

## 14. UNAPREĐENJE I MODERNIZACIJA REGULATIVE I DJELOVANJA UPRAVE U CRNOJ GORI U SADA SAGLEDIVOJ BUDUĆNOSTI

*Dražen Cerović\**

**Sažetak:** Uprava je bitan činilac čitavog poretka od čije organizovanosti i racionalnosti, zakonitog i efikasnog rada umnogome zavisi karakter države, položaj građana, ekonomskih i drugih subjekata. Stoga je potrebno izučiti ključne pravce njenog unapređivanja. Modernizacija državne uprave i ukupne javne administracije, pitanje je posebnog prioriteta za svaku naprednu državu. Postizanje toga izuzetno je važno u decenijama koje dolaze za ostvarivanje prava i sloboda građana, za vladavinu prava, za crnogorsko društvo u cjelini. U tom smislu, neophodno je implementirati evropske principe i standarde „dobre uprave”, po modelu javne službe, eliminisati i u budućnosti kontinuirano otklanjati partijsko-stranačke uticaje na prijem kadrova za rad na stručnim poslovima u upravi, optimalno iskoristiti mogućnosti koje pruža moderna informaciona tehnologija, kontinuirano sprovesti akcije protiv protekcionizma i korupcije na svim nivoima u upravi, racionalizovati postojeću pretjerano razvučenu organizaciju uprave i preduzeti niz sličnih mjera. U narednim decenijama dvadeset prvog vijeka država Crna Gora i njena uprava će biti transformisane u javni servis u funkciji boljeg i kvalitetnijeg zadovoljavanja potreba građana. U takvom sistemu, država i njena uprava će imati glavnu ulogu u zaštiti i promociji ekonomskog i socijalnog blagostanja svojih građana. Na takav način, država Crna Gora će spremno i odgovorno, u svakom pogledu, dočekivati izazove novog vremena koji će se pred nju neminovno postavljati. Tako će biti pripravna da pravovremeno odgovori na bilo koje iskušenje, čim se ono počne nazirati na vremenskom horizontu. Time će se obezbijediti od većine potencijalnih opasnosti i pokazati da je odlučila da sebe, u turbulentnim vremenima koja donosi moderno doba, u svakom mogućem smislu sačuva i razvije, na dobrobit svih svojih građana.

**Ključne riječi:** *uprava, modernizacija, evropski administrativni prostor, vladavina prava, ekonomsko i socijalno blagostanje*

**Abstract:** Modernization of public administration, and overall public administration, is the question of a special priority for any advanced country. Achieving this, it is extremely important in the decades to come to the realization of the rights and freedoms of citizens, the rule of law, the Montenegrin society as a whole. In this regard, it is necessary to imple-

---

\* Dr Dražen Cerović, Pravni fakultet, Univerzitet Crne Gore, Podgorica

ment the European principles and standards of „good governance” model of public services, in the future eliminate the influence of political parties on the selection of staff in administration, make the most advantage of modern information technology, continuously carry out actions against protectionism and corruption at all levels of government, rationalize the existing government organization which are oversize and take a series of similar measures. In the coming decades, twenty-first century, the state of Montenegro and its administration will be transformed into a public service to function better and better meet the needs of citizens. This will be largely up to now approach the concept of welfare state. In such a system, the state and its government will have a major role in the protection and promotion of economic and social well-being of its citizens. In such a way, the state of Montenegro will be ready and responsible in all respects for challenges of the new time that will be inevitably placed upon her. This will prevent majority of potential dangers and show that Montenegro is decided to preserve and develop the welfare of all its citizens, in turbulent times, which brings the modern era in every possible sense.

**Key words:** *government, modernization, European administrative area, rule of law, economical and social well-being*

## 14. 1. UVOD

Na bazi uvida u savremena teorijska i doktrinarna znanja, evropske upravne standarde, stanje u drugim zemljama, kao i na temelju podataka prikupljenih empirijskim i pravnim istraživanjima, na ovom mjestu konstatujemo ključne i perspektivne pravce i modele modernizovanja i unapređivanja sistema javne uprave u Crnoj Gori, u skladu sa zahtjevima vremena.

