

ESI

INICIJATIVA ZA STABILNOST EVROPE

RETORIKA I REFORMA

STUDIJA SLU AJA FORMIRANJA INSTITUCIJA U CRNOJ GORI OD 1998.-2001.

Ovaj izvještaj je finansiralo Odjeljenje za planiranje politike Njema kog ministarstva inostranih poslova i dio je ESI Crnogorskog projekta kojeg podržava US Misija NATO u Briselu.

ESI izvještaj

28. juna 2001. godine

Podgorica i Berlin

www.esiweb.org

ESI thanks the International City/County Management Association (ICMA) for the translation of this report.

www.icma.org/international

SADRŽAJ

SAŽETAK

I UVOD

II SADRŽAJ - III JUGOSLAVIJA U KRIZI

III CRNA GORA: STANJE DRŽAVE

1. SOCIJALISTI KO NASLEDE
2. MJERENJE UPRAVLJANJA
 - A. *Veličina i oblik vlade*
 - B. *Upravljanje javnom potrošnjom*
 - C. *Upravljanje zaposlenima u vladi*

IV ISKUSTVO CRNE GORE U REFORMI

1. OD STRATEGIJE DO IMPLEMENTACIJE
2. STUDIJA SLUŽBA: REFORMA PRAVOSUŠTA, JAVNE UPRAVE I LOKALNE SAMOUPRAVE
3. STUDIJA SLUŽBA: INSTITUT ZA PRAVOSUŠTE, JAVNU UPRAVU I LOKALNU SAMOUPRAVU
4. STUDIJA SLUŽBA: DEFINISANJE FUNKCIJE LOKALNE UPRAVE
5. NOVO ZAKONODAVSTVO I EKONOMSKA REFORMA

V UTICAJ INOSTRANE POMOĆI

1. TRENDOVI POMOĆI
2. REFORMA CENTRALNE UPRAVE I ŠABLONI DEMOKRATIZACIJE

VI ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. STABILNOST CRNE GORE
2. LEKCIJE ZA SRBIJU
3. PREPORUKE KAKO POBOLJŠATI UPRAVLJANJE U CRNOJ GORI

ANEKS A: MJERENJE INSTITUCIJSKOG NAPRETKA

ANEKS B: KOMPARATIVNE STRUKTURE CENTRALNE UPRAVE

ANEKS C: CRNOGORSKA DRŽAVNA UPRAVA

RETORIKA I REFORMA

STUDIJA SLUŽAJA FORMIRANJA INSTITUCIJA U CRNOJ GORI OD 1998.-2001.

SAŽETAK

Sa odlaskom bivšeg Predsjednika Jugoslavije Slobodana Miloševića i promjenom vlasti u Beogradu u jesen 2000. godine, završio se jedan izuzetan period crnogorske istorije. Od tada, pošto je Federalna Republika Jugoslavija ponovo ušla u meunarodne institucije, politički uslovi su se promijenili. Kako političke prilike u Beogradu smanju stratešku važnost Crne Gore za Zapad, tako se prioriteti donatora mijenjaju i Crna Gora više ne može računati na stalne spoljne dotacije koje su bile izuzetne zadnjih godina. U isto vrijeme, pitanje jugoslovenskog naslijeđa - uključujući i servisiranje stranog duga od 12,2 milijarde \$ US-se ponovo razmatra, zajedno sa pregovorima sa MMF, Svjetskom Bankom i drugim povjeriocima.

U 1999. i 2000. godini, Evropska Zajednica i Sjedinjene Američke Države su dale 486 miliona DM kao pomoć Crnoj Gori. Za 2001. godinu najavljeno je još 280 miliona DM kao pomoć. Ovaj značajan paket pomoći iz inostranstva je postigao svoj primarni cilj - ojačao je Podgoricu u konfrontaciji sa Beogradom - ali je malo učinio na promovisanju promjena u Crnoj Gori. Stepenn pomoći za 2002. godinu će sigurno biti znatno niži.

Eksperti koji rade na ekonomskim reformama žele da promovišu viziju svoje republike kao »jedne efikasne mikrodržave«. U stvarnosti, veliki troškovi i birokratski domet vladine administracije su nastavili da rastu u poređenju sa 1999. godinom. Većina institucionalnih promjena tokom zadnje tri godine bila je stabilno širenje republičke administracije, pošto je preuzimala više funkcija od Jugoslavije. Iako većinu dostupnih statistika treba uzeti sa oprezom, opšta slika je sasvim jasna. Nekih 60 posto Crnogorske zvanice radne snage je trenutno zaposleno u državnim ili javnim preduzećima. Na troškove izdržavanja administracije troše se dvije trećine crnogorskog budžeta i to se postiže samo putem obimne i do sada uveliko bezuslovne strane pomoći. Konsolidovani deficit budžeta iznosi zapanjujućih 15% od ukupnog bruto društvenog proizvoda.

Dok konstitucionalna pitanja nastavljaju da preokupiraju pažnju i crnogorske vlade i ve ine zapadnih posmatra a, stabilnost Crne Gore mnogo manje po iva na pitanju njenog statusa unutar ili van Jugoslavije nego li na njenoj mogu osti da nastavi sa ozbiljnim reformama. Nemogu}nost Crne Gore da se uhvati u ko{tac sa svojim unutrašnjim nedostacima napravi}e veoma ozbiljne probleme za programe koji su za i za programe koji su protiv nezavisnosti. Crnogorske institucije nijesu dovoljno djelotvorne kako bi omogu ile da Crna Gora funkcioniše ili kao nezavisna, evropska država ili da prosperira unutar labave federacije ili konfederacije. Ukoliko je pomo sa Zapada uslovljena ostankom Crne Gore unutar Jugoslovenske federacije, onda ta pomo ne e biti efektno uporište da promoviše unutrašnje reforme.

Rezultati reforme crnogorske uprave od 1998. godine zaslužuju da se pažljivo prou e. Od skora, Vujanovi eva uprava i Predsjednik Milo Djukanovi su redovno naglašavali svoju opredijeljenost za inistitucionalne reforme. Ne nedostaje strateških dokumentata, predloga za projekte, radnih grupa ili ekspertskih timova koji daju svoje duge liste ciljeva. Me utim, kao što je esto bio slu aj sa bivšom Jugoslavijom, retorika promjene postala je zamijena za realnost. Na polju reforme pravosu a, nijedan novi zakon još nije usvojen još od kako je proces reforme zapo eo 1998. godine. Na polju administrativne reforme, nije preduzeto ništa. Na polju reforme lokalne uprave nijesu se desile nikakve zna ajnije promjene. Najzna ajnije »dostignu e reforme« je osnivanje jednog Instituta za sudsvo, javnu upravu i lokalnu samoupravu u Podgorici kome nedostaju adekvatni resursi.

Nije napravljen neki zna ajniji pokušaj kako bi se identifikovali ljudski i finansijski resursi koji su potrebni kako bi se implementirali kompleksni programi reforme. Strana pomo je sa uvala politiku ekonomiju koja se zasniva na teškoj industriji, naduvanoj administraciji i velikom aparatu zaštite. Država je najve i poslodavac, najve i potroša , kao i izvor dotacija za javna preduze a koja posluju sa gubicima. Ona postavlja zna ajnije cijene i kontroliše ve inu zarada, ali joj nedostaje najbitnija crta, a to je da upravlja javnom potrošnjom. Sve ve e banke se nalaze u društvenom vlasništvu i zakoni o bankama su labavi. Ne pravi se jasna razlika izme u razli itih grana vlade, niti izme u privrede i javne administracije. Parlament ima malo kontrole nad izvršnom vlaš u koja u isto vrijeme malo podleže javnoj odgovornosti. Sudstvo ostaje pot injeno izvršnoj vlasti. Jedna kompleksna mreža me uvlasni ke i zajedni ke kontrole povezuje politiku i ekonomiju na jedan veoma netransparentan na in. Skoro da je

svaki uticajan političar aktivan u javnoj ekonomiji i političko pokroviteljstvo determiniše imenovanja na ključne ekonomske pozicije.

Reforma administracije, uključujući i pregled strukture centralne vlasti i razvijanje jedne manje i profesionalnije državne službe, je preduslov u nizu drugih reformskih ciljeva, koji pomaže državi da napravi izvršni kapacitet za sprovođenje svojih planova. Dok dobro strukturisana administracija ne garantuje da će se reforme uspješno sprovesti tamo gdje nedostaje politička podrška, sadašnja nefunkcionalna administracija garantuje neuspjeh.

Uticaj spoljašnje pomoći nije jednoznačan. Prisustvo stranih konsultanata povećalo je efektivnost reformskog zakonodavnog procesa. Nacrti zakona u raznim oblastima su u procesu donošenja, a neke ekonomske zakone je parlament već usvojio. Međutim, uz izuzetak Crnogorske Centralne Banke, nijedna od predviđenih institucionalnih reformi koje se nalaze u ovim inicijativama nije došla u fazu implementacije. Najdjelotvornija ekonomska »reforma« do danas je uvođenje Njemačke marke kao nove valute i preuzimanja carinske uprave. U oba slučaja, vlada je bila motivisana da ojača autonomiju Crne Gore u odnosu na Jugoslaviju.

Pomoć u procesu demokratizacije je fokusirana na reformu zakonodavstva, seminare i obuku i ograničenu nabavku opreme, naročito kompjutera. Iako se ovakva vrsta pomoći može smatrati dragocjenom, one moraju biti komplementarne i utkane u usredsređenu reformsku strategiju koju je pripremila crnogorska vlada. Takva strategija još nije napravljena. Sve dok se sama vlada ne opredijeli, programi tehničke pomoći će dati samo ograničene rezultate. Postoje stvari koje donatori sa Zapada mogu da urade kako bi pomogli ovaj proces. Oni bi trebali da mnogo više insistiraju na transparentnosti unutar crnogorske vlade o pitanjima kao što su državna potrošnja i finansijski propusti, struktura administracije kao i veličina i priroda policijskih snaga. Tehnička pomoć reformskim pokušajima bi trebala da se fokusira na niz osnovnih područja, prije nego da se širi na suviše sitne detalje kao do sada.

Postoji realan rizik da Crna Gora dalje socijalno propada. To će rezultirati pritiscima na crnogorsko društvo koji će biti značajni, a bit će ih teško predvidjeti. Donatori sa Zapada, koji su iz strateških razloga dopustili da Crna Gora postane zavisna od izdašne spoljne pomoći, sada imaju interes i odgovornost da, uzevši u obzir angažovanost crnogorskih vlasti, pomažu bivšim saveznicima da se prilagode na nove uslove tokom određenog perioda. Shvatiti

svu ozbiljnost krize koja je na pomolu je preduslov za crnogorske lidere da po nu da nalaze izlaz i krenu naprijed. Jednako je važno da ljudi sa strane ne shvate zdravo za gotovo politiku i ekonomsku stabilnost Crne Gore, ve da aktivno uklju e crnogorske vlasti u suo avanje sa korenima uzroka budu e nestabilnosti.

RETORIKA I REFORMA
STUDIJA SLU AJA IZGRADNJE INSTITUCIJA
U CRNOJ GORI
1998 – 2001.

U velikom dijelu novije literature o razvoju društva izražava se mišljenje da je reforma javne uprave od suštinskog značaja za taj proces.¹ U praksi, veća uspješnost i kapaciteti vlada pokazali su se kao ključni faktor u procesu približavanja Evropi bivših socijalističkih zemalja centralne Evrope.² Istovremeno, reforma javne uprave je proces koji se izuzetno teško sprovodi i podržava spolja. U studiji inicijativa za reformu javne uprave sprovedenih širom svijeta 1997. godine uz podršku Svjetske banke postavlja se pitanje da li su takve inicijative imale značajan uticaj na uspješnost vlade. U studiji se zaključuje da poslije "gotovo deceniju ippo operativnog iskustva u reformi državne uprave, uprkos jednom broju uspješnih primjera i važnih lekcija koje su naučene, odgovor je da nisu".³ Kao rezultat toga, u studiji se poziva na ponovno razmatranje sadašnjih modaliteta inostrane pomoći, uz korištenje rezultata studija slučaja o "konkretnim uspješnim primjerima i promašajima koji će pomoći da se razumije složena dinamika administrativne reforme".⁴ Nadamo se da će ova studija doprinijeti široj debati u specifičnom kontekstu reforme uprave u bivšoj Jugoslaviji.

I. UVOD

Ovaj izvještaj predstavlja studiju slučaja iskustva Crne Gore u onom što se pominje pod raznim nazivima: izgradnja institucija, jačanje uprave, izgradnja kapaciteta ili reforma javne uprave. Ovo iskustvo se posmatra u svijetlu posebnog historijskog konteksta: hladnog rata između Crne

¹ Ovo govori o sve većem uticaju "neoinstitucionalnoj ekonomiji" u zajednici. Za dalje informacije pogledati sljede u literaturu: Robert Picciotto i Eduardo Wiesner (ur.) *Evaluation and Development - The institutional dimension*, Publikacija Svjetske banke, 1998; Julio Faundez (ur.) *Good Government and Law - Legal and institutional Reform in Developing Countries*, British Council and Macmillan Press, 1997.

² Dobri izvori mogu se naći u analizi koju je pripremila SIGMA (www.iecg.org/puma/sigmaweb), programu kojeg podržava Evropska komisija i OECD. Takođe pogledati: Barbara Nunberg, *Ready for Europe - Public Administration reform and European Accession in Central and Eastern Europe*, World Bank, 2000, Pogledati kratku diskusiju u *European Stability Initiative - East West Institute, Brussels discussion paper - Stability, Institutions and European Integration*, 31 oktobar 2000, www.esiweb.org

³ Barbara Nunberg, *Rethinking civil service reform: an agenda for smart government*, World Bank Poverty and Social Policy Department, 30. jun 1997., str. 5

⁴ *Ibid*, str. 16

Gore i Srbije u periodu od 1997. do 2000. godine. Studija ispituje rezultate posebnih napora na sprovođenju reforme i njihovih implikacija na stabilnost Crne Gore i šireg regiona. Takođe se razmatra uticaj inostrane pomoći i daju preporuke kreatorima međunarodne politike o tome kako da se na najbolji način iskoriste ograničeni međunarodni resursi.

Najvažniji zaključak ove studije jeste to da kakav god da bude rezultat javne debate o budućem statusu ove male Republike (658.000 stanovnika i oko 50.000 izbjeglica) u okviru ili izvan Savezne Republike Jugoslavije (SRJ), stabilnost Crne Gore i dalje će biti varljiva ukoliko vlada ne zaustavi i okrene u drugom smjeru proces društvenog i ekonomskog pada koji traje već decenijama. U suprotnom, Crna Gora će još jednom rizikovati da se vrati u središte pažnje međunarodne javnosti kao izvor nestabilnosti i to ovog puta kao posljedica unutrašnjih tenzija, bez obzira na njen pravni status.

Crna Gora danas ima većinu institucija samostalne države. Ona će zadržati gotovo svaku od tih institucija u svakoj od opcija postoje ih predloga za rješenje njenog pravnog statusa.⁵ Međutim, ove institucije nisu dovoljno uspješne da bi Crna Gora funkcionisala bilo kao nezavisna država bilo kao napredna i stabilna jedinica labavog federalnog ili konfederalnog uređenja. Veliki broj vodećih političara Crne Gore ne slaže se sa ovakvim mišljenjem.⁶ U vrijeme kada se na Podgoricu gledalo kao na neophodnog saveznika u borbi protiv Miloševića, posmatra i sa strane izvršivali su njen imidž "reformске administracije". Kao što je nedavno rečeno u izvještaju Ministarstva inostranih poslova Sjedinjenih Država: "cilj američke pomoći ostaje isti - podržati reformski orijentisanu vladu Predsjednika Đukanovića. Putem tehničke pomoći, podršku budžetu, isporukama hrane, SAD promovise politiku i ekonomsku tranziciju Crne Gore iz društva u kom je dominantna uloga države u društvo sa jakim institucijama koje podržavaju demokratske principe i otvorena, slobodna i konkurentna tržišta".⁷

⁵ Engleski prevodi crnogorske platforme iz decembra 2000. godine i predloga gđin. Koštunice iz januara 2001. objavljeni su u Centru za studije evropske politike (CEPS), *Europa South-East Monitor*, broj 19, januar 2001, www.ceps.be.

⁶ Kao što je Predsjednik Milo Đukanović optimistično izjavio u februaru 2001. godine: "Već etiri godine Crna Gora uspješno primjenjuje svoj program ekonomskih i demokratskih reformi. Danas smo na stabilnom putu bez povratka u evropske i transatlantske strukture". Uvodni govor na konferenciji "Budućnost Crne Gore" koju je organizovao CEPS, ICG i Friedrich Ebert Foundation, Brisel, 26 februar 2001.

⁷ Ministarstvo inostranih poslova SAD, *SEED Izvještaj o primjeni za fiskalnu godinu 2000.*, Vašington, mart 2001

Problem je što, kada se detaljnije analizira, takve "tranzicije" uopšte nema. Cilj pomo i koju su pružale zapadne zemlje bio je da se kupi stabilnost u Crnoj Gori i u tome se uspjelo. Međutim, tom pomo i nije "kupljena i reforma". Raskorak koji je danas prisutan između retorike o reformi i realnosti inercije ovih institucija zaista je veliki i podsjeća na prethodnu socijalističku Jugoslaviju. Oni koji zagovaraju reformu, kao Veselin Vukotić, koji se nalazi na čelu Savjeta za privatizaciju Crne Gore, promoviraju viziju zemlje kao "efikasne mikro-države" sa malom državnom upravom. Politički lideri Crne Gore navode da je prioritet njihove spoljne politike integracija u evropske institucije. Istovremeno, veliki birokratski domet uprave i dalje značajno raste. Osnovna struktura uprave i dalje je u zamci socijalističke prošlosti. Izgleda da se reformske strategije uglavnom kreiraju kao privid za ljude sa strane i da administracija ne čini ni nominalne napore da ih realno finansira. Takođe, na domaćoj političkoj sceni nema aktera koji bi od izvršnih organa tražili odgovornost za obećanja koja daju. Preovladjuju i "reformski trend" tokom prethodnih nekoliko godina jednostavno predstavlja nastavak trenda u Jugoslaviji koji traje već itavu deceniju, prenošenja odgovornosti sa saveznog na republički nivo, od nedavno u oblastima monetarne politike i carinske uprave.

