



REPUBLIKA CRNA GORA
VLADA REPUBLIKE CRNE GORE
MINISTARSTVO PRAVDE

***STRATEGIJA
UPRAVNE REFORME CRNE GORE
2002-2009***

Podgorica, mart 2003



REPUBLIKA CRNA GORA
Vlada Republike Crne Gore
Ministarstvo pravde

Strategija upravne reforme Crne Gore

Podgorica, mart 2003

STRATEGIJA UPRAVNE REFORME CRNE GORE

Izdavaè: MINISTARSTVO PRAVDE REPUBLIKE CRNE GORE
Urednik: Dr. Slobodan Dujia
Redakcija: Željko Šturanovia, Branislav Radulovia, Stana Pajovia,
Indira Vujovia
Lektor: Savo Lekia
Štampa: Obod Cetinje
Tiraž: 1.500

Podgorica, maj 2003

CIP-Katalogizacija u publikaciji
Centralna narodna biblioteka Crne Gore, Cetinje

UDK

STRATEGIJA upravne reforme Crne Gore/(urednik dr. Slobodan Dujia). -
Podgorica: Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, 2003 (Cetinje:.....). -
... str.;, tabele, ... cm

Nasl. str. prištampanog prevod: Public Administration Reform Strategy in
Montenegro/editor Slobodan Dujia PhD: translated by Slobodan Dujia and
Indira Vujovia.-Izvorni tekst i prevod štampani su u međusobno obrnutim
smjerovima. - Tiraž 1500.

a) Uprava - Reforma - Crna Gora
COBISS. CG - ID

**Štampanje ove publikacije omogućila je Evropska Unija - Evropska Agencija
za rekonstrukciju u okviru PARiM projekta - Projekta upravne reforme u
Crnoj Gori koga izvodi Ministarstvo pravde Republike Crne Gore.**

Sadržaj

	<i>Uvodne riječi predsjednika Vlade Republike Crne Gore</i>	5
	<i>Uvodne riječi ministra pravde u Vladi Republike Crne Gore</i>	7
	<i>Uvod</i>	12
1	<i>Razlozi za upravnu reformu u Crnoj Gori</i>	14
2	<i>Ključni ciljevi upravne reforme u Crnoj Gori</i>	17
2.1	<i>Delegacija nadležnosti i povećanje fleksibilnosti upravnog sistema</i>	17
2.2	<i>Kontrolni mehanizmi i implementacija principa veće odgovornosti</i>	18
2.3	<i>Konkurencija i mogućnost odabiranja izvođača upravnih usluga</i>	18
2.4	<i>Usmjerenost javnih službi na klijente</i>	19
2.5	<i>Upravljanje ljudskim potencijalima</i>	19
2.6	<i>Moderna informaciona tehnologija</i>	21
2.7	<i>Dizanje nivoa kvaliteta pravne regulative</i>	21
3	<i>Oblasti reformskih aktivnosti</i>	23
3.1	<i>Državna uprava</i>	23
3.2	<i>Lokalna samouprava</i>	27
3.3	<i>Javne službe</i>	30
3.4	<i>Drugi funkcionalni elementi upravne reforme</i>	32
	<i>Rezime</i>	34
	<i>Prilog 1 - Uloga Vlade i uprave u procesu upravne reforme u Crnoj Gori</i>	37
	<i>Prilog 2 - Metodološki i organizacioni aspekt i zaključci</i>	41
	<i>Prilog 3 - Vremenski okvir i finansijske posljedice izvođenja Strategije</i>	46

Uvodne riječi predsjednika Vlade Republike Crne Gore

Dame i gospodo,*

Sa zadovoljstvom sam prihvatio poziv ministra pravde gospodina Šturanovića da otvorim ovaj skup. Isto tako, i sa posebnim osjećajem odgovornosti. Sasvim razumljivo, jer utvrđivanje strategije reformi državne uprave predstavlja jedan od centralnih zadataka moje Vlade na početku mandata. Kao što će njena realizacija suštinski obilježiti rad i ukupno djelovanje Vlade u narednom periodu.

Modernizacija državne uprave, i ukupne javne administracije, jedno je od osnovnih uporišta i polaznih tačaka reformskog paketa. Zato je od kapitalne važnosti strateški dokument kojim ćemo utvrditi pravce, ciljeve i domete reforme uprave. 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 odlučne orijentacije Crne Gore 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 zloupotreba u društvu, što je takođe prioritetan zadatak Vlade.

Sadašnji državni aparat je, na žalost, neadekvatno organizovan, u dobroj mjeri neprofesionalan, i glomazan. Crna Gora ima realnu ambiciju da bude evropska država u modernom smislu. Javna uprava mora odgovarati tom modernom konceptu demokratske države, i omogućiti aktivno uključivanje pojedinaca i institucija u vršenje poslova za sve građane i privredne subjekte. Modernizacija i reforma znači organizovano uvođenje evropskih standarda i promjena koje sistemski, trajno, podižu nivo efikasnosti, efektivnosti i zakonitosti u radu uprave. Na centralnom nivou, kao i na nivou lokalne uprave. Veoma je važno obezbijediti razumijevanje i podršku šire javnosti za

** Uvodne riječi predsjednika Vlade Republike Crne Gore na Prvoj međuministarskoj konferenciji povodom Strategije upravne reforme u Crnoj Gori.*

reformske korake koje æemo preduzeti. Reforma uprave nije kaznena mjera, ali jeste jaèanje discipline prije svega u ponašanju i u odnosu prema radu svih državnih èinovnika, kao i zakonitosti rada državnih organa, i uvođenje mehanizama za nezavisnu ocjenu pojedinaènog uèinka, i rada uprave u cjelini. To je proces koji na duži rok vodi ka izgradnji javne uprave koja æe istovremeno obezbijediti ostvarivanje efikasne uloge države u novim procesima, i biti servis u pravom smislu te rijeèi za racionalno zadovoljavanje potreba građana. Takva uprava æe na najbolji naèin biti u funkciji ostvarivanja efikasnije uloge države na realizaciji strateških ciljeva demokratskog, evropskog razvoja Crne Gore. To je posebno važno u uslovima racionalnijeg, interesnog uređenja odnosa država èlanica u državnoj zajednici èije konstituisanje predstoji. Kao i za saradnju sa EU u procesu asocijacije i stabilizacije, i za regionalnu i ukupnu međunarodnu saradnju Crne Gore. Država da bi bila demokratska, mora imati efikasnu i ekonomičnu, profesionalnu upravu. Takva uprava je garancija za stvaranje institucionalnih uslova za podizanje kvaliteta života ljudi u svim segmentima.

Oni koji su direktni nosioci reformi u ovoj oblasti moraju biti svjesni, kao što javnost mora znati, da se do rezultata ne dolazi ni bezbolno, ni brzo, ni lako. Vlada na èijem sam èelu spremna je da odgovori tim izazovima. Vlada je odgovorna za cjelinu reformi. Ali, rekao bih, najteži ispit æe polagati baš na korpusu ovih pitanja èija je strategija reformi danas na dnevnom redu. Zbog toga æe cio ovaj proces biti pod posebnom pažnjom Vlade, i mojom lièno. Dio svojih obaveza u tom procesu Vlada æe odgovorno preuzeti, i ispuniti do kraja. Isto tako æe tražiti i od svih drugih uèesnika procesa da odgovore svojim obavezama i ponesu svoj dio odgovornosti.

Siguran sam da æemo uspješno voditi proces reformi uprave i javne administracije. Uostalom, kao i u svim drugim oblastima političkog i ekonomsko-privrednog sistema. I da je krajnji, uspješan rezultat unaprijed izvjestan. Trebaæe nam za to mnogo rada i uvođenja reda u sve poslove, i mnogo odricanja. Uz takav naš angažman neæe izostati ni podrška Evropske Unije i međunarodne zajednice u cjelini, uz èiju smo nesebiènu pomoæ savladali uspješno dosadašnju dionicu na putu reformi. Koristim priliku da zahvalim domaæim i stranim institucijama i ekspertima angažovanim na ovom odgovornom poslu.

Želim vam uspješan rad. Hvala vam na pažnji!

Podgorica, 04.02.2003

Milo Đukanoviæ
Predsjednik vlade

Uvodne riječi ministra pravde u Vladi Republike Crne Gore

Poštovane dame i gospodo*,

Imam osobito zadovoljstvo i čast da, ispred Ministarstva pravde i u svoje lično ime, pozdravim i obratim se ovom eminentnom skupu, kao i zbog činjenice što smo u prilici da zajedno utvrdimo temeljne osnove i pravce politike u budućim reformskim procesima oblasti državne uprave kao operativnog dijela izvršne vlasti i značajnom segmentu državne vlasti u cjelini.

Posebno zadovoljstvo dijelim sa vama zbog prilike da danas sa nama bude predsjednik Vlade Republike Crne Gore g-din Milo Đukanović.

Prva međuministarska konferencija koja se održava u okviru posebnog projekta Vlade Republike Crne Gore o upravnoj reformi u Crnoj Gori ima višestruki značaj i ciljeve, a ja ovom prilikom želim da potenciram samo njene najznačajnije dimenzije.

Prije toga, dozvolite mi da vas u najkraćem informišem o našim dosadašnjim aktivnostima na planu stvaranja uslova za modernu, savremenu i demokratski organizovanu, i samim tim uslužno orijentisanu državnu i uopšte javnu upravu, kakvu želimo u našoj državi. U dosadašnjem procesu reforme državne uprave identifikovana su dva ključna pitanja koja nesumnjivo predstavljaju stožerne stubove reforme državne uprave, a to su promjena uloge državne uprave od kontrolne ka servisnoj i uslužnoj, kada je u pitanju tržišni način privređivanja i promjena ukupnog stava i odnosa državne uprave prema građaninu od objekta intervencije, prinude i prisile ka objektu naručioca posla, korisnika usluga i uopšte poslodavca. Na tim osnovama uspostavljeni su i osmišljeni odgovarajući normativni projekti u ovoj oblasti, a prije svega propisi o državnoj upravi, o instituciji Ombudsmana, o inspekcijском nadzoru, o troškovima u upravnom postupku, koji su utvrđeni kao prioritetni zadaci.

Uspješna realizacija zvanične politike Crne Gore koja počiva, prije svega, na strategiji razvoja tržišnog i civilnog društva, vladavini prava i otvorenoj i plodnoj saradnji sa međunarodnom zajednicom zahtijeva odgovarajuću institucionalnu sposobnost da se ista održi i ubrza. Uslov za to je, pored ostalog, dobro organizovana i vođena reforma u oblasti državne uprave i u drugim segmentima javne administracije, što znači organizovano uvođenje promjena koje sistemski i trajno treba da poboljšaju i obezbijede potpuniju zakonitost, efikasnost, efektivnost, ekonomičnost i etičku dimenziju i sadržaj u radu državne uprave i uopšte javne administracije. U tom smislu, ocijenjeno

* Uvodna riječ g-dina Željka Šturanovića, ministra pravde u Vladi Republike Crne Gore, na Prvoj međuministarskoj konferenciji povodom Strategije upravne reforme u Crnoj Gori.

je neophodnim da se utvrdi Strategija upravne reforme u Crnoj Gori i u okviru nje ciljevi i okviri njenog dometa, a da se potom, odgovarajućim projektima, podprojektima i na drugi način, odrede aktivnost, nosioci i rokovi realizacije i implementacije pojedinih dijelova i segmenata strategije i njeno ukupno sprovođenje.

