

DO DRUŠTVA JEDNAKIH ŠANSI

Izdavač:

Društvo za novinsko-izdavačku djelatnost

Monitor doo

Za izdavača:

Milka Tadić Mijović

Urednik izdanja: Esad Kočan

Autori :

Milka Tadić Mijović, Zoran Radulović, Milena Perović Korać

Lektor:

Predrag Nikolić

Prevodioci: Radmila Stojanović, Alex Daniell

Prepress:

Saša Matović

Štampa:

Studio Mouse

Tiraž: 6000 kom.

**Objavljivanje ove publikacije omogućila je Ambasada
Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori**

Projekat: MEDIJSKI MONITORING REFORME JAVNE UPRAVE

ЦИП - Каталогизација у публикацији
Централна народна библиотека Црне Горе, Цетиње
ISBN 978-86-82933-04-5
COBISS.CG-ID 22125072

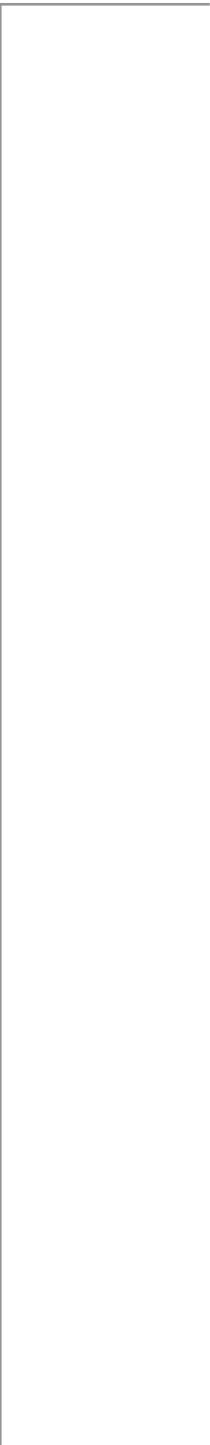
MEDIJSKI MONITORING
REFORME JAVNE UPRAVE
U CRNOJ GORI

DO DRUŠTVA JEDNAKIH ŠANSI

Podgorica, mart 2013.

UVODNE NAPOMENE

Dug je put (Milka Tadić-Mijović) -----	7
Početak velikog posla (Jadranka Đurković)-----	8
OKRUGLI STO 1: Princip pozitivne afirmacije – zastupljenost manjina u javnom sektoru-----	11
UVODNE RIJEČI: Afirmacija različitosti-----	12
DISKUSIJA: Ka društvu jednakih šansi -----	17
ZAKLJUČCI I PREPORUKE-----	19
OKRUGLI STO 2: Zapošljavanje javnih službenika – crnogorska praksa i evropski principi-----	21
UVODNE RIJEČI: Prepoznavanje prioriteta-----	23
DISKUSIJA: Da rezultat postane mjerilo-----	27
ZAKLJUČCI I PREPORUKE-----	28
OKRUGLI STO 3: Uticaj reforme javne uprave na borbu protiv korupcije i proces evropskih integracija-----	31
UVODNE RIJEČI: Transparentnost kao prevencija-----	32
DISKUSIJA: Pune ruke posla-----	37
ZAKLJUČCI I PREPORUKE-----	38



Dug je put

Milka Tadić-Mijović, izvršna direktorica *Monitora*

Projekat *Medijski monitoring reforme javne uprave u Crnoj Gori* realizovao je nedjeljnik *Monitor*, uz podršku Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori, od septembra 2012. do marta 2013. godine. U tom su periodu organizovane tri javne debate, publikovana su tri dodatka i pripremljena publikacija, koja je pred vama.

U debatama je učestvovalo više od 120 predstavnika državnih institucija, vlasti, opozicije, stručnjaka, civilnog sektora i medija. Debate su, kao što će se vidjeti iz sadržaja publikacije, imale izrazito pluralistički karakter. Bilo je pohvala za ono što je dosada učinjeno u reformi javne uprave i ocjena da smo blizu evropskih standarda, posebno ako se ima u vidu zakonodavni okvir. Ali, bilo je i mišljenja da je Crna Gora zarobljeno društvo, sa glomaznim javnim sektorom, koji ima ozbiljne probleme sa korupcijom, što koči tranziciju Crne Gore ka demokratiji.

Bez obzira na to što su stavovi učesnika nekada bili posve oprečni, posebno je značajno što smo na sva tri okrugla stola uspjeli da usaglasimo preporuke i zaključke, koji bi zaista mogli doprinijeti procesu reforme. Mogli bi reći da je ključni zaključak da bi profesionalna javna uprava, koja ne zavisi od političke volje i stavovova, suštinski promijenila Crnu Goru i da je to onaj neophodni preduslov za uspostavljanje vladavine prava i obuzdavanje korupcije.

Cilj našeg projekta je ostvaren: podstakli smo javnu diskusiju o ovoj značajnoj reformi i osnažili monitoring i transparentnost procesa. Ne samo da smo uključili različite segmente društva u raspravu o ovoj temi, već smo uticali da se o ovim značajnim procesima informiše javnost. Sve naše debate bile su otvorene za druge medije, objavljeni su i emitovani brojni izvještaji sa naših skupova.

Posebno je značajna saradnja koju smo kroz projekat uspostavili sa Upravom za kadrove Crne Gore, čiji su predstavnici bili uključeni od dizajniranja do finalizacije projekta, ali i sa drugim institucijama iz Crne Gore i regiona.

Zahvaljujemo se svima njima, kao i učesnicima naših debata, bez čijeg doprinosa ne bi bilo moguće realizovati ovaj projekt. Posebno smo zahvalni Ambasadi Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori, koja je prepoznala značaj naše inicijative.

Na kraju jedan od zaključaka *Monitora*: pred Crnom Gorom je dug i težak put. Od svih promjena koje slijede, naša zemlja mora da izvede i onu najbolniju – prelazak iz partitokratije u funkcionalnu demokratiju, u kojoj će profesionalna javna uprava biti prirodna stvar, a politička pripadnost lično pitanje. Crna Gora može napredovati kao društvo jedino ako koristi sve svoje ljudske resurse, ako ne diskriminiše ljude po bilo kom osnovu. Zemlja je mala, male su naše snage i svaki je čovjek važan. Drugačiji pristup ne dovodi u pitanje samo evropske perspektive, već održivost Crne Gore, kao države i društva.

Početak velikog posla

Jadranka Đurković, pomoćnica direktora Uprave za kadrove Crne Gore

Usvajanjem prve Strategije upravne reforme u Crnoj Gori 2002-2009.godine, započeli su reformski naporu u oblasti javne uprave. Nakon što je otvoren proces evropskih integracija, Vlada Crne Gore usvaja novu Strategiju za period 2011 – 2016. godina. "Osnovni cilj Strategije reforme javne uprave je efikasna, efektivna, profesionalna, lako dostupna, servisno orijentisana javna uprava, koja je u funkciji građana i društvenih i privrednih subjekata," kaže se u ovom dokumentu.

Strategija 2011-2016 akcenat se stavlja na:

jačanje vladavine prava i odgovornosti javne uprave,
institucionalnu stabilnost,
podizanje nivoa kvaliteta usluga,
unaprjeđenje poslovnog ambijenta,
povećanje transparentnosti rada u javnoj upravi.

Strategija definiše i oblasti u daljoj reformi i to: državnu upravu, lokalnu samoupravu i javne službe i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja.

Kroz postavljene strateške ciljeve iskazano je opredjeljenje da želimo kvalitetnu javnu upravu. Dvije su godine prošle od usvajanja Strategije, pa i sa pravom možemo da se pitamo: koliko smo postigli, da li su poceli da se ispunjavaju nasi strateski ciljevi.

Jedan od ciljeva, svakako je bio da se u svrhu povećanja odgovornosti i smanjenja troškova državne uprave zaustavi trend osnivanja novih organa i da se novi poslovi integrišu u već postojeći institucionalni okvir. To je u velikoj mjeri i realizovano usvajanjem novog Zakona o državnoj upravi i Uredbe o organizaciji i načinu rada državnih organa.

U toku je rad na izradi Funkcionalne analize rada državne uprave nakon koje će se pristupiti izradi Programa racionalizacije državne uprave, gdje će se utvrditi obim i vrsta poslova državne uprave, kao i potreban broj zaposlenih.

U cilju konkretizacije preporuka za unaprjeđenje sistema lokalne samouprave uradjena je Analiza funkcionisanja lokalne smouprave u Crnoj Gori. Predmet Anlize je presjek sadašnjeg stanja, kao i preporuke budućih koraka u razvoju lokalne samouprave,kroz organizaciju,način rada i funkcionisanje organa lokalne samouprave i organa lokalne uprave.

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima koji je počeo da se primjenjuje 1. januara ove godine, ispoštovane su preporuke EU i stvoren sistem u zapošljavanja kojim se garantuje, objektivnost i nezavisnost u izboru i odlučivanju o pravima i obavezama službenika. Ojačan je i princip integriteta - svi organi su obavezni da donesu planove integriteta, koji će sadržati i mjere kojima se sprječavaju i otklanjaju mogućnosti za nastanak

i razvoj korupcije. Na ovaj način, pojačava se transparentnost rada organa javnog sektora, odgovornost svakog pojedinog zaposlenog, a samim tim i povjerenje javnosti u njihov rad.

Navedenim su stvoreni uslovi za zapošljavanje prema zaslugama, a samim tim i depolitizovanu i profesionalnu upravu.

Usvojen je novi Etički kodeks državnih službenika i namještenika

U cilju unaprjeđenja upravnog postupanja, pojednostavljivanja procedura i smanjenja administrativnih opterećenja u upravnom postupanju, utvrđen je Nacrt Zakona o opštem upravnom postupku.

Zaokružen je normativni okvir u oblasti E-uprave, usvajanjem nove Uredbe o kancelarijskom poslovanju, prilagodjene elektronskom funkcionisanju javne uprave.

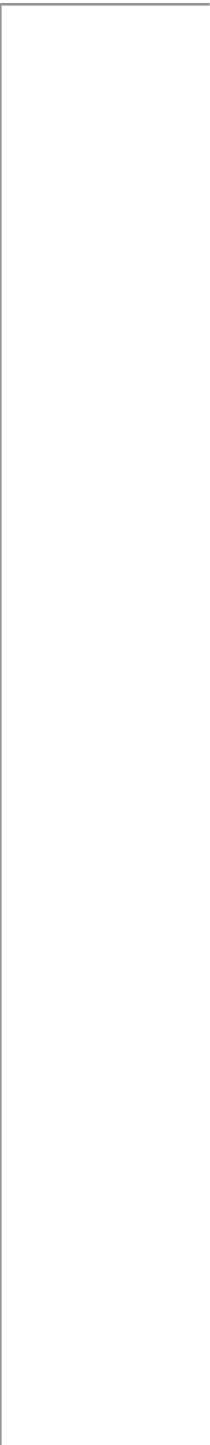
U cilju unaprjeđenja inspeksijskog sistema u Crnoj Gori, formiran je jedinstven organ za poslove inspeksijskog nadzora u oblasti privrede.

Usvajanjem novog Zakona o slobodnom pristupu informacijama uvedena je obaveza organa vlasti da dokumenta iz svoje nadležnosti proaktivno objavljuju na svojim internet strancama, čime se povećava transparentnost. Obaveza je organa vlasti da pristup traženoj informaciji omogući na način na koji podnosilac zahtjeva to želi. Precizno je definisana prekršajna odgovornost za organe vlasti koji ne postupaju po Zakonu.

Započetim aktivnostima ukazujemo da želimo da ostvarimo strateška opredjeljenja. Na tom putu moramo imati profesionalnu i obučenu administraciju, spremnu da se nosi sa izazovima pred nama. Svakako na tom putu ne želimo da budemo sami, želimo i trebamo podršku i nevladinog sektora i civilnog društva.

Zato smatramo jako važnim da zajedničkim snagama podržavamo reformske procese. Kroz projekat „Medijski monitoring reforme javne uprave“ pripremljen i realizovan od strane nezavisnog nedjeljnika Monitor i podržan od strane Uprave za kadrove kroz razmjenu iskustva, prakse, jasno definisanih problema i primjera iz prakse, došlo se do zajedničkih preporuka i zaključaka za dalje unaprjeđenje sistema funkcionisanja javne uprave.

Neophodno je obezbijediti kontinuitet ovakvih zajedničkih aktivnosti radi praćenja implementacije i provjere do koje mjere su preporuke i zaključci u potpunosti ispunjeni.