Iako raspoložive statističke podatke treba uzimati sa dosta opreza, opšta slika je jasna: danas više od 60 odsto zvanične radne snage u Crnoj Gori zaposleno je u državnim organima ili u preduzećima u državnom vlasništvu. Cijena izdržavanja administracije odnosi dvije trećine budžeta Crne Gore.⁸ Javna potrošnja iznosi 71 odsto bruto domaćeg proizvoda.⁹ Do sada je to bilo moguće zahvaljujući velikoj i безусловnoj inostranoj pomoći (oko 765 miliona DM dodijeljeno je u periodu od 1999 do 2001 od strane Sjedinjenih Američkih Država i Evropske Unije). U nedostatku dalje pomoći, ovaj sistem može se srušiti kao i bilo koji drugi nereformisani socijalistički režim krajem 80-tih godina. Uprava će uskoro biti prinudjena da bira između toga da smanji plate u javnom sektoru ili penzije, smanji subvencije preduzećima u državnom vlasništvu,

⁸ Crnogorski budžet za 2001. predložen parlamentu iznosio je 449 miliona DM; u tu sumu nisu uključeni glavni javni rashodi kao što su zdravstvo i penzijski sistem ili potrošnja lokalne samouprave (ove su stavke uključene u ono što se u ovom izvještaju naziva "konsolidovanim budžetom"). U 2000. godini zvanični budžet iznosio je manje od polovine konsolidovanog budžeta.

⁹ Svi statistički podaci moraju se obazrivo prihvatati ako se uzme u obzir loše stanje sistema statistike u Crnoj Gori. Većina podataka navedenih u ovom izvještaju bazira se na: Institutu za strateške studije i prognoze (ISPP), Centru za studije evropske politike (CEPS), *Ekonomski trendovi u Crnoj Gori-Monet*, br.5, april 2001., str. 31 (dalje u tekstu Monet)

naročito u elektroprivredi, ili da smanji državni aparat, uključujući i policiju. Trenutno ne postoje pouzdane strategije za preduzimanje takvih redukcija.

Postoje dva razloga zbog kojih je potrebno detaljnije ispitati "reformsko iskustvo" Crne Gore.

Prvo, ako se uzme u obzir vjerovatnoća da će se ekonomska i socijalna situacija u bliskoj budućnosti pogoršati, i crnogorski politički akteri i spoljašnji svijet suoiti se sa donošenjem teških odluka o tome kako da reaguju. U optimističnom scenariju, sve veće nezadovoljstvo zbog nesposobnosti sadašnjih institucija da obezbijede sigurnost bilo bi pokretač za ozbiljne i odavno zakašnjele reforme.¹⁰ Prestrukturiranje javne uprave u Crnoj Gori, pitanje koje je do sada poklanjano vrlo malo pažnje, nalazilo bi se u središtu takvih napora. Međutim, da bi se kreirala i primijenila pouzdana strategija za reformu javne uprave potrebno je da se razumije zašto su nedavni pokušaji propali i koje su to prepreke koje su i dalje prisutne.

Drugo, iskustvo sa reformom javne uprave u Crnoj Gori sadrži važne lekcije za reformatore u Srbiji i međunarodne donatore. Ono sadrži upozorenje da ne treba potcijeniti teškoće na koje se nailazi kada se krene u prevodjenje reformske retorike u realnost, ako se uzme u obzir slabost vladinih institucija. Ono pokreće i pitanje o tome u kojoj mjeri se dovoljno pažnje i resursa poklanja reformi samog državnog aparata. Ima mnogo razloga zbog kojih donatori i političari više vole da sredstva troše u oblastima u kojima je efekat neposredniji i vidljiviji, od infrastrukture do podrške budžetu u dijelu socijalnih transfera. Iskustvo Crne Gore ukazuje i na rizik da izostane tretiranje nedostataka administracije u okviru državnog aparata od samog početka da reforme u ostalim sektorima (kao što su makroekonomske reforme ili privatizacija) ne bi propale.

Sklonosti međunarodnih posmatrača da sada stabilnost u Crnoj Gori uzimaju zdravo za gotovo, pošto su uspješno mobilisali dovoljno pomoći da bi se suprotstavila agresivnoj Srbiji, mogle bi se pokazati kao opasna greška. U pesimističkom scenariju za budućnost, koji je već vidjen u toku prethodne decenije u historiji nakon raspada Jugoslavije, "pokreta i konflikata" mogli bi da se pojave iz nezadovoljnih djelova političkog establišmenta,

¹⁰ "Uprava" se odnosi na sve strukture koje imaju vrhovne nadležnosti, uključujući i izvršnu, zakonodavnu i sudsku vlast. Pogledati: Osnovni koncepti u azijskoj Banci za razvoj, *Unapredjenje državne uprave u konkurentnom svijetu*, 2001, str. 70. "Vlada" se ovdje prevodi kao "administration" (kao npr. u "Vujanovićaeva vlada"). Pominjanje izraza "država" (kao u "državna preduzeća") odnosi se na institucije Republike Crne Gore, ako nije drugačije naznačeno.

odbacuju i status quo i kompromise koji su mu svojstveni. Njihova vodilja ne bi bila reforma ve polarizacija, a koristili bi postoje e društvene, regionalne, politike i etni ke razdore. Neriješeni ustavni status, medju-etni ki odnosi i mreže kriminala koje postoje kao nasljedje decenije života pod embargom, pružaju za to dovoljno materijala. Pošto je sli an razvoj događaja ve vidjen u svakoj drugoj bivšoj jugoslovenskoj republici, izuzev u Slovenij i, eto, Crnoj Gori, to bi trebalo da upozori spoljnji sivjet da sa oprezom prihvata mišljenje da se dublja kriza "tamo ne bi mogla dogoditi" ukoliko se ukupni društveni uslovi dalje budu pogoršavali. Pretpostavka na koju se ovo mišljenje oslanja jeste da se ovdje ne radi o etni koj mržnji iz ranijih vremena, ve o nesposobnosti vlasti da pruži osnovnu sigurnost i stabilnost svojim gradjanima na ravnopravan na in i da upravo tu leže mogu nosti da pokrete i konflikata polarizuju društva, od Kavkaza do Balkana.

II. KONTEKST - TRE A JUGOSLAVIJA U KRIZI

Kontekst napora na reformi institucija koji se ovdje analiziraju je kriza tre e Jugoslavije.¹¹ Postoje dva važnija aspekta ove krize, jedna pravna i jedna društveno-ekonomska. Upravo njihov medjusobni odnos uglavnom objašnjava sadašnje stanje u Crnoj Gori.

Korijeni ustavne krize tre e Jugoslavije mogu se na i u Ustavu iz 1992. godine, koji je ustanovio novu državu kao labavu federaciju dva neravnopravna partnera, velike Srbije i male Crne Gore. Medjutim, strukturni problemi izlaze na površinu kada, po prvi put 1997. godine, dvije vlade u Beogradu i Podgorici nisu više postizale saglasnost u pogledu osnovnih politiki kih principa. 1997. godine, Milo ukanovi je gotovo cijeli politiki establišment u Crnoj Gori poveo u raskid sa Miloševićem i Beogradom. Do ovoga je došlo u vrijeme stalnih medjunarodnih sankcija, uli nih protesta u Srbiji i sve ve eg nezadovljstva u Crnoj Gori zbog pada životnog standarda. Vladaju a partija u Crnoj Gori, DPS, uglavnom je ostajala na poziciji tokom ove transformacije kao "partija na vlasti", bez ideologije i posve ena održavanju status quo u institucijama.

Tenzije izmedju Podgorice i Beograda dostigle su vrhunac tokom rata na Kosovu u prolje e 1999. godine. Dok je Srbija objavila rat, Crna Gora je ostala na neutralnoj poziciji. Ovo je produbilo ustavnu krizu u Jugoslaviji, ali je bilo pozitivno u smislu dobijanja ekonomskih olakšica. Odjednom

¹¹ Prva Jugoslavija osnovana je poslije Prvog svjetskog rata, druga, socijalisti ka Jugoslavija, poslije Drugog svjetskog rata.

je opstanak ove vlasti postao glavni ulog za bezbjednost od strane Zapada. Vladajuća koalicija dostigla je konsenzus po pitanju podrške izgradnje institucija koje su neophodne za kvazi-nezavisnost, dok je istovremeno odlagala konačnu odluku o svom statusu. Prijetnje iz Beograda pomogle su da se održi jedinstvo.

Korijeni društvene i ekonomske krize leže u jugoslovenskom modelu ekonomskog razvoja.¹² Detaljna ispitivanja domainstava pružaju jasnu sliku o uticaju takve krize na stanovništvo. Po jednoj studiji novijeg datuma, 56 odsto domainstava u Crnoj Gori tokom proteklih pet godina ne može sebi da priušti bilo koju od krupnijih investicija, kao što su stan, automobil, mašina za pranje veša, frižider, TV, muzički uređaj, kompjuter ili namještaj. Za više od 60 odsto domainstava, obezbjeđivanje hrane predstavlja problem. 27 odsto domainstava u Crnoj Gori ima primanja ispod DM 100 mjesečno po članu porodice.¹³

Koalicija ukanovića dobila je parlamentarne izbore 1998. godine zahvaljujući i obećanjima "boljeg života", a ne ustavne reforme. Paradoksalno je, ali upravo prijetnja bezbjednosti i pogoršana ustavna kriza u vrijeme rata na Kosovu omogućile su vladi da ispuni bar dio svojih obećanja. Od 1999. godine, Crna Gora je primala značajnu podršku budžetu od Evropske Unije i Sjedinjenih Američkih Država. Ova pomoć bila je безусловna i omogućila državi da poveća subvencije (otvorene i skrivene) državnim preduzećima koje posluju s gubitkom, da održi socijalne transfere, proširi birokratiju i poveća plate u javnom sektoru. Crna Gora je bila podstaknuta da ima ovakvu međunarodnu ulogu i u tome je nije ometalo ekonomsko nasljedje Savezne Republike Jugoslavije koje je dobila od svoje prethodnice, ogroman inostrani dug od nekih 12,2 milijarde američkih dolara. Dijelom i kao rezultat stranih neto transfera, prosječni stanovnik Crne Gore bio je u znatno boljoj poziciji od stanovnika Srbije i imao neto lični dohodak i penzije oko dva puta veće od onih preko granice između dvije republike.

S dolaskom nove vlasti u Srbiji i Jugoslaviji i ulaskom Jugoslavije u međunarodne institucije, ovaj izuzetan period u istoriji Crne Gore bio je okončan. Politički konsenzus o pitanju statusa među članicama vladajuće koalicije potpuno je nestao, što je dovelo do raspada koalicije i prijevremenih parlamentarnih izbora u aprilu

¹² ESI, *Autonomy, Dependency, Security: The Montenegrin Dilemma*, 4. avgust 2000, str. 10-16

¹³ OCHA kancelarija u Podgorici, Ekonomski institut u Beogradu, *Prihodi i rashodi u Crnoj Gori. Pregled ličnih dohodaka i domainstava*, decembar 2000, str. 18, 22 i 13

2001. godine. Ogroman inostrani dug ponovo se postavlja kao pitanje na pregovorima sa stranim kreditorima. Uprkos *relativnom* poboljšanju pozicije Crne Gore u toku protekle tri godine u poredjenju sa Srbijom, ve ina stanovništva i dalje se nalazi u nepovoljnom položaju. Sve je ve i socijalni i ekonomski jaz imedju razli itih oblasti, naro ito izmedju siromašnijeg sjevera i relativno dobrostoje eg priobalnog pojasa, ali i izmedju malobrojne elite na vrhu politi ko-ekonomskog sistema i ve ina stanovništva koja zavisi od dotacija vlade i strategije pojedinaca za preživljavanje u sivoj ekonomiji. Mjese na primanja, uklju uju i i procijenjene prihode od sive ekonomije, kre u se od DM 233 na sjeveru, DM 280 u centralnoj regiji (Podgorica), do nekih DM 478 na priobalnom pojasu. Ve ina stanovništva bori se za opstanak, a nekih 8 odsto izjavljuju da su dobrostoje i.¹⁴

Situacija u Crnoj Gori danas podsje a na situaciju tokom posljednjih godina bivše socijalisti ke Jugoslavije. Ovo naro ito važi za uzorak inostrane pomo i. Poslije raskida sa Staljinom 1948. godine, Socijalisti ka Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) primila je zna aju finansijsku pomo sa zapada, uglavnom bezuslovno. SAD je pokrivala 60 odsto tadašnjeg deficita od 1950 do 1964. godine u interesu održavanja njenog jedinstvenog geopoliti kog položaja "izmedju Istoka i Zapada". Ovo je omogu ilo Jugoslaviji da izgradi svoju jaku industriju oružja i tešku industriju. Zaduženost Jugoslavije sko ila je sa 4 milijarde US\$ 1972. godine na 20 milijardi US\$ do 1982.¹⁵ godine. Kao što je rekao John Lampe, do kraja 80-tih godina "podrška zapada koja je bila dio Titovog nasljedja postala je dio problema: legitimisala je politi ki status quo i raspodjelu ekonomskih resursa u zamjenu za garanciju otpla ivanja dugovanja."¹⁶ Po zavr{etku hladnog rata 1989. godine, strateški zna aj Jugoslavije preko no i je nestao. Inostrana pomo i pažnja zna ajno je smanjena, uprkos sve ve oj ekonomskoj i ustavnoj krizi. Zapadni kreatori politike nisu se ozbiljnije uklju ivali sve dok kriza u zemlji nije bila daleko odmakla.

Poslije kraja nedavnog hladnog rata izmedju Miloševi eve Srbije i ukanovi eve Crne Gore, izgleda da se ponovo javlja sli an model "iznenadnog rasta i gubitka" zapadne pomo i, istovremeno sa sli nom nesposobnosti i nespremnosti doma ih elita da sprovode reforme. Poslije više od deset godina od zvani nog zbacivanja komunisti ke Jugoslavije i

¹⁴ *Ibid, str. 39*

¹⁵ John R. Lampe, *Yugoslavia as History. Twice there was a country*, Cambridge-New York, Cambridge Univ. Press. 1996 (reprint 1999), str. 315

¹⁶ *Ibid, str. 323.*

ustavna i ekonomska kriza i dalje su neriješene u Crnoj Gori.

III. CRNA GORA: STANJE DRŽAVE

1. Nasljedje iz doba socijalizma

Administrativne kulture, o ekivanja državnih službenika o tome šta je "normalno" i "prihvatljivo" u datoj organizaciji, razvijaju se u vidu odgovora na konkretne probleme i strukture podrške tokom dugog vremenskog perioda. ak i kada su takve kulture nefunkcionalne, potrebno je razumjeti njihove korijene ako želimo da dugotrajnije poboljšamo upravu. U slu aju Crne Gore, za ovako nešto neophodno je razumjeti strukture olakšica i mentalne modele shva anja uloge državne uprave u društvu koju je politika elita naslijedila iz prošlih vremena socijalisti kog razvoja.

Monopol politike vlasti crnogorskog Saveza komunista okon an je 1990. godine. Medjutim, do najzna ajnijih promjena u vladaju oj eliti došlo je prije pada komunizma, kao dio crngorske "anti-birokratske" revolucije u okviru samog Saveza komunista. I vladaju i DPS i najzna ajnija opoziciona partija, SNP, koje su se razišle 1998. godine, direktni su nasljednici crngorskog Saveza komunista. Ovo važi za klju ne figure vlade Filipa Vujanovi a , kao i za vode e li nosti današnjeg SNP-a, kao što su Predrag Bulatovi i Zoran Žiži , koji su bili politiki DPS-a.

Prvi višepartijski izbori takodje nisu transformisali ulogu države u društvu. Vlada je ostala garant jednog posebnog oblika ekonomskog razvoja koji se zasnivao ne a) velikoj, neodgovornoj birokratiji, b) važnoj, netransparentnoj strukturi obezbjedjenja i c) privredi zasnovanoj na industrijskim "bijelim slonovima" u teškoj industriji, koja je direktno ili indirektno podržavana državnim subvencijama.