Sve ovo neophodno podrazumijeva najširu saradnju sa odgovarajućim subjektima unutar sistema državne uprave, javne administracije, državnih organa, lokalne samouprave, civilnog sektora, stručne i naučne javnosti i drugih relevantnih subjekata, kao i saradnju sa međunarodnim stručnim organizacijama, asocijacijama, agencijama i posebno bilateralnu saradnju sa zemljama u okruženju.

Procesu utvrđivanja strategije reforme državne uprave prethodile su i aktivnosti na utvrđivanju stanja u oblasti državne uprave na makro i mikro planu preko posebnih intervjua, proučavanja studija, planova razvoja pojedinih sektora, odgovarajućih statističkih materijala, anketa i upitnika, što je, pored ostalog, dalo osnovni pregled stanja i potencijala državne uprave i listu potreba za reformama u određenim oblastima državne uprave.

Iskustvo u sagledavanju organizacije i rada ukupne javne, a posebno državne uprave u zemljama sa dužom demokratskom praksom i zemljama u tranziciji pokazuju da nema gotovih i tipiziranih rješenja u ovoj oblasti, posebno u dijelu koji znači koordinaciju i regulativu, budžet i alociranje resursa, menadžment javnih usluga, kao i revizorsku i finansijsku kontrolu. Zato postoje utvrđeni principi i standardi administrativnog prava i javnih službi do kojih se došlo sistemom «najbolje prakse». Tako se, uglavnom, javne službe demokratskih zemalja organizuju i funkcionišu na istim ili sličnim standardima ili uslovima, ali u veoma različitim modelima.

Međutim, ono što nije različito to je profesionalan, odgovoran, transparentan i kompetentan rad javne administracije koji se zasniva na stalnom poboljšanju administrativne efikasnosti, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i osnovnih sloboda, promovisanju odanosti zaposlenih demokratskim vrijednostima, etici i poštovanju vladavine prava.

Pri tome, značajnu dimenziju predstavlja potreba i mogućnost da ukupna javna administracija ima sposobnost transformisanja i da, prateći ukupan društveni, ekonomski, privredni i kulturni razvoj države, odgovori izazovima koje on donosi, a to može samo visokostručna, profesionalna i fleksibilna javna administracija.

Projekat reforme u svim oblastima društvenog, političkog i ekonomskog sistema, u osnovi predstavlja skup ideja, aktivnosti i rezultata koji se oslanja na tri bitna elementa, a to su norme, institucije i kreativni ljudski potencijal.

U oblasti državne uprave Projekat reforme, na bazi generalizovanog uporednog iskustva, opšte teorijskih i praktičnih znanja, realne situacije i izraženih potreba države Crne Gore u uslovima tranzicije i integracija, opredijelio je strateški okvir i ciljeve koje želimo da postignemo, ponudio metode, načine, sredstva i postupak promjena, kao i same institucionalne okvire za realizaciju procesa.

Posebno značajno je pitanje cijeva koje hoćemo. U najkraćem, Projekat ih vidi kao obavezu stvaranja moderne, visokoprofesionalne, efikasne, brze i ekonomične državne uprave koja će biti u stanju da pospješi i osigura nastavak ukupnih demokratskih društveno-političkih i tržišno-ekonomskih kretanja i procesa i obezbijedi aktivnu ulogu građana u njenom radu. Sve ovo pretpostavlja dugoročne, ciljne i dobro programirane i osmišljene, koordinirane mjere i aktivnosti, kako u samoj državnoj upravi, tako i šire, a posebno u odnosima sa građanima, naučnim institucijama, nevladinim sektorom, medijima, lokalnom samoupravom i ukupnom javnom administracijom.

U ovom procesu nesporno, posebno je značajna uloga ljudi sa aspekta organizacije, normativne djelatnosti i neposredne implementacije novih rješenja. Ideja koja nije oživotvorena nije dobra ideja. Anatol Fransoa kaže «Ljudi žive od akcija, ne od ideja».

Strategija, čiju prezentaciju danas imamo u fokusu pažnje i interesovanja, vjerujem na zajedničko zadovoljstvo, ove naše ideje čini životnim, realnim i pretvara ih u akciju i proces, u kome svi mi imamo i treba da nađemo svoje pravo mjesto.

Međutim, priprema strategija, propisa i standarda predstavlja samo prvi korak na dugom putu do njihove efikasne implementacije u realnoj društvenoj praksi. Ni najbolje strategije, ni najbolji propisi ne znaće mnogo, ako se njihove odredbe i opredjeljenja ne sprovode. Svjesni smo i činjenice da ne smijemo precjenjivati domete pravne regulative, a ni podcjenjivati značaj potrebnih organizacionih mjera i promjena koje su nužni preduslovi da propisi zažive u praksi. Zbog toga će ova pitanja stalno i značajno određivati rad i biti jedno od centralnih usmjerenja Ministarstva pravde i Vlade Republike Crne Gore u predstojećem periodu, što čini osnov programske orijentacije ove Vlade.

U ovom procesu organi državne uprave u Crnoj Gori treba da dobiju mnoge nove zadatke u procesu sopstvene emancipacije, pri čemu posebnu pažnju treba posvetiti potpunijoj zaštiti prava građana u postupku kod organa državne uprave i javnog sektora uopšte i adekvatnom odnosu sa nevladinim sektorom. Novi ciljevi rada državne uprave i javnog sektora nesumnjivo traže promjene u stilu, metodi i načinu rada, znatno temeljnije poznavanje i praćenje uslova i ukupnog političkog i društvenog miljea i samostalan,

visokostruèan, kreativan i kompetentan kadar.

Odgovarajuæi sistem informacija i informisanosti treba da smanji mogućnost grešaka u izboru alternativa u procesu odlučivanja i razvoja moderne i savremene državne uprave. Pri tome, želim da naglasim da strategija mora da obezbijedi odgovarajuæi sklad procesa reforme državne uprave sa opštim opredjeljenjima Pakta stabilnosti za Jugoistoènu Evropu, pored ostalog i sa opredjeljenjima antikorupcijske inicijative i drugih projekata Pakta, kao i drugih odgovarajuæih međunarodnih dokumenata koji znaèe realizaciju procesa integracije Crne Gore u okviru Evropske unije.

Naroèito znaèajan aspekt i domet strateških određenja je u èinjenici da strategija bude u funkciji dalje i potpunije harmonizacije unutrašnjeg prava sa pravom Evropske unije, posebno u oblasti državne uprave u kom procesu je neophodno preuzeti korpus instituta, instrumenata i procedura u oblasti upravnog prava, što nesumnjivo predstavlja dalju dogradnju materijalnih i procesnih propisa u ovoj oblasti.

Naime, među uslovima za pristupanje Evropskoj uniji sve znaèajnije mjesto dobijaju temeljno reformisana uprava i upravno zakonodavstvo i sve se više apostrofira razvoj nacionalnih javnih uprava, koje æe nakon ukljuèivanja u Zajednicu biti sposobne da prihvate «dostignuæa zajednice», a to znaèi da budu organizovane i da funkcionišu i djeluju na naèin koji æe im omogućiti da uèestvuju u svim procesima odlučivanja i u svim procesima primjene evropske regulative. Radi se, bez sumnje, o kompleksnoj proceduri koja nam predstoji na putu u èlanstvo Evropske unije, pri èemu uspostavljeni koncept saradnje koju Unija pruža potencijalnim èlanicama, a to su finansijska, kadrovska i tehnièka pomoæ, zaista ohrabruje.

Na kraju, ali ne samo protokolarno, želim da ukažem na veliki doprinos i dragocjenu pomoæ koju Vlada Republike Crne Gore i Ministarstvo pravde, u procesu reforme državne uprave, imaju kada su u pitanju domaæi i strani eksperti i domaæe i strane nevladine organizacije koje se bave pitanjima organizacije i funkcionisanja javne administracije i pitanjima zaštite i unapređenja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i drugim pitanjima od znaèaja za reforme koje u Crnoj Gori provodimo.

Vlada Republike Crne Gore i Ministarstvo pravde i dalje ostaju otvoreni za konstruktivnu saradnju na svim reformskim projektima u oblasti pravosuđa, državne uprave i lokalne samouprave, koje Ministarstvo pravde resorno pokriva.

Evropskoj agenciji za rekonstrukciju i PARiM projektu, takođe želim da uputim zahvalnost i priznanje za uložen rad i do sada organizovanu, struènu i kompetentno pruženu podršku projektima reforme državne uprave u Crnoj Gori.

Želim uspjeh u radu Prvoj međuministarskoj konferenciji i svima nama u realizaciji strateških opredjeljenja i dostizanju ciljeva koje želimo u reformi državne i ukupne javne uprave Crne Gore.

U to ime još jednom vas najsrdaènije pozdravljam i pozivam na punu i otvorenu saradnju.

Željko Šturanoviæ
Ministar pravde

Uvod

Upravna reforma je put, a ne konačno odredište. Reformu će Vlada Crne Gore izvesti na t.z. "selektivno-radikalan" način, što znači da strategija promjena ne smije biti preobimna i preradikalna, jer kao takva nema izgleda za uspjeh. Međutim, reforma neće biti ni samo puka kozmetička i površinska intervencija u okviru postojećeg sistema. Optimalna strategija je, ustvari, izbor određenih **precizno determinisanih promjena, koje je moguće izvesti u postojećem realitetu. Zato će upravna reforma u Crnoj Gori, u mandatu ove Vlade, imati dva prevashodna t.j. osnovna globalna cilja:**

- **institucionalnu i pravnu konsolidaciju upravnog sistema i dosljedno sprovođenje propisa, i**
- **stimulaciju i osposobljavanje upravnih kadrova za zakonit i kvalitetan rad u upravnom sistemu.**

Upravni sistem u Crnoj Gori je sistem koji je na relativno visokom stepenu razvijenosti. Sa tog aspekta, buduće normative aktivnosti će biti usmjerene prevashodno na **dogradnju postojećeg institucionalnog i pravnog sistema i njegovo usklađivanje sa postojećim standardima i propisima najvažnijih međunarodnih institucija** (EU, Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija, OEBS-a, itd.). U znatno manjoj mjeri će cilj tih aktivnosti biti izgrađivanje sistema od samog temelja, pri čemu treba istaći da su postojeći propisi u ovoj oblasti, koji su sada u primjeni - npr. Zakon o državnim službenicima, Zakon o inspekcijskoj kontroli, Zakon o zaradama i drugim primanjima poslanika i republičkih funkcionera, Zakon o opštem upravnom postupku (savezni zakon), Zakon o upravnim sporovima (savezni zakon), uglavnom, postavljeni na savremenim osnovama. Međutim, neophodna je dalja harmonizacija tih propisa sa propisima i standardima Evropske unije i drugih međunarodnih institucija. Pri svemu ovome, treba imati u vidu obaveze koje proističu iz promjene karaktera i djelovanja nove zajednice država članica a koje se odnose na normativnu djelatnost i institucionalnu organizovanost.

