosti i korišćenje drugačijih metoda koordinacije unutar uprave, kao i u odnosu uprave prema eksternim zainteresovanim stranama, što je od esencijalne važnosti za njeno uspješno poslovanje.

13. 4. 2. STVARANJE PRETPOSTAVKI ZA UVOĐENJE BIZNIS PRINCIPA U JAVNU UPRAVU

Kreiranje jasne distinkcije između politike i javne uprave stvara pretpostavku za adaptiranje uprave modernom načinu djelovanja, ali i stabilnosti djelovanja uprave. Takav način ponašanja uprave donosi nekoliko pozitivnih efekata od kojih naglašavamo dva: (1) vodi ka transparentnosti u radu i (2) otvara mogućnost za uvođenje drugačijeg načina poslovanja.

Transparentnost u radu je jedan od osnovnih principa dobre javne uprave i ovdje prvenstveno podrazumijeva konzistentnost djelovanja uprave na unaprijed utvrđenim pravilima, što doprinosi pristupačnosti uprave građanima i pretpostavci legitimnosti u demokratskim upravnim sistemima. Nadalje, transparentnost, u smislu ovog rada, podrazumijeva i otvorenost sistema javne uprave da se prilagodi potrebama savremenog društva i prihvati njegovu proaktivnost, što se posebno ogleda kroz stimulaciju već pomenute inovativnosti u radu na svim poljima, ali i prihvatanju mogućnosti rizikâ koje ta otvorenost nosi.

Stvaranje mogućnosti za prenošenje biznis principa u javnu upravu, prije svega, podrazumijeva stvaranje konkurencije i izbora koji se otvaraju za razne subjekte koji žele da vrše poslove zadovoljavanja javnih potreba. Ovo iz razloga što osnovni cilj više nije vršenje vlasti, već povećanje efikasnosti i djelotvornosti rada zbog postizanja postavljenih ciljeva. Na tom planu neophodno je raditi na uključivanju privatnog sektora u „izvođenje” javnih ovlašćenja i uopšte svih upravnih funkcija, osim onih koje su parekselans državni posao i za koje je potrebno korišćenje autoriteta države (poslovi koji podrazumijevaju izricanje sankcija). Uključivanje privatnog sektora, u zavisnosti od vrste cilja koji se želi postići, može biti aranžirano kroz širok dijapazon mogućnosti saradnje: od javnoprivatnih, čisto privatnih ili drugih oblika mješovite vlasničke strukture. Osnovni cilj ovakvog načina poslovanja jeste podizanje nivoa usluga – njihovog kvaliteta, ali i efikasno korišćenje svih raspoloživih resursa u državi u cilju ostvarivanja planiranih aktivnosti i zadovoljavanja potreba krajnjih korisnika.

13. 4. 3. KREIRANJE FLEKSIBILNIH INSTITUCIJA I METODA RADA U UPRAVI

Kada je u pitanju kreiranje fleksibilnijih institucija, ovo se prevashodno odnosi na *promjenu odnosa između zaposlenih i „razbijanje” stroge hijerarhije* u radu i odnosu između zaposlenih, što je karakteristika i recidiv socijalističko-centralističkog sistema poslovanja. Ovo ne podrazumijeva ublažavanje određenih odnosa koji karakterišu rad u upravi, već potpunu *promjenu načina razmišljanja službenika i drugačiji pristup poslu*. Na planu svog djelovanja, upravne organizacije treba da iskoriste iskustva i metode rada vodećih svjetskih kompanija (pr. Google) i takve principe polako da počnu primjenjivati u svom djelovanju, kako u međusobnom odnosu tako i u odnosu prema eksternim subjektima. To prvenstveno znači smanjivanje pasivne, inertne i neefikasne birokratije i otvaranje prostora kreativnosti i inovativnosti.

Naravno, promjena se ne može desiti sama po sebi i da bismo podstakli pojedince i ukupnu organizaciju na akciju, potrebno je znati šta je *njihov pokretač*. Dakle, ne može se očekivati da neko mijenja sebe i druge, jer mi mislimo da je to logičan slijed događaja. Moramo imati u vidu da svako ima svoje interese, potrebe i na kraju određenu satisfakciju koju mu poslodavac (u ovom slučaju uprava) treba pružiti. Međutim, s druge strane, potrebno je da zaposleni na pozitivan način budu podsticani da nađu svoj interes, te da taj interes povežu sa korisitima i interesima čitave organizacije.

Ovim se želi podstaći mišljenje da nije dovoljno da samo *zaposleni uče*, jer im je tako nametnuto od strane nadređenih, već i *sami nadređeni*, kao prvi među jednakim, treba da prate novine u razvoju svojih oblasti, ali posebno i trendove koji se odnose na razvoj savremene organizacije i odnosa među zaposlenima. Samo ukoliko postoji pravilna primjena dobrih odnosa razmjene znanja, informacija i iskustava unutar organizacije, može se razmišljati o otvaranju organizacije prema korisnicima, kako na planu zadovoljavanja njihovih potreba tako i na planu razvoja partnerskih odnosa u određenim oblastima.

Kada govorimo o odnosu uprave prema građanima i drugim subjektima sa kojima uprava treba da saraduje i zbog kojih postoji, onda *pravac razmišljanja treba usmjeriti ka pronalaženju najboljih rješenja za efikasnim djelovanjem, koje će biti bazirano na uštedi vremena, ali i sredstava*. Ovdje se prvenstveno misli da uprava raspolaže adekvatnim znanjem i informacijama i da je odgovorna osoba ona koja dolazi u direktan kontakt sa strankom. To dalje znači da je prvi čovjek u upravi koordinator, a ne odgovorna osoba, što predstavlja jednu od modernih tendencija razvoja uprave i podrazumijeva alokaciju odgovornosti u cilju bržeg rješavanja problema, odnosno zadovoljavanja potreba. Naravno, ova konstatacija je usko povezana sa potrebom razvoja kadrovske politike u pravcu jačanja specijalizovanih znanja svakog službenika ponaosob, i sa tim povezane motivacije službenika.

Takođe, *neophodno je* da se, nasuprot autoritativnom djelovanju i strogo hijerarhijskom postavljanju odnosa, *razvijaju kapaciteti svih službenika* u pravcu njihove *kreativnosti u radu*, čime će se ujedno razviti i *samoinicijativnost*, ali i *samoodgovornost*. To će doprinijeti i kompetitivnosti u radu između službenika, zatim između različitih djelova organizacije, ali i sistema uopšte.

13. 5. TRENUTNO STANJE I TENDENCIJE RAZVOJA JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

13. 5. 1. EVROPSKI ADMINISTRATIVNI PROSTOR

Iako Evropska unija organizaciju i način rada javne uprave tretira kao unutrašnje pitanje svojih država članica, u isto vrijeme nacionalne javne uprave moraju implementirati određene standardne kako bi građani Evropske unije mogli uživati prava koja im garantuju Sporazumi EU, bez obzira na to u kojoj državi članici žive, što se ogleda u pridržavanju načela utvrđenih Kopenhaškim (1993) i Madridskim (1995) kriterijumima, a koji sadrže jedinstvene standarde za djelovanje javne administra-

cije. Ova načela čine Evropski administrativni (upravni) prostor (European Administrative Space).

