

UNIVERZITET CRNE GORE  
EKONOMSKI FAKULTET

mr Goran V. Jovetić

**REFORMA JAVNE UPRAVE KAO  
DETERMINANTA PRIVREDNOG  
RAZVOJA CRNE GORE**

Doktorska disertacija

Podgorica, 2022. godine

UNIVERSITY OF MONTENEGRO  
FACULTY OF ECONOMICS

MSc Goran V. Jovetić

**PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS AS  
AN DETERMINANT ON ECONOMIC  
DEVELOPMENT OF MONTENEGRO**

PhD Thesis

Podgorica, 2022

## **PODACI O DOKTORANDU**

**Ime i prezime:** Goran V. Jovetić

**Datum rođenja:** 27.06.1980.

**Naziv završenog studijskog programa i godina završetka:** Ekonomski fakultet Podgorica, smjer Međunarodni biznis, 2003.

## **UDK, OCJENA I ODBRANA DOKTORSKE DISERTACIJE**

Datum sjednice Senata Univerziteta na kojoj je prihvaćena teza: \_\_\_\_\_

### **Mentor:**

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

### **Komisija za ocjenu podobnosti teze i kandidata:**

Prof. dr Nikola Milović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Polonca Kovač, redovni profesor, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za javnu upravu

### **Komisija za ocjenu doktorske disertacije:**

Prof. dr Nikola Milović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Polonca Kovač, redovni profesor, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za javnu upravu

### **Komisija za odbranu doktorske disertacije:**

Prof. dr Nikola Milović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Gordana Đurović, redovni profesor, Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet

Prof. dr Polonca Kovač, redovni profesor, Univerzitet u Ljubljani, Fakultet za javnu upravu

**Datum odbrane:**

**Datum promocije:**

**UDK broj:**

POSVETA

# REFORMA JAVNE UPRAVE KAO DETERMINANTA PRIVREDNOG RAZVOJA CRNE GORE

## Apstrakt

Reforma javne uprave i njena povezanost sa makroekonomskim indikatorima koji definišu privredni razvoj određene zemlje analiziran je u literaturi, ipak ne postoji empirijska studija sprovedena na primjeru postojećih i budućih članica Evropske unije (uključujući i Crnu Goru), koja je predmet ispitivanja u ovom radu. Nakon razmatranja ovog istraživačkog pitanja pružili smo odgovor na način koji obezbjeđuje naučnu plauzibilnost, a kojim pokazujemo da je reforma javne uprave značajna determinanta privrednog razvoja. Ovo upućuje na zaključak da je reforma važno ekonomsko pitanje, čak i više nego političko pitanje, iako uticaj politike nije zanemarljiv.

Strukturni izazovi sa kojima se suočava Crna Gora predstavljaju najbolji pokazatelj aktuelnosti predmetnog istraživanja. Aktuelnost istraživanja potvrđuje i rastuća ekonomska kriza koja je, prvo prouzrokovana zdravstvenom krizom, izazvanom pandemijom COVID-19, a koja se kasnije produbila energetsom krizom. Stoga, u radu su obrađena teorijsko-analitička i empirijsko-analitična pitanja iz reforme javne uprave i njenog uticaja na privredni razvoj.

Dokazali smo da od šest indikatora Svjetske banke kojima se mjeri stepen efikasnosti (kvalitet) javne uprave najveći uticaj na privredni razvoj imaju odgovornost i transparentnost. Pored ovih elemenata neizostavna stavka je i obrazovanje, kao i digitalizacija javne uprave (motor reforme i ključni „alat“ ovog procesa). Rezultati, takodje, ukazuju da su građani proaktivniji kada je u pitanju reforma javne uprave od same javne uprave i da nažalost javna uprava vrlo često ne prati potrebe građana.

Definisani istraživački ciljevi i zadaci su rješavani primjenom uobičajenih naučnih metoda koje se koriste u ekonomskoj nauci, posebno kroz kreirani ekonometrijski model i kvalitativno i kvantitativno istraživanje. Razvijen je sopstveni model kvantifikacije koji se odnosi na sagledavanje uticaja kvaliteta javne uprave na ključne makroekonomske pokazatelje privrednog razvoja, u kontekstu analize i uticaja šest pokazatelja upravljanja koje je kreirala Svjetska banka, u okviru WGI (The Worldwide Governance Indicator). Da bi smo ovu vezi mogli kvalitetno istražiti (analizirati) analizirano je 19 država koje su nove članice EU, ali i potencijalne članice sa

akcentom na države Zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Srbija, Crna Gora, Malta, Kipar, Litvanija, Letonija, Poljska, Republika Češka, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Estonija, Bugarska, Rumunija i Turska). Istraživanje je obuhvatilo desetogodišnji period od 2009.do 2019.godine.

U tezi pokazujemo da privredni razvoj uvijek ne mora da prati i reformisana javna uprava, jer se potvrdilo na primjeru Crne Gore da se brže ekonomski razvijala i transformisala nego što je to bilo sa javnom upravom. Do ovih nalaza smo došli analizirajući tok tranzicije i stavljajući u taj kontekst reformu javne uprave. Analiza je pokazala da Crna Gora nije promijenila i prilagodila model rasta u skladu sa ostvarenim napretkom reforme, što bi trebalo da uradi u narednom periodu. Model bi se trebao bazirati jednim dijelom i na dinamičniji proces reforme javne uprave.

U radu smo, ponudili veliki broj pitanja i tema koje pružaju kvalitetan osnov za dalje istraživanje u oblasti ekonomske analize i politike, kao i reforme javne uprave.

**Ključne riječi:** reforma javne uprave, privredni razvoj, tranzicija, digitalizacija, Crna Gora

Naučna oblast: Ekonomija

Uža naučna oblast: Ekonomska analiza i politika

UDK:

# **PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AS A DETERMINANT OF ECONOMIC DEVELOPMENT OF MONTENEGRO**

## **Abstract**

Public administration reform and interaction with macroeconomic indicators that determine the economic development of a certain country has been analyzed in the literature, however, there is no empirical study conducted on the example of existing and future members of the European Union (including Montenegro), which is the subject of analysis in this paper. After considering this research question, we provided an answer in a way that ensures scientific plausibility, and by which we show that public administration reform is an important determinant of economic development. This leads to the conclusion that the reform is an important economic issue, even more than a political issue, although the influence of politics is not negligible.

The structural challenges faced by Montenegro represent the best indicator of the topicality of the subject research. The relevance of studying the established research framework is also confirmed by the growing economic crisis, which, for the first time in recent economic history, arose from the health crisis caused by the COVID-19 pandemic. Therefore, theoretical-analytical and empirical-analytical issues from public administration reform and its impact on economic development are discussed in the paper.

We proved that out of the six World Bank's indicators that measure the degree of efficiency (quality) of public administration, responsibility and transparency have the greatest impact on economic development. In addition to these elements, education and the digitalization of public administration (the engine of reform and the key "tool" of this process) are indispensable. The results also indicate that citizens are more proactive when it comes to public administration reform than the public administration itself and that, unfortunately, public administration very often does not follow the needs of citizens.

Defined research goals and tasks were solved by applying the usual scientific methods used in economic science, especially through the created econometric model and qualitative and quantitative research. An independent quantification model has been developed that refers to the assessment of the impact of the quality of public administration on key macroeconomic indicators of economic development, in the context of the analysis and impact of six governance indicators created by the World Bank, within the WGI (The Worldwide Governance Indicator). In order to

be able to qualitatively investigate (analyze) this connection, we took into consideration 19 countries that are new EU members, as well as potential member states with an emphasis on the countries of the Western Balkans (Albania, Bosnia and Herzegovina, North Macedonia, Serbia, Montenegro, Malta, Cyprus, Lithuania, Latvia, Poland, Czech Republic, Slovakia, Slovenia, Croatia, Estonia, Bulgaria, Romania and Turkey). The research covered a ten-year period from 2009 to 2019.

In the thesis, we prove that economic development does not always have to be accompanied by a reformed public administration, because it was confirmed on the example of Montenegro that it developed and transformed faster economically than was the case with the public administration. We came to these findings by analyzing the course of the transition and placing the public administration reform in that context. The analysis showed that Montenegro did not change and adjust the growth model in accordance with the achieved progress of the reform, which it should do in the coming period. The model should be partly based on a more dynamic process of public administration reform.

In the paper, we have offered a large number of questions and topics that provide a quality basis for further research in the field of economic analysis and politics, as well as public administration reform.

**Keywords:** public administration reform, economic development, transition, digitalization, Montenegro

**Scientific field:** Economics

**Narrower scientific field:** Economic analysis and policy

**UDK**



# SADRŽAJ

<b>Apstrakt</b> .....	v
<b>Abstract</b> .....	vii
Spisak tabela.....	xi
Spisak grafika.....	xi
Spisak slika.....	xii
<b>UVOD</b> .....	1
<b>I JAVNA UPRAVA I EKONOMSKA NAUKA</b> .....	8
1. Značaj i uloga države u ekonomskoj nauci .....	9
2. Pojam države kroz razvoj ekonomske misli.....	9
3. Institucije u ekonomskoj teoriji.....	13
4. Javna uprava kao instrument države – istorijat, pojam i vrste .....	17
5. Teorijski pojam uprave.....	21
5.1 Funkcionalni pojam uprave.....	22
5.2. Organizacioni pojam uprave .....	23
6. Savremene teorije javne uprave .....	28
6.1. Novi javni menadžent .....	29
6.2. Okolnosti za nastanak NPM.....	31
6.3. Kritički osvrt na teoriju NPM .....	34
6.4. Teorija dobrog upravljanja i principi javne uprave.....	45
<b>II EKONOMSKE OSNOVE ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI</b> .....	52
1. Razvoj javne uprave u Crnoj Gori.....	53
2. Reforma javne uprave kroz ekonomsku tranziciju.....	55
2.1. Uvod u ekonomsku tranziciju .....	55
2.2. Prva faza tranzicije (1990-2000.).....	57
2.3. Druga faza tranzicije (2000. do 2007.) .....	61
2.4. Crna Gora nakon globalne ekonomske krize 2008. godine .....	75
2.5. Ekonomija i reforma javne uprave neposredno prije pojave pandemije COVID 19 .....	81
2.6. Kratak osvrt na uticaj pandemije COVID 19 na crnogorsku ekonomiju.....	87
3. Reforma javne uprave i privredni razvoj.....	90
3.1. Strukturni izazovi - baza aktuelnosti istraživanja .....	96
3.2. Jačanje regulatornog okruženja – preduslov za privredni razvoj.....	98
3.3. Osnovni nalazi ekonometrijskog istraživanja .....	100
3.3.1. Pristup istraživanju.....	103
3.3.2. Zapadni Balkan .....	104
3.3.3. Ekonometrijsko istraživanje.....	110
3.3.4. Podaci i pregled statistike .....	113
3.3.5. Strategija procjene i izbor odgovarajućeg procjenitelja.....	117
3.3.6. Diskusija i dijagnostika modela .....	121

<b>III SAVREMENA JAVNA UPRAVA</b> .....	126
1. Reforma javne uprave u kontekstu EU integracija.....	127
2. Status reforme javne uprave u Crnoj Gori.....	132
3. Odgovornost u javnoj upravi .....	145
3.1. Preduslovi za uspostavljanje odgovornosti.....	152
3.2. Izazovi za razvoj odgovornosti .....	153
4. Transparentnost javne uprave.....	154
4.1. Otvoreni podaci.....	156
4.2. Rezultati kvantitativnog istraživanja.....	159
5. Elektronska uprava - motor reforme javne uprave.....	166
5.1. Osvrt na opšti razvoj digitalizacije .....	171
5.2. McKinsey - o četiri zadatka za uspjeh digitalizacije .....	175
5.3. Osnove za modernizaciju crnogorske javne uprave.....	177
5.4. Stanje digitalizacije u Crnoj Gori .....	179
5.4.1. Indikatori uspješnosti u digitalizaciji.....	180
5.5. Analiza stanja elektronskih usluga.....	185
5.5.1. Infrastruktura i podaci za e-usluge.....	188
<b>ZAKLJUČNA RAZMATRANJA</b> .....	192
<b>LITERATURA</b> .....	202

## Spisak tabela

Tabela 1. Broj ministarstava u vladama Crne Gore od 2006.godine.....	27
Tabela 2. Uzroci neefikasnosti državnih privrednih društava ( preduzeća).....	41
Tabela 3. Privatne VS javne organizacije .....	43
Tabela 4. Elementi dobre administracije naspram principa dobrog upravljanja .....	47
Tabela 5. Ukupna zaposlenost i nezaposlenost (u 000) u periodu 1996-2001.....	60
Tabela 6. Ključni pokretači reforme javne uprave .....	64
Tabela 7. Fokusi reforme javne uprave u (grupe) EEU-11 (uključeno 9 država).....	64
Tabela 8. Ključni indikatori tranzicije u bivšim SFRJ republikama i Albaniji za 2007. godinu.....	65
Tabela 9. Tranzicioni indikatori za Crnu Goru u periodu 2001 - 2007. godine .....	67
Tabela 10. Suficit/deficit od 2003 do 2008. godine .....	68
Tabela 11. Crnogorski makroekonomski pokazatelji za period 2001-2007. godine .....	69
Tabela 12. Prikaz državnog budžeta Crne Gore (% BDP-a) .....	82
Tabela 13. Glavni makroekonomski indikatori .....	90
Tabela 14. Broj zaposlenih u velikim kompanijam vs. EU javni sektor .....	91
Tabela 15. Razlika između ekonomskog rasta i ekonomskog razvoja.....	96
Tabela 16. Makroekonomska kretanja i prognoze za Crnu Goru.....	100
Tabela 17. BDP per capita u peritetu kupovne moći (EU =100) 2010-2021. godine.....	101
Tabela 18. Makroekonomske projekcije Crne Gore, osnovni scenario 2022-2025.....	102
Tabela 19. Institucionalni aranžmani za RJU i informaciono društvo na Zapadnom Balkanu .....	108
Tabela 20. Spisak varijabli .....	115
Tabela 21. Deskriptivna statistika eksplanatornih varijabli i zavisnih varijabli.....	116
Tabela 22. Korelaciona matrica.....	117
Tabela 23. Panel regresiona analiza – fiksni i nasumični efekti.....	119
Tabela 24. Osnovni model – SGMM dinamički panel rast BDP-a .....	123
Tabela 25. Osnovni model - SGMM dinamički panel.....	124
Tabela 26. Pozicija Crne Gore na osnovu Indeksa elektronske participacije 2010-2020.....	139
Tabela 27. Odgovornost u okviru SIGMA Principa javne uprave .....	147
Tabela 28. Četiri perioda razvoja od početka e-uprave do digitalne transformacije javne uprave.....	169
Tabela 29. Rangiranje Crne Gore na osnovu indeksa razvoja e-uprave.....	181
Tabela 30. Pregled eusluga po godinama (elektronske ili informativne) .....	187

## Spisak grafika

Grafik 1. Dihotomija - “Politika-uprava”.....	19
Grafik 2. Organizacija javne uprave na primjeru Crne Gore.....	24
Grafik 3. Kretanje rasta BDP-a u odnosu na broj državnih organa.....	26
Grafik 4. Dobro upravljanje .....	46
Grafik 5. WGI indeks efikasnosti u CG od 2004.godine do 2019.godine.....	66
Grafik 6. Rast realnih neto zarada i realnog BDP-a, 2000=100 .....	70
Grafik 7. Politika konkurencije, trgovina i devizni kurs prema EBRD (1990-2007).....	72
Grafik 8. Razvoj institucija: zbir ocjena EBRD (1990-2007) .....	73
Grafik 9. Spoljna konkurentnost i tekući račun.....	83
Grafik 10. Prosječne bruto plate i stopa nezaposlenosti od 2015-2019. godine.....	84
Grafik 11. Višestruki udari pandemije Covid-19 na ekonomsku strukturu.....	88
Grafik 12. Učešće u BDP-u u prvoj polovini 2020. godine .....	89
Grafik 13. Broj zaposlenih u velikim kompanijam vs. EU javni sektor.....	91
Grafik 14. Kretanje SDI/BDP .....	106
Grafik 15. Kretanje BDP per capita .....	107

Grafik 16. Ocjena OECD/SIGMA za 2017. godinu u vezi sa poštovanje načela javne uprave .....	109
Grafik 17. Jedan indikator - efikasnost upravljanja za ZB .....	111
Grafik 18. Stepen zadovoljstva pruženim javnim uslugama .....	129
Grafik 19. Vrednovanje pitanja .....	130
Grafik 20. Stavovi ispitanika ( zemlje JIE) .....	135
Grafik 21. Rangiranje djelotvornosti upravljanja .....	135
Grafik 22. Kretanje BDP-a u odnosu na promjenu broja zaposlenih u javnom sektoru (centralni nivo uključujući i vojsku).....	141
Grafik 23. Kako dolazite do informacija koje su u posjedu javne uprave.....	160
Grafik 24. Koje pretraživače koristite? .....	160
Grafik 25. U prethodnih 12 mjeseci da li ste koristili portal otvorenih podataka? .....	161
Grafik 26. Jeste li zadovoljni sa ponuđenim setovima podataka na portalu? .....	161
Grafik 27. Koliko su po vašem mišljenju važni otvoreni podaci?.....	162
Grafik 28. Kada razmišljate o sopstvenom interesovanju za otvorene podatke, za podatke u kojim kategorijama ste zainteresovani? .....	163
Grafik 29. Za koju vrstu otvorenih podataka Vlade ste zainteresovani? .....	164
Grafik 30. Da li ste zainteresovani za „otvorene podatke“? .....	165
Grafik 31. Da li smatrate da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje Portala open data za korisnike? .....	165
Grafik 32. Broj građana koji koriste e-usluge .....	178
Grafik 33. Razlozi za korišćenje elektronskih usluga .....	179
Grafik 34. Ukupan broj eusluga na Portalu euprave .....	188

## Spisak slika

Slika 1. Kriva proizvodnih mogućnosti.....	36
Slika 2. Konsolidovana javna potrošnja 2004-2010.....	68
Slika 3. Ciklus kreiranja politika.....	93
Slika 4. Zemlje Zapadnog Balkana .....	105
Slika 5. Faze reforme u Crnoj Gori .....	133
Slika 6. Finansiranje reforme javne uprave.....	137
Slika 7. SIGMA indikatori pružanja usluga 2018 - 2019 .....	143
Slika 8. Važni elementi upravljačke odgovornosti.....	149
Slika 9. Upravljačka odgovornost .....	150
Slika 10. Za šta su rokovodioci odgovorni? .....	151
Slika 11. Faze rasta online usluga u Crnoj Gori.....	186

## UVOD

Složeno i kompleksno okruženje u kojem se nalazi javna uprava, sa sve više nadležnosti i očekivanja od javne uprave, drugačija organizacija, ali i veća potreba za saradnju sa drugim sektorima u okviru jedne države uvodi nas u paradoks. Sa jedne strane se od država traži mnogo više da rade i očekivanja su veća, dok je sa druge strane povjerenje građana u rad uprave sve manje.

Mijenjaju se i okolnosti u kojima funkcioniše javna uprava. Naročito u posljednjoj dekadi javna uprava doživljava brzu transformaciju koja utiče na upravljanje, pružanje javnih usluga, angažovanje građana. Transformacija je dominantno pokrenuta usljed trenutnih demografskih, ekoloških, zdravstvenih izazova u kojima javna uprava ima ključnu ulogu. Ne može se zanemariti ni činjenica da se u novijoj ekonomskoj literaturi daje značaj neekonomskim faktorima koji značajno doprinose privrednom razvoju, što dodatno potvrđuje opravdanost istraživanje ove teme. Koliko god da se pojam javne uprave vezivao za pravnu ili političku teoriju, promjene u ovom sektoru uvijek su bile generisane iz ekonomskih razloga.

U trenutku kada dolazi do pada povjerenja u institucije sistema i sve prisutnijoj slabosti javnih finansija gotovo u cijelom svijetu, a naročito u zemljama Zapadnog Balkana u radu ćemo analizirati značaj reforme javne uprave, kao alat za sprovođenje svi ključnih javnih politika. Kada tome dodamo podatak Evropske komisije da u javnom sektoru u EU radi oko 75 miliona zaposlenih i da predstavlja najveću pojedinačnu „industriju“, dodatno potvrđuje aktuelnost ove teme. Reforma nije revolucija (promjena u korijenu ili radikalne promjene), reforma podrazumijeva poboljšavanje ili izmjenu onog što nije dobro, nezadovoljavajuće i ima za cilj da unaprijedi sistem. Reforma javne uprave se sprovodi kako bi se poboljšala efikasnost državne uprave ili pak poboljšao ekonomski položaj određenih slojeva stanovništva i time smanjila socijalna nejednakost u državi. Upotreba riječi u ovom kontekstu pojavljuje se u 18.vijeku. Ako posmatramo sa etimološke strane izraz reforma potiče iz latinskog jezika i to od riječi *reformare*, što znači preobličiti, preobraziti.

Termin reforma javne uprave se već duže vrijeme koristi u Crnoj Gori, ali još uvijek ne postoji jasna definicija šta to konkretno znači, pa često dolazi do nerazumijevanja ovog pojma. Iz ekonomskog ugla situacija je još kompleksnija, država se javlja kao pružalac usluga, ali i kao poslodavac ili partner u zavisnosti u kakvom poslovnom aranžmanu smo sa njom. Ovakav

mehanizam komplikuje debatu o ulozi države na privredu, a samim tim i na privredni razvoj. Sa stanovišta našeg istraživanja bliska nam je definicija koju je dao Atian Ot ( 2003, 5). za javni sektor. „Javni sektor je politička institucija koja obavlja ekonomsku funkciju“. Nadalje, važno je istaći da ovaj rad nema pretenziju da iznjedri neku novu ekonomsku teoriju koja će u prvi plan staviti državu i sve podrediti njoj ( pa čak i kad se ovaj rad dominantno piše u vremenu postojanja pandemije COVID 19, gdje se od država mnogo traži i očekuje), apsolutno to nije cilj, jer i u ovom radu, polazimo od opšte prihvaćenog stava da u središtu ekonomije moraju biti privredna društva (dominantno privatne kompanije) i tržište, ali i ono što je konstanta u tom lancu – država, jeste neizostavna karika, kao i njena uprava, kao važna determinatna privrednog razvoja.

Države nekada uspiju da uspostave efikasnu javnu upravu, ali nažalost mnogo je više onih kojima to ne pođe za rukom. Većina ekonomista, ali i političara svoje aktivnosti usmjerava ka tome da se kreiraju dobre politike, dok ono što je ključno uvijek izostane, a to je zašto neke države vode i kreiraju loše politike. Vođenje i kreiranje loših politika na našim prostorima često se pripisuje neznanju kreatora politika ili što još češće „mentalitetu“, što je pogrešan pristup. Mentalitet nije kriv za lošu javnu upravu, već oni koji je kreiraju. Ne koristi se digitalizacija zato što je „koči“ mentalitet, već zato što kreatori digitalnih usluga kreiraju loše i komplikovane usluge. Da bi smo ovo bolje razumjeli, ali i mnoga druga otvorena pitanja u vezi sa reformom javne uprave moraćemo u istraživačkom radu jednim dijelom izaći iz okvira ekonomske nauke.

Radi sveobuhvatnosti, istraživanje se mora i produbiti, tako da ćemo analizirati reformu javne uprave i u kontekstu ekonomske tranzicije i zato ćemo uzeti period tranzicije od 1990.godine. Crna Gora je prošla i prolazi dug tranzicioni put od planske ka tržišnoj ekonomiji, put tranzicije je prošlo i shvatanje i izučavanje pojma reforme javne uprave, kako u Crnoj Gori tako i u državama okruženja, ali i u svijetu. Najintenzivniji proces tranzicije crnogorske ekonomije odvijao se u periodu do obnove nezavisnosti 2006. kao i nakon tog perioda, pa sve do pojave ekonomske krize (2008), čiji negativni efekti su se u Crnoj Gori osjetili već u 2008. godini, a posljedice bile vidljive sve do pojave nove krize izazvane pandemijom COVID 19. Tako da je Crna Gora veoma ekonomski “ranjivo” ušla u novu krizu što je, između ostalog, za posledicu imalo značajni negativni trend na ekonomiju Crne Gore. Usljed problema u javnim finansija pojavila se i potreba za reformom javne uprave. Medjutim, ono što ostaje dilema je li se reforma sprovodila planski, koji segmentu su posebno reformisani, a iz ekonomskog ugla, koliko je taj zahtjevan posao imao uticaj na privredni razvoj i u konačnom na poboljšanje kvaliteta života građana. Sve su ovo pitanja za koja djelimično ili podijeljeno imamo stavove.

Ono za šta nemamo dilemu je da reforma javne uprave ne bi smjela biti sebi samoj svrha već da za cilj ima unapređenje svih segmenata društva. Stoga će se u radu izučavati veza između reforme javne uprave i privrednog razvoja zemalja Zapadnog Balkana sa posebnim akcentom na Crnu Goru, zemalja koje pretenduju da budu članice EU, a radi kvalitetnije analize, izučavaće se i podaci nekih članica EU, naročito preko transparentnost i odgovornosti. Koliko je reforma pratila ekonomsku tranziciju i obrnuto, takođe ćemo analizirati u radu.

Nažalost, ekonomska nauka vrlo često zanemaruje politiku, ali razumijevanje politike je veoma važno za razumijevanje i objašnjenje problema u sprovođenju reformskih procesa u jednoj državi, a posebno u domenu javne uprave. Na mnogim izborima u Crnoj Gori stopa učešća birača je visoka. Ekonomski rječnikom govoreći razlog je u tome što su očekivane koristi od glasanja pojedinaca velike, iako su šanse da jedan čovjek utiče na rezultate neznatne. Iz želje da budu ponovo birani političari sagledavaju preferencije svojih glasača i predlažu mjere koje odražavaju te preferencije. Na odnos uprave i politike utiču birači. Pojedinaac kao glasač pokušava da ostvari svoje interese pritiskom na politiku, a politika pokušava da utiče na ostvarivanje svojih ciljeva kroz upravu. U predizbornom periodu političari uglavnom obećavaju biračima više nego što su u stanju da isporuče kasnije, kada preuzmu vlast. Političari obećavaju bolje javne usluge u zamjenu za glasove birača, što podstiče i ohrabruje državne službenike da se bore za povećanje svog udjela u budžetu. Umjesto da budu zainteresovani za smanjenje budžeta ( Bučar, 1996, str. 51). Sa povećanje budžetskih sredstava za pojedini resor, povećava se i moć ovog resora, kao i moć političaka koji ga vodi. U takvim okolnostima ravnoteža između očekivanja javnosti i nivoa javnih usluga je ugrožena i zavisi od političke odluke i ekonomskih i društvenih prioriteta. Zbog sve većih očekivanja javnosti i zbog sve većeg preplitanja politike i uprave, mijenja se i sama uprava. Najvidljivije promjene su među čelnim ljudima u upravi, koji postaju slični rukovodiocima u privatnim kompanijama, ali su zbog ograničene autonomije koja proizilazi iz samog statusa državnog službenika, manje efikasni, a njihova odgovornost prema javnosti je veća ( Brejc, M, 2021, str 80).

Efikasno upravljanje javnom upravom predstavlja javno dobro. Shodno tome svi imamo koristi kada drugi izaberu kompetentne predstavnike koji zastupaju vrijednosti slične našima. Suština kod javnog upravljanja je da nije važno šta radimo, već kakve koristi građani imaju od toga što mi radimo. Nažalost, građani vrlo rijetko imaju prave koristi od javnog upravljanja. Pa je potrebno i kroz ovu tezu sagledati zašto se u upravi često loše upravlja i koji su to mehanizmi za unapredjenje stanje, ali i da li se može u upravi upravljati kao u preduzeću.

Maks Veber, dao je jednu od najcitiranijih definicija države poistovjetivši je sa „monopolom legitimnog nasilja“ u društvu. On smatra da bez monopola u smislu centralizacije

sistema, država ne može obezbijediti pravni poredak, sa jedne strane, a još teže može obezbijediti javne usluge, kojima bi se podstakla i regulisala ekonomija jedne države. Navedeno ćemo svakako detaljnije analizirati i objasniti u radu.

Čini se da upravo sada kada se Crna Gora, kao i gotovo cijeli svijet, suočava sa novim velikim izazovima koji su uzrokovani ratom u Ukrajini, energetsom krizom, posljedicama korona virusa, velikom ekonomskog krizom, postavlja se pitanje može li reforma javne uprave u obliku koji je do sada ponuđen u Crnoj Gori odgovoriti na izazove pred kojima se Crna Gora nalazi. Svaka recesija, pa i ova izazvana pandemijom korona virusa, rezultira prilagođavanjem pravila igre i donosi nove igrače i tržišne utakmice. Jaz između potrebe za javnom upravom i intervencijom države i raspoloživim resursima je znatno veći u zemljama Zapadnog Balkana, kao što je Crna Gora, nego u razvijenim državama.