Još jedno nasljedje bivše Jugoslavije je posebna "tradicije debate o reformi". Spoljašnji posmatra i koji nisu upoznati sa njenom istorijom mogli bi lako da je pogrešno protuma e kao istinsku opredijeljenost za promjene prirode vlasti. Ovaj diskurs zasniva se na ideji o kona nom nestajanju "države" u okviru procesa "de-etatizacija". U srcu de-etatizacije bila je ideološka zaokupljenost opasnostima birokratske kontrole. Poslije raskida sa ortodoksnim staljinizmom, glavni ideolog Jugoslavije i njen najve i ustavni ekspert, Edvard Kardelj, usredsrijedio je svoju

pažnju na to kako da "zaštiti revoluciju od njenih sopstvenih birokrata". Za Kardelja, staljinisti ki Sovjetski Savez kontrolisala je "birokratska kasta", dok je jugoslovenski socijalizam bio zasnovan na "stalnom ja anju društvene demokratije, u smislu ja anja samouprave obi nih ljudi, njihovog ve eg u eš a u državnom aparatu." Milovan ilas, Kardeljev veliki rival, ubrzo je iskazao stav (i zbog toga otišao u zatvor) da je ovaj opis jugoslovenske realnosti pogrešan. Samoupravljanje, po ilasu, "legalizovalo je kritiku birokratije... ali nije zna ajno uticalo na karakter vlasti ili karakter politiki h okolnosti."¹⁷ Umjesto toga, slijedile su decenije reorganizovanja vlasti, partije i privrednih struktura, kao i cijelog niza ustavnih amandmana, što je dovelo do "ezoteri ke institucionalne realnosti".¹⁸

Rezultat ovog procesa bio je dvojak. S jedne strane, došlo je do konstantne erozije saveznih institucija, koju su ublažavali jedino Titov vanustavni uticaj i jedinstvena jugoslovenska vojska. S duge strane, birokratizacija jugoslovenskog dru{tva se pove}avala umjesto da se smanjuje. Kao što je jedan kriti ar primijetio, jugoslovenska država zaista je bila na umoru, kao što je ideologija de-etatizacije podsticala, ali na pogrešan na in. Država gubi svoju funkciju koordinisanja i planiranja, dok se njene represivne funkcije ja aju, naro ito na republi kom nivou."¹⁹ Debate o de-etatizaciji pra ene su porastom još netransparentnijih administrativnih struktura. Ove debate pra ene su beskrajnim nizom "planova za ekonomsku reformu" po ev od 60-tih godina, koji su imali istu sudbinu kao i de-etatizacija u tom smislu što nisu uspjeli da se otrgnu od kontradikcija jugoslovenskog sistema. U principu, "anti-statizam, samoupravljanje, i slobodno i jedinstveno jugoslovensko tržište (bili su) svi zvani no odobreni ciljevi partijske politike".²⁰ Kao što su posmatra i primijetili u vezi sa Programom ekonomske stabilizacije iz 1982. godine koji je pripremala specijalna komisija, jedina "dugoro na" odlika ovog reformskog programa bila je vrijeme koje je bilo potrebno za njegovu primjenu.²¹

Rezultat svega ovoga dobro je poznat. Dominantni "reformski trend" 70-tih i dalje je bio porast snage (i tro{kova)

¹⁷ Leonard Cohen, *The Socialist Pyramid: Elites and Power in Yugoslavia*, Oakville-New York-London, Mosaic Press, 1989., str. 48. Ovaj klasik nudi detaljnu empirijsku analizu birokratske vlasti i politike vladavine u jugoslovenskom socijalizmu.

¹⁸ *Ibid*, str. 60.

¹⁹ *Ibid*, str. 65.

²⁰ Harold Lydall, *Yugoslavia in Crisis*, Oxford, Clarendon Press, 1989., str. 95.

²¹ *Ibid*, str. 69

republikih birokratija. Umjesto da smanje potrošnju na odbranu i establišment bezbjednosti (jedan od najvećih izdataka po glavi stanovnika u Evropi), smanje i racionalizuju mnoge nivoe političke birokratije ili uvedu stroga budžetska ograničenja na neefikasnu tešku industriju, Jugoslavija i njene sve samostalnije republike nastavile su da troše na račun pozajmljenog novca.

Sve dok je glavni politički cilj u Crnoj Gori i dalje o uvanje društvenog sistema koji se zasniva na moćnoj naslijeđenoj trijadi ogromnog (i skupog) bezbjednosnog aparata, velike i neodgovorne državne / partijske birokratije i primata teške industrije koja posluje s gubitkom, ne e do i do fundamentalne reforme institucija vlasti. Ovaj kontinuitet kako u vizije političke elite o ulozi vlasti i u konkretnim podsticajima ukorijenjenim u socijalističkoj privredi najoigledniji je u stalnoj centralnoj ulozi "lanca proizvodnje aluminijuma" oko najvećeg crnogorskog preduzeća, Kombinata aluminijuma u Podgorici (KAP).²²

U toku 2000. godine, jedini sektori industrije koji su znatno poboljšali svoju proizvodnju bili su vezani za KAP (porast od 21 odsto u samom KAP-u, 38 odsto u rudnicima boksita, 46 odsto u metaloprerađivačkoj industriji vezanoj za aluminijum).²³ Obzirom na to da ključne cijene koje određuju proizvodnu cijenu aluminijuma određuje vlada, "profitabilnost" kompanije je preoizvod političkog odlučivanja. Ostali ciljevi centralne politike zavise od sudbine fabrike: kontrola deficita budžeta, privatizacija crnogorske elektroprivrede, i opšta primjena velikih budžetskih ograničenja na kompanije.

Uz prisutan neodrživi fiskalni deficit, vlada nastavlja da naveliko subvencionira električnu energiju, primarnu komponentu za proizvodnju aluminijuma. Značajan dio inostrane pomoći tokom proteklih nekoliko godina korišten je za uvoz električne energije, koja je direktno povezana sa sudbinom fabrike koja troši oko 40% ukupne količine električne energije.²⁴

Potrebno je da se hitno investira u električnu mrežu zbog višegodišnje zapuštenosti i lošeg održavanja. Stanovništvo u Crnoj Gori već ima problema sa nedostatkom električne energije. Međutim, planovi da se privuku investicije kroz privatizaciju talaca su ovako niskih cijena električne

²² Više informacija o KAP-u u: *Ibid*, str. 14-15, i *Monet*, br. 5, april 2001., str. 61

²³ *Monet*, br. 4, januar 2001. str. 5

²⁴ *Monet*, br. 5, april 2001., str. 63

energije koje vlada vješta ki održava. Poredjenja sa drugim zemljama u regionu pokazuju da bi elektroprivreda trebalo da napla uje nekih 5 US centi po kilovat satu da bi ekonomski poslovala i održavala osnovnu infrastrukturu i osnovne investicije, dok se KAP snabdijeva elektri nom energijom po cijeni od 2 centa po kilovat satu. Monet primje uje:

“da se KAP-u napla uje ova cijena (od 5 centi po KWH), ne bi više bio profitabilan. Sadašnje cijene aluminijuma u Evropi iznose oko 1569 US\$/toni. Proizvodna cijena KAP-a prije tri godine, kada su cijene u svijetu bile niže, iznosila je 1700 US\$/toni. Zato je KAP gubio novac. Proizvodne cijene su od tada smanjene na 1410 US\$/toni (na gotovinskoj osnovi), pri emu ostaje višak. Gore navedena viša cijena u inila bi da cijena bude iznad 1700/toni, što bi zna ilo da je fabrika neisplativa. Takodje treba imati na umu da se topionice aluminijuma u sjeverozapadu SAD-a zatvaraju zato što su cijene sko ile sa 2,3 centa po KWH na etiri centa. Isto bi se desilo i sa KAP-om.²⁵

Do danas nema jaavne debate o cijeni ovakve privredne politike za samo društvo. Ostaje nejasno šta e se desiti kada prestanu inostrane subvencije za uvoz elektri ne energije i kada budžetski pritisak primora vladu da revidira skupu politiku subvencionisanja. Ono što je jasno jeste da “aluminijumski lobi” preduze a pod kontrolnom države i privatna trgova ka preduze a koja su vezana za ovaj “industrijski dragulj crnogorske privrede”²⁶ ostaje i dalje jak u 2001. godini kao što je bio kada je fabrika osnovana 1972. godine kao jedan od jugoslovenskih industrijskih “bijelih slonova”. Tada, kao što je ekonomista Harold Lydall primijetio, “veliki dio inostranih zajmova uzetih 70-tih godina bio je usmjeren u pogrešnom smjeru ili protra en. Ogromne sume su se ulivale u projekte za proizvodnju elika i obojenih metala za koje se ispostavilo da su ili tehni ki ili ekonomski neefikasni”.²⁷ Ono što nije investirano na ovaj na in, potrošeno je da bi se kupio legitimitet trenutnog režima. Kao što emo vidjeti, upotreba medjunarodne pomo i tokom proteklih godina vrlo vjerno je odslikavala ovakvu praksu.

Realnost “nestajanja države” danas nije nastajanje male i odgovorne javne uprave, ve rast sive ekonomije. U novijoj

²⁵ Monet, br. 5, april 2001, str. 63

²⁶ Monet, br. 5, april 2001, str. 65

²⁷ Harold Lydall, Yugoslavia in Crisis , Oxford, Clarendon Press, 1989. str. 67

studiji se procjenjuje da prihod od sive ekonomije iznosi nekih dodatnih 40-50 odsto zvani nom bruto društvenom proizvodu (BDP).²⁸ U ispitivanju 5225 ispitanika, 21 odsto odraslih priznalo je da prima mjese ni dohodak od djelatnosti na sivom tržištu, oko 92.000 u poredjenju sa 114.000 zvani nog broja zaposlenih.²⁹ U drugoj studiji, 66 odsto od 469 intervjuisanih kompanija priznalo je da upošljava radnike na crno.³⁰

2. Mjerenje državne uprave

a. Veli ina i oblik državne uprave

Nema univerzalnih modela funkcionisanja javne uprave. Nema strogih pravila o pravoj veli ini uprave, pravom broju ministarstava, ili najprikladnijem na inu da se izmjeri uspješnost javne uprave. ak i u okviru zemalja OECD-a, postoje potpuno razli iti koncepti o tome šta je "odgovaraju a" uloga i odgovornost vlade pored njene osnovne dužnosti da održava mir i primjenjuje zakone.

Istovremeno, komparativna perspektiva pomaže da se identifikuju konkretne opcije o tome kako da se poboljša kapacitet uprave date administracije. Takodje pomaže da se identifikuju prisutne anomalije. Osobita struktura crnogorskog državnog aparata postaje sasvim o igledna kada se uporedi sa ostalima.

Poredjenja otkrivaju relativnu veli inu crnogorskog javnog sektora. U toku proteklih 20 godina, troškovi uprave kao udio u BDP u imu nijim zemljama OECD-a uve ali su se sa 34 do skoro 40 odsto, a u ostatku svijeta pali sa 28 na 26 odsto. U Crnoj Gori, potrošnja državnog aparata tokom 2000. godine iznosila je DM 920 miliona, ili 71 odsto BDP.³¹ Ukupni fiskalni deficit je u padu, sa 4,9 na 3,8 odsto u industrijskim zemljama i sa 3,9 na 2,6 odsto u ostalom dijelu svijeta.³² Konsolidovani bud`etski deficit u Crnoj Gori tokom 2000. godine iznosio je 15 odsto BDP (DM 191 milion).³³ Ovo je mnogo više nego u bilo kojoj drugoj zemlji u tranziciji u jugoisto noj Evropi, ak i u Albaniji, koja je 1997. godine doživjela pad državnih

²⁸ OCHA kancelarija u Podgorici, Ekonomski institut Beograd, *Prihodi i rashodi u Crnoj Gori. Studija o li nim dohocima i domajinstvu*, decembar 2000, str. 36

²⁹ *Ibid*, str. 36, sli brojku navodi Monet, br. 3, oktobar 2000, str. 7

³⁰ Centar za preduzetništvo, *Prepreke razvoju SME u Crnoj Gori*, citirano u Monetu, br. 4, januar 2001, str. 54

³¹ *Monet*, br. 5, april 2001. str. 31

³² Salvatore Schiavo-Campo i Pachampet Sundaram, *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in a Comparative World*, Manila, Asian Development Banki, 2001, str. 33

³³ *Monet*, br. 5, april 2001, str. 31

institucija (pogledati tabelu 1). To pokazuje veli inu šoka prilagodjavanja sa kojim e se suo iti kada medjunarodna pomo prestane da finansira takve deficite.

Tabela 1: Fiskalni prihodi izabranih zemalja (godišnji prosjek za 1995-1999, u procentima BDP)³⁴

	Albanija	Bugarska	Rumunija	Slovenija	Crna Gora*
Ukupni prihodi	21,0	34,8	31,5	43,0	56,3
Rashodi	31,4	33,3	35,5	43,5	71,3
Ukupni budžetski deficit, ukljuuju i zajmove	-10,4	1,5	-4,1	-0,5	-15,0

* Podaci za Crnu Goru navedeni su samo za 2000. godinu

Istovremeno, Crna Gora dozvoljava sebi luksuz neuobi ajeno složene strukture centralne vlasti. U jednoj komparativnoj studiji navedeno je, generalno govore i, da bi "ve ina zemalja mogla da dobro funkcioniše sa 12-18 centralnih ministarstava"³⁵ Studija slu aja koju su izvršile ESI i Isto nozapadni institut izvodi zaklju ak da prosje an broj portfolia u ve ini centralno i isto no-evropskih zemalja iznosi manje od 16 (pogledati Aneks B).³⁶ Uprkos svojoj maloj veli ini, medjutim, Crna Gora može da se pohvali da ima aktivno predsjedništvo, premijera, tri zamjenika, ni manje ni više nego 18 ministarstava i 19 dodatnih vladinih agencija.

Mnoge od ovih izvršnih institucija veoma su male, a jedanaest od 37 imaju manje od 20 zaposlenih. Prosje no ministarstvo u Crnoj Gori upošljava 65 ljudi. Ovako veliki

³⁴ Izvor: *Monet*, br. 5, april 2001, str. 7, 28 i 31 (za Crnu Goru; podaci za godinu 2000.), Svjetska banka, *Albanija. Javna potrošnja i pregled institucija*, Sveska II, Izvještaj Svjetske banke, br. 21857-ALB, april 2001, str. 16 (za Albaniju, Bugarsku, Rumuniju i Sloveniju; godišnji prosjek za 1995-99).

³⁵ Salvatore Schiavo-Campo i Pachampet Sundaram, *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World*, Manila, Asian Development Bank, 2001, str. 35

³⁶ ESI-EWI studija slu aja, Rumunsko akademsko društvo, *Unrelenting transformation - the instability of central administrative structures as an obstacle for institutional reform*, str. 5

broj ministarstava i agencija ini da je saradnja u klju nim oblastima politike, naro i to oblastima administrativne i ekonomske reforme, izuzetno teška.

Pored osnovne veli ine i broja ministarstava, vrijedi uporediti i uspješnost onog što je Svjetska banka nazvala "prilagodljive institucije" : aranžmani za menadžment javne potrošnje i budžetski procesi, plata u državnoj službi i menadžment zaposlenih i pravni i pravosudni aranžmani. U svom nedavnom izvještaju o razvoju jugoisto ne Evrope Svjetska banka je ustanovila spisak konkretnih mjera institucionalnih aranžmana za ocjenu uspješnosti ovih institucija (pogledati Aneks A). Još jednom, sistematsko poredjenje pokazuje koliko je javna uprava u Crnoj Gori vezana svojom socijalisti kom prošloš u.

b. Menadžment javne potrošnje

Do danas, uprkos zna ajnoj medjunarodnoj finansijskoj pomo i, niko nije preduzeo temeljnu procjenu menadžmenta javne potrošnje u Crnoj Gori.³⁷ Medjutim, ima više osnovnih i vidljivih problema u osnovnom menadžmentu javne potrošnje u Crnoj Gori.

- Podnešeni budžeti su nerealni. Izvještaji uprave rijetko odgovaraju stvarnoj potrošnji. U cijeloj upravi ima jako malo kapaciteta za analizu implikacija koje politike odluke imaju na potrošnju. Jedan primjer za ovo jeste dvocifrena devijacija u procentima izmedju planiranog i ostvarenog prihoda od poreza na promet i prihod, koji ine oko 80 odsto ukupnog budžetskog prihoda. Tokom 2000. godine, budžet je predvidio prihod od 149 miliona DM od poreza na dohodak, ali je ostvareno samo 88 miliona DM.³⁸ (Pogledati tabelu 2).

Tabela 2: Planirani i ostvareni porez na promet i dohodak u periodu 1996-2000 u milionima DEM³⁹

Godina	Prihod od poreza na promet			Prihodi od poreza na dohodak		
	Plan	Ostvareno	Odstupanje	Plan	Ostvareno	Odstupanje
1996	128,6	137,6	+6,9 %	126,6	106,8	-15,6 %
1997	208,2	149,5	-28,2 %	209,2	180,6	-13,7 %
1998	171,6	122,1	-28,8 %	156,4	138,0	-11,8 %
1999	128,0	147,5	+15,2 %	105,8	69,4	-34,4 %
2000	170,4	193,2	+13,4 %	149,0	87,6	-41,2 %

³⁷ Primjer onoga što bi bilo korisno jeste *Public Expenditure and Institutional Review* koji je Svjetska banka izvršila za Albaniju 16. aprila 2001.

³⁸ *Monet*, br. 5, april 2001., str. 22-23

³⁹ Izvor: *Monet*, br. 5, april 2001., str. 23-24.

- Nema integrisanog budžetskog okvira. Više od polovine javnih prihoda i javne potrošnje nije uključeno u godišnji budžet koji se podnosi parlamentu. Prihodi od društvenih fondova (socijalni doprinosi, bivši savezni prihodi, prihodi od privatizacije), opština, vojske, Ministarstva saobraćaja, Uprave javnih prihoda, Zavoda za obradu i plaćanje, Privredne komore i sindikata, željeznice, Automoto saveza, su ili u potpunosti, ili djelimično nezastupljeni u budžetu.⁴⁰ U skladu sa tim je i nedovoljan transparentnost korišćenja takvih prihoda.