Na drugoj strani Vlada æe dati visok prioritet pitanju, da li se vaææi, ali i novi propisi, dosljedno primjenjuju u praksi. Ni najkvalitetniji propisi ne znaæe mnogo, ako ne zaæive u realnoj društvenoj praksi. U tom kontekstu, Vlada æeli da obezbijedi dosljednu primjenu zakona i drugih propisa, odnosno njihovu beskompromisnu implementaciju.

To, prije svega, znaæi pripremiti kvalitetne i jasne podzakonske propise i mjere, primjereno razviti potrebne institucionalne mehanizme i naroæito veliku paænju posvetiti osposobljavanju i usavršavanju državnih sluæbenika po pitanju rada u upravi te pravilne i dosljedne implementacije propisa.

Nuænost i neophodnost podizanja nivoa kapaciteta upravnog sistema je imerativ procesa integracija na evropskom, evroatlantskom i regionalnom nivou. Naime, upravne institucije upravnog sistema moraju biti razvijene do mjere koja obezbjeðuje uspješno sprovoðenje pravnih propisa Evropske unije, odnosno drugih nivoa integracija a to se takoðe odnosi i na sposobnost potpune bezrezervne primjene vlastitih propisa. Proces harmonizacije zakonodavstva je samo prvi a ne i konaæni korak. Nuæan sljedeæi korak je izgradnja institucija koje su sposobne dosljedno izvršavati obaveze èlanstva u odreðenim meðunarodnim institucijama i asocijacijama. Zato Vlada Crne Gore usvaja ovu sveobuhvatnu i široku strategiju reforme upravnog sistema u Crnoj Gori.

1. Razlozi za upravnu reformu u Crnoj Gori

Globalno, postoje dva osnovna razloga za upravnu reformu u Crnoj Gori:

- prvi je **povećavanje unutrašnje efikasnosti djelovanja upravnog sistema države,**
- drugi predstavlja spoljašnje stimulanse i pobude za **promjenu uprave zbog njenog uključivanja u šire društvene sisteme.**

U vezi sa sadržajem izraza upravna reforma, važne su tri napomene. Prvo, reforma upravnog sistema nije cilj sam po sebi. **Cilj je olakšati život i rad građana i privrednih subjekata, kojima se mora omogućiti što lakše ostvarivanje prava u kontaktima sa upravom.** Drugo, **izraz uprava se ovdje upotrebljava u širokom i sveobuhvatnom smislu i ne ograničava se samo na sistem državne uprave, nego zahvata i druge relevantne podsisteme u toj oblasti, a to su: sistem lokalne samouprave, sistem javnih službi, kao i druge relevantne javnopravne sisteme.** Treće, **izraz reforma upravnog sistema znači prije svega organizovano uvođenje promjena i usmjerenu reorganizaciju djelovanja gore navedenih podistema i stvaranje odgovarajuće promjena pravne i upravne kulture onih koji rade u upravi, ali i onih, kojima je rad te uprave namijenjen.** Promjenu moraju prihvatiti, i više od toga - trebaju je inicirati prije svega građani i pravna lica, koja svojim sredstvima ustvari omogućavaju rad čitave javne sfere. Tek nakon toga reforma znači uvođenje novih metoda i tehnika rada, digitalizaciju poslovanja, uvođenje novih standarda, mjerenje efikasnosti i efektivnosti rada u upravi, uz istovremeno uvođenje novih etičkih pravila rada javnih službenika na svim nivoima. Sve ovo treba da dovede do promjene pristupa, rada i djelovanja upravnog sistema i do promjene odnosa službenika sa građanima i pravnim licima i strankama uopšte. Prevedashodno regulatorna i represivna uloga države se mora zamjeniti novom - **servisnom i partnerskom upravom,** koja je u funkciji efikasnog zadovoljavanja potreba građana i pravnih lica. Država se u toj novoj ulozi, kao ravnopravan partner, zajedno sa drugim podsistemima brine prije svega o uspješnom razvoju ukupnog društvenog sistema. U tom smislu je

demokratizacija upravnog sistema glavni oslonac i naèin demokratizovanja društva, jer se preko upravnih organa ostvaruje najveæi broj ljudskih sloboda i prava.

Na drugoj strani, tranzicija je jedinstven i neponovljiv proces u svim svojim elementima i dimenzijama, od **polaznih osnova, okoline u kojoj se odvija**, pa sve do **postavljenih ciljeva i naèina dostizanja tih ciljeva**. Zato Crna Gora, kao i sve druge države u sliènom položaju, ima svoju vlastitu tranziciju. Neposredan uspjeh reformskog procesa je u direktnoj zavisnosti od: poèetne razvijenosti, sposobnosti pravilne analize relevantne sistemske okoline, kao i od sposobnosti razumjevanja razvojnih društvenih tokova u svim oblastima. Razumijevanje spomenutih tokova i njihovo usmjeravanje je neposredan zadatak Vlade i organa državne uprave.

Upravna reforma je, nesumnjivo, dio sveobuhvatnog reformskog procesa u Crnoj Gori i ne smije se tretirati kao izolovan i odvojen proces od drugih transformacijskih procesa. **Na drugoj strani treba istaæi i to da paralelno sa razvijanjem privrednog sistema treba i to što brže i uspješnije, razviti i efikasan institucionalni okvir, jer æe se u suprotnom oèekivani društveni i privredni razvoj nužno utopiti u entropiju, koja može samo rasti**. Nerazvijenost upravnog sistema i institucija toga sistema ili njihov neuspješan rad predstavljaju nepremostivu prepreku za dalji razvoj države i društva u cjelini. Zato æe Vlada uložiti znaèajne napore u konsolidaciju i stvaranje novih državnih institucija. Efikasnost upravnog sistema je znaèajan faktor efikasnosti nacionalne ekonomije i društva u cjelini. Neefikasnost uprave se finansira veæim porezima a to predstavlja veliki trošak koji proizilazi iz lošeg kvaliteta usluge. Na kraju raèun plaæaju svi poreski obveznici. Efikasna uprava je i važan faktor međunarodne konkurentnosti nacionalne ekonomije.

Poseban razlog za dogradnju i prilagođavanje upravnog sistema, a i drugih podistema, proizilazi iz **bezrezervnog i jasnog opredjeljenja i zalaganja Vlade za ukljuèivanje u Evropsku uniju i druge međunarodne integracije**.

Strategiju, kao svoje dugoroèno opredjeljenje, Vlada opredjeljuje preko znaèajnog broja projektnih zadataka i aktivnosti, koji æe se koordinisati u okviru posebne ministarske koordinacije. Jedinstvena koordinacija i

usmjeravanje aktivnosti u oblasti upravne reforme je od ključnog značaja za uspjeh ovog projekta. **Dobrom koordinacijom æ se postiæi sinergijski efekat i sprijeèiti podvajanje napora, a rezultati æ biti mnogo bolji, zbog usklaðenosti i sprjeèavanja nepotrebnog trošenja energije.**

2. Ključni ciljevi upravne reforme u Crnoj Gori

Iskustva reformskih procesa u većini evropskih država možemo sažeti u nekoliko osnovnih trendova t.j. konstatacija, koje su zajedničke većini tih zemalja. Slično treba opredijeliti i kao ciljeve u procesu postepenog preobražaja upravnog sistema u Crnoj Gori. Ti ciljevi su:

- 1) znatan prenos nadležnosti na niže systemske nivoe, čime se postiže veći stepen fleksibilnosti cjelokupnog upravnog sistema
- 2) obezbjeđenje kvalitetnijeg izvršavanja zadataka i uvođenje određenih mehanizma kontrole te insistiranje na efikasnijem utvrđivanju odgovornosti na svim nivoima
- 3) konkurencija i mogućnost izbora upravnih usluga
- 4) razvoj javnih službi i servisa koji moraju biti u funkciji potrošača - a to znači građana i privrednih subjekata
- 5) obezbjeđenje boljeg upravljanja ljudskim potencijalima u upravi, kao i poboljšanje položaja ključnih državnih službenika
- 6) optimalno iskorišćavanje mogućnosti koje pruža moderna informaciona tehnologija
- 7) podizanje nivoa kvaliteta pravne regulative i izvođenje deregulacije u određenim prenormiranim oblastima
- 8) ojačavanje usmjeravajuće funkcije monitoringa djelovanja upravnog sistema.

2.1 Delegacija nadležnosti i povećanje fleksibilnosti upravnog sistema

Delegacija nadležnosti omogućava povećanje fleksibilnosti djelovanja upravnog sistema. Ovo predstavlja temeljnu polaznu tačku upravne reforme u Crnoj Gori. Cilj delegacije je povećanje efikasnosti upravnog sistema i njegove reakcije na promjene u relevantnom sistemskom okruženju. Kroz proces delegacije nadležnosti rukovodeći službenici dobijaju veći stepen slobode u izvršavanju operativnih odluka. Delegacija nadležnosti, upravo tako, povećava neposrednu odgovornost rukovodilaca u upravnom sistemu - odgovornost za zakonitost i rezultate rada **na**

svim nivoima upravne strukture i obezbjeđuje uvođenje odgovarajućih mjera stimulacije, motivisanja i ocjenjivanja konačnih rezultata rada na svim nivoima upravnog sistema.

Pri tome, treba imati u vidu da delegacija ne znači abdikaciju i da dio odgovornosti za vršenje određenih poslova ostaje na nivou onoga koji odluke donosi. Takođe, delegacija nadležnosti dovodi do suprotnosti između kvaliteta centralne koordinacije sistema na jednoj strani i operativnog izvršenja odluka, na drugoj strani. U ovoj oblasti æ biti potrebno, prije svega, uraditi kvalitetnu ocjenu sadašnjeg stanja i bliže odrediti tempo i sadržaj promjena.