Najnovija zbivanja pokazala su kako crnogorska javna uprava nije spremna za velike, kako interne tako i eksterne šokove i da se vrlo lako i brzo odraze na njen kvalitet rada, koji u konačnom dovode do pada kvaliteta života građana. Sve ovo dodatno aktuelizuje predmet istraživanja i pokreće pitanje potrebe za unapređenjem efikasnosti uprave, a to je jedino moguće kroz proces reforme javne uprave. Zato ne čudi što reforma javne uprave sve više zaokuplja interesovanje mnogih stručnih krugova, što je izrazito nakon utvrđivanje ovog procesa kao trećeg stuba pregovora za proces pridruživanja EU.

Medjutim, iako u literaturi ima dokaza o pozitivnoj korelaciji između kvaliteta upravljanja i privrednog rasta, ovi dokazi se uglavnom zasnivaju na analizi velikih uzoraka zemalja tokom dužeg vremenskog perioda. Prilagođavanje takvih pristupa jednoj zemlji u srednjoročnom kontekstu je složen proces. Složenije mjerenje zahtijeva ekonometrijske analitičke tehnike i teško ih je koristiti u kontekstu jedne zemlje. Konačno dok je dublji kvalitativni rad na upravljanju i reformi javne uprave često dostupan, razvijanje uzročno-posljedničnih odnosa između takvih procjena i ekonomskog razvoja u pojedinim zemljama je opcija koja se rijetko istražuje.

Koristeći istraživačka pitanja analiziraće se uticaj reforme javne uprave kao determinante privrednog razvoja zemlje na postignuti ekonomski i društveni rezultat predstavljen dostignutim nivoom nekoliko ključnih ekonomskih parametara, kao što su: BDP-a, BDP pc, investicije, trgovina. Istraživanje kroz kreirani ekonomski model obuhvata 6 indikatora upravljanja koje je kreirala Svjetska banka. Riječ je o skupu indikatora, a koji obuhvataju šest podindikatora, a unutar svakog je niz indikatora koji se prate u sistemu. Svaki od ovih indikatora Svjetske banke mjeri se na osnovu velikog broja izvora, kao i ciljanih istraživanja i mjerenja percepcije. Kroz kreirani ekonometrijski model ovi indikatori se



stavljaju u kontekst nekoliko makroekonomskih indikatora, prije svega; rast BDP-a, trgovina, SDI, itd. Podaci su analizirani za Zapadni Balkan, ali su zbog potrebe analize većeg uzorka i stvaranja realističnijih nalaza korišćeni podaci značajnog broja postojećih članica EU. Riječ je o kombinovanju kvantitativnih indikatora sa kvalitativnim pokazateljima i ocjenama. Na ovaj način se daje značajan doprinos već postojećem korpusu studija sličnih tema. Istraživanje je radjeno za desetogodišnji period od 2009.do 2019.godine (nije obuhvaćena 2020.godina zbog pojave COVID 19), na primjeru 19 država.

Takodje, analiziraće se i značaj digitalizacije kroz posmatranje digitalizacije kao alata za reformu a nikako kao neke nove teorije javne uprave.

Vodeći se dobijenim rezultatima kroz teorijsko i empirijsko istraživanje definisana su osnovna istraživačka pitanja (hipoteze) koje će biti predmet dalje provjere. S tim u vezi, a u cilju objektivnog sagledavanja procesa reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu, istraživanje će postaviti tri hipoteze koje će se testirati adekvatnim ekonomskim metodama. Prilikom definisanja hipoteza posebna pažnja je posvećena da one budu logične i da budu u vezi sa temom istraživanja.

Na osnovu utvrđenog predmeta i cilja istraživanja, provjeravaće se tri hipoteze istraživanja.

*H1: Ukoliko se želi kvalitetan i održiv ekonomski razvoj u zemljama ZB, neophodno je sprovesti sveobuhvatnu i održivu reformu javnog sektora.*

Istraživanje implicira da se reformi javnog sektora pristupa kao jednoj od ključnih determinanti privrednog razvoja u savremenim ekonomskim sistemima, koja generalno spada u kategoriju neekonomskih faktora, ali uključuje i značajnu ekonomsku dimenziju uticaja na kvalitet razvojnih performansi privrede. Da bi se razumio i objasnio značaj reforme javne uprave kao jedne od determinanti privrednog razvoja, potrebno je prvo objasniti osnovne komponente i karakteristike javne uprave, zatim analizirati ekonomska kretanja u zemlji i sve to posmatrati kroz prizmu pristupanja EU.

*H2. Reforma javne uprave doprinosi rastu BDP-a i ovaj doprinos je, kroz sprovedene mjere, posebno značajan u zemljama ZB.*

Ova hipoteza će dati odgovor na istraživačko pitanje da li reforma javne uprave doprinosi rastu BDP-a, kao i koje su aktivnosti u tom pogledu najvažnije. Dokazivanje ove hipoteze podrazumijeva primjenu kvalitativnih i kvantitativnih metoda istraživanja, sa fokusom na komparativnu analizu, deskriptivnu metodu i analizu sadržaja primijenjenih reformskih mjera u odabranim zemljama, odnosno kreiranje modela koji proučava determinante rasta BDP-a sa posebnim osvrtom na reformu javne uprave (odabrani referentni

indikatori dobrog upravljanja, kao što je sintetički WGI indeks (svjetskih indikatora upravljanja) i njegovih šest komponenti, uz uključivanje kontrolnih varijabli kao što su stepen otvorenosti privrede, obim investicija, nivo obrazovanja i raspoloživi ljudski resursi.

*H3. Reforma javne uprave doprinosi spoljnotrgovinskoj razmjeni po glavi stanovnika i ovaj doprinos je, kroz sprovedene mere, posebno značajan u zemljama ZB.*

Široka analiza literature ukazuje na pozitivan uticaj reforme javne uprave, kvaliteta institucija ili upravljanja na kvalitet i obim izvoza. Odnos između otvorenosti u smislu ekonomske trgovine i reforme javne uprave, analiziran od strane Brunetti-a i Weder-a (2003), sugeriše da otvorenije zemlje imaju bolju javnu upravu. Slično, Abreo et al. (2021) nalaze značajan uticaj institucionalnog i regulatornog kvaliteta i varijabli vladavine prava na učinak izvoza u slučaju Kolumbije. Štaviše, Buterin et al. (2017) nalaze snažan pozitivan uticaj kvaliteta institucija na izvoz u kontekstu novih članica EU. LiPuma et al. (2013) tvrde da institucionalni kvalitet doprinosi boljem izvozu, posebno u slučaju malih, mladih preduzeća. Faruq (2011) nalazi dokaze da je bolje institucionalno okruženje rezultiralo manjom korupcijom, efikasnijom birokratijom i sigurnijim imovinskim pravima povezano sa boljim kvalitetom izvoza. Williams, I A. & Siddique, A. (2008) koristeći 12 mjera političkog rizika (kvalitet birokratije, korupcija, demokratska odgovornost, stabilnost vlade, unutrašnji i spoljni sukobi, investicioni profil, zakon i red, vojska u politici, vjerske i etničke tenzije i socioekonomski uslovi) pronalaze negativan uticaj političkog rizika na izvoz. U krajnjem, nalazi Wu, Li i Samsell (2009) podržavaju pretpostavku da zemlje sa okruženjem upravljanja koje je visoko zasnovano na pravilima imaju veći obim trgovine, u poređenju sa zemljama sa takozvanim „okruženjem upravljanja visoko zasnovanom na odnosima“.

Shodno navedenom, u radu će se prvo testirati definisane hipoteze, a nakon toga preložiti i odgovarajuća rješenja u formi zaključnih razmatranja i preporuke koja bi trebalo da doprinesu unapredjenju ekonomskog razvoja, kao i reforma javne uprave u Crnoj Gori.

Pored uvoda i zaključka, doktorska disertacija biće strukturirana u tri tematske cjeline koje će biti medjusobno analitički i metodološki tijesno povezana.

U prvom dijelu rada pod nazivom JAVNA UPRAVA I EKONOMSKA NAUKA razmatraće se teorijsko-metodološki pristup javne uprave, institucija, ali i uloge države u ekonomskoj nauci. Elaboriraće se oblici funkcionisanja javne uprave, kao i savremene teorije javne uprave (novi javni menadžment i dobro upravljanje), ali i dati kritički osvrt na teoriju novog javnog menadženta i to u domenu pobijanja teze da sa državom treba upravljati kao sa preduzećem.

U drugom dijelu rada pod nazivom EKONOMSKE OSNOVE ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI obradiće se osnovni ekonomski uslovi za primjenu reforma javne uprave. Fokusiramo se na uticaj reforme javne uprave na ekonomske performasne, da bi smo ovo što kvalitetnije odradili obuhvatili smo duži vremenski period od 1990.godine to danas i kroz prizmu ekonomske tranzicije provukli dešavanja u reformi javne uprave. Sve to da bi sagledali da li su ova dva procesa pratila jedan drugi. Dali smo i osvrt na pred i post covid period, ali i na trenutni status. Za sve ovo koristili smo Crnu Goru za studiju slučaja. U ovom dijelu prikazano je detaljno ekonometrijsko istraživanje koristeći podatke Svetske banke i zemalja Zapadnog Balkana.

Treći dio pod nazivom SAVREMENA JAVNA UPRAVA obuhvata prikaz savremenih trendova u javnoj upravi, sa akcentom na Crnu Goru. Reforma javne uprave će se posmatrati i iz ugla EU integracija. Analiziraće se status reforme javne uprave. U okviru ovog poglavlja prikazaće se i nalazi kvalitativnog i kvantitativnog istraživanja u vezi sa otvorenim podacima kao dijelom koji je veoma važan za transparentnost, ali i dio koji se odnosi na stavove po pitanju digitalizacije. Posebno će se obraditi pitanje odgovornosti i analite elektronske uprave u Crnoj Gori.

## **I JAVNA UPRAVA I EKONOMSKA NAUKA**

## **1. Značaj i uloga države u ekonomskoj nauci**

Od pojave prvih ekonomskih teorija do danas, jedno od ključnih predmeta interesovanja ekonomista bila je uloga države u ekonomiji. Kakav je uticaj države na ekonomiju? Pomaže li jaka država ekonomiji jedne zemlje? Koje su to nadležnosti koje bi država trebala da ima? Smije li se država baviti privrednom aktivnošću? Iako se ekonomska nauka mnogo bavila ovim pitanjima do danas nemamo zajedničkog odgovora, ali imamo činjenicu da države konstantno rastu, kako u broju tako i veličini, ali i u povećanju njene uloge u našim životima.

Danas gotova da ne postoji ozbiljniji fakultet u oblasti ekonomije koji u okviru posebnih modula ne nudi svojim studentima izučavanje pitanja države kroz ekonomiju javnog sektora. Ne postoji ni jedna osoba ili privredno društvo koje više puta nije komuniciralo sa državom.

Teško da možemo imati dilemu da država snažno svojim aktivnostima na više načina utiče na naše živote od rođenja do smrti. Čim se rodimo prvi dokument koji dobijemo je izvod iz matične knjige rođenih, nakon toga već vrlo brzo možemo da dobijemo pasoš, polazimo u vrtić (u Crnoj Gori dominantno u državnom vlasništvu), idemo u školu (u Crnoj Gori opet dominantno u državnom vlasništvu), idemo na fakultet (malo je drugačije ali opet dominantno u državnom vlasništvu) dobijemo ličnu kartu, ponovo pasoš (ovog puta produžen na deset godina), plaćamo poreze državi, neki od nas zaposleni su u upravi, plaćamo razne takse i sve to omogućava ili zahtijeva država. Ovo nam potvrđuje da je komunikacija sa državom uzajamno povezana i na principu povratne sprege, pa nam se tako država pojavljuje u više „uloga“.

Htjeli to ili ne saradnju sa državom ne možemo izbjeći.

Dominacija ovakvog mišljenja datira još od velike ekonomske krize, iz vremena kada je stopa nezaposlenosti bila čak na nivou od 25%, a društveni proizvod opao na gotovo jednu trećinu od rekorda ostvarenog 1929. godine. Reagujući na krizu mnoge vlade su preuzele aktivnu ulogu u pokušaju da stabilizuje nivo privredne aktivnosti. I kao što se stvarnost postepeno razvijala od prvobitnih prostih, do najsloženijih društveno ekonomskih formi, tako se tokom vjekova razvijala i sama ekonomska misao ali i uloga države u ekonomiji.

## **2. Pojam države kroz razvoj ekonomske misli**

Ekonomska misao datira još od 4000 godina prije nove ere. Interesantno je da je od samog početka pronalazimo u zakonima cara Hamurabija (18.v.p.n.e) tretiranje ekonomskih odnosa toga doba u kojima se štite interesi države i robovlasnika. Posebno treba istaći značaj

djela Arthaštra (Nauka o politici). U ovom djelu se u začetku nalaze elementi intervencionističke ekonomske politike, odnosno miješanja države u privredni život. Već u antičkoj grčkoj dolazi do stvaranja i razvoja grčkih gradova – država, o čemu piše Solon (638-559.g.p.ne.e). Iako je jedan od rijetkih mislilaca toga vremena koji prednost daje robnovčanosti u odnosu na naturalnu privredu bio je veliki zagovornik reformi kojim je prije svega želio ukinuti dužničko ropstvo (Glišević, N., 2004, str. 25-27). Ne zadovoljan društvenim uređenjem u Atini i Sparti, Platon (427-347 g.p.n.e), u djelu „Država” iznosi koncepciju idealne države koju bi sačinjavala tri staleža (filozofi upravljači, poljoprivrednici i ratnici). Porast nacionalnih država posebno dobija na značaju u periodu od 15. do 18. vijeka, kada se pokušava nauka, umjetnost i misao otrgnuti od srednjovjekovnog mračnjaštva i crkvenih dogmi. Ovo je period merkantilizma, ali i period humanizma, renesanse i pobuna protiv sprega reformacije. U ovom periodu dolazi do velike transformacije Evrope na tržišnu ekonomiju, ali i do stvaranja krupnih apsolutističkih monarhija, što je odgovaralo interesima trgovačke buržoazije koja se tek radjala.

Merkantilističke ideje sriječemo gotovo u cijeloj Evropi, dok su glavni predstavnici ovog pravca bili u Italiji (Skarufi, Davancati i Antonio Sera), ali je ipak svoj vrhunac doživio u Engleskoj. Glavni predstavnici ove ideje u Engleskoj bili su: Tomas Man, Džon Lol i Džems Stjuard. Važno je istaći da su se merkantilisti dominantno zalagali za državni intervencionizam i to u oblasti spoljne trgovine (geografska otkrića u 15 i 16. vijeku otvorila su ogromnu šansu za trgovinu i stavili su u pogon veliki priliv kapitala u Evropu u formi zlata i srebra iz Novog svijeta i Istoka), koja čak graniči sa tutorstvom.

Nakon njih dolazimo do perioda kada dominaciju zauzima fiziokratska škola sa glavnim predstavnicima Fransoanom Keneom i An Robert Žak Tirgo, oni se zalažu da se cjelokupna privredna aktivnost temelji na politici „Laissez Faire”, što u slobodnom prevodu znači: pustite stvari da idu svojim tokom.

Veliki preokret nastaje dokom 18. i 19. vijeka kada dolazi do industrijske revolucije na evropskom kontinentu, prirodno je da su se ove promjene odrazile i na ekonomsku misao. U tom periodu nastaje klasična ekonomska misao ( postoje više naziva za ovaj pravac, ali u ovom radu fokusiraćemo se na ovaj). Razvija se kapitalizam dominantno u Engleskoj, ali istovremeno i kraljevski apsolutizam u Francuskoj oličen u krilatici jednog od najvećih apsolutista svih vremena kralja Luja XIV: „Država to sam ja”. Ključna karakteristika ovog pravca je liberalizam i individualizam, a ključne ličnosti su: Adam Smit, Peti, Boagijber, Rikardo i Sismondi. Klasičari ošto kritikuju ostatke feudalizma i napuštaju merkantilističku ekonomsku teoriju. Sa stanovišta ovoga rada (posebno biti značajnije kasnije kada se bude govorilo o

reformi javne uprave) je ključna premisa klasične ekonomije koja u osnovi potencira jasno stvaranje razlike između proizvodnog i neproizvodnog rada. Klasičari zagovaraju neophodnost smanjivanja (redukcije) neproizvodnih članova društva na najmanju moguću mjeru, jer su akumulacija i neproduktivna potrošnja u direktnoj suprotnosti, a sve u cilju povećanja društvenog bogatstva. Vilijam Peti (1623-1687) posmatra ovu podjelu sa finansijskog aspekta, proizvodni rad stvara višak vrijednosti, a neproizvodni rad živi na račun tako stvorenog viška. U neproizvodni rad, svoga vremena, Peti je ubrajao: zemljoposjednike, kralja, činovnike, škole i slična zanimanja. Svi oni žive na račun dohotka koji stvara proizvodni rad, dakle na račun tuđeg rada, zbog toga prema njegovom mišljenju, neproizvodni rad treba svesti na najmanju moguću mjeru. Stoga Peti smatra da državna intervencija treba da bude djelimična i blaga što ga i odvaja od stava merkantilista koji su smatrali da država treba da interveniše u regulisanju privrednih tokova. Ovakav stav, kasnije podržan i od ostalih klasičara, dovešće do toga da se afirmiše stav koji je odgovarao tadašnjoj mladjoj industrijskoj buržoaziji a to je politika ekonomskih sloboda (laissez faire).

Adam Smit (1723-1790) jedan je od najistaknutijih predstavnika klasične ekonomske misli. Izvršio je toliko snažan uticaj na mnoge ekonomske teoretičare da se ekonomska nauka i danas često poziva na njega i dokazuje opravdanost njegovih stavova. Napisao je samo dva značajna djela od kojeg je najpoznatije „Istraživanje o prirodi i uzrocima bogatstva naroda,, („Bogatstvo naroda”). Ovo djelo se smatra najuspješnijem djelom ne samo u ekonomiji već i šire. U njemu zagovara osnovni stav klasične ekonomije koji se bazira na liberalizmu i mehanizmu nevidljive ruke. „Ukoliko individua slijedi svoj sopstveni interes, efikasnije će služiti interesima društva, nego tada, kada im svjesno stremi. Nevidljiva ruka joj omogućava da ostvari cilj koji nije ni imala namjeru da ostvaruje”. Kasnije je ideja nevidljive ruke postala društveni izraz kojim se uplitanje države u ekonomiju čini izlišnim i zato se mora ograničiti.

Kao reakcija na novi način proizvodnje (kapitalizam) vrlo rano početkom XV vijeka počinju da se pojavljuju socijalističke ideje, koje svoj procvat dobijaju kroz nastajanje socijalističke društveno ekonomske misli. Iako je ova ideja nastajala paralelno sa kapitalizmom predstavlja joj jaku kritiku i suprotnost. Pojam socijalizam istisnuo je liberalizam kao doktrinu, a koristio se da opiše ideale društvene pravde, veće jednakosti i sigurnosti. Prve socijalističke ideje javile su se u Engleskoj. Najistaknutiji predstavnik ranog utopijskog socijalizma (naziv dobio po najpoznatijem djelu Tomasa Mora „Utopija” (ostrvo koje ne postoji)) bio je Tomas Mor (1478-1553). Mor je bio veliki kritičak privatne svoje jer je u njoj vidio osnovni uzrok svih zala i nejednakosti među ljudima. Ovaj pravac preteča je marksizma ili „naučnog socijalizma”. Osnivači i najistaknutiji teoretičari marksizma su Karl Marks (1818-1883) i

Fridrih Engels (1820- 1895). Ideju naučnog socijalizma razradio je Marks u svom najznačajnijem djelu „Kapitalizam”. Sa njihovom pojavom politička ekonomija postaje nauka koja održava interese radničke klase. „Temelj otudjenja građanskog društva je nacionalna ekonomija, odnosno najamni rad kao njena suština” Karl Marks. Ključno je da marksisti uvode rad u teoriju vrijednosti i posmatraju ga kao jednu od determinanti vrijednosti ( Glišević, N., 2004, 117-123)

Sa druge strane, dok marksisti i socijalisti raznih pravaca nastavljaju kritiku kapitalizmu, u Americi se uspostavlja ekonomska misao nazvana američki institucionalizam. Naziv su dobili na osnovu njihovog osnovnog stava, da se sve ekonomske pojave u društvu mogu objasniti kroz institucionalni okvir. S tim što institucionalni okvir posmatraju mnogo šire, ne samo kao državne institucije, već pod institucionalni okvir stavljaju i tradiciju, običaje, sve društvene institucije. „Institucije shvataju kao način mijenjanja ili dejstva koji je karakterističan za pojedine grupe ljudi. Institucija u stvari predstavlja drugi naziv za „proceduru”, društvenu saglasnost, ili dogovor. Književnim jezikom rečeno to su narodni običaji, klasično obrazovanje, fundamentalizam i demokratija”. Institucionalisti imaju veoma negativan stav prema prethodno većim pravcima ekonomske misli (o ovom pravcu više će se govoriti u kasnije u radu).

Mnogi teoretičari smatraju da od Adama Smita niko nije izvršio veći uticaj na ekonomsku misao od Džon Majnard Kejnso (1883-1946). Bio je angažovan na niz funkcija u privatnom i javnom sektoru. Jedan je od glavnih aktera pri osnivanju Međunarodne banke za obnovu i razvoj (IBRD) i Međunarodnog monetarnog fonda (MMF). Kejnsovo stvaralaštvo može se podijeliti na period do 1929.godine kada je počela velika ekonomska kriza u SAD i period nakon nje. Govoreći o njegovom naučnom radu dominantno se misli na Opštu teoriju zaposlenosti kamate i novca („Biblija kenzijanstva”). U ovom djelu negira se polazište „laissez faire” koje je tvrdilo da individue kroz zaštitu sopstvenog interesa najbolje štite interes ukupnog društva. Bitno je istaći da Kejnso, iako to mnogi misle, nije bio pristalica trajne i sveobuhvatne državne intervencije. Naprotiv, državna intervencija je po njemu bila nužna samo „onoliko koliko je bilo potrebno da se pokrene privatna inicijativa i podstakne proces investiranja, odnosno privrednog rasta i to prije svega mjerama fiskalne politike, odnosno politike javnih rashoda i poreza”. Po Kejnso u društvu je veoma izražen problem nezaposlenosti, a puna zaposlenost se može postići samo intervencijom države koja bi, u slučaju depresije i pada zaposlenosti, većim protokom novca (odnosno većim izdavanjem iz državnog budžeta prije svega za investicije) povećala potražnju, čime bi uticala na otvaranje novih radnih mjesta. Jednostavnije rečeno po Kejnso privreda nije u mogućnosti da sama riješi problem u ekonomiji



bez pomoći države koja ima balansirajuću ulogu. Kejnsova teorija dominirala je sve do 60 godina 20 vijeka i odigrala je značajnu ulogu u ekonomijama država nakon drugog svjetskog rada.

Šezdesetih godina 20 vijeka dolazi do procesa zamjene dominacije kenzijske teorije monterističkom teorijom. Najznačajniji korak u tom pravcu bila je pojava djela manjeg obima „Studije o kvantitativnoj teoriji novca” iz 1956. godine u redakciji, do tada malo poznatog čikaškog profesora, Milтона Fridmana (danas se Fridman smatra za jednog od najpoštovanijeg ili najcitiranije ličnosti ekonomije dvadesetog vijeka i dobitnik je nobelove nagrade). Ipak je ostala njegova čuvena izreka „u osnovi svi smo mi kejnzijanci”.

Iz navedenog kratkog presjeka ekonomske misli, možemo zaključiti da od Platona do Fridmana nijesmo imali jedinstven stav o ulozi države i stepenu njenog upliva u ekonomski život, ali niko od njih nije osporio značaj države i potrebu za njenim postojanjem. Logično se nameće zaključak da je ista situacija i sa pojmom „javna uprava”, koja je „alat” države za sprovođenje politika.

Da bi se bolje razumio odnos između institucija i javne uprave u nastavku ćemo se osvrnuti na pojam „institucija” i dati paralelu sa pojmom „javna uprava”.

### **3. Institucije u ekonomskoj teoriji**

Zbog težnje da se pomire dva međusobno protivrječna zahtjeva: zahtjev privatnog kapitala za što višom akumulacijom i zahtjev širokih masa za rješavanjem socijalnih pitanja, drugu polovinu 20 v. karakteriše opšta tendencija razvoja u pravcu države blagostanja (Glišević, N., 2004, 480). Najrasprostranjenija, odnosno najšire prihvaćena definicija institucija ukazuje na to da su institucije, pravila igre u društvu (Begović, B. 2011, st 19) ili „formalno ljudski osmišljenja ograničenja koja oblikuju interakcije između ljudi“ (North, D.C. 1990, str.3) .

„Međutim, osnovna odlika institucija jeste upravo višedimenzionalnost, te svako svođenje analize institucija samo na jedan određeni segment njihovog djelovanja i društvenog dometa značajno umanjuje mogućnost naučno relevantnog zaključivanja. Zbog toga, institucije treba posmatrati koristeći se određenim sintetičkim pristupom u kome će biti sublimirani metodi svakog od navedenih pristupa. Time će se značajno doprinijeti sveobuhvatnijem sagledavanju i boljem razumijevanju samih institucija“ (Tmušić, 2019, 16). Institucionalisti,

institucionalnu ekonomiju vide kao interdisciplinarnu kulturnu nauku, koja se oslanja ne samo na društvene nauke, već i na druge tipove ekonomija. (Jakšić, M. Prašćević, A. 2011. str.194).

Brojnost definicija pojma „institucija“ proizvod je velikog broja naučnih disciplina koje se bave ovim pitanjem. Sam pojam „institucija“ nudi veoma širok raspon određenja. Tako se pod institucijama podrazumijevaju: pravila ponašanja, običaji, zakonske norme, oblici organizovanja, itd., a sve to u zavisnosti od toga koja je naučna disciplina i sa kojim ciljem ponudila objašnjenje. Kompleksnost pojma institucija i raznovrsnost njegove upotrebe upućuju na mogućnost podvođenja različitih sadržaja pod ovaj isti pojam“ (Tmušić, 2019, 12).

„Grafstein navodi jedan fundamentalni paradoks, ljudi staraju institucije a zatim te institucije ograničavaju njihovo ponašanje“. (Musa, 2024.18)

Da bi smo dobili pravi okvir u vezi sa institucijama morali bi se detaljnije pozabaviti ovim pojmom, što nije predmet ovog rada, ali svakako jeste pojam koji se mora razumjeti da bi se moglo analizirati ono što želimo, a to je kako reforma javne uprave utiče na privredni razvoj.

Postoji više značajnih definicija institucija, ovdje ćemo navesti definiciju Svjetske banke koja je definisala institucije kao „skup formalnih i neformalnih pravila čije sprovođenje oblikuje ponašanje individua i organizacija u društvu“.“ Za razliku od institucija, Svetska banka izdvaja i organizacije, za koje smatra da predstavljaju entitete sastavljene od ljudi koji zajednički djeluju u ostvarivanju zajedničkih ciljeva. „Institucije postoje radi čovjeka, a ne čovjek radi institucija““ (Bojanić P., Milenković I. 2010. 104). Kao što se može zaključiti postoji više pogleda na sami pojam institucija ali ono što je iz ekonomskog ugla značajno je činjenica da se sve definicije grubo rečeno mogu svrstati u dvije kategorije i to:

- jesu li pravila, same po sebi, institucije, ili su
- institucije organizacije koje određuju pravila?

Bez želje da ulazimo u detaljnu analizu pojma institucije, za potrebe ovog rada fokusiraćemo se na teorijsko određenje da su institucije organizacije koje određuju pravila i sa tim ih definisanjem približiti pojmu javne uprave. Iako se ova dva pojma u javnosti često poistovjećuju teško da možemo staviti znak jednakosti između njih, jer ipak je pojam institucija stariji od pojma javne uprave, ali i javna uprava širi pojam jer uključuje i organizacije koje određuju pravila, ali i implementiraju ta pravila i koriste (npr. Zakon o radu koji predlaže Vlada, donosi Skupština je skup pravila kojima se definiše oblast rada, ta pravila odnose se na sve poslodavce i zaposlene u državi, kako u privatnom tako i u javnom sektoru, istovremeno njihovu primjenu kontroliše država preko svojih organa), ali može biti dobra osnova za analizu i šire razumijevanje problematike iz ekonomskog ugla posmatrano.

Zagovornici institucionalne ekonomije ističu da „tržište nije i ne može biti jedini regulator ekonomije, te da se efikasna alokacija resursa može izvršiti samo ukoliko se, pored tržišta, uključe i institucije koje formiraju „pravila igre“ na datom tržištu“ (Tmušić, 2019, 24). One institucije koje pospješuju tržišnu razmjenu (nema je ukoliko nijesu dobro zaštićena ugovorna prava odnosno ukoliko ne postoje institucije koje stvaraju podsticaje da sve ugovorne strane ispunjavaju svoje obaveze) mogu da se posmatraju i iz aspekta transakcionih troškova onih troškova koji omogućavaju razmjenu i realizaciju svih koristi od razmjene po efikasnost. Naime, razmjena na tržištu nije besplatna i upravo transakcioni troškovi predstavljaju troškove te razmjene. Transakcioni troškovi su neizbježan pratilac razmjene a njihov iznos zavisi izmedju ostalog od institucija koje štite prava strana u razmjeni. Umanjenje transakcionih troškova predstavlja sa stanovišta privrednog rasta dobitak. (Begović, B. 2011, str.109).