Uprava je bitan činilac čitavog poretka od čije organizovanosti i racionalnosti, zakonitog i efikasnog rada umnogome zavisi karakter države, položaj građana, ekonomskih i drugih subjekata. Stoga je potrebno izučiti ključne pravce njenog unapređivanja sa ciljem da ona bude racionalna, efikasna, stručno kompetentna, da u cjelini radi zakonito. Sve navedeno je potrebno sagledavati kako sa stanovišta uloge i funkcija države tako i sa stanovišta poboljšanja položaja građana.

Modernizacija državne uprave, i ukupne javne administracije, pitanje je posebnog prioriteta za svaku naprednu državu. Tri su osnovna razloga za to:

*Prvo*, dobro organizovana i kompetentna uprava preduslov je za izgradnju novih institucija tržišne demokratije, od čega zavisi i uspješnost ekonomskih i ukupnih reformi.

*Drugo*, to je pretpostavka za ostvarivanje vladavine prava i zaštitu ljudskih prava i sloboda po standardima razvijene demokratije.

*Treće*, moderna, efikasna, stručna i odgovorna administracija, uz jasnu podjelu nadležnosti i transparentan rad svih organa državne uprave i javnih službi, na svim nivoima, temelj je ukupne demokratizacije crnogorskog društva. To je od posebnog značaja u ovoj fazi orijentacije naše zemlje za uključivanje u regionalne i evroatlantske integracije.

Moderna i efikasna uprava jedna je od ključnih poluga u borbi protiv organizovanog kriminala, korupcije i svih drugih vrsta zloupotreba u društvu.

Jedan od ključnih izazova i zadataka izgradnje države u narednim decenijama jeste stvaranje moderne, racionalne, sa ojačanim kapacitetima ljudskih resursa, profesionalno sposobne državne i javne uprave u cjelini, njeno unapređivanje i modernizovanje polazeći od savremenih evropskih načela, njeno kvalitetno uključenje u „Evropski upravni prostor” i obezbjeđenje da ona zakonito, efikasno, efektivno i odgovorno sprovodi zakone, produbljeno kvalitetno priprema građu za izradu nacrtu zakona i drugih propisa, vrši analitičke poslove iz svog djelokruga.

Postizanje navedenog izuzetno je važno u decenijama koje dolaze za ostvarivanje prava i sloboda građana, za vladavinu prava, za crnogorsko društvo u cjelini. To podrazumijeva i pretpostavlja istovremeno otklanjanje i viška i manjka u državnoj i uopšte javnoj upravi Crne Gore.

*Otklanjanje viška:* broja institucija i uposlenih, političkog supstrata u sastavu uposlenih, dominacije „instrumentata vlasti” u modelu sadašnje uprave, umjesto da dominiraju instrumenti modela uprave „kao javne službe”<sup>1</sup>, papirologije u njenom poslovanju, administrativnih procedura, nerijetko i skupih, često nepotrebno dugovremeno „ćutanje administracije” umjesto efikasnog donošenja rješenja, traženja od građana i poslovnih subjekata da uz zahtjeve prilažu dokumente o činjenicama evidentiranim u službenoj dokumentaciji uprave, umjesto da ih organ pribavlja po službenoj dužnosti razmjenom podataka između upravnih organa.

*Otklanjanje manjkavosti:* elementarnih određenja o upravi u važećem Ustavu, što nije primjereno ulozi, društvenom značaju uprave za građenje države, profesionalne sposobnosti za kvalitetniji i efikasniji rad, svojstava modela uprave kao „javne službe”, kontrole zakonitosti i efikasnosti rada, pristupačnosti uprave građanima i poslovnim subjektima, decentralizacije nadležnosti, korišćenja mogućnosti koje pruža moderna informaciono-komunikaciona tehnologija, motivacije uposlenih za inovacije i uspješniji rad, usklađenosti sa sistemom prava, obaveza i kontrole regulatornih agencija.