- Prihodi i rashodi ne mogu se predvidjeti za većinu stavki troškova. Vladina ministarstva, društveni fondovi, državne agencije i opštinske uprave ne znaju da li će u datoj fiskalnoj godini zapravo i primiti ono što im je opredijeljeno u godišnjem budžetu. Ovo je posebno veliki problem za opštine koje za polovinu svojih prihoda zavise od prihoda koji im se prenese sa centralne vlade.⁴¹ Veliki dio njihovog prihoda ubira se na centralnom nivou i u značajnoj mjeri varira. Kao rezultat toga, na opštinskom nivou ne mogu se praviti višegodišnji finansijski planovi, niti bilo kakve kapitalne investicije u opštinsku infrastrukturu. Većina socijalna fonda, odgovorna za penzioni sistem, fond zdravstva, program za zapošljavanje i razvoj, također nisu u stanju da predvide svoje prihode i rashode. 2000. godine, zaostale isplate penzionog fonda narasle su na 20 miliona DM, a ukupne zaostale isplate na 46 miliona DM.⁴² Nepredvidljivost se dodatno komplikuje "spontanom" odlukama, kao onoj da se minimalna plata poveća sa DM 50 u decembru mjesecu 1999. godine na 80 DM u oktobru 2000. godine. Ovo je dovelo do toga da je većina plata u javnom sektoru povećano u istoj mjeri.⁴³

- Ne postoji efikasan sistem odgovornosti vlade prema zakonodavstvu u pogledu njenih troškova. Iako je parlament odgovoran za odobravanje vladinog budžeta, ministarstva i pojedini organi mogu da u znatnoj mjeri promijene budžet, a da ne traže dodatna odobrenja parlamenta. Ministarstvo finansija nema uspjeha ni za povećanje potrošnje u raznim vladinim organima. Izvršenje budžeta u praksi podrazumijeva prenos sredstava sa Ministarstva finansija na račun pojedinih ministarstava i administrativnih jedinica,

⁴⁰ *Monet*, br. 5, april 2001, str. 28, i *Monet*, br. 4, januar 2001, str. 23.

⁴¹ Lokalni prihodi sastoje se od taksi i prihoda od komunalija, naknade za gradjevinsko zemljište i administrativne takse. Preneseni prihodi uključuju 50 odsto poreza na imovinu, porez na promet nekretnina, porez na nasljedje i poklone i 70 odsto boravišne takse. Udio opštine u porezu na dohodak varira od velike i finansijskog stanja opštine, a formulu određuju centralne vlasti.

⁴² *Monet*, br. 5, april 2001, str. 33

⁴³ *Monet*, br. 4, januar 2001, str. 14.

koje bi potom trebalo da šalju izvještaje u Ministarstvo finansija o pojedinim stavkama rashoda. U praksi, do ovoga ne dolazi uvijek. Ne postoji državni trezor ili neko vrhovno tijelo za reviziju. Parlamentarni sistem komisija uglavnom je neefikasan tako da zakonodavstvo vrši vrlo malu ili nimalo kontrole nad javnim finansijama.⁴⁴ Vlada može uredbom da promijeni i nivo i sastav prihoda od poreza kao i da preusmjeri potrošnju u okviru budžetskog perioda, a da pri tome ne konsultuje zakonodavstvo. Ne postoji dosljedna klasifikacija prihoda i rashoda.

- Potrošnja u svrhe bezbjednosti gotovo je potpuno netransparentna. Policija je organ vlasti koji je najviše porastao tokom posljednjih godina, uglavnom zbog prijetnji Jugoslovenske armije u toku Miloševićeve vladavine. Ovakav rast odvijao se u velikoj tajnosti, a malo se zna o izvještavanju i strukturi komandovanja. Parlament ne može da dobije informacije o aktivnostima policije, o brojkama i budžetu.⁴⁵ Porast policijskih snaga predstavlja veliko finansijsko opterećenje za crnogorsku državu i ini najmanje 17,2 odsto ukupne budžetske potrošnje tokom protekle godine.⁴⁶ Istovremeno, čak i osnovne informacije kao što su veličina policijskih snaga, nisu javne. Procjene se kreću u od 10.000 do 15.000, u poredjenju sa 2.000 tokom 1997. godine, uključujući i rezerviste koji se angažuju po ugovoru. Gotovo je nemoguće pobiti potvrdu ovih podataka od Ministarstva unutrašnjih poslova. Zamjenik Predsjednika vlade Dragiša Burzan navodi da je taj broj sada vjerovatno opao na nekih 8.000.⁴⁷ čak i najmanje procjene sugerišu da Crna Gora ima veći broj policajaca po glavi stanovnika od Srbije,⁴⁸ i da je svaki etnaesti zaposleni na platnom spisku policije.⁴⁹

- Dvije trećine budžeta za 2001. godinu sastoji se od operativnih troškova, dodatnih 19 odsto socijalna davanja i subvencije, a samo 8 odsto se izdvaja za investicije.

⁴⁴ Kao što je jedan analitičar primijetio: "Aksiom je da ako državno zakonodavstvo treba da bude značajan politički faktor, onda ono mora da ima specijalizovane odbore ograničenog članstva i značajne moći," Joseph LaPalombara, *Politics within Nations*, New Jersey, Prentice-Hall, 1974., str. 121.

⁴⁵ *Vijesti*, 14. novembar 2000, str. 4

⁴⁶ *Monet*, br. 4, januar 2001, str. 28 (podaci za period januar - novembar).

⁴⁷ Intervju sa Zamjenikom premijera Dragišom Burzanom, 6. maj 2001.

⁴⁸ Budimir Babic (*Police as a Tool of Milosevic's Autocratic Rule*, Beograd, Helsinški komitet za ljudska prava u Srbiji, 2000) procjenjuje da snage policije u Srbiji u 1997. godini imaju 150.000 članova. Trenutne procjene obično se kreću u oko broja 80.000, jedan policajac na svakih 100 građana. U Crnoj Gori, ako se podje od broja od 8.000 policajaca, to znači da je na odos jedan policajac na 81 građanina.

⁴⁹ Na osnovu podataka od 8.000 policajaca i podataka Statističkog zavoda u Crnoj Gori, navodi se broj zvanično zaposlenih ljudi u decembru 2000. od oko 114.690 (*Monet*, br. 5, april 2001, str. 10).

Gotovo da nema predvidjenih sredstava za otplatu kamata, koje u budžetu iznose 1.7 miliona DM, 0,4 odsto od ukupnog budžeta za 2001. godinu.⁵⁰ Obzirom na to da se zajmovi sve više zamjenjivati donacije, i kada SRJ ponovo po ne sa servisiranjem svog inostranog duga, ovo stanje mora se promijeniti. Svako dalje smanjivanje rashoda na rad i održavanje, medjujtim, vodilo bi još bržoj deprecijaciji infrastrukture.

- Budžet se priprema za jednu godinu. Vremenski okvir od jedne godine ne obezbjeđuje prognoze koje sadrže implikacije za srednjoročnu potrošnju različitih programa. Ne postoji višegodišnji srednjoročni makroekonomski okvir (MTMF), za razliku od onih u Srbiji i Albaniji.

Sve u svemu, nepredvidljiva potrošnja i planiranje prihoda i nedostatak institucija za reviziju usko ograničavaju odgovornost vlade parlamentu. Dobro izvršenje budžeta - koje počinje solidnom pripremom budžeta i završava se jakim eksternom revizijom - još uvijek predstavlja nedostižan cilj.

c. Upravljanje zaposlenima u upravi

Javna uprava u Crnoj Gori znatno se proširila i postala skuplja u toku proteklih nekoliko godina i trenutno broji više od 34.000 ljudi.⁵¹ Od kraja 1998. godine do septembra 2000., broj zaposlenih u centralnoj upravi povećao se za više od 25 odsto, sa 2.910 na 4.055.⁵² Ukupno, Republika upošljava 75.000 pojedinaca u javnoj upravi i u preduzeće ima pod državnom kontrolom.⁵³ Ova brojka predstavlja 60 odsto aktivne radne snage,⁵⁴ u poredjenju sa 11,6 odsto u Holandiji, 15,4 u Njemačkoj ili 32 odsto u Švedskoj.⁵⁵

⁵⁰ "Budžet Republike Crne Gore za 2001. godinu", u Službenom listu Republike Crne Gore, Godina LVI, br. 59, Podgorica, 27. decembar 2000., str. 33.

⁵¹ Na osnovu nižeg procijenjenog broja od 10.000 za veličinu crnogorskih policijskih snaga.

⁵² Ministarstvo pravde, *Donatorska konferencija za podršku vlade Crne Gore. Projekti reforme u javnoj upravi, pravosuđju i lokalnoj samoupravi*, januar 1999.; i Pregled broja zaposlenih u ministarstvima i organima uprave (stanje na dan 30.09.2000.) rukopis dobijen od Ministarstva pravde. Ovaj znatan porast uključuje i oko 300 zaposlenih u carinskoj upravi, koja je ranije bila dio savezne administracije.

⁵³ Uključuje i procijenjenu cifru od 40.000 u državnim preduzećima

⁵⁴ u decembru 2000. bilo je 114.969 zvanično zaposlenih u Crnoj Gori (*Monet*, br. 5, april 2001, str. 10). Ovaj podatak nije obuhvatio i one koji rade u policiji ili u vojsci.

⁵⁵ Christopher Pollit i Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford-New York, Oxford University Press, 2000, str. 105 (podaci za 1996).

Tabela 3: Zaposleni u državnoj upravi⁵⁶

Institucija	Broj zaposlenih
Centralna uprava	4.000
Policija	10-15.000
Pravosudje	1.200
Lokalna uprava	2.000
Sektor obrazovanja	8.500
Zdravstvo	7.600
Centralna banka. Zavod za obra un i pla anja. socijalno	900
Total	34.200-39.200

Ukupni troškovi za javnu upravu zna ajno su porasli u posljednjih nekoliko godina. Plate zaposlenih u državnoj službi predstavljaju najve u stavku u rashodu budžeta u Crnoj Gori jer na nju odlazi polovina zvani nog budžeta. Budžet za 2001. godinu predvidja 230 miliona DM za plate i "naknade" i 77 miliona za materijalne troškove i usluge, što predstavlja dodatne dvije tre ine budžeta.⁵⁷

Tabela 4: Planirana potrošnja u budžetu Crne Gore za 2001. godinu⁵⁸

Stavka rashoda	u milionima DM	%
Plate	207,1	46,14
Ostali troškovi vezani za plate	22,9	5,11
Materijalni troškovi i usluge	76,6	17,06
Socijalna davanja	61,6	13,71
Subvencije	22,3	4,96
Investicije	35,7	7,96
Ostalo	22,7	5,05
Ukupno	448,9	100,00

Mjese ni li ni dohoci u državnoj administraciji u prosjeku iznose 200-250 DM za obi nog državnog službenika, u poredjenju za 500 DM za pomo nika ministra i 600-700 DM za ministra. Iako su prosje ne plate u državnoj službi iznad zvani ne prosje ne plate u Crnoj Gori koja iznosi oko 200 DM⁵⁹, prosje noj porodici je teško da izadje na kraj sa platom iz državnog sektora obzirom da je potroša ka korpa (osnovne namirnice i higijenske potrebe) za etvoro lanu

⁵⁶ Podaci se zasnivaju na podacima odbijenim od Ministarstva pravde, Centralne banke, Fonda zdravstva, Fonda za razvoj i statisti kog godišnjaka Republike Crne Gore kao i na procjenama raznih službenika u vladi i Ministarstvu unutrašnjih poslova o broju pripradnika policijskih snaga.

⁵⁷ "Budžet Republike Crne Gore za 2001. godinu" u Službenom listu Republike Crne Gore, br. 59, Podgorica, 27. decembar 2000. godine

⁵⁸ Izvor: *Službeni list Republike Crne Gore*, Godina LVI, br. 59, Podgorica, 27. decembar 2000. str. 32-33.

⁵⁹ Nova uredba kojom se predvidjaju još ve i koeficijenti i stoga ve e plate donesena je 1997. godine ("Uredba o zaradama državnih službenika", Službeni list Republike Crne Gore, br. 41/97), ali se trenutno ne primjenjuje. Zvani na prosje na plata niža je od procijenjenog prosje nog ukupnog li nog dohotka (DM310) koji se pominje u poglavlju dva, obzirom na to da druga pomenuta cifra uklju uje prihod od sive ekonomije, prodaju sredstava, itd.

porodicu za mjesec dana iznosila 300 DM u aprilu 2001. godine.⁶⁰

Državni službenici na višim pozicijama imaju mogućnost da povećaju prihode preko lanstva u upravnim odborima državnih preduzeća i dodatka za putne troškove. Takođe postoje ogromne diskrecione povlastice za državne službenike, naročito u vidu stanova. Uobičajeno je za državne službenike da poslije određenog vremenskog perioda službe dobiju stan u državnom vlasništvu u kom oni stanuju plaćaju i nominalnu stanarinu i koji mogu da otkupe za samo dio njegove tržišne cijene. 2000. godine, iznos koji je izdvojen za izgradnju i kupovinu stanova za upotrebu radnika koji rade u obrazovanju, upravi i sudstvu iznosio je 44 odsto ukupnih investicija koje su predviđene republikim budžetom.⁶¹

Proces izbora državnih službenika nije transparentan. Ne postoji centralna komisija za državnu službu. Upošljavanje redovnih državnih službenika obavlja svako ministarstvo zasebno. Nakon oglasa za novo radno mjesto, ministarstvo formira komisiju za izbor, a konačnu odgovornost snosi ministar. Novi radnici se obično primaju na godinu dana pripremnog staža, ali kada postanu državni službenici, malo je vjerovatno da će se ikada desiti da budu otpušteni. Poslije pripremnog staža, do raskida radnog odnosa dolazi samo u izuzetnim slučajevima, kao u slučaju krivice ili odgovornosti ili gubitka jugoslovenskog državljanstva.⁶² Pomoćnik ministra pravde koji je odgovoran za javnu upravu nije mogao da se sjeti ni jednog takvog slučaja u posljednjih dvadeset i pet godina.⁶³

IV. ISKUSTVO CRNE GORE U SPROVODJENJU REFORMI

1. Od strategije do implementacije

1998. godine, crnogorska vlada najavila je planove za sprovođenje reforme u nekoliko oblasti javne uprave. Vlada je pripremila strateška dokumenta⁶⁴ i predloge projekata i

⁶⁰ World Food Programme, *Potroša ka korpa za etvorolanu porodicu u Crnoj Gori*, Podgorica, april 2001.

⁶¹ "Budžet Republike Crne Gore za 2000.", Službeni list Republike Crne Gore, 30. decembar 1999., br. 51/688, str. 1-12.

⁶² Stevan Lili, Petar Kunic, Predrag Dimitrijević, Milan Markbović, *Uporedno pravo*, Beograd, Savremena administracija, 1999., str. 216-218, 224-225.

⁶³ Intervju sa Branislavom Radulovićem, Pomoćnikom Ministra pravde, 4. maj 2001.

⁶⁴ Primarna strateška dokumenta bila su: Ekspertski tim u saradnji sa Ministarstvom pravde, *Upravna reforma u Crnoj Gori, Osnove*, Podgorica: rukopis, decembar 1998.; Ministarstvo pravde / ekspertski tim "Rezime projekta reforme sistema lokalne samouprave u Crnoj Gori", preštampano u Ministarstvo pravde / Ekspertski tim, *Dokumenti reforme lokalne samouprave u Crnoj Gori*, Podgorica, Ministarstvo pravde, januar 2000, str. 245 - 264;

formirala radne grupe i ekspertske timove koji su definisali duge spiskove ciljeva. Ovi rani tekstovi obilovali su retorikom koja se odnosi na potrebu da se transformiše vlast iz vlasti koja "kontrolira u vlast koja e da podržava" aktere na tržištu.⁶⁵ Cilj je bio ništa manje nego da se "promijeni pravna i pravosudna kultura". Planovi su bili ambiciozni, iako nedostatni u pogledu pojedinosti. Međutim, izuzev nekoliko nacрта novih zakona, dosadašnji rezultat sasvim je zanemarljiv.

U oblasti reforme pravosudja, nijedan novi zakon nije usvojen otkako je 1998. godine zapo eo reformski proces. U oblasti reforme uprave nisu preduzeti nikakvi koraci. U oblasti reforme lokalne uprave, nije došlo do zna ajnijih promjena.⁶⁶ Najzna ajnije "reformsko dostignu e" je osnivanje *Instituta za pravosudje, javnu upravu i lokalnu samoupravu* u Podgorici, koji raspolaže sredstvima daleko ispod onih koja su mu potrebna.

Ubrzo pošto je stupila na dužnost, vlada premijera Filipa Vujanovi a ustanovila je *Savjet za reformu pravosudja, javnu upravu i lokalnu upravu* u oktobru 1998. godine, koji je u svom sastavu imao jedanaest ministara, na elu sa Ministrom pravde, Draganom Šo em⁶⁷. Funkcija ovog Savjeta bila je da rukovodi medjuministarsku saradnju i odobrava nacрте zakona koje budu pripremale radne grupe. U praksi, lanovi Savjeta rijetko su se sastajali.⁶⁸

Svakodnevna odgovornost za reforme u oblasti uprave, pravosudja i lokalne uprave povjerena je Ministarstvu pravde. Kapaciteti ovog ministarstva bili su ograni eni: upošljava ukupno 63 zaposlena, od kojih su 18 mladi službenici koji su tek diplomirali. U martu 2000. godine, ministar Dragan Šo je postao predsjednik crnogorske Narodne stranke i postao zaokupljen politikom koalicije. U decembru 2000. godine, Narodna stranka napustila je vladaju u koaliciju i on je dao ostavku na svoje ministarsko mjesto.

1998. godine, Ministarstvo je pripremi lo nekoliko klju nih strateških dokumenata u tri oblasti reforme javne uprave, pravosudja i lokalne uprave. Strani konsultanti koje je

Ministarstvo pravde, Predlog projekta reforme pravosudnog sistema Crne Gore, Podgorica, rukopis, decembar 1998. godine

⁶⁵ Ekspertski tim u saradnji sa Ministarstvom pravde, *Reforma uprave u Crnoj Gori. Osnove.*, Podgorica, rukopis, decembar 1998. str. 3

⁶⁶ Najzna ajniji i najuspješniji prakti ni rezultat bio je pilot projekat kojim se pokušalo da opštinska uprava u Nikši u bude pristupa nija i bliža gradjanima.

⁶⁷ Vlada Republike Crne Gore (Vlada Crne Gore), br. 02-5755, Podgorica, 19. oktobar 1998.