Poseban doprinos ekonomskoj nauci institucionalisti su dali u odnosu na državu i državi daju veliki značaj.

Obnova institucionalizma, ili kako neki autori kažu „neoinstitucionalizam“ otpočinje s kraja '70 i '80-ih godina, „kao reakcija prevlasti zastranjenja, s jedne strane, bihevioralne, tačnije pozitivističke socijalne teorije koja pokušava društveno djelovanje objasniti naturalistički“ ( Lalić, N, 2016, 7).

„Nova institucionalna ekonomija preuzela je mnoge pretpostavke starijeg pristupa, ali ga je pojačao novim istraživačkim alatima i velikim zanimanjem za teorije utemeljene na bihevioralističkom pristupu i analizama racionalnog izbora“ ( Marčetić, G& Rančić, N. 2017).

„Novi institucionalizam u političkim naukama, sociologiji i ekonomiji ističe ulogu institucija u oblikovanju ponašanja, a naročito u organizacijama. Prema Johanu P.Olsenu, „institucija“ označava i pravila i norme, sa jedne strane, i prakse i kulture, sa druge strane. Mijenjanje institucija javnog sektora je glavno pitanje teorije oblikovanja institucija, koja tvrdi da ishodi suštinski zavise od toga koja se pravila primjenjuju i kako se primjenjuju“. (Lane, 2009, 166).

Veliki doprinos institucionalnoj ekonomiji dao je Daglas North kroz deinisiranje transakcionih troškova. North pripada modernim institucionalistima, zajedno sa Wiliamsom, koji su poseban doprinos ekonomskoj nauci dali poslije drugog svetskog. „Naročito se bave problematikom *negligence economics*, ekonomije vlasničkih prava, ekonomijom kaznenog prava i finansijskim sistemo, te analizom njihovog uticaja na privredu“ ( Marčetić, G& Rančić, N. 2017, 130). Prema mišljenju North-a, „Transakcioni troškovi se javljaju usljed skupog pribavljanja informacija i drugih nesavršenosti samog tržišta. Uloga institucija jeste da

korigovanjem nesavršenosti tržišta (posebno u pogledu asimetričnosti informacija) olakšaju razmjenu čime će uticati na smanjenje transakcionih troškova“. (North, 2003 189).

Za Dagleasa Norta možemo reći da je jedan od začetnika nove institucionalne ekonomije. Njegova istraživanja bazira se na odgovoru na pitanje: Zašto neka društva istorijski i savremeno posmatrano imaju rastuće rihode po glavi stanovnika i individualno blagostanje, dok drugi nemaju? U tom kontekstu, veliki doprinos dao je analizi institucija i institucionalnih promjena i njihovom uticaju na ekonomske performanse, kako u posmatranom trenutku tako i tokom vremena. Prema njegovom mišljenju institucije postoje zbog postojanja neizvjesnosti u međuljudskim interakcijama. Ipak, smatra da sve institucije nemaju isti uticaj na ekonomiju jedne države. Neke ekonomije razvijaju institucije koje doprinose rastu i razvoju, dok druge razvijaju institucije koje doprinose stagnaciji. Tako institucije definiše kao „ljudski osmišljena ograničenja koja strukturiraju političke, ekonomske i društvene interakcije, a koja se kreću od formalnih pravila (ustav, zakoni, sudske odluke, imovinska prava) do neformalnih ograničenja i nagrada (običaji, tradicija, kodeksi ponašanja).

U istraživanju Nort polazi od prirode institucija i objašnjava ulogu transakcionih i proizvodnih troškova u njihovom razvoju. Transakcione troškove definiše kao troškove definisanja, sprovođenja i trgovanja imovinskim pravima (troškovi prilikom razmjene, troškovi zaštite prava, troškovi sprovođenja te razmjene i dr).

Nort je kritikovao po njegovom mišljenju „jednostavne preporuke“ za ekonomski rast koje su se mogle čuti od ekonomista, a koje su bile zasnovane na tokovima kapitala i infrastrukturnim investicijama velikih razmjera kao nepotpune i neefikasne. Kritikovao je i političke procese i političare smatrajući da doprinose povećanju transakcionih troškova.

On je prepoznao u političarima glavni razlog zašto zemlje nijesu uspjele da ostvare ekonomsku ekspanziju u istoriji ali i danas. Sa druge strane i Nortova analiza ostaje do kraja nepotpuno, tako neki teoretičari smatraju da sami transakcioni troškovi nijesu dovoljno deefinisani da bi se mogla utvrditi njihova direktna uloga u razvoju ( Libecap, G, 2018).

#### 4. Javna uprava kao instrument države – istorijat, pojam i vrste

Široko posmatrajući pojam javne uprave možemo reći da predstavlja jedan od najzastupljenijih pojmova u svim naučnim disciplinama društvenih nauka, budući da se sa ovim pojmom susrijećemo i u ekonomiji, pravnoj nauci, sociologiji, politikologiji, filozofiji, i dr. Široka zastupljenost ovog pojma uvodi nas u problem precizne, sveobuhvatne definicije javne uprave. Najobuhvatnija definicija mogla bi biti da je javna uprava sistem koji objedinjava više institucija a koji funkcioniše u skladu sa pravilima i normama koje za to društvo važe.

Istorijski posmatrano pojam uprava najprije se teorijski oblikuje sa stanovišta teorije države i prava. „U vrijeme nastanka savremene pravne države, početkom i sredinom 19. vijeka, smatralo se da bez oružanih snaga (vojske i policije), koje predstavljaju osnovne oblike organa državne uprave, ne može postojati ni država“(Milenković.D, 2019, str. 89 ). Razvojem društva, ali generalno i države mijenja se i definicija i shvatanje pojma javne uprave. Tako se sa polja javne uprave kao „ neprekosnovenog autoriteta“ pomjera ka „upravi kao parneru“ a kasnije ka „upravi u službi gradjana“. Transformacija prepoznavanja uloge javne uprave dovodi do toga da se i pojam javne uprave i njegova definicija počinje mijenjati i kretati dobrim dijelom ka ekonomskoj nauci, jer upravo ekonomska teorija treba da da odgovor na pitanje kako najbolje i na koji način pružati usluge ( djelatnost od opšteg interesa), pa i u javnom sektoru. Na ovo je prvi ukazao Vudro Vilson još davne 1887. godine, kroz primjer osnivanja državne poštanske službe u SAD, na osnovu kojeg je potvrdio da javna uprava ne obavlja samo autoritativne aktivnosti već da se bavi i klasičnim djelatnostima pružanja usluga.

Kroz razvoj ekonomske misli o države mogli smo zaključiti da u ekonomskoj teoriji u odnosu na državu preovladavaju dva različita gledišta: oni koji podržavaju veći upliv države u rješavanje problema i onih koji smatraju da dobar dio problema treba prepustiti tržištu koje će to na kraju samo regulisati. U literaturi se ove dvije grupe teoretičara dijele na one koji razvijaju „teoretičare države noćnog čuvara“, a drugo „teoretičari države blagostanja“. Paradoksalno je da i jedni i drugi u fokus svog djelovanja definišu ostvarivanje sreće i blagostanja ljudi kao ključni cilj. Medjutim njihovo „mjesto mimoilaženja“ je način tj.put kako do tih ciljeva doći. Zagovornici „države blagostanja“ smatraju da cilj treba ostvariti konstantnom intervenciom države i jakom javnom upravom na svim područjima. Nasuprot njima, teoretičari koncepcije „države noćnog čuvara“ smatraju da je dovoljno obezbijediti kvalitetne uslove za fer „tržišnu utakmicu“. U ovom slučaju govorimo o „slabijoj javnoj upravi“, tj nepostojanju potrebe za jakom upravom („slaba država“).

Teorija javne uprave je novijeg datuma. Kao posebna zbirka ideja i predloga za reformu koje se bave javnim izazovima, koncept je objedinjen na evropskom tlu objavljivanjem Veberovog djela „*Ekonomija i društvo*“ 1922. Od 1980. pa nadalje javna uprava (iako pod pritiskom mnogih uglavnom ekonomskih faktor), razvija sistematičnije obrasce istraživanja i ponašanja javnih organizacija, javnog upravljanja i sprovođenja javnih politika (Pečarić, M, 2021). Riječ je o težnji ka naučnosti kao djelatnosti koja teži da dodje do sistematskih izvedenih, uređenih i dokazivih saznanja o izvjesnoj „formalnoj racionalnosti“ koja prenosi znanja i otkića jedne generacije na drugu. Od 1980-tih nejednakost se povećava na svim kontinentima, bez obzira na političke i imovinske sisteme ( Piketty, 2020).

Danas se smatra da je prve teorijske elemente u definisanju javne uprave utvrdio Vudro Vilson i to još davne 1887. godine. Vilson je bio politikolog koji je bio i predsjednik SAD. Njegov najveći doprinos je dokaz da „javna uprava ne obavlja samo autoritativne poslove već da se bavi i pružanjem usluga, jer je istražio rad tadašnje poštanske službe“.

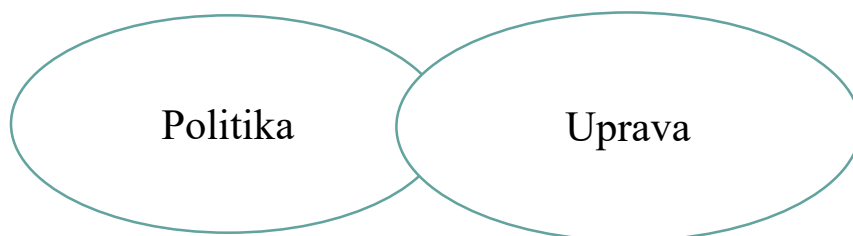
Krajem 19.vijeka Vilson ( 1887) je razvio klasičan koncept dihotomije politike i uprave (eng. *Administration*) jer je želio da zaštiti upravu od politike. Kasnije je shvatio da politika i uprava zavise jedna od druge, da moraju da saradjuju i to na način da se politika uključi u upravni proces, a uprava u formulisanje politike. Političkim procesom se stiče, održava i koristi politička moć za ostvarivanje konkretnih interesa, dok upravni proces treba da dovede do objektivne procjene stanja u određenoj oblasti, do predloga mjera za poboljšanje stanja i do sprovođenja, svih onih upravnim poslova koji su neophodni za ostvarivanje ciljeva politike i uprave.

Ideju strogog odvajanja uprave od politike kasnije su slijedili mnogi (Goodnow, Weber, Taylor). Goodnow kaže da „*politika izražava volju države a zadatak uprave je izvršenje te volje*“ ( Goodnow, 1990.str.83). Weber je smatrao da je politika slabija od uprave i da postoji opasnost da funkcioneri vladaju. Pa uprava mora biti neutralna i odvojena od politike. Upravljanje treba da ima politički prizvuk , a uprava samo tehnički ( Bučar, 1981.str 59).

Kao što smo vidjeli, Vilson je prvi povezo javnu upravu sa državnom, odnosno izvršnom vlašću. Kako Vilson piše „... to je izvršna, operativna, vidljiva strana vlade, i, naravno, stara je kao i sama vlada” (Milenković.D, 2019, str. 19 ). Prvi je koji je odvojio politiku od javne uprave i postavio liniju razgraničenja između ova dva pojma (slika 1), ali i prepoznao javnu upravu kao posebnu profesiju. S tim je postavio temelje savremenog shvatanja pojma javne uprave i profesionalizacije javne uprave. Nakon Vilsona, i na našem području, Eugen Pusić kao začetnik upravne nauke na ovim prostorima, oko 1978. godine uvidio je

problem definisanja pojma javne uprave, pri čemu i sam Pusić izbjegava da je precizno definiše (Milenković.D, 2019, str. 22 ).

**Grafik 1.** Dihotomija - “Politika-uprava”



Izvor: Autor

Sa druge strane Prof. Stevan Lilić u udžbeniku *Upravno pravo – upravno procesno pravo* (2008), tvrdi da se „... za određivanje teorijskog pojma uprave u organizacionom smislu koristi izraz *javna uprava*, svodeći javnu upravu na specifičnu organizaciju te se za njega „... upravna organizacija teorijski može odrediti kao ona organizacija koja za svoj osnovni cilj ima vršenje upravne djelatnosti”. Borče Davitkovski, Ana Pavlovska-Daneva i Zoran Lončar definišu pojam javne uprave na sljedeći način: „Javna uprava ne obuhvata samo organe državne uprave već i lokalne organe, ustanove i institucije (javne službe), privatne subjekte sa javnim ovlašćenjima, nevladin sektor u okviru vršenja javne delatnosti, odnosno cela javna uprava. U ovom kontekstu, riječ je o javnoj upravi, jer privatna uprava izlazi iz okvira upravnog prava kao naučne discipline”( Davitkovski, Pavlovska-Daneva, Lončar, 2012, 13. ).

„U skorije vrijeme ekonomija i nauka o upravljanju počele su da igraju dominantnu ulogu u razmišljanju o javnoj upravi, pošto se reforme javnog sektora oslanjaju na postupke koje pronalazimo u privatnom sektoru”potom( Peters& Pierre, 2014, str. 9).

Radi boljeg razumijevanja, u nastavku ćemo dati osvrt na pristupe koji su od značajni za teorijsko definisanje, ali i za analiziranje javne uprave.

Sa stanovišta pravn-političke teorije, javna uprava počinje da se posmatra isključivo kao funkcija vršenja vlasti, usljed čega, a na osnovu teorije o podjeli vlasti, uprava jeste jedna od pravnih funkcija države. „Ovaj pristup povezan je sa nastankom *Pravne teorije o državi* (Robert von Mohl, Friedrih Julius Stahl et al.), u kome se uprava izjednačava sa funkcijom državne vlasti (državnom upravom) i državom kao organizacijom, sa monopolom fizičke sile i prinude u kome je svaki postupak vlasti opravdan ako je legalan”. ( Milenkovic. D, 2019, str 25)

Maks Veber u Njemačkoj i Vudro Vilson u SAD , nezavisno jedan od drugog, pokrenuli su primjenu modela efikasne birokratije. Obojica su se pridržavali principa tzv. razdvajanja politike i uprave u potrazi za strukturom javnog upravljanja koja se odupire upadima politike kao u slučaju protekcionizma. Formalna organizacija doživljavana je kao metod dostizanja kompetentne i neutralne uprave u eri nastajanja gigantskih organizacija u privatnom sektoru. Sličnosti između Vebera, Vilsona, Tejlora i Fajola često su isticane, iako se Tejlor i Fajol bavili preduzećima i privatnim firmama. Vilson je bio predvodnik narodnog pokreta za „čišćenje” javne uprave u SAD na svim nivoima. Ono što se moralo ograničiti bio je princip „političkog plijena” što znači da su mnoge pozicije u vlasti podrazumijevale politička postavljenja i da nijesu uvažavale pojam mandata.

„Maks Veber ide i korak dalje, naglašavajući dvostruku ulogu javne uprave, sa jedne strane, kao instrumenta za vršenje političke vlasti (uprava kao vlast), a sa druge, kao organizacije za vršenje, odnosno obavljanje onih djelatnosti koje su korisne u opštem interesu, ukazujući, među prvima, na taj presudni dualizam u javnoj upravi, koja obuhvata školstvo, statistiku, zdravstvo, veterinu, izgradnju puteva i dr., i uprave vlasti, kao centralne državne organe koje on ocjenjuje negativno, kao parazita koji služi samo održavanju postojeće političke raspodele vlasti, a posebno birokratije u njoj” (Simon, 1979, 206-208).

Širenjem aktivnosti i uloge države u ukupnom život, dovelu su i do potrebe za promjenom teorijskih posmatranja, pa teorije koje su se bazirale na stavu da je vršenje vlasti jedina aktivnost države više nijesu bila održiv, jer sve više počinju da se javljaju aktivnosti koje nijesu bile samo autoritativnog karaktera, i nijesu predstavljali standardan oblik vršenja vlasti. Kod Vebera upravni aparat se sastoji od činovnika-gospodara, koji su rukovodioci pojedinim grupama.

Osnovne karakteristike Veberovog modela su“: (Veber, 1976, 53)

1. *specijalizacija,*
2. *racionalnost,*
3. *profesionalizam,*
4. *depersonalizacija službe,*
5. *autonomija u nadležnosti službe,*
6. *stalnost službe, odnosno organizacije*

Kao što se može zaključiti na osnovu osnovnih karakteristika Veberovog modela organizacione (birokratske) strukture karakretiše visoki stepen podjele rada, razvijen sistem hijerarhijskog upravljanja, strogi lanac komandovanja, postojanje mnogobrojnih pravila i normi ponašanja zaposlenih, odabir kadra na osnovu radnih i profesionalnih kvaliteta i dr.



Na kraju, prema Stevan Lilić, „rezultati savremenog *socio-tehnološkog pristupa* su pokazali da se u okviru državne uprave aktivnosti ne mogu više posmatrati samo kao jedna od funkcija vršenja državne vlasti već kao kompleks aktivnosti koje služe ostvarivanju određenog cilja. Polazeći od toga, upravna funkcija države, shvaćena kao posebna pravna funkcija vlasti, mora se redefinisati u smislu da predstavlja samo jednu od brojnih funkcija *upravljanja* koje ostvaruje država”.

## 5. Teorijski pojam uprave

Djelovanje javne uprave u okviru je oblasti „praktične politike“ ( policy- termin iz engleskog jezika, koji nema adekvatan prevod na crnogorski jezik)<sup>1</sup>. „Da bi se javne politike sprovele u djelo, nakon što su utvrđeni njeni ciljevi u procesu društvenog odabira između predloženih i kompetitivnih opcija, potrebno je osim resursa i vremena odrediti njene institucionalne nosioce, kao i modalitete sprovođenja (implementacije). Ipak, sprovođenje javnih politika nije samo administrativna tehnikalija, nego uključuje i odlučivanje o resursima i načinima sprovođenja“ (Vrban, 2011. 417). Veoma važno je da u državi postoje odgovarajuće organizacione strukture koje mogu djelotvorno primijeniti definisane politike ali i pomoći u njihovom kreiranju.

Mogli bismo reći da javnu upravu čine sve one operacije čija je svrha realizacija ili sprovođenje javnih politika ( White, 1993, str.3)., a u užem smislu da su ti zadaci u vezi sa formilisanjem i sprovođenjem javnih politika, organizaciona struktura i mehanizmi uprave, upravni procesi, birokratija i njene aktivnosti, koordinacija grupnih aktivnosti ili društvenih odnosa i interakcija između organizacija i njihovog okruženja ( Basu, 1994, str 4).

Postoji nekoliko vrsta pojma javne uprave, u ovom radu fokusiraćemo se na podjelu prof. Stevan Lilić ( Lilić, S. 2008.43-55) koji navodi dvije osnovne vrste pojmovnog odredjenja javne uprave. To su:

- funkcionalni i
- organizacioni pojam javne uprave.

---

<sup>1</sup> U crnogorskom jeziku postoji problem razlikovanja između riječi „politics“, i „policy“, jer se kod nas isto prevodi politike, međutim u engleskom jeziku to su dva potpuno različita pojma. Za predmet ovog rada je važan termin „policy“ ( javne politike) koje su usmjerene ka zadovoljenju opšteg (javnog) interesa.

## 5.1 Funkcionalni pojam uprave

Funkcionalni pojam uprave još se naziva materijalni pojam. Sama riječ „funkcionalan“ znači da je riječ o funkciji, akciji, poslu, djelatnosti, aktivnosti i u konkretnom slučaju misli se na funkciju sastavljenu iz više djelatnosti koje vrše organi javne uprave.

„Definisanje uprave u funkcionalnom smislu u suštini je odgovor na pitanje- šta radi javna uprava? Tako dolazimo do odgovora da ona upravlja javnim poslovima. Ovo pak nameće sljedeće pitanje: šta su javni poslovi? Javni poslovi su opštekorisni poslovi ili dobra koja su korisna i potrebna za sve građane, za cijelo društvo. Gledajući sa istorijskog aspekta, pojam javni poslovi ima različito značenje u različitim fazama istorijskog razvoja društva. U njegovom određivanju ključnu ulogu imaju ideologije. Naime, jedno značenje javnih poslova slova imaju u liberalizmu, sasvim drugo u vremenu socijalizma, a neke nove karakteristike javnih poslova dolaze do izražaja pod uticajem neoliberalizma. „Suočeni sa emiriskim porazom ideje državnog socijalizma, društvene elite bivših socijalističkih istočno evropskih zemalja su objeručke prihvatile ideju neoliberalnog kapitalizma koji u samu suštinu ekonomskih sistema postavlja sveto trojstvo: privatizaciju, liberalizaciju i deregulaciju ekonomija kao pretpostavke uspješne i društveno prihvatljive tranzicije socijalističkih u kapitalističke ekonomske sisteme.“( Drašković, B. 2010, 5). Sličan pristup se „prelio“ i na javnu upravu. O Zato pojam javni poslovi do današnjeg dana ima sasvim različito značenje od onoga što je imao na početku prošlog vijeka“ (Lilić, S. 2008, 44).

„Nesporno je da upravljanje sa javnim poslovima obuhvata u sebi:

1) *Vršenje vlasti.* ( policija je nesumljiv primjer upravnog organa koji vrši vlast i to sa ciljem da obezbijedi javni red). Ona vrši vlast zbog obezbjedjivanja sigurnosti građana, spokojsva, mira i sl. Odatle, upravna funkcija se najčešće ostvaruje preko vršenja vlasti zbog zaštite i obezbeđivanja javnog interesa. Za taj cilj, uprava se brine da usaglasi privatne interese sa zajedničkim, javnim interesom, obezbeđujući građanima (i pravnim licima svakako) da ostvaruju svoja prava i pravne interese bez narušavanja javnog interesa koji je tačka vezivanja svih članova u društvenoj zajednici.

2) *Vršenje javne službe.* Javna služba najopštije rečeno predstavlja zbir usluga koje su neophodne za sve građane društva, bez kojih ne bi mogla da se zamisli ljudska svakodnevnica u savremenim uslovima. To znači: obezbeđivanje struje, vode, telekomunikacije, izgradnja infrastrukture, raznih sistema transporta i sl. Značenje javnih službi je naročito vidljivo u socijalnoj i kulturnoj sferi života čovjeka. U današnje vrijeme nezamisliv je opstanak jedne države (ili lokalne zajednice) koja se ne bi brinula za

obrazovanje svojih građana, njihovo zdravlje, higijenu, socijalnu zaštitu, kulturu, nauku i sl. Znači, govori se o potrebama ljudi za koje država (i svakako jedinica lokalne samouprave) treba da vodi računa da budu zadovoljne. I pojam javnih službi u historiji je imao različito značenje, ali bez obzira koliki obim djelatnosti obuhvataju javne službe, one uvijek proizlaze iz uloge države, koja se ostvaruje preko rada upravnih organa. U vršenju javnih službi posljednjih decenija sve značajnije mjesto zauzimaju privatni subjekti, ali ipak „pravila igre“ ustanovljava država, a kontrolu nad njihovim radom vrše upravni organi“ ( Lilić, S, 2012, 49).

Upravljanje predstavlja dinamičan pojam. U savremenom smislu riječi, upravljanje predstavlja zbir upravnih aktivnosti koji se generalno svode na efikasno vršenje javnih službi, pa tako, ovaj pojam obuhvata: organizovanje, usmjeravanje, vladanje, rukovođenje, koordiniranje. Za razliku od ovakvog shvatanja tradicionalne pravno-političke koncepcije upravljanje definišu kao posebnu funkciju državne vlasti.

## **5.2. Organizacioni pojam uprave**

Organizacioni pojam uprave naziva se još formalni pojam. Riječ „organizacioni“ navodi na činjenicu da se radi o organu, organizaciji. Pri tome, misli se na upravni organ, upravnu organizaciju. Tako, uprava u drugom, organizacionom, značaju predstavlja zbir organa, kojima je povjereno upravljanje javnim poslovima. Ti organi, znači, mogu da budu javni (državni, jedinice lokalne samouprave), ali i privatni (kada su im povjerena javna ovlašćenja). Bez obzira na činjenicu da li se govori o upravi koju sačinjavaju samo javni organi, ili pak subjekti u smislu privatnih lica, kojima su povjerena ovlašćenja za sprovođenje javne politike, neophodno je da svi ovi subjekti poštuju propise kojima su definisani uslovi pod kojima mogu da djeluju. Najveći broj njih su propisi upravnog prava. Znači, pri određivanju uprave iz organizacionog ili formalnog aspekta, polazi se od subjekata koji vrše određene djelatnosti, a ne iz prirode i karaktera djelatnosti.

Svi djelovi javne uprave uključeni su u šire regionalne i globalne procese. Neke od njih su formalnije povezane sa formalnim integracijama (npr. Evropska unija, NATO, Svjetska trgovinska organizacija, OECD itd.), dok su druge pretežno neformalne, poput širenja uticajnih administrativnih doktrina, neoliberalizma ili ekonomske globalizacije. Javne uprave se mijenjaju u ovako složenom i izazovnom okruženju ( Kovač, Bileišis , 2016, st 25).

U okviru javne uprave ne ubrajamo samo organe državne uprave i lokalne samouprave, već i ustanove i javne službe, kao i privatne subjekte ili udruženja koja imaju javna ovlašćenja.

Velika većina država članica EU sada ima dva ili tri administrativna nivoa upravljanja, dok sedam država članica imaju četiri (4) administrativna nivoa, a Portugalija pet (5). Prisustvo više od tri administrativna nivoa generalno se primjećuje u velik državama članicama EU, sa Ausrijom, Belgijom i Portugalijom, kao izuzecima. U Portugaliji, pored okruga, opština i župa, postoje dva autonomna regiona (ahipelag Madeira i Azori).

Prema Pollitt i Bouckaert (2017, 49-51), državna struktura se može analizirati kroz dvije dimenzije: „vertikalna disperzija vlasti“ i „stepen horizontalne Koordinacije na nivou centralnih vlada“. Većina država članica EU ima unitarnu državnu strukturu vlasti.

Vidjeli smo da je javna uprava širi pojam od državne uprave, iako sa stanovišta ovog rada je državna uprava kao segment javne uprave ključna za istraživački fokus rada. Državna uprava kreira politike i usmjerava tokove reforme javne uprave. Državna uprava je važan društveni podsistem jer igra fundamentalnu ulogu u procesu javne uprave i predstavlja najveći i najstariji sistem javne uprave ( Virant, 2009,. str.76). U užem organizacionom smislu pojma državne uprave uključuju se: upravne jedinice, samostalni organi, organi u sastavu ministarstava i ministarstva. Pojam državne uprave u širem smislu obuhvata pored navedenih organa, vladu i državne službe. Vlada je politički organ preko kojeg se politički dio vlasti kreće ka izvršnoj vlasti formulisanjem politike i donošenjem opštih pravnih akata (Sever, T. 2021, str 280).

## Grafik 2. Organizacija javne uprave na primjeru Crne Gore



Izvor: Autor pripremio na osnovu crnogorske važeće normative

Javna uprava sa organizacionog (formalnog) aspekta (najširi smisao) obuhvata<sup>2</sup>:

- državnu upravu – ministarstva, samostalne organe, upravne organizacije,
- lokalnu samoupravu - gradonačelnik, skupština , predsjednik opštine, opštine
- javne ustanove (službe) - ustanove za obrazovanje, zdravstvo, nauka, kultura
- fondove - zdravstveni, penzijski, investiciono razvojni
- privredna društva u većinskom državnom vlasništvu
- organizacije sa javnim ovlašćenjima.

U Crnoj Gori zakonski je definisano pitanje organizacije javne uprave (zakonski okvir donesen je u periodu od 2016-2020.godine, a sve u skladu sa Strategijom reforme javne uprave do 2020 (iako još uvijek ne postoji Zakon o Vladi; u trenutku pisanja ovog rada otpočela je izrada na ovom zakonskom rješenju i u julu 2022. godine, Vlada je utvrdila Nacrt zakona o vladi<sup>3</sup>). Navedeni okvir činili su sljedeći zakoni: Zakon o upravnom postupku (ZUP), Zakon o državnoj upravi, Zakon o upravnom sporu i Zakon o državnim službenicima i namještenicima. Donošenjem ovih zakona napravljen je iskorak u reformi uprave. Zakon o upravnom postupku usaglašen je sa principima dobrog upravljanja Evropske unije i obezbjeđuje osnovu za elektronsku komunikaciju. Zakon prepoznaje dva pravna instituta koji će obezbijediti pojednostavljivanje i efikasniju implementaciju upravnog postupka – „one stop shop” i „only one” princip. Na prostoru bivše Jugoslavije postoji duga tradicija upravno-procesnog prava. Prvi zakon o upravnom postupku ( ZUP) u Jugoslaviji donijet je 1930.godine samo pet godina kasnije od poznatog istoimenog austrijskog zakona, koji je u to vrijeme služio kao model za druge zemlje. ( Koprič, I. 2019 ). Novi ZUP u Jugoslaviji donijet je 1956.godine, a izmijenjn je 1965, 1977, 1987 i 1986.godine. Novi zakon iz 1956.godine bio je poznat kao najduži upravno procesni zakon. Pružao je prilično dobru zaštitu prava građana, ali bio suviše složen, sa mnogo mogućnosti da ministarstva , državno tužilaštvo i drugi centralni i državni organi intervenišu u konačni upravni akt.