Današnja struktura organa državne uprave u Crnoj Gori, uz određene nedostatke o kojima će biti riječi u daljem radu, teži stvaranju javne uprave koja počiva na principima Evropskog administrativnog prostora (EAP). Osnovni principi EAP⁶ su:

1. Vladavina prava, tj. zakonska sigurnost i predvidljivost upravnih postupanja i odluka, što se odnosi na princip zakonitosti, nasuprot arbitrarnosti u javnom odlučivanju i na potrebi da se poštuju legitimna očekivanja pojedinaca.

2. Otvorenost i transparentnost, usmjereni su na to da se osigura javna kontrola upravnih procesa i rezultata, kao i konzistentnosti uprave sa unaprijed definisanim pravilima.

3. Odgovornost javne uprave drugim upravnim, zakonodavnim ili sudskim organima, koja je usmjerena na obezbjeđivanje poštovanja vladavine prava.

4. Efikasnost u korišćenju javnih resursa i djelotvornost u postizanju ciljeva planiranih politika, koji su definisani zakonodavstvom i djelotvornosti u primjeni zakonodavstva.

Pored principa na kojima počiva Evropski upravni prostor, u samoj Uniji se sve više ustaljuju i kodifikuju pojedini upravni standardi, u različitim poljima djelovanja i po različitim pitanjima. To se posebno odnosi na sadržaj službeničkog zakonodavstva, upravni postupak, finansijski menadžment u ukupnim strateškim i koordinacionim aktivnostima Vlade. Crna Gora, u cilju sticanja članstva u Evropskoj uniji, treba da ispuni većinu ovih standarda, iako su pojedini već inkorporirani u mnoge pravne propise ili razvojne strategije. Na taj način biće osigurano potpuno „članstvo” crnogorske javne uprave u Evropskom upravnom prostoru, ali što je i važnije, biće postignut i veći kvalitet pružanja usluga građanima, privrednom sektoru i drugim subjektima, ne samo Crne Gore već čitave Evropske unije.

Crna Gora ima za cilj izgradnju institucija baziranih na vladavini prava i demokratije. Takva država zahtijeva postojanje uprave koja je normativno stabilizovana na modernim načelima. Uprava postavljena na savremenim načelima javnog upravljanja odgovara jedino stabilizovanom sistemu normi: „Norme su pravne: uprava mora djelovati u okviru strogog režima zakonitosti i norme su moralne: uprava mora biti poštena, nekorumpirana, usmjerena na pomaganje građanima, a ne na vladanje nad njima.”⁷

13. 5. 2. RAZVOJ JAVNE UPRAVE U ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Zemlje u regionu, kao i Crna Gora, naslijedile su sistem vrijednosti i način rada koji nije u najvećoj mjeri saglasan evropskom načinu poslovanja, odnosno ukupnim svjetskim trendovima u razvoju javne uprave.

Sve sisteme javne uprave u zemljama regiona karakterišu isti nedostaci i jedina razlika jeste u bržem prilagođavanju promjenama, a s tim u vezi i otpočinjanju pro-

⁶ OECD-Sigma Paper no. 27, European Principles for Public Administration.

⁷ Pusić, Eugen: Država i državna uprava, Savremena javna uprava, Zagreb 2007.

cesa reformi. Zemlje u regionu pristupaju procesu reformi izradom funkcionalnih i srodnih analiza na osnovu kojih se donose strategije reforme javne uprave, ili posebno – državne uprave i lokalne samouprave. Navedeni strateški dokumenti tretiraju određeni, obično srednjoročni budući period i sadrže presjek stanja i koraka koje je potrebno preduzeti u cilju sprovođenja reforme.

Javna uprava predstavlja jedno od strateški važnih područja reformi i stalnih napora svih grana vlasti. Ovo iz razloga što se ističe noseća funkcija javne uprave u harmonizaciji nacionalnog pravnog sistema sa komunitarnim pravom, te potrebe inkorporiranja evropskih standarda u kompletan javni sektor.

Strategijama reforme ključni akcenat stavlja se na realizaciju postavljene vizije razvoja javne uprave i stvaranju pretpostavki za „oživotvorenje” vizije *moderne javne uprave*. Ostvarenje vizije podrazumijeva sprovođenje reforme ka ostvarivanju jasno utvrđenih ciljeva, koji će poslužiti za praćenje i nadzor reformskih napora, a koji se ne razlikuju u bilo kojoj zemlji regiona, jer za krajnji ishod imaju želju za „ulaskom” u evropski administrativni prostor.

U narednom dijelu rada ti ciljevi su taksativno nabrojani, uz kratak opis očekivanih rezultata, a prvenstveno na osnovu Strategije reforme državne uprave koju je donijela Vlada Republike Hrvatske za period 2008–2011⁸. S druge strane, novi strateški dokumenti u ovoj oblasti u fazi su izrade u Crnoj Gori i Srbiji, ali se očekuje usmjeravanje reformskih aktivnosti u pravcu ostvarivanja istih ciljeva kao što je to slučaj u Hrvatskoj, usljed potrebe poštovanja principa javne uprave Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju, Evropske unije, a na kraju i Ujedinjenih nacija. Ti ciljevi su sljedeći:

– *Povećanje efikasnosti i ekonomičnosti* u sistemu državne uprave, što podrazumijeva da se u sistemu državne uprave mora značajno popraviti odnos između ulaznih vrijednosti i izlaznih rezultata, a usluge se moraju pružati puno brže, u interesu građana, privrede i drugih zainteresovanih subjekata (efikasnost). Određeni nivo upravnih usluga mora se postići s nižim troškovima (ekonomičnost). Ukupna masa izdataka za plate iz državnog budžeta ne smije preći 10% bruto domaćeg proizvoda (BDP) ukoliko se tu uključi i siva ekonomija. Navedeni ciljevi mogu se najbrže postići promjenom strukture državnih i lokalnih službenika.

– *Podizanje nivoa kvaliteta upravnih usluga* označava podizanje nivoa zakonitosti, stručnosti i kvaliteta u rješavanju upravnih predmeta, u cilju bitnog smanjenja upravnih sporova, zatim uvođenje i sprovođenje metodološki pravilno oblikovane godišnje ankete o zadovoljstvu građana upravnim uslugama. Između ostalog, potrebno je sprovesti aktivnosti koje treba da budu usmjerene u pravcu *povećanja upravnog nadzora* tako da svako tijelo državne uprave bude „pregledano” barem jedanput godišnje, za šta je potrebno značajno povećati administrativni kapacitet upravne inspekcije pri resornom ministarstvu.

– *Ostvarenje otvorenosti i pristupačnosti* tijela državne uprave. Ovaj cilj znači da građani moraju imati otvoreni pristup informacijama i uslugama državne uprave,

⁸ Vlada Republike Hrvatske, Strategija reforme državne uprave 2008–2011, 2008.

te raspolagati efikasnim mehanizmima izražavanja žalbi i izlaganja predloga. Informacije moraju biti lako dostupne građanima, i to u formi koja ih čini jasnima i lako razumljivima. Radi toga potrebno je naročito: osigurati rješavanje svih predloga, pritužbi i sugestija građana u zakonskim rokovima, bez obzira na to jesu li podneseni pisano, usmeno na zapisnik, elektronskim ili kakvim drugim putem. Takođe, neophodno je pospješiti i izdavanje kratkih brošura za građane o načinu korišćenja upravnih usluga. Ono što još može biti preporuka za korišćenje iskustva u sprovođenju reformi u Crnoj Gori jesu i aktivnosti na objavljivanju izvještaja o radu svih tijela državne uprave na web stranicama, dalje sprovođenje intenzivne edukacije državnih službenika o pravu na pristup informacijama, ali i medijska promocija o pravu na slobodan pristup informacijama javnog sektora.