⁶⁸ Branislav Radulovi , Pomo nik Ministra pravde, telefonom, 5. decembar 2000.

finansirao USAID napravili su analize stanja u sudstvu i lokalnoj upravi. Nakon ovih analiza uslijedila je mala "donatorska konferencija" pod motom "reforma - sve ili ništa" 27. i 28. januara 1999. godine u hotelu Crna Gora u Podgorici. Medjutim, u aprilu 1999., Ministarstvo je nazna ilo da "predložena reforma javne uprave zahtijeva zna ajna finansijska sredstva, iji se ta an iznos danas teško može utvrditi.⁶⁹

Samo do septembra 1999. godine, Ministarstvo pravde navelo je da je cijena reforme sudstva 5,6 miliona DM (ili 2,4 miliona US\$) za period od 1999 do kraja 2001; za reformu lokalne uprave 2,5 miliona DM (1 milion US\$) i za reformu javne uprave 1,3 miliona DM (ili 567,000 US\$).⁷⁰ Istovremeno je ukupni godišnji budžet Ministarstva pravde za sve tri reforme opredijelio samo 764,000 DM za 2000. godinu i 1,4 miliona DM za 2001.⁷¹ Prema tome, sama vlada nikad nije izdvojila više od 25 odsto predvidjenog iznosa potrebnog za sopstvene reformske planove. Da inostrani donatori nisu prisko ili u pomo i pokrili 75 odsto ra una za reforme, izgleda da do ovih reformi jednostavno ne bi ni došlo. Ovo se zaista i desilo.

Prepreka sprovođenju reforme, i to više od samog nedostatka ljudskih resursa bio je nedovoljno razumijevanje ciljeva reforme pravosudja, javne uprave i lokalne samouprave. Nije bilo jasno ko je konstituent, pored medjunarodne javnosti. Ko bi stekao uticaj kao rezultat ovih reformi, a ko bi ga izgubio? Kako bi se onima koji gube to nadoknadilo ili kako bi se ubijedili da to prihvate? Od samog po etka, nijedno od ovih pitanja nije odgovoreno.

U slu aju reforme lokalne uprave, jedan posmatra je primijetio da je pomalo neobi no da u Crnoj Gori ovakvu reformu pokre e republi ko Ministarstvo pravde: izgledalo je kao da sa republi kog nivoa "guraju sredstva i odgovornosti prema opštinama koje su, u nekim slu ajevima, izgleda bile nespремne da prihvate odogovornost u potpunosti". U jednom izvještaju Ministarstva inostranih poslova SAD-a kaže se da Medjunarodna organizacija za gradsku upravu (ICMA) koja radi pod ugovorom sa USAID-om "izdejstvovala ugovor izmedju Zajednice opština i

⁶⁹ Ministarstvo pravde, Administrativni sektor, *Na ini realizacije projekta reforme državne uprave u Republici Crnoj Gori*, Podgorica, april 1999. str. 7 (rije i naglašene naknadno).

⁷⁰ Vlada Republika Crne Gore, Projekti reform javne uprave, pravosudja i lokalne samouprave, septembar 1999.

⁷¹ Trebalo bi ovdje naglasiti da **nije** sigurno i da je izuzetno teško potvrditi da li je iznos od 764.000 DM za reformu u 2000. zaista i **potrošen** u te svrhe; u novembru 2000 državni službenici na visokim pozicijama u Ministarstvu rekli su ESI-ju da ne znaju na šta je (ako je) novac potrošen.

Ministarstva pravde, koje je odgovorno za reformsko zakonodavstvo, kojim se dozvoljava (sic!) direktno u eše lanica Zajednice opština u šesnaest klju njih oblasti reforme lokalne uprave.”⁷² O igledna je sli nost sa Kardeljevim ustavnim reformama koje su se kretale od vrha prema dolje.

Da li je cilj bio da se obezbijede bolje usluge sa istim inputom, da se smanje troškovi, ili da se proširi uprava da bi mogla da odgovori novim izazovima? Da li bi Ministarstvo pravde, bez bilo kakvog pritiska ili debate u javnosti, ograni ilo svoju sopstvenu mo (i mo centralne vlasti uopšte) preko devolucije ovlaš enja na sudije i opštine? Ko bi mario i da se iz ovih reformi nije izašlo ni sa kakvim rezultatima?

2. Studija slu aja: Reforma pravosudja od 1998. godine

U gotovo svakom pogledu, pravosudje u Crnoj Gori ostaje edo socijalisti kog pravosudnog sistema bivše Jugoslavije. Jugoslovenski ustavi 50-tih godina, kao i današnji crnogorski ustav, imali su odredbe o nezavisnom sudstvu. Ustav iz 1974. godine definisao je nezavisnost sudstva u nekoliko lanova (210, 230, 231) i nedvosmisleno utvrdio da “su sudovi nezavisni u vršenju svoje pravosudne funkcije”.⁷³ Istovremeno su jugoslovenski pravni nau nici naglašavali da nezavisnost sudstva nikako ne zna i da bi sudije trebalo da funkcionišu ne obaziru i se na osnovne politike vrijednosti režima. Kao što je neko rekao: “nezavisnost nikako ne zna i da sud stoji iznad ili izvan društveno-politog kog sistema, ili iznad ovog sistema”.⁷⁴ Klju na veza izmedju režima i pravosudnog sistema obezbijedjena je bliskim vezama izmedju tužilaca i državne bezbjednosti.

U Crnoj Gori danas sudska vlast i dalje je podređjena izvršnoj. Ministarstvo pravde vrši finansijsku i upravnu kontrolu sudova, utvrdjuje broj sudova, broj sudija i sredstva dodijeljena u budžetu. Parlament vrši postavljenje novih sudija, po preporuci Pravosudnog savjeta. Pravosudni savjet, koji je ustanovljen Zakonom o sudovima iz 1994. godine, sastoji se od Ministra pravde, dva lana parlamenta, dva nau nika pravne struke i dvije sudije, koje sve bira parlament. Ne postoji nezavisni nadzor, a u praksi Ministar pravde vrši zna ajnu kontrolu procesa imenovanja. Pravosudni savjet takodje preporu uje imenovanje

⁷² Ministarstvo inostranih poslova SAD, SEED Izvještaj o fiskalnoj godini 2000, Vašington, mart 2001, str. 164.

⁷³ Lenard Cohen, *The Socialist Pyramid: Elites and Power in Yugoslavia*, Oakville-New York-London, Mosaic Press, 1989, str. 278

⁷⁴ *Ibid*, str. 278

predsjednika sudova, koje odobrava parlament. Predsjednici sudova izuzetno su uticajni. Imaju pravo da dodjeljuju slu a j u rad, ponovno da dodjeljuju nekom drugom, prebacuju sudije iz jednog suda u drugi i pokre u disciplinske postupke.

Povjerenje javnosti u pravni sistem i dalje je slabo, kao što se i vidi po sve manjem interesovanju za usluge sudova. Direktor kancelarije za pravnu pomo u Podgorici i predsjednik Advokatske komore ak je i naveo da se broj sudskih slu ajeva smanjio od po etka 90-tih zato što su "ljudi izgubili povjerenje u sudove".⁷⁵

1998. godine, administracija Vujanovi a predložila je kompletnu reformu pravosudja. Izložen je ambiciozan program reforme zakonodavstva: trebalo je napraviti nacрте za 13 novih zakona, uklju uju i i novi Zakon o sudovima, novi Zakon o javnom tužiocu i novi Zakon o izvršenju krivi nih sankcija. Po etni dokument vladinog ekspertskeg tima istakao je postoje e nedostatnosti zakonodavstva.⁷⁶ U drugom dokumentu, iji su nacrt pripremili konsultanti USAID-a nakon obavljenog istraživanja na terenu u toku pet nedjelja, ukazali su na itav niz dodatnih izazova. Neki su bili vezani za pitanje ustava: savezni zakoni o postupku koji su još uvijek bili u primjeni (zakoni o krivi nom, upravnom i gradjanskom postupku) nisu bili kompatibilni sa savremenim pravnim sistemom i bilo je neophodno da se u potpunosti revidiraju. Ostali problemi ticali su se osnovne strukture pravosudja:

"osnovne pravne institucije moraju biti spremne da odgovore zadatku primjene i izvršenja zakona i propisa koji definišu pravni sistem. Nije jasno da sadašnja struktura pravosudja može da se nosi sa vrstama slu ajeva s kojima se Crna Gora danas srije e ... najve i problemi su pretrpani osnovni sudovi, nedovoljno iskustvo privrednih sudova, loše definisani sudovi za prekršaje i problemati an sistem sudija porotnika".⁷⁷

⁷⁵ USAID izvještaj o crnogorskom sistemu pravosudja, str. 15

⁷⁶ Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, *Predlog projekta Pravosudnog sistema Crne Gore*, Podgorica, decembar 1998.

⁷⁷ USAID izvještaj o pravosudnom sistemu u Crnoj Gori, str. 9. Sistem sudija porotnika datira iz rane faze "revolucionarne pravde" 40-tih godina kada su narodni sudovi bili sastavljeni od stalnog osoblja i sudija laika. Kod ve ine krivi nih djela, dva sudija porotnika pridružuju se profesionalnom sudiji. Obzirom na to da se odluke donose ve inskim glasanjem, oni mogu da nadglasaju profesionalnog sudiju. Ve ina sudija porotnika su penzioneri. Medjutim, ve 1954. godine Zakon o sudovima predvidio je kazne za vršenje pritiska na sudije ili sudije porotnike. Pogledati: Lenard Cohen, str. 268.

U studiji je ocijenjeno da su problemi koje treba dodatno analizirati opšti nedostatak sredstava i mogu i "otpor reformama". Što se tiče prvo pomenutog:

"Biće neophodne značajne investicije veći osiromašenog vladinog budžeta za primjenu većeg dijela programa. Nije uopšte jasno da li su takvi resursi trenutno na raspolaganju preko Ministarstva pravde. Proces otvorene debate o prioritetima u reformi doveo je do sve većih otežavanja među sudijama. Njihova osnovna preporuka koju upućuju Ministarstvu pravde jeste da treba poboljšati materijalni položaj sudija."⁷⁸

Nezavisno od pravljenja nacрта za novo zakonodavstvo, većina ostalih reformi zahtijeva već "značajna sredstva": "status sudija je na niskom nivou i njihov materijalni položaj treba popraviti"⁷⁹; "za poboljšanja na pravnom fakultetu također će biti neophodna značajna finansijska ulaganja, a to su ulaganja koja će se isplatiti na duge staze i stoga mogu biti manje prioritetna vlasti u Crnoj Gori"⁸⁰; "masovna obuka i stručno pravno usavršavanje za pravne struke ogroman je zadatak. Udruženja koja su angažovana veoma su nova i neiskusna i ne mogu da se pohvale ranijim uspjesima na planu ovakvih usluga"⁸¹. Ovi resursi nikada nisu identifikovani. Istovremeno, problem interesa koji su u suprotnosti sa reformama nisu opšte tretirani. Kao što je i primijećeno u izvještaju USAID-a, "pravosudje koje u potpunosti funkcioniše, sa transparentnijim postupcima i jasnim standardima ponašanja moglo bi biti prijetnja onima koji trenutno uživaju u statusu quo."⁸²

U dokumentu o reformi pravosudja iz decembra 1998. godine, traži se ambiciozan program zakonodavne reforme sa 13 novih zakona i dopunama propisa u pet sektora samo za 1999. godinu.⁸³ Neki nacrti novih zakona zaista su i pripremljeni. Međutim, do sada nijedan novi zakon nije usvojen u parlamentu.

3. Studija slučaja: Institut za pravosudje, javnu upravu i lokalnu samoupravu

⁷⁸ USAID izvještaj o pravosudju u Crnoj Gori, str. 23.

⁷⁹ *Ibid*, str. 14

⁸⁰ *Ibid*, str. 19

⁸¹ *Ibid*, str. 19

⁸² *Ibid*, str. 23

⁸³ Ministarstvo pravde Republike Crne Gore, *Predlog projekta reforme pravosudnog sistema Crne Gore*, Podgorica: rukopis, decembar 1998, str. 80/81 (takodje pogledati str. 87/88).

Nedostatak realne procjene rezultata i sredstava i, što je još značajnije, jasnog opšteg cilja, karakteriše i reformu u oblasti javne uprave.

Strategija reforme uprave usvojena od strane vlade u januaru 1999. godine definiše ključne korake u reformi crnogorske javne uprave: a) osnivanje zasebnog vladinog organa koji će organizovati i nadgledati aktivnosti čiji je cilj ispunjenje ciljeva reforme uprave, i b) osnivanje nevladinog instituta, *Mediterranskog instituta za javnu upravu i pravosuđe*.⁸⁴ Prva ideja se nije realizovala. Druga ideja uskoro se pretvorila u vodeću instituciju reforme uprave u Crnoj Gori. Pod drugim imenom, *Institut za javnu upravu, pravosuđe i lokalnu upravu*, ovaj institut trebalo je da bude glavni faktor promjena, koji će promovisati istraživanje, konsalting, vršenje komparativnih analiza strategija reformi uprave u drugim zemljama i utvrditi specijalizovanu obuku. U početku je čak imao za cilj da ponudi svoje usluge "stranim korisnicima" i poveže se sa sličnim organizacijama u tržišno orijentisanim privredama.⁸⁵

Kada su se pravili ovi planovi bilo je potuno nejasno kako će se ovaj institut finansirati. Konkretno, osnivanje specijalizovanih institucija, akademija i koledža za obuku državnih službenika, policije ili sudija predstavlja prvu ideju u gotovo svim ranim reformskim pokušajima u jugoistočnoj Evropi od koje se uglavnom odustaje kada se naprave prvi proracun. Ono što je bilo različitost u Crnoj Gori nije bilo to što resursi nisu bili identifikovani već činjenica da se zbog toga nije odustalo od samog projekta.

U januaru 2000. godine, konsultant iz Velike Britanije sa britanskog Koledža za javnu upravu došao je u Podgoricu i na osnovu dvodnevne posjete i sastanaka sa Ministrom pravde, Sekretarom ministarstva, upravnim odborom Instituta i novoimenovanim Direktorom Instituta, sačinio izvještaj o misiji za Institut koji je trebalo osnovati. Ovaj izvještaj je usvojen bez izmjena:

"Institut postoji da odgovori potrebama za upravljanjem i stručnim usavršavanjem državnih službenika da bi bili u stanju da se stalno unapređuju javne službe za dobrobit svih u Crnoj Gori".

⁸⁴ Ekspertski tim u saradnji sa crnogorskim Ministarstvom pravde, *Upravna reforma u Crnoj Gori*, Podgorica, decembar 1998. str. 3.

⁸⁵ Ekspertski tim u saradnji sa crnogorskim Ministarstvom pravde, *Upravna reforma u Crnoj Gori*, Podgorica, decembar 1998. str. 16.

Ovaj konsultant je tada napomenuo da je "sredstva koja su na raspolaganju Institutu i kapacitet zaposlenog osoblja ograničeni i mogu biti i brzina kojom je Institut mogao i da se ustanovi." Krajem 1999. godine, procijenjeni operativni troškovi za osam članova stručnog osoblja od 1999. do kraja 2001. godine iznosili su 1,6 miliona DM⁸⁶. Po etkom 2000, jedini član osoblja bio je direktor i dalje je bilo potpuno nejasno kako će se finansirati operativni troškovi.

Ovakva situacija ostala je nepromijenjena dok direktor nije sastavio "Predlog strateškog plana za 2000-2005." U njemu se sugerije da bi Institut mogao biti institucija koja stvara dobit: "Unosne aktivnosti Instituta u početnoj fazi rada mogle bi biti konsalting i izdavačka djelatnost."⁸⁷ Iako je vlada kao jedan od osnivača obezbijedila poslovni prostor, a razne druge inostrane nevladine organizacije (Američko udruženje pravnik - inicijativa za centralnu i istočnu Evropu - ABA CEELI, koju dotira USAID, kao i Institut za otvoreno društvo) nešto opreme i ograničena sredstva za početak rada, finansijska budućnost Instituta i dalje je neizvjesna. Do kraja 2000. godine, direktor još uvijek nije znao koliko će od Ministarstva pravde primiti budžetskih sredstava za tu godinu namijenjenih reformi. Do juna 2001., Institut je dobio nekih 70,000 DM vladinih sredstava za tu godinu, uz dodatnih 30,000 DM koje tek treba da pristignu.

Još jednom, neizbježan je utisak da su osnivači i iz Crne Gore (Vlada Republike Crne Gore, Udruženje pravnik, Udruženje sudija, Pravni fakultet u Podgorici) računali na inostranu pomoć za održavanje rada Instituta. U odsustvu ozbiljnijeg angažovanja Crne Gore, međutim, faktori sa strane ostali su obazrivi. Ono što je trebalo da bude pokretača transformisanja kulture uprave u Crnoj Gori za tri godine se pretvorilo u nešto što do sada nije imalo nikakvog uticaja na stanja javne uprave.

4. Studija slučaja: definisanje funkcija javne uprave

Tokom 2000. godine, Institut je ipak sastavio 10 *prioritetnih projekata* za unapređenje reforme javne uprave. Iako do sada nijedan od ovih projekata nije dobio potrebna sredstva koja su tražena, niti je stoga bio primijenjen kao što je bilo planirano, korisno je jedan od

⁸⁶ Interesantno je da je početni predlog predviđao 9 stolova kao osnovni namještaj za stručno osoblje od 8 članova (plus vozač i higijeničar), 10 fiksnih telefona i 11 mobilnih telefona. Pogledati: Vlada Crne Gore, Projekti reforme javne uprave, pravosuđa i lokalne samouprave, septembar 1999.

⁸⁷ Vesna Raki-Vodineli, "Proposed 2000-2005 Strategic Plan", engleski prevod, str. 9.

njih pažljivije analizirati da bi se bolje razumjela dinamika sadašnjih napora na reformi, motivacija njenih ključnih aktera, kao i razlozi za njihova razočaranja.