Bolja pravna zaštita prava građana i pojednostavljivanje procedura, kao i usaglašavanje sa pravilima EU, bili su glavni razlozi za donošenje novog ZUP u Crnoj Gori.

Donesen je i Zakon o uslugama 2017.godin, koji sadrži uputstva o uvodjenju i principa jedne tačke pristupa kontakta u Crnoj Gori. Kao jedna od prvih aktivnosti, analizirana je

---

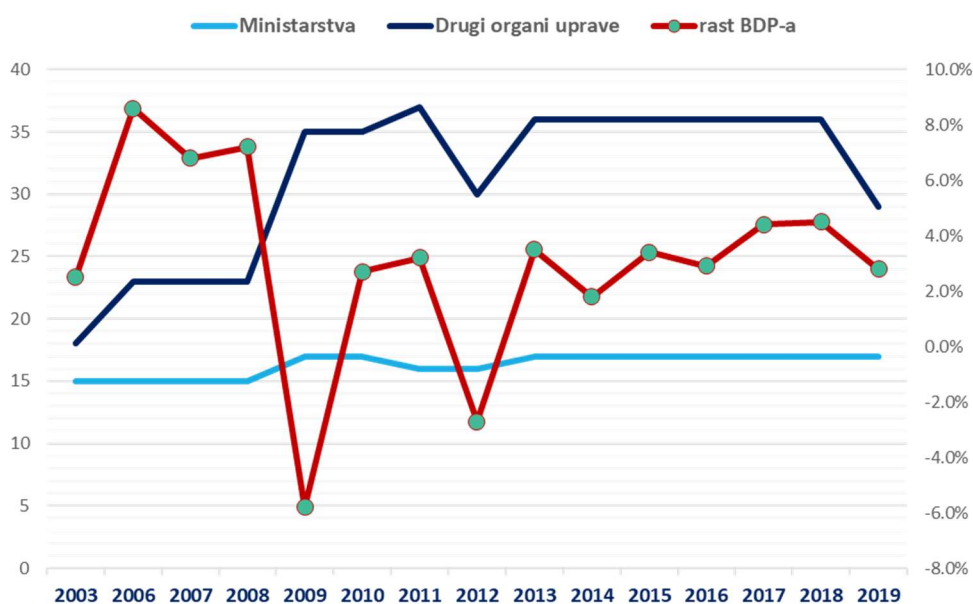
<sup>2</sup> Za primjer organizacije javne uprave korišćena je organizacije javne uprave koja je u primjeni u Crnoj Gori

<sup>3</sup> Nacrt zakona o Vladi utvrđen je na sjednici Vlade od 27.07.2022. Ovim nacrtom predloženo je da Vladu čine 14 ministarstava.

kompleksa organizaciona struktura uprave. Proizvod te aktivnosti bila je izrada „Analize položaja organizacija koje vrše javna ovlaštenja” koja je prepoznala ključne nedostatke u porganizaciji uprave, ali i dala predloga za unapredjenje stanja<sup>4</sup> Ova analiza bila je osnova za kasniju izradu novog Zakona o državnoj upravi koji se preciznije definisao način organizacije uprave, njihovo formiranje, kao i nadzor i upravljanje. Kao sljedeći korak Vlada je 2019. godine donijela Uredbu o organizaciji i načinu rada državne uprave<sup>5</sup>, koja propisuje organizaciju uprave i na osnovu koje se državna uprava sastavljena od dvadeset devet (29) organa uprave i sedamnaest (17) ministarstava. Ovakvo rješenje bilo je napredak u smislu sistematizacije državne uprave iz prethodnog perioda, jer je došlo do smanjenja broja organa sa prethodnih 35 organa i 17 ministarstava.

Sa naše tačke gledišta ovo je važan podatak, ali ćemo u analizi poći dalje i sagledaćemo kako se taj broj kretao u odnosu na BDP, tako ćemo u nastavku prikazati i odnos broja ministarstava i organa uprave sa kretanjem BDP.

**Grafik 3. Kretanje rasta BDP-a u odnosu na broj državnih organa**



Izvor: Kalkulacija autor na osnovu podataka MJU i MF

Iz priloženog grafika 3 se može vidjeti da organizacija nije uvijek pratila i ekonomska kretanja, a to se najbolje vidi u 2009.godini, kada je došlo do velikog pada BDP, ali i do rasta broja organa uprave. Kakva su ovdje svjetska iskustva? Broj ministarstava i njihova struktura se stalno mijenja. Broj i veličina ministarstava u OECD zemljama je rasla u periodu poslije

<sup>4</sup> Vlada Crne Gore (2018) Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020.

<sup>5</sup> Službeni list Crne Gore, br. 2/2019

1950.godine da bi se onda stabilizovala sredinom 80-tih godina. Od tog perioda veličine vlada su manje više stabilne, a ponegdje čak i malo smanjene, prije svega na račun nekih privrednih sektora. Danas najveći broj zemalja OECD ima kabinet ili ministarski savjet sa 15-20 članova ( OECD, 2004). Što se tiče država članica EU, „broj ministarstava varira od 8 ( Madjarska) do 25 ( Rumunija)”. Zanimljivo je da broj ministarstava nije povezan sa veličinom zemlje. U manjim zemljama kao što su, Luksemburg, Hrvatska ili Danska, npr.prevazilazi broj ministarstava u mnogo većim zemljama kao što su: Njemačka, Španija ili Holandija. ( EC, 2017, st.17).

U državama članica EU je prisutan trend stvaranja agencija ( uprava)<sup>6</sup>. Suština je da se odvajaju politika i političko upravljanje procesima od implementacije politika. Medjutim komparativnu analizu je veoma teško uraditi zbog nepostojanja jedinstvene definicije agencija ili uprava , kako u državama članicama, tako i unutar pojedinačnih zemalja. Takodje, nije moguće naći nikakvu direktnu vezu između broja ministarstava i broja agencija. Neke države sa velikim brojem agencija(uprava), kao što su Holandija (574) i Švedska (345) imaju prilično mali broj ministarstava.

Broj ministarstava u Crnoj Gori od 2003.godine je gotovo identičan, dok je broj uprava varirao.

Ovakvo rješenje, koje nije jasno zakonski utvrđeno nepostojanjem zakona o vladi, omogućilo je često mijenjanje organizacije državne uprave, tako da je svaka vlada predlagala i novu organizaciju što je vrlo često ometalo rad organa uprave. U nastavku je prikazana tabela 1 koja pokazuje broj ministarstava u periodu od obnove nezavisnosti u Crnoj Gori.

**Tabela 1. Broj ministarstava u vladama Crne Gore od 2006.godine**

<b>Godina</b>	<b>Broj ministarstava</b>
2006.	14
2008.	14
2009.	17
2010.	17
2012.	19
2016.	18
2020	12
2022.	18

Izvor: pripremljeno od strane autora

<sup>6</sup> Uticaj „novog javnog menadžementa“.

Iz tabele 1 se može definisati zaključak da je broj ministarstva varirao iz godine u godinu, ali da je najveći broj bio 2012 godine (19), a najmanji 2020.godine (12).

Vlada koja je formirana 2020.godine (42. Vlada Crne Gore), smanjila je broj ministarstva na 12, što je najmanji broj ministarstva od kada je Crna Gora obnovila nezavisnost. Međutim, praksa je vrlo brzo pokazala da je takva odluka uticala na pad efikasnosti i kvaliteta rada, pa je između ostalog ova vlada poslije dvije godine rada ocijenjena od strane građana sa ocjenom 2.28<sup>7</sup>, što je najniži rezultat od kada se mjeri stepen zadovoljstva radom javne uprave u Crnoj Gori.

Prema SIGMA monitoring izvještaju za 2021.godinu<sup>8</sup>, smjena vlade krajem 2020.godine, pokazala je prisutan nivo političkog uticaja prilikom odabira, ali i zadržavanja visokorukovodnog kadra. U ovom periodu došlo je do razrješenja ili dobrovoljnog napuštanja uprave od strane visokorukovodnog kadra, što je uticalo na usporavanje procesa u upravi, ali i do opadanja u kvalitetu rada. Sadašnju 43. vladu koja je formirana 28. aprila 2022.godine, čine predsjednik, četiri potpredsjednika, 18 ministara i dva ministra bez portfelja<sup>9</sup>.

## 6. Savremene teorije javne uprave

U savremenim društvenim okvirima funkcionisanja, očekivalo se od javnih uprava da postanu efikasnije, usmjerene ka rezultatima i građanima i privredi kao ključnim korisnicima usluga, kao i da ponude veću vrijednost uz manje ulaganje. Od njih se očekivalo da se mijenjaju u skladu sa globalnim promjenama i da ih prate.

„U tom kontekstu se od organa javne uprave očekuje veći stepen efikasnosti i efektivnosti u odnosu na organizacije privatnog sektora“ (Marković M., 2017). Od uprave se bez dileme, očekivalo da ponudi nešto više, ali za početak i da izjednači metode rada i principe rade sa principima iz privatnog sektora. Smatrajući da je model rada u privatnom sektoru idealan za primjenu u javnoj upravi.

Globalne promjene, prije svega izazvane globalizacijom ali i neoliberalnim konceptom u ekonomskom segmentu i potrebom za dodatnim uštedama, uticalu su na kreiranje novih savremenih teorija javne uprave.

Prvo je došlo do nastanka teorije novog javnog menadžmenta ( eng. New Public Management), a kasnije i do „teorije dobro upravljanje“ ( eng. Good Governance).

---

<sup>7</sup> Zajedničko istraživanje Centra za građanko obrazovanje i Agencije DAMAR, objavljeno 29.novembra 2021.

<sup>8</sup> 55% visokih državnih službenika napustilo je službu zbog ostavke, ukidanja ili reorganizacije javne uprave između decembra 2020 i juna 2021.godine;

<sup>9</sup> Ova vlada je vrlo brzo izgubila povjerenje u Skupštini Crne Gore i u trenutku pisanja ona je u tehničkom mandatu.



Pomenute savremene teorije sa svojim prednostima i nedostacima uticale su na kreiranje današnje moderne javne uprave i u njoj imamo elemeneta i jedne i druge teorije. Činjenica je da ni jedna od njih nije definisala način funkcionisanja uprave koji bi bio idealan, ali svaka je donijela nešto novo i predložila aktivnosti koje bi značajno mogle pomoći razvoju moderne javne uprave. Stoga bi trebalo pažljivije sagledati sve teorije i na osnovu toga definisati modele javne uprave koji su najprihvatljiviji za jednu državu.

S obzirom na navedeno, a u želji da prikazemo prednosti i nedostatke i jedne i druge teorije i na taj način, između ostalog, damo doprinos i kreatorima politika prilikom definisanja javnih politika, u nastavku ćemo se posebno posvetiti savremenim teorijama, na kojima je zasnovana današnja moderna javna uprava, a riječ je o dvije teorije:

1. *teorija novog javnog menadženta ( New Public Management- NPM)*
2. *teorija dobrog upravljanja ( Good Governance<sup>10</sup>)*

## **6.1. Novi javni menadžent**

Iako se pojam javne uprave vezivao za pravnu ili političku teoriju (što smo vidjeli prilikom definisanja ovog pojma), promjene u ovom sektoru dominantno su bile pokretane iz ekonomskih razloga<sup>11</sup>. Kako danas tako i prije. Ovo se posebno potvrdilo 1980.godinu (ako želimo da odredimo jednu godinu koja je bila prekretnica za promjene i razvoj savremenih teorija javne uprave onda je to ova godina). 1980. godine mnoge države suočavale su se sa problemom budžetskog deficita i potrebe za smanjivanjem javne potrošnje. Kada se pomene javna potrošnja, kao „negativni“ segment („neproizvodni“) odmah se pomisli na javnu upravu i dominantno od nje kreću planovi i mjere smanjivanja potrošnje. Tako se i 80-ih godina pristupilo izradi novih teorija i novih javnih politika koje bi dovele do optimizacije ali i do smanjivanja javnog sektora, kako bi se napravile uštede na rashodnoj strani budžeta.

„Veliki talas promjena u javnoj upravi potpomognut velikim finansijskim pritiscima koji je poseban odjek imao u zapadnim zemljama i koji je natjerao da promjene u javnoj upravi idu u pravcu stvaranja ovog sektora vitkijim i konkurentnijim, istovremeno pokušavajući da učini da javna uprava odgovori na potrebe građana nudeći vrijednost za novac, fleksibilnost i transparentnost. Ovaj proces je akademska zajednica kasnije nazvala novi javni menadžement ili NPM“ ( Hood, 1991. 73).

---

<sup>10</sup> Teorija dobre javne uprave ( good governance) obrađuje se detaljnije u narednom poglavlju

<sup>11</sup> Nešto drugačije je bilo na primjeru Crne Gore, o čemu ćemo više govoriti kasnije u radu

Iako sa evidentnim slabostima ovaj model je u datom trenutku dao i dobre rezultate. Stoga ne čudi što je NPM trajao gotovo više od dvadeset godina kao dominantni koncept upravljanja u javnoj upravi. „Medjutim vjerovanje da je menadžment kao praksa privatnog sektora superiornija u odnosu na javni sektor nije u potpunosti novo. Od naučnog menadženta do menadžmenta kvaliteta, mnogo unapredjenja u performansama i slične reforme imale su izvor u privatnom sektoru. NPM polazi još dalje pa tako smatra da pored usvajanja tehnika poslovnog menadžmenta treba u upravi usvojiti i sam sistem vrijednosti privatnog biznisa. Tako je fokus sa loše strane državnog monopola kombinovan sa birokratskim pritiscima označio početak tranzicije od javne uprave ka javnom menadžentu“ (Vujakovic-Klickov, Ristić, 2015, 301).

Osnovni elementi novog javnog menadžmenta su:

- *naglasak na upravljanje učinkom,*
- *fleksibilnije finansijsko upravljanje*
- *bolji odnos prema korisnicima javnih usluga*
- *veća decentralizacija ovlašćenja i odgovornosti sa centralnog na niže nivoe sistema*
- *veće pribjegavanje upotrebe mehanizama tržišnog tipa, kao što su unutrašnja tržišta, korisničke naknade, vaučeri, davanje franšize i ugovaranje*
- *privatizacija tržišno orjentisanih javnih privredna društva. (OECD, 1993, 13)*

Dubljom analizom možemo reći da su ga karakterisale sljedeće aktivnosti:

- *značajno smanjenje funkcija javne uprave,*
- *decentralizacija,*
- *outsorsing*
- *JPP i razvoj javnih nabavki*
- *privatizacija*
- *odgovornost za rezultate*
- *zamjena kontrola inputa kontrolom outputa*
- *mjerenje rezultata*
- *dodjeljivanje odgovornosti*
- *upravljanje ljudskim resursima*
- *obračunsko računovodstvo*
- *programski budžet*
- *veća transparentnost*

- jačanje uloge građana
- veća upotreba informionih tehnologija
- razdvajanje politike i administracije-porfesionaliazcija

Postoje brojne mjere i tehnike koje karakterišu ovaj model javne uprave. Kristofer Hud, poznati američki profesor i teoretičar definisao je sedam osnovnih karakteristika:

1. *Profesionalno i neposredno upravljanje u javnom sektoru,*
2. *Utvrđivanje kriterijima i mjerila uspješnosti*
3. *Stavljanje težišta na kontrolu rezultata (output) a ne na procedure,*
4. *Razbijanje velikih organizacija u javnom sektoru na manje jedinice*
5. *Uvodjenje takmičarskog duha u javni sektor,*
6. *Preuzimanje stila upravljanja iz privatnog sektora,*
7. *Racionalno trošenje javnih sredstava i veća finansijska disciplina i štedljivost.*

Kristofer Hud izučavao je i okolnosti i razloge za nastanak ove teorije, ali i razloge zašto je ova teorija dobila toliko brzo na popularnosti gotovo u cijelom svijetu. Prihvatanje teorije imalo je globalni karakter. Profesor Hud ističe četiri ključna razloga:

1. *potreba da se uspori rast izvršne vlasti i javne uprave, kako u pogledu njene javne potrošnje tako i velikog broja zaposlenih,*
2. *privatizacija i kvaziprivatizacija u javnoj upravi sa akcentom na „supsidijarnost posebno kada je riječ o pružanju javnih usluga“,*
3. *razvoj informacione tehnologije i njihov značaj u pružanju javnih usluga,*
4. *kreiranje više međunarodnih agendi, koje akcenat stavljaju na opšta pitanja upravljanja u javnoj upravi, kreiranja javnih politika, stilova odlučivanja i međuvladinu saradnju (Hood, Jacson 1991, 253 )*

## **6.2. Okolnosti za nastanak NPM**

Pojam „novi javni menadžment“, bio je široko rasprostranjen naročito u Evropi, a vuče korijene iz Velike Britanije. I dalje mnoge države primjenjuju ovaj model ili barem djelimično.

„Čak su i velike konsultanste kuće, još od osamdesetih godina dvadesetog vijeka, poput Deloitte and Touche, Price Water House Coopers, Ernst and Young, KPMG, bile aktivno uključene u ovaj proces, odnosno, „talas“NPM reforme“ (Jovanović, 2018.42). „Ova doktrina je ubrzo postala „globalna mantra“koja je zasnovana na samo jednoj od vrijednosti javne

uprave-ekonomskoj“ (Milenković, D. 2019, 73). Jednom riječu privatni kapital traži upliv u sistem javne uprave.

Dolazi do polakog napuštanja ideja socijaldemokratije i okreće se tržišnim principima rada. Takav pristup doveo je do značajnog smanjenja socijalnih izdataka, smanjuju se i troškovi u zdravstvenom sektoru na način što se pojedine usluge više ne tretiraju „obaveznim“, uvodi se novi načini finansiranja obrazovanja (vaučeri). S druge strane to dodatno pogoduje privatnom kapitalu, posebno velikim multinacionalnim kompanijama, a naročito u uslovima koje je diktirala globalizacija i neoliberalizam.

Tako se ekonomske prilike u SAD i Velikoj Britaniji poznate kao „regonomika“ i „tačerezizam“ baziraju na osnovnim karakteristikama minimalističke, liberalne države, koja svoje aktivnosti u vidu pružanja usluga sve više prepušta privatnom sektoru i izlaže ih „tržišnoj utakmici“.

Nakon drugog svjetskog rata svijet počinje da se mijenja, ekonomski, politički, socijalno. Razlog za takvu situaciju nijesu samo uočavali ekonomskisti već i drugi. Tako je Toni Džad, koji je bio historičar, u knjizi pod nazivom „Istorija Evrope od 1945.“ ukazao na neke od problema u ekonomiji. Primijetio je da je najveći ekonomski problem Evrope u tom periodu bio nedostatak kuća za stanovanje. Devastirana je i saobraćajna infrastruktura-željezničke pruge, mostovi, putevi, kanali. Na primjer u Njemačkoj je na rijeci Rajni koja je duga više od 860 kilometara ostao samo jedan most, a i on je bio oštećen. Povrh svega vladala je velika nestašica najosnovnijeg-ulja za grijanje, hrana.

Nakon tog perioda, a posebno do 1947.godine, stari kontinent počinje da se obnavlja gotovo nevjerovatnom brzinom. Nažalost taj trend nije dugo trajao, već 1947.godine dolazi do ponovnog preokreta. Još uvijek je vladala glad i bila je prisutna velika nestašica, a pored svega toga države Evrope su za vrijeme rata nagomilale dugove i u velikoj mjeri su zavisile od uvoza iz SADa. Godine 1948. SAD pokreću program oporavka, tzv. „Maršalov plan“. Ovim programom dolazi do ponovnog ( nastavka) obnavljanja Evrope, a suština je bila u velikom „upunpavanju“ sredstava u evropsku privredu (prema nekim procjenama, „upumpano“ oko 120 milijardi eura).

Nakon svega toga pedesetih godina XX vijeka ostaće upamćeno kao zlatno doba u privredi.<sup>12</sup> Drugi svjetski rat je doveo do nastanka organizacija kao što su Svjetska banka, Medjunarodni monetarni fond (MMF) i Opšti sporazum o carinama i trgovini (GATT).

---

<sup>12</sup> Dio teksta preuzet iz DW ( Dojče Vele) analize pod naslovom „ Sličnosti i razlike između pandemije korone i perioda posle Drugog svjetskog rata“, objavljenog 24.aprila 2020.godine.

„Šezdesete su bile centralna decenija tog perioda i prelaska sa neoklasicizma na kejnzijansku ekonomiju. Skoro petnaest godina kasnije jedan događaj će značajno usporiti svjetsku ekonomiju, a riječ je o tome da su Saudijska arabija i ostali arapski proizvođači nametnuli potpuni embargo na isporuku nafte SAD i embargo je završen 18.marta 1974.godine, trajao je kratko ali je imao ogromni uticaj“ (Perkins, 2012). Kasnije je u ekonomskoj literaturi ovo nazvano „naftna kriza“, obilježila je 70-godine 20.vijek a i izazvala ozbiljne budžetske deficite u svim zemljama uključujući i razvijene države zapada. Logičan slijed u svim državama bila je potreba za smanjivanjem javne potrošnje sa jedne strane, a sa druge povećanje efikasnosti i efektivnosti.

Logično se nameće zaključak da je sve ovo za posljedicu imalo veliki uticaj i na promjene u javnoj upravi. U okviru svih tih promjena dešava se ključna novina u upravi, polako, tržišni način razmišljanja koji je do tada bio povezan samo sa privatnim kompanijama počinje da bude zastupljen i u javnoj upravi. U javnu upravu polako prodiru i ideje neoliberalne ekonomije, pa i u ovom segmentu sistema počinje da se značajno osjeća sukob između neoliberalne i socijaldemokratske ideologije. Takav pristup doveo je da pojedine javne usluge počinju u ime država obavljati privatne kompanije, što je bio veliki iskorak a i uvodi u period velikih i sveopštih privatizacija i cvjetanja neoliberalne ekonomije. Dolazi do liberalizacije tržišta usluga.

Tako „birokratija“ prestaje biti samo organizaciona forma države već nju mogu vršiti i privatne kompanije. Već pedesetih godina dvadesetog vijeka počinju se javljati teorije u prvi plan u funkcionisanju uprave stavljaju efikasnost kao jednu od ključnih odrednica ekonomskom funkcionisanja sistema. Kako zapaža žačetnik teorija o javnoj upravi na ovim prostorima Eugen Pusić, „Koncentracija pažnje na efikasnost uprave, koja se danas pojavljuje pod imenom novi javni menadžent, posljedica je porasta opsega djelatnosti javne uprave, kako po broju zaposlenih tako i još više prema udjelu sredstava koje te službe troše u nacionalnom dohotku. Važno je da se sa tim skupim i sve skupljim djelatnostima postupa sa pažnjom dobrog gospodara, u idealnom slučaju pažnjom koju privatni preduzetnik posvećuje svojim privrednim interesima“(Pusić, 2008, 115 ).

Okolnosti koje su dominantno bile u vezi sa ekonomskim problemima kao i sve većim uticajem neoliberalne ideje ( posebno kroz uticaj globalizacije) doveli su do stvaranja temelja moderne javne uprave, u tom periodu ustoličene pod nazivom „novi javni menadžent“. Ova doktrina obilježila je veliki uticaj ekonomije na modeliranje javne uprave. Dominantno postaju

tri ključna „ekonomska E“ parametra: ekonomičnost, efikasnost i efektivnost<sup>13</sup>. Zapravo radi se o pokušaju da se velika većina vrijednosti iz privatnog sektora nametne javnom sektoru (Koprić, 2006).

Sublimacijom svega navedenog možemo izdvojiti osnovne pojmove koji karakterišu NPM:

- minimalna država,
- privatizacija,
- liberalizacija,
- decentralizacija,
- depolitizacija,
- usmjerenost na klijente (građane) i dr.

### 6.3. Kritički osvrt na teoriju NPM

Razvojem javne uprave i sve kompleksijim zadacima koji su bili pred javnom upravom doveli su do toga da teorija NPM pokaže i svoje slabosti i nedostatke. Jedna od ključnih je bila odgovor na pitanja: da li se stvarno sa državom može upravljati kao sa preduzećem? Mogu li se principi menadženta privrednih društava u potpunosti primijeniti u javnoj upravi?

Ova teorija pokazala je i druge slabosti o kojima ćemo govoriti kasnije, sada će fokus biti na tome može li se državom upravljati kao sa preduzećem.

Teško da postoji disciplina koja ima duži istorijski kontekst od menadženta, čim je dvoje ili više ljudi organizovano željelo uraditi neki posao ili riješiti problem, primjenivali su osnove menadžmenta. Iako se menadžent kao „praksa“ pojavio mnogo ranije, proučavanje u naučnom smislu, kao naučne discipline, je relativno skorijeg datuma. Peter F. Drucker, koji je rodonačelnik savremenog menadženta, dobro uočava da je menadžment „generička funkcija svih organizacija“ i „generički organ društva znanja“. On dalje navodi da se „ne može zaobići činjenica da se rijetko u istoriji ljudskog roda jedna institucija tako brzo pojavila i stekla tako veliki uticaj za kratko vrijeme kao što se to dogodilo sa menadžmentom“ ( Drucker, P.2003).

Mnogo je definicija menadžmenta i vrlo ga je teško definisati, naročito na našem govornom području jer ne postoji jedna riječ koja bi obuhvatila sve ono što podrazumijeva menadžment. „Najsličnije menadžentu ( eng.management) u našem jeziku je riječ upravljanje

---

<sup>13</sup> Iako je i Veber govorio o važnosti racionalnosti nikada nije upotrebljavao termin efikasnost. Upravo zbog toga ono što se danas zamjera Veberovom modelu uprave su: veliki troškovi, sporost i zanemarivanje građana, nedovoljna produktivnost ( moguće povećati tehnologijom), itd.

(eng.governance), ali ta riječ ne odražava pravu sliku menadženta već predstavlja samo jedan segment menadžmenta i mnogo je uži pojam“ (Tomić, M.2007, str 25).

Menadžment se primjenjuje i u profitnim i neprofitnim organizacijama, pa samim tim i u javnoj upravi. U širem smislu posmatrano i generalno javna uprava pripada neprofitnim organizacijama, odnosno organizacijama kojima nije krajnji cilj maksimiziranje profita već ostvarivanje javnog interesa i postizanje zacrtanih ciljeva. Zato možemo govoriti i o specifičnoj primjeni menadženta u javnoj upravi u okviru kojeg se moraju poštovati njihovi ciljevi i druge različitosti.

Iako se kao disciplina veoma kasno pojavljuje u literaturi u praksi je menadžment dugo bio zastupljen. Slična situacija je i sa javnom upravom. Od pojave prvih država možemo govoriti i o pojavi menadženta u javnom sektoru, ali ono što je predmet ovog rada biće fokusirano na savremene trendove menadženta. Iako savremeni, čudno je da menadžent u javnom sektoru još uvijek dominantno nosi epitet „dosadnog“, nezanimljivog, birokratskog ... Iako to nije slučaj sa privatnim sektorom. Razlog leži u tome što je mnogi menadžent u javnoj upravi poistovjećuju sa birokratiom a birokratiju sa nečim što je tromo, neefikasno, parazitski. U stvari riječ je o jednoj vrlo zanimljivoj temi i temi koja će tek imati poseban značaj u narednom periodu. Ovo potvrđuje i činjenica da konstantno raste broj naučnih radova, kao i knjiga u ovoj oblasti, i da često dolaze kao proizvod saradnje akademske i neakademske zajednice, što daje dodatni signal da je riječ o temi koja je važna za sve strukture sistema.

Medjutim, kada dublje pogledamo ima istine i u gore navedenim tvrdnjama. Svako od nas imao je prilike da za neku uslugu od strane javnih organa čeka više minuta u redovima, pa čak ponekad i satima, a da se neka druga usluga pružila (završila) vrlo brzo ili čak online od kuće. Upravo u navedenom suština je dobrog menadžmenta: jedni imaju bolji menadžent, dok je kod drugih menadžent na lošijem nivou. Stoga bi doprinos ovoga rada trebao biti i u unapređenju kvaliteta upravljanja u javnoj upravi.

Da bi ovo funkcionisalo dug je put, put koji moraju proći javni organi, a posebno zaposleni koji rade u tim organima. Za put od - službenik je tu da bi nekome nešto „učinio“ do - službenik je tu kao neko ko mora biti na usluzi građanima jer je plaćen od građana, je dug i težak, ali put koji se mora proći. Put koji nema alternativu, ali i put sa kojeg se lako skrene, jer akteri vrlo često ne žele da ga savladaju, jer im je uvijek milije biti „ušuškan“ u već postojeće kalupe ponašanja nego se mijenjati.

Od osamdesetih godina dvadesetog vijeka pa narednih dvadeset godina, vidjeli smo, obilježila je težnja da se javnom upravom upravlja kao sa preduzećem. Da li je to moguće? Da

li je javni menadžment isto što i menadžment privatnog privredna društva? Je li država isto što i preduzeće? Da bi smo ovo razumjeli poćićemo od osnovnih pojmova.