## 14. 2. PRAVCI DJELOVANJA

Na ovom mjestu identifikujemo okvirne pravne, organizacione i druge pravce djelovanja za postizanje označenih ciljeva. Među njima se posebno mogu akcentovati sljedeći:

a) Implementacijom evropskih principa i standarda „dobre uprave”<sup>2</sup>, uprave po modelu „javne službe”, „servisa i partnera građanima”, standarda „Evropskog upravnog prostora”<sup>3</sup>, modernizovati ukupnu zakonsku regulativu o upravi, službenicima, opštem upravnom postupku, sa smjerom: potpunijeg i preciznijeg određenja položaja, *profesionalnog integriteta i profesionalne nezavisnosti uprave*, nadležnosti uprave, utvrđivanja pravnog osnova i okvira uključivanja privatnog sektora i otklanjanja monopola države u vršenju pojedinih *upravnih* poslova (zdravstvo, obrazova-

<sup>1</sup> Leon Digi: *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929, str. 13–20.

<sup>2</sup> SIGMA je zajednička inicijativa OECD-a i EU. Više o tome na: [www.sigmaweb.org](http://www.sigmaweb.org).

<sup>3</sup> Sigma Paper No. 27, *European Principles for Public Administration*, OECD, Paris, 1999.

nje, socijalna zaštita, itd.) na evropskim standardima, putem mehanizma *ugovaranja* sa državom; pojednostavljanja procedura i povećanja ekonomičnosti upravnih postupaka; uspostavljanja u realnosti javne uprave kao servisa u funkciji građana, sa afirmisanjem principa „građanin u prvi plan”, i poslovnih institucija; obezbjeđenja boljeg načina i stila upravljanja ljudskim resursima u upravi; obezbjeđenja značajnijeg prenosa upravne nadležnosti na niže sistemske nivoe, sa širenjem mogućnosti jedinicama lokalne samouprave da između više modela odaberu, kreiraju model koji najviše odgovara lokalnim potrebama; obezbjeđenja pravne sigurnosti, jednakosti svih građana i drugih subjekata u postupku pred organima uprave, transparentnosti procedura; ostvarenja principa „jednošalterskog rada uprave”; propisivanje čvrstog pravnog okvira i kriterijuma za eliminisanje konflikata javnih i privatnih interesa službenika u javnoj upravi; modernizaciju koja podrazumijeva i deregulizaciju odstranjivanjem iz pravnog sistema suvišnih i pretjeranih zakonskih i podzakonskih određenja.

b) Bez odlaganja eliminisati i u budućnosti kontinuirano otklanjati partijsko-stranačke uticaje na prijem kadrova za rad na stručnim poslovima u upravi, što je *conditio sine qua non* modernizacije uprave; to nalaže da se ustavno i zakonima utvrdi *imperativna obaveza* da se za vršenje stručnih poslova u državnom mehanizmu i institucijama pod organizaciono-upravljačkom državnom kapom povjerava *isključivo* po kriterijumima: profesionalne sposobnosti potrebne za posao na konkretnim radnim mjestima, odnosu prema radnim obavezama, rezultatima rada i životno dokazanih dosljednosti u poštovanju i primjeni zakona, karaktera koga odlikuju moralne i etičke vrline, i istovremeno utvrditi da je *protivustavno i protivzakonito* povjeravanje vršenja stručnih upravnih poslova primjenom kriterijuma nadređivanja partijnosti profesionalnosti.

c) Bez odlaganja započeti i kontinuirano širiti optimalno iskorišćavanje mogućnosti koje pruža moderna informaciona tehnologija<sup>4</sup>.

d) Bez odlaganja intenzivirati i kontinuirano sprovesti akcije protiv protekcionizma i korupcije na svim nivoima u upravi.