Prvo treba pomenuti činjenicu da ovih deset nacrtâ predstavljaju *suštinu* projekta reforme javne uprave u Crnoj Gori, onako kako njime rukovodi Ministarstvo pravde. Četiri od njih treba da se bave organizacijom javne uprave, a šest položajem državnih službenika. Imaju naslove koji glase "kontrolne funkcije javne uprave", "angažovanje i zaštita državnih službenika", "odgovornost državnih službenika" ili "stručno usavršavanje državnih službenika". Svaki projekat predviđa uspostavljanje više lanâ radne grupe i za ciljeve ima pripremu nacrtâ nekog oblika legislative.

Jedan od ambicioznijih projekata zove se jednostavno "Projekat o poslovima državne uprave". Ovaj projekat treba da primijeni Institut javne uprave. Njime se predviđa osnivanje radne grupe od osam članova koja će raditi 5-6 mjeseci (od septembra 2000. do 15. januara 2001.) i košta 109,050 DM. U predlogu se izričito navodi da je "projekat u skladu sa opštom orijentacijom Pakta za stabilnost jugoistočne Evrope".

Opis projekta obuhvata projektni *dugoročni cilj*, projektne *kratkoročne ciljeve* i *plan aktivnosti*. Dugoročni cilj projekta izražen je u dvije rečenice: "Definisati funkciju državne uprave. Definisati funkciju državne uprave koju treba da vrše subjekti izvan javne uprave." "Kratkoročni ciljevi" su sljedeći: "Utvrđiti koje funkcije bi javna uprava trebalo da vrši i finansira. Utvrđiti koje funkcije javna uprava ne bi trebalo da vrši, ali bi trebalo da ih finansira. Utvrđiti koje funkcije javna uprava ne bi trebalo ni da vrši ni da finansira. Pripremiti radnu verziju Nacrta zakona o principima organizacije državne uprave u dijelu koji obuhvata funkcije državne uprave." "Plan aktivnosti" predviđa četiri faze projekta:

- studijsko putovanje "jedne zemlje Evropske unije i zemlje centralno i istočnoevropske zemlje da bi se stekla znanja u vezi sa funkcijama državne uprave (po jedna sedmica u svakoj od zemalja)"
- priprema radne verzije nacrtâ zakona o Principima organizacije državne uprave
- organizacija stručne rasprave o nacrtu zakona
- priprema i prezentacija nacrtâ zakona Vladi Republike Crne Gore za raspravu do 15. januara 2001. godine

Više od 70 odsto budžeta namijenjeno je naknadama za članove radne grupe i dva dvonedjeljna studijska

putovanja.⁸⁸ Kompletan predlog nije duži od nekoliko stranica. Ne iznenadjuje da ni ovaj projekat, niti ostali projekti, nisu dobili sredstva koja su tražili od međunarodnih donatora. Ministarstvo pravde takodje nije opredijelilo nikakva sredstva. Kao rezultat toga, radna grupa nije pripremila nacrt zakona o "funkcijama državne uprave".

Tabela 5: Cijena projekta za definisanje funkcija državne uprave u Crnoj Gori⁸⁹

Purpose	DM
autorski honorari za članove radne grupe i koordinatora projekta	28.000
iznajmljivanje prostora za rad radne grupe	3.500
studijski obilazak jedne zemlje Evropske unije i jedne Centralno-isto no evropske	50.000
autorski honorari za inostrane eksperte (pet osoba po dva dana)	8.000
troškovi smještaja i ishrane za inostrane eksperte	2.000
ostali troškovi	17.550
TROŠKOVI UKUPNO	109.050

Sve ovo ne bi bilo toliko važno da se u crnogorskoj vladi na drugom mjestu ulažu naponi na ovom planu. Injenica da ih nema pokazuje da je proces reforme državne uprave u Crnoj Gori prividjenje. Postoji novi Savjet o reformi uprave, novi Institut za reformu uprave, postoje projekti za reformu uprave, kao i govori o reformi uprave. Zaključak od kog se ne može pobjeći jeste da razlog postojanja pitanja reforme uprave jeste upravo potreba da doma a i, još značajnije, međunarodna javnost stekne utisak da se nešto radi.

Ono što nedostaje jeste utisak da je hitno potrebno nešto uiniti sa jasno neodrživim troškovima crngorske uprave: nema predloga kako bi se struktura njenih ministarstava i organa mogla racionalizovati ili poboljšati kvalitet odlučivanja u samoj vladi; nema analiza o principima zapošljavanja u vladi, plata i podsticajnih mjera; konačno, bilo kakve ideje kako bi se mogla pojačati odgovornost izvršnih organa prema parlamentu i biračkom tijelu. Ne pripremaju se kratkoročne hitne mjere za smanjivanje cijene i veličine državnog sektora, niti dugoročni planovi da se dodje do održivih poboljšanja u upravljanju u državnoj službi. Šta sve ovo zna i za politički projekat nezavisne Crne Gore je nešto što se nikada ne pominje.

⁸⁸ Institut za javnu upravu, pravosudje i lokalnu samoupravu, *Project Function of Public Administration*, 6 jul, 2000.

⁸⁹ Izvor: Institut za javnu upravu, pravosudje i lokalnu samoupravu, *Project Function of Public Administration*, 6 jul, 2000.

5. Novo zakonodavstvo i ekonomska reforma

Iako problemi ekonomske reforme nisu osnovno interesovanje ovog izvještaja, veza između reforme pravosuđa i uprave s jedne i ekonomske reforme s druge strane, sasvim je oigledna. Reforma uprave predstavlja samo dio ukupne uspješnosti politike i nije zaseban dio tehničkih napora. Bez uspješnog odlučivanja u centru izvršne vlasti, razvoj i primjena složene politike, kao što je privatizacija, veoma je težak, ako ne i nemoguć. Ako se ne smanji opterećenje kojim država pritiska privredu i to tako što se kontrolisati njena cijena i smaniti veličina, privatni sektor bi bio potpuno onemogućen. U situaciji kada ne postoje regulatorna tijela koja dobro funkcionišu, kada nema transparentne poreske i carinske uprave, niti revizorskih institucija i, konačno, pravosuđa koje dobro funkcionišu i uživa ugled, borba protiv korupcije ne može donijeti značajnije rezultate. Iz svih razloga, briga oko "dobre uprave" postala je prioritetan problem procesa razvoja i tranzicije.

Iznenadjuje da se dva reformska procesa odvijaju gotovo potpuno odvojeno u Crnoj Gori, reforma uprave koja je povjerena Ministarstvu pravde i reforma cjelokupne privrede kojom rukovodi itava plejada ostalih tijela. Od 1998. godine, crnogorska vlada objavila je svoju namjeru da se uhvati u koštac sa velikim brojem ciljeva tranzicije privrednog sistema istovremeno, uključujući i reformu bankarskog sistema, zavoda za obradu i plaćanje, carinske i poreske uprave, reforme penzionog sistema, privatizacija, revidiranje regulacije poslovanja, javne nabavke i obrada statističkih podataka. Nijedno ministarstvo, niti upravni organ nije zadužen za koordinisanje ovog složenog sistema reformi koje se međusobno prepliću.

Po etne zadatke u okviru reforme vlada je definisala pod uticajem G-17, grupe ekonomista iz Beograda. Različite ideje za "radikalnu ekonomsku reformu"⁹⁰, uključujući i uvođenje njemačke marke kao paralelne valute i razne inicijative za poreske reforme, potekle su iz grupe G-17. Veselin Vukotić, koji se isto posmatra kao intelektualni otac crnogorske privredne reforme i jedan od osnivača G-17, sada je potpredsjednik Savjeta za privatizaciju i direktor dvije nevladine organizacije (Instituta za strateške studije i prognoze, ISSP i Centra za preduzetništvo) koje su aktivne u pravljenju ekonomskih analiza i razvoju privatnog sektora.

⁹⁰ Monitor, "Reforma na dnevnom redu", 10. oktobar 1997. str. 18-19.

Odnosi između srpskih članova grupe G-17 i crnogorske vlasti pogoršani su otkako su vodeće figure iz G-17 zagovarale ušću Crne Gore na septembarskim saveznim izborima preko nezavisne liste.⁹¹ Dok su članovi G-17 ušli u novu saveznu i srpsku vladu i prešli sa analize na primjenu, u Crnoj Gori su inostrani savjetnici dobijali značajnu ulogu. Vodeću ulogu imaju organizacije pod okriljem USAID-a, prvo *Barents*, zatim *PricewaterhouseCoopers*. Konsultanti su bili angažovani u razvoju procesa privatizacije i sve su aktivniji u oblastima makroekonomske reforme. Trenutno u Crnoj Gori radi oko 40 inostranih konsultanata, uključujući i sedam konsultanata koje finansira Evropska komisija.

Prisustvo stranih konsultanata poboljšalo je efikasnost u pripremi nacrti zakona u oblasti ekonomske reforme. Mnogi nacrti se pripremaju, a nekoliko njih, nacrt zakona o centralnoj banci, bankarskom sektoru i telekomunikacijama, usvojeni su krajem 2000. godine. Pripremljene su radne verzije nacrti o carini, javnim nabavkama, ustavu i zakonu o organskom budžetu. Takođe su u toku napori da se ustanovi novi, zajednički okvir za državne finansije, gdje se predviđa trezor i vrhovno revizorsko tijelo.⁹² Na površini, ini se da reforma "institucija indikatora" kao što su menadžment budžeta na više nivoa vlasti napreduje kao dio opšteg procesa ekonomske reforme.

Medjutim, prisutna su tri problema. Prvo, s izuzetkom Crnogorske centralne banke (ije je osnivanje podržala crnogorska vlada obzirom da je ono predstavljalo korak ka veoj autonomiji od Beograda), nijedna druga institucionalna reforma koja je bila predviđena nije još dostigla fazu primjene. Postoji vjerovatno da je pojedini inostrani eksperti koji razvijaju reformske planove u različitim sektorima napustiti Crnu Goru prije nego po ne faza primjene (USAID razmatra i produžava ugovore na godišnjem planu). Uticaj zakona kojim se ustanovljava finansijski sistem bi e ograničen ukoliko ne bude praćen ozbiljnim naporima na izgradnji kapaciteta u različitim jedinicama. Uspješnost nezavisnog revizorskog tijela zavisi e od poboljšanja kontrole menadžmenta i unutrašnje revizije u vladinim ministarstvima i organima. Iskustvo Albanije, koja je transformisala staru Komisiju za državnu kontrolu u nezavisni Vrhovni institut za reviziju (SAI) koji podnosi izvještaje direktno parlamentu, može biti

⁹¹ *Monitor*, "Ne u protiv Crne Gore" (intervju sa @eljkom Bogeti em), 8. septembar 2000, str. 21-22, str. 22.

⁹² Intervju sa Predragom Markovi em, Direktorom Uprave javnih prihoda, 8. decembar 2000.

uputno. U skladu sa novim ustavom iz 1999. godine, SAI vrši reviziju vladinog budžeta svake godine i podnosi izvještaj parlamentu istovremeno kada i Ministarstvo finansija podnosi izvještaj o izvršenju budžeta za prethodnu godinu. Medjutim, kako je nedavno primije eno od strane Svjetske banke, samo zakonodavstvo nije dovoljno: "pravi napredak zavisi e u velikoj mjeri od stvarne primjene mandata na osnovu usava i od poboljšanja revizorske prakse i vještina stru nog osoblja." Najve i dokaz jeste to da je promjena do koje dolazi uredbom prelazna.

Drugo, bez uspješne primjene malo je vjerovatno da e ak i najbolje zakonodavstvo promijeniti ponašanje. Pravila koja se ne primjenjuju uopšte nisu pravila. Kako se ekonomska reforma izgradjuje na temelju novog zakonodavstva kao osnovnog sredstva reformi, unapredjenje pravosudja postaje osnovni preduslov za njegov uspjeh. Osnovno pitanje u mnogim oblastima, ak i sada, nije toliko kvalitet propisa koliko njihova spora i pogrešna primjena. Pra enje i mehanizmi primjene, medjutim, su nešto za šta je opet potrebno dosta vremena, kao i opredjeljenje zna ajnih sredstava da bi postali operativni.

Tre e, ostaje pitanje politi ke volje da se preoblikuju naslijeđene strukture crnogorske politi ke ekonomije. Posebni ekonomski principi - od proizvoljnog rasta plata u javnom sektoru do pove anja iznosa kredita koje daje republi ki fond za razvoj - sugerišu da nedostaje takva posve enost zdravim ekonomskim principima. Klju no pitanje je i to u kojoj mjeri rad stranih konsultanata može da doprinese široj politi koj debati, bar širenjem informacija medju zainteresovanim stranama unutar i izvan vlade o prirodi problema uprave u Crnoj Gori. Bez informacija koje su dostupne u javnosti i ve e odgovornosti reformatora prema širem javnom mnenju, naponi na sprovođenju reformi rizikuju da budu uhva eni u zamku posebnih založenih interesa.

V. UTICAJ POMO I STRANIH ZEMALJA

1. Trendovi pomo i

U toku protekle tri godine, Crna Gora je primila ogromnu finansijsku podršku kao dio napora zapadnih zemalja da se izoluje beogradski režim Slobodana Miloševi a. Osnovni cilj ove pomo i bio je da se podrži saveznik pred rat na Kosovu i da se sprije i dalje destabilizacija. Sume su bile zna ajne i ukupno su iznosile 765 miliona DM od strane Sjedinjenih Ameri kih Država i Evropske Unije za period 1999-2001.

Gotovo kompletna pomoć data je bezuslovno. Od nekih 485 miliona DM opredijeljenih od strane Evropske Unije i Sjedinjenih Američkih Država tokom 1999 i 2000, skoro dvije trećine potrošeno je na finansijsku podršku, a ostatak na projekte infrastrukture i humanitarnu pomoć. Zbog prijetnje za sigurnost, dat je primat brzom isplati, te nije bilo vremena za izradu sofisticirane strategije pomoći. Prilikom ocjene uticaja ove pomoći moraju se imati na umu posebne okolnosti koje su trajale sve do pada Miloševića: tokom većeg dijela 2000. godine, savjetnici USAID-a, na primjer, nisu imali ovlaštenja da rade u Crnoj Gori iz razloga bezbjednosti, pa su stoga radili iz Dubrovnika.

Tabela 6: Opredijeljena pomoć Crnoj Gori od strane Evropske unije i Sjedinjenih Država u periodu od 1999-2001. po kategorijama pomoći⁹³

Kategorija	milioni DM	%
Humanitarna pomoć	103,6	13,5
EU (ECHO)	68,6	
USAID (Food for Peace - Hrana za mir)	35,0	
Infrastruktura	97,0	12,7
EU (Obnova/Cards ; uklj. obrazovanje)		
Prestrukturiranje privrede	54,1	7,1
USAID (ukljujujući i razvoj privatnog sektora)		
Pomoć za demokratiju	43,2	5,6
USAID	40,2	
EU (Obnova 98-99 - Mediji)	3,0	
Finansijska podrška	467,0	61,1
SAD (SEED, ESF, etc. - posebne olakšice)	255,8	
SAD- Ministarstvo poljoprivrede (u robu koja se unoviti)	45,8	
EU (posebna pomoć)	78,4	
EU (Pomoć za hranu)	61,5	
EU (Obnova za izbjeglice)	25,5	
Iznos ukupne pomoći	764,9	100,0

Ako se uzme da je ukupan broj stanovnika 710.000, uključujući i izbjeglice, iznos pomoći opredijeljene za Crnu Goru od strane SAD i Evropske unije od 1999. do 2001. iznosio je 359 DM godišnje po glavi stanovnika. U bliskoj budućnosti, iznos pomoći Crnoj Gori vjerovatno će se drastično smanjiti.

⁹³Izvori: Webstranica Evropske komisije (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/fry/index.htm:assistance to FRY); Odluka Evropskog Savjeta (22. maj 2000., 2000/255/EC); Službenik EU u Crnoj Gori: "Kratak sinopsis Programa USAID /Montenegro" (neobjavljeni rukopis); Larry Napper, Koordinator SAD za pomoć istočnoevropskim zemljama (donatorska konferencija za SRJ u Briselu, 12. decembar 2000.); službenik USAID u Crnoj Gori; Monet br. 4. Proračuni se zasnivaju na sljedećem kursu: 1 Euro - DM 1,96, i US\$ 1 - DM 2,30 (10 jun 2001.). Napomena: U tabeli nisu uključeni sredstva i garancije za investicije koje su date u okviru Pakta za stabilnost, doprinosi ostalim humanitarnim donatorima i agencijama i bilateralna pomoć zemalja članica Evropske unije.

Pred jugoslovensku donatorsku konferenciju, Svjetska banka je identifikovala minimalne zahtjeve za finansiranjem podrške jugoslovenskog *Programa ekonomske tranzicije i obnove* (ERTP) za period od naredne etiri godine u iznosu od 8,97 milijardi DM (3,9 milijardi US\$). Pod pretpostavkom da se donatori mogu mobilisati, ovo bi, izraženo po glavi stanovnika, iznosilo 323 DM *po glavi stanovnika godišnje* za 8,7 miliona gradjana Srbije i Crne Gore.