OKRUGLI STO 1

PRINCIP POZITIVNE AFIRMACIJE – ZASTUPLJENOST MANJINA U JAVNOM SEKTORU

Okrugli sto na temu Princip pozitivne afirmacije - zastupljenost manjina u javnom sektoru koji u okviru projekta Medijski monitoring reforme javne uprave u Crnoj Gori realizuje Monitor uz podršku Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori održan je 27. septembra u Podgorici.

Afirmacija različitosti

Milka Tadić-Mijović, izvršna direktorica *Monitora*

Reforma javne uprave jedan je od ključnih političkih prioriteta Crne Gore i jedan od značajnih uslova na putu ka Evropskoj uniji. Naš cilj je da kroz organizovanje debata podstaknemo javnu diskusiju i da doprinesemo transparentnosti ovog značajnog procesa.

Monitor je posebno osjetljiv na pitanje manjinskih prava. Razlog nije samo što smo mi sami često zastupnici manjinskog i alternativnog pogleda, već i zbog toga što smo davne 1990, u predvečerje balkanskih ratova, osnovali naš nedjeljni upravo da bi zaštitili manjinske grupe. Kao što znate, Crna Gora je bila pošteđena unutrašnjih oružanih međuetničkih sukoba tokom ratova u regiji, mada su masovno kršena elementarna ljudska prava i prava etničkih i manjinskih grupa, a devedesetih je počinjeno i više ratnih zločina – od agresije na Dubrovnik, preko etničkog čišćenja Bukovice do deportacije bosanskih izbjeglica.

Situacija se počela popravljati u drugoj polovini devedesetih. Crnogorskim Ustavom garantuju se slobode i prava svim građanima, bez obzira na etničku, rodnu i drugu pripadnost. Međutim, uprkos ustavnim rješenjima, odredbe za postizanje pravične zastupljenosti svih manjinskih i ranjivih grupa još se u potpunosti ne primjenjuju.

Položaj nekih manjinskih grupa i dalje je veoma težak. Posebno su u teškoj situaciji pripadnici romske i egipatske populacije, kao i izbjeglica od kojih neki još nijesu riješili ključna pitanja, kao što je državljanstvo. Veliki broj izbjeglica živi na granici siromaštva, bez stalnog zapošljenja i uključenosti u redovan sistem obrazovanja.

Pripadnici LGBT populacije su gotovo posve nevidljivi u crnogorskom društvu, opterećenom autoritarnom kulturom i netolerancijom prema različitim. Crna Gora još nije dostigla standarde razvijenog svijeta kada su u pitanju prava lica sa posebnim potrebama, koja su u velikom dijelu bila potpuno isključena iz radnog i obrazovnog procesa.

Zastupljenost pripadnika manjinskih i ranjivih grupa nije adekvatna u javnoj upravi i javnim poduzećima, ustanovama kulture, obrazovanja, u sudskoj vlasti. Naprotiv, postoje slučajevi i u gradovima gdje manjinske grupe čine većinu stanovništva, kao što je Ulcinj, da ta dominantna skupina nije adekvatno zastupljena u policiji, sudovima, administraciji i javnim preduzećima. Dakle, iako su načinjeni pomaci u zakonskom okviru – Zakon protiv diskriminacije i princip pozitivne akcije, to još nije zaživjelo u javnoj administraciji i ostalim institucijama sistema. Prije nego što dam riječ ambasadoru Fišeru, zahvaljujem se Vladi Savezne Republike Njemačke i Ambasadi Njemačke u Crnoj Gori, što kroz podršku ovog projekta podstiču javnu debatu među različitim djelovima našeg društva, koji se ne nalaze često za istim stolom.

Pius Fischer, ambasador Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori

- Integritet, nepristrasnost i efikasnost javne uprave su osnova za povjerenje u javnu administraciju. A to je ključno za svako demokratsko društvo. Javna administracija bi trebalo da služi javnosti, čitavom društvu i pojedincima, a ne da bude obrnuto.

Reforma javna administracije je prepoznata kao prioritetna oblast za Crnu Goru. Progres u toj reformi je bio

označen kao jedan od prioriteta za otvaranje pregovora sa EU. I zaista, jačanje administrativnih kapaciteta je neophodno za samo pregovaranje sa EU. Ohrabrujuće je da se vidi da je vlast već uspostavila obuhvatne reforme u javnoj administraciji. Kao i u mnogim drugim oblastima Crna Gora i tu već ima dobre zakone, poput Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji je usvojen u julu 2011, a počće sa primjenom 2013. godine.

To je osnova za stvaranje i promociju javne administracije na osnovu zasluga, da bi se pojačala njihova kredibilnost i kompetencija. Crna Gora je bogata na mnogo načina ali je ograničena veličinom i brojem i jednostavno ona ne može sebi dozvoliti da gubi sposobne ljude zbog političkih opredjeljenja i personalnih veza.

Koliko je važan integritet javnog sektora važna je i finansijska održivost.

Međunarodna podrška je važna ali ne može nadomjestiti sveobuhvatnu posvećenost svih u Crnoj Gori, vlade i društva – to je ključno za uspjeh ove reforme. To je i razlog zašto Njemačka podržava projekat *Medijski monitoring reforme javne uprave* koji vodi nedjeljnik *Monitor*.

Ja se nadam da ovaj projekat može proširiti značaj i znanje o tome kakvo je stanje javne uprave u Crnoj Gori i koja su pitanja na redu u važnom procesu njene reforme. Današnji prvi okrugli sto je fokusiran na ulogu manjina u javnoj administraciji. U najširem, inkluzija manjina je dio crnogorske uspješne priče. Nema druge zemlje u regionu koja je na sistematičniji način integrisala manjine u vlasti. Ovo se često kaže i zasluži naš respekt i uvažavanje. Ali ako se pogleda malo pažljivije u stvarnoj uključenosti manjina u javnom životu situacija je mnogo komplikovanija. Nesrazmjerna regionalna zastupljenost sjevera, primorskog i centralnog dijela Crne Gore uočljiva je i trebalo bi da se sagleda. Pобољшanje životnih uslova Roma i Egipćana i prihvatanje pripadnika LGBT u Crnoj Gori je zadatak i za vlast i za društvo. U pluralističkom društvu očekuje se da javni sektor reflektuje različitost. Da li je to slučaj u Crnoj Gori? Ako nije, šta treba učiniti da bi se popravila situacija? Kako efikasno možemo osigurati antidiskriminaciju i koja vrsta afirmativne akcije može biti sprovedena?

Sabahudin Delić, pomoćnik ministra u Ministarstvu za manjinska prava Crne Gore

Ako treba da istaknem jednu temu za koju sam siguran da svi koji smo danas za ovim stolom nećemo biti zadovoljni učinjenim, to je - adekvatna zastupljenost manjina u javnoj upravi.

Naš Ustav je prepoznao termin srazmjerna zastupljenost manjina u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnim službama. To znači da bi sve ono što imamo prema posljednjem popisu stanovništva trebalo da bude preslikano i na javnu upravu. I Zakon o manjinskim pravima koristi upravo tu formulaciju i daje te garancije i prava. A u Strategiji manjinske politike kao strateškom odgovoru Vlade po pitanju manjinskih zajednica, pitanje adekvatne zastupljenosti manjinskih zajednica i manjina zauzima primarno mjesto.

Ministarstvo je u dva navrata pokušalo da dođe do što jasnije slike, da bi znali kakvo je stvarno stanje kada je u pitanju srazmjerna zastupljenost manjina u javnoj upravi, da bi mogli planirati svoju politiku - gdje je to treba poboljšati. U oba pokušaja smo došli do vrlo škurih podataka.

Ipak, u saradnji sa Upravom za kadrove napravili smo jedan upitnik koji je bio standardizovan i sadržao je lepezu pitanja. Dobili smo polnu, starosnu strukturu, na kojim pozicijama se nalaze pripadnici nacionalnih manjina ... Upitnik je otišao na 144 adrese, a odgovore smo dobili od 132 državnih organa. Od 15 hiljada, oko 13 hiljada ispitanika dostavilo je odgovore na naša pitanja.

Rezultati su zanimljivi: 79, 03 odsto se izjasnilo da pripada crnogorskoj nacionalnoj zajednici; 8,59 srpskoj, 2,80 odsto Albanaca, 4,14 Bošnjaka, 2,39 odsto Muslimana, 0,01 odsto Roma, 0,89 Hrvata i 0,42 ostalih.

U državnoj upravi struktura je nešto drugačija: 82,66 odsto je Crnogoraca, 6,98 Srba, 1, 55 Albanaca, 3,84

odsto Bošnjaka, 2,54 Muslimana, 0,01 Roma i 0,53 odsto Hrvata. U lokalnoj samoupravi je situacija nešto bolja: Crnogoraca je 68,86, Srba 12,50, Albanaca 6,87, Bošnjaka 5,16, Muslimana 1,61. Na žalost Roma nema. To su podaci prikupljeni s kraja 2010, i početka 2011.

U pravosuđu 76 odsto je Crnogoraca, 11,05 odsto Srba, 2,23 odsto Albanaca, 3,90 odsto Bošnjaka, 3,18 odsto Muslimana, Roma opet na žalost nema.

Na nivou Vlade, od 18 članova tri su pripadnici manjinskih zajednica, tri ministra, 16,65 odsto.

Kada to spuštamo na niže nivoe zastupljenost manjina je sve manja i manja, a pogotovu u nekim institucijama veoma značajnim kao što su vojska, policija i pravosuđe. Ova situacija je, ipak, mnogo bolja nego 2001. i 2004. godine kada smo takođe prikupljali podatke.

Alberto Cammarata, šef sektora za politiku, evropske integracije i trgovinu Delegacije EU u Crnoj Gori

-Jedan od glavnih kriterijuma za ulazak u EU je nepristrasna efikasna javna uprava koja nije podložna nikakvom uticaju bilo koje političke i ekonomske grupe. Takođe, to igra važnu ulogu u uspješnoj integraciji u EU.

Kao što je ranije rečeno, nema striktnih evropskih standarda kada je u pitanju zastupljenost manjina, ali ima važnih dokumenata. Nema striktnih standarda kada se govori o raznolikosti manjina, što ne znači da ne postoji politički interes u zemljama članicama za zastupljenost manjina kako u EU tako i u zemljama koje žele da postanu članice. Nema striktnih pravne obaveze ili preporuke na koji će se način to postići, niti postoji neki univerzalni recept za to, ali srazmjerna zastupljenost manjina ne samo u javnom sektoru, već na svim nivoima, je od najveće važnosti. Svako društvo ima svoje posebne potrebe i mora na svoj način odgovoriti s obzirom na kontekst i dati trenutak, kako bi se na adekvatan način rješavala ovo pitanja. EU i EK nastoje da na najbolji način doprinesu rješavanju ovih pitanja, kako u svojoj javnoj administraciji, tako i u zemljama članicama i budućim članicama.

Prema dokumentima koje je Crna Gora dostavila EU, vidi se da manjine nijesu dovoljno zastupljene u javnoj upravi i u javnim institucijama, tako da mi Crnu Goru podstičemo da tu situaciju poboljša. Dozvolite mi da pomenem da je Evropski parlament u svojoj Rezoluciji o Crnoj Gori naglasio da treba preduzeti mjere da se poboljša zastupljenost manjina u crnogorskoj javnoj upravi. Zašto?

Ako manjine imaju veći pristup donošenju odluka na višem nivou oni imaju osjećaj da imaju više prava u samoj zemlji, da će njihovi politički ciljevi biti bolje artikulirani. Građani, ljudi koji pripadaju etničkim manjinama, će imati veće povjerenje u institucije i službe ako njihovi predstavnici rade u njima. To je takođe naglašeno i u preporukama kada se govori o jeziku.