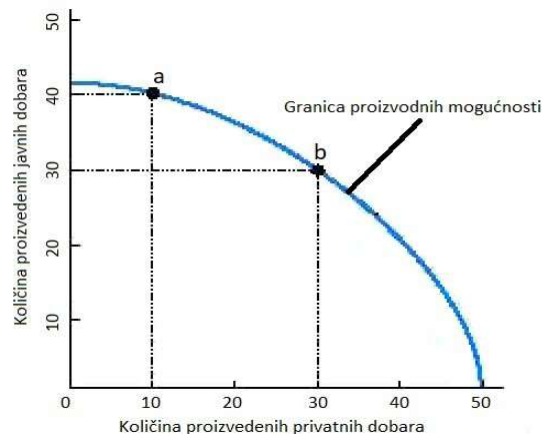
„Ekonomisti proućavaju oskudnost resursa tj. naćin na koji društva prave izbor u vezi sa korišćenjem ogranićenih resursa i istraćuju ćetiri osnovna ekonomska pitanja“ ( Štiglic, Dž, 2004, 14-15 ):

1. šta će se proizvoditi?
2. kako će se proizvoditi?
3. za koga će s proizvoditi?
4. kako se ove odluke donose?

U nastavku ćemo se fokusirati na javnu upravu i ulogu drćave, tj naćin na koji ona utiće na odlućivanje u privatnom sektoru.

1. Šta će se proizvodi? Koliki dio naših resursa treba namijeniti za proizvodnju javnih dobara, kao što su putevi, odbrana, a koliko za proizvodnju privatnih dobara, kao što su automobili, televizori, video igrice..? Ovaj izbor ćesto se prikazuje kao kriva proizvodnih mogućnosti.

**Slika 1. Kriva proizvodnih mogućnosti**



Kriva prati različite kolićine dva dobra koja se mogu efikasno proizvoditi uz postojeću tehnologiju i resurse. U našem slućaju to su javna dobra i privatna dobra. Društvo moće da troši više na javna dobra, kao što su npr.putevi, ali samo tako što će se smanjiti privatna potrošnja. Ukoliko društvo želi da ima više javnih dobara, mora se odreći nekih privatnih. Što više ulaćemo u tekuću potrošnju, manje je za kapitalna ulaganja. „



U periodu od 2014.do 2019.godine u Crnoj Gori kapitalna potrošnja se povećala za 4 procenta BDP, a sa druge strane tekuća potrošnja je pala za 3,2 procenta BDP u 2019.godini. Ovaj trend je preokrenut uticajem pandemije, što je dovelo do toga da nadležni organi povećaju potrošnju<sup>14</sup>. U ovakvim i sličnim situacijama dolazi do izražaja „Pareto optimum“: da je nemoguće izvršiti preraspodjelu kapitala, odnosno sredstava u korist poboljšanja položaja jedne grupe, a da se ne pogorša položaj druge grupe stanovništva.

Pareto efikasnost je ono na šta ekonomisti obično misle kada govore o efikasnosti. Pretpostavimo npr. da država razmišlja o gradnji nove dionice autoputa Bar- Boljari. Oni koje žele da koriste taj put spremni su da za pokrivanje troškova izgradnje i održavanja da plate više u vidu putarine. Izgradnja ovog autoputa bi predstavljala pareto poboljšanje odnosno promjenu koja nekim pojedincima donosi korist, a da po svoj prilici nikom ne šteti. Koristimo izraz ”po svoj prilici” jer uvijek postoji neko na koga bi izgradnja puta mogla negativno da utiče. Npr ako put mijenja saobraćajni tok u nekim prodavnicama ili restoranima može doći do pada prometa, ili negativan uticaj buke. Ekonomisti stalno tragaju za Pareto poboljšanjima. ( Štiglic, 2004, 58).

2. *Kako će se proizvoditi?* Ovo pitanje podrazumijeva odluke u vezi s tim gdje će se neki proizvod ili usluga proizvoditi ili pružati. Ovdje se prije svega misli da li će to biti u privatnom ili javnom sektoru. Takođe, treba da se odgovori i na pitanje, da li će se koristiti više kapitala, a manje radne snage i obratno, ili upotrijebiti tehnologije koje racionalno koriste energiju. Državna politika utiče na način na koji firme proizvode dobra.
3. *Za koga se proizvodi:pitanje raspodjele?* Odluke države u vezi sa oporezivanjem ili programima pomoći utiču na to koliko će prihod različiti pojedinci moći da potroše. Država mora da odluči šta će se proizvoditi. Nekome bi odgovaralo jedno nekima nešto drugo. U javnom sektoru izbor je kolektivan.
4. *Kolektivno odlučivanje* je jako složeno zato što se pojedinci često ne slažu u pogledu definisanja preferencija. Neko hoće put pored kuće, neko to ne želi. Neko voli jagode,neko jabuke i može da kupi šta želi, ali ako država odluči da gradi park možda nekome to ne odgovara ali dio njegovog novca će se utrošiti i za to. Potrebno je precizno utvrditi ko će imati koristi od toga a ko štete. Kolektivne odluke donose se kroz politički

---

<sup>14</sup> Ocjena upravljanja javnim investicijama Crne Gore, MMF, 2021.godine.

proces. Kroz političke procese utvrđuju se i „pravila igre“ ( struktura javne uprave). Drugim riječima svaka politika može da ima neke poželjne i neke nepoželjne posljedice i ishode koji se nekome sviđaju a nekome ne.

Iznoseći dvije na prvi pogled kontradiktorne činjenice, Piter Draker, u prvoj ističe veoma zanimljiv podatak, „najveća tajna u menadžmentu je da prva sistematična primjena teorije menadžementa i principa nije imala mjesto u preduzeću (profitna organizacija) već se ona pojavila u javnom sektoru, kada je Elihu Rut, ratni sekretar Tedija Ruzvelta, reorganizovao američku vojsku još prije Prvog svjetskog rata. Tek je potom Frederik Tejlor iznio podatak da po principu menadženta radi klinika Majo, a Vlada SAD-a svoj prvi federalni menadžent imala je prilikom organizovanja „New deala“ ( Drucker, 1987). O drugoj činjenici Draker ističe: „ Ako ste ranih sedamdestih godina pomenuli riječ menadžement u okruženju neprofitnim organizacijama budite uvjereni da su vas iz tog okruženja čuli kako ste izgovorili riječ – biznis “Bojažljivi bolnički rukovodioci, kaže Draker, imali su spreman odgovor na nove izazove 20.vijeka u stilu, mi smo zdravstveni radnici, a ne biznismeni“ ( Drucker, 1991).

Za pretpostaviti je da i ova definicija polazi od definicije korporativnog upravljanja. Jedna od definicija je i da korporativno upravljanje predstavlja „sistem pomoću koga se upravlja korporacijom i kojim se ona kontroliše“ ( Horne & Wachowicz, 2005.).

Stephen Robbinsa i Mary Coulter definišu ovo kao: „Menadžment znači koordinisanje aktivnosti vezanih za posao, tako da se one obave efikasno i efektivno-s ljudima i uz pomoć drugih ljudi“. Sa stanovišta menadženta u javnoj upravi, sa pojavom termina efikasnost uvodi se ekonomija u regulisanje pitanja javne uprave, koje je do data bilo dominantno pravno pitanje. Efikasnost podrazumijeva postizanje maksimuma uz minimalna ulaganja. Pošto se uvijek u javnoj upravi raspolaze nedovoljnim (ograničenim) resursima (budžet, ljudski kapital, oprema..) od menadžera se traži da ih najbolje iskoriste, što je ujedno i osnovna filozofija ekonomije, umijeće da se oskudni resursi najbolje iskoriste.

Kako je teorija menadžementa zasnovana na poslovnom iskustvu, i to uglavnom u proizvodnji, to se npr na umjetnike ne mogu primijeniti isti principi menadženta kao na one koji rade „od devet do pet“ ( Adižes, 1993.). „Riječ menadžement za umjetnike je psovka. Za njih je to sinonim za eksploataciju. Menadžent mora upravljati za umjetnike a ne umjetnikom” istakao je Adižes. (Adižes, 1993).

Menadžement u javnoj upravi je proces predviđanja, planiranja, organizovanja, rukovodjenja, obezbjedjenje kadrova i kontrole ljudskim, materijalnih, finansijskih i drugih

organizacionih resursa javne uprave, radi ostvarivanja utvrdjenih ciljeva. Menadžent javne uprave je odgovoran za stanje u javnopravnim organima na svim nivoima.

Upravljanje u smislu javne uprave drugačije je od upravljanja u privatnom sektoru, ali se jednim dijelom bazira na tehnikama koje se primjenjuju u privatnom sektoru. Postoji veliki broj definicija upravljanja javnog sektora, međutim možda nije od presudnog značaja sama definicija, posebno jer postoje mnogi praktičari koji su dobro poznati sa funkcionisanjem javne uprave u praksi, ali im je teško da ga prepoznaju u oblicima o kojima govori stručna javnost. Svakako sa stanovišta, ali i prirode ovog rada, držaćemo se dolje pomenute definicije kako bi pratili fokus istraživanja, ali ono što smatramo bitnim da se još jednom naglasi u vezi sa javnom upravom, je stara pouka koja mnogo govori u ovom slučaju, da „nije važno šta radimo već kako se ljudi osjećaju u vezi sa tim što radimo“.

Dok se menadžment kao akademska disciplina bavi modelima rada privatnih kompanija, cilj javnog menadžmenta ili javne uprave jeste da što više obuhvati javni sektor i sve nivoe vlasti, uključujući i nezavisna regulatorna tijela i javna privredna društva. Ovo je centralno pitanje u teorijama javnog upravljanja.

Kao što se može vidjeti menadžent u javnom sektoru primjenjuje menadžerske tehnike, koje se primjenjuju i u privatnom sektoru, samo na primjeru organizacija u domenu javne uprave, a sve u cilju povećanja vrijednosti za novac (value for money) pruženih javnih usluga. Situaciju dodatno komplikuje što u našem jeziku nemamo riječ koja opisuje menadžent, pa se isto prevodi kao governance (upravljanje) što predstavlja veliku razliku i dva skroz odvojena teorijska pristupa načinu rada u javnoj upravi<sup>15</sup>. Takav pristup nije prisutan odavno, naime sredinom dvadesetog vijeka sve teorije koje su bile u vezi sa radom javnih službenika, organizacija, pa čak i uticaj političara na njihov rad, tretirao se kroz pojam javna uprava ili javna administracija (u zavisnosti od predmeta), i konstatno se vezivala za nešto što je dosadno, inertno, „uhljebljenje“, posao za „cjo život“, u prevodu sve suprotno funkcionisanju u javnom sektoru. Od 1980 godine, počinje da se mijenja taj pristup i uvodi se termin menadžmenta u javnom sektoru ili *public management*, čiji je cilj bio da se sve tehnike upravljanja u privatnom sektoru transferišu u javni i da se značajan dio javnih usluga usmjeri ka privatnom sektoru u smislu da privatni sektor bude njihov provajder. Ne čudi što se ovo pojavilo baš u tom periodu jer ovaj pristup prati trend liberalizacije i neobilateralizma pa mu je bio logični slijed.

Definisanje pojma javno upravljanje (public governance) je malo kompleksnije i izazovnije. „Javno upravljanje stremi stvaranju javnog dobra potrošnjom javnih sredstava“(

---

<sup>15</sup> O upravljanju u javnoj upravi govorimo kasnije u poglavlju Teorija dobre javne uprave (good governance)

Trbović, A. 2007, 434) Iako postoji opšte priznanje da se javni menadžent razlikuje od javnog upravljanja još uvijek nemamo jasnu definiciju. Situaciju komplikuje i činjenica da se svake godine povećava stručna literatura u ovoj oblasti, ali nikako sa jasnim stavom šta ova dva pojma precizno čini različitim.

Sublimirajući više definicija moglo bi se reći da se javni menadžent više fokusira na postizanje određenih zacrtanih ciljeva pojedinih javnopravnih organizacija, dok se javno upravljanje više fokusira na stvaranje interakcije (povezivanja) između organizacija u javnom sektoru a cilju dostizanja viših nivoa ciljeva koji su direktno u vezi sa potrebama građana i privrede. Suština kod javnog upravljanja je da nije važno šta radimo već kakve koristi građani imaju od toga što mi radimo („what matters in not what we do, but how people feel about what we do“), što nije slučaj sa menadžentom u privatnom sektoru.

Osnovna razlika kod ove dvije vrste upravljanja je u tome što su im različiti ciljevi. Menadžmentu u javnom upravi je cilj ispunjavanje opštih društvenih ciljeva, dok je privatno upravljanje direktno usmjereno ka maksimizaciji profita za vlasnike. Dakle svrha privatnog menadženta je da zaradjuje novac za vlasnika dok je svrha javnog menadženta da pruža usluge od opšteg interesa.

Tako je privatni menadžent okrenut ka tržištu i tržište je jedino mjerilo njegovog uspjeha, kod javnog menadženta nemamo tržišta u tom ekonomskom smislu jer usluge koje država pruža imaju obično monopolski karakter, pa samim tim jedino „tržište“ su izbori na kojima se odlučuje ko će i na koji način vršiti usluge od opšteg interesa.

Ovo znači da vrijednost javnih usluga teži da prati političke preferencije koje se formiraju tokom izbornog procesa. Ovakav pristup dovodi do problema „ekonomski efikasne upotrebe državne svojine“, koji se ne ogleda u tome što je riječ o državnoj svojini (pa je samim tim ekonomski neefikasna), vrlo često je problem u nekompetentnom upravljanju tom imovinom od strane predstavnika vlasti.

Ovo najčešće dolazi do izražaja kod državnih preduzeća. „Državna preduzeća su slobodno lovište političkih partija i nagrada viđenijim članovima partija da njima upravljaju tokom perioda vršenja političke vlasti“. (Drašković, B. 2010, 19).

Zbog ovakvog pristupa kreirana je upitna teorija da je „državni sektor neefikasan“, što apriori ne mora biti tačno.

**Tabela 2. Uzroci neefikasnosti državnih privrednih društava ( preduzeća)**

<b>INDIKATOR NEEFIKASNOSTI</b>	<b>IZVOR NEEFIKASNOSTI</b>	<b>REZULTAT NEEFIKASNOST</b>
Mala produktivnost	Prenisko postavljena stopa prinosa, nagrade dobavljačima inputa previsoke	Prekomjerna upotreba inputa
Preniske cijene	Upravni nadzor cijena, nekorisćenje monopolske moći	Prekomjerna potrošnja i ulaganja
Strukturalna neefikasna cijena	Cijena ne održava granični trošak	Višak potražnje
Višak ulaganja	Niska cijena kapitala, mali rizik	Izmještane sredstava za druge namjene
Mala profitabilnost	Cijena ispod prosječne cijene	Nedovoljno raspoloživih sredstava za ulaganje, nema moticvacdiije za vecu efikasnost

Izvor: Jones ( 2004), preuzeto od Pevcin Primož, (2021) str 447.

I dok su vlasnicima kompanija u privatnom vlasništvu priznata sva svojinska prava u kompaniji, vršiooci vlasti u javnoj upravi nemaju nikakvih svojinskih prava, oni upravljaju državom u interesu građana. Pored ovog razloga profesor Jan- Erin Lane (Lane, 2012, 18-19), prepoznaje dvije ključne karakteristike:

1. *finansiranje porezom*
2. *primjena javnog prava*

„Prednost države, njena ekonomska prednost, u odnosu na privatno preduzeće jeste u tome što svoje izdatke finansira iz poreza, dakle iz prinudno prikupljenih sredstava, dok privatno preduzeće robu ili usluge mora da proda nekome ko je spreman da je kupi“. ( Gligorov V., 2008).

Iako su naknade za pružanje javnih usluga uobičajne za javno upravljanje, porezi čine najveći izvor prihoda. To pružanje javnih usluga obično se reguliše odredbama javnog prava. Tako svaka javna usluga ima svoj pravni okvir kojim se definišu ciljevi, sredstva, finansiranje itd. Oslanjanje na zakone kojim se uređuje upravni postupak karakteristično je za javnu upravu

i predstavlja razlog potpunog oslanjanja na formalno organizovanje i birokratiju. Pored ovog zakona postoje i posebni sistemski zakoni kojim se uređuju različite oblasti kao što su: prosvjeta, kultura, odbrana, poljoprivreda... Dok sa druge strane privatni menadžment se reguliše privatnim pravom kao što su Zakon o privrednim društvima i Zakon o obligacionim odnosima i u privatnom sektoru nemamo posebne sektorske zakone kao što je to slučaj u javnoj upravi.

Vladavina prava predstavlja veoma važnu i nezaobilaznu komponentu rada javne uprave, vladavina prava se mora poštovati u svakom segmentu rada iako predstavlja određeno ograničenje za efikasnije funkcionisanje javne uprave. Čak neki teoretičari smatraju da nije moguće imati vladavinu prava u jednoj zemlji na visokom nivou a da sa druge strane imate efikasnu javnu upravu, jer vladavina prava ne ide ruku pod ruku sa efikašnošću, upravo iz razloga što da bi se postigla vladavina prava moraju postojati određena pravila ponašanja u upravi koja se moraju poštovati.

Da bi država zaista poštovala vladavinu prava potrebno je da ispuni sljedeće zahtjeve (Lane, 2012, 20, ):

1. *praćenje procedura*: odluke se moraju donositi u skladu sa ustanovljenim i poznatim procedurama,
2. *zakonitost*: odluke moraju da budu u skladu sa zakonom države koji ili dozvoljava ili obavezuje državnu administraciju da radi,
3. *žalbe i obeštećenje*: građani imaju pravo da ulože žalbu i iskažu način na koji su oštećeni i traže obeštećenje ili nadoknadu po svim pitanjima koja se tiču prava građana
4. *istraga i odgovornost*: zaposleni koji pružaju javne usluge moraju da znaju da će biti predmet ispitivanja ili da će biti odgovorni za svoja djela odnosno nedjela.

I dok se u privatnom sektoru poštuju određene norme odgovornosti, zahtjevi vladavine prava koji se postavljaju pred javnim sektorom još su veći i ozbiljniji naročito u pogledu procedura i dokumentacije. I upravo se kritika filozofije NPM odnosi na to da njena naglašena efikasnost i marketizacija ne prate zahtjeve vladavine prava.

U javnoj upravi je lakše „žrtvovati” efektivnost nego efikasnost. Naime, u situaciji kada javna uprava želi postići određeni nivo efikasnosti uglavnom je potrebno vršiti reorganizaciju. To istovremeno znači da se mora doći do pomjeranja ili otpuštanja zaposlenih što je često jako teško realizovati, a tada se kao rješenje, javlja žrtvovanje efektivnosti što uglavnom rezultira gubitkom klijenata u privatnom sektoru ili padom zadovoljstva u javnom sektoru. U konceptu 3E najlakše je definisati ekonomičnost koja se podudara sa ekonomičnošću u privatnom

sektoru, jer predstavlja smanjenje troškova resursa koji se koriste za neku aktivnost, uz poštovanje zahtijevanog kvaliteta.

S obzirom na to da menadžent u javnom sektoru obuhvata rad sa velikim resursima – finansijskim (nacionalni, regionalni i lokalni budžeti), ljudskim (veliki broj zaposlenosti u prosjeku oko 30% zaposlenih je u javnom sektoru u odnosu na ukupnu zaposlenost u evropskim zemljama), fizičkim (velika imovina sa kojom raspolažu javnopravni organi, kao i oprema), logično je da je pitanje efikasnosti stalno prisutno. Zato nove teorije javnog menadženta imaju drugačiji pogled na menadžent u javnoj upravi. Stoga je ponudjeno dinamično shvatanje onoga što javne institucije rade i kako se njihova praksa može mijenjati ka dostizanju novih političkih ciljeva. Tako je koncepcija javne uprave promijenjena u novi skup oblasti javne politike, dominantno i proširena, gdje je važno pitanje bilo kako formirati politike tako da dovedu do poboljšanja u društvu.

**Tabela 3. Privatne VS javne organizacije**

	<b>Privatne</b>	<b>Javne</b>
Funkcija	Učešće na tržištu	Balansiranje tržišnog neuspjeha (normativni, ekonomski)
Ciljevi	Maksimizacija profita	Pružanje javnih usluga
Odgovornost	Vlasnik	Birač
Ključni akteri	Organizacija vs drugi učesnici na tržištu(klijenti , konkurenti)	Više zainteresovanih strana(dvosmisleni zahtjevi)
Kriterijumi za evaluaciju	ekonomski	Politički

Izvor: Hertie School of Governance, 2019.

Javne organizacije su mnogo kompleksije: za upravljanje, za promjene, za razumjeti.

Državni i privatni sektor ne proizvode ista dobra, zbog čega direktno poređenje nije lako. U slučaju kada to čine – kao kada je u pitanju obrazovanje- teško je izmjeriti inpute ( u obrazovanju je to kvalitet učenika) i outpute ( testovi adekvatno pokazuju samo neke dimenzije onoga što su učenici postigli; kreativnost i građanske vrijednosti, što škole pokušavaju da podstiču, obično je izostavljeno). Iako neki raspoloživi dokazi ukazuju na to da državna privredna društva su manje efikasna od privatnih iste vrste, neki dokazi pokazuju da to ne mora da bude tačno.

Takodje, nameće se pitanje i javnih privredna društva kao nezaobilzne karike javnog sektora. Francuska javna privredna društva dugo su smatrana uzorima efikasnosti, ali nažalost to nije uvijek tako, naročito u regionu Zapadnog Balkana.

Medjutim postoji nekoliko razloga zbog kojih možemo da očekujemo da će državna privredna društva biti sistemski manje efikasna od privatnih. Ovo se dovodi u vezu sa podsticajima i ograničenjima, kako na individualnom tako i na organizacionom nivou.

Organizacioni podsticaji: S obzirom na to da motiv koji ih pokreće nije profit, državna privredna društva imaju malo podsticaja za maksimiziranje produktivnosti. U stvari njih često pokreću politički razlozi koji štete produktivnosti- npr. obezbjedjenje radnih mjesta posebno na područjima dje je stopa nezaposlenosti veca. Vrlo često je slučaj da su ovakva privredna društva na nekim područjima najveći poslodavci, a nekada i jedini. Jedno od ključnih ograničenja su svakako kadrovska ograničenja, a kako fundamentalan uslov za dobro funkcionisanje.

Jedan od ključnih temelja za funkcionisanje javne uprave su kvalifikovani, obučeni, motivisani i posvećeni službenici, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Radnopravni položaj državnih službenika u velikoj mjeri zavisi od zakonske regulative, u poredjenju sa privatnim sektorom je suštinski standardizovaniji ne samo zakonima, već i brojnim podzakonskim aktima i kolektivnim ugovorima. To znači manje mogućnosti dispozitivnog odlučivanja o pravima i obavezama državnih službenika pa i u korist rada. Dakle, službeniku nije moguće dodijeliti veća prava od onih propisanih propisima, što se zasnivaju na zhtjevu za racionalnu raspodjelu i korišćenje budžetskih sredstava (Kozjek, T. 2021, str.213-214). Briga da državni službenici mogu da zloupotrebljavanju svoj položaj i moć na štetu poreskih obveznika koji mogu da budu primorani da za usluge plaćaju više nego što bi inače bilo potrebno- dovela je do uvođenja brojnih ograničenja. Privatne kompanije mogu da zaposle koga god hoće i da mu daju koliku god hoće platu, ako firma plati nekoga više nego što vrijedi štetu trpe vlasnici. Medjutim ako neka organizacija u javnom sektoru plati nekoga nego što on više vrijedii štetu trpe poreski obveznici. To nam posebno smeta kada neki državni činovnik ne radi pošteno; pravičnost predstavlja bitan činilac povjerenja javnosti. Država zato mora uvoditi stroga pravila prilikom zapošljavanja, što vrlo često nije slučaj, barem ne u implementaciji. Ovu situaciju najbolje ilustruje Drakerovo viđenje: „Promjene su korjenite i dugotrajne. Sve više se posao generalnog direktora ličiti na najsloženiji posao za koji znam, a to je upravljanje operom. To su vaše zvijezde i vi ne možete da im izdajete naređenja. Svaka grupa je posve različita“ ( Draker, P. 2002).



Iz navedenog dolazimo do odgovora da postoji više razloga zašto nije moguće upravljati državom kao sa preduzećem i zašto u punom kapacitetu nije mogla da zaživi teorija NPM.

I pored brojnih nedostataka koje je imao NPM ovaj način upravljanja u javnoj upravi zadržao se skoro 30 godina. Prvo je došlo do promjene u samom prihvatanju utvrđenih elemenata NPM u zemljama zapada, pa je tako bio drugačiji model NPM u Velikoj Britaniji, Novom Zelandu, Singapuru, nego npr. u skandinavskim zemljama koje su više išle ka državama socijalne pravde.

Svakako vrijeme je pokazalo da model treba korigovati, a tome je doprinijela i činjenica da je uprkos svim privatizacijama, decentralizacijama, liberalizacijama... generalno došlo do porasta državnog aparata praćenog većim nadležnostima javne uprave. Ova situacija je posebno došla do izražaja u članicama EU i potencijalnim kandidatima za članstvo.

Samim tim pojavila se poreba za korekcijom ovog modela i pojavom novih doktrina u teoriji javne uprave. Kao odgovor na prepoznate nedostatke NPM pojavila se doktrina dobre javne uprave. Važno je naglasiti da pojavu ove doktrine nije samo generisala potreba da se unaprijedi i riješe problemi koje nije mogao riješiti NPM već su tome uslovile i druge okolnosti, kao što su: sve složenije i kompleksije okruženje u kojem se nalazi javna uprava, sve više nadležnosti i očekivanja od javne uprave, drugačija organizacija, ali i sve veća potreba za saradnju sa drugim sektorima u okviru jedne države.

Takve okolnosti pogodovale su nastanku nove teorije koja je pokušala da otkloni nedostatke teorije NPM i nametne nove načine funkcionisanja u javnoj upravi. Ključni razlog za prelazak na novu teoriju baziran je na činjenici da nije jednostavno, a možemo reći ni moguće poistovjetiti upravljanje u javnom sektoru sa upravljanjem u privatnom sektoru. Medjutim od teorije NPM nikada se nije u potpunosti odustalo, ili barem ne od nekih njenih elemenata.

#### **6.4. Teorija dobrog upravljanja i principi javne uprave**

Dobro javno upravljanje (eng. *good governance*) spada u novije teorije javne uprave, počinje se pojavljivati u devedesetim godina prošlog vijeka. Ključna odrednica ove teorije je da pravi veliki otklon ( zaokret) od teorije NPM.

„Dok je NPM bio utemeljen na izgradnji neoliberalnog modela države, koji je trebao dovesti do stvaranja tzv. vitke države (lean state), dobra uprava prilazi upravljanju državom na drugačiji način“ (Lazina, D. Klarić, M. 2012 )

Dobro upravljanje trebalo bi da pokriva tri značajna aspekta: sistemski, politički i upravni. Prema riječima Adriana Leftwicha eksperta Svjetske banke, „dobro upravljanje predstavlja: efikasnu, otvorenu, odgovornu i finansijski održivu javnu upravu koja raspolaže birokratskim moćima s ciljem osmišljavanja i sprovođenja odgovarajućih politika te upravljanje sa svim što se odnosi na javni sektor“.

#### Grafik 4. Dobro upravljanje



Izvor: Australian National Audit Office ( *Abdisamad H. Mohamed, Somaliland*), 2018.

Dok je NPM prvenstveno bio pod uticajem neoliberalne ideje koja je polazila od toga da je javni sektor preglomazan i treba ga smanjivati, a socijalna država prevelik teret za savremenu državu, dobro upravljanje u fokus svog djelovanja i posmatranja stavlja gradjanina i demokratsku dimenziju društva. Ona se više okreće kvalitetu nego kvantitetu. Ekonomski posmatrano, ako je NPM više vodio ka privrednom rastu, dobra uprava vodi ka privrednom razvoju i to joj je cilj.

Zato fokus djelovanja je:

- *otvorenost,*
- *transparentnost,*
- *participativni pristup prilikom donošenja odluka,*

- *puna profesionalizacija uprave,*
- *vladavina prava,*
- *zapošljavanje po zaslugama,*
- *uključivanje i davalje sve većeg značaja civilnom sektoru.*

U konačnom cilju je stvaranje uprave koja je okrenuta potrebama privrede i građana.

**Tabela 4. Elementi dobre administracije naspram principa dobrog upravljanja**

Dobra administracija- elementi/prava	Preovladjujući principi dobrog upravljanja
Zakonitost, pravičnost, proporcionalnost, zaštita javnog interesa	Vladavina prava i efikasnost
Nepriistrasnost i jednakost/nediskriminacija	Vladavina prava
Odluke u razumnom roku	Odziv, efikasnost
Pravo na saslušanje, informisanje, korišćenje sopstevnog jezika, pravni lijek, prava odbrane	Vladavina prava, odziv, efikasnost
Pravna zaštita i obeštećenje za kršenje	
Ukupno = ograničenje ovlašćenja i uslužnost	Ukupno = participativno mirenje interesa u strateškom upravljanju

Izvor: ( Kovač & Tomažević & Leben & Aristovnik, 2021)

Na osnovu Rhodesa, u engleskom jeziku postoji bar šest različitih upotreba termina „dobra uprava“.