Realno govore i, malo je vjerovatno da e se izdvojiti ovoliki iznosi i ve je o igledno da e nesrazmjeran dio ovog iznosa biti potrošen u Srbiji. Evropska komisija trenutno planira da potroši nekih 2,2 milijarde DM u Srbiji do kraja 2006. godine, u poredjenju sa 145 miliona DM (15 miliona Eura godišnje) na Crnu Goru. Iako nije još sasvim jasno koliko e pomo i SAD usmjeriti Crnoj Gori po ev od fiskalne godine 2002., Ministarstvo inostranih poslova nedavno je izjavilo da ne e više tretirati Crnu Goru kao zasebnu jedinicu u svojim programima pomo i i da e, umjesto toga, uklju iti Crnu Goru zajedno sa Srbijom u budžet za Jugoslaviju.⁹⁴ Izvjesna su zna ajna smanjenja: 79 odsto budžeta za 2000. godinu za Crnu Goru spadalo je u kategoriju "posebnih inicijative", u poredjenju sa 3 odsto za Albaniju i 13 odsto za Bosnu i Hrvatsku.⁹⁵ Samo u toku 2000. godine, SAD je potrošila 40 miliona US\$ na donacije u vidu podrške platnom bilansu vladi u Podgorici.

Tabela 7: Pomo Evropske unije i SAD Crnoj Gori u milionima DM⁹⁶

Donator	1999 + 2000	2001	2002
Evropska unija	216,4	117,6	29,4 + ? humanitarna pomo
Sjedinjene Države	268,9	162,0	333,5 za Srbiju i Crnu Goru
Ukupno	485,3	279,6	?

2. Reforma centralne vlasti i model demokratizacije

Prilikom ocjene napora da se pomogne procesu reforme institucija u Crnoj Gori izdvajaju se sljede e injenice:

- a) u poredjenju sa ukupnim iznosom novca koji je izdvojen, sredstva opredijeljena za pitanja uprave veoma su mala;

⁹⁴ VIP News Report, br. 2027, 14. maj 2001.

⁹⁵ Ministarstvo inostranih poslova SAD, *Support for East European Democracy Fiscal Year 2000*, Washington, mart, 2001, str. 168

⁹⁶ Pogledati fusnotu 96.

- b) pomoć demokratizaciji najviše im se dijelom zasnivala na onome što je Thomas Carothers nazvao strategijom "institucionalnog modeliranja", ideji da ukoliko bi svaka značajnija politička institucija u zemlji u tranziciji mogla da postane nalik odgovarajućoj instituciji u zapadnim demokratijama, onda bi društvo u cjelini postalo više demokratsko.⁹⁷ Institucije izabrane za ovo modeliranje bile su institucije tradicionalnog "demokratskog modela": političke partije, nezavisni mediji, nevladine organizacije orijentisane na zagovaranje, lokalne uprave i pravosuđe⁹⁸;
- c) ako se uzmu u obzir ograničena sredstva i veliki obim ciljeva, uticaj pomoći na *bilo koju određenu* instituciju, da ne pominjemo ukupni sistem uprave, ostaje i dalje ograničen. Jedan samo mali dio pomoći bio je usmjeren na izvršnu vlast.

Postojale su tri glavne kategorije demokratizacije Crne Gore: pomoć u pripremi nacrtā novih zakona; organizacija seminara i studijskih putovanja; i obezbjeđenje tehničke opreme, naročito kompjutera. Tako je Britanski Savjet obezbijedio obuku za državne službenike u saradnji sa raznim britanskim institucijama od 1996. do 1999. godine, uglavnom u oblastima kao što su finansije, opšti menadžment i engleski jezik. Trenutno su u toku samo kursevi engleskog jezika. Kancelarija OSCE/ODIHR, s jednim stalnim, stranim pravnim ekspertom - revidirala je zakone, pružala savjete Ministarstvu pravde i Institutu za javnu upravu, pravosuđe i lokalnu upravu i podržala moguće osnivanje instituta Ombudsman. Angažovana je i dalje na projektima reforme zatvora, pod pokroviteljstvom Pakta za stabilnost, kao i u raznim programima slabijeg intenziteta koji se tiču borbe protiv korupcije i nedozvoljene trgovine. Savjet Evrope - s jednim stalnim predstavnikom - također je odigrao ključnu ulogu u revidiranju Zakona o sudovima i obezbijedio stručnjake za radionicu o ljudskim pravima koju je organizovao CEDEM, lokalna nevladina organizacija. Evropska komisija imala je jednog eksperta iz EUROSTAT rasporedjenog u Zavod za statistiku Crne Gore od aprila do novembra 2000 (10 dana mjesečno). Još jedan konsultant Evropske komisije obavio je kratkoročne posjete Ministarstvu pravde, a Komisija sada obezbjeđuje 1,2 miliona DM za kompjuterizaciju Ministarstva pravde, sudova i tužilaštava.

⁹⁷ Vidi: Thomas Carothers, *Democracy Assistance: the Question of Strategy*, Democratisation, sveska 4, br. 3, jesen 1997, str. 116

⁹⁸ Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*, Washington, Carnegie Endowment, 1999, str. 88

Najzna ajniji dio posla u oblasti reforme javne uprave do sada obavile su ameri ke nevladine organizacije, kao što su Pravna inicijativa za centralnu i isto nu Evropu ameri kog udruženja pravnika (ABA/CEELI) i *Medjunarodno udruženje za gradsku upravu* (ICMA). ABA/CEELI, koji upošljava tri ameri ka i jednog crnogorskog stru njaka, do sada je revidirao nacрте zakona (kao što je Zakon o sudovima), obezbijedio seminare obuke za sudije, tužioce i advokate i podržao Udruženje sudija, Sudski obu ni centar i reformu nastavnog programa na Pravnom fakultetu. Medjunarodno udruženje za gradsku upravu (ICMA), još jedna organizacija koju finansira USAID, pružila je savjete Ministarstvu pravde o reformi lokalne uprave i pružila tehi ku pomo i obuku menadžmenta opštinama. ICMA je takodje pružila pomo Asocijaciji opština Crne Gore.

Trebalo bi napomenuti koliko su bila ograni ena sredstva za ove napore: ukupni budžet za aktivnosti u oblasti vladavine prava u ABA/CEELI-ju u Crnoj Gori tokom 2000. godine iznosio je 105.000 US\$.⁹⁹ Njema ke politi ke fondacije, kao što je *Konrad Adenauer Stiftung*, koja ima jednog lokalnog administrativnog radnika u Podgorici, takodje je povremeno organizovala seminare sa njema kim ekspertima o lokalnoj upravi kao i studijska putovanja po Njema koj za službenike lokalne uprave.

Najvažniji program tehni ke pomo i - program makroekonomskog prestrukturiranja USAID-a i program tehni ke pomo i Evropske unije - uglavnom se oslanjaju na inostrane konsultante.¹⁰⁰ Za primjenu svojih programa makroekonmskog prestrukturiranja, USAID je prvo angažovao *Barents*, a potom *PricewaterhouseCoopers*, koji trenutno ima preko 30 konsultanata koji rade na 35 podprograma u Crnoj Gori. Evropska komisija ima na terenu nekih sedam konsultanata, iji projekti su usmjereni na Centralnu banku, zakon o trezoru, zakon o budžetu i poreske i carinske reforme.

Sve zna ajniji faktor vjerovatno e biti nova filijala Evropske agencije za obnovu u Podgorici. U njoj e raditi osam stranaca i dvanaest ljudi iz Crne Gore, uklju uju i

⁹⁹ Ministarstvo inostranih poslova SAD, *Support for East European Democracy Fiscal Year 2000*, Washington, mart, 2001, str. 168

¹⁰⁰ Evropska komisija svoj program tehni ke pomo i Crnoj Gori opisuje kao pomo "ekonomskoj reformi" (web stranica Evropske komisije (http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/fry/index.htm; pdf document: pomo Crnoj Gori). USAID se usredsrijedio na promjene na makroekonomskom i strukturnom planu, privatizaciji i razvoju privatnog sektora koji e "podsta i investicije i podžati nezavisniji i demokratskiji oblik uprave." (www.usaid.gov/country/ee/yy/montenegro_ads.html (USAID, "Montenegro: FY 2001 Program Description and Activity Data Sheets").

stru njake za infrastrukturu, razvoj privatnog sektora i bankarstvo. Bavi se oblastima u kojima je Evropska unija ve aktivna, naro ito oblasti infrastrukture, komunalija, poljoprivrede, kao i reforma ekonomskog / državnog sektora.¹⁰¹ Ukupni program koordinacije za ove programe prenesen je na novoosnovanu vladinu agenciju, *Državno tijelo za koordinaciju i planiranje pomo i* u okviru Ministarstva finansija. Jedan konsultant pomaže crnogorskom direktoru kancelarije, mladom službeniku Ministarstva finansija.¹⁰²

U zaklju ku, spoljnja pomo demokratizaciji podržala je više razli itih i korisnih napora sa, generalno govore i, malim efektom. Organizovana je obuka i pružena tehni ka pomo , iako je nepostojanje jasnih ideja o funkcijama reformisane vlade u inilo da je bilo teško odrediti ciljeve u ovom dijelu. U odsustvu istinske opredijeljenosti crnogorskih vlasti da dovede u pitanje sadašnje najzna ajnije aktivnosti vlade, uticaj klasi ne pomo i demokratizaciji i ne može biti ništa više od sitnih popravki.

VI. ZAKLJU CI I PREPORUKE

1. Stabilnost u Crnoj Gori

Kao što je jedan temeljni posmatra primijetio, "blagostanje male zemlje uglavnom je određeno njenom otvorenoš u i kvalitetom uprave".¹⁰³ Sve više, od Kosova pa do Makedonije, od Bosne do Crne Gore, slabost i mala legitimnost *doma ih* institucija - a ne strah od spoljašnje vojne intervencije - predstavljaju najve u prijetnju miru i stabilnosti. Kako se fokus pažnje medjunarodne politike javnosti udaljava od Crne Gore, njeni izgledi za stabilnost mra niji su nego što bi ve ina spoljnjih posmatra a željela da povjeruje.

Danas, da ponovimo ono što je James Gow napisao o Jugoslaviji 1989. godine, Crna Gora više ne pripada "obaveznoj" kategoriji: "Kakav god da je njen zna aj, to nije više dovoljno da se garantuje i ozbiljna pažnja - nije bilo nijednog kriti nog razloga da bilo koji spoljašnji faktor obezbjedjuje, sprje ava, određenu situaciju (u Jugoslaviji)".¹⁰⁴ Istovremeno se prisustvo zapada u maloj republici sve više posmatra kroz prizmu njenog statusa u

¹⁰¹ Pitanja direktoru Agencije koje je postavila *Pobjeda*, 13. februar 2001.

¹⁰² Intervju sa Tanjom Krivokapi , [efom kancelarije, 9. novembar, 2000.

¹⁰³ Daniel Gros, *Montenegro 2010*, u: *Monet*, april 2001, januar 2001, str. 50.

¹⁰⁴ James Gow, *Triumph of the lack of will*, London, Hurst, 1997., str. 26.

SRJ. Kao što je rečeno u zaključcima Savjeta Evropske unije iz maja 2001.:

"Savjet ... je pozvao na hitan nastavak dijaloga između Beograda i Podgorice s ciljem redefinisavanja ustavnog uređenja svojih odnosa u obnovljenom saveznom okviru, u skladu sa demokratskim principima i po uslovima kojima se unapređuje stabilnost u regionu. Uspješan ishod ovog dijaloga, koji bi trebalo da isključi mogućnost bilo kakvih jednostranih poteza, omogućio bi Evropskoj uniji da nastavi sa svojom politikom, ekonomskom i finansijskom podrškom Crnoj Gori."¹⁰⁵ (isticanje kurzivom dodato)

Ovakva politika bezopasnog zapostavljanja i tupog uslovljavanja kratkovida je. Ona ostavlja priliku da se izvuku lekcije za Srbiju iz iskustva proteklih nekoliko godina u Crnoj Gori. Ona ignoriše "neodložnu potrebu da se preduzmu strateške ocjene posebnih iskustava u reformi pod različitim institucionalnim uređenjima."¹⁰⁶ Ona propušta da šalje prave signale crnogorskom političkom establišmentu koji je sada suočen sa zadatkom radikalne reforme na kormilu nefunkcionalnog državnog aparata, uz prisutnu neriješenu ustavnu debatu i tenzije u širem regionu.

Sadašnja politika ekonomija Crne Gore, uključujući i preveliki državni aparat, izgrađen je na inostranoj pomoći, od fonda za razvoj (FADURK) bivše Jugoslavije, do međunarodnih kredita 70-tih godina. Nedavno su Evropska unija i Sjedinjene Američke Države odigrale ovu ulogu u interesu stabilnosti u regionu. Bezuslovna podrška budžetu uništila je podršku političkom establišmentu. Ne iznenadjuje da se crnogorska vlada i dalje drži koncepta društvenog razvoja koji je ranije poznavala i koji je sa uvao njen uticaj na kratkoročni period: uvećanje policije, širenje birokratije i mobilisanje implicitnih i eksplicitnih subvencija za naslijedjene komplekse teške industrije.

Ovo nije proizvod kriminala i tajnih poslova, kao što bi rekli protivnici režima u Podgorici. Ovo je nešto što se odigrava pred očima svih, doma ih i inostranih posmatrača. Postoji ogroman nefiskalni deficit, sve veće zaostale isplate socijalnih fondova, državnih kredita preduzeća koja ne mogu biti vraćeni, javni bankarski i privredni

¹⁰⁵ Savjet Evropske unije, *Western Balkans - Council Conclusions*, Brisel, 14/15 maj 2001.

¹⁰⁶ Eduardo Wieser, in: *Evaluation and Development - The Institutional Dimension*, World Bank, Washington, 1998, str. 118.

sektor opterećen nenaplativim dugovima. Konsolidovani budžetski deficit u iznosu od nekih 15 odsto bruto društvenog proizvoda neodrživ je. Crna Gora će uskoro morati da preuzme svoj dio inostranog duga bivše SRFJ, uz neke procjene da će otplativanje javnog duga porasti sa skoro nula na prosječno 5 odsto bruto društvenog proizvoda u toku 2001-2003. godine.¹⁰⁷ Izgledi da se privuku značajnije investicije u kratkoročnom periodu, uz slabi bankarski sektor, stalnu nesigurnost u pogledu procesa privatizacije i generalno neprijateljsko poslovno okruženje takodje su ograničeni.¹⁰⁸ Nema ozbiljne debate o budućnosti crnogorskog skupog "industrijskog dragulja", kombinata aluminijuma (KAP) u Podgorici.

Politička klasa se u međuvremenu koncentriše na izgled za crnogorsku nezavisnost.¹⁰⁹ Nova manjinska vlada DPS-SDP je slaba i oslanja se na moć uz uslovnu podršku Liberalnog saveza u zamjenu za opredijeljenost da se održi referendum o nezavisnosti.¹¹⁰ Mala SDP bila je u prošlosti najdosljednija u pozivanju na racionalizaciju državnog aparata, smanjenje broja ministarstava i veću transparentnost; ali s malo autoriteta, njen uticaj u parlamentu bio je skroman. Opoziciona SNP uglavnom se koncentriše na suprotstavljanje saradnji sa tribunalom u Hagu i oduvanjem jugoslovenske federacije.¹¹¹ Projugoslovenska Narodna stranka Dragana Šoća više voli da navodi, kao što je činila tokom svoje nedavne izborne kampanje, da su glavni izvor problema Crne Gore njene manjine.

2. Lekcije za Srbiju

Dok se međunarodna zajednica priprema za prvu donatorsku konferenciju u post-Miloševićevskoj Jugoslaviji 29. juna 2001. godine, postavljaju se pitanja o izazovima koji se nalaze pred "novom Srbijom", koji je najprikladniji

¹⁰⁷ Svjetska banka, program ekonomskog oporavka i tranzicije, str. 7.

¹⁰⁸ Svoje ni sa ogromnim izazovima i sve manjim resursima ne iznenadjuje da neki Crnogorci najviše nade polažu u iznenadno nacionalno dobro otkriveno u nalazištima nafte na obali Jadranskog mora. Vidi IWPR, *Montenegrin Oil Boom*, 20. jun 2001. Jedan vlasnik kafića kaže: "Ovo je san svih Crnogoraca - sjedjeti po cijeli dan u kafiću ima, ništa ne raditi, a novac vam pada sa neba. Siguran sam da će biti upravo tako."

¹⁰⁹ Vidi takodje ESI Discussion Paper, *Sovereignty, Europe and the Future of Serbia and Montenegro*, 12. februar 2001.

¹¹⁰ Vidi: Sporazum o saradnji u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti između koalicija "Pobjeda je Crne Gore" i "Liberalnog Saveza Crne Gore", 28. maj 2001.

¹¹¹ Na nedavnom internom sastanku u Crnoj Gori, samo 2 od 178 članova Glavnog odbora SNP-a smatralo je da je nacrt zakona o saradnji sa Haškim Tribunalom, za koji je bila potrebna saglasnost SNP-a na nivou SRJ, prihvatljiv.

redosljed za sprovođenje reformi i koji je najbolji na in za međunarodne aktere da pruže pomo .

Ono što nedostaje ovoj raspravi jeste ozbiljno ispitivanje crnogorske evidencije o reformi i pomo i u toku protekle tri godine. U izvještaju Svjetske banke koji je pripreman za konferenciju, Crna Gora se pominje jedino u poglavlju u "Upravi": "reforma javnog sektora u Srbiji nešto je manje odmakla nego što je to slu aj u Crnoj Gori. Iz ovih razloga, rasprava u ovom poglavlju ticala se gotovo isključivo izazova uprave u Srbiji".¹¹² Gotovo da nema pominjanja Crne Gore ni u ključnoj diskusiji o "fiskalnoj politici i menadžmentu" izuzev napomene da "se centralna vlada ovdje definiše kao Savezna vlada SRJ i vlade Republike Srbije i Republike Crne Gore."¹¹³

Postoje lekcije u crnogorskoj pri i za Srbiju pred međunarodnu donatorsku konferenciju. *Izgleda* da postoji značajna razlika između Crne Gore 1998. godine i Srbije 2001. godine: danas u Beogradu mnogi uviđaju da je pitanje slabosti naslijedjenih administrativnih struktura prioritetno pitanje. Neki od prvih koraka nove vlade Srbije, kao što je osnivanje Savjeta za državnu službu za pripremu strategije reforme uprave, idu u tom pravcu, kao i planovi da se osnuje Institut za javnu upravu.