U momentu finansijske krize moramo imati što efikasniju javnu upravu, ali pitanje je da li će etničke manjine biti žrtve reforme javne uprave, ili će doći do pozitivnih pomaka. Ono što želimo da naglasimo je da je potrebno da kreiramo uslove za bolju zastupljenost manjina, veće učešće u javnom životu i javnoj upravi. Važno je da nema nikakve deiskriminacije prilikom zapošljavanja i da se ovaj problem rješava iz korijena kako bi se unaprijedio njihov položaj. Moramo imati kvote u pravosudnom sistemu. Ako nema dovoljno kvalifikovanih ljudi, onda moramo to pitanje rješavati u širem kontekstu, kroz obrazovanje, dostupnost informacija itd. Krajnji cilj je da se ojačava inkluzivnost, odnosno sposobnost javne uprave da prihvati manjine kako bi imali veće povjerenje u nju i kako bi javnost uopšte stekla utisak da se radi o jednoj nepristrasnoj i poštenoj javnoj upravi.

dr Siniša Tatalović, savjetnik Predsjednika Republike Hrvatske i profesor Zagrebačkog sveučilišta

- Kratko ću vam predstaviti hrvatsko iskustvo o zastupanju manjina u javnom sektoru. Na početku naše demokratske pozicije početkom 2000. godine, manjinska pitanja su bila izuzetno važna pitanja i odmah se došlo do ocjene da nije moguća demokratizacija društva ako se ne stvori jedan demokratski model ostvarivanja prava nacionalnih manjina koji bi se temeljio na dva principa: Na principu integracije i na principu identiteta. Stoga, hrvatsko zakonodavstvo je stvorilo pretpostavke da danas možemo govoriti o dva tipa ostvarivanja manjinskih prava. Možemo govoriti o kulturnoj autonomiji i možemo govoriti o zastupljenosti manjina u procesima odlučivanja.

Hrvatska je najprije ratifikovala sve međunarodne dokumente koji se odnose na prava nacionalnih manjina a posebno one instrumente koje ima Vijeće Europe, nakon čega je usvojila tri važna zakona: Zakon o jeziku i pismu nacionalnih manjina, Zakon o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina i posebno važan ustavni Zakon o pravima nacionalnih manjina.

Moram reći da nakon donošenja tih zakona je započeo jedan put implementacije tih zakona koji je u proteklih deset godina značajno podigao razinu ostvarivanja prava manjina.

Što se tiče zastupljenosti manjina u javnim službama, Hrvatska ima jednu zakonsku odredbu koja kaže da se mora osigurati proporcionalna zastupljenost manjina u vlasti ako ta zastupljenost ne postoji. Ipak, još uvijek ne postoji ta zastupljenost. U Hrvatskoj živi oko osam posto manjina, a ta zastupljenost u vlasti je oko četiri posto. U pravosuđu je stanje najlošije.

Politički procesi i podizanje razine političke kulture omogućavaju i to da mi danas u parlamentu imamo veći broj pripadnika nacionalnih manjina na građanskim listama od onih osam koji se biraju na poseban način. Imamo zastupljenost u Vladi koja nije garantirana, ali sada imamo tri ministra koji su pripadnici nacionalnih manjina.

Na lokalnim i regionalnim razinama imamo jednu široku mogućnost prezentiranja manjinskih interesa jer se u Hrvatskoj smatra da se manjinska prava u većoj mjeri trebaju ostvarivati u sredinama u kojima pripadnici manjinskih zajednica žive.

Važan način predstavljanja manjinskih zajednica su vijeća manjina. Smatralo se da proporcionalna zastupljenost nije dovoljna, posebno za male manjine, pa se i taj mehanizam koristi. Za njih postoji ova mogućnost da svaka manjina može kandidirati svog predstavnika ili članove vijeća na izborima. Oni se biraju na posrednim izborima i omogućavaju da sve manjine imaju legitimne izabrane predstavnike koji zastupaju njihove interese. Ta vijeća se mogu formirati i između različitih nacionalnih manjina što je posebno važno da bi radili u cilju interesa manjina uopšte.

dr Đorđije Blažić, dekan Fakulteta za državne i evropske studije

- Da počnemo od samih termina. U preambuli Ustava vidjećete da se koriste dva termina. Jedan je pripadnici naroda a drugi nacionalne manjine. U zakonima koji se tiču ove problematike koriste se opet različiti termini, pripadnici manjinskih naroda, i drugi – drugih manjinskih zajednica. Terminološki, a ja bih rekao suštinski, imamo jednu prilično otvorenu priču oko toga koje termine i sa kojim značenjem treba upotrebljavati jer su oni jako važni.

Jedno je pitanje da li država daje pravo, a potpuno drugo pitanje da li država to pravo jamči. Moj lični utisak je da je Crna Gora u normativnom smislu otišla u jedan veliki iskorak, normativni iskorak u jamčenju prava. To u stvari otvara pitanje pravne prirode toga prava. Iz konteksta odredbi Ustava gdje država jamči određena prava,

za mene jasno proizilazi da su to prirodna prava manjina koja država ne daruje ni jednom manjinskom narodu i manjinskoj zajednici, nego ih garantuje.

U tom kontekstu mislim da treba razdvojiti te dvije stvari jer one suštinski kasnije opredjeljuju čitav korpus manjinskih prava u Crnoj Gori.

Zadržaću se na srazmjernoj zastupljenosti. Ono što je karakteristika našeg sistema je i pokušaj razrade ustavnog određenja, naročito u manjinskim pravima. Mnogima će možda izgledati kao rutinsko uređivanje u zakonima o manjinskim pravima jednog segmenta koji se tiče nacionalnih savjeta. Ali, ako obratite pažnju na status nacionalnih savjeta onda ćete suštinski doći do jednog zaključka da su nacionalni savjeti oni koji predstavljaju i zastupaju. U pravu se tačno zna šta je predstavljanje a šta zastupanje. Taj segment jako puno govori o tome kakva je uloga tog nacionalnog savjeta i u odnosu na prava koja se garantuju i u parlamentima, državnom, lokalnima, ali i u odnosu na srazmjernu zastupljenost u javnoj upravi.

Zašto imamo jednu ovakvu situaciju?

Da bi mogli uopšte da razgovaramo kakva je zastupljenost, srazmjerna ili ne, moramo imati elementarnu osnovu. A šta je to? Statistika, evidencija kao jedan stub, a sa druge strane kontrola kao drugi stub. Kad pogledate ustavnu odredbu koja govori o srazmjernoj zastupljenosti vidite da ona govori o tri grupe organa: državni, lokalna samouprava kao nedržavni subjekat i treće - javne službe. Ja bi zaista volio da mi neko danas kaže koliko mi u Crnoj Gori imamo javnih službi i šta su sve javne službe.

Ja duboko stojim u uvjerenju da je država Crna Gora najveći poslodavac i da ona u svojim rukama drži pravo sve najznačajnije službe na lokalnom i državnom nivou: fondove, agencije, regulatorna tijela, svi subjekti koji vrše javna ovlašćenja, plus obrazovanje, kultura, zdravstvo... Vjerujte mi jedan veoma širok kontekst. Zato bi morali znati šta su to javne službe i na državnom i na lokalnom nivou. E tek onda možemo da vidimo gdje smo u ostvarivanju ovog principa.

Ka društvu jednakih šansi

Milan Radović iz *Građanske alijanse* je podsjetio kao su oni, istraživanjem rađenim 2010. godine, došli do podatka da u državnoj administraciji Albanaca ima 1,55 odsto; Bošnjaka 0,7; Srba četiri odsto; Crnogoraca 85; Hrvata 0,2 i Muslimana 1,55 odsto.

„Nismo stali samo na tome nego smo i razgovarali sa zapošljenima u državnoj administraciji i sa onima koji nijesu mogli da dođu do posla da bi otkrili zašto je nacionalna zastupljenost neadekvatna. Ljudi sa kojima smo razgovarali kazali su nam da je u to vrijeme, a vjerovatno i danas, pored nacionalne prisutna i politička diskriminacija“, kazao je Radović naglašavajući, „Fond za manjine je po meni krucijalna institucija koja bi trebala da doprinese promjeni ovog stanja. Nažalost iskustvo kako Fond funkcioniše govori suprotno. Fond, na primjer, zbog ličnih animoziteta prema našoj organizaciji, odbija da podrži naše projekte“.

Aleksandar Saša Zeković, član *Savjeta za građansku kontrolu policije*, smatra da je važno da manjine budu vidljive u policijskoj organizaciji. „Na žalost, ranijih godina zbog nepovjerenja manjinskih naroda u policiju interesovanje pripadnika manjinskih naroda za rad u policiji nije bilo adekvatno. Posljednjih godina to se poboljšava ali i dalje ta participacija nije adekvatna. Ono o čemu bi se moglo razmisliti jeste da se uvedu neke podsticajne mjere i stipendije za uključivanje kandidata iz manjinskih naroda na policijsku akademiju“. Zeković je, uz to, naglasio da statistički podaci iz resornog Ministarstva, koje je iznio gospodin Delić, govore da „mi u Crnoj Gori imamo problem sa diskriminacijom određenih etničkih struktura“. Učešće pripadnika srpske etničke zajednice u ovom trenutku u javnom životu gotovo je zanemarljivo, naglasio je Zeković. „Možemo da konstatujemo određeni napredak kada je riječ o drugim manjinama, ali je zabrinjavajuće ovo što se događa sa srpskom etničkom zajednicom i njenim učešćem u javnom životu“.

Dritan Abazović je u ime *Pozitivne Crne Gore* konstatovao da imamo diskriminaciju manjina na svim osnovama. „Ne radi se samo o diskriminaciji nacionalnih manjina nego se radi i o drugim diskriminacijama. Pomenuli ste izbjeglice, LGBT, lica sa posebnim potrebama...“. Statistika je jasno pokazala diskriminaciju, i po meni ono što je još gore segregaciju, naglasio je Abazović, „Čitao sam izvještaj Ministarstva u kome piše da u Agenciji za zaštitu životne sredine ne radi ni jedan Albanac, da u kabinetu predsjednika države ne radi ni jedan Albanac. To nije diskriminacija, to je segregacija. Radi se o političkoj diskriminaciji“. On je zaključio: „Etnička distanca koja postoji u Crnoj Gori govori o pogrešnom odnosu koji stvara negativnu atmosferu u smislu zastupljenosti manjina bilo koje kategorije.“

Profesor **Milan Popović** smatra da je nesrazmjerna zastupljenost manjina u javnom sektoru „fenomen koji zaslužuje veću sociološku analizu“. Njegova elaboracija ove tvrdnje proizvela je burne reakcije među učesnicima okruglog stola bliskim vladajućoj koaliciji:

- Iznosim samo jednu vizuru, koja je veoma zanemarena u svim pokušajima da se rasvrtli ovaj fenomen. To je teza da vlast Crne Gore, ili da budem precizniji vladajuća oligarhija, ne samo da ne čini napor da ovu ekstremnu nesrazmernost smanji nego svakodnevno čini napor da je održi. Najnoviji i najdrastičniji primer takve zločinački neodgovorne eksploatacije ovog problema jeste govor vrhovnog oligarha, predsjednika vladajuće partije, koji je svoje glavne političke protivnike pre par dana stratifikovao kao četnike i početnike. To je nastavak retorike i politike građanskog rata koji ta osoba sa svojim oligasima i nesmenjenom vlasti vodi već pune 23 godine...“.

naveo je Popović.

Kolja Ljuljđuraj, iz SNP-a, kaže: „Nemamo ravnopravnu zastupljenost čak ni u sredinama gdje većinu stanovništva čine pripadnici određene nacionalne manjine. To je slučaj sa Albancima u gradskoj opštini Tuzi”.

Istoričar **Šerbo Rastoder**, član *Bošnjačkog nacionalnog savjeta Crne Gore*, smatra kako je „suštinsko pitanje da li je Crna Gora društvo jednakih šansi”. Rastoder konstatuje da se u Crnoj Gori dešava da politička elita ima apsolutnu zastupljenost u parlamentu, javnim službama... „Kada uzmete broj Bošnjaka i Muslimana u tim tijelima i službama dolazi se do zaključka da Bošnjaci nikad bolje nisu živjeli. Ja kažem da ih nikad nije bilo više u vlasti a da nikad gore nijesu živjeli. Ovo govorim da se ne bi pravila paralela između onoga što je politička elita i onoga što je manjina”.

-Drugo pitanje je pitanje nacionalnih savjeta. Po Ustavu, nacionalni savjeti su ti koji predstavljaju nacionalnu manjinu, ali ovo je duboko partitokratsko društvo, ovdje svi imamo prava onoliko koliko ti da partija, ovdje je sva pamet svedena na partijski statut i sva prava su reducirana na međusobnu partijsku trgovinu. Tvrdim u ime svih savjeta da partijske strukture nijesu dopustile savjetima ne samo da normalno rade nego da budu predstavnici i zastupnici manjina, zaključio je Rastoder.

Andrija Đukanović iz *Klub socijalne inkluzije* govorio je o problemima zapošljavanja pripadnika romske i egipatske populacije. „Ako je prije nekoliko godina bio izgovor da Roma nema u javnom sektoru s obzirom da je mali broj njih bio obrazovan, situacija se u posljednjih nekoliko godina znatno popravila što se tiče obrazovanja Roma. Slali smo inicijative za zapošljavanje kvalifikovanih Roma ali se pokazalo da državne institucije i javne službe nijesu mnogo zainteresovane da ih uposle”.