2.2 Kontrolni mehanizmi i implementacija principa veæe odgovornosti

Decentralizacija upravnih sistema u svim svojim dimenzijama zahtijeva uvođenje novih mehanizama kontrole te odgovor na pitanje obezbjeđenja kvalitetne povratne sprege između centralnih i perifernih elemenata sistema. Osim toga, bitno je rješavanje problema dosljedne implementacije principa odgovornosti za rad - a to se posebno odnosi na rukovodeæa lica u upravnom sistemu. U vezi sa tim, razvija se ugovorni model i na individualnom, ali i na organizacionom nivou. U ovoj oblasti akcenat nije na precizno određenim propisanim i do detalja detreminisanim postupcima rada uprave, veæ se u "administrativnom ugovoru" utvrđuju samo ciljevi i zadaci u određenoj upravnoj djelatnosti, određuju se potrebna finansijska sredstva za izvođenje djelatnosti, definišu se oðekivani rezultati i na kraju još i kriteriji i mjerila za ocjenjivanje uspjeha/neuspjeha pojedinaca i organizacionih jedinica. Ovo iziskuje razvijanje odgovarajućih kvantitativnih i kvalitativnih standarda upravnog rada, metodologija izvještavanja i sadržajnog ocjenjivanja uspješnosti realizacije programa i projekata.

2.3 Konkurencija i mogućnost odabiranja izvođaèa upravnih usluga

Prije svega, radi se o **uvođenju mehanizama konkurencije i mogućnosti izbora između različitih vršiocima poslova u okviru upravnog sistema.** Osnovni cilj je **povezati efikasnost upravnog rada, pri èemu treba** voditi raèuna o konkurenciji bez obzira na privatni ili javni status vršioca upravne usluge. Oblici konkurencije i mogućeg izbora razlièitih izvođaèa kreæu se **do nivoa bitno šireg ukljuèivanja privatnih subjekata u izvođenje upravnih funkcija preko instituta ugovornog odnosa - nuđenja usluga, partnerstva između države i tih subjekata, te privatizacije pojedinih upravnih funkcija itd.**

2.4 Usmjerenost javnih službi ka klijentima

Bitan je bolji pristup uslugama upravnog servisa koji mora zadovoljiti stvarne potrebe graðana i privrednih subjekata. Pri tome je bitna i raznovrsnost usluga, pojednostavljenje postupaka ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa, eliminisanje administrativnih prepreka za efikasniji rad javnog sektora, skupljanje mišljenja klijenata o vrsti i kvalitetu upravnih usluga, participacija u mehanizmima upravljanja javnih službi idr. Efikasno sredstvo za postizanje tih ciljeva je oblikovanje jasnih standarda kvaliteta usluga, kriterijuma za ocjenjivanje rada vršioca usluga, kao i oblikovanje sistema nagraðivanja i kañnjavanja za dobro/loše vršenje poslova javne službe.

2.5 Upravljanje ljudskim potencijalima

U oblasti upravljanja ljudskim potencijalima i resursima potrebno je obezbijediti veæi stepen decentralizacije odluèivanja - što se odnosi i na odluèivanje o zapošljavanju i razvoj ljudskog potencijala, veæu individualnu odgovornost rukovodeæih službenika a èitav proces treba zaokružiti sa jedinstvenom centralnom politikom zapošljavanja i finansiranja. Naroèito politika finansiranja mora ordediti standarde zapošljavanja i nagraðivanja javnih službenika. Konkretno mjere u toj oblasti su:

- **pretežna upotreba ugovora kojima se odreðuju zadaci, na osnovi kojih se kasnije**

- ocjenjuje kvalitet izvođenja tih zadataka od strane rukovodećih službenika,**
- **oblikovanje sistema ocjenjivanja rada za sve ostale službenike,**
 - **razvoj strateškog upravljanja ljudskim potencijalima na nivou pojedinačnih organizacionih cjelina, i**
 - **prenos nadležnosti na niže nivoe organizacije.**

U svemu tome je bitno obezbijediti centralnu koordinaciju i nadzor, poveæati mobilnost unutar upravnog sistema, prihvatiti fleksibilan platni i klasifikacijski sistem, te obezbijediti razvoj svih oblika obrazovanja i usavršavanja zaposlenih lica u upravi. Upravni sistem nije nepotreban društveno-parazitski mehanizam, veæ je itekako produktivan društveni segment, ako svoje funkcije obavlja zakonito, racionalno i efikasno. Zato treba u upravni sistem privuæi i u njemu zadržati najsposobnije kadrove, nagrađivati ih i stimulisati njihovu inovativnost i uspješnost, ali na drugoj strani i odlučeno eliminisati nerad, prosječnost i nedisciplinu.

U vezi sa djelovanjem sistema upravljanja ljudskim potencijalima treba obezbijediti sljedeće:

- što preciznije opredijeliti radne zadatke i obaveze **službenika na svim nivoima**
- **obezbijediti** mjerenje rezultata t.j. kvaliteta rada **u upravi u odnosu na postavljene zadatke i očekivane rezultate**
- **obezbijediti** dobru organizaciju rada **te kontrolu trošenja resursa**
- **uvesti** racionalne sisteme nadzora i izvještavanja
- **uvesti** sistem nagrađivanja **dobrih rezultata rada i sankcionisanja nerada i nediscipline.**

U upravu zato treba privuæi i u njoj zadržati najstručnije kadrove, od kojih zavisi njeno funkcionisanje. Uslovi rada tih kadrova moraju biti konkurentni sa privatnim sektorom. Samo na takav način je moguæe obezbijediti efikasno,

zakonito i racionalno djelovanje upravnog aparata.

2.6 Moderna informaciona tehnologija

Informaciona tehnologija (IT) je jedan od bitnih faktora u procesu upravne reforme. **Mnogi aspekti reforme uopšte i nisu mogući bez moderne informacione tehnologije koja je važan katalizator promjena i donosi velike prednosti u smislu dizanja produktivnosti i obezbjeđivanja kvaliteta usluga uprave. Pri tome treba obezbijediti uspješnu upotrebu IT na način što će se povezati sa organizacionim promjenama i zajedničkim ciljevima organizacije.** Zbog toga treba se opredijeliti za cjenovno racionalan izbor informacione tehnologije i zatim stalno pratiti njen razvoj. U ovoj oblasti treba postići sljedeće opšte ciljeve:

- neposrednije povezati informacionu tehnologiju sa upravnim procesom - naročito razvijati stručnjake u oblasti IT, koji su upoznati sa sadržajem upravnog procesa i upravnih procedura
- upotrijebiti IT za preoblikovanje i racionalizaciju upravnih postupaka
- u upravi obezbijediti bolji pristup i korišćenje kvalitetnih informacija i informacionih baza podataka
- razvijati, održavati i dosljedno upotrebljavati standarde upravnog rada
- inicirati i podupirati istraživanja o utjecaju IT na ekonomski, socijalni, pravni i politički sistem.

U bližoj budućnosti treba omogućiti da se sve više upravnih dozvola i drugih dokumenata mogu podnositi i izdavati elektronskim putem. Ovo, između ostalog, pretpostavlja i uvođenje "**elektronskog potpisa**", koji treba upravnim postupcima po dokaznoj vrijednosti izjednačiti sa klasičnim potpisom, te pripremiti i čitav niz drugih pretpostavki za modernizaciju upravnog sistema.

2.7 Dizanje nivoa kvaliteta pravne regulative

Predloženi propisi moraju biti potrebni, uravnoteženi, efektivni, te uživati što je moguće širu podršku -

naroèito onih subjekata, èije djelovanje ti propisi i regulišu. Dizanje kvaliteta regulativnih mehanizma je jedan od osnovnih prioriteta upravne reforme, s obzirom da pravna regulacija jeste i ostaje bitan ili bolje, još uvijek najvažniji instrument Vladine politike. Međutim, njen tradicionalni pristup mnogo puta razočara u smislu mogućnosti kasnije uspješne implementacije sadržaja propisa i dostizanja ciljeva javnih politika. Osim toga, to je mehanizam koji je èesto veoma nefleksibilan. Na drugoj strani, pretjerano pravno regulisanje predstavlja realno breme u ostalim dijelovima društvenog sistema, što zahtijeva nužnu reorijentaciju u pravcu veæe **deregulacije** u oblastima, u kojima je to potrebno i moguæe.

Zbog toga, reformske procese treba usmjeriti u pravcu **redukcije obima i troškova pravne regulative i poveæanja stepena kvaliteta te regulative.** Novi pristup u smislu veæe discipline i kontrole u oblasti regulacije bazira se na određenim novim mjerama, kao što su regulacijske "kontrolne liste", uvođenje metodologije regulatorne analize, oblikovanje eksplicitnih standarda kvaliteta pravne regulative, a naroèito je u toj oblasti važno uvođenje alternativnih pristupa uređivanja društvenih odnosa, što bitno smanjuje potrebu za tradicionalnim oblicima pravne regulacije. Alternative su prije svega ekonomske stimulacije, ugovorni mehanizmi, autoregulacija.

3. Oblasti reformskih aktivnosti¹

3.1 Državna uprava

3.1.1 Trenutno stanje u oblasti

Osnovna sistemska funkcija i zadatak uprave je da **digne nivo kvaliteta života svih građana i privrednih subjekata. U tom smislu, građanima, privrednim subjektima i drugim pravnim licima i strankama je potrebna uprava koja zadovoljava njihove potrebe, koja je lako dostupna a to znači efikasna i efektivna uprava.**

Kako je već rečeno, postojeći propisi u oblasti državne uprave su, u osnovi, kvalitetni. Međutim, bez sumnje je, moguće uočiti potrebu za još mnogim promjenama što se, prije svega, odnosi na pitanja usklađivanja propisa sa međunarodnim standardima i obezbjeđenja što potpunije implementacije propisa.

3.1.2 Obim potrebnih aktivnosti

Potrebne aktivnosti u oblasti državne uprave možemo podijeliti u **dvije velike grupe, od kojih se prva odnosi na spoljašnje, a druga na unutrašnje sistemske odnose.** U okviru prve grupe odnosa treba proučiti relevantnu sistemska okolinu upravnog sistema sa aspekta želje za uključivanje Crne Gore u različite međunarodne institucije, dok u okviru druge grupe odnosa treba sagledati potrebne promjene unutrašnje strukture i funkcija upravnog sistema. U kontekstu navedenog, **upravni sistem Evropske unije i upravni sistemi država**

¹ Reformske aktivnosti obuhvataju oblasti: državna uprava, lokalna samouprava i javne službe i funkcionalni elemenat upravnog sistema: zaštitu prava pojedinaca u odnosu prema upravi. Metodološki pristup strategije u pojedinim oblastima obezbjeđuje prikaz trenutnog stanja, obima potrebnih aktivnosti (A. Spoljni odnosi i B. Unutrašnji odnosi) i prioriternih aktivnosti po fazama.

èlanica upravo predstavljaju relevantnu sistemsku okolinu za Crnu Goru, kao i iskustava zemalja koja su veæ duboko u procesu pridruŒivanju Evropskoj uniji.