e) Bez odlaganja otvoriti i intenzivirati proces racionalizacije postojeće pretjerano razučene organizacije uprave, otklanjanja sistemski nepotrebno izvršenih cijepanja pojedinih djelova integralne cjeline na samostalne organizacione jedinice, što uslovljava ne samo nepotrebno širenje organizacije nego i preklapanje nadležnosti, miješanje i slabljenje odgovornosti, nepotrebno povećanje broja uposlenih u upravi.

f) *Dubinski preispitati da li je konzistentno sa fundamentalnim principima sistema parcijalizovana zakonska uređenost, gotovo sa punom nezavisnosti, položaja i djelovanja agencija kao svojevrsnih „paradržavnih” jedinica u sistemu, čijim ustanovljenjem je iz zakonodavne funkcije Skupštine izuzeto, bez svestranijih i cjelovitih analiza, više značajnih područja i prenijeto na njih da svojom regulacijom osamostaljeno, bez pravnih prepreka to čine i sa nemalim elementima birokratskog postupanja, utvrđuju krupne materijalne i druge obaveze građana i poslovnih subjekata.*

<sup>4</sup> Vlada Crne Gore, *Strategija razvoja informacionog društva u Crnoj Gori* 2009–2013.

g) Bez odlaganja intenzivirati i kontinuirano ostvarivati mjerenje svih efekata djelovanja uprave, od primjene zakona i drugih propisa, interne organizovanosti, inicijativnosti i kreativnosti, ponašanja službenika prema građanima i poslovnim institucijama kao partnerima, a ne samo kao servisa, a nikako ne sa pozicije aparata vlasti i vladanja.

h) Upravljanje ljudskim resursima u upravi unaprijediti smjerom veće pokretljivosti uposlenih kadrova u upravi, ustanovljenjem stimulativnih mjera (beskompromisno odvajanje nekompetentnosti i neefikasnosti od kvalitetnog profesionalnog rada i poštovanja profesionalnih standarda i zakonskih pravila, sistem „upravnih zvanja”, pohvala, nagrada, napredovanja, napuštanje „stroge hijerarhije” u radu i odnosima među uposlenim, itd.) za jačanje motivacije službenika, za inovacije u radu, smanjivanje „pasivnog, internog i neefikasnog, birokratskog” ponašanja uposlenih, za sve čvršću dosljednost u primjeni zakona, ekspeditivan i kvalitetan rad; motivacija uposlenih u upravi za inovacije i racionalizacije, za što efikasniji i kvalitetniji rad, smanjivanje nedovoljno pravno i činjenično utemeljenih upravnih rješenja (relativno značajan broj upravnih rješenja ukida se sudskim odlukama) izuzetno je važna za sveukupno podizanje kvaliteta rada uprave.

i) Konstituisati cjelovit sistem obrazovanja za rad u upravi i sa tim ciljem osnovati posebnu upravnu akademiju, kao posebnu organizacionu univerzitetsku jedinicu, za specijalističko pripremanje kadrova za rad u upravi i ostvarivati kontinuirano uz rad specijalističko usavršavanje kadrova uposlenih u javnoj upravi.

j) Unaprijediti sistem kontrole zakonitosti i efikasnosti rada uprave, obezbjeđivanja njene dostupnosti svim građanima i poslovnim institucijama.

k) Djelotvorna decentralizacija vršenja vlasti i finansijska decentralizacija u korist jedinica lokalne samouprave, što je jedan od bitnih pravaca izgradnje države među prioritetima u vremenu koje dolazi, stvorice povoljnije uslove da se potpunije i sadržajnije implementiraju svi prethodno navedeni pravci unapređivanja i modernizacije javne uprave; to istovremeno *omogućava i obavezuje* da se uprava jedinica lokalne samouprave kontinuirano uzdiže i uzdigne na viši nivo, po organizovanosti, profesionalnosti, pristupačnosti građanima i poslovnim subjektima, efikasnosti, kvalitetu rada i svim drugim parametrima.