I **Mehmed Bardhi**, predsjednik *Demokratskog saveza u Crnoj Gori*, potvrdio je stav da nacionalne manjine nijesu zastupljene u državnim institucijama u mjeri u kojoj su zastupljene u ukupnom broju stanovništva. Kao posljedicu takvog pristupa i manipulacija Bardhi je naveo rezultat popisa „više ima onih što govore albanskim jezikom od Albanaca, što je nonsens. Pitanje je odakle potiče ova nesrazmjera? Rezultat neproporcijalne zastupljenosti je ta diskriminacija”. Bardhi je upozorio da „vlasti u CG moraju da odustanu od pokušaja da integrišu manjine kroz asimilaciju.”

„Više je nego očigledno da ne postoji sistemsko rješenje za problem proporcionalne zastupljenosti manjina u organima lokalne uprave. Ovo se posebno odnosi na pripadnike RAE populacije”, smatra **Muhamed Uković**, potpredsjednik Nacionalnog savjeta Roma i Egipćana. „Problem Roma i Egipćana nije samo problem diskriminacije, on je i pitanje demokratskog kapaciteta institucija.”

Marija Vujačić iz *Udruženja mladih sa hendikepom* kaže: „Voljela bi da se na nekom od ovakvih skupova dođe do toga da se o osobama sa invaliditetom govori kao o manjini koja je došla do toga da joj treba pozitivna afirmacija”. Pri tome je dodala: Kako su ovdje predstavnici političkih partija zapitaću ih koliko je vaših objekata dostupno licima sa invaliditetom. Vi bi vjerovatno rekli pa dobrodošli, ali kada mi dođemo pa zateknemo 50 stepenica, ili 10 ili tri koliko god svedeno, jednaka je barijera. Oni koji se pitaju zašto nema obrazovanih osoba sa invaliditetom neka se zapitaju koliko je univerzitetskih jedinica pristupačno osobama sa invaliditetom. U sudovima mi ne možemo ostvariti svoje pravo, nemamo pristup...”.

Snežana Kaluđerović, Centar za građansko obrazovanje, navodi kako su rijetki primjeri procesuiranja diskriminacije prilikom zapošljavanja i napredovanja u državnoj službi. „Razlog svakako leži u nedostatku povjerenja u institucije koje bi trebale da odluče u takvoj vrsti spora”.

„Ovo je veoma važno pitanje za razvoj demokratije. Kao što znate Crna Gora je prepoznata kao jedan mali prostor ali u tom malom prostoru prepliću se različite kulture i tradicije i postoji jedan izuzetan multietnički sklad”, rekao je **Mirsad Mulić**, DPS. „U našoj partiji smo razgovarali o ovoj temi i konstatovali da postoji mnogo prostora da se ona unaprijedi. DPS veoma vodi računa o predstavnicima manjinskih naroda, tako da ih ima i u Vladi i u svim strukturama partije. Oni su i predsjednici opština i javnih preduzeća, škola, zdravstvenih ustanova...”

„Ne bi valjalo da završimo ovaj skup a da ne pomenemo i LGBT populaciju”, rekla je **Satka Hajdarpašić** iz

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Crna Gora je, generalno, načinila značajne korake u zaštiti ljudskih i manjinskih prava posebno posljednjih godina, tokom procesa usklađivanja sistema sa evropskim normativnim okvirom i praksom;

2. Napredak je uočljiv u zakonodavnom i institucionalnom okviru, donešeno je više zakona koji podstiču antidiskriminaciju i bolju reprezentativnost manjina, ali je i dalje neophodno nastaviti harmonizaciju zakonodavstva sa onim u EU;

3. Implementacija zakonskog okvira još uvijek je problem u Crnoj Gori;

4. Manjine nijesu ravnopravno zastupljene u javnom sektoru, na nacionalnom i lokalnom nivou, pa bi bilo neophodno da se više vodi računa o principu pozitivne diskriminacije i afirmativne akcije;

5. Usvajanjem izbornog zakonodavstva poboljšana je reprezentativnost najvećeg broja etničkih manjina u zakonodavnoj vlasti, ali ne i Roma i Egipćana;

6. Trebalo bi povesti posebno računa o zastupljenosti u javnom sektoru lica sa invaliditetom, pripadnika LGBT populacije, drugih ranjivih grupa i manjina;

7. Trebalo bi povesti računa o zastupljenosti žena u javnom sektoru;

8. Da bi se obezbijedila adekvatna zastupljenost manjina u javnom sektoru i pravo na jednake šanse,

neophodno je učiniti dodatne napore kako bi manjina bilo dostupno obrazovanje na svim nivoima – od predškolskog do visokog;

9. Svi socijalni akteri, koji imaju obaveze i mogućnosti definisane zakonskim rješenjima (Vlada, Skupština, pravosudni organi, lokalna samouprava, manjinski savjeti, NVO i dr.) trebalo bi da preuzmu odgovornost u daljem sprovođenju ustavno-zakonskih garancija o srazmjernoj zastupljenosti manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica u organima državne uprave, lokalne samouprave i javnih službi;

10. Da bi se na adekvatan način obezbijedilo praćenje stanja o zastupljenosti manjina u javnom sektoru, neophodno je voditi preciznu statistiku, evidenciju i kontrolu;

11. Trebalo bi poboljšati monitoring implementacije normativnog okvira uopšte, kao i onih propisa čija primjena počinje 1. januara 2013. godine, a koja sadrže bolja rješenja iz ove oblasti;

12. U demokratskoj proceduri omogućiti svim građanima, ukoliko to žele, da se bez straha slobodno izjašnjavaju o manjinskoj pripadnosti (kroz stalnu edukaciju, promociju, itd);

13. U cilju postizanja zajedničkih interesa podsticati povezivanje i udruživanje različitih manjina radi jačanja i artikulacije zahtjeva oko zajedničkih i pojedinačnih prava, rješavanja problema i isticanja dobre prakse.

Liberalna partija uz pitanje, „Koliko je u Crnoj Gori ljudi imalo snage da kaže da je pripadnik LGBT populacije, a kamoli da traži zastupljenost u javnom sektoru?“

Ljiljana Raičević, iz NVO *Sigurna ženska kuća* navala je konkretne primjere za potvrdu tvrdnje da se diskriminacija posebno odnosi na žene romske populacije koje jako teško pronalaze posao.

„Država mora da omogući pravo manjinama. Ovaj skup bi bio suvišan da je država to uradila“, rekao je **Marin Čavališ** iz Hrvatske građanske inicijative naglašavajući da afirmacija manjinskih prava mora biti trajan proces.

Tahir Tahiri, predsjednik nacionalnog savjeta Albanaca u Crnoj Gori nije zadovoljan postignutim stanjem manjinskih prava. „Na žalost, svjedoci smo svi da pomaka u ovom društvu nema. Naprotiv, po mnogim pitanjima vraćamo se unazad. Potpuno se slažem sa prethodnim izlagačima da se Albanci diskriminišu u Crnoj Gori i to se dešava zbog toga što se Albancima ne vjeruje da budu zapošljeni u državnim organima i institucijama“.

Leon Đokaj, predstavnik SDP-a na ovom okruglom stolu kaže da „pitanje integracije manjina u crnogorsko društvo nije manjinsko pitanje već je to pitanje države, državno pitanje. Afirmativna akcija je potrebna sve dok

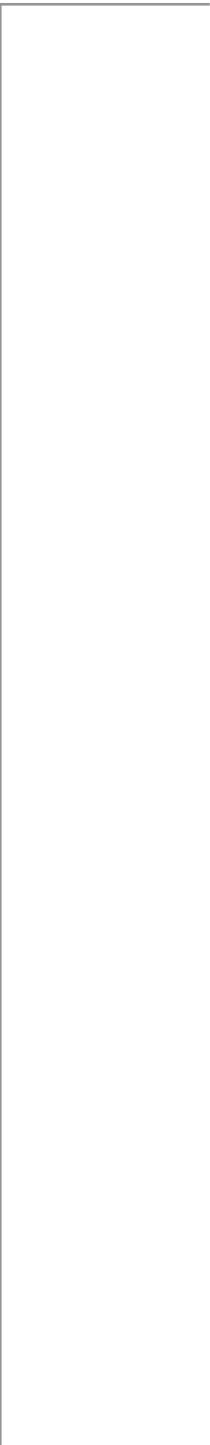
imamo toliku distancu prema manjinskim narodima, a to za posljedicu ima stvaranje nepovjerenja prema drugom. Država i dalje treba da poradi na smanjenju etničke distance”.

„Mi u Njemačkoj nemamo proporcionalnu zastupljenost, mi čak ni ne koristimo taj termin zaštice u državnoj upravi”, saopštio je **Olaf Poesche** iz Ambasade Njemačke, „Ovo ne znači da mi nemamo probleme o zastupljenosti različitog broja ljudi u upravi. Mi to zovemo uključenost. Ako posmatramo sadašnju vladu: imamo ministra ekonomije koji pripada etničkoj grupi, on je Vijetnamac. Ministar inostranih poslova pripadnik je LGBT populacije. Ministar finansija je invalid, a kao što znate premijerka gospođa Merkel je žena. Niko do ovih osoba ne gleda sebe kao predstavnika manjine ili lica sa invaliditetom. Oni su jednostavno kvalifikovana lica koja su posvećena svojim poslovima. Važno je garantovati uključenost a ne garantovati proporcionalnu zastupljenost. Potrebno je da prvo budemo građani pa onda predstavnici određene manjine.”

OKRUGLI STO 2

ZAPOŠLJAVANJE JAVNIH SLUŽBENIKA – CRNOGORSKA PRAKSA I EVROPSKI PRINCIPI

Okrugli sto na temu Zapošljavanje javnih službenika – crnogorska praksa i evropski principi koji u okviru projekta Medijski monitoring reforme javne uprave u Crnoj Gori realizuje Monitor uz podršku Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori održan je 29. novembra 2012. godine u Podgorici. U ovom dodatku prenosimo sažetak iz uvodnih diskusija i rasprave koja je slijedila.



Prepoznavanje prioriteta

Reforma javne uprave jedan je od ključnih političkih prioriteta Crne Gore i jedan od značajnih uslova za učlanjenje u Evropsku uniju, rekla je izvršna direktorica **Monitora Milka Tadić Mijović** otvarajući skup: „Samo profesionalna i odgovorna javna uprava, u kojoj će se kadrovi birati transparentno, na osnovu znanja, a ne partijske, klanovske ili porodične pripadnosti, može odgovoriti teškim zadacima koji stoje pred našom zemljom u narednom periodu“.

- U Crnoj Gori, koja ima autoritarno političko nasljeđe i kulturu još iz komunističkog perioda, u kojoj su korupcija i nepotizam jedan od izazova, reforma javne uprave izuzetno je složen zadatak. Naravno, naš problem nije samo u komplikovanom nasljeđu, već i u nekim drugim objektivnim okolnostima koje dodatno opterećuju reforme. U zemlji sa ograničenim kapacitetima, koja ima jedva nešto više od 600. 000 stanovnika, teško je izvršiti neophodne promjene i tranziciju ka efikasnoj i kompetentnoj javnoj upravi, koja može odgovoriti zadacima koji predstoje.

Uvodnu riječ imao je **Olaf Poeschke**, zamjenik ambasadora Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori. Po-zdravljajući skup on je rekao i sljedeće:

- Državna uprava je kičma države i reforma državne uprave je veliki zadatak jer se ona tiče mnogih vitalnih pitanja koja su krucijalna ne samo za funkcionisanje države već još više za kredibilitet demokratskog upravljanja u državi. Prije svega ona se tiču efikasnosti.

Oblasti kojima rukovodi država ne vode se uvijek na efikasan način i to se može poboljšati. Znamo da se to odnosi i na Crnu Goru. Evo jedan primjer. U obrazovnom sektoru javna potrošnja po stanovniku je visoka a rezultati obrazovnog sektora nijesu na nivou zemlje koja ima ovaj BDP. Još neke stvari nijesu dobre dugoročno gledano, a naročito ne za zemlju koja je na putu da pristupi EU.

Ekonomski izazovi sa kojima se suočava i Crna Gora i EU ne dozvoljavaju preveliko javno trošenje već zahtjevaju značajnu budžetsku disciplinu. Iz tog razloga je neophodna i reforma javne uprave kako bi se obezbijedila finansijska održivost države.