Medjutim, ovakvo razumijevanje, kao što to jasno govori i iskustvo Crne Gore, nije dovoljno. I zaista, vlada u Podgorici takodje je osnovala međuministarski Savjet za reformu pravosuđa, javne uprave i lokalne samouprave 1998. godine. Crnogorski *Institut za javnu upravu* osnovan je u januaru 2000. godine. Ni Savjet ni Institut nisu dobili sredstva da bi izvršili bilo kakav značajniji uticaj, jednako suoeni sa opštim nedostatkom interesovanja kod doma ih elita i međunarodnih donatora.

Može se zamisliti da e se ovo iskustvo ponoviti u Srbiji i smanjiti inicijative koje obe avaju, kao što je osnivanje *Fonda za izgradnju kapaciteta* u martu 2001. godine¹¹⁴ sa ciljem da koordinira aktivnosti donatora u oblasti reforme uprave. U odsustvu ozbiljne posvećenost srpske vlade i međunarodnih donatora, "reformu uprave" u Srbiji lako bi mogla da zadesi sudbina reforme u Crnoj Gori. Pitanja uprave i dugoro ne pomo i procesu izgradnje kapaciteta i

¹¹² Svjetska banka, *Breaking with the Past*, 12. jun 2001. , sveska 2, str. 68.

¹¹³ *Ibid*, str. 16.

¹¹⁴ Dobili su podršku Programa za razvoj Ujedinjenih Nacija i Fonda za otvoreno društvo, Osnovni dokument o dvije vlade Jugoslavije i Srbije objavljen je u martu 2001. godine: *Capacity building fund - an international public-private partnership in support of institutional reform*.

institucija mora istinski biti u priritetna u naporima medjunarodne pomo i Srbiji.

3. Preporuke za unapredjenje državne uprave u Crnoj Gori

Osnovna promjena u upravi, one vrste kakva se sada zahtijeva, ne može biti primijenjena od strane ljudi sa strane na osnovu bezopasnog zanemarivanja lokalne politike klase ili preko njihove opozicije. Na samoj vladi Crne Gore je da pokaže da je ozbiljno posvećena reformi. Iskustvo tokom proteklih nekoliko godina pokazuje da programi strane tehničke pomoći koji su izolovani od doma ih napora dovode do ograničenih rezultata. U odsustvu pouzdanih domaćih strategija primjene, trebalo bi revidirati stalnu pomoć sa strane.

Ukoliko, s druge strane, crnogorska vlada razvije koherentnu i dugoročnu javnu viziju administrativne reforme, pri čemu bi cilj dostizanja manje, efikasne i odgovorne administracije bio rastavljen na manje konkretne ciljeve, ona bi zasluživala stalnu značajnu pomoć.

Tehnička pomoć naporima na sprovođenju reformi trebalo bi da se koncentriše na jedan broj ključnih oblasti, umjesto da se širi, kao što je to sada slučaj. *Reforma državne uprave*, po evod revidiranja strukture centralne vlasti i rasvijanja koraka za napredovanje ka manjoj i profesionalnijoj službi za gradjanje predstavlja osnovni preduslov za više reformskih ciljeva. Iako dobro strukturirana uprava ne garantuje uspješnost reformi u situacijama gdje nema političke podrške, sadašnja nefunkcionalna uprava izgleda da garantuje samo neuspjeh. Institucije koje imaju relevantno iskustvo, kao što su OECD/ Sigma i Svjetska banka, trebalo bi da dobiju sredstva od donatora i da imaju istaknutu ulogu u tretiranju ovih problema. Institut za javnu upravu, pravosuđe i lokalnu samoupravu, ukoliko bi se drugačije koncentrisao, mogao bi da ima značajnu ulogu u sprovođenju ovakvih napora i započinjanju ozbiljnog rada na inženjerskim i analizi.

Reforma uprave prihoda izgledno predstavlja prioritet. USAID i Evropska komisija već su angažovane na razvijanju pravnog okvira, ali se mora posvetiti velika pažnja primjeni novog zakonodavstva. Intenzivan program izgradnje institucija, kao onaj za Organizaciju za carinsku i fiskalnu pomoć u Bosni, trebalo bi razmotriti kako za Crnu Goru, tako i za Srbiju, pod uslovom da same vlade takodje pokažu spremnost da ulažu u ovakve reforme.

Reforma crnogorskih policijskih snaga je treći i neodložni prioritet, kako da bi se smanjio pritisak na republiku

budžet, tako i da bi se povećala uspješnost primjene zakona. Militarizovane policijske snage koje su razvijane da bi se odgovorilo na prijetnje iz Beograda moraju se preorijentisati u snage koje bi imale strukturu, opremu i obuku potrebnu za borbu protiv organizovanog kriminala - to je pitanje za koje su posebno direktno zainteresovani Evropska unija i države članice.

U ovim naporima, donatori moraju mnogo više da insistiraju na transparentnosti kod administracije u Crnoj Gori. Funkcionalne revizije različitih ministarstava i finansiranje revizije javne potrošnje i institucija prvi su koraci, koji moraju biti pravi ozbiljni tehnički pomoćnici i osnivanju revizorskih institucija, oslanjaju se na iskustva drugih zemalja u regionu. Objavljivanje nalaza revizije i bilansa budžeta poboljšalo bi transparentnost u pogledu na inače formulisanja budžeta i njihove realizacije, što bi uticalo na način raspodjele sredstava i upravljanje programima budžeta.

Podrška *gradjanskom društvu* mora biti važan dio ovako velike reforme uprave i njene uloge. Reforma državne uprave na tankim je nogama ukoliko se razradjuje bez konsultacija sa onima koji raspolažu relevantnim informacijama i onima koje će saradnja biti neophodna za primjenu programa. Organizacije gradjanskog društva mogu da odigraju važnu ulogu tako što će pomoći da se poveća transparentnost političkog procesa, pri tome nude i veći izbor izvora savjeta koji će stajati na raspolaganju vlastima i učesnicima u široj političkoj debati. Postoje institucije koje su uspješno odigrale takvu javnu i savjetodavnu ulogu u Crnoj Gori u toku proteklih godina: *Centar za demokratiju i ljudska prava* (CEDEM), koji redovno objavljuje analize parlamentarnog života, inostranoj politici Crne Gore i kretanjima u medijima, privatizaciji i ljudskim pravima, kao i redovnom ispitivanju javnog mnjenja; *Institut za strateške studije i prognoze* (ISSP), koji u saradnji sa *Centrom za studije evropske politike* (CEPS) iz Brisela objavljuje najkorisnije ekonomske podatke o Crnoj Gori koji su trenutno na raspolaganju; *Centar za tranziciju* u Crnoj Gori, koji se bavi privatizacijom i korupcijom; i *Centar za preduzetništvo* koje je posvećen podsticanju privatnog preduzetništva.

Ukoliko su Vam potrebne dalje informacije o ESI-ju, molimo da se obratite na:

ESI Berlin Office, Gerald Knaus, esiweb@t-online.de
00-49-30-53214455 ili 00-49-173-6197797

ESI Montenegro project, Kristof Bender, esi_berlin@operamail.com
ili posjetite website ESI-ja: www.esiweb.org

ANEKS A: MJERENJE NAPRETKA INSTITUCIJA

Tabela: Odabrani indikatori za mjerenju napretka institucija¹¹⁵

- Budžet bi trebalo da bude pouzdan signal principa vlade. Radikalne varijacije ukazuju na to da ne postoji koherentan skup prioriteta medju principima, kao i na to da službenici koji su zaduženi za primjenu ne e ozbiljno prihvatiti formulisane principe zato što e se oni vjerovatno promijeniti. **Nepostojanost se može izra unati kao procenat razlike izmedju godišnjih odobrenih budžeta.**
- Jedinice (razli ita ministarstva i organi) trebalo bi da unaprijed znaju kolika e biti njihova budžetska sredstva jer je to preduslov za efikasnot u radu i odgovornost u menadžmentu. **"Razlike po jedinici" predstavljaju ukupni zbir devijacije izmedju (i) raspodjela budžeta za nepersonalne troškove i (ii) stvarnih troškova po ovim raspodijeljenim sredstvima.**
- Neplanirani nedostatak prihoda odražavaju niske administrativne kapacitete i/ili namjerne pretjerane procjene da bi se izbjeglo smanjenje trošenja. **"Predvidljivost prihoda" mjeri e se kao prosje na godišnja razlika izmedju prihoda centralne vlade i onim predvidjenih u budžetu.**
- Valda bi trebalo da bude odgovorna za svoje politi ke poteze. **"Odlaganje revizije" ukazuje na nedostatak odgovornosti i mjeri e se vremenom koje je proteklo izmedju kraja finansijske godine i tabliranja eksterno revidiranih finansijskih izvještaja u zakonodavstvu.**
- Neusaglašenost sa standardima revizije za troškove za bezbjednost ukazuje na nedostatak odgovornosti i sugeriše da se troškovi za bezbjednost ne koriste u legitimne svrhe.
- Vlada bi trebalo da bude odgovoran poslodavac, da ograni ava troškove za zaposlene, ali da istovremeno obezbijediti da sistem nagradjivanja ne predstavlja neprikladne podsticajne mjere.
- Razlike u platama medju državnim službenicima izmedju službenika na najnižoj i najvišoj poziciji ne bi trebalo da bude izvan opsega od 1:7 i 1:20, obzirom da bi se time negativno djelovalo na državne službenike i

¹¹⁵ Adaptirano iz: Svjetska banka, *Put u stabilnost i prosperitet Jugoisto ne Evrope. Dokument o regionalnoj strategiji*, Vašington, mart 2000., str. 116-17. Vidi takodje: www.worldbank.org/publicsector/civilservice/service.htm

njihovu želju da grade karijeru i ozbiljno prihvataju disciplinske prijetnje.

- Diskrecioni dodaci iznad osnovnih plata koji prevazilaze odnos 1:1,2 pružaju mogu nosti za prekomjernu diskreciju menadžmenta i time olakšava organizovana korupcija.
- Vladini službenici trebalo bi da uživaju ugled u javnosti, djelimi no i zbog toga što su bili postavljeni na to mjesto nakon transparentnog procesa izbora i po zaslugama. **"Politi ki izabrani službenici" mjeri e se kao odnos izmedju broja državnih službenika koje postavljaju politari, bez formalne procedure izbora po zaslugama, i broja svih ostalih službenika, u odnosu koji prevazilazi 1:400.**

ANEKS B: KOMPARATIVNA ANALIZA STRUKTURA CENTRALNE VLASTI

Struktura centralne vlasti u Crnoj Gori, zemljama koje su kandidati za prijem u Evropsku uniju i zemljama članicama Evropske unije - april 2001¹¹⁶

MINISTARSTVA		CRNA GORA	MAVARSKA	EŠKA	BUGARSKA	POLJSKA	ESTONIJA	LITVANIJA	FINSKA	FRANCUSK
a) Grana	Finansije	X	X	X ⁴	X	Xx ⁶	X	X	X	
	Inostrani poslovi	X	X	X	X	X	X	X	X	Xx ⁸
	Obrana		X	X	X	X	X	X	X	X
	Unutrašnji poslovi	X	X	X	X	X ⁷	X	X	X	X
	Pravda	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Zdravstvo	X	X	X	X	X		X	X	
	Rad i soc. Staranje	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Poljoprivreda	X	X ¹	X	X	X ¹	X	X	X	X
	Privreda - trgovina	X		X					X	
	Ekologija	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Kultura	X	X	X	X	X	X	X		X
	Obrazovanje i nauka	X	X	X	X	X	X	X	X	Xx ⁹
	Mladi - sport	X								X
	Saobra aj	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Javni radovi	X								
	Komunikacije/IT					X				
	Turizam	X								
Manjine	X						X			

¹¹⁶ Adaptirano iz: ESI-EWI studija slu aja, Rumunsko akademsko društvo, *Unrelenting transformation - the instability of central administrative structures as an obstacle for institutional reform*, str. 5.

	Vjera	X								
b)	Premijer	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Koordinat.	Osoblje konzulata	X	Xx ²	X	X					
<i>Privreda -</i>	Koordinacija u privredi	X	X		X	X	X	X		X ¹⁰
<i>Razvoj</i>	Lokalni / regionalni razvoj		X ³	X	X		X			
<i>Administrativ</i>	"Javna funkcija"									X
	Odnosi sa Parlamentom			X ⁵						X
No. portfolios		20	17	17	16	16	15	14	13	17

- | | | | |
|---|---|----|--|
| 1 | Poljoprivreda i razvoj ruralnih oblasti | 7 | Unutrašnji poslovi i uprava |
| 2 | Nacionalna bezbjednost | 8 | Poslovi Evropske unije |
| 3 | Koordiniara Program Pharos | 9 | Istraživanje kao zaseban portfolio |
| 4 | Finansije i ekonomski razvoj | 10 | Nadredjeno ministarstvo privrede, finansija i industrije |
| 5 | Zakonodavstvo | | |
| 6 | Trezor odvojeno od finansija | | |

ANEKS C: DRŽAVNA UPRAVA U CRNOJ GORI
Struktura centralne javne uprave

	Organizacija	Broj zaposlenih	Planirani budžet rashoda 2001 (DM)
MINISTARSTVA			
1	Ministarstvo obrazovanja i nauke	149	137.356.125
2	Ministarstvo unutrašnjih poslova	?	54.293.428
3	Ministarstvo rada i socijalnog staranja	122	52.760.899
4	Ministarstvo finansija	47	20.237.691*
5	Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede	114	17.155.624
6	Ministarstvo pravde (uključujući i pravosuđe)	63	16.972.436
7	Ministarstvo kulture	15	10.970.923
8	Ministarstvo pomorstva i saobraćaja	78	10.758.472
9	Ministarstvo zdravstva	180	5.637.663
10	Ministarstvo inostranih poslova	57	5.546.130
11	Ministarstvo sporta	11	2.805.731
12	Ministarstvo turizma	15	2.514.825
13	Ministarstvo privrede	36	2.502.577
14	Ministarstvo zaštite životne sredine	20	2.138.902
15	Ministarstvo trgovine	85	1.662.777
16	Ministarstvo urbanizma	98	1.624.581
17	Ministarstvo za zaštitu prava nacionalnih i etničkih grupa	8	736.186
18	Ministarstvo vjera	9	652.393
	<i>Ukupno</i>	1,107**	346.327.363
SEKRETARIJATI			
19	Sekretarijat za informisanje	40	16.535.065
20	Sekretarijat za razvoj	121	5.380.588
21	Sekretarijat za zakonodavstvo	16	254.705
	<i>Ukupno</i>	177	22.170.358
ZAVODI U UPRAVI			
22	Uprava javnih prihoda (uključujući i finansijsku policiju)	923	8.865.188
23	Zavod za nekretnine	460	5.895.514
24	Carinska uprava Crne Gore	294	4.039.262
	<i>Ukupno</i>	1.677	18.799.964
OSTALE INSTITUCIJE U UPRAVI			
25	Ured opštih poslova državnih organa	259	19.634.439
26	Zavod za javne radove	29	12.522.051
27	Zavod za izvršenje krivinih sankcija	272	5.476.086
28	Zavod za robne rezerve	45	3.472.668
29	Državni arhiv Crne Gore	165	1.807.331
30	Republički zavod za statistiku	106	3.000.637
31	Opštinski sekretarijat za upravu	49	2.063.186
32	Republički hidrometeorološki zavod	124	1.127.901
33	Zavod za međunarodnu nauku, obrazovnu, kulturnu i tehničku saradnju	16	1.055.053
34	Republički seizmološki zavod	12	226.698
35	Komesarijat za raseljena lica	3	364.218
36	Republički protokol	13	174.269
37	Zavod za izgradnju puteva	9	(not in budget)
	<i>Ukupno</i>	1.102	50.924.537
	UKUPNO	4.063**	438.222.222

* uključujući i rezerve (DM 9.613.228) kredite i otplatu kredita (DM 5.185.834)

** bez Ministarstva unutrašnjih poslova

Izvori: Ministarstvo pravde, Sektor za javnu upravu, Ministarstvo za prava nacionalnih i etničkih grupa, Službeni List Republike Crne Gore, 27 decembar 2000., br. 59/575.

Ostale vladine institucije koje se finansiraju iz budžeta

	Organizacija	Broj zaposlenih (procjena)	Planirani budžet rashoda za 2001 (DM)
1	Predsjedništvo	N/A	490.852
2	Parlament	N/A	4.699.998
3	Ustavni sud Crne Gore	N/A	385.959
4	Crnogorska akademija nauka i umjetnosti	N/A	537.425
5	Agencija za prestrukturiranje privrede	17	1.673.373
6	Crveni krst	N/A	160.000
	UKUPNO		7.947.607

Izvori: Ministarstvo pravde, Sektor za javnu upravu, Službeni list Republike Crne Gore, 27. decembar 2000., br. 59/575.

Državne agencije koje se finansiraju kroz nezavisne prihode (van budžeta)

	Organizacija	Broj zaposlenih	Planirani budžet rashoda za 2000. (DM)
1	Penzioni fond	N/A	222.765.000
2	Fond zdravstva	N/A	115.000.000
3	Zavod za zapošljavanje	N/A	10.800.000
4	Fond za razvoj	16	2.303.000
5	Centralna banka	130	2.450.000
6	ZOP (Zavod za obradu i plaćanje)	530	10.820.000
	UKUPNO		365.645.315

Izvori: MONET, br. 2, jun 2000., str. 19, Službeni list Republike Crne Gore, 17. mart 2000., br. 14/157 (Odluka o finansijskom planu Narodne banke Crne Gore za 2000. godinu), Centralna banka Crne Gore, Fond za razvoj