– *Jačanje standarda vladavine prava* kao cilj podstiče pravnu sigurnost i predvidljivost djelovanja državne uprave, dobre i javno raspravljene zakone, poštovanje ustavnog okvira i prihvaćenih međunarodnih ugovora. Načelo zakonitosti u svim aspektima, nepristranost i nediskriminacija, od presudne su važnosti za ostvarenje vladavine prava.

– *Jačanje socijalne osjetljivosti u državnoj upravi* i u odnosu prema građanima podrazumijeva opredjeljenje da državna uprava mora biti socijalno osjetljiva – posebno u odnosu sa građanima. Ovo se posebno odnosi na otvoreni pristup prijemu u državnu službu osoba s invaliditetom i drugih osoba s posebnim potrebama. Na tom planu naročito treba raditi na: oslobađanju ili smanjenju plaćanja naknada za određene kategorije građana s posebnim potrebama i manjim prihodima, besplatnu pravnu pomoć u rješavanju upravnih stvari za određene kategorije građana s posebnim potrebama i manjim prihodima, zapošljavanje osoba s invaliditetom i drugih kategorija građana s posebnim potrebama uz djelimično omogućavanje obavljanja državne službe radom kod kuće. Međutim, u Crnoj Gori, kao na ustavu utemeljenoj državi socijalne pravde⁹, ali i preduzetničkoj ekonomiji¹⁰, posebnu pažnju treba posvetiti osjetljivom pitanju društvenih odnosa u kojima principi tržišne ekonomije i, s tim u vezi, liberalizacije ukupnih ekonomskih odnosa, treba da budu podjednako poštovani.

– *Podizanje etičkog nivoa u državnoj službi i smanjenje korupcije* znači da je nužno preduzeti energične, sistemske i jasne mjere u svim djelovima javnog sektora, uključujući i državnu upravu, da bi se prisutnost korupcije, kao i percepcija njene prisutnosti svele na najmanju moguću mjeru. Jačanje etičkih standarda i edukacija državnih službenika pokazuju se primjerenim, ali samo jednim od puteva borbe protiv korupcije.

– *Primjena moderne informaciono-komunikacione tehnologije*, između ostalog, podrazumijeva: objavu elektronske adrese za komunikaciju s građanima na web stranicama svih organa državne uprave i određivanje bar jednog državnog službenika u svakom od tih tijela zaduženog za odgovaranje na elektronske poruke građana, osiguravanje potpune komunikacije s građanima elektronskim putem uključujući

⁹ Ustav Crne Gore, član 1, „Službeni list Crne Gore”, broj 1/07.

¹⁰ Ustav Crne Gore, član 59, „Službeni list Crne Gore”, broj 1/07.

jući podnošenje prijava, zahtjeva i drugih obrazaca u svim tijelima državne uprave, osim u postupcima koji se odnose na statusna pitanja građana, zatim sprovođenje edukacije i napredne informatičke obuke za državne službenike.

Strateškim dokumentima jasno se mora istaći da državna uprava nije, niti treba biti najvažniji ni jedini davalac javnih usluga, te da su pored nje jedni od najznačajnijih lokalne i regionalne samouprave. U tom pravcu *treba promovisati potrebu za razvojem intenzivne saradnje centralne i lokalnih vlasti*, ne na principima namećanja zadataka, već razvoja partnerstva, zajedničkog postavljanja ciljeva koji se žele postići i aktivnosti koje je shodno tome potrebno preduzeti. Pored lokalne i regionalne samouprave, neophodno je da se u proces reforme, ali i korišćenja rezultata koji se postignu reformom, uključi privatni sektor, kada god je to moguće. Ističe se da će takva povoljna atmosfera osigurati bolji kvalitet javnih usluga građanima, priredi i drugim subjektima.

Na kraju, vrijedi naglasiti i ulogu koju vlada treba da ima u reformskom procesu, a to je puna spremnost i opredjeljenje za početno davanje smjernica politike reforme, dok sprovođenje konkretnih reformskih aktivnosti uprave treba biti povjerenom resornom ministarstvu ili posebnom tijelu (npr. agenciji, savjetu...).

Crna Gora postojeće stanje u kojem se nalazi, a to je sprovođenje opsežnih pripremih radnji za nastavak reformskog procesa, može mudro iskoristiti kroz sakupljanje znanja i iskustava drugih zemalja koje su naprednije u reformi javne uprave (npr. Slovenija), što će joj omogućiti da izbjegne greške i ubrza realizaciju planiranih reformskih zadataka.

13. 6. JAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI – POGLED NA MOGUĆNOSTI DALJEG RAZVOJA

U ovom dijelu rada biće detaljnije predstavljeni pogledi na mogućnosti daljeg razvoja javne uprave u Crnoj Gori, s aspekta strateškog razvoja u sada sagledivoj budućnosti. Dakle, biće tretirana određena ključna pitanja, čije rješavanje je od ključnog značaja za razvoj javne uprave, a zatim će biti predstavljeni određeni predlozi za dalju reformu sa osnovnim ciljevima promocije partnerskih odnosa na relaciji uprava – građani, ali i ispunjavanja uslova za kreiranje javne uprave shodno principima evropskog administrativnog prostora.

13. 6. 1. DRŽAVA SOCIJALNE PRAVDE I/ILI TRŽIŠNE EKONOMIJE I PREDUZETNIŠTVA

Odnos uprave prema zainteresovanim subjektima, a samim tim i kreiranje mehanizama za zadovoljavanje njihovih potreba, predstavlja jedno od ključnih pitanja na osnovu kojih se određuju dalji pravci reforme.

Položaj i uloga države u Crnoj Gori definisana je aktom sa najjačom pravnom snagom – Ustavom Crne Gore¹¹, kojim je propisano da je Crna Gora *država socijalne pravde*, ali i da se ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom i otvorenom trži-

¹¹ Ustav Crne Gore, „Službeni list Crne Gore”, broj 1/07.

štu, slobodi preduzetništva i konkurencije. Dakle, imamo dva pristupa razvoju države, a samim tim i uprave. Prema jednom pristupu, odnose u državi postavljamo tako da državu socijalne pravde tretiramo kao intenciju da država o socijalno ugroženim grupama ljudi posebno vodi računa. S druge strane, postavljeno ekonomsko uređenje nameće mišljenje da odnose u državi posmatramo kao utakmicu u kojoj su svi jednaki, ne postoji pomoć nekom posebnom igraču i može se uspjeti samo na osnovu sopstvene inicijative, sposobnosti i osjećajem da se u određenoj oblasti igre može pobijediti. U takvoj konstalaciji odnosa pred državom je postavljen veliki izazov, sa posebnim zadatkom da pažljivim pristupom obezbijedi uslove za poštovanje socijalne pravde, ali i u što većoj mjeri omogući razvoj *tržišne ekonomije i preduzetništva*, kako bi, ukupno posmatrano, nacionalna ekonomija mogla biti konkurentna na širem geografskom području.