Drugo, to je pitanje transparentnosti, ne samo kao preduslova za zdravo finansijsko upravljanje ili kao neke vrste vakcine protiv korupcije, već takođe i kao neizbježna osnova za donošenje političkih odluka. Ako želimo da odredimo prioritete za političke odluke i alociramo resurse na odgovarajući način, potrebna je dobra analiza situacije, neophodni su statistički podaci koji moraju biti pouzdani, dostupni a danas to nije uvijek slučaj.

Javna uprava se tiče kredibiliteta demokratskog upravljanja. Jedno živo civilno društvo treba i zaslužuje da ima nepristrasnu i pouzdanu javnu upravu, a javna uprava takođe dobija od toga šta rade njeni građani, od njihove posvećenosti. Na kraju krajeva, državni službenici i državna služba su upravo ono mjesto gdje građanima treba država.

Obrazovanje državnih službenika je ključno i drago mi je da je to tema ovog okruglog stola.

Crna Gora ne može sebi da priušti da ne zapošljava sposobne ljude zato što, na primjer, na taj proces utiču politička pripadnost i lični kontakti. Otvaranje pregovora u junu je priznanje i podstrek da Crna Gora nastavi svoje reforme državne uprave, depolitizaciju. To su zapravo identifikovane prioritetne oblasti.

Veselin Vukčević, pomoćnik ministra unutrašnjih poslova Crne Gore

Unapređenje upravnih i administrativnih kapaciteta u javnoj upravi Crne Gore, kao cilj, zauzima centralno mjesto u brojnim strateškim i programskim dokumentima, koje je Vlada usvojila u prethodnom periodu. Kao što

znate Vlada je krajem marta 2011. godine usvojila Strategiju reforme javne uprave u Crnoj Gori za period 2011-2016. godine, kojom je kao osnovni cilj reforme prepoznato ostvarivanje „efikasne, efektivne, profesionalne, lako dostupne, servisno orijentisane javne uprave, koja je u funkciji građana i društvenih i privrednih subjekata“.

Prije usvajanja Strategije reforme javne uprave, u Mišljenju Evropske komisije o zahtjevu Crne Gore za članstvo u EU (novembar 2010. godine) i Analitičkom izvještaju koji prati Mišljenje naglašeno je da „sistem zapošljavanja i napredovanja na osnovu zasluga nije jasno regulisan u zakonodavstvu; zakonski mandat UzK treba osnažiti; ne postoji sveobuhvatan regulatorni okvir za praćenje korupcije i sukoba interesa; ne postoje planovi integriteta“ itd. Na osnovu takvih ocjena data je preporuka da: „Zakon o državnim službenicima i namještenicima treba revidirati i prilagoditi evropskim standardima i principima“.

Donošenjem novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima 22.jula 2011. godine, čija primjena počinje 1.januara 2013. godine stvoren je normativni okvir koji omogućava dosljedno sprovođenje profesionalizacije i depolitizacije državnih službenika i namještenika u obavljanju poslova.

Ovim zakonom se uspostavlja novi sistem kategorizacije koji, u osnovi, ima za cilj da unaprijedi i značajno pojednostavi koncept službeničkog sistema tako što se svako radno mjesto u državnom organu mora identifikovati u okviru kategorija i nivoa utvrđenih ovim zakonom. Sistem klasifikacije sastoji se od četiri kategorije (visoki rukovodni kadar, ekspertsko-rukovodni kadar, ekspertski kadar i izvršni kadar) i odgovarajućih nivoa u okviru pojedinih kategorija, sa opštim opisom poslova pojedinačno po kategorijama i zvanjima državnih službenika. Standardizovana su i mjerila i uslovi za identifikovanje radnih mjesta u okviru svake kategorije.

Treba naglasiti da je zakonom propisan osnov da Vlada svojim aktom uredi bliže kriterijume, način provjere sposobnosti i način ocjenjivanja lica sa liste kandidata koja ispunjavaju uslove oglasa, odnosno konkursa za popunu radnog mjesta u državnom organu. Sadržina ovog podzakonskog akta, koji je u završnoj fazi pripreme, opredijeliće u konačnom i kvalitet cjelokupnog normativnog okvira kada je u pitanju zapošljavanje u državnim organima i doprinijeti jačanju „merit sistema“ pri odabiru kandidata. Proces zapošljavanja u državnom organu i selekcija koja se tom prilikom vrši ima za cilj predviđanje budućih radnih sposobnosti i identifikovanje kandidata sa najboljim radnim sposobnostima. Međutim, nažalost predviđanje radnih sposobnosti pojedinca nikada ne može biti savršeno, zbog čega bi se procedure javnog i internog oglašavanja trebale fokusirati na smanjenje rizika od odabira pogrešnog kandidata, odnosno na uvećanje šansi za odabir kandidata sa dobrim potencijalima.

Upravo iz tog razloga zakon je unaprijedio postupak zapošljavanja tako što su propisani jasni i jednoobrazni kriterijumi kao i kazne za njihovo nepoštovanje. Dalje, smanjena je mogućnost za diskreciono odlučivanje starješine organa tako što mu je dato da bira između pet najbolje ocijenjenih kandidata sa liste i starješina državnog organa, po pravilu, vrši izbor najbolje ocijenjenog kandidata sa liste za izbor. Izuzetno, starješina državnog organa, nakon obavljenog intervjua sa svim kandidatima sa liste za izbor, može izabrati drugog kandidata sa liste za izbor i dužan je da u obrazloženju odluke o izboru navede razloge za takvu odluku.

U cilju uspostavljanja osnova za izgradnju „merit sistema“ zakon propisuje po pravilu zasnivanja radnog odnosa u državnim organima na neodređeno vrijeme i precizira slučajeve kada je moguće zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme i njegovo trajanje. Institut probnog rada je obavezan za svakog ko prvi put zasniva radni odnos na neodređeno vrijeme u državnom organu i traje godinu dana. To je period testiranja sposobnosti i stručne obuke za vršenje poslova državnog organa, s tim da negativna ocjena probnog rada ima za posljedicu prestanak radnog odnosa po sili zakona.

Zakonom se po prvi put, u cilju profesionalizacije državne uprave, propisuje postupak i uslovi za imenovanje starješina organa uprave.

Siguran sam da će implementacija novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima doprinijeti izgradnji moderne, efikasne i kvalitetne uprave, dakle, javne uprave koja će biti spremna prepoznavati, analizirati i rješavati sva bitna javna pitanja i biti na usluzi građanima i zajednici.

Svetlana Vuković, direktorica Uprave za kadrove Crne Gore

Reforma javne uprave započeta je početkom 2000. godine. Donijeta su strateška dokumenta iz kojih su proistekli neki zakoni koji su na potpuno novi način uredili službeničke odnose. Ja ću govoriti o zakonu koji je donešen 2004. godine, a revidiran 2008. i 2009. godine i koji se još primjenjuje. To o čemu je Veselin (Vukčević) govorio, to su novi principi i novi instituti koji su donešeni kroz novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima čija primjena počinje 1. januara i koji za nas u državnoj upravi, posebno za nas u Upravi za kadrove, predstavlja veliki izazov i nadamo se da ćemo uspjeti da odgovorimo tom izazovu.

Opšti uslovi za osnivanje radnog odnosa u državnom organu su: državljanstvo, punoljetstvo, zdravstvena sposobnost, odgovarajuća školska sprema, neosuđivanost za krivična djela koja čine lice nedostojnim da vrši posao u državnom organu. Zakonom je potpuno uređeno kada se može zasnovati radni odnos.

Da bi radno mjesto u državnom organu bilo oglašeno i da bi se mogla donijeti odluka o zasnivanju radnog odnosa, potrebno je prije svega da je to radni mjesto sistematizovano, da je slobodno, i da je državni organ obezbijedio finansijska sredstva za zarade tog službenika. Radno mjesto u državnom organu se može popuniti rapsoredom državnog službenika i namještenika iz istog organa ili preuzimanjem iz drugog organa putem internog oglasa koji sprovodi Uprava za kadrove. Ukoliko se popuna radnog mjesta ne izvrši na ova dva načina, sprovodi se postupak javnog oglašavanja.

Nakon objavljivanja javnog oglasa, Uprava na osnovu prijave sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju uslove oglasa. Ti kandidati podliježu obaveznoj provjeri sposobnosti za vršenje poslova tog radnog mjesta. Poslije postupka provjere Uprava sačinjava listu za izbor kandidata koji su postigli zadovoljavajuće rezultate. Uprava za kadrove listu za izbor i izvještaj sa postupka provjere sposobnosti dostavlja starješini i postavlja na svojoj internet stranici.

Starješina državnog organa donosi odluku o izboru, odnosno odluku o neizboru. Oglas se ne može prekinuti ukoliko ima prijavljenih kandidata i ukoliko ima kandidata koji su zadovoljili u postupku provjere, odluka se mora donijeti i dostaviti Upravi za kadrove, koja je dostavlja svim kandidatima koji ostvaruju pravo žalbe.

U Crnoj Gori ima oko 157 državnih organa koji moraju da zapošljavaju po ovom postupku.

U toku 2011. bilo je ukupno 419 oglasa, od toga: 275 javnih oglasa, 31 konkurs i 113 internih oglasa. U toku prošle godine bilo je 150 javnih oglasa, 30 konkursa i 30 internih oglasa.

Broj ukupno prijavljenih kandidata u 2011. godini bio je 2254. Kod njih, testirano je opšte znanje, posebno znanje, rad na računaru, strani jezici i urađen intervju za 1237 kandidata. Broj izabranih kandidata u 2011. bio je 873 državnih službenika i namještenika i još jedna kategorija koji ne spadaju u kategoriju državnih službenika i namještenika a to su pripravnici.

Dr Hans Achim Roll, međunarodni ekspert SIGM-e

Važno pitanje glasi: Koje su to osnovne odlike profesionalizma u službeničkom sistemu? Kao što znate ne postoji neki model koji je propisan na nivou EU kada je u pitanju službenički sistem. Ali godinama je postignuta neka vrsta konsenzusa o osnovnim načelima i to se naziva evropski administrativni upravni okvir. On se sastoji od niza načela: djelotvornost, efikasnost, transparentnost i, prije svega, vladavina prava. Jedan od osnovnih aspekata vladavine prava je načelo koje je pomenuto a to je zapošljavanje na osnovu zasluga i unapređivanje po tom osnovu.

Jedan od problema koji se javljaju vezan je za pitanje ko upravlja procesom zapošljavanja.

Nekada se javni oglasi objavljuju za sva otvorena radna mjesta, to su takozvani sistemi radnih mjesta. Drugi sistemi koriste oglase samo za početne pozicije, dok se za nivoe eksperta i rukovodioce koriste interni oglasi.

Odluka o odabiru se u najavećem broju slučajeva ne donosi od strane panela, odnosno komisija, već to radi načelnik u određenoj instituciji ili neko kome je tu dužnost načelnik povjerio. Ova odluka se u većini sistema zasniva na jednoj kratkoj listi, spisku, na kojem se nalazi tri do pet kandidata. U nekim sistemima se takođe obezbjeđuju

posebna rješenja za slučajeve kada načelnik ne odabere onoga kandidata koji je prvi na tom spisku.

Veoma delikatno pitanje je zapošljavanje i odabir državnih službenika na rukovodećim pozicijama. Ovi službenici rade između politike i uprave. Različiti sistemi imaju tri različita pristupa u zapošljavanju tog kadra. Jedan je potpuno političke prirode. To su političke odluke koje se donose mimo redovnih procedura o zapošljavanju. Drugi sistem je zasnovan na zaslugama (provjeri znanja), dok je treći pristup neka vrsta hibridnog sistema, gdje se kombinuje politička odluka sa odlukom zasnovanom na nekim zaslugama, odnosno provjeri znanja.

Ono što je sada važno za Crnu Goru jeste izrada i usvajanje neophodnih podzakonskih akata, jer zakon sam po sebi pruža samo jedan uopšteni okvir a svi detalji treba da se definišu podzakonskim aktima.

Goran Đurović, predsjednik Upravnog odbora Koalicije NVO - Saradnjom do cilja

Ključni razlog za pravdanje lošeg učinka u reformi javne uprave nalazi se u nedostacima zakonske regulative koja još nije dovoljno savršena da bi sistem mogao funkcionisati i građani mogli dobiti odgovornu, efikasnu javnu upravu koja rješava probleme građana na kvalitetan i transparentan način.

Tačno je da zakonsku regulativu treba unaprijediti ali to je kontinuiran proces koji nikada neće biti dovršen. Ta nesavršenost zakonskog okvira je valjda razlog zašto ni Strategija obuke državnih službenika i namještenika za period 2008. do 2012. nije ni minimalno realizovana.