- *minimalna država,*
- *korpporacijsko upravljajnje*
- *novi javni menadžment,*
- *dobro upravljanje*
- *socio-kibernetiski sistem*
- *samoorganizujuće mreže ( Rhodes, 1996.).*

U posljednjih deset godina najviše se koristi gore pomenuti termin - dobro upravljanje ili dobra javna uprava ( *good governance*). Kao i mnogi drugi termini u vezi sa javnom upravom i ovaj termin medju prvima je upotrijebila Svjetska banka i to u cilju da se „trećem svijetu“ kreira ili pomogne kreirati novi koncept upravljanja koji u suštini znači kombinovanje novog javnog menadženta sa strukturama liberalne demokratske države.

1996.godine Svjetska banka je definisala „governance“ kao način na koji vlade upravljaju privrednim i društvenim razvojem zemlje. Pored Svjetske banke i druge

medjunarodne institucije i organizacije su se bavile ovim pitanje. Tako je, 1991.godine OECD dobru javnu upravu definisao kao „vladavinu prava, efikasan menadžment u javnom sektoru, smanjenje korupcije i smanjivanje postojećih vojnih izdataka. UNDP je definiše kao korišćenje ekonomskih političkih i upravnih tijela za izvršavanje javnih poslova države na svim nivoima“ ( UNPD, 1997, str. 2). Za nas je veoma značajno i definisanje ovog pojma od strane Evropske komisije, koja ga kao i ostale organizacije počinje koristiti devedesetih godina prošlog vijeka. „Neki autori smatraju da je ovaj pojam među prvima koristila Evropska komisija u svojim dokumentima, analizirajući ovaj pojam zajedno sa ljudskim pravima, demokratijom i vladavinom prava“ ( Borzel, T-Pamuk, Y, Stahn, A., 2008, str. 14).

Ovo se posebno može uočiti u Sporazumu iz Cotonoua, između EU i zemalja tzv. ACP država (Afrička, Karipska i Pacifička) iz juna 2000.godine, koji je potpisalo 78 država ( ali ne i Kuba). U članu 9. navedenog sporazuma<sup>16</sup> pojam „dobra uprava“ se razdvaja od pojma ljudskih prava, demokratije i vladavine prava i predstavljaajući pojam dobre uprave kao osnovni element ovog sporazuma. Kasnije je pojam javne uprave detaljnije razradjen kroz Bijelu knjigu Evropske unije-European Governance koju je komisija objavila 2001.godine.<sup>17</sup> Ovaj dokument predstavlja ključni akt koji bi trebalo da prate sve zemlje članice u cilju razvoja svojih javnih uprava.

Više je razloga za nastanak ovog dokumenta. Činjenica je, međutim, da se EU našla u jednoj paradoksalnoj situaciji: da se od država članica traži da mnogo više rade i očekivanja su veća, sa jedne strane, dok je sa druge strane povjerenje građana u institucije sve manje. Ovo je posebno naglasilo Irsko „ne“, za koje se smatralo da je odgovor baš na ovakve probleme. Od EU se očekivalo da poveže građane više sa njenim, ali i nacionalnim i regionalnim institucijama, zbog kojih i postoje. Tako se ova knjiga bavi načinom na koji Unija koristi data ovlašćenja od strane njenih gradajana, i daje smjernice u kojem pravcu bi trebalo ići kada je ova oblast u pitanju.

U okviru Bijele knjige Evropskog upravljanja definiši se i pet osnovnih principa na kojima bi trebalo da se bazira reforma javne uprave zemalja članica, ali i onih država koje žele da budu dio EU.

Definisani principi podržavaju dobro upravljanje i promjene predložene u Bijeloj knjizi, a riječe je o principima: otvorenost, učešće, odgovornost, efektivnost i koherentnost. Svi navedeni principi su neophodni i važni za demokratsko upravljanje. Njima se podržava

---

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)

<sup>17</sup> European governance - A white paper - Publications Office of the EU (europa.eu)

demokratija i vladavina prava u državama članicama, a primjenjuju se i odnosi se na sve nivoe upravljanja (globalni, evropski, nacionalni, regionalni i lokalni). Ovi principi su posebno važni za EU jer se smatra da njihovom primjenom bi se otklonili izazovi koji su prepoznati u funkcionisanju javnih uprava u zemljama članicama.

U nastavku ćemo nešto više govoriti o ovim principima.

*Princip otvorenosti.* Sve institucije bi trebalo da rade na otvoreniji način. Ovaj princip ima za cilj veću informisanost o radu javne uprave i njihovim približavanju građanima. Predlaže se korišćenje jezika koji je dostupan i razumljiv široj javnosti, a ovo je naročito važno za povećanje povjerenja u javnu upravu. Otvorena javna uprava je koncept na kojem se ubrzano počelo raditi nakon uvođenja i priznavanja značaja interneta kao savremenog i modernog vida komunikacije.

*Pravilo učešća (participacije)* je drugi važan princip u stvaranju dobre javne uprave. Kvalitet, relevantnost i efektivnost politika Evropske unije zavisi od obezbjeđivanja veće participacije, kako u kreiranju politika tako i u njihovim implementacijama. Dobra javna uprava se zasniva na dvojakom učešću i to: učešću relevantnih institucija u sklopu javne uprave i učešću javnosti u pojedinim segmentima utvrđivanja, donošenja odluka i sprovođenja određenih politika. Ovaj princip kao i prethodni u konačnom ima za cilj povećanje povjerenja u rad javne uprave.

*Princip odgovornosti.* Još jedan od principa na kojem se bazira dobra javna uprava. Temelj dobre uprave upravo leži na svijesti pojedinanaca i organa u okviru javne uprave za sopstveno djelovanje, kako na području zakonodavne tako i na području izvršne aktivnosti. EU ističe da svaka institucija EU bi morala objasniti i preuzeti odgovornost za ono što radi u Evropi. Odgovornost u pojedinim sistemima javne uprave kategorija koja se ne može mjeriti sa velikom tačnošću i preciznošću i najčešće je uparena sa drugim karakteristikama pojedinca što zajedno daju sliku koja se donekle uklapa ili u potpunosti odstupa od postojećeg obrasca ponašanja. <sup>18</sup>Od državnog službenika se očekuje da se prema javnim resursima ophodi na odgovoran način, dakle da ih ne zloupotrebljava radi pribavljanja lične koristi. Sa institucionalne tačke gledišta, odgovornost organizacione jedinice u sklopu javne uprave podrazumijeva da njen rad ocjenjuju, nadgleda i kontroliše organizaciona jedinica višeg stepena kroz odgovarajući upravni postupak. Odgovornost se nerijetko posmatra i kao standard dobre javne uprave.

---

<sup>18</sup> Primjenjivost evropskih principa dobre javne uprave u republici Srbiji, Evropski pokret Srbija, 2016, str. 18

*Princip efektivnosti.* Ovo načelo u direktnoj je vezi sa rezultatima koji se trebaju dostići i veoma je važno za analizu postignutih rezultata, na taj način sagledava se i kvalitet rada onih koji upravljaju procesima.

*Princip koherentnosti.* Podrazumijeva da sve politike koje se donose u okviru Unije moraju biti povezane i lako razumljive. Potreba za koherentnošću je višestruka i najvećim dijelom proizilazi iz potreba koje sa sobom nosi proces evropeizacije javne uprave i potom društva u cjelini. Da bi koherentnost bila ostariva potrebna je uparenost političkog vođstva i odgovornosti institucija kako bi se osigurao konzistentan pristup kompleksnoj materiji kakva je evropeizacija.

*Principi evropskog upravnog administrativnog prostora* primjenjuju se kao zajednički principi djelovanja javne uprave u državama članicama EU, koji su definisani u njihovim pravnim sistemima i sprovode se implementacijom u praksi i odgovarajućim postupcima, mehanizmima i odgovornostima.

Ovi principi u mnogim državama članicama su implementirani u njihove ustave i upravnom zakonodavstvu, a razvijeni su najprije djelovanjem nacionalnih sudova i Evropskog suda. SIGMA je uobličila navedene principe u set standarda koji se postavljaju ispred države kandidata Evropske Unije.

Kroz svoje programe SIGMA/OECD razvila je „Principe javne uprave“ koji danas predstavljaju osnovu dobrog upravljanja i samim tim zahtjeve koje države kandidati treba da ispune u procesu pristupanja EU. Principi javne uprave se oslanjaju na zakonodavstvo EU, poput Povelje o osnovnim pravima, ali i mjerila dobre prakse država članica OECD-a. Ovi principi predstavljaju standarde u različitim aspektima upravljanja javnom upravom i danas se mogu smatrati neformalnom pravnom tekovinom EU.

Navedeni principi nisu formalizovani u pravu Evropske unije zbog čega se smatraju za neformalni *acquis communautaire*, ali oni u velikoj mjeri utiču na evropeizaciju nacionalnih uprava i predstavljaju temelje evropskog upravnog prostora, pravno obavezujući sve učesnike u javnoj sferi i utvrđujući parametre za određivanje upravnih standarda.

„SIGMA Principi javne uprave definišu ono što u praksi podrazumijeva dobro upravljanje, te navode osnovne zahtjeve koje države treba da slijede tokom procesa EU integracija. Principi takođe uključuju i okvir za praćenje kojim se omogućava redovna analiza napretka postignutog u primjeni principa i postavljanje relevantnih mjerila u državi. Odgovornost rukovodilaca i administracije ukupno, čini okosnicu dobrog rada uprave“ ( MF CG, 2020).

SIGMA principi nastali su kao zajednička inicijativa (saradnja) organizacije OECD i Evropske unije, koju je u najvećoj mjeri finansirala EU. „Principi kombinuju dinamiku procesa pristupanja EU sa ekspertizom u upravljanju koju ima OECD i spajaju deceniju iskustva iz država OECDa i država članica EU“ ( Kiviniemi, M. 2015, predgovor).

Šest (6) principa javne uprave obuhvataju horizontalne slojeve sistema upravljanja javne uprave, koji određuju cjelokupno funkcionisanje javne uprave. A to su:

1. strateški okvir javne uprave
2. izrada i koordinacija politika
3. javna služba i upravljanje kadrovima
4. odgovornost
5. pružanje usluga
6. upravljanje javnim finansijama

Za razliku od ovih principa postoje i principi evropskog upravnog administrativnog prostora (SIGMA, 2001):

1. *vladavina prava u pogledu pravne sigurnosti i predvidljivosti upravnog djelovanja i odluka;*
2. *otvorenost i transparentnost sa ciljem da se osigura nadzor nad upravnim postupcima i rezultatima prema predhodno utvrđenim pravilima;*
3. *odgovornost javne uprave sa drugim upravnim, zakonodavnim i sudskim tijelima, sa kojim se sastoji da se osigura ponašanje u saglasnosti sa vladavinom prava;*
4. *efikasnost prilikom korišćenja javnih prihoda i uspjeh u postizanju ciljeva politike koji su utvrđeni zakonom i propisima;*
5. *materijalna i formalna zakonitost;*
6. *predvidljivost i nediskriminacija;*
7. *lična i organizaciona odgovornost;*
8. *efektivnost u zaštiti javnog interesa;*
9. *efikasnost u upotrebi resursa;*
10. *kvalitet i blagovremeno u djelovanju uprave na svim nivoima.*

U nastavku rada fokus će biti na principima javne uprave iz 2015.godine. Neke od ovih principa (strateški okvir, odgovornost i pružanje usluga), ćemo detaljnije obraditi u nastavku rada.

## **II EKONOMSKE OSNOVE ZA REFORMU JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI**



## 1. Razvoj javne uprave u Crnoj Gori

Istorijski posmatrano Crna Gora ima dugu istoriju državne javne uprave. Od kraja XVII vijeka Crna Gora je izgradila značajne sopstvene državne organizacije. Prvi pisani zakon u Crnoj Gori donio je Petar I u oktobru 1798.godine (Zakonik opšči crnogorski i brdski). Na istoj skupštini kada je i donesen Zakon, izabrano je Praviteljstvo suda crnogorskog i brdskog, tkz. „*Kuluk*”, kao vrhovni organ upravne i sudske vlasti. Prvi centralni organi državne vlasti bili su sastavljeni od najviših i najuglednijih crnogorskih glavara, serdara i vojvoda. Pokušaj stvaranja države i državnog mehanizma u Crnoj Gori nastavio se i u 19. vijeku, ali nije se odvijao nezavisno od opšteg društveno-ekonomskog razvitka, a nažalost nije ni uspio. Iako je vladika Danilo Petrović pokušao da formira organe vlasti, nije uspio u tome, ali je postavio temelje državne organizacije. Medjutim nešto kasnije, malo veći pomak napravio je Šćepan Mali zavodeći organe vlasti - sud od 20 najuglednijih crnogorskih glavara, koji je rješavao sve međuplemenske sukobe i oružani odred od 80 ljudi koji je bio u funkciji centralne uprave sprječavajući krvnu osvetu i otimačine (Marović, 2019.269)

Za vrijeme duge vladavine kralja Nikole crnogorska država je doživjela značajne promjene, naročito poslije oslobodilačkih ratova 1876-78. i početkom XX vijeka. Za više od 55 godina (1860-1916.godine) u razvitku državnopravne strukture ističu se tri perioda:

- 1) do Berlinskog kongresa (1978),
- 2) od Berlinskog kongresa do kraja XIX vijeka i
- 3) od početka XX vijeka do kraja samostalnosti Crne Gore ( Djurović, M. 1960, 3).

Knjaz Nikola je došao na vlast 1860. godine. Osnove državno političkog uređenja Crne Gore u to vrijeme uglavnom su bile postavljene. Stoga je nastojanje knjaza Danila bilo usmjereno ka tome da se ustanovi, izgradi i usavrši državni aparat i urede privredne prilike u Crnoj Gori. U skladu sa ovim je bila kreirana i njegova unutrašnja politika vođenja države. Spoljna politika je bila usmjerena ka borbi za konačno priznanje nezavisnosti Crne Gore, koju je započeo knjaz Danilo, koji je bio veliki borac i zagovornik nezavisnosti i koji je svojim aktivnostima značajno doprinio afirmaciji Crne Gore.

Ondašnja struktura državnih organa i njihove kompetencije pokazali su se nepraktični, pa su se morale izvršiti neke izmjene. Senat koji je bio neposredno potčinjen knjazu vršio je administrativnu, vojnu i sudsku vlast. Kapetani su takođe vršili administrativnu, vojnu i sudsku vlast u svojim kapetanijama, a pored toga ubirali su porez i obavljali druge poslove. Bio je prisutan decentralizovani model upravljanja.

Univerzalnost državnih organa trajala je do sve do 1871. godine. Tada je izvršena vojna reorganizacija. Uvedene su vojne starešine, pa je tako kapetanima oduzeta vojna nadležnost. Iste godine sprovedene su i druge reforme. Ustanovljena su načelstva, koja su pored administrativne imale i sudsku nadležnost. Načelstva su obuhvatala po nekoliko kapetanija i predstavljala su posrednu kariku između lokalnih državnih organa – kapetanija i centralnog tijela - Senata. Reforma se nastavlja i već 1874. godine Senat je bio preuređen. Glavna njegova funkcija je sada bila sudska. Za druge poslove ustanovljene su uprave, i to: Uprava unutrašnjih poslova i građevina, Uprava finansija, Uprava vojna, Uprava za prosvjetu i Uprava knjaževe kancelarije za spoljne poslove. Istovremeno je znatno smanjen broj članova Senata.

„Ove reforme su uslijedile kao posljedica društvenog napretka u Crnoj Gori i one su bile neophodna pretpostavka daljeg razvitka“ ( Djurović, M, 1960 14-15).

Reformama 1871. i 1874. podijeljene su nadležnosti pojedinih organa – vojnih, sudskih i administrativnih, pa se funkcionisanje državnog mehanizma moglo odvijati normalnije nego ranije. Iako se crnogorska država, makar i u tendenciji, približavala savremenim formama upravljanja, patrijarhalno-plemenska zaostalost i neizdiferenciranost funkcija pojedinih državnih organa i dalje su ostavljali pečat na državno uređenje Crne Gore. Savremene forme, zbog ekonomske zaostalosti, teško su nalazile svoje mjesto, savremeni duh nije mogao lako nadvladati patrijarhalnu zaostalost, koja je na ovaj ili onaj način prožimala društveni život Crne Gore. Konzervativno nasljeđe, nagomilavano stoljećima, predstavljalo je kočnicu savremenih težnji. Zbog svega toga ove reforme i ovo lagano napredovanje predstavljalo je pod ondašnjim uslovima itekako značajan korak. U ekonomskom pogledu Crna Gora je bila u dosta lošem položaju,. To je bila privreda u kojoj je dominirala sitnosopstvenička imovina, uz postojanje društvene svojine, kao važnog dopunskog izvora za život, posebno za stočarstvo.

Kao što se može zaključiti Crna Gora je imala bogatu istoriju kreiranja državnih organa reformskih procesa tih organa, međutim za potrebe ovog rada u nastavku ćemo se fokusirati na period od 1990. godine do 2021. godine, jer je riječ o periodu moderne istorije i periodu u kojem počinju postojeće organizacije da dobijaju obrise onoga što se očekuje od modernih, savremenih, demokratske javne uprave.

Kako bi se vidjelo koliko je proces reforme javne uprave uticao na ekonomska kretanja (prije svega na period tranzicije) analiziraće se od ovog perioda i ekonomski procesi i to u dvije faze. Prva faza odnosiće se na period do obnavljanja nezavisnosti Crne Gore, a druga od tog perioda do danas.

Reforma javne uprave trebala bi biti preduslov svih ostalih refomi, ali implementacija reforme javne uprave zavisi i od naslijeđenih okolnosti, kako unutrašnjih tako i spoljnih, Što

se vrlo često zanemaruje (nije isto implementirati reformu u Crnoj Gori ili npr. u Velikoj Britaniji, koja ima dugu tradiciju postojanja jakih institucija sistema, ali i jake ekonomske osnove). Najveći broj zemalja je primijenio reforme brzinom koja je bila u skladu sa naslijeđenim uslovima. U ovom slučaju možemo koristiti ono pitanje „ko je stariji kokoška ili jaje“, ovo iz razloga sto treba da odgovori da li reforma treba da prethodi ekonomskoj tranziciji ili obratno. Kako je Crna Gora prošla dug put tranzicije, sagledaćemo koliko je tranzicija uticala na razvoj javne uprave i njeno savremeno oblikovanje i da li se ravnomjerno sa tranzicijom razvijala i javna uprava ili se neki od tih procesa brže ili sporije odvijao.

## **2. Reforma javne uprave kroz ekonomsku tranziciju**

### **2.1. Uvod u ekonomsku tranziciju**

U ekonomskom smislu posmatrano tranzicija (latinski: *transire*-preći, prelaziti) iz socijalističke u tržišnu ekonomiju obilježile su dvadeseti vijek. Tržišno orijentisane reforme i privatizacija državnih privredna društva krajem osamdesetih (sa padom Berlinskog zida i raspadom Sovjetskog bloka) najavile su početak tranzicije u kapitalistički tržišni sistem, sa rješenjima ne samo za “trenutne” probleme (političke, ekonomske, socijalne), već i za “kraj neefikasne komandne ekonomije, oslobađanje resursa i sposobnosti” i podizanje životnog standarda na nivo industrijski razvijenih zemalja.

Tranzicija postsocijalističkih privreda je započela početkom 90-ih godina u vrijeme dinamičnog razvoja tržišnih privreda i vladavine neoliberalne ekonomske paradigme, oličene u “reganomici” i “tačerizmu”.

“Za probleme prezaduženih zemalja Latinske Amerike tokom 80-ih godina već je bio formulisan Vašingtonski konsenzus ( liberalizacija, privatizacija, stabilizacija), koji se sada adresuje postosocijalističkim privredama”. ( Sekulović, M. 2010. 62)

Talas promjena zahvatio je i SFRJ kao državu sa socijalističkim uređenjem, pa samim tim i Crnu Goru kao jednu od šest (6) republika. Tranzicija je donijele velike promjene u svim sverama života gradjana iako je dominantno otpočela na ekonomskim temeljima ( ekonomski, politički, socijalni, kulturološki..).

Zato kada govorimo o tranziciji ne možemo je posmatrati kao izolovani “slučaj” već je moramo staviti u kontekst ošteg društvenog stanja. Stoga, a u cilju objektivne ocjene

ekonomske tranzicije u jednoj državi ( u ovom slučaju Crne Gore) moraju se sagledati i inicijalni uslovi u kojima je zemlja otpočela tranziciju.

Crna Gora je, zajedno sa većinom bivših jugoslovenskih republika, u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope, vrlo kasno započela proces ekonomske tranzicije u tržišnu privredu. Za razliku od uspješnih zemalja u tranziciji, od kojih su mnoge u međuvremenu postale članice EU i koje su početnu "tranzicionu recesiju" više nego kompenzovale uspješnom izgradnjom tržišnih institucija, Crna Gora to nije mogla da ostvari dominantno zbog „lošeg ambijenta”, ograničenog međunarodnim sankcija, ratovima u okruženju, prekidom veza sa bivšim jugoslovenskim tržištem. „Ostala je samo recesija, tačnije teška ekonomska kriza tokom 90-tih godina koja se, pored dramatičnog pada ekonomske aktivnosti, neposredno odrazila na pad standarda stanovništva kroz pad realnih zarada, penzija, socijalnih davanja i ostalih primanja”( Cerović, 2008. 6).

Nakon raspada SFRJ dvije republike Crna Gora i Srbija, odlučile su formirati novu državu Savezna Republika Jugoslavija (SRJ) -1992, a primljena je u UN tek 2000.godine. Ova država nije dugo funkcionisala i nakon nje formirana je nova država Državna zajednica Srbija i Crna Gora (SCG), samo dvije godine nakon priznavanja od strane UN prethodne države, tačnije 2003.godine. Relativno brzo 2006.godine Crna Gora je izašla iz ove zajednice, tako što je na referendumu koji je održan 21.maja 2006.godine obnovila svoju nezavisnost.

Izlaskom Crne Gore iz državne zajednice SCG otklonjeno je nekoliko nedostataka koji su se kasnije pozitivno odrazili na ekonomiju Crne Gore. Tu se prije svega misli na političke rizike ( politička nestabilnost je bila velika kočnica razvoju). Njihovim otklanjanjem Crna Gora je postala veoma atraktivna za strane direktne investicije koji su značajno uticali na rast njenog BDP, što će se kasnije i potvrditi u radu. Ipak, i dalje je bilo prostora za unapredjenje stanja oblasti ekonomije i stvaranja povoljnije biznis ambijenta, jer su biznis barijere bile brojne, naročito na lokalnom nivou.

Najintenzivniji proces tranzicije crnogorske ekonomije odvijao se u periodu do obnove nezavisnosti 2006., ali i nakon tog perioda, pa sve do pojave ekonomske krize (2008), čiji negativni efekti su se u Crnoj Gori osjetili već u 2008. godini, a posljedice bile vidljive sve do pojave nove krize izazvane pandemijom COVID 19. Tako da je Crna Gora veoma ekonomski "ranjivo" ušla u novu krizu što je, između ostalog, za posljedicu imalo značajni negativni trend na ekonomiju Crne Gore. Usljed problema u javnim finansija za očekivati je bilo da se krene sa velikim reformama i u segmentu javne uprave, naročito u dijelu koji se odnosi na tekuću potrošnju. Koliko je reforma pratila ekonomsku tranziciju i obrnuto istražujemo u nastavku

ovog rada, prateći kretanje nekoliko ključnih indikatora tranzicije, ali i parametara reforme javne uprave (rast BDP, konkurentnost, nezaposlenost i zaposlenost, javna potrošnja, institucionalni razvoj, kretanje parametara efikasnosti uprava i dr.).

## **2.2. Prva faza tranzicije (1990-2000.)**

Privredu Crne Gore do 1989. godine, obilježio je veoma dinamičan privredni razvoj, ali i velike strukturne reforme. U periodu do 1989.godine, Crna Gora je bila u sastavu SFRJ, kao jedna od šest republika. Samim tim, razvoj crnogorske ekonomije odvijao se u sastavu ove države, koja je baštinila i bazirala svoj privredni razvoj na principima socijalističkog samoupravnog sistema, zasnovanog na društvenoj svojini. Tržište radne snage nije se zvanično priznavalo iz ideoloških razloga" (Cerovic, 2008, 16). U takvom sistemu Crna Gora bila je jedna od najsiromašnijig republika SFRJ, što je dodatno otežavalo i onako komplikovanu situaciju. Ovakav način funkcionisanja i bitisanja u velikim državama uticao je da gotovo nemamo razvijenu državnu organizaciju, jer su sve poluge uprave bile u centrali.

"Sistem i njemu odgovarajuća privredna struktura, kao i uspostavljeni odnosi vlasti, bili su toliko jaki da su promjene Ustava SFRJ krajem 80-tih godina, u kojima su definisane osnove tržišnog sistema, prihvaćene više formalno i organizaciono, a ne u cilju stvaraju nove profitabilne tržišne strukure i konkurentske privrede sa pravim tržištem roba i faktora proizvodnje" (Šuković, M. 2009).

Vodeći se nužnošću transformacije društveno-ekonomskog sistema i izgradnju tržišnog privrednog sistema Crna Gora je krajem osamdesetih i u prvim godinama devedesetih otpočela neizostavan proces ekonomske tranzicije. Ovaj period karakteriše stvaranje prostora i ambijenta za privatno preduzetništvo, naročito donošenjem 1989.godine Zakona o preduzećima kojim je otvoren prostor za privatni sektor (privatne kompanije), ali i data je mogućnost fizičkim licima iz inostranstva da otvaraju i posluju na prostoru SFRJ, uključujući i Crnu Goru, kao privatna preduzeća. 1993. godine u Crnoj Gori osnovana je Montenegroberza dd Podgorica ( na osnovu saveznog Zakona o tržištu novca i tržištu kapitala).

Otvaranje prvih privatnih preduzeća SFRJ doveo je do uspostavljanja mješovitog ekonomskog sistema društvene, državne i privatne poslovne imovine, kapitala i preduzetništva. Nažalost, taj trend zaustavljen je početkom 90-ih godina. Dolazi do raspada SFRJ i odvajanja tri republike (Slovenije, Hrvatske i Makedonije<sup>19</sup>). Nakon toga uslijedio je rat u dvije republike

---

<sup>19</sup> 2019.godine Makedonija je promijenila ime u Republika Sjeverna Makedonija, na osnovu Prespanskog sporazuma sa Grčkom.

(Bosna i Hercegovina i Hrvatska), što je imalo dalekosežne posljedivce na ekonomski i ukupni društveni razvoj svih republika tadašnje SFRJ. Vrlo brzo, tačnije 1992. dvije jugoslovenske republike (Crna Gora i Srbija) formirale su novu državu - Socijalistička republika Jugoslavija (SRJ). Novoformiranoj državi uvedene su sankcije, uključujući i ekonomske, prvo od strane EU 1991. godine, a potom od strane UN 1992. godine. Tranzicija sistema socijalističkog u tržišni način privređivanja, te proces prestrukturiranja privrede i vlasničke transformacije neminovno su u prvim godinama vodile ka padu svih privrednih aktivnosti i stvaranju krupnih socioekonomskih tenzija, a u situaciji u kakvoj se našla Crna Gora ovi efekti su bili još izraženiji.

Razvoj događaja nije pogodovao privrednom razvoju Crne Gore, ionako jednu od najsiromašnijih republika bivše Jugoslavije zahvatio je novi, možemo reći i najveći, talas ekonomske krize u njenoj modernoj istoriji. Nastaje period velikog pada standarda života stanovništva kroz pad: realnih zarada, penzija, socijalnih davanja i ostalih primanja stanovništva. Posebno je pad realnih primanja imao teške posljedice na životni standard stanovništva. Recesija se manifestovala i u pogoršanju socijalne sigurnosti građana, urušavanju sistema vrijednosti uz porast kriminala, korupcije kao i sive ekonomije.

"Početak prve faze tranzicije (prva generacije reformi) počinje od 1999.godine, kada je jednostrano uvedena njemačka marka (DEM), odnosno dvovalutni sistem, pa je ova valuta, nakon godinu dan, potpuno istisnula dinar kao sredstvo plaćanja (od 1.januara 2002.godine u upotrebi je, poslije tromjesečne konverzije koju je odobrila EU, u Crnoj Gori uveden euro kao sredstvo plaćanja)" ( Djurović, G.). U periodu od 1999. godine dolazi do uvođenja njemačke marke i početak makroekonomske stabilizacije, liberalizacija cijena na unutrašnjem tržištu i spoljnotrgovinska liberalizacija. Štednja stanovništva je bila uglavnom u stranoj valuti ( njemačka marka). Tako da oporavak kreće tek postepeno od 2000.godine, kada su učinjene radikalne promjene u monetarnoj, carinskoj i spoljnotrgovinskoj politici, gdje su preuzete nadležnosti sa saveznog nivoa. Dolazi i do prvih značajnijih pomaka u makroekonomskim indikatorima kao posljedica stvaranja povoljnijeg ambijenta za privredjivanje, ali i privatizacije.