A. Spoljnji odnosi

Neophodno je pripremiti i izvesti sledeæe aktivnosti:

- a) upoznati upravni sistem Evropske unije i upravne sisteme nekih drugih relevantnih meðunarodnih institucija i njihovih drŒava èlanica, te nakon toga **pripremiti uporednu analizu tih sistema i postojeæeg upravnog sistema u Crnoj Gori**;
- b) opredijeliti odnos i **uspostaviti funkcionalne veze** izmeðu centralnog upravnog sistema u Crnoj Gori i upravnih sistema u inostranstvu;
- c) opredijeliti odnos i **uspostaviti funkcionalne veze** izmeðu centralnog upravnog sistema u Crnoj Gori i upravnih sistema drŒava koje su sada u visokoj fazi procesa pridruŒivanja Evropskoj uniji;
- d) **prilagoditi strukturu centralnog upravnog sistema u Crnoj Gori** i tako obezbijediti njegovu povezanost sa navedenim upravnim sistemima što omoguæava razmjenu informacija i dublju integraciju u "evropski administrativni prostor".

Iz navedenog proizilazi da se radi o nuŒnim aktivnostima, koje su na jednoj strani **opredijeljene podruèno i funkcionalno a na drugoj strani je jasno i njihovo ciljno oprijedjenje**. Cilj svih tih aktivnosti je bolje poznavanje naèina djelovanja upravnih sistema Evropske unije i drugih meðunarodnih integracija. S tim u vezi, ovdje treba naglasiti da se ne radi samo o pitanju njihovog sadašnjeg ureðenja i djelovanja, veæ i o pitanju odreðivanja pravca njihovog daljeg razvoja.

B. Unutrašnji odnosi ²

U upravnom sistemu, u cjelini, treba nastaviti zapoèete aktivnosti na **analizi postojeæeg stanja** i istovremeno sa pripremom uslova za rastereæenje **upravnog sistema od**

² U dosadašnjim aktivnostima resorno ministarstvo je priprenilo odgovarajuæe informativno-analitièko-dokumentacione materijale, kao podlogu za pripremu projekata (Polazne osnove za pripremu projekta i Osnove reforme uprave u Crnoj Gori).

ne-upravnih funkcija. Zato treba obezbijediti primjerene statusno-pravne oblike, napraviti pregled svih postojećih funkcija i aktivnosti u upravnom sistemu, a naročito:

- ukinuti sve funkcije i aktivnosti, koje su nepotrebne, čemu slijedi određeno unutrašnje restrukturisanje organizacionih cjelina koje su nadležne za izvršavanje relevantnih funkcija organa;
- sve funkcije i aktivnosti koje su potrebne, a nemaju upravni karakter - ne spadaju u okvir upravnih nadležnosti - prenijeti na paradržavne i nedržavne subjekte preko različitih ugovornih mehanizama, koncesija, privatizacije i dr. U tom kontekstu treba izvesti "tržišni test", koji mora odgovoriti na pitanje, da li bi pojedine aktivnosti, koje inače izvršava upravni organ, a nijesu upravne funkcije, bilo moguće racionalnije i jeftinije izvršavati izvan upravnog sistema.

Strategija, u ovoj sferi, predviđa sljedeće aktivnosti:

a. Uređenje odnosa u upravnom sistemu:

- saglasno rješenjima ustavne revizije, odrediti status, funkcije, sastav i nadležnosti Vlade Crne Gore
- obezbijediti realizaciju koncepta sistema državne uprave predviđenog Predlogom zakona o državnoj upravi (organizacija državne uprave na makro i mikro planu, utvrđivanje poslova državne uprave, vršenje svih poslova i ostvarivanje svih funkcija organa državne uprave a posebno poslove inspekcijeskog nadzora i upravnog rješavanja, odnos Vlade i ministarstava i drugih organa uprave, odnos ministarstava i drugih organa uprave i dr.),

b. Modernizacija državne uprave:

- prilagođavanje funkcija državne uprave potrebama modernog društva
- prilagođavanje strukture državne uprave njenim novim funkcijama i novoj ulozi, kao i potrebama procesa približavanja EU i drugim međunarodnim institucijama.

- c. Odnos državne uprave i nevladinog sektora obezbijediti na osnovama i principima utvrđenim Predlogom zakona o državnoj upravi.
- d. Odnos državne uprave i lokalne samouprave obezbijediti na osnovama i principima utvrđenim Predlogom zakona o državnoj upravi.
- e. **Informaciona modernizacija** državne uprave.
 - obezbijediti dalju dogradnju informacionog sistema i savremenih sredstava rada
 - pripremiti posebne programe tehničko-tehnološkog unapređenja za pojedine oblasti
 - usmjeriti automatizaciju na principu "jedan papir".

3.1.3 Prioritetne aktivnosti

Prvi koraci koje treba napraviti u okviru reforme državne uprave su:

- priprema ustavne revizije u dijelu, koji se odnosi na upravni sistem države
- usvajanje i implementacija Zakona o državnoj upravi
- priprema Zakona o inspekcijском nadzoru
- priprema Zakona o državnim službenicima
- priprema propisa o platnom sistemu u državnoj upravi
- priprema podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima
- uvođenje kontrolnih mehanizama za sprečavanje nezakonitosti i korupcije u upravi
- osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa
- informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije

3.2 Lokalna samouprava³

3.2.1 Trenutno stanje u oblasti

Reformske aktivnosti u ovoj oblasti **zapoèete su krajem 1998 godine** i odvijale su se kroz nekoliko faza: analitièku, programsku, projektnu, nauèno - istraživaèku i zakonodavnu. **Trenutno se proces reforme lokalne smaouprave nalazi u završnoj zakonodavnoj i poèetnoj impelementacionoj fazi.**

Znaèajne promjene u sistemu lokalne **samouprave usmjerene su prije svega, ka prihvatanju standarda Evropske Povelje o lokalnoj samoupravi i prilagođavaju se najboljoj praksi demokratskog svijeta.** U tom smislu, u opštini, kao osnovnoj teritorijalnoj jedinici, treba da se ostvaruje lokalna samouprava sa ciljem zadovoljavanja potreba koje su od neposrednog i zajednièkog interesa za građane - lokalno stanovništvo.

Pravni položaj zaposlenih, takođe, treba, zbog prirode i karaktera poslova lokalne samouprave, preispitati u pravcu adekvatnog uređenja njihovog statusa, nadležnosti i ovlaštenja u pravcu potpunijeg izjednaèavanja sa pravnim položajem državnih službenika.

3.2.2 Obim potrebnih aktivnosti

Lokalna samouprava mora postati ravnopravan partner u naporima koji se ulažu u modernizaciju uprave. Zato je nužno ostvariti **dobru povezanost sistema državne uprave i sistema lokalne samouprave.** Radi se o upravljanju javnim stvarima, samo na različitim nivoima i od različitim subjekata.

³ U dosadašnjim aktivnostima resorono ministarstvo je pripremio odgovarajuæe informativno-analitièko-dokumentacione materijale, kao podlogu za pripremu projekata (posebna brošura "Dokumenti reforme lokalne samouprave u Crnoj Gori").

A. Spoljnji odnosi

Neophodno je pri premiti i izvesti sledeæe aktivnosti:

- a) **prouèiti regionalne organizacije Evropske unije** i sisteme lokalne samouprave njenih država èlanica;
- b) omogućiti **neposredne odnose i komunikacije** između jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave država èlanica Evropske unije i država, koje su u procesu ulaska u Evropsku uniju, kao i sa državama iz okruženja;
- c) stvoriti uslove za **ukljuèenje** jedinica lokalne samouprave **u evropske i druge regionalne zajednice i asocijacije**.

B. Unutrašnji odnosi

U sistemu lokalne samouprave treba nastaviti zapoèete aktivnosti na analizi postojeæeg stanja i istovremeno obezbijediti dalji razvoj sistema lokalne samouprave, a naroèito:

- a. Nastaviti sa **razvojem sistema lokalne samouprave**, što prije svega ukljuèuje:
 - **dalju dogradnju sistema lokalne samouprave;**
 - **uvoðenje i prenos novih funkcija na lokalnu samoupravu;**
 - **dalju dogradnju sistema finansiranja lokalne samouprave.**
- b. **Urediti odnose između države i lokalne samouprave:**
 - **utvrditi model racionalne podjele zadataka;**
 - **unaprijediti sistem kontrole zakonitosti i kvaliteta izvršavanja povjerenih i prenijetih poslova;**

- **dograditi sistem pravne zaštite prava lokalne samouprave u odnosu prema državi.**

c. Modernizovati upravljanje na lokalnom nivou:

- oblikovanjem **timskih mreža, kao i sistema osposobljavanja zaposlenih na lokalnom nivou;**
- postepenim uvođenjem principa novog javnog menadžmenta.

d. Obezbijediti informatizovanje djelovanja sistema lokalne samouprave.

3.2.3 Prioritetne aktivnosti

Prvi koraci koje treba napraviti u okviru reforme lokalne samouprave su:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- priprema ustavne revizije u dijelu koji se odnosi na sistem lokalne samouprave- usvajanje i implementacija Zakona o lokalnoj samoupravi- usvajanje i implemetacija Zakona o izboru predsjednika opštine/Zakona o lokalnim izborima- usvajanje i implementacija Zakona o finansiranju lokalne samouprave- Zakon o Glavnom gradu- Zakon o Prestonici- priprema podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima- osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa- informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije |
|---|

3.3 Javne službe⁴

3.3.1 Trenutno stanje u oblasti

Pravni položaj javnih službi - **javna preduzeća i javne ustanove**, odnosno pružanje usluga građanima, uređen je Zakonom o javnim preduzećima i Zakonom o društvenim djelatnostima (1991), kao i odgovarajućim materijalnim zakonima iz pojedinih oblasti. **Strategija privatizacije komunalnih službi** predstavlja samo polazni strateški dokument koji još uvijek **nije operacionalizovan**, a **Zakon o učešću privatnog sektora u pružanju javnih usluga** još nije zaživio u praksi, što neposredno utiče na nemogućnost podizanja nivoa usluga građanima i drugim subjektima.

3.3.2 Obim potrebnih aktivnosti

Djelovanje javnih službi ne zadovoljava, ni u organizacionom ni u funkcionalnom smislu, potrebe i zahtjeve korisnika usluga koje pružaju. Ovo se prije svega odnosi na traženje dokumenata sa kojima i same raspoložu, nijesu povezane sa drugim službama u određenim oblastima, a u radu i djelovanju su krajnje nefleksibilne. Zato treba oblast potrebnih strukturalnih i funkcionalnih promjena upravnog sistema obuhvata široko područje javnih službi i javnog sektora u cjelini.

U oblasti javnih službi treba izvesti slijedeće aktivnosti:

- a. **Odrediti obim javnog sektora i javnih službi i urediti vlasnička pitanja;**
- b. **Utvrđiti status i položaj javnih preduzeća - posebno u oblasti društvenih djelatnosti i urediti vlasničke i upravljačke odnose ;**
- c. **Dograditi koncesionarske i druge oblike u vršenju javnih službi;**

⁴ U oblasti javnih službi nosioci reformskih aktivnosti su resorna ministarstva i organi uprave svako u okviru svojih nadležnosti.