U Agendi reforme javne uprave u Crnoj Gori za 2010. do 2014. navedeno je da je prilikom prijema kadra u organima državne uprave potrebno povećati nivo transparentnosti uz primjenu sistema zasnovanog na zaslugama. Na ovom polju tokom prethodne dvije godine nije urađeno ništa.

Nema još uvijek detaljnog opisa radnih mjesta, izbor ne počiva na kompetencijama već dominantno na partijskoj pripadnosti i nepotizmu. Starješine organa, po pravilu, od ponuđenih kandidata biraju one koji su im bliski po partijskoj ili rodbinskoj liniji jer nema nikakve odgovornosti za loše rezultate u radu.

Slična situacija je i na lokalnom nivou. Lokalne uprave zapošljavaju previše radnika sa nedovoljnom motivacijom za daljim obrazovanjem i profesionalnim napredovanjem. Očigledan je nedostatak odgovarajućeg kadra za pojedine važne pozicije, kao što su urbanizam, građenje i inspekcije. Nažalost, osobe koje su sposobne da obavljaju ove poslove nisu motivisane za rad u lokalnim upravama pošto su zarade veoma male.

Problem prevelikog broja zaposlenih i neadekvatna profesionalna struktura u lokalnim samoupravama u Crnoj Gori je dodatno otežana situacijom da predsjednici opština ne mogu otpustiti zaposlene zbog komplikovanih procedura i potencijalnih političkih sukoba.

Zato jedinice lokalne samouprave treba da razviju odgovarajuće tijelo za kadrove, koja bi djelovala bez političkog uticaja.

Nacrt Plana reorganizacije javnog sektora predviđa smanjenje broja zaposlenih u državnoj upravi od 3% do 25% u naredne dvije godine. Hiljade zaposlenih u državnoj upravi već naredne godine ostaće bez posla ukoliko Vlada bude realizovala svoje planove. Treba imati na umu da je smanjenje administracije vjerovatan uslov za dobijanje kredita od međunarodnih finansijskih institucija u narednoj godini bez kojih je nezamislivo servisiranje budžetskih potreba. Kako i na osnovu čega (kada nema ocjenjivanja učinka rada) će službenici i namještenici biti otpušteni?

Da li će nesposobni partijski miljenici dobiti prednost u odnosu na manji broj kvalitetnih, odgovornih, spremnih da uče, službenika i namještenika? Na ova pitanja odgovor mora da da upravo politika, tj. najodgovorniji u izvršnoj vlasti a to je Predsjednik Vlade Crne Gore.

Građani će kao i do sada plaćati sve greške i nesposobnost onih koji vrše vlast u njihovo ime a (često) samo za svoj račun.

Da rezultat postane mjerilo

Generalno možemo reći da u posljednjih 10-12 godina, od kada je počela reforma javne uprave, Crna Gora bilježi određene napretke", konstatovala je **Milka Tadić-Mijović**. „Međutim, svaka reforma izuzetno zavisi od vladavine prava... Naš problem su i politizacija i nepotizam i korupcija - a korijen svega je nedostatak vladavine prava.

Budimir Tanjević, glavni administrator Opštine Pljevlja osvrnuo se na dilemu - da li je teže izvršiti prijem novih ili se oslobađati nekih postojećih kadrova? „To je velika muka – šta sa postojećim kadrovima, a nije bilo ocjenjivanja da li su kompetentni za obavljanje službeničkih zvanja...“ Tanjević je, ujedno, predložio: „Zalažem se da se predsjednik opštine bira neposrednim tajnim glasanjem od strane građana. U postojećim uslovima predsjednici opština su zarobljenici političkih partija. Takođe se zalažem da se uvede mješoviti sistem izbora odbornika, po sistemu glasanja za kandidata i glasanja za političku partiju.“

I **Aleksandar Mašković** iz NVO MANS se osvrnuo na problem prekobrojnih u javnoj upravi i podsjetio na primjere nedosljednosti državnih i lokalnih vlasti: „U period od raspisivanja do održavanja izbora zabranjeno je javno oglašavanje i zapošljavanje, po Zakonu o finansiranju političkih partija, ali imamo situaciju da su tokom prethodne predizborne kampanje raspisana čak 123 oglasa za zapošljavanje na određeno vrijeme.“

U svom izlaganju **Zoran Jelić**, poslanik DPS-a, osvrnuo se na obučenost postojeće administracije: „Dio administrativnih službenika ne posjeduje dovoljno znanja iz realnog sektora i ne razumiju problem privrede. Treba ići na to da se postignu praktična znanja i kompetencije. Mladi koji dolaze nemaju dovoljno ovih znanja i iskustava. To se mora poboljšati ili kroz reformu obrazovnog sistema, ili kroz reformu sistema cjeloživotnog obrazovanja.“

Mora se podići odgovornost starješine organa koji zapošljava novi kadar, konstatovala je Jelić naglašavajući kako administracija mora biti uslužni servis građana i privrede „prema standardima EU i njenim principima“.

Srđan Perić, Pozitivna Crna Gora, smatra da je problem zapošljavanja „jedan od najdubljih problema koji imamo u našem društvu“.

- Kamen međaš u cijeloj priči jeste suštinska primjena zakona. Unapređujući zakon vi pred ljude koji donose odluke o zapošljavanju samo postavljate još jednu prepreku koju oni moraju preskočiti. Možda u tom smislu idemo u potpuno pogrešnom pravcu. Jedini način da se ovaj problem prevaziđe jeste da na pozicijama na kojima se odlučuje o zapošljavanju budu ljudi koji su imuni na nepotizam i politizaciju tog procesa. Meni nije poznato da postoji ta vakcina i jedino rješenje jeste da taj proces bude pod stalnim nadzorom i kontrolom javnosti koja će tako vršiti konstruktivan pritisak na institucije.

Na postojeće procedure prijema novih službenika podsjetila je i **Mirjana Purić** iz Ministarstva pravde. „Imamo slučajeve da bude izvrsnih kandidata, ali i slučajeva da neki kandidati ne znaju ni nadležnosti ministarstva, što znači da se ne pripreme za intervju. Nama su potrebni obrazovani, mladi ljudi koji moraju dobro poznavati engleski jezik.“

„Monitoring implementacije novog zakona od strane nevladinih organizacija biće izuzetno bitan“, smatra **Milena Milošević**, Institut Alternativa, „Ono što smo mi tokom dosadašnjih istraživanja zaključili je da će jedan od ključnih izazova primjene novog zakona biti nedostupnost određenih podataka. Na primjer, postoji prostor

za poboljšanje centralne kadrovske evidencije. Mislim da se podzakonskim aktom taj nedostatak može nadomjestiti.”

„Postupci zapošljavanja moraju da budu efikasni u smislu odabira najboljih kandidata”, konstatovao je tokom rasprave **Hans Achim Roll**. „Mora nešto da se promijeni u delegiranju odgovornosti da bi se dao proctor mladim obrazovanim, kreativnim ljudima da imaju više inicijative.”

Veselin Vukčević je podvukao da reforma procesa zapošljavanja javnih službenika nije nešto što će se završiti donošenjem novog zakona. „Dosađašnji merit sistem davao je velika diskreciona ovlašćenja starješinama organa i zbog toga ga nismo do kraja izgradili niti imali odgovornost. Sada smo utvrdili odgovornost starješine organa, odnosno odgovornih lica za nepoštovanje procedura prilikom zasnivanja radnog odnosa i propisali odgovornost u slučaju nepoštovanja procedura. To je prvi put da se tako radi u našem sistemu.”

Svetlana Vuković kaže kako je „možda prenaplaštena priča o politizaciji i nepotizmu u državnoj službi”.

-Voljela bih da postoje neki konkretni primjeri gdje bi ukazali da se neko zaposlio zato što je pripadnik neke političke partije ili je rođak nekome i da je to bio jedini kriterijum prilikom njegovog zapošljavanja, konstatuje Vuković. „Mislim da smo ipak gradili neki put u profesionalizaciji i depolitizaciji odabira kandidata.

Srđan Perić je odgovorio kako u državnoj službi ima politizacije. „Bio sam u državnoj upravi šest godina i znam o čemu govorim. Dobro je da se konkretna zakonska rješenja poboljšavaju ali treba da dođemo do suštine a to su dva problema – politizacija i nepotizam.”

Goran Đurović smatra da rezultat mora biti konačno mjerilo. „Dajmo da se vratimo samoj suštini merit

ZAKLJUČCI I PREPORUKE:

1. Najveći napredak je postignut u zakonodavnom okviru. Primjena novog Zakona o državnim službenicima i namještenicima počinje 1. januara 2013. godine. Zakon, kao i podzakonska akta su u skladu sa EU standardima.

2. Najveći problemi su u implementaciji zakonskog okvira. Crna Gora se mora suočiti sa izazovima korupcije, nepotizma i politizacije javne uprave, kao i sa objektivnim teškoćama koji proističu prije svega iz ograničenog broja kadrova.

3. Javna uprava treba da bude profesionalna, depolitizovana i zasnovana na principu zasluga. Zapošljavanje i napredovanje trebalo bi biti zasnovano na pravednim i transparentnim procedurama, na osnovu nepristrasne procjene kompetencija i sposobnosti za vršenje određenog posla. Procedure se moraju sprovoditi za sve kandidate jednako.

4. Neophodno je cijeli sistem učiniti transparentnim. Obezbijediti nepristrasni monitoring, koji će sprovoditi nadležni organi, civilni sektor i mediji. Bilo bi važno formiranje Savjeta za praćenje reforme, primjene Zakona o državnim službenicima i namještenicima i drugih akata.

5. Neophodno je poštovanje osnovnih vrijednosti u javnoj upravi: državni službenik i namještenik treba da služi javnom interesu na nepristrasan, neutralan, pravedan i kompetentan način.

6. Svako upražnjeno radno mjesto treba da bude javno oglašeno (internim i javnim oglasom). Sve faze kod procesa selekcije se moraju ispoštovati. Na ovaj način se obezbjeđuje transparentnost i jednaka dostupnost svim kandidatima. Nakon provjere sposobnosti kandidata kod zapošljavanja, omogućiti mehanizme koji će uticati da najbolje rangirani kandidat bude primljen.

7. Neophodno je da komisija za izbor bude stručna i osposobljena da sprovodi provjeru sposobnosti.

8. Omogućiti horizontalno i vertikalno napredovanje u javnom sektoru, ne samo prema iskustvu, već prema zaslugama koje se odnose na ostvarene rezultate u radu. Svako imenovanje, odnosno postavljenje rukovodećih lica u javnom sektoru, treba biti vanstranačko i sprovedeno u pravednoj i otvorenoj proceduri.

9. Sprovoditi permanentno usavršavanje državnih službenika i namještenika radi unapređivanja znanja i vještina. Redovno ocjenjivati njihov rad i adekvatno ih nagrađivati i motivisati.

10. Obezbijediti dostupnost podataka preko Centralne kadrovske evidencije u cilju efikasnijeg upravljanja ljudskim resursima. Zbog toga, insistirati na redovnom ažuriranju podataka u Centralnoj kadrovskoj evidenciji.

11. Potrebno je ojačati Upravu za kadrove.

sistema a to je rezultat, pa da za godinu dana vidimo što su rezultati. Dobro bi bilo da se ovaj projekat isprati dokumentom šta su indikatori, pokazatelji za primjenu ovog zakona. Pa da vidimo oćemo li od 13 miliona štete zbog nećijeg neznanja imati osam miliona štete sljedeće godine ili ćemo imati pet miliona, da li ćemo nešto promijeniti. Zakonska rješenja jesu dobra, iako se uvijek može naći načina da se ona obesmisle, ali ono što se ne može obesmisлити je rezultat. On ili postoji ili ne postoji.”



OKRUGLI STO 3

UTICAJ REFORME JAVNE UPRAVE NA BORBU PROTIV KORUPCIJE I PROCES EVROPSKIH INTEGRACIJA

Okrugli sto na temu Uticaj reforme javne uprave na borbu protiv korupcije i proces evropskih integracija koji u okviru projekta Medijski monitoring reforme javne uprave u Crnoj Gori realizuje Monitor uz podršku Ambasade Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori održan je 01. Marta 2013. u Podgorici.