Reforma javne uprave u zemljama regiona, ali i dosadašnji reformski procesi u Crnoj Gori, pokazali su potrebu za stvaranjem uslova za otvorenu ekonomiju i *posebno većim učešćem privatnog sektora u vršenju javnih poslova*. Tendencija daljeg razvoja treba biti usmjerana ne samo u pravcu djelimične ili potpune privatizacije javnih usluga već kreiranja takvih odnosa da se stvore uslovi za preuzimanje uspješnih rješenja iz biznisa kao što su fleksibilnija organizacija, veća pokretljivost i prilagodljivost potrebama tržišta, radi obezbjeđivanja što boljeg kvaliteta, efikasnosti i efektivnosti pružanja usluga i zajedničkog razvoja projekata. U tom kontekstu veoma je zanimljivo istaći primjer organizacije jedne od najpoznatijih svjetskih kompanija u oblasti proizvodnje sportske opreme – „Nike” i načina organizacije ove kompanije, kao novog tipa organizacije. Napominjemo da ovaj model organizacije može biti jako koristan i za organizaciju uprave kao takve. Kompanija „Nike” ima centralu sa samo četiri departmana. Ono što je neobično je da ova fabrika uopšte nema svoje pogone. Naime, ona sklapa ugovore sa preduzećima različitih profila u svijetu, kojima daje proizvode i robu pod njenom firmom, po njenom dizajnu, da je distribuiraju po određenim principima, i sa tim preduzećima postiže precizan dogovor o raspodjeli dobiti.

Moramo biti svjesni da je savremena država odustala od monopolskog obezbjeđivanja javnih usluga i napustila koncept jake centralizovane države, već djeluje na principima fleksibilne organizacije i poslovanja koje za krajnji cilj ima kvalitetno i efikasno zadovoljavanje potreba korisnika – građana, privrede i drugih subjekata. Očekuje se da, usljed „nesvjesnih” pritisaka proizvedenih procesom globalizacije i ukupnim opredjeljenjem ključnih nosilaca vlasti, i Crna Gora pristupi kreiranju reforme javne uprave u pravcu prihvatanja evropskog načina poslovanja uprave, koji počiva na principima tržišne ekonomije, sa dovoljnom dozom osjetljivosti prema promociji socijalne pravde.

13. 6. 2. DALJA REGULACIJA ILI DEREGULACIJA

U Crnoj Gori je u toku veoma zahtjevan proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije. U tom intenzivnom procesu svoju ulogu imaju sve vodeće institucije i subjekti u Crnoj Gori: od Skupštine Crne Gore, preko Vlade i

uprave, do lokalnih samouprava i privrednih subjekata, kao i samih građana. Usljed potrebe za usvajanjem zakonodavstva Evropske unije, a naslijedivši potpuno suprotan pravni sistem, Crna Gora, kao uostalom i sve zemlje bivše Jugoslavije, našle su se u svojevrsnom „cajtnotu”, što je proizvelo stvaranje mnogih uskih grla u pozitivno-pravnom sistemu. Tu se prije svega misli na: nedovoljnu regulaciju u pojedinim ključnim oblastima kreiranja tržišne ekonomije, pretjeranu regulaciju u nekim drugim oblastima, zastupljenost razmišljanja da se svi problemi rješavaju normiranjem, pa do nepostojanja adekvatnih kapaciteta za sprovođenje analize efekata propisa koji su donijeti u skorijem periodu.

Na tom planu, Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), uvidjevši stanje i potrebe zemalja Jugoistočne Evrope, pristupila je izradi izvještaja koji sadrži opšteprihvaćene definicije reforme i ciljeve zbog kojih je potrebno preduzeti reformske aktivnosti.

Regulacija, shodno Izvještaju OEBS-a¹², predstavlja raznovrstan set instrumenata, uz pomoć kojih vlade utvrđuju uslove koji se odnose na preduzeća i građane. Regulacija uključuje zakone, formalne i neformalne odluke, kao i dodatna pravila, koja se donose na svim nivoima vlade, kao i pravila koja donose nevladini ili samoregulatorni organi, kojima su vlade prenijele regulatorna ovlašćenja. Sama regulacija obuhvata tri kategorije:

– *Ekonomsku regulaciju*, koja ima neposredan uticaj na tržišno odlučivanje kao što je formiranje cijena, konkurencija, ulazak na tržište ili izlazak. Cilj reforme u ovoj oblasti najčešće se odnosi na povećanje ekonomske efikasnosti smanjenjem barijera konkurenciji i inovacijama, deregulacijom i poboljšanjem regulatornih okvira za funkcionisanje tržišta i pravnu kontrolu.

– *Socijalnu regulaciju*, koja štiti javne interese u oblastima kao što su: zdravstvo, bezbjednost, životna sredina i socijalna kohezija. Ekonomski efekti socijalnih propisa mogu da predstavljaju sekundarnu preokupaciju ili čak i da se ne očekuju, ali mogu da budu značajni. Cilj reforme u ovoj oblasti je da utvrdi da li je regulacija neophodna i da ustanovi tržišne podsticaje i ciljne podsticaje koji su fleksibilniji, jednostavniji i imaju manje troškove.

– *Administrativnu regulaciju*, koja se odnosi na „papirologiju” i administrativne formalnosti i često se naziva „crvena traka” (red tape), preko koje vlada prikuplja informacije i interveniše pri donošenju individualnih ekonomskih odluka. Ona može da ima značajan efekat na učinak privatnog sektora. Cilj reforme u ovoj oblasti je eliminisanje onih procedura koje nijesu neophodne, pojednostavljenje onih koje su neophodne i povećanje njihove transparentnosti.

Kada je u pitanju *kratkoročni period* razvoja refome javne uprave, Crna Gora je, donošenjem Strategije upravne reforme 2002. godine, pristupila kreiranju podsticajnog ambijenta za poslovanje, a u vezi sa jačanjem ukupne javne uprave, njenih kapaciteta i otvaranjem prema građanima i privredi. U narednom periodu visoka pažnja biće posvećena kreiranju *Strategije regulatorne reforme*, koja će sadržati presjek

¹² OECD Report to Ministers on Regulatory Reform, 1997.

stanja, zadatke i ciljeve koji se žele postići. Crna Gora nije prva u regionu koja je krenula u ovaj proces, ali to, svakako, po ovom pitanju, predstavlja veliku prednost, usljed mogućnosti da se iskoriste pozitivna iskustva, izbjegnju negativni koraci i brže realizuju planirane aktivnosti, koristeći iskustva i znanja regiona, kao i veliku energiju svih aktera u ovom procesu.