U organizacionom smislu, u ovom periodu ne možemo govoriti da je Crna Gora uspjela zatvoriti krug stvaranja kvalitetne državne organizacije jer ovaj proces je tekao sporije. ( o ovome više kasnije u radu). "U uslovima naglašenih elemenata suviše birokratizacije države i paradržavnih institucija, ni privredni subjekti ne djeluju uvijek u skladu sa zakonima tržišta.

Sistemske zakone se nepotpuno i selektivno primenjuju, uz naglašene otpore". (Cerovic, 2008, 19).

Privatizacija, liberalizacija i restrukturiranje su usporeni. U tom periodu, još preovlađuju društveni i državni sektor, uz visok stepen kontrole cijena i visok nivo vancarske zaštite privrede.

I dok je privatizacija po svojoj prirodi, vrlo često, sporno političko pitanje ona obuhvata neka ozbiljna upravljačka pitanja, sa jakim reperkusijama na ukupni društveni kontekst. Ali ipak, pribjegavanje privatizacije više odražava političku ideologiju ili želju - razdvajanje države od tržišta nego teoriju o državnom upravljanju.

„Za privatizaciju se kaže da je uspješna ako vlasti dobiju “ pravu” vrijednost za svoja preduzeća i ukoliko buduće pružanje usluga nije ugroženo” ( Lane, 2009. 144)<sup>20</sup>.

Iako je njemačka marka 1999.godine uvedena kao platežno sredstvo, u tom periodu ali i nakon njega, naročito tokom 2000.godine, ekonomski odnosi Crne Gore sa inostranstvom su se odvijali u vrlo složenim uslovima privređivanja.

Kulminacija problema uslijedila je u martu iste godine kada je robni promet između Crne Gore i Srbije u potpunosti prekinut što je uslovalo preusmjeravanje uvožno-izvoznih aktivnosti Crne Gore na nova tržišta. To je dodatno ugrozilo ekonomsku stabilnost Crne Gore, koja je nakon 1997 i 1998 koje se smatraju za uspješne godine u ekonomskom smislu, ušla u veoma nepovoljan period prouzrokovan sankcijama međunarodne zajednice.

Kao i sa obimom privredne aktivnosti negativan trend vidimo zabilježen je i u spoljnotrgovinskoj razmjeni. I u ovom segmentu nakon relativno uspješne 1997.godine i 1998.godine kada su zabilježene stope rasta robne razmjene 22%, odnosno 26%, respektivno, zaustavljeno je 1999. godine kada dolazi do pada od čak 6.5% .

Vrlo brzo dolazi i do oporavka, već u 2000. godini, kada je pokrivenost robnog uvoza izvozom u 2000. godini iznosila u prosjeku 65,5%. Ovo je ujedno i posljednja godina vrlo povoljnog spoljnotrgovinskog salda Crne Gore sa inostranstvom.

U ukupnim prihodima Crne Gore po osnovu tekućih transakcija sa inostranstvom, prihodi po osnovu usluga u 2000. godini učestvovali su sa 17,4%.

1999.godine Crna Gora bilježi najveću stopu inflacije u svojoj modernoj istoriji koja je dostigla čak 128%.

---

<sup>20</sup> Masivne privatizacione reforme koje su uslijedile nakon neoliberalne paradigme tokom osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog vijeka su bile kritikovane upravo zbog ova dva elementa. Sa stanovišta reforme javne uprave je posebno značajno pitanje pružanja usluga i obezbjeđivanje njegovog kvaliteta.

"Pad industrijske proizvodnje od 7,6%, uz izrazit nedostatak obrtnih sredstava, kako dinarskih tako i deviznih, nisku iskorišćenost kapaciteta i izraženu nelikvidnost privrednih subjekata, znatno je doprinio padu aktivnosti ostalih privrednih djelatnosti. U toku 1999. dodatno je zaoštren problem narušavanja jedinstva jugoslovenskog privrednog sistema" ( Cerović, B, 2008, 28). Dolazi i do velikog pada broja turista na 298 hiljada u 1999.godini, za razliku od 622 hiljade koje su evidentirane u 1998.godini ( samo za godinu opao broj turista za više od 50%, tj za 324 hiljade), što je dodatno značajno ugrozilo turističku privredu, a samim tim i ukupnu privredu imajući u vidu učešće turizma u BDP Crne Gore.

Blokada robnog prometa između Crne Gore i Srbije nastupila je 2000.godine. Tada počinje i zvanično preuzimanje nadležnosti u oblasti spoljne trgovine od strane Crne Gore, koje je i formalno potvrđeno donošenjem Uredbe o spoljnotrgovinskom poslovanju ( Službeni list RCG, br. 033/00 od 19.06.2000, 044/00 od 08.09.2000). Takođe, nadležnosti u oblasti carinske politike preuzete su Uredbom o carinskom poslovanju ("Službeni list RCG", br. 033/00 od 19.06.2000, 044/00 od 08.09.2000, 050/01 od 19.10.2001). Što se može vidjeti kasnije odvajanje carinskih organa bio je uvod u stvaranje i izgradnju sopstvenih organa javne uprave na centralnom nivou.

"U privrednoj strukturi preovlađuju velika nefleksibilna društvena privredna društva, a mali je broj malih i srednjih privredna društva. Smanjenje obima privredne aktivnosti uticalo je na veliki pad broja zaposlenih, povećanje broja nezaposlenih, rast broja penzionera i nedovoljan rast registrovanih zaposlenih u privatnom sektoru. "Zahvaljujući snažnoj redukciji zaposlenih produktivnost rada je u periodu 1997-2000. rasla prosječno godišnje za nešto više od 2%"( Cerović, 2008, 33).

**Tabela 5. Ukupna zaposlenost i nezaposlenost (u 000) u periodu 1996-2001.**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Zaposlenost u privredi</b>	92,4	85,6	84,4	80,4	77,7	76,6
<b>Zaposlenost u neprivredi</b>	32,7	33,8	34,1	34,9	36,1	37,5
<b>Ukupna zaposlenost</b>	125.1	121.2	118.2	115.3	113.8	114.1
<b>Zaposlenost u privatnom sektoru</b>	21,9	23	25	26	28,9	30,0
<b>Registrovana nezaposlenost</b>	60,7	64,8	68,9	79,8	81,1	80,6
<b>Odnos nezaposlenosti i zaposlenosti</b>	41.3	45.5	48.0	56.5	56.8	56.1
<b>Prosječna zarada</b>	188	226	194	152	188	218,0
<b>Broj penzionera</b>	78,6	80,8	81,9	83,6	85,0	86,3

**Izvor:** Narodna banka Crne Gore, Zavod za zapošljavanje RCG



Nepovoljne okolnosti u 1999. odrazile su se i na druge segmente društva uključujući i tehnološki razvoj kroz zaustavljanje priliva informacionih, finansijskih i drugih elemenata iz inostranstva za razvoj nauke i tehnologije, u smanjenju ulaganja iz domaćih izvora za istraživanje i razvoj i u smanjenom naučno-istraživačkom potencijalu zbog migracije u inostranstvo značajnog broja visokoobrazovanih kadrova<sup>21</sup>. Ovaj segment nam je posebno važan sa stanovišta digitalizacije, odnosno u tom periodu stvaranja e-uprave, primjera rada već 2000.godine dolazi do uvođenja e-uprave u mnogim evropskim državama ( e-uprava 1.0) i zamjene papirnih transakcija sa e-uslugama ( o ovome više u dijelu o e-upravi), a u Crnoj Gori dolazi do zaustavljanja procesa, koji je ionakobio jedva primjetan.

Pozitivno u ovom periodu bilo je donošenje izmjene i dopune Zakona o privatizaciji privrede, 1999. godine, koji je bio važna karika u razvoju tržišta kapitala što će se potvrditi nekoliko godina kasnije. Dobro je što je ovaj proces pratilo uvođenje dvovalutnog sistema sa njemačkom markom (2000.godine).

U ovom periodu ne možemo govoriti o nekim bitnim pomaci kada je u pitanju reforma javne uprave, barem ne u onom okviru koji se danas koristi, ali možemo ga tretirati kao periodom u kojem je začel proces stvaranja crnogorske javne uprave, kakvu je danas poznajemo u organizacionom smislu.

### **2.3. Druga faza tranzicije (2000. do 2007.)**

Period od 2000. godine, ekonomski posmatrano, predstavlja period suštinske samostalnosti Crne Gore koja je potvrđena na referendumu 2006. godine, a njena evropska orijentacija intenzivirana je potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2007.godine. 2002. godine prihvaćen je nov model vaučerske privatizacije koji je uključio 350 000 građana, i na taj način značajan dio privatizacije je sproveden. Danas je ovaj proces skoro priveden samom kraju (značajan dio državnog kapitala prešao je u privatnu svojinu).

U periodu 2001-2007. godine dolazi do velikih iskoraka u svim segmentima društva ( ekonomski, politički, sociološki..) ne samo do novog i intenzivnog koncepta privatizacije ( kao ključne okosnice tranzicije), već i napora da se jasnije odrede razvojni prioriteti i sprovedu reforme na svim poljima sa posebnim akcentom na tržišne reforme. I pored sporadičnih kritika

---

<sup>21</sup> Vlada Crne Gore, Sekretarijat za razvoj RCG (2005) *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore*.

procesa privatizacije, svima je bilo jasno da proces tranzicije koji je otpočeo, nije bilo moguće sprovesti bez privatizacije.

Ovakvi procesi u ekonomskom i političkom sistemu Crne Gore, značajno su se odrazili i na javnu upravu.

Od 2000. godine, Crna Gora počinje intenzivno da radi na stvaranju sopstvenih državnih organa, aktivnosti su bile više usmjerene ka tome da se stvara dobra osnova za osnivanje i rad sopstvenih organa uprave jer se formalno upravom koordiniralo i dalje iz centra tadašnjih država. Sa stanovišta teorija javne uprave, Crna Gora iako sa zakašnjenjem u ovom periodu, barem kroz aktivnosti koje se sprovode, posebno kroz privatizaciju i prihvatanje neoliberalnog koncepta, približavala se evropskim državama koje su primjenjivale NPM kao model upravljanja u javnom sektoru. Sa druge strane taj proces nije bio u obimu koje su druge države sprovodile jer je privatizacija dominantno bila u segmentu privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu, nije bilo bitnije privatizacije usluga koje je država pružala, već samo dio onih usluga koje su pružala državna (javna) privredna društva. Svakako u Crnoj Gori je dominantno bio zastupen „neoliberalni“, koncept u ovom periodu koji ide „ruku pod ruku“, sa NPM.

Stoga možemo reći da je u ovom periodu bilo uticaja na reformu javne uprave, više indirektno, nego direktno, barem ne do 2003.godine kada je donesena prva upravna strategija (u nastavku više o ovoj strategiji).

Zato, primjećujemo da je u Crnoj Gori, reforma javne uprave, predstavljala drugu fazu ukupnog procesa sveobuhvatnih reformi (prva je bila privatizacija, unutrašnja cjenovna i spoljnoekonomska liberalizacija, makroekonomska stabilizacija).

Kao što smo vidjeli, ono što se smatra reformom javne uprave u danjašnim okvirima možemo reći da je otpočelo 2002.godine, prvo kroz privatizaciju, a onda i od kada je Vlada Crne Gore (tada još Republika u okviru Socijalističke Republike Jugoslavije - SRJ, od februara 2003.godine Srbija i Crna Gora- SCG), donijela Strategiju upravne reforme Crne Gore 2002 - 2009.godine. Strategija je, međutim, donesena tek 2003.godine.<sup>22</sup> Interesantno je da je u periodu prije donošenja prve konkretne strategije reforme u Crnoj Gori postojala razvijena svijest o značaju moderne, savremene i demokratski organizovane javne uprave. U tom kontekstu u periodu prije strategije prepoznata su dva važna pitanja koja su nesumljivo predstavljala ključne stubove reforme javne uprave, a to su:

---

<sup>22</sup> Istorijski je veoma interesantna činjenica da je istoga dana kada je održavna međuministarska komisija na kojoj je prezentovana ova strategija, usvojena Ustavna povelja SCG, koja je bila uvod u kasnije potpuno obnavljanje Crnogorske nezavisnosti 2006.godine.

- *promjena uloge javne uprave od kontrolne ka servisnoj i uslužnoj i*
- *promjena ukupnog stava i odnosa javne uprave prema građanima (od objekta intervencije, prinude i prisile ka objektu naručioca posla, korisnika usluga i uopšte poslodavca).*

„Na tim osnovama uspostavljeni su i osmišljeni odgovarajući normativni okvir u ovoj oblasti, a prije svega propisi o državnoj upravi, o instituciji Ombudsmana, o inspekcijском nadzoru, o troškovima upravnog postupka, koji su utvrđeni kao prioritetni zadaci.“<sup>23</sup>

Strategija upravne reforme imala je dva osnovna cilja:

1. *institucionalnu i pravnu konsolidaciju upravnog sistema i*
2. *dosljedno sprovođenje propisa (osposobljavanje kadrova u javnoj upravi za zakonit i kvalitetan rad).*

Ovim strateškim dokumentom dodatno je unaprijeđen institucionalni i pravni sistem Crne Gore, ali i dobrim dijelom usaglašen sa tadašnjim standardima i propisima najvažnijih međunarodnih institucija prije svega EU, Savjeta Evrope, UN, i OEBS-a. Godinu dana od donošenja Strategije, tačnije 2004. godine, osnovana je Uprava za kadrove, kao centralni organ za upravljanje kadrovima. Ovom strategijom, što je važno sa stanovišta ovog rada, prvi put kroz zvanični dokumenta ovakve sadržine se navodi da je „efikasna uprava važan faktor međunarodne konkurentnosti nacionalne ekonomije“, na taj način daje joj se i ekonomski karakter, što, kada je u pitanju Crna Gora i reforma javne uprave, predstavlja veliki iskorak.

Ipak, u Crnoj Gori je i 2002. godine reforma pokrenuta dominatno zbog specifičnog političkog statusa i želje da se administracija pripremi za novi samostalni način rada, kao i da se prihvate zahtjevi međunarodnih institucija prije svega EU, a manje iz ekonomskih razloga kao podrška ekonomskoj tranziciji. U tome Crna Gora ne zaostaje mnogo od ostalih država Evrope a kada govorimo o ključnim „pokretačima“ reforme javne uprave. Za zemlje članice EU, članstvo u EU je bilo jače spoljno sredstvo za reformski zamah tokom prepristupne faze, nego što je to bilo u postpristupnom periodu. ( EBRD, 2020, str.19)

Politički ili zahtjevi međunarodne zajednice predstavljaju jedan od ključnih ili najčešće prisutnih pokretača refoma javne uprave i u zemljama EU. Čak kod 18 država Evrope, evropske integracije su bile dominantan motor reforme. Što se može vidjeti u tabeli ispod.

---

<sup>23</sup> Dio iz uvodnog izlaganja na minisatrskoj konferenciji tadašnjeg ministra pravde Željka Šturanovića, februar 2003.godine.

**Tabela 6. Ključni pokretači reforme javne uprave**

Evropske integracije EU - AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, HR, HU, IT, LT, LV, MT, PL, RO, SI, SK
Promjena vlade AT, BE, BG, DK, EE, EL, FR, HR, HU, IT, LU, MT, SE, UK
Budžetski pritisak/križa CY, BG, DE (samo na loklanom nivou), DK, EL, ES, HU, IE, IT, FI, LT, NL, PL, SI, UK
Medjunarodne organizacije/ kreditori BE, BG, EL, IE, LT, LV, PT, RO, SK
Iznenadni ( slučaji) događaji CY ,CZ, EE, HR, LT i LV (nezavisnost ) IT (korupcionaški skandali)
Pritisak gradjana DK, ES, PL, RO, SI
Demografske promjene ES, IT, FI
Pritisak poslovne zajednice CY, HR
Pritisak lokalne zajednice ( na nizim nivoima)ES, IT
Pritisak privredne komore CY, LU

Izvor: EUPACK, prilagodjeno od strane autora

Prema Kovač i Bileišis možemo da identifikujemo ključne fokuse reforme u istočnim članicama EU (EEU-11).

**Tabela 7. Fokusi reforme javne uprave u (grupe) EEU-11 (uključeno 9 država)**

<i>Zemlje:</i>	<b>Baltičke (Litvanija,Letonija)</b>	<b>Višegrad (Poljska,Madja rs,Slovačka)</b>	<b>Zapadni Balkan ( Slovenija, Hrvatska)</b>	<b>Istočni Balkan (Rumunija, Bugarska)</b>
<i>Fokusi:</i>				
<b>Ključna nasledja javne uprave</b>	Sovjetsko skandinavski	sovjetski	Austrijsko jugoslovenski	Francusko-sovjetski
<b>Vrsta PAR: odozgodolje, radikalna</b>	x	x✓	x	x
<b>Europeizacija</b>	✓	✓	✓	✓
<b>Menadžerske reforme</b>	✓✓	✓	✓	✓✓
<b>Organizacija javne uprave, dec/centralizacija</b>	✓✓	✓✓	✓	✓✓
<b>Javna potrošnja, racionalizacija</b>	✓✓	✓	✓	✓
<b>Sistem državne uprave, etika</b>	✓	✓	✓	✓
<b>Procedure, transparentnost</b>	x	✓	✓✓	✓
<b>Opšti, sistemski model upravljanja</b>	x	x (✓djelimično Madjarska)	x	x

Source: Kovač,P, Bileišis, M.(2016 st. 294).

Talas promjena u oblasti javne uprave nastavljen je i dalje.

Kako bi bolje razumjeli, ali i uvidjeli, sa druge strane, stepen ušješnosti procesa tranzicije u Crnoj Gori, a onda ova dva procesa uporedili, pratićemo odabrane indikatore napretka koje je keirala Evropska banka za obnovu i razvoj ( EBRD). Navedene indikatore EBRD objavljuje u okviru svojih redovnih godišnjih izvještaja pod nazivom „*Transition Report*“. Indikatore napretka prate određena područja ( oblasti) tranzicije i to:

- tranzicija privrednih društava,
- tranzicija tržišta i trgovine,
- tranzicija finansijskih institucija i
- tranziciju infrastrukture.

Na osnovu ukupnih rezultata koji se vrednuju u skali od jedan (1) koja podrazumijeva ekstremno loš napredak do četiri (4) koja podrazumijeva izuzetan napredak, procenjuje se napredak određenih zemalja po gore navedenim područjima tranzicije.

U cilju objektivnog sagledavanja tranzicionog napretka u Crnoj Gori uporedili smo njene rezultate sa rezultatima (napretkom) svih bivših republikama SFRJ ali i Albanijom ( kako bi proširili bazu) koristeći indikatore progresa u tranziciji. Prezentnovani rezultati u tabeli odnose se na 2007. godinu.

**Tabela 8. Ključni indikatori tranzicije u bivšim SFRJ republikama i Albaniji za 2007. godinu**

INDIKATORI	CG	ALB	BIH	HRV	MAK	SRB	SLO
1. Učešće priv. sekt. u BDP-u (%)	65	75	60	70	65	55	70
2. Velika privatizaciji	3+	3	3	3+	3+	3-	3
3. Mala privatizacija	4-	4	3	4+	4	4-	4+
4. Korporativno upravljanje i restrukturiranje privredna društva	2	2+	2	3	3-	2+	3
5. Liberalizacija cijena	4	4+	4	4	4+	4	4
6. Spoljnotrgovinska razmjena i devizni sistem	4	4+	4-	4+	4+	3+	4+
7. Politika konkurencije	2-	2	2	3-	2+	2	3
8. Reforma bankarskog sistema	3-	3-	3-	4	3-	3-	3-
9. Tržište kapitala i nebankarske finansijske institucije	2-	2-	2-	3	2+	2	3-
10. Reforma infrastrukture	2	2+	2+	3	2+	2	3

Izvor: EBRD (2007)

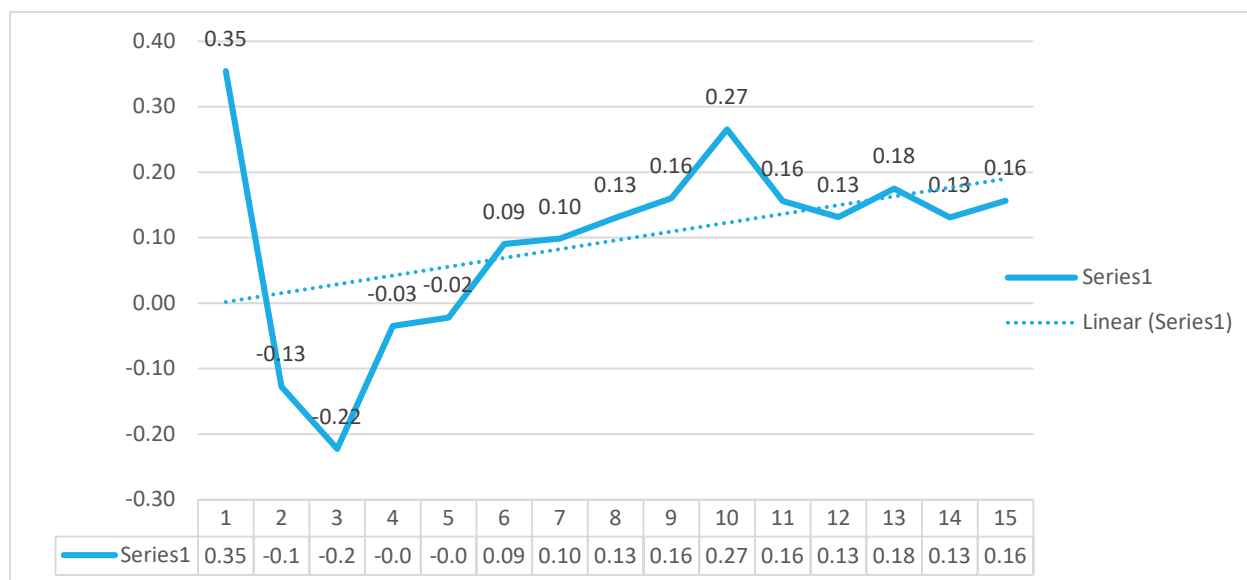
Ova tabela potvrđuje da je nivo institucionalnog napretka koji je Crna Gora ostvarila tokom ovog perioda bio uslovljen jednim dijelom nasljeđem, a ali je i bio uslovljen nedovoljno balansiranom politikom. Analizom drugi prezentovanih indikatora mogao bi se izesti zaključak da je obim institucionalnog razvoja mogao biti viši (bolji) to znači da razvoj institucija nije bio sputan nasljeđenim uslovima već da je program reformi bio nedovoljno usmjeren na ova pitanja.

Analizu smo dodatno produbili i kroz praćenje WGI indikatora svjetske banke (o ovom indikatoru više ćemo govoriti kroz prezentovanje ekonometrijskog modela), i korišćiće ove indikatore dodatno pratili napredak u tranziciji.

Ovdje ćemo se, zbog prirode teme rada, posebno usredsrediti na indikatore koji se odnose na efikasnost (kvaliteta) vlada.

Prema ovom indikatoru, koji Crnu Goru samostalno posmatra od 2004. vidi se da su napravljeni mali pomaci u oblasti razvoja insitucija i povećanja efikasnosti (kvalitet) uprave, u periodu od 2004. do 2019.godine (uzeta je šira vremenska baza zbog objektivnosti prikaza), i postignuti doprinos može se jednim dijelom pripisati otpočinjaju procesa reforme javne uprave (2002), ali ne i dovoljno da konstatujemo da je bio zadovoljavajući.

**Grafik 5. WGI indeks efikasnosti u CG od 2004.godine do 2019.godine**



Izvor: Svjetska banka, prilagodjeno od strane autora

Promjena indikatora tranzicije u periodu 2001-2007. može se pratiti iz naredne tabele. Na osnovu indikatora tranzicije koje prati EBRD tranzicija se u Crnoj Gori uspješno sprovodila

do 2005.godine. U periodu nakon 2005. došlo je do određene stagnacija, jednim dijelom prouzrokovana i zbog ekonomske krize iz 2008.godine.

**Tabela 9. Tranzicioni indikatori za Crnu Goru u periodu 2001 - 2007. godine**

Indikatori	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Učešće priva. sektor u BDP-u (%)	50	55	55	55	65	65	65
2. Velika privatizaciji	1,7	2,7	2,7	2,7	3,3	3,3	3,3
3. Mala privatizacija	2,0	3,0	3,3	3,3	3,7	3,7	3,7
4. Upravljanje i restrukturiranje privrednih društva	1,0	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0	2,0
5. Liberalizacija cijena	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
6. Spoljnotrgovinska razmjena i devizni sistem	2,7	3,0	3,0	3,0	3,7	3,7	4,0
7. Politika konkurencije	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7
8. Reforma bankarskog sistema	1,7	2,0	2,0	2,3	2,3	2,7	2,7
9. Tržište kapitala i nebankarske finansijske institucije	1,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
10. Reforma infrastrukture	1,3	1,3	1,7	1,7	2,0	2,0	2,0

Izvor: EBRD (2007)

„Bruto domaći proizvod (BDP) iz godine u godinu je rastao i u periodu 2001-2007. povećan je realno za oko 37%, po prosječnoj godišnjoj stopi od 4.6%”. Dinamičan ekonomski rast naročito je bio zabilježen u periodu od 2006. do 2007.godine, ovo prije svega iz razloga dodatne političke stabilnosti usljed obnove nezavisnosti. Takav pristup uticao je da je relativno brzo inflacija u Crnoj Gori svedena na jednocifrenu što je uvelo privredu u period stabilizacije, olakšalo investiranje i stvorilo osnov za brži razvoj finansijskog sistema(CBCG, 2013).

Povoljne ekonomske aktivnosti odrazile su se i na pad stope nezaposlenosti, tako je broj zaposlenih u periodu od 2001 do 2007. godine povećao za čak 15,6 hiljada, tj. 11%, dok je broj nezaposlenih smanjen čak za 47,9 hiljada, odnosno 59%.

Važno je istaći da je stopa nezaposlenosti konstantno padala, pa je u 2007.godini bila manja od 12%. Pozitivni trendovi zabilježeni su i u segmentu stranih direktnih investicija, pa se neto priliv stranih direktnih investicija u kontinuitetu povećavao dostigavši u 2007. godine 525 miliona eura.

Posmatrajući prihodnu i rashodnu stranu u 2006.godini dolazi do prelaska iz deficita u suficit budžeta. Tako je poslije dužeg perioda deficita budžeta suficit u isnosu od 2,94%BDP zabilježen u 2006.godini (deficit je prelazio i stopu od 20% BDP krajem 90-ih), pozitivan trend

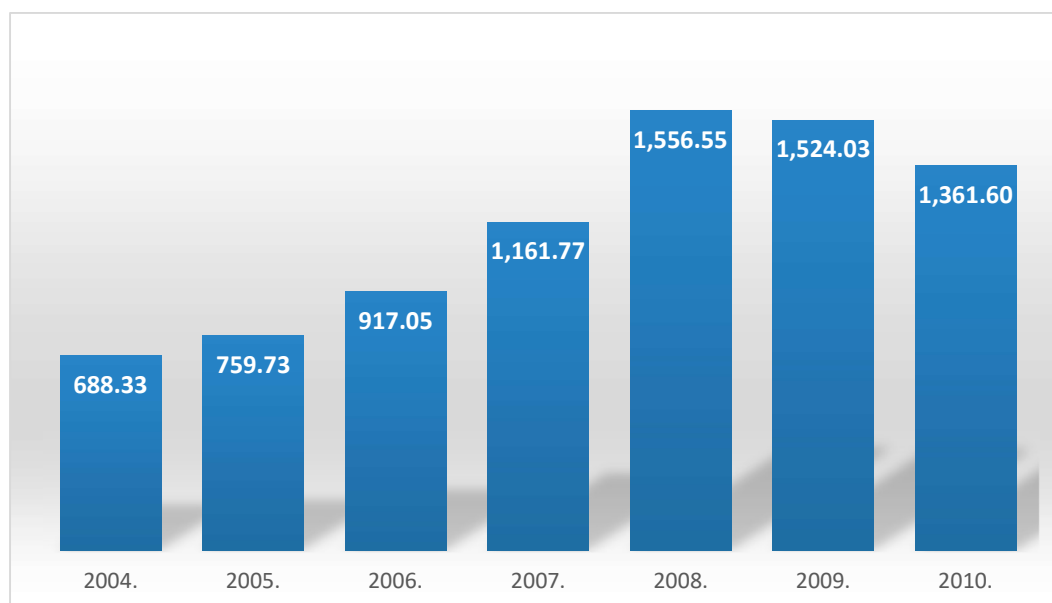
će se zadržati sve do 2009.godine, kada je zabilježen deficit od 5.65%BDP. Usljed rasta javnih prihoda došlo je i do rasta javnih rashoda što se može vidjeti i iz naredne tabele.