- d. **Regulisati položaj infrastrukturnih objekata i postrojenja** u svim oblastima sistema javnih službi, a posebno pitanja **korišćenja javnog dobra**;
- e. Nastaviti proces **deregulacije, liberalizacije i privatizacije** javnih službi;
- f. **Uvesti konkurenciju u izvođenje poslova.**

3.3.3 Prioritetne aktivnosti

Prvi koraci koje treba napraviti u okviru reforme javnih službi su:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- analiza stanja u ovoj oblasti- priprema plana aktivnosti- izrada odgovarajućih propisa- promovisanje novih oblika i mogućnosti učešća privatnog sektora u vršenju javnih službi |
|--|

3.4 Drugi funkcionalni elementi upravne reforme

3.4.1 Zaštita prava pojedinaca u odnosu prema upravi

3.4.1.1 Trenutno stanje u oblasti

Pitanje ostvarivanja prava i sloboda građana treba da budu u fokusu svih aktivnosti upravne reforme u Crnoj Gori. U tom smislu, potrebno je obezbijediti odgovarajuće oblike edukacije građana o pravima, slobodama i procedurama u kojima se ista ostvaruju, kao i veći stepen uključivanja civilnog društva u pripremi propisa i njihovoj implementaciji.

3.4.1.2 Obim potrebnih aktivnosti

Jedna od najosjetljivijih oblasti u procesu izgradnje sistema koji se želi uključiti u međunarodne integracije svakako je oblast **zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi**. Više od same **normativne uređenosti u ovoj oblasti u Crnoj Gori posebnu pažnju treba posvetiti pitanju dosljednog izvršavanja propisa i odgovarajućeg informisanja građana o sadržaju njihovih prava u odnosu sa upravnim aparatom države**.

Aktivnosti u ovom segmentu su:

a. Upravni postupci:

- dalja dogradnje **opšteg upravnog postupaka**
- dalja dogradnja **posebnih upravnih postupaka**.

b. Sudski nadzor nad radom uprave:

- dalja dogradnja **upravnog spora**
- stvaranje adekvatne uloge **ustavnog suda u postupcima zaštite ljudskih prava i sloboda**.

c. Razvijanje **neformalnih oblika zaštite**:

- Regulisanje i izgradnja institucije Ombudsmana/Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

d. **Ukljuèivanje Crne Gore u evropske i druge međunarodne mehanizme zaštite ljudskih prava i sloboda.**

3.4.1.3 Prioritetne aktivnosti

Prvi koraci koje treba napraviti u okviru ovog segmenta su:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- usvajanje i implementacija Zakona o Ombudsmanu/Zaštitniku ljudskih prava i sloboda- priprema Zakona o opštem upravnom postupku- priprema Zakona o upravnom sporu- priprema podzakonskih propisa predviđenih navedenim zakonima- uspostavljanje i poèetak djelovanja kancelarije Ombudsmana/Zaštitnika ljudskih prava i sloboda- osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa- informisanje i ukljuèivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije |
|---|

REZIME

Pretpostavke, glavni ciljevi i sadržina mjera u procesu upravne reforme u Crnoj Gori -

Vlada Crne Gore, æe u okviru èetvorogodnišnjeg mandata - 2002-2006, obezbijediti aktivnosti na realizaciji projekata opredijeljenih Strategijom, po predviðenim fazama.

Pretpostavke

- nedvosmislena i široka politieka podrška procesu reforme oblasti upravnog sistema;
- materijalna sredstva za izvoðenje reforme;
- potrebno vrijeme i blagovremenost izvoðenja najvažnijih koraka i savladavanja oèekivanih otpora;
- kvalitetna strategija za izvoðenje reforme, naroèito u fazi implementacije najvažnijih promjena, kada se javljaju i najveæi otpori reformama;
- nužnost promjene nekih postojeæih struktura i izvršilaca upravnih funkcija (uz doslednu primjenu principa odgovornosti za rad i rezultate rada u upravnim organima);
- podrška graðana sveobuhvatnom procesu upravne reforme.

Glavni ciljevi i sadržina mjera u procesu upravne reforme

- 1) Vlada æe odmah, strateški promišljeno, ali bez odlaganja i oklijevanja, zapoèeti sa reformskim aktivnostima i pri tome insistirati na izgradnji Crne Gore kao moderne pravne i socijalne države;
- 2) Vlada æe, uz smanjenje broja spajanjem nosilaca pojedinih upravnih funkcija, obezbijediti institucionalne pretpostavke za izvoðenje reforme, naroèito kroz:
 - a) uspostavljanje foruma za koordinaciju upravne reforme na nivou Vlade sa ciljem jasne i permanentne politieke podrške reformskom procesu (na èelu sa

- predsjednikom Vlade i ministrom pravde kao njegovim zamjenikom i članovima - ministrima i starješinama najvažnijih resora za ovu oblast);*
- b) sve projekte iz ove oblasti æe na opštem nivou pripremati međuresorska radna grupa, na èelu koje je nadležni pomoænik ministra pravde;*
 - c) spoljašnji strateško-savjetodavni organ je Savjet Ministarstva pravde za reformu državne uprave;*
 - d) Vlada æe, na operativnom nivou, oblikovati instituciju za upravljanje ljudskim potencijalima u upravi, što ukljuèuje:
 - oblikovanje unutrašnjeg tržišta rada u upravi*
 - jedinstveno upravljanje i razvoj najvažnijih ljudskih potencijala u upravi*
 - sistematsko i permanentno osposobljavanje i usavršavanje upravnih kadrova*
 - razvoj metoda i tehnika rada i*
 - koordinacija rada uprave na centralnom i lokalnom nivou upravnog sistema.**
 - e) Vlada æe obezbjediti mehanizam za koordinaciju svih oblika strane tehnièke podrške upravnoj reformi EU, SE, UN-a, OEBS-a, USAID-a i drugih vladinih i nevladinih, multilateralnih i bilateralnih programa strane tehnièke pomoæi;*
 - f) Vlada æe obezbjediti određena sredstava u budžetu za izvođenje upravne reforme, uz istovremeno prilagoðavanje strukture budžeta potrebama novog funkcionisanja javne uprave.*
- 3) Vlada æe ojaèati veze sa međunarodnom zajednicom i u funkcionalnom i u institucionalnom smislu i ukljuèiti Crnu Goru u savremene međunarodne integracione procese. U tom smislu æe se, odmah, poèeti sa pripremom na ispunjavanju uslova za ukljuèenje u Evropsku uniju i druge međunarodne asocijacije;*
- 4) Vlada æe dalje dograðivati kapacitete upravnog sistema - naroèito kroz dodatno osposobljavanje i stimulaciju uspješnog rada državnih službenika;*
- 5) Vlada æe insistirati na racionalizaciji sadašnjih javnih izdataka - kroz reorganizaciju, ukidanje nepotrebnih poslova i funkcija, prenos neupravnih poslova na druge subjekte, dizanjem nivoa osposobljenosti upravnih kadrova te uvođenjem*

novih metoda i tehnika rada. Budžetske uštede æ Vlada namijeniti oblikovanju stimulativnog okruženja za rad u upravi, u koju æ privuæi i zadržati najsposobnije kadrove. Obim uprave æ odgovarati finansijskim i opštim materijalnim mogućnostima Crne Gore;

- 6) Vlada i uprava æ institucijama koje se bave poslovima izvođenja reforme obezbijediti sve potrebne uslove za izvođenje reforme, uključujući i obavezu upravnih organa da svesrdno podržavaju rad ovih institucija na planu reformi;
- 7) Vlada æ upravnu reformu povezati sa procesom privredne reforme i sa reformskim procesima u drugim oblastima društvenog sistema, naroèito obrazovanjem međuresorskih koordinacija i uvođenjem procedura za različite vidove saradnje u pomenutim oblastima;
- 8) Vlada æ se pobrinuti da se o procesu upravne reforme stalno i blagovremeno obavještava opšta i stručna javnost - preko mas-medija, otvorenosti i transparentnosti rada u upravnom sistemu, što obezbjeđuje saglasnost građana i drugih subjekata te dostizanje ciljeva upravne reforme. Tako æ se navedeni segmenti društvenog života stimulisati da se u što većoj mjeri ukljuèe u reformske procese.

Prilog 1

***Uloga Vlade i uprave u procesu upravne reforme
u
Crnoj Gori***

Uloga Vlade i uprave u procesu upravne reforme u Crnoj Gori

Vlada Crne Gore je ključni nosilac i pokretač procesa upravne reforme u Crnoj Gori. Bez jasne i odlučne političke podrške nije moguće i nema smisla započeti reformu ovog sistema. U tom kontekstu Vlada usvaja Strategiju upravne reforme u Crnoj Gori i u tom okviru postavlja ciljeve i kriterijume mjerenja uspješnosti izvedenih koraka u reformskom procesu. Pri tome, sistem treba da ostane fleksibilan, da uključi mehanizme koji omogućavaju stalni povratni odnos i odgovarajući informacioni tok, odnosno povratne informacije o uspješnosti i postignutim ciljevima, kako bi se obezbijedile korekcije eventualno napravljenih grešaka i propusta. Vlada se u ovom procesu javlja sa različitim ulogama u različitim situacijama i to:

Vlada, kao subjekat određivanja politike, ima zadatak da:

- **kreira usklađene i efikasne javne politike** u svim oblastima, što je moguće postići prije svega **kvalitetnijim procesom odlučivanja, dobrom koordinacijom i kvalitetnom pravnom regulacijom**; pri tome je naročito bitno osigurati kontrolu nad informacionim tokovima, koji su od presudnog značaja za brzo i efikasno odlučivanje, kao i za kontrolu postupaka ocjenjivanja sadržine pojedine javne politike i njene domete;
- **uključiti širi krug interesnih struktura u procese pripreme sadržine javnih politika i propisa.**

Neposredne Vladine aktivnosti su:

- **dalje razvijanje strategija, struktura i podsistema** koji omogućavaju efikasno upravljanje a isto tako je značajno i eliminisanje nepotrebnih prepreka i uvođenje raznih mehanizama za **stimulisanje kvalitetnog djelovanja svih elemenata upravnog sistema**;

- **uvođenje efikasnih metoda mjerenja i praćenja kvaliteta upravnog rada**, naročito kroz povećanje individualne odgovornosti i usmjeravanje prema kvalitetu izvođenja postavljenih zadataka;
- **uvođenje mehanizama motivacije i bolje osposobljenosti službenika sa razvijenom profesionalnom etikom.**

Razvijanje strateških sposobnosti sistema državne uprave, što podrazumijeva:

- **razvijanje sposobnosti državne uprave za brzo reagovanje na očekivane promjene** u svojoj relevantnoj sistemskoj okolini;
- **razvijanje sposobnosti državne uprave da djeluje strateški i da je osposobljena da reaguje na sve eventualne mogućnosti i prepreke;**
- **oblikovanje strateškog pristupa u procesu upravljanja ljudskim potencijalima.**