Regulatorna reforma u Crnoj Gori kreirana je sa ciljem implementacije u tri pravca: *spvođenje „giljotine” propisa, stvaranje uslova za unapređenje poslovnog ambijenta i uvođenje analize uticaja propisa u djelovanje uprave, tzv. RIA metoda*. Sprovođenje regulatorne reforme će imati tzv. dinamički pristup. To znači da će se istovremeno razmatrati prošlost, sadašnjost i budućnost u smislu kauzalnih relacija troškova i koristi, radi pronalaženja optimalnih rješenja za budući period. Vjeruje se da će se na taj način smanjiti nivo prenormiranosti u našem sistemu, ali i otvoriti prostor svim zainteresovanim subjektima da se uključe u sam proces kreiranja i kasnije implementacije novih propisa. U procesu pripreme i sprovođenja regulatorne reforme podrška političke elite je od ključnog značaja. Vlada Crne Gore je u tom cilju obrazovala Savjet za regulatornu reformu i unapređenje poslovnog ambijenta, čijim radom koordinira potpredsjednik Vlade, što predstavlja jasan znak i opredjeljenje izvršne vlasti da je proces regulatorne reforme jedan od prioriteta.

Prednosti sprovođenja regulatorne reforme su višestruke i proizvode multiplikativne efekte na sve segmente društva: od građana, preko privrede do svih zainteresovanih strana čije djelovanje je regulisano pravnim sistemom. Period u kome bi se u Crnoj Gori sprovele ove aktivnosti u potpunosti se uklapa sa potrebom da se, u vezi sa harmonizacijom nacionalnog zakonodavstva sa pravom EU, brzo preispitaju i uklone nepotrebni propisi. Time se izbjegava da se ove aktivnosti ponavljaju, a istovremeno se sprečava mogućnost uspostavljanja brojnih i eventualno duplih pravila u istoj oblasti društvenih odnosa.

13. 6. 3. KORIŠĆENJE INFORMACIONO-KOMUNIKACIONIH TEHNOLOGIJA

Neposredno uz sprovođenje regulatorne reforme potrebno je raditi na stvaranju ambijenta za razvoj elektronske uprave (e-government). Kao što je poznato, elektronska uprava predstavlja korišćenje pogodnosti informaciono-komunikacionih tehnologija (ICT), prije svega interneta u cilju integrisane dostupnosti informacija i usluga građanima i biznisu, ali i drugim korisnicima od strane uprave. E-government vodi pojednostavljenju procedura i snižavanju troškova i državne uprave i korisnika njenih usluga, kao i povećanju efikasnosti. Korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija predstavlja standard XXI vijeka, ne samo u upravi već i u svim djelatnostima koje za svoje korisnike imaju građane u svakodnevnoj komunikaciji. Primjenom ICT-a doprinosi se razvoju korisničke orijentacije uprave, ali i povećanju nivoa efektivnosti, efikasnosti, ekonomičnosti i transparentnosti u radu uprave. Sve veća upotreba ICT-a u upravi otvorila je mogućnost za kreiranje veoma korisnih alata za potrebe građana. Promjena načina rada uprave, poznata kao prelazak sa „pješačkog”

na elektronsko poslovanje, omogućava i građanima i kompletnoj javnoj upravi uštedu vremena i novca koja prevazilazi granice očekivanog.

Vlada Crne Gore prepoznala je značaj razvoja ICT-a u Crnoj Gori i njihovog korišćenja u radu uprave. Stoga je u februaru 2009. godine usvojila Strategiju razvoja informacionog društva u Crnoj Gori 2009–2013.¹³ i na taj način omogućila: postizanje unapređenja stanja u oblasti informaciono-komunikacionih tehnologija, izgradnju partnerstva između privatnog i javnog sektora uključujući i nevladine organizacije, usmjeravanje postojećih sredstava na korišćenje ICT-a za nacionalne prioritete i pomoć prilikom utvrđivanja dinamike dopunskih ulaganja, upotpunjenje uticaja tržišta, promovisanje društvenih promjena, omogućavanje lokalne inicijative, osiguranje zajedničkog učenja i širenja uspješnih rješenja.

Razvoj elektronske uprave treba da bude prioritet čitave javne uprave u Crnoj Gori, ne samo s aspekta kreiranja strateških dokumenata već prvenstveno kod sprovođenja aktivnosti u pravcu podizanja nivoa svijesti službenika o prednostima rada kroz elektronsku upravu, kao savremenog načina poslovanja. S druge strane, korišćenje e-uprave donosi višestruke efekte i građanima i privredi koji dobijaju veliki broj usluga za veoma kratko vrijeme. Tako se, na primjer, građanima i privredi pružaju sljedeće mogućnosti:

- brže, jednostavnije i jeftinije usluge;
- povećanje transparentnosti rada javne uprave;
- lakša dostupnost informacijama kroz kontinuirano ažuriranje i postojanje umreženih baza podataka;
- omogućivanje efikasnije razmjene informacija između različitih segmenata uprave na svim nivoima, kao i razmjene informacija sa drugim zainteresovanim učesnicima (privreda, prosvjeta, sudstvo...);
- omogućivanje konstantnog uvođenja novih usluga na veoma jednostavan način, itd.

U vezi sa tim, ističemo dva projekta koje Vlada Crne Gore implementira u oblasti reforme državne uprave.

Prvi projekat je „Uvođenje Centralnog registra stanovništva”¹⁴, koji za cilj ima prikupljanje, obradu, čuvanje i korišćenje podataka o građanima radi potreba državnih organa i drugih korisnika (npr. lokalnih samouprava) kojima su potrebni radi vršenja određenih poslova, odnosno radi vođenja zbirke podataka o pojedincima, kao i u cilju sprovođenja statističkih, socioekonomskih i drugih istraživanja za koja postoji zakonski osnov. Centralni registar stanovništva predstavlja bazu podataka iz koje se crpu podaci za ostvarivanje većine osnovnih građanskih prava za koje je odgovorna država. Ovaj projekat predstavlja fundamentum za realizaciju mnogih drugih aktivnosti, posebno iz oblasti: izdavanja isprava, kontrole prelaska državne granice, poreskog informacionog sistema, jedinstvenog sistema naplate poreza i doprinosa, penzijskog sistema, zdravstvene i socijalne zaštite, primarne zdravstvene za-

¹³ Vlada Crne Gore, Strategija razvoja informacionog društva u Crnoj Gori 2009–2013.

¹⁴ Vlada RCG, Sekretarijat za razvoj, projektni zadatak „Centralni registar stanovništva RCG”, 2005. godina.

štite, zapošljavanja, obrazovnog sistema, planiranja održivog razvoja, mogućnosti online korišćenja javnih servisa itd. To znači da će se kroz realizaciju ovog projekta stvori uslov da građani na veoma jednostavan način zadovolje svoje svakodnevne potrebe, bez potrebe čekanja u redu na šalterima i pribavljanja mnogih dokaznih dokumenata zbog potrebe dobijanja neke dozvole, potvrde ili odobrenja. S druge strane, očekuje se da će Centralni registar stanovništva obezbijediti: olakšan način izdavanja i kontrole izdatih izvoda, uvjerenja, potvrda i drugih isprava, brže, jednostavnije i jeftinije dokazivanje činjenica u postupku ostvarivanja prava, veći nivo zaštite ličnih podataka i privatnosti, ali i ekonomičnost u radu državnog aparata. Na planu kvalitetne implementacije projekta, stvoren je i normativni okvir, donošenjem Zakona o Centralnom registru stanovništva¹⁵, kojim se utvrđuje sadržina Centralnog registra stanovništva Crne Gore, razmjena, vođenje, održavanje, čuvanje i korišćenje podataka, određivanje i upotreba lične indentifikacione oznake i uređuju druga pitanja od značaja za Centralni registar.