Transparentnost kao prevencija

Čini se da su događaji posljednjih nedjelja ovu našu temu dodatno aktuelizovali", rekla je **Milka Tadić-Mijović** otvarajući skup. „I dokumenta koja su, u aferi *Snimak*, ugledala svjetlo dana, potvrđuju da je reforma javne uprave, kao jedan od ključnih političkih prioriteta Crne Gore i jedan od značajnih uslova za učlanjenje u EU, na samom početku. Da je Crna Gora još daleko od profesionalne i odgovorne uprave... Crna Gora pored svih tranzicija koje još nije prošla, mora da izvede i onu najbolnju – iz partitokratije u funkcionalnu demokratiju, u kojoj će profesionalna javna uprava biti prirodna stvar, kao u Njemačkoj, Francuskoj, ili na malom Islandu, a politička pripadnost lično pitanje...“

- Mislim da bi bilo dobro da se zapitamo da li smo umjesto profesionalnog aparata, u decenijama koje su za nama, samo jačali partijsku vojsku naslijeđenu još iz komunizma? Da li ovom društvu treba mašinerija koja je manje u službi javnog interesa, a više podrška određenoj političkoj opciji? Koliko takav aparat košta i ključno – može li nereformisana javna uprava, policija i pravosuđe odgovoriti velikim izazovima i zadacima koji stoje pred našom zemljom u narednom periodu – od borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, do uspostavljanja pravne države u kojoj će svi ljudi biti jednaki pred zakonom i imati iste šanse.

To je posebno važno u malim sistemima kao što je naš – Crna Gora može napredovati jedino ako koristi sve svoje ljudske resurse na pravi način. Drugačiji pristup ne dovodi u pitanje samo naše evropske perspektive, već održivost Crne Gore kao sistema, zaključila je izvršna direktorica *Monitora* dajući riječ ambasadoru SR Njemačke u Crnoj Gori **Piusu Fišeru**.

Pius Fischer, ambasador Savezne Republike Njemačke u Crnoj Gori

Za Crnu Goru 2013. je krucijalna godina u smislu pregovora sa EU. Kao što znate borba protiv korupcije i organizovanog kriminala su ključna pitanja u tom procesu.

Održivost reformi tiče se Poglavlja 23 i 24 i to će biti bitna mjerila za određivanje napretka tokom pregovora. Cilj je da se pregovori počnu o tim poglavljima prije kraja ove godine. To će zahtijevati nesmanjeni reformski napor na osnovu kredibilnih i operativnih akcionih planova. Dozvolite da jasno kažem da to takođe zahtijeva unapređeni rad i rezultate u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala gdje smo vidjeli malo napretka tokom prošlih šest mjeseci. Takođe zahtijeva usvajanje neophodnih izmjena i dopuna Ustava kako bi se uspostavio zaista nezavisni pravosudni sistem bez političkog uticaja. Ta poglavlja uveliko potpadaju pod nadležnost Ministarstva pravde i želim da uvjerim da imate punu podršku Njemačke za vaš rad.

Reforma javne uprave je prepoznata od strane EU kao prioritetni dio procesa reforme. To je pitanje koje se tiče i drugih sektora i aspekata funkcionisanja državne službe, kao što su zapošljavanje, obuka, sistem napredovanja u

državnoj službi zasnovan na ličnim zaslugama, ali takođe i kapacitet upravljanja IPA fondovima i neophodnost da postoje transparentni postupci javnih nabavki. U mnogima od gore navedenih oblasti Crna Gora je već usvojila dobro zakonodavstvo a fokus je sada na djelotvornoj primjeni tog zakonodavstva", naveo je Fišer. Ambasador SR Njemačke potom se na temu okruglog stola osvrnuo i kroz komentar aktuelnih događaja:

Dozvolite da naglasim jednu stvar: zapošljavanje u javnom sektoru nikada ne smije da se koristi kao politički mamac da se privuku glasači. Svaka strategija te vrste ne samo da bi bila suprotna ciljevima fiskalne održivosti, već bi takođe podrila napore Crne Gore da dalje unaprijedi svoje rukovođenje. Ako su se takve prakse događale u prošlosti njih u budućnosti treba spriječiti. Transparentnost je ključni mehanizam za prevenciju.

Svetlana Rajković, pomoćnica ministra pravde za međunarodna pravna pitanja i evropsku saradnju

- Reformu državne uprave mora da prati set reformskih i institucionalnih aktivnosti u pravcu stvaranja pretpostavki za preventivno djelovanje u borbi protiv korupcije. Državni organi su ti koji treba preventivno da se osnaže kako bi smanjili rizik i mogućnost pojave korpcije. U tom pravcu sve grane vlasti unaprijedile su svoje etičke kodekse i uspostavljeni su mehanizmi za njihovo praćenje i primjenu. U toku su i aktivnosti na pripremi planova integriteta koji su kao obavezni propisani Zakonom o državnim službenicima i namještenicima.

Svjesni smo da u našem sistemu, i pored značajnih aktivnosti koje kontinuirano preduzimamo, i dalje postoje slabosti i da određeni nivoi administracije nisu u dovoljnoj mjeri otporni na rizike korupcije. Zato se na ovom polju kreiraju i sprovede aktivnosti prepoznate i u Akcionom planu za borbu protiv korupcije i organizivanog kriminala u kome su kao oblasti od posebnog rizika za pojavu korupcije prepoznate, između ostalog, javne nabavke, lokalna samouprava, građevinarstvo, zdravstvo, obrazovanje...

U tom kontekstu i radna grupa koja priprema Nacrt akcionog plana za otvaranje pregovora za Poglavlja 23 i 24, pokušava definisati sve ono što je potrebno da se u narednom period rizici od korupcije svedu na najmanju moguću mjeru.

Svjesni smo da samo efikasnom i javnom upravom otpornom na korupciju možemo biti spremni da postanemo dio evropske vladavine prava i sposobni da kao mala adminstracija efikasno obezbijedimo odgovor na zahtjeve svih građana Crne Gore.

Potrebno je da svi zajedno prepoznamo značaj ovih promjena koje se uvode, da ih prihvatimo, ne samo kao predstavnici državnih organa, nego prvenstveno kao građani kojima je to u interesu. Na taj način svi zajedno možemo da učestvujemo u transformaciji društva, što će crnogorskim građanima, nadam se, donijeti i pravnu sigurnost i ekonomski prosperitet.

Predrag Bulatović, predsjednik skupštinskog Odbora za antikorupciju

Prije nego što iznesem neke kritičke opservacije vezano za datu temu, moram na početku da uočim dobar tempo na putu ka EU. I što je veoma važno za mene, imaćemo za par dana i na veb sajtu Vlade prevod Izvještaja skringinga za važna Poglavlja 23 i 24 - po mom sudu centralna poglavlja u ovoj fazi integracija.

Korupcija u Crnoj Gori je prisutna i široko je rasprostranjena. Uvažavajući da je ona širi fenomen, ona je u našoj državi po mom sudu zabrinjavajuća, posebno što je borba protiv nje slaba i bez mjerljivih rezultata. Posebno ne kada je riječ o korupciji na visokom nivou. U toj oblasti nema ni istraga.

Nema političke volje i opšteg konsenzusa za borbu protiv korupcije. Ne sporim deklarativno opredjeljenje čak i onih u vlasti koji bi potencijalno bili prvi na udaru ove borbe. Međutim, dešava se nova taktika ili politički

manevri - posebno u parlamentu - sve prihvata ali se potom, koliko je god to moguće, odugovlači, relativizuje i opstruira. Dešava se i nova praksa debalansa unutar vladajuće koalicije kao što je bilo u aferi Balkanski ratnik, kada se formalno prihvate određene inicijative ali suštinski nema konkretnih rezultata s tim u vezi...

Kao predsjednik Odbora za antikorupciju želio bih da kažem nekoliko riječi vezano za njegovu poziciju. Crna Gora je jedna od rijetkih zemalja koja je formirala takvo specijalizovano tijelo zvučnog imena i sadržaja a, rekao bih, nedefinisanih puteva kako to da se ostvari. Tek danas crnogorski parlament treba da otkloni jednu važnu prepreku a to je mogućnost pristupa tajnim podacima od strane članova ovog Odbora. I za ovako trivijalno pitanje izgubili smo mnogo vremena i energije. Važna nadležnost ovog Odbora je razmatranje predstavi i žalbi što je važno ali – nedefinisano. Jednako kao što je i važno pitanje da se u borbi protiv korupcije definiše pitanje zviždača, odnosno svih onih koji žele da ukazuju i pomognu nadležnim organima u rješavanju ovog problema.

Gordana Đurović, profesorica Ekonomskog fakulteta i bivša potpredsjednica Vlade za evropske integracije

- Ono što danas imamo kao zajednički okvir za evropske integracije svakako je produkt vremena i mjere mogućeg i interesa da proces ide brže - i EU i nas i regiona.

Činjenica da je u uslovima ekonomske krize i svih ograničenja koje danas imamo mnoge stvari teško uraditi sa tim entuzijazmom i sa tako jasnim rokovima kao što je to možda bilo prije par godina, u uslovima kada je budžet bio mnogo stabilniji, a ukupna ekonomska situacija bolja. Danas imamo to što imamo i moramo se tome prilagoditi.

Trebamo se čuvati skretanja u populizam. Mislim na to da svi pričamo o evropskoj agendi a da se suštinski neke reforme odlažu zbog različitih faktora interesa. Ne smijemo zloupotребiti to što imamo pozitivnu reakciju građana ka evropskim integracijama jer je podrška priključenju EU već pala ispod 60 a bila je preko 80 odsto. Ako obični građanin osjeti mogućnost manipulacije i zloupotrebe jedne pozitivne ideje, sve će manje vjerovati u nju.

Mislim da je evropska vizija integracija malo dugoročnija nego naša. Oni nas i formalno i verbalno podržavaju zato što su svjesni rizika od zatvaranja zemalja zapadnog Balkana - ako ove posustanu u procesu napredovanja uz evropske stepenice, uz zaključak da su im na vrhu tog puta vrata zatvorena. Evropljani gledaju dalje i kažu: mi ćemo pohvaliti i nešto u šta potpuno ne vjerujemo, kako biste se vi uvjerali da će vam integrativni proces donijeti progres. Zato mislim da je ta njihova mudrost u stvari dugoročna vizija jedinstvenog evropskog integracionog projekta koji danas odolijeva svim izazovima, što bi nama bilo dobro kao stimulans.

Konačno, mislim da smo negdje izgubili sportski duh u evropskim integracijama - u smislu da nemamo komšiluka koji trči zajedno sa nama, i draži međusobnog nadmetanja. Hrvati su završili, a Srbi i Makedonci još nijesu startovali. Nama bi, zato, bilo jako dobro ako bi Srbija i Makedonija ove godine otvorile pristupne pregovore.

Nemanja Nenadić, direktor Transparensi Srbija

Pomenuću nekoliko problema koji se tiču reforme javne uprave i borbe protiv korupcije u Srbiji. Jedan od argumenata koji je pomenut u diskusiji tokom aktuelne *aferе mleko* kaže da je, između ostalog, za čitavu aferu kriv *evro fanatizam*. Zašto evro fanatizam? Zato što su norme, standardi, koliko sme da bude te štetne materije u mleku sniženi 10 puta pre par godina kako bi se uskladili sa propisima EU. A onda je nastao problem.

Ako država ne može da obezbedi poštovanje i proveru jedne granice ili granične vrednosti, neće moći ni bilo koje druge. Tu dolazimo do suštinskog pitanja javne uprave, do suštine njihovog zadatka - a to je da obezbede sprovođenje zakona. Potpuno je pogrešno preuzimati na sebe obaveze, ne samo prema Evropi, nego i prema sopstvenim građanima ukoliko država nije kadra da ispuní poštovanje tih obaveza. I to je verovatno nešto što je

najveći problem, ne samo Srbije nego i drugih zemalja u sličnoj situaciji.

U nekom normalnom toku stvari, reforma javne uprave i borba protiv korupcije bi trebala da nas približe EU. Zato što radeći to, mi postizemo neke više standard na unutrašnjem planu i bivamo prihvatljiviji i potencijalnim evropskim partnerima. Umesto toga, često se dešava da su potezi u okviru tih reformi direktna posledica toga što se EU direktno založila za konkretnu stvar, zbog toga što se nešto našlo na listi najvažnijih prioriteta. I to je generalno loša stvar. Tako mi u Srbiji imamo trenutno aktuelno pitanje ispitivanja tzv. 24 privatizacije. Reč je o slučajevima koji su iz Beograda otišli u Brisel, tek tamo su problematizovani i vratili su se u Beograd da bi se sada na njima radilo. Kakav je to znak? Da li je to znak zrelosti ili znak da se ne može bez tutorstva?

Ne verujem ni da smo Evropi potrebni kao neko ko bi samo slepo ispunjavao zadatke – onako kako oni stignu. Ubeđen sam da možemo mnogo više da značimo ukoliko sami brinemo i vodimo računa o samima sebi.