### 14. 3. ZAKLJUČAK

U decenijama dvadeset prvog vijeka koje slijede država Crna Gora i njena uprava će svakako i dalje morati kontrolisati oblast osnovnog planiranja i upravljanja glavnim društvenim procesima. Neosporno će biti transformisana u javni servis u funkciji boljeg i kvalitetnijeg zadovoljavanja potreba građana.

Na taj način će se u najvećoj mjeri do sada približiti konceptu *welfare state* (države blagostanja). U takvom sistemu država i njena uprava će imati glavnu ulogu u zaštiti i promociji ekonomskog i socijalnog<sup>5</sup> blagostanja svojih građana. Ona se mora

<sup>5</sup> Opširnije: Stevan Lilić, Dejan Milenković, Biljana Kovačević – Vučo: *Ombudsman*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002, str. 19–20.

bazirati na principu jednakih šansi, ujednačene distribucije materijalnih vrijednosti i javne odgovornosti za one koji su u nemogućnosti da sebi obezbijede minimum sredstava za kvalitetan život.

Evidentno je, dakle, da će javna uprava<sup>6</sup> doživjeti transformaciju u jedan veoma kompleksan sistem ljudske saradnje, sa ciljem socijalne regulacije (eliminisanja *kontigentnosti*, koja proizilazi iz „mogućeg nelegitimnog ponašanja ljudi u društvenoj interakciji<sup>7</sup>“).

U dogledno vrijeme će u priličnoj mjeri biti implementiran koncept *e-Government*-a, što će dovesti do veće efikasnosti, ekonomičnosti i efektivnosti rada javne uprave, a građanima omogućiti napredniji i neposredniji kontakt sa vršiocima upravnih ovlašćenja.

Kvalitetna edukacija i odgovoran menadžment kadrovima koji će raditi u upravi, uz primjenu koncepta „dobrog upravljanja“ biće osnova solidnog sistema cjelokupne javne uprave.

U tako uspostavljenom sistemu profesionalni integritet i profesionalna nezavisnost kompletne javne uprave biće obavezan upravni standard i, uopšte gledano, *conditio sine qua non* kvalitetne socijalne regulacije svih društvenih procesa.

Isključivo na takav način država Crna Gora će spremno i odgovorno, u svakom pogledu, dočekivati izazove novog vremena koji će se pred nju neminovno postavljati. Tako će biti pripravna da pravovremeno odgovori na bilo koje iskušenje, čim se ono počne nazirati na vremenskom horizontu. Time će se obezbijediti od većine potencijalnih opasnosti i pokazati da je odlučila da sebe, u turbulentnim vremenima koja donosi moderno doba, u svakom mogućem smislu sačuva i razvije, na dobrobit svih svojih građana, kao i međunarodnih integracija čiji će integralni dio svakako biti.

## LITERATURA

- [1] Burdeau, Georges: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1959.
- [2] Cane, P.: *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1986.
- [3] Corry, J. A. – Abraham. H. J.: *Elements of Democratic Government*, New York, 1964.
- [4] Damjanović, Mijat: *Uperedna iskustva državnih uprava*, Beograd, 2003.
- [5] Diamond, Larry: *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.
- [6] Digi, Leon: *Preobražaji javnog prava*, Beograd, 1929.
- [7] Dimitrijević, Pavle: *Javna uprava*, Niš, 1964.
- [8] Duguit, Leon: *Traite de droit constitutionne I*, Tome IV, Paris, 1928.
- [9] Duguit, Leon: *Traité de droit constitutionnel*, 3-e édition, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie Editeurs, Paris, 1930.
- [10] Duverger, M.: *Institutions politiques et droit constitutionne II*, 14 ed. Paris, 1975.
- [11] Duverger, M.: *Les institutions francaies*, Paris, 1962.

<sup>6</sup> Uporedi: Pavle Dimitrijević: *Javna uprava*, Niš, 1964; Lado Vavpetič: *Temeljni pojmovi naše javne uprave (I i II)*, Ljubljana, 1962–63; Leon Geršković: *Nauka o administraciji*, Beograd, 1951. i dr.