Drugi projekat, za koji vjerujemo da će imati dugoročne pozitivne efekte na uvođenje savremenih principa u javnu upravu, jeste izrada i implementacija Informacionog sistema za upravljanje dokumentima (Electronic Document Management System – EDMS)¹⁶, koji se direktno odnosi na povećanje efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i transparentnosti u radu Vlade Crne Gore i svih ministarstava. Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore, usljed cirkulacije velike količine podataka i dokumenata na čijoj obradi je angažovan znatan dio stručnog i tehničkog kadra, uočio je potrebu za unapređenjem poslovnih procesa i funkcija. Uvođenje elektronskog upravljanja dokumentima u Vladi i ministarstvima omogućiće funkcionalnu i tehnološku povezanost s poslovnim procesima Vlade i ministarstava u jedinstven informacioni sistem, koji će biti podržan adekvatnim informacionim tehnologijama. Arhitektura sistema će omogućiti ne samo upotrebu elektronske arhive i skeniranja dokumenata već i druge aktivnosti u cilju potpune funkcionalne zaokruženosti radnih procedura i procesa. Namjera realizacije ovog projekta u vezi je i sa poštovanjem principa transparentnosti u radu, jer će projekat omogućiti: sistematično planiranje i praćenje realizacija obaveza koje proističu iz usvojenog normativnog okvira, efikasno praćenje realizacije utvrđenih zadataka i zaključaka Vlade, kao i omogućavanje građanima da na lakši način pristupe informacijama koje su u vlasništvu Vlade. Međutim, kvalitetna realizacija ovog projekta podrazumijeva i stvaranje pozitivno-pravnog okvira kojim se definišu dokumentacioni tokovi, kako kroz izmjenju postojećeg normativnog okvira tako i kroz njegovu dopunu, donošenjem Zakona o arhivskoj djelatnosti i Uredbe o kancelarijskom poslovanju, čija izrada je u toku.

Jedna od prvih narednih aktivnosti koju je neophodno sprovesti, a koja je u direktnoj vezi sa oba navedena projekta je razvoj i osnivanje jedinstvenog šaltera, tzv. „One Stop Shop” u svim jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori. Ovakav način poslovanja našao je svoju široku primjenu u svim zemljama Evropske unije, ali

¹⁵ Zakon o Centralnom registru stanovništva, „Sl. list RCG”, broj 49/07.

¹⁶ Vlada Crne Gore, Ministarstvo za informaciono društvo, Informacija o sprovedenim aktivnostima na realizaciji projekta EDMS u Vladi i ministarstvima, 2009. godina.

i regiona, zahvaljujući programima eEurope i Government OnLine Initiative. „One Stop Shop” označava mjesto na kojem zainteresovani subjekti imaju mogućnost dobijanja svih neophodnih informacija i dokumenata koji su od važnosti za njihovo uspješno poslovanje. Jednostavno, otvara se mogućnost pružanja usluga po principu „bilo koji podatak, na bilo kom mjestu i u bilo koje vrijeme”.

13. 6. 4. NOVI ORGANIZACIONI I UPRAVLJAČKI OKVIR

Pristup reorganizaciji i sagledavanju mogućnosti za kreiranje novog upravljačkog okvira javne uprave, u skladu sa novim izazovima koji se pred upravom nalaze, predstavlja jedan od osnova za racionalizaciju i njeno bolje funkcionisanje.

Crna Gora u narednom kratkoročnom periodu treba da pristupi detaljnom *sprovedenju funkcionalne, programske i strukturne analize javne uprave*, koje će stvoriti osnovu za procjenu potreba i stvaranje adekvatnih organizacionih i upravljačkih rješenja za poboljšanje efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti u radu.

Glavni cilj je da se *jasno razgraniče nadležnosti* i poslovi između različitih organa državne uprave i izbjegne preklapanje nadležnosti. Nakon tako određenih nadležnosti, moguće je da se utvrdi stvarni potreban broj zaposlenih i usmjere aktivnosti u tom pravcu. Da bi se utvrdio potreban broj zaposlenih, neophodno je u okviru svakog organa dati precizan, a ne uopšten opis poslova svakog radnog mjesta. Ukoliko se ovom procesu pristupi sa ciljem pune profesionalizacije i modernizacije uprave, možemo očekivati podizanje kvaliteta usluga uz smanjenje broja zaposlenih, a samim tim i smanjenje troškova rada uprave.

Nakon detaljnog određivanja organizacionog okvira, potrebno je *izvršiti analize postojećih kapaciteta, kako finansijskih, tako i materijalnih, informacionih* itd. Njih je potrebno uporediti sa budućim potrebama, kako bi se na sistemski način i uz konzistentan pristup izvršilo obezbjeđenje mjera i zahtjeva za dodatnim ili smanjenim kapacitetima.

Određene mjere u tom pravcu već su preduzete donošenjem novih zakonskih rješenja za državne službenike i namještenike, u pravcu stvaranja uslova za racionalizacijom, gdje se sa posebnom pažnjom vodilo računa o otvaranju novih mogućnosti za službenike, njihovo napredovanje, stručno usavršavanje ili otpočinjanje sopstvenog biznisa.

13. 6. 5. ODNOS RAZLIČITIH NIVOA I POJEDINIH GRANA VLASTI

Posebnu pažnju u svakom sistemu javne uprave modernih država zauzima lokalna samouprava kao osnovni pokretač društveno-ekonomskog razvoja. Zbog toga država treba imati poseban senzibilitet prema jedinicama lokalne samouprave i treba usmjeriti ključne aktivnosti u cilju *jačanja kapaciteta lokalnih samouprava*, što je u Crnoj Gori predviđeno strateškim dokumentima koji se odnose na oblast lokalne samouprave. Takođe, neophodno je sistemski urediti položaj „paradržavnih” regulatornih tijela (agencija, fondova...), radi definisanja njihovog položaja u sistemu javne uprave, a posebno uklanjanja kolizije između posmatranja agencija kao samo-

regulatornih tijela i, na primjer, uređenja njihovog statusa Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave¹⁷, kao podzakonskog akta.

Država se opredijelila da u narednom periodu realizuje niz aktivnosti kojim će se postići *potpuno uživanje prava na lokalnu samoupravu*, kao i usklađenost sa lokalnim administrativnim sistemima razvijenih evropskih zemalja. Na taj način biće pružena šansa svim građanima da uživaju zagarantovana prava koja im omogućava lokalna samouprava, kako u Evropskoj uniji tako i u Crnoj Gori.

U ovom dijelu rada bićemo slobodni konstatovati nekoliko ključnih izazova koji u narednom periodu razvoja očekuju Crnu Goru. Potrebno je konstatovati da moderan koncept lokalne samouprave iziskuje funkcionalan sistem, sve više preduzetnički orijentisan. Otuda bi normativni okvir, koji reguliše lokalnu samoupravu, trebalo da dá odgovor na nekoliko ključnih tema, poput:

– *Preciziranja i zaštite izvorne nadležnosti lokalne samouprave*, koja je suverena u obavljanju svojih poslova, što joj prije svega obezbjeđuje nepostojanje kolizije zakonskih propisa, kao i podzakonskih akata.