Blaženka Dabanović, savjetnica u Upravi za kadrove Crne Gore

- Usvajanjem strategija u reformi javne uprave pokazali smo opredeljenje da želimo dobru javnu upravu. Dvije godine su prošle od tada pa se sada možemo zapitati da li smo postigli strateške ciljeve?

Novim Zakonom o državnim službenicima i namještenicima ispoštovali smo evropske preporuke i stvorili sistem u kome se garantuje objektivnost i nezavisnost u izboru kadrova. Starešina organa nema više mogućnost da koristi diskreciono pravo već je u obavezi da primi u radni odnos najbolje ocijenjenog kandidata sa liste onih kandidata koji ispunjavaju sve uslove.

Pomenula sam i princip integriteta. Integritet je pošteno i čisto ponašanje uprave, odnosno institucija. Kako same institucije tako i njenih službenika u skladu sa njenim vrijednostima. Zakonom o državnim službenicima je uvedena obaveza za sve državne organe da donesu *planove integriteta*. Ti planovi će sadržati mjere koje će sprječavati i otklanjati mogućnosti za nastanak i razvoj korupcije. Ti dokumenti su javni pa šira javnost može da se upozna sa svim rizicima, sa svim opasnostima od korupcije u jednoj instituciji.

Treći princip je princip transparentnosti rada. Znači da je javna uprava otvorena da građani imaju uvid o informacijama u posjedu organa vlasti. Stupanje na snagu novog Zakona o pristupu informacijama, a koji je počeo da se primjenjuje prošlog mjeseca, znatno je ojačao ovaj zakon. Novine donosi član 12 ovog zakona, koji se odnosi na prohtjevno objavljivanje informacija. Ako malo bolje pogledamo koje su sve to informacije, zaista nam se ne može zamjeriti da nismo transparentni. Nabrojaću samo neke informacije koje organi moraju prohtjevno objaviti: sve pojedinačne akte i ugovore o raspolaganju finansijskim sredstvima iz javnih prihoda i državnom imovinom, spisak državnih funkcionera i lista obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije...

Druga novina koju donosi ovaj Zakon su prekršajne odredbe. Znači, ako se ove informacije javno ne objave, organ koji je bio dužan da ih objavi, kazniće se novčanom kaznom od 500 do 20.000 eura, a odgovorno lice organa od 200 do 2.000 eura. Dakle, imamo obavezu da izložimo svoj rad javnosti pa ako to ne učinimo prekršajno odgovaramo.

Vuk Maraš, programski direktor NVO MANS

- Nije se mogao izabrati bolji trenutak da se organizuje debata na ovu temu.

Afera *Snimak* je uspjela da demaskira kompletnu priču o navodnoj reformi i depolitizaciji državne uprave. Radno mjesto je očigledno postalo glavna moneta za potkusurivanje u državnim organima. Radno mjesto ćete dobiti ne po tome da li ste najbolji kandidat, već po tome koliko imate članova porodice koji će glasati za vladajuću koaliciju. Nasuprot toga sve ono što su zahtjevi EU je stavljeno po strani.

Što nam je do sada donijela ovakva depolitizacija javne uprave? Imamo prekomjerno zapošljavanje u javnom sektoru, ogromnu administraciju koja nije efikasna, i koja će morati da se smanji kako bi ljudi koji rade u njoj imali pristojne plate. Nažalost to je direktno suprotstavljeno interesima vladajuće partije da radna mjesta u državnoj administraciji garantuju pobjedu na izborima. Da li je to čudno imajući u vidu ko su ljudi koji vode institucije?

Pogledajte agenciju za ANB i ko je vodi, pogledajte ko vodi policiju ili reference ljudi koji upravljaju Agencijom za zaštitu životne sredine... Ako imate šefove tih institucija kojima je primaran posao da nad svojim zaposlenima vrše pritisak kako bi glasali za ovu ili onu političku opciju, onda nema govora o depolitizaciji državne uprave. A onda se iz državne uprave čude što, recimo MANS, dobija na desetine puta više prijava građana nego za to nadležne institucije. Zato što građani u te i takve institucije nemaju povjerenja.

Proces integracija će nas, nadam se, dovesti do toga da radno mjesto u državnoj upravi bude adekvatno plaćeno i da bude privilegija najboljih. Doći ćemo i do toga da oni koji diskriminišu ljude po bilo kojoj osnovi, uključujući i političku, dobiju zatvorske kazne jer to propisuje KZ, a to je suština Poglavlja 23. I upravo će profesionalizacija, pod patronatom EK, dovesti do toga da građani koji plaćaju državnu upravu konačno dobiju brzu i efikasnu uslugu, što je njena primarna funkcija.

Pune ruke posla

Svaka vlada samo je odraz svojih građana, poruka je ambasadora SR Njemačke. Promjene crnogorskog društva, borba protiv korupcije... sve to se neće desiti samo zamjenom jedne vlade drugom. To je promjena koja mora da obuhvati sve djelove društva. I niko taj posao ne može uraditi umjesto građana Crne Gore

Treba da imamo tijelo koje je politički, finansijski i funkcionalno nezavisno da bi imalo efekata u borbi protiv korupcije", navela je **Ana Selić** (CEMI) u svojoj diskusiji, „Sva naša tijela za borbu protiv korupcije su osnovana ili od strane vlade ili političkim kompromisom, ali pravi profesionalni kapaciteti za borbu protiv korupcije izostaju”.

„Interesuje me na koji će se način Odbor za antikorupciju odnositi prema prestavkama koje dobija. Da li će ih samo prosleđivati ili će donositi određene zaključke i na koji će način javnost biti informisana o njima”, zapitala se **Jovana Marović** (Institut alternativa) uz pitanje kako će taj Odbor biti uključen u rad na ispunjavanju zahtijeva iz Poglavlja 23 i 24.

Predrag Bulatović je u odgovoru na postavljena pitanja istakao: „Parlament nije definisao svoju poziciju u procesu pregovaranja sa EU. Što se predstavi tiče, to je pitanje neuređeno i neriješeno i moraćemo tokom marta mjeseca to da riješimo ako želimo da imamo Odbor za antikorupciju kao lijek a ne placebo”.

Budimir Tanjević, glavni administrator Opštine Pljevlja, smatra da je „najviše korumpirana institucija u Crnoj Gori – njen građanin! Korumpiraju ga i javna uprava i političke organizacije. Svi vrše korumpiranje građana”. Kakva je osnova piramide takav će biti i njen vrh, zaključuje Tanjević.

„Ako već imamo zloupotrebe tokom izborne kampanje onda je nemoguće da imamo stabilnu vlast i državne institucije”, smatra **Mehmet Bardhi**. „U tom smislu ni rezultati i učinak javne uprave neće biti u službi dobrog funkcionisanja i stabilizacije, nego će biti u službi onih koji su ih postavili. To je opasno. Postavlja se pitanje da li javna uprava uopšte može da bude u službi građana ako je proizašla iz jednog takvog sistema. Moraju se obezbijediti fer i demokratski izbori”, smatra Bardhi uz upozorenje da je krajnje vrijeme da se ozbiljno poradi na decentralizaciji i uređenju međunacionalnih odnosa u Crnoj Gori.

„Sama činjenica da u javnoj upravi radi 55 hiljada ljudi je dovoljno da se duboko zabrinemo nad javnom upravom koju smo mi uspostavili u Crnoj Gori”, kaže **Boris Marić** iz *Centra za građansko obrazovanje*. On je upozorio na sistem u kome i predsjednici opština postaju lokalni feudalci. „A ako ste lokalni feudalac, poprilično su vam otvorena vrata u uspostavljanju koruptivnih sistema koje možete čak i da utemeljite u zakon. To je najopasniji vid korupcije koji proizvodi današnji sistem. Samo površan uvid u niz izmjena zakona koji regulišu oblast izgradnje objekata uvjeriće vas da je korupcija u toj oblasti potpuno ozakonjena. Sada i da hoćete - ne možete zakonski da je gonite.”

Nemanja Nenadić smatra da „slobodni građani bilo koje države treba da postave pitanje - sami sebi - šta

žele da plaćaju od državnih institucija i državnih aparata. I da promijene pristup u kojem se državu gleda kao na nekog ko treba nešto da nam da. Kada se to pitanje razjasni, onda se gleda kako organizovati posao. Da se to radi što efikasnije i sa što manje troškova.”

„I ova naša rasprava potvrđuje da se neka pitanja moraju rješavati na najvišim nivoima da bi došli do konkretnijih rješenja”, zaključak je profesorice Gordane Đurović, „Neki se pokušaji u tom smjeru rade, ali moramo priznati da mora biti više znanja. Evropljani su nam stalno govorili - finansijske istrage. Ali nemamo dovoljno kapaciteta za finansijske istrage, ne možete donijeti materijalni dokaz i ne možete onda završiti postupak. Ima tu stvari koje ne mogu preko noći da se završe, ali treba svako sa svoje strane da priziva te stvari i da radimo da one budu bolje.”

U istom smjeru fokusirala se i Svetlana Rajković. Integritet ne možete da imate ako ne posjedujete znanje, smatra ona najavljujući da „Vlada vrlo ozbiljno razmišlja o uspostavljanju nezavisnog tijela za borbu protiv korupcije i svi zajedno pokušavamo da nađemo najefikasniji način za borbu protiv korupcije.”

Blaženka Dabanović naglašava kako svi skupa „moramo osvijestiti građane i pomoći im da shvate šta znači servisno orijentisana uprava. Treba znati da nijedan zakon ne kaže - upravu treba moliti, već kaže - od uprave zahtijevam.”

Vuk Maraš kaže kako je ključni problem nedostatak bilo kakve odgovornosti za ono što se radi. „Dokle god u Crnoj Gori ne postignemo da se zna ko je odgovoran za posao koji radi, i ako ga ne radi dobro - bez obzira da li je član neke partije ili nije - ostaje bez tog posla, neće biti pomaka nabolje. Mislim da do tada ni svi zakoni koje mi napišemo neće biti primijenjeni.”

Komentarišući ponuđene zaključke, Mehmet Bardhi je upozorio kako „ne može samo da stoji da Crna Gora ima glomaznu upravu. Treba navesti da svakog dana ima sve glomazniju. Kaže se depolitizacija, ali to treba da urade isti oni koji su nas doveli ovdje gdje smo. Ko kaže imamo dobre zakone? Daj da to analiziramo pa da vidimo koji su to dobri zakoni. Mi prepisujemo zakone a ne upodobljavamo ih potrebama Crne Gore. Mi imamo zakone koje smo već mijenjali 4 – 5 puta...”

Zaključujući raspravu, ambasador Fišer je naglasio kako „EU i njene zemlje članice ne mogu da riješe vaše probleme. One su samo jedna vrsta katalizatora koji obezbjeđuje neophodne podsticaje za reforme koje su potrebne u vašoj zemlji, ali na kraju to mora da radi građanin Crne Gore. Svaka vlada samo je odraz svojih građana. Promjene crnogorskog društva, borba protiv korupcije... sve to se neće desiti samo zamjenom

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Samo profesionalna javna uprava može odgovoriti zadacima borbe protiv korupcije i ubrzati evropske integracije Crne Gore.

2. Crna Gora ima glomaznu javnu upravu koja još nije depolitizovana.

3. Uglavnom je zaokružen zakonski okvir potreban za reformu javne uprave ali je neophodno pratiti implementaciju, posebno Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o slobodnom pristupu informacijama.

4. Implementacija zakonskog okvira trebalo bi da dovede do profesionalizacije, racionalizacije i depolitizacije javnog sektora.

5. Potrebno je uspostavljanje kontrolnih mehanizama, posebno jačanje uloge Skupštine Crne Gore, Upravnog suda, inspeksijskih službi, institucije zviždača i uključivanje civilnog sektora i medija u proces monitoringa reforme javne uprave.

6. Neophodno je podizanje svijesti građana o pravima i mogućnostima koja im nude nova zakonska rješenja.

7. Potrebno je usaglasiti zakonodavstvo, kako bi se na adekvatan način sankcionisalo kršenje zakona u ovoj oblasti.

8. Uraditi funkcionanu analizu rada svih državnih organa pojedinačno sa ciljem dobijanja pouzdanih informacija, koji profil kadra je neophodan.

9. Neophodno je donošenje zakona o vladi i zakona o agencijama, odnosno regulatornim tijelima.

10. Važno je izraditi planove *integriteta*.

jedne vlade drugom. To je promjena koja mora da obuhvati sve djelove društva. I niko taj posao ne može uraditi umjesto vas."