<sup>7</sup> Uporedi: Eugen Pusić: *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.

- [12] Đorđević, Jovan: *Savremena francuska demokratija*, Beograd, 1936.
- [13] Đorđević, Jovan: *Politički sistem*, Beograd, 1967.
- [14] Đorđević, Jovan: *Politički sistem*, Savremena administracija, Beograd, 1967.
- [15] Đorđević, Jovan: *Predsednički sistem*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1/39.
- [16] E. Hughes, Owen: *Public Management and Administration*, Macmillan Press, Houndmills, UK, 1994.
- [17] Encyclopaedia Britannica 2010, *Ultimate Reference Suite*.
- [18] Esmein, Andre: *Elements de droit constitutionnel*, Tome I, Paris 1927.
- [19] Finer, S. E.: *The Individual Responsibility of Ministres*, obj. Public Administration 1956., Benewick – Dowse (eds.), Readings on British Politics and Government, London 1968.
- [20] Gellhorn, Walter: *Ombudsman And Others – Citizen's Protectors In Nine Countries*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1967.
- [21] Grad, F.: *Politička odgovornost ministra*, Zbornik znanstvenih rasprava, Ljubljana, br. 1994.
- [22] Griffith, J. A. G. – Street, H.: *Principles of Administrative Law*, 1963.
- [23] Gruber, J. E.: *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*, Berkley, University of California Press, 1988.
- [24] Jovanović, Slobodan: *O državi*, Beograd, 1990.
- [25] Jovičić, Miodrag, Nikolić, Pavle: *Parlamentarni odbori*, Savjetovanje o mestu i ulozi odbora i komisija predstavničkih tela, Beograd. 1969.
- [26] Jovičić, Miodrag: *Odgovornost nosilaca javnih funkcija*, Beograd 1968.
- [27] Jovičić, Miodrag: *Ombudsman – čuvar zakonitosti i prava građana*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 1969.
- [28] Jovičić, Miodrag: *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984.
- [29] Kettl, F. Donald, Milward, H. Brinton (editors): *The State of Public Management*, Johns Hopkins University, Baltimore, MD, 1996.
- [30] Krbeč, Ivo: *Upravno pravo I*, Zagreb, 1929.
- [31] Lilić, Stevan, Milenković, Dejan, Kovačević – Vučo, Biljana: *Ombudsman*, Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd, 2002.
- [32] Lilić, Stevan: *Uprava i izvršna vlast u parlamentarnom i predsedničkom sistemu podele vlasti*, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2, 1994.
- [33] Lilić, Stevan: *Upravno pravo*, Beograd, sva izdanja od 1998. do 2009.
- [34] Nikolić, Pavle: *Parlamentarni sistem u Jugoslaviji i njegova izvitoperenost*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2/94.
- [35] Pajvančić, M.: *O političkoj odgovornosti ministara kao elementu pravne države*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, br. 12/93.
- [36] Pakuscher, E. K.: *Control of the Administration in the Federal Republic of Germany*, London, *International and Comparative Law Quarterly*, 1972, Vol. 21.
- [37] Pržić, Ilija: *Država i pravo u delu Leona Digija*, Novi Sad, 1929.
- [38] Pusić, Eugen, *Američka uprava*, Zagreb, 1954,
- [39] Pusić, Eugen, *Društvena regulacija*, Zagreb, 1989.
- [40] Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, 1993.
- [41] Pusić, Eugen, *Nauka o upravi*, Zagreb, 1989.
- [42] Pusić, Eugen, *Politička kontrola uprave*, Rad HAZU, Razred za društvene znanosti (451), 83–105, (1990).
- [43] Pusić, Eugen, *Upravni sistemi*, Zagreb, 1989.
- [44] Vavpetić, Lado: *Temeljni pojmovi naše javne uprave (I i II)*, Ljubljana, 1962–63. Geršković, Leon, *Nauka o administraciji*, Beograd, 1951.