– *Razvoja partnerskih odnosa između jedinica lokalne samouprave*, kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou, u pravcu jačanja međupštinske saradnje na projektima čijom realizacijom će se riješiti zajednički problemi (npr. u oblasti urbanizma, komunalne infrastrukture, zaštite životne sredine, valorizacije turističkih potencijala...).

– *Stvaranja lokalnih zajednica koje će biti međusobno jednake*, koje će moći da odgovore na izazove koje nosi tržišna utakmica, što će omogućiti ravnomjeran ekonomski razvoj jedinica lokalne samouprave, ali omogućiti i jednako zadovoljavanje potreba građana u bilo kojoj lokalnoj upravi.

– *Izrade posebnog izbornog zakona za odbornike u lokalnim parlamentima*, što će omogućiti da se pristupi kreiranju rješenja po kojem će se veća pažnja poklanjati zastupljenosti ličnosti po osnovu njihovih referenci i mogućnosti da doprinesu razvoju lokalnih zajednica u konkretnim oblastima, nego zastupljenosti partije i „centralističkog” načina djelovanja odbornika. To bi doprinijelo promociji ideje „glasa za ličnost, a ne za partiju”, što je jedna od osnovnih reformskih intencija u oblasti sistema lokalne samouprave razvijenih zemalja, posebno onih u kojima postoje male lokalne zajednice kao što je to slučaj sa Crnom Gorom.

– *Uspostavljanje normativnog okvira koji će sadržati fleksibilnije odredbe u vezi sa modelom organizacije i rada jedinica lokalne samouprave* (od izvršnog organa do lokalne uprave), a sve u zavisnosti od potrebe određene jedinice lokalne samouprave. Dakle, potrebno je razmišljati u pravcu kreiranja mogućnosti za jedinice lokalne samouprave da između nekoliko modela izaberu najodgovarajući model organizacije.

– *Usvajanje zakonskog okvira kojim će biti regulisan sistem javnih službi* na koncizan način, ali koji će omogućiti i veoma javno odrediti mogućnosti prenošenja, povjeranja ili kreiranja privatnih aranžmana sa privredom. Ovo se prevashodno odnosi na one oblasti koje zahtijevaju svakodnevno zadovoljavanje potreba građana,

¹⁷ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Crne Gore”, broj 59/09.

kao što je: osnivanje i vođenje obdaništa, osnovnih i srednjih škola, galerija, domova kulture, komunalnih preduzeća i svih drugih djelatnosti koje vrše javna preduzeća i javne ustanove.

– Kreiranje zakonskih rješenja u pravcu *omogućavanja privatizacije u oblasti stambeno-komunalnih djelatnosti*, čime će se otvoriti mogućnost za građane da biraju kompaniju koja će za njih vršiti usluge iz navedene oblasti, a što će dalje doprinijeti jačanju konkurencije, razbijanju monopola, oslobađanju lokalnih budžeta nepotrebnih nameta i profesionalizacije u djelovanju.

– Potrebno je *obezbijediti adekvatnu fiskalnu autonomiju lokalnih vlasti u odnosu na centralne organe*. Poreski sistem države treba da bude funkcionalan i sa aspekta obezbjeđenja naplate, kako centralnim, a posebno lokalnim organima vlasti. Ovo iz razloga nepostojanja adekvatnih mehanizama naplate, što otežava funkcionisanje i samoodrživost jedinica lokalne samouprave. Na planu poreske politike i adekvatnog obezbjeđenja prihoda, potrebna je intenzivnija saradnja lokalnih i centralnih organa vlasti.

– Posebno je važno istaći *potrebu za usvajanjem i implementacijom adekvatne politike razvoja kadrovskih kapaciteta*, što je učinjeno kroz Nacionalnu trening strategiju za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori¹⁸ i Akcioni plan za njenu realizaciju, koji predviđa aktivnosti na planu obuke lokalnih službenika. Predviđene aktivnosti realizuju se planiranom dinamikom i već proizvode očekivane rezultate, pod monitoringom Nacionalnog savjeta za obuku u lokalnoj samoupravi. Treba definisati neophodnost i dinamiku zakonodavnih aktivnosti, posebno u oblasti donošenja Zakona o lokalnim funkcionerima, službenicima i namještenicima i Zakona o zaradama lokalnih funkcionera, službenika i namještenika. Ovo iz nekoliko razloga: uvela bi se distinkcija u odnosu na zarade javnih funkcionera koji obavljaju poslove od nacionalnog značaja, zatim na sistemski način bi se odredili pravo na zaradu, naknadu i druga primanja lokalnih funkcionera, službenika i namještenika i po prvi put bi se na sistemski način pristupilo rješavanju pitanja položaja lokalnih službenika i namještenika. Ono što je posebno važno naglasiti, na svojevrsan način bi se izvršila kodifikacija pravnih normi koje važe za lokalne službenike i namještenike, koje su sada propisane u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima i Uredbi o službenim zvanjima lokalnih službenika i namještenika i uslovima za njihovo vršenje u organima lokalne uprave.

Smatramo da su navedeni koraci reformski i da će omogućiti dalji razvoj lokalne samouprave u Crnoj Gori. Sprovedenjem reformi u ovom pravcu otvoriće se *prostor za preduzetničke aktivnosti lokalnih vlasti*, što će omogućiti privlačenje kapitala, ubrzani ekonomski razvoj i sticanje prihoda pružanjem usluga. Tako će lokalne zajednice biti svojevrsni biznis inkubatori koji će privlačiti bogate strane investitore, a lokalnim preduzetnicima omogućiti razvoj malog i srednjeg biznisa. To će omogućiti stvaranje kruga zadovoljnih korisnika, što će jedinicama lokalne samoupra-

¹⁸ Vlada Crne Gore, Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori, 2008.

ve donositi prihod od kojeg će zatim na kvalitetan način servisirati potrebe svojih građana.

Crna Gora bi u takvoj konstalaciji odnosa imala najmanje 21 biznis inkubator, ali ujedno i veliki broj preduzetnika koji će se pojedinačno boriti za svakog investitora i svaki novi posao. Tržišna utakmica bi se vodila po pravilima koje postavi zakonodavna vlast. Najagilnija opština imala bi najviše prihoda i na taj način svojim građanima mogla najbolje da izađe u susret u zadovoljenju njihovih potreba. Takođe, lokalna vlast bi svojim građanima predstavljala primjer kako treba poslovati, što bi pospješilo preduzetnički duh i među građanima, a samim tim doprinijelo ukupnom razvoju države. Naravno, za pojedine opštine, koje još nijesu prošle buran tranzicioni period, ovakav model vlasti može predstavljati izazov, ali i mogućnost više.