Vlada i uprava, kao stimulatori razvoja, podrazumijeva:

- **stvaranje uslova za nuđenje kvalitetnih javnih usluga u svim prihvatljivim institucionalnim i vlasničkim oblicima; ovo implicira uključivanje javnopравnih, privatnih i miješovitih vlasničkih oblika**, dalje razvijanje mogućnosti izbora u oblasti nuđenja usluga, a samim tim podizanje kvaliteta usluga i podizanje nivoa efikasnog korišćenja resursa;
- **sprečavanje da se utvrđuju nepotrebne obaveze za građane i privredne subjekte** (deregulaciju u oblastima koje su prenormirane i u tom procesu obezbjeđivanje što jednostavnijih procedura za ostvarivanje prava i sloboda građana, privrednih subjekata i drugih pravnih lica i stranaka);
- **konačno, ali ne i posljednje, uvođenje mehanizama za poboljšanje saradnje između javnog i privatnog sektora.**

Vlada i uprava, kao nosioci reforme, što podrazumijeva:

- **otvorenost upravnog sistema** za promjene i uticaje iz relevantnog sistemskog okruženja, **adaptibilnost sistema i njegovu proaktivnost i, u najširem smislu, stimulaciju inovativnosti i smanjivanje otpora prema prihvatanju rizika u upravnom sistemu;**
- sposobnost učenja iz vlastitih i tuđih iskustava;
- **operacionalizaciju strategija** a zatim sistematsko praćenje i ocjenjivanje uspješnosti implementacije mjera i, što je naročito važno, upoređivanje postignutih rezultata sa očekivanim, kao i sadržajne korekcije usvojenih i izvedenih mjera;
- međusobno **povezivanje rada upravnih organa na resornom interesnom principu;**
- pospješivanje toka reforme a to znači prelazak sa **klasičnih- birokratskih, na moderne metode timskog i projektnog rada u svim upravnim oblastima**, u kojima nije nužan sistem subordinacije i hierarhije. Ovo uključuje i kasnije **izvođenje sadržajnih evaluacija kvaliteta postignutih rezultata.**

Prilog 2

Metodološki i organizacioni aspekt i zaključci

Metodološki i organizacioni aspekt i zaključci

I.

Imajući u vidu širok obim projektovanih aktivnosti, koordinacije cjelokupnog procesa upravne reforme u Crnoj Gori koja mora biti sprovedena iz jednog centra, i potrebu da se problematika upravnog sistema, upravnog prava i upravnih postupaka uređuje i koordinira na potrebnom visokom nivou s jedne strane i da, s druge strane, sektorski pristup treba da obezbijedi koordinaciju u pojedinim upravnim oblastima, potrebno je stvoriti odgovarajuću funkcionalnu i strukturnu cjelinu svih aktivnosti i mjera. Ovo se posebno odnosi na proces približavanja Crne Gore Evropskoj uniji i drugim međunarodnim institucijama i na proces podizanja kvaliteta rada upravnog sistema.

U ovom reformskom procesu treba imati u vidu i činjenicu da postoji i određeni broj ključnih problema od kojih zavisi uspjeh ukupne reforme. Ti problemi i pitanja su, prije svega:

1. Treba obezbijediti konstantan i konzistentan tok reformskog procesa. Centar upravnog sistema će razviti i zadržati svoj strateški položaj u okviru toga procesa, da bi bilo moguće obezbijediti izvršenje potrebnih promjena.

2. Organizacijama iz upravnog sistema mora se obezbijediti dovoljan kapacitet za izvođenje reforme. Centralni segment upravnog sistema će se usmjeriti na uspostavljanje opštih okvira u kojima teku pojedine aktivnosti i na očuvanje svoje rukovodeće uloge u tom procesu.

3. Procesu upravne reforme u Crnoj Gori biće obezbijeđena uravnotežena, konstantna, široka i vidljiva podrška na najvišem političkom nivou. Uz to će se oblikovati jasna mjerila uspješnosti izvođenja upravne reforme. Time će politički nivo, ali i opšta javnost, biti u mogućnosti da stalno prati i ocjenjuje uspješnost čitavog

reformskog procesa. **Pored političke podrške u reformskom procesu treba imati i druge neophodne pretpostavke, kao što su potrebno vrijeme za izvođenje reforme i javnu popularizaciju važnosti njenog sprovođenja. Odsustvo bilo koje od tih pretpostavki značilo bi onemogućavanje ili u najmanju ruku bitno ograničenje mogućnosti njenog uspješnog izvođenja.**

4. U procesu oblikovanja strategija i projekata Vlada Crne Gore će uključivati što veći broj eksponenata različitih interesa da bi obezbijedila odgovarajuće ciljeve i uspješnost realizacije strateških i projektnih dokumenata. Ovo se naročito odnosi na uključivanje građana u procese odlučivanja u najširem mogućem obimu.

5. **Vlada Crne Gore će obezbijediti odgovarajuća materijalna, odnosno finansijska sredstva za izvođenje reformskog procesa.** Iako je tu moguće očekivati i određena sredstva strane tehničke pomoći, upravna reforma će naći svoje mjesto u državnom budžetu, a na drugoj strani je budžet sam po sebi instrument za izvođenje procesa upravne reforme. **Moguća je aproksimativna procjena da će za proces upravne reforme u periodu od sredine 2004 godine do kraja 2006. godine trebati obezbijediti oko dva miliona EUR-a, a u to nije uključena cijena informatizovanja uprave i lokalne samouprave. Slično tome treba obezbijediti i sredstva za nastavak reforme u periodu od 2007. do 2009. godine, što daje približnu "normativnu cijenu upravne reforme" - oko 3 miliona EUR.**

II.

Objektivna ocjena uspješnosti i stvarnog dometa reformskog procesa moguća je samo ako se obezbijedi postupak kritičke ocjene izvedenih aktivnosti i ocjene realnosti planiranih programskih i projektnih zadataka, kao i mogućnost stalnog praćenja uspješnosti preduzetih aktivnosti.

Usvajanje odgovarajućih ustavnih i zakonskih sistemskih rješenja, kao i proces razumne decentralizacije i dekoncentracije nadležnosti i poslova centralne uprave, bez sumnje predstavljaju važne korake u procesu preoblikovanja upravnog

sistema. Međutim, sve to predstavlja samo polazište i dio reformskog procesa. Tome nužno slijedi **èitav niz daljih konkretnih koraka i aktivnosti, koje moraju biti i sadržajno i organizaciono dobro odmjerene, a te aktivnosti se međusobno prepliaju i èesto uslovljavaju jedna drugu.**

Najvažnije pitanje koje se postavlja u vezi sa mogućnošau izvođenja uspješne upravne reforme je **pitanje dovoljne apsorpcijske snage upravnog sistema.** Problem je, prije svega, pitanje sposobnosti izvođenja transformacijskog i reformskog procesa i pitanje kako poveæati tu sposobnost. **Realan odgovor je, prije svega, razvoj programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u upravi, razvoj sistema mjerenja uspješnosti rada i stimulacije i sankcioniranja nerada i poveæanje intenzivnosti međunarodne stručne i nauène saradnje.**

U navedenom smislu, u upravnom sistemu treba obezbijediti:

- o **osposobljavanje određenog broja crnogorskih službenika u oblasti sistemskog razvoja državne uprave (organizacija, metodi i tehnike rada), a sa ciljem uvođenja i upotrebe savremenijih pristupa u rad uprave (projektni rad, upravljanje ljudskim resursima, uvođenje mehanizama za mjerenje kvaliteta rada itd.).**
- o **obezbjeđenje organizacionih temelja za uspostavljanje i rad nacionalne institucije za upravljanje ljudskim potencijalima, koja uključuje i jedinicu za pripremu i izvođenje programa stručnog funkcionalnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih u državnoj upravi i jedinicu za razvoj metoda, tehnika i procedura rada.**

III.

U operativnom smislu æe se dakle u reformskom procesu obezbijediti određeni konkretni mehanizmi za operacionalizaciju ovih strateških ciljeva Vlade Crne Gore. Samo tako je moguæe dostiæi postavljene strateške ciljeve reforme upravnog sistema. U tom smislu æe se

prije svega oblikovati određeni mehanizmi koordinacije i odlučivanja:

- ***politička koordinacija i upravljanje procesom upravnih reformi æ biti postavljena na najviši nivo, tj. pripašæe predsjedniku Vlade. Takav nivo koordinacije obezbijediæe permanentnu političku i stratešku podršku i usmjeravanje procesa upravne reforme, kao i kontrolu procesa implementacije i realizacije postavljenih ciljeva;***
- ***na nižem nivou æ se oblikovati funkcija koordinacije rada ključnih ministarstava i drugih upravnih organa u okviru posebnog međuresorskog odbora (èlanovi su sekretari ministarstava i pomoænici ministara koji su nadležni za određene ključne oblasti u procesu upravne reforme);***
- ***u okviru Vlade Crne Gore osnovaæe se institucija za upravljanje ljudskim potencijalima i resursima u oblasti uprave, koja æ imati ključnu ulogu u procesu reforme upravnog sistema. Ta institucija æ imati tri unutrašnje jedinice: a) za upravljanje ljudskim resursima u upravi, b) za obezbjeđivanje permanentnog osposobljavanja i usavršavanja upravnih službenika, i c) za razvoj i uvođenje novih metoda i tehnika rada u upravi;***
- ***realizacija ove strategije predstavlja dalje kadrovsko i tehničko jačanje i osposobljavanje Ministarstva pravde, kao nosioca reforme u okviru njegove nadležnosti.***

Prilog 3

Vremenski okviri i finansijske posledice izvođenja Strategije

(2002 - 2004)

(2004 - 2006)

(2007 - 2009)

I.

Period 2002 - 2004

PODRUČJE: REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
1.	<i>Priprema ustavne revizije - djelovanje upravnog sistema u Crnoj Gori</i>	do 30.6.03	*
2.	<i>Usvajanje Zakona o državnoj upravi</i>	do 30.6.03	*
3.	<i>Priprema Zakona o inspekcijskom nadzoru</i>	do 30.6.03	*
4.	<i>Priprema Zakona o državnim službenicima</i>	do 30.11.03	*
5.	<i>Priprema Zakon o platnom sistemu u upravi</i>	do 30.11.03	*
6.	<i>Implementacija Zakona o državnoj upravi (normativno uređenje strukture sistema državne uprave na podzakonskom nivou te osposobljavanje službenika za implementaciju zakona)</i>	1 godina od usvajanja	*
7.	<i>Priprema podzakonskih propisa iz tč. 2, 3, 4 i 5.</i>	6 mjeseci od usvajanja	*
8.	<i>Uvođenje i implementacija mehanizama (zakoni, podzakonski propisi i upravne mjere) za sprečavanje nezakovitosti i korupcije; Zadatak Agencije za antikorupcijsku inicijativu u saradnji sa Ministarstvom pravde</i>	u skladu sa posebnim projektima	*
9.	<i>Osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa</i>	<i>neposred. poslije usvajanja propisa</i>	*
10.	<i>Informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa te određena edukacija</i>	<i>stalno</i>	*
TOTAL 1-10			*

* - sredstva za izvođenje zadatka su obezbijeđena u okviru PARiM Projekta Upravne reforme u Crnoj Gori, koga finansira EU, a realizuje Evropska Agencija za rekonstrukciju (1.8 mil. € do početka 2004. godine).