Pored lokalne samouprave, u cilju nesmetanog funkcionisanja kompletnog sistema javne uprave, neophodno je urediti položaj „paradržavnih” organizacija, kako sa terminološkog tako i sa funkcionalnog aspekta. Naime, *postojanje i djelovanje agencija* predstavlja eklatantan primjer pravne praznine koja postoji u crnogorskom pravnom sistemu. Stoga, potrebno je u narednom periodu pristupiti izradi odgovarajućeg pravnog okvira kojim će ova oblast biti regulisana. Da li kroz donošenje zakona o javnim agencijama, kao što je to slučaj u Sloveniji, ili na neki drugi način, nije ključno pitanje, ukoliko uporedimo da u Crnoj Gori postoje četiri vrste agencija, čiji je status regulisan na potpuno drugačiji način. Tako imamo agencije koje se osnivaju zakonom, kao „sui generis” tijela, agencije koje osniva Vlada podzakonskim aktom, agencije kao posebno tijelo upravnog sistema na lokalnom nivou, kao i agencije koje predstavljaju vrstu privrednog društva. Ovo su samo neki od razloga zašto treba pristupiti skorijem rješavanju ovog problema, što će svakako doprinijeti jačanju sistema javne uprave.

13. 7. ZAKLJUČAK

1. U XXI vijeku *nacionalne vlasti i dalje zadržavaju niz veoma važnih uloga* među koje spadaju: strateško upravljanje, kreiranje strategija i usmjeravanje razvoja, bazične funkcije upravljanja, redistribucija prihoda na nosioce javnih ovlašćenja i najniže upravne jedinice u što većoj mjeri, prikupljanje podataka, kreiranje baza podataka i obezbjeđivanje neophodnih informacija, građenje veza i partnerstava, ali i kontinuirana i pažljiva koordinacija svih navedenih aktivnosti.

2. Evidentno je da savremeni upravni sistemi napuštaju model uprave kao aparata vlasti i vladanja i da javna uprava doživljava preobražaj u kompleksan *sistem ljudske saradnje i koordinacije*.

3. Ljudski resursi su najvažniji resursi. Zato Crna Gora daje prioritet procesu transformacije u „društvo znanja”, što će omogućiti *stvaranje kadrova specijalizovanih za određenu oblast djelovanja*, a dalje i vođenju drugčije kadrovske politike u upravi i povećanju nivoa kvaliteta kadrova.

4. Daljim reformskih procesima u oblasti javne uprave pristupiće se intenzivnom sprovođenju strateških dokumenata koji se odnose na uvođenje informaciono-komunikacionih tehnologija i *prelazak sa „pješačke” na elektronsku upravu*.

5. Poseban segment dalje reforme javne uprave treba posvetiti prihvatanju *savremenog načina organizacije javne uprave* i promjene načina rada u upravi, sa prvenstvenim ciljem omogućavanja građanima da na jednostavan način zadovolje svoje potrebe.

6. Uprava ne treba da bude samo *servis građana* i da postoji u cilju zadovoljavanja njihovih potreba već treba da bude *i njihov partner* u realizaciji mnogih zajedničkih projekata, kroz mnoge partnerske aranžmane: od javno-privatnih partnerstava i drugih oblika mješovitog menadžmenta u realizaciji strateških ciljeva, do zajedničke realizacije projekata koji omogućavaju ubrzani razvoj čitave države.

7. Uprava treba da vodi računa o *stvaranju pogodnog poslovnog ambijenta* i počiva na principima efikasnosti, efektivnosti, ekonomičnosti i transparentnosti djelovanja u cilju omogućavanja sebi, ali i građanima i drugim subjektima da „učine više s manje”.

8. Uprava treba sa posebnom senzibilnošću da *gaji odnos prema socijalno ugroženim grupama* građana i obezbijedi nesmetane uslove za njihovu inkluziju u sve društvene procese.

9. Uprava u *procesu kreiranja javnih politika treba da uključi građane* i „iskoristi” njihovu *inovativnost, samoinicijativnost i kreativnost*, što će podstaći veću zainteresovanost svih subjekata u društvu, ali i spriječiti da se u procesu implementacije nailazi na otpor i potrebu za čestim promjenama.

10. Daljim reformskim aktivnostima treba obuhvatiti izradu detaljnih programskih, organizacionih, funkcionalnih i srodnih analiza u oblasti pozitivno-pravnog položaja javne uprave, kako bi se suzbila prenormiranost i stvorio *adekvatan i jasan normativni okvir* za dalji razvoj javne uprave.

11. Potrebno je nastaviti sprovođenje aktivnosti u pravcu *demokratizacije, decentralizacije*, ali *i jačanja svih kapaciteta* lokalnih samouprava (kadrovskih, fiskalnih, infrastrukturnih...) da daju odgovore na izazove koji se pred njih postavljaju.

12. Nastaviti sa *procesom harmonizacije zakonodavstva* sa visokim međunarodnim standardima, *finalizacije i integracije* u evropske i evroatlanstske strukture.

LITERATURA

- [1] Digi, Leon: *Preobražaji javnog prava*, Izdavačka knjižarnica „Geca Kon”, Beograd, 1929.
- [2] Dorđević, Snežana: *Analiza javnih politika*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2009.
- [3] Lurence, Lynn: *The art of governance in the 21 st century*, Manchester business school, Manchester, 2002.
- [4] Pusić, Eugen: *Država i državna uprava*, Suvremena javna uprava, Zagreb 2007.
- [5] Pusić, Eugen: *Upravne organizacije: interakcija, struktura, interes*, Društveno sveučilište u Zagrebu, Zagreb, 2005.
- [6] Solomon, Lester: *The tools of government: a guide to the new governance*, Oxford University Press, New York, 2002.
- [7] *Ustav Crne Gore*, „Službeni list Crne Gore”, broj 1/07.
- [8] *Zakon o Centralnom registru stanovništva*, „Sl. list RCG”, broj 49/07.
- [9] *Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave*, „Službeni list Crne Gore”, broj 59/09.

-
- [10] Vlada Crne Gore, *Strategija razvoja informacionog društva u Crnoj Gori 2009–2013*.
- [11] Vlada Crne Gore, *Nacionalna trening strategija za lokalnu samoupravu u Crnoj Gori, 2008*.
- [12] Vlada Republike Hrvatske, *Strategija reforme državne uprave 2008–2011*, 2008.
- [13] Vlada Crne Gore, Ministarstvo za informaciono društvo, *Informacija o sprovedenim aktivnostima na realizaciji projekta eDMS u Vladi i ministarstvima*, 2009. godina.
- [14] Vlada RCG, Sekretarijat za razvoj, projektni zadatak „Centralni registar stanovništva RCG”, 2005. godina.
- [15] OECD Report to Ministers on Regulatory Reform, 1997.
- [16] OECD-Sigma Paper no. 27, *European Principles for Public Administration*.
- [17] <http://www.unpan.org>; 10. 01. 2010.
- [18] <http://www.europa.eu>; 12. 01. 2010.
- [19] <http://www.coe.int>; 27. 11. 2009.
- [20] <http://www.osce.org>; 27. 11. 2009.
- [21] <http://www.skupstina.me>; 05. 12. 2010.
- [22] <http://www.vlada.me>; 05. 12. 2010.
- [23] <http://www.decentralizacijasarbije.net>; 19. 11. 2009.
- [24] <http://www.palگو.org>; 23. 12. 2009.
- [25] <http://www.cities-localgovernments.org>; 05. 01. 2010.
- [26] <http://www.ccre.org>; 29. 11. 2009.
- [27] <http://www.logincee.org>; 15. 11. 2009.
- [28] <http://www.cream-europe.eu/en/index.php>; 24. 12. 2009.