PODRUÈJE: REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
11.	<i>Priprema ustavne revizije - djelovanje sistema lokalne samouprave CG</i>	<i>do 30.6.03</i>	*
12.	<i>Usvajanje Zakona o lokalnoj samoupravi</i>	<i>do 31.12.03</i>	/
13.	<i>Usvajanje Zakona o izboru predsjednika opštine/Zakona o lokalnim izborima</i>	<i>do 31.12.03</i>	/
14.	<i>Usvajanje Zakona o finansiranju lokalne samouprave</i>	<i>do 31.12.03</i>	/
15.	<i>Usvajanje Zakona o Glavnom gradu</i>	<i>do 31.12.03</i>	
16.	<i>Usvajanje Zakona o Prestonici</i>	<i>do 31.12.03</i>	
17.	<i>Priprema podzakonskih propisa iz tč. 12, 13, 14, 15 i 16.</i>	<i>6 mjeseci od usvajanja</i>	-
18.	<i>Osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa</i>	<i>neposred. poslije usvajanja propisa</i>	-
19.	<i>Informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa te određena edukacija</i>	<i>stalno</i>	-
TOTAL 11-19			-

* - sredstva za izvođenje zadatka su obezbijeđena u okviru PARiM Projekta Upravne reforme u Crnoj Gori, koga finansira EU, a realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju (1.8 mil. € do početka 2004. godine).

/ - već izvršen zadatak - slijedi samo usvajanje propisa

- - nema finansijskih posledica

PODRUĚJE: REFORMA JAVNIH SLUŽBI

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
20.	<i>Analiza stanja u oblasti</i>	<i>do 30.6.04</i>	<i>35.000 €</i>
21.	<i>Priprema plana aktivnosti u ovoj oblasti</i>	<i>do 30.6.04</i>	<i>35.000 €</i>
22.	<i>Promovisanje novih oblika i mogućnosti učešća privatnog sektora u vršenju javnih službi (kampanje, obavještenja, informacije itd.).</i>	<i>stalno</i>	<i>10.000 €</i>
TOTAL 20-22			80.000 €

PODRUÈJE: ZAŠTITA PRAVA POJEDINACA U ODNOSU PREMA UPRAVI

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
23.	Usvajanje Zakona o Ombudsmanu/Zaštitniku ljudskih prava i sloboda	do 31.7.03	/
24.	Implementacija Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda	6 mjeseci od usvajanja	160.000 € 40.000 € * (EAR)
25.	Priprema Zakona o opštem upravnom postupku	do 30.7.03	*
26.	Priprema Zakona o upravnom sporu	do 30.7.03	*
27.	Priprema podzakonskih propisa iz tč. 23 i 25.	6 mjeseci od usvajanja	-
28.	Osposobljavanje službenika za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa.	neposred. poslije usvajanja propisa	*
29.	Informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procese izrade propisa i procese edukacije	stalno	20.000 €
TOTAL 23-29			180.000 €

* - sredstva za izvođenje zadatka su obezbijeđena u okviru PARiM Projekta Upravne reforme u Crnoj Gori, koga finansira EU, a realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju (1.8 mil. € do početka 2004. godine).

- - nema finansijskih posledica

II.

Period 2004 - 2006

PODRUÈJE: REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
30.	Analiza o stanju informatizovanosti državne uprave (analiza stanja, pregled postupaka, kompjuterizacija, povezivanje i umrežavanje).	do 31.12.04	35.000 € **
31.	Uspostavljanje komunikacijskih veza između upravnog sistema Crne Gore i upravnih sistema država članica Evropske unije (identifikacija institucija, uspostavljanje veza, saradnja na razmjeni iskustava i dokumenata, itd.).	do 30.06.05	35.000 €
32.	Uređivanje informacionih i upravnih veza i postupaka između upravnog sistema države na centralnom nivou i upravnih sistema na lokalnom nivou (analiza stanja, povezivanje, standardizovanje upravnih postupaka, itd.).	do 31.12.06	40.000 €
TOTAL 30-32			110.000 €

* - sredstva za izvođenje zadatka su obezbijeđena u okviru PARiM Projekta Upravne reforme u Crnoj Gori, koga finansira EU, a realizuje Evropska agencija za rekonstrukciju (1.8 mil. € do početka 2004. godine).

** - u ova sredstva nije uključena nabavka komputerske opreme.

PODRUĀJE: REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDĀET
33.	Implementacija Zakona o lokalnoj samoupravi	do 30.9.05	35.000 €
34.	Implementacija Zakona o izboru predsjednika opštine/Zakona o lokalnim izborima	do 30.9.05	35.000 €
35.	Implementacija Zakona o finansiranju lokalne samouprave	do 30.9.05	35.000 €
36.	Implementacija Zakona o Glavnom gradu	do 30.9.05	35.000 €
37.	Implementacija Zakona o Prijestonici	do 30.9.05	35.000 €
38.	Razvoj i dalja modernizacija sistema lokalne samouprave	do 31.12.06	60.000 €
39.	Analiza o stanju informatizovanosti lokalne samouprave (analiza stanja, pregled postupaka, kompjuterizacija, povezivanje i umreĀavanje, itd.).	do 31.12.06	35.000 €
TOTAL 33-39			270.000 €

** - u ova sredstva nije ukljuĀena nabavka komputerske opreme.

PODRUÈJE: REFORMA JAVNIH SLUŽBI

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
40.	<i>Priprema Zakona o položaju, poslovima i naèinu vršenja javnih službi (npr. agencijama)</i>	<i>do 31.12.04</i>	<i>40.000 €</i>
41.	<i>Priprema Zakona o javnim fondovima</i>	<i>do 31.12.04</i>	<i>40.000 €</i>
42.	<i>Vlasnièka pitanja u okviru sistema javnih službi (analiza pravnog uređenja, priprema studije, priprema preporuka, priprema vremenske i finansijske akcije rada, itd.).</i>	<i>do 30.6.06</i>	<i>35.000 €</i>
43.	<i>Deregulacija, liberalizacija i dalja privatizacija nekih javnih službi.</i>	<i>do 30.6.06</i>	<i>40.000 €</i>
TOTAL 40-43			155.000 €

PODRUÈJE: ZAŠTITA PRAVA POJEDINACA U ODNOSU PREMA UPRAVI

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
44.	<i>Dalji razvoj oblika zaštite pojedinaca u odnosu prema upravi (analiza sadržaja postojećih oblika zaštite, analiza djelovanja institucije Ombudsmana u Crnoj Gori i u inostranstvu, priprema izvještaja i preporuka u toj oblasti, itd.).</i>	<i>do 31.12.05</i>	<i>35.000 €</i>
45.	<i>Ukljuèivanje Crne Gore u postojeće internacionalne mehanizme zaštite prava pojedinaca.</i>	<i>do 30.6.06</i>	<i>35.000 €</i>
TOTAL 44-45			70.000 €

PODRUÈJE: RAZVOJ I DALJE UNAPREĐENJE DJELOVANJA UPRAVNOG SISTEMA

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
46.	<i>Osposobljavanje funkcionera i službenika u vezi sa evropskim standardima, uređenjem i djelovanjem upravnih sistema - državni nivo</i>	<i>do 31.12.06</i>	<i>50.000 €</i>
47.	<i>Osposobljavanje funkcionera i službenika u vezi sa evropskim standardima, uređenjem i djelovanjem upravnih sistema - lokalni nivo</i>	<i>do 31.12.06</i>	<i>50.000 €</i>
48.	<i>Dalji razvoj sistema permanentnog osposobljavanja službenika u Crnoj Gori</i>	<i>do 31.12.06</i>	<i>100.000 €</i>
TOTAL 46-48			200.000 €

III.
Period 2007 - 2009

PODRUĚJE: REFORMA DRŽAVNE UPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
49.	<i>Dalje uspostavljanje komunikacija i saradnje između upravnog sistema u Crnoj Gori i upravnih sistema država članica EU i Evropske unije.</i>	<i>do 31.12.07</i>	<i>40.000 €</i>
TOTAL 49			40.000 €

PODRUĚJE: REFORMA LOKALNE SAMOUPRAVE

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
50.	<i>Dalja modernizacija sistema lokalne samouprave (analiza i eliminacija propusta u djelovanju sistema, dalje unapređivanje sistema, osposobljavanje službenika).</i>	<i>do 31.12.08</i>	<i>100.000 €</i>
TOTAL 50			100.000 €

PODRUĚJE: ZAŠTITA PRAVA POJEDINACA U ODNOSU PREMA UPRAVI

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
51.	<i>Ukljuèivanje Crne Gore u postojeæe supranacionalne mehanizme zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi.</i>	<i>do 31.12.09</i>	<i>50.000 €</i>
TOTAL 51			50.000 €

PODRUĀJE: RAZVOJ I DALJE UNAPREĐENJE DJELOVANJA UPRAVNOG SISTEMA

	ZADACI	ROKOVI	PLANIRANI BUDŽET
52.	<i>Uvođenje sistema regulatorne analize u upravni sistem (Regulatory Impact Analysis).</i>	<i>do 31.12.09</i>	<i>50.000 €</i>
53.	<i>Uvođenje nekih savremenih načina rada uprave (One-stop-shops, i sl.).</i>	<i>do 31.12.09</i>	<i>50.000 €</i>
54.	<i>Uvođenje standarda kvaliteta rada upravnih institucija (ISO standardi, CAF metodologija, poslovna odlićenost, i sl.).</i>	<i>do 31.12.09</i>	<i>300.000 €</i>
TOTAL 52-54			400.000 €

ZBIRNI PREGLED POTREBNIH FINANSIJSKIH SREDSTAVA: 2002-KRAJA 2009
ZA SVA PODRUČJA:

	ZADACI		PLANIRANI BUDŽET
TOTAL 1-10		2002-2004	/
TOTAL 11-19		2002-2004	/
TOTAL 20-22		2002-2004	80.000 €
TOTAL 23-29		2002-2004	180.000 €
TOTAL 30-32		2004-2006	110.000 €
TOTAL 33-39		2004-2006	270.000 €
TOTAL 40-43		2004-2006	155.000 €
TOTAL 44-45		2004-2006	70.000 €
TOTAL 46-48		2004-2006	200.000 €
TOTAL 49		2007-2009	40.000 €
TOTAL 50		2007-2009	100.000 €
TOTAL 51		2007-2009	50.000 €
TOTAL 52-54		2007-2009	400.000 €
TOTAL - SVE		2002-2009	1.655.000 €