**Tabela 10. Suficit/deficit od 2003 do 2008. godine**

Struktura/ učešće u BDP%	2003	2004.	2005	2006	2007	2008
<b>Tekući javni prihodi</b>	39.82	39,24	39.90	45.62	47.72	46.27
<b>Konsolidovana javna potrošnja</b>	42.08	41.22	41.86	42.68	41.37	45.77
<b>Suficit/deficit</b>	-2.26	-1.98	-1.96	2.94	6.35	0,48

Izvor: Vlada Crne Gore (Ministarstvo finansija) i CBCG

**Slika 2. Konsolidovana javna potrošnja 2004-2010.**



Izvor: Centralna banka Crne Gore

Iako je proces reforme javne uprave, kao smo gore konstatovali, intenzivnije počeo da se sprovodi od 2003.godine i jedan od ciljeva imao i smanjivanje javne potrošnje, iz priložene tabele i grafika, možemo zaključiti da se taj cilj nije postigao. S druge strane postoji i opravdanje, jer u tom periodu Crna Gora počinje da jača svoje sopstvene institucije (osniva nove, reformiše postojeće...) što je svakako jednim dijelom rezultiralo i povećanjem javne



potrošnje<sup>24</sup>. Trend rasta javne potrošnje bilježi se sve do 2008.godine kada je nastupila ekonomska kriza a Crna Gora u tom periodu implementirala niz mjera za ublažavanje krize koje su između ostalog podrazumijevale i smanjenje javne potrošnje.

Osvrnućemo se i na bankarski sektor kao važan pokretač ekonomske aktivnosti u svakoj državi. U posmatranom periodu, uspješno je završena privatizacija bankarskog sistema (što su kasnije i potvrdile i krize 2008. i pandemija COVID 19 od 2020. kada je bankarski sistem u potpunosti ostao stabilan), što je bio veoma značajan korak imajući u vidu da je u „prvom periodu tranzicije“ bankarski sektor bio potpuno uništen i tada su banke više funkcionisale kao platne institucije nego kao banke. Štednja građana u inostranim valutama je bila skroz potrošena. Reforma bankarskog sektora bila je jedna od najzahtjevnijih i najuspješnijih. ( Fabris, 2021.str. 64). Zakon o bankama donijet je 2000.godine i bio je na snazi sve do 2008.godine kada je donijet novi zakon. Godinu dana kasnije 2001.godine osnovana je Centralna banka Crne Gore.

Ovo je period u kojem dolazi i do rasta ekonomske aktivnosti koja se pozitivno odrazila i na makroekonomske indikatore. Osjetan je pozitivan trend rasta ekonomije od 2004.godine koji će se nastaviti sve do sredine 2007.godine.

**Tabela 11. Crnogorski makroekonomski pokazatelji za period 2001-2007. godine**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BDP, realni rast u %</b>	1,1	1,9	2,5	4,4	4,2	8,6	9,7
<b>BDP, milrd EUR</b>	-	-	1,510	1,670	1,815	2,149	2,545
<b>Izvoz robe, mil. US\$</b>	198,7	202,0	461,5	452,1	460,6	627,5	599,0
<b>Uvoz robe, mil. US\$</b>	591,1	700,4	710,7	868,6	974,3	1482,7	2134,4
<b>Tek. bilans/BDP</b>	-	-	-6,8	-7,2	-8,5	-24,7	-39,6
<b>SDI, mil. EUR</b>		86,9	43,8	61,9	383	466,6	524,9
<b>Dolasci turista, u 000</b>	555	542	599	703	820	954	1.133
<b>Noćenja turista, u 000</b>	4.011	3.690	3.976	4.561	5.212	5.936	7.295
<b>Inflacija, prosjek</b>	23,7	19,7	7,5	3,1	3,4	2,1	4,2
<b>Inflacija, kraj godine</b>	27,9	9,4	6,2	4,2	1,8	2,0	8,0
<b>Ukupno zaposleni, u 000</b>	141,1	140,1	142,7	143,5	144,4	150,8	156,4
<b>Regis.nezaposleni, u 000</b>	81,5	80,6	71,7	65,1	54,5	43,2	34,4
<b>Stopa nezaposlenosti</b>	32,5	30,4	26,7	22,4	18,5	14,7	12
<b>Pros. neto zarada u EUR</b>	107,8	149,1	173,9	195,4	213,2	282,0	338,0

**Izvor:** Centralna banka Crne Gore ( 2008) I MMF ( 2008)

<sup>24</sup> Ovdje se fokusiramo da tekući dio javne potrošnje, ne i kapitalni koji je također u ovom periodu s razlogom povećan

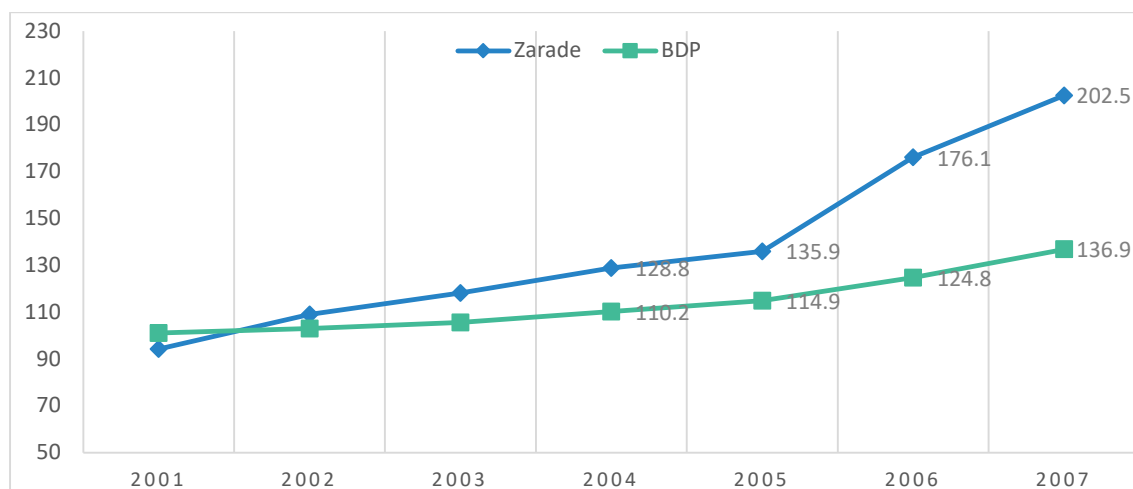
Od 2001-2007. ostvaren je dinamičan rast bruto domaćeg proizvoda. Kao što smo već gore naveli, rast je naročito bio veliki u periodu od 2006 do 2007.godine. U tom periodu zabilježen je realni rast crnogorske ekonomije od 8,6%, odnosno 9,7%, respektivno. Rast BDP-a bio je generisan dominantno zahvaljujući sektoru usluga - turizmu, trgovini i finansijskom posredovanju.

„Prema podacima CBCG dobijenim analizom završnih računa crnogorska privreda je u 2006. godini po prvi put ostvarila neto dobitak u iznosu od 60 miliona eura”( MF, 2008.).

Nema dileme da se dobri rezultati u prvim godina nakon obnove nezavisnosti mogu pripisati nezavisnosti i stvaranju nove stabilnije države, ali i dobrim dijelom mogu pripisati ekonomskim reformama koje su sprovedjene, prije svega privatizaciji. Uprkos tome, analiza završnih računa je pokazala da je poslovni rezultat privatizovanih privredna društva, bio zadovoljavajući, ali i dalje daleko ispod potencijala „izvornog” privatnog sektora. Vrlo brzo će se uvidjeti da je za povećanje efikasnosti, odnosno prelazak ovih privredna društva u konkurentne proizvođače, bilo potrebno mnogo više vremena nego što je to iko mogao pretpostaviti, a po najmanje njihovi novi vlasnici, pa su se pravi efekti mogli osjetiti tek nekoliko godina nakon otpočinjanja pomenutog procesa.

Vrlo dinamičan rast će potrajati sve do sredine 2007. godine, kada tržište, slično ostalim tržištima u okruženju, usljed poremećaja na globalnom finansijskom tržištu, kao bazičnom problemu, ulazi u fazu recesije. U 2000.godini zabilježena je prosječna zarada u iznosu od 92,4 eura. Od 2000.godine dolazi do rasta prosječne zarade, koja je u 2007.godini iznosila 338 eura. Evidentno je da su zarade u ovom periodu neprekidno rasle, kako realno tako i nominalno, osim u 2001.godini kada je zabilježen realni pad od 5.7%.

**Grafik 6. Rast realnih neto zarada i realnog BDP-a, 2000=100**



Izvor. Monstat i MF, 2008.

Dalje analiziramo uticaj na konkurenciju. „Evidentno je da je napredak u tranziciji donio dominaciju privatnog sektora u kreiranju BDP-a.

Međutim, politika konkurencije nije doživjela ozbiljniji napredak, budući da su i dalje postojali monopoli u infrastrukturi (energetski sektor, djelimično telekomunikacije, vodosnadbijevanje, komunalni servisi i slično). Niska ocjena u ovom segmentu ukazuje da su zakonodavstvo i institucije konkurencije formirane, da postoji smanjenje ulaznih barijera i da postoje prinudne akcije nad dominantnim firmama, ali da one ostaju još uvijek bez rezultata”( Cerović, B. 2008, 38).

„Tranzicija se pozitivno odrazila i na konkurenciju. „Kada se govori o konkurenciji obično se podrazumijeva da se zemlje međusobno bore za:

- što veće tržišno učešće u svjetskoj privredi
- za privlačenje SDI
- za što veće učešće u svjetskom izvozu” ( Savić, N. 2007, 404)

Poznato je da privatna svojina sama za sebe ne garantuje povećanu efikasnost ukoliko nije praćena odgovarajućom politikom podizanja konkurentne strukture tržišta« (Cerovic, 2008, 22).

Pod ovim se uglavnom, podrazumijevaju mjere:

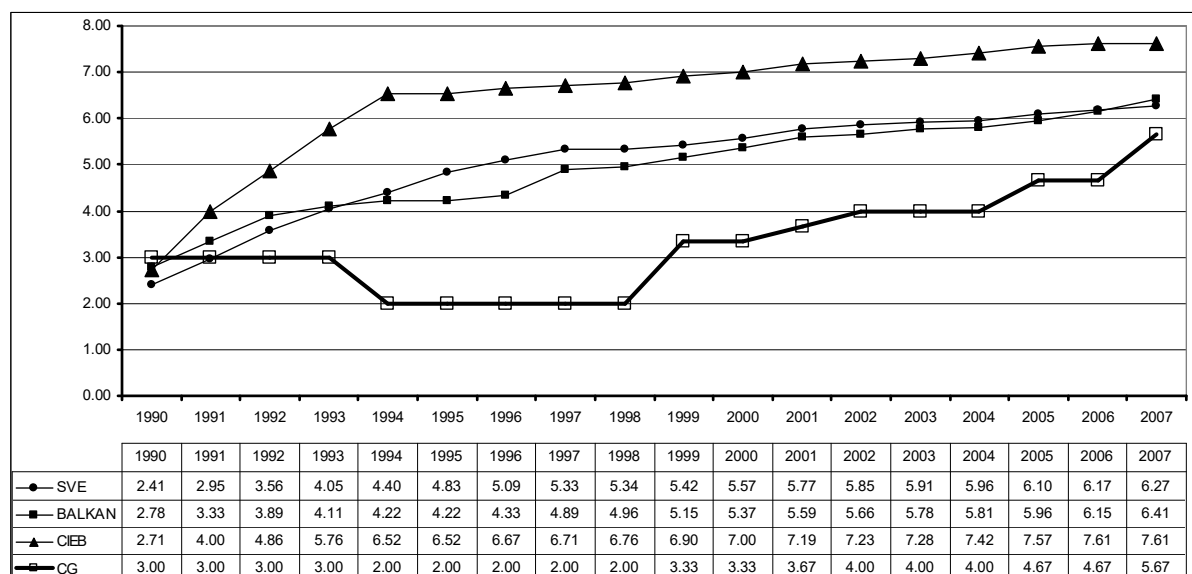
- a. *usmjerene na redukciju prepreka za ulazak na tržište novih privredna društva,*
- b. *ograničavanje tržišne moći zatečenih privredna društva,*
- c. *liberalizacija trgovine i deviznog kursa.*

Karakteristično je za većinu zemalja u tranziciji da su u segmentima (a) i (b) u većem zaostatku nego u segmentu (c) – koji se, po pravilu, poboljšava sa uvođenjem opšte liberalizacije tržišta.

Stanje u Crnoj Gori, mjereno EBRD indeksima na ovom području je slično iskustvu drugih zemalja. Vidjeli smo da na osnovu indikatora EBRD Crna Gora je imala relativno visoke ocjene za tranziciju ( posebno privatizaciju i liberalizaciju tržišta), međutim drugačija je bila ocjena kada je politika konkurencije u pitanju.

U tom segmentu Crna Gora se nalazila u grupi privreda sa najnižom ocjenom za ovu politiku.

**Grafik 7. Politika konkurencije, trgovina i devizni kurs prema EBRD (1990-2007)**



Izvor: EBRD (2008)

Iz prikazanog grafikona i priložene tabele možemo jasno uočiti zaostatak privrede Crne Gore u odnosu na druge privrede u tranziciji. Takođe, jasno su uočljiva dva skoka u ocjeni konkurentnosti: period 1998/99 (ponovno pokretanje tranzicionog procesa) i naročito 2007. godina. Ovaj drugi skok je, prema analizi EBRD posljedica tri elementa – potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU koji podrazumijeva liberalizaciju trgovine, napredak u pregovorima sa Svjetskom trgovinskom organizacijom i pristupanje CEFTA 2006 sporazumu o slobodnoj trgovini u regionu.

Bez obzira na pozitivne pomake, na osnovu raspoloživih i prezentovanih pokazatelja proizvedenih od strane EBRD, možemo zaključiti da je u segmentu konkurencije kao važnom elementu ukupnog tranzicionog procesa prelaska na tržišnu privredu Crna Gora prilično zaostala za ostalim privredama u tranziciji<sup>25</sup>. Uočljivo je da su ocjene za postignuti nivo konkurencije nešto više – ali i dalje veoma niske – tek od 2005. godine. Ovo poboljšanje zasniva se, prevenstveno, na dva institucionalna pomaka: osnivanje odjeljenja za zaštitu konkurencije tokom 2006. godine i usklađenost zakona o konkurenciji sa EU standardima.

"Ključni problem u vezi sa ovim zaostatkom jeste činjenica da bez valjanog konkurentnog okruženja i bez odgovarajuće politike koja podstiče konkurenciju i rezultati privatizacije mogu biti suboptimalni, posebno na duži rok"( Cerović, B, 2008, 24).

<sup>25</sup> Prema posljednjem izvještaju EBRD (EBRD, 2007) Crna Gora se nalazi među najniže ocjenjenim privredama po ovom kriterijumu (dijeli pretposljednje mjesto ispred Turkmenistana sa Uzbekistanom i Tadžikistanom).

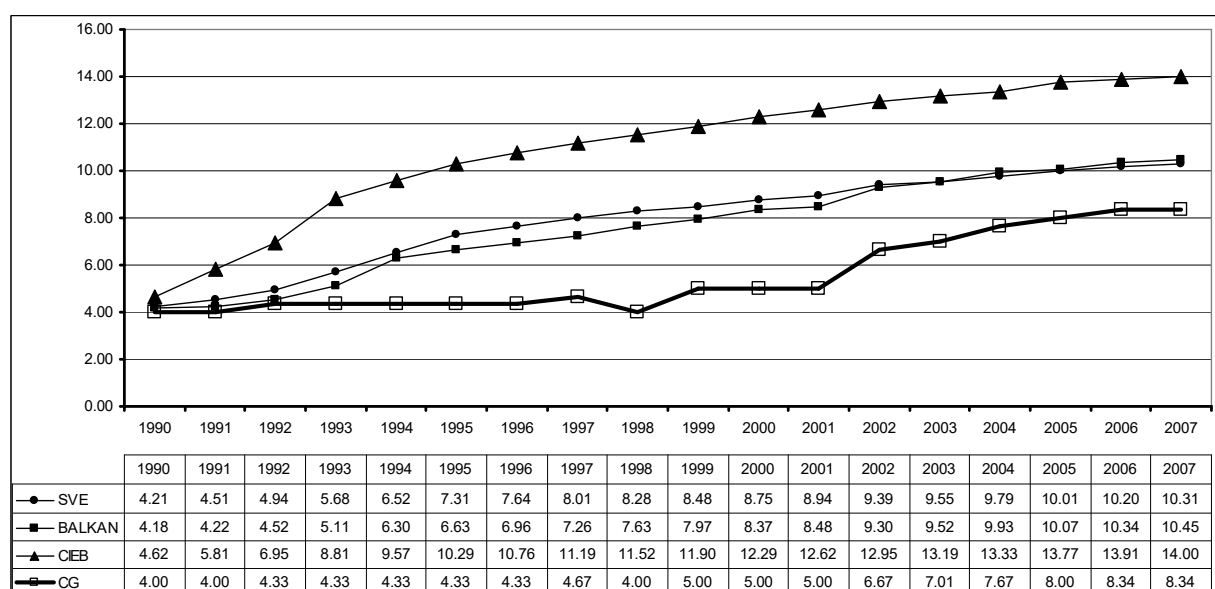
"Istraživanja koja su sprovedjena u periodu oko 2005. godine pokazuju da privatizacija je značajno uticala i na razvoj institucija. Pokazalo se da efikasnost i brzina privatizacije (kao i liberalizacije) veoma zavise i od stanja institucija u određenoj zemlji. Veći broj studija ukazuje, uprkos teškoćama sa kvantifikacijom i prikupljanjem relevantnih podataka, da je ovaj faktor signifikantan"<sup>26</sup> i da opredjeljuje tok ovih procesa, kao i da utiče na rast određene privrede u tranziciji. Važno je napomenuti da su pojedini elementi institucionalnog okvira direktno povezani sa ostvarivanjem politike konkurencije (antimonopolska tijela i zakonodavstvo), a pojedini – indirektno, posebno oni koji se odnose na primjenu postojećeg zakonodavstva.

Kao prvo mjerilo institucionalnog napretka možemo uzeti ocjene EBRD za restrukturiranje i reformu privredna društva (prema Stiglitz, 2001, 22-54) te razvoj i reforme bankarskih i ne-bankarskih finansijskih institucija i infrastrukture.

Prema ovim pokazateljima položaj Crne Gore nije posebno dobar: ukupan skor ova četiri indikatora iznosi 8,3 (restrukturiranje 2; bankarski sektor 2,7; berze i druge finansijske institucije 2; infrastruktura 2, odnosno u prosjeku 2,075), što znači da se Crna Gora nalazi tek na početnom nivou kreiranja neophodnih institucija jedne tržišne privrede.

Slično prethodnim odjeljcima na Grafikonu 8. prikazan je relativni položaj Crne Gore u odnosu na druge privrede u tranziciji.

**Grafik 8. Razvoj institucija: zbir ocjena EBRD (1990-2007)**



Izvor: EBRD, 2008

<sup>26</sup> Navodimo samo jedan broj izvršenih istraživanja koja obuhvataju uticaj institucija: Campos (1999); Moers (1999); Havrylyshyn & Rooden (2000), Godoy & Stiglitz (2007) itd.

Iz priloženog grafika 8 jasno se može uočiti da u ovom segmentu Crna Gora najviše zaostaje u odnosu na druge privrede u tranziciji. Uprkos izvjesnom ubrzanju procesa tranzicije poslije 1998. odnosno, 2001. godine, na planu razvoja analiziranih institucija nije učinjeno dovoljno. Sa druge strane, kako je ranije naglašeno, razvoj javne uprave predstavlja važnu podršku procesu privatizacije i predstavlja nezanemarljiv uslov njenog uspjeha.

I pored uspjeha u tranziciji, nije postignut značajniji iskorak u razvoju javne uprave, to se jednim dijelom može zaključiti i na osnovu indikatora i politike konkurentnost gdje je Crna Gora zabilježila lošije ocjene, a uprava je upravo onaj segment sistema koji kreira politike. Tranziciju nije pratila i reforma javne uprave, što je bilo za očekivati i što je morao biti jedan od segmenata strateških pravaca razvoja. Što će se nažalost potvrditi i u narednom periodu.

Posebno je važno naglasiti da proces reforme javne uprave, za razliku od ekonomske tranzicije, jeste bio sputan nepovoljnim nasljeđem iz perioda prije tranzicije, što je kasnije dodatno pogoršano nedovoljnim naporima kreatora politike na planu politike reformi u toku tranzicije.

U Crnoj Gori je postojala mnogo veća želja i odlučnost kod donosioca odluka da se sprovedu ekonomske reforme nego reforma javne uprave.

Takodje, ono što je evidentno, a na osnovu prezentovanih podataka i analize više elemenata, može se zaključiti da rezultati u unapređenju kvaliteta javne uprave zaostaju za dostignućima u ekonomskim reformama (naročito u periodu prije 2004.) što bi značilo da tranzicija istovremeno nije garantovala, sama od sebe i veću efikasnost i kvalitet u javnoj upravi, barem ne u mjeri u kojoj se to očekivalo.

Kao što se vidjelo u Crnoj Gori se prvo sprovodila ekonomska reforma, a onda se kasnije pristupilo i reformi javne uprave. Nije se prvo pristupilo stvaranju državne i lokalne organizacije koje će sprovesti reformu, već se javna uprava sistemski počela razvijati sa kasnijim ekonomskim napretkom. To nije uspjela ni da promijeni činjenica da se od 2003 do 2005. godine, deficit tekućeg računa kretao u intervalu od 6,8% do 8,5% BDP-a, a u 2006. i 2007. Godina, što je rezultiralo naglim rastom deficita, prvo na 24,7% a zatim na 39,6% u 2007. čime je Crna Gora postala rekorder u Evropi.

Tokom tranzicije, kroz model privatizacije, država se jednim dijelom riješila operativne odgovornosti za pružanje usluga (koje su do tada obavljale državne kompanije), ali je zanemarena činjenica da je javna uprava (država) morala obezbijediti mehanizam kontrole i planiranja. To je podrazumijevalo da država mora da se pobrine da usluge i obaveze budu izvršene kako su planirane i dogovorene.

Na osnovu prezentovanih indikatora može se uočiti da je ekonomska tranzicija u Crnoj Gori prethodila (prije sprovedena) značajnijim strukturnim reformama. Takođe, uočljivo je da crnogorska privreda spada u red onih privreda u tranziciji kod kojih je ekonomska tranzicija sprovedena prije značajnijeg reformisanja državnih organa ( kao što smo gore primijetili reforma javne uprave je bila druga faza sveobuhvatnih reformi).

Crna Gora ulazi u red zemalja, kada je riječ o Jugoistočnoj Evropi, u kojima je prvi talas, a možemo reći i najveći, ekonomske tranzicije obavljen u okruženju nedovoljno pripremljene i reformisane javne uprave. Evidentno je da je postojalo određeno zaostajanje jačanja konkurentnog okruženja i razvijenost javne uprave za nivoom izvršene tranzicije u crnogorskoj privredi.

Isto tako, na osnovu rezultata možemo na indirektan način zaključiti da je Crna Gora ( slično je ili isto i sa ostalim državama okruženja) lakše sprovedila, ili više bile zainteresovana za proces ekonomske tranzicije kroz proces privatizacije, pa i liberalizacije, nego što je uspjela da taj proces prati ravnomjerni i poželjni nivo napretka reforme javne uprave.

Kreatori ekonomske politike nijesu reformu javne uprave posmatrali kao neophodan uslov tranzicije, ali ni kao nezaobilazan segment ekonomskih reformi, čak ni kroz segment unapredjenja konkurentnosti ili smanjivanja budžetskog deficita.

#### **2.4. Crna Gora nakon globalne ekonomske krize 2008. godine**

Taman kada se mislimo da će Crna Gora nastaviti privredni razvoj u trendu koji je zabilježen od obnove nezavisnosti, pozitivni trend je prekinut globalnom ekonomskom, ili bolje reći finansijskom kriza, koja je otpočela 2007.godine, a čiji su se negativni efekti osjetili nešto kasnije u Crnoj Gori ( krajem 2008.). Ova kriza predstavljala je do tada najveću krizu od velike ekonomske krize (1929).

Ono što je karakteristično za ovu krizu, jeste da je za razliku od prošlih kriza koje su zahvatale uglavnom tzv. brzorastuće ekonomije, ovog puta zahvaćene razvijene zemlje. Takođe, kriza iz 2008. godine nije rezultat makroekonomskih problema, kao što je to bio slučaj u krizama 70-tih i 80-tih godina, već su se problemi javili u finansijskom sektoru. Ako ovu krizu uporedimo sa velikom ekonomskom krizom iz 1929. godine, onda se može zaključiti da je kriza iz 1929. godine započela u realnom sektoru i posljedično zahvatila finansijski, dok je ova kriza započela u finansijskom, te se posljedično prenijela na realni sektor. Negativni uticaji

globalne finansijske i ekonomske krize osjetio se i u Crnoj Gori i posljedice su trajale sve do pojave nove krize izazvane pandemijom COVID 19 početkom 2020. godine.

Kako finansijske institucije u Crnoj Gori nijesu imale u svojim portfeljima „problematicnih“ hartija od vrijednosti, taj kanal prenošenja krize je slično kao u drugim zemljama u regiji praktično bio neznačajan. Ključna dva kanala putem kojih je globalna finansijska i ekonomska kriza uticala na crnogorsku ekonomiju su bila:

- *prvi kanal* podrazumijevao je praktičnu blokadu međubankarskog tržišta, što je imalo za posljedicu otežan pristup crnogorskih banaka inostranim bankarskim kreditima, čija se cijena, takođe, značajno povećala.

- *drugi kanal* je bila ekonomska recesija u nekim od najvažnijih zemalja ekonomskih partnera, sa posljedično mogućim negativnim uticajem na obim stranih investicija, gradjevinarstvo, prihode od turizma i izvoza aluminijuma.

Medjutim interesantno je da je tokom 2007. i 2008.godine zabilježena najveća bilansna suma banaka i depozita, ako posmatramo period od 2001. do 2009.godine. Tako je u 2007. godini bilanska suma banaka ( u milionima eura) bila 2.975,4, a 2008.godine, 3.309,7, dok je iznos kredita ( u milionima eura) bio 2.245,7 u 2007. i 2.797,5 u 2008.godini. Iako je i u 2007.godini zabilježen najveći iznos kredita od 2001, u 2008.godini ipak dolazi do pada kredita sa 2.091.1 u 2007.na 1.990.6 u 2008.godini ( CBCG, 2021).

Privredni rast u Crnoj Gori, sa prosječnom realnom stopom od 8,7% od 2006-2008. godini, je prekinut usljed negativnih efekata globalne ekonomske krize. Iako su prve posljedice u većini zemalja bile vidljive već u 2008. godini, Crna Gora je i tada bilježila visoke realne stope rasta. Negativni, zakašnjeli, efekat globalne ekonomske krize u Crnoj Gori poklapa se sa blagim oporavkom svjetske ekonomije, što se u krajnjem reflektovalo negativnom stopom rasta BDP-a od 5,3% u 2009. godini.

Pad privredne aktivnosti je uslovio budžetski deficit koji je za tu godinu procijenjen preko 4% BDP-a. Došlo je do rasta javnih rashoda koji su sa nivoa od 42,4% BDP iz 2006.godine porasli na nivo od 50% u 2008.godini. Usljed pada agregatne tražnje, inflacija se smanjila u 2009. godini na 1,5%, dok je stopa nezaposlenosti oko 11%, bila neznatno visočija od nivoa iz prethodne godine . Na ovaj način Crna Gora je ušla u finansijski krizu sa povećanom javnom potrošnjom sa jedne strane a sa druge sa smanjenim poreksim stopama.

Zabrinjavajući makreekonomski pokazatelji bili su alarm za donosioce odluka da se nešto mora mijenjati. Tako je Vlada pripremila set mjera za ublažanje krize koji su se prije svega bazirali na smanjivanju javne potrošnje (smanjenje tekuće potrošnje, sive ekonomije...). Mjere su usvojene početkom 2009.godine. Kako bi se izbjegla opcija otpuštanja viška



zaposlenih u državnoj upravi ( iako je uvedena mjera zabrane zapošljavanja u javnom sektoru) preostala je varijanta smanjenja izdataka po osnovu zarada i ostalih nadoknada za zaposlene.

Mjere nijesu obuhvatale samo mjere štednje već i mjere za podsticaj privredne aktivnosti. Ove mjere odnosile su se na smanjivanje poreskog opterećenja kako građana tako i privrede, ukidanje određenih naknada, smanjivanje stopa doprinosa za penzijsko i zdravstveno osiguranje i dr. Planirane uštede u 2010. godini po osnovu smanjivanja izdataka zarade i naknade zarada iznosile su 4% manje u odnosu na iznos predviđen ovom stavkom u prethodnoj godini. Na strani prihoda u budžetu, izmjenama zakona došlo je do priliva sredstava po osnovu povećanja osnovice za porez na dobit pravnih lica sa 50% na 100% kapitalnih dobitaka.

I pored svih mjera ušteda ili podsticaja u 2009.godini došlo je do realnog pada BDP od čak 5.7%, koji se odrazio i na pad prihoda, a što je rezultiralo i velikim budžetskim deficitom od 4,2%BDP. Negativni rezultati uticali su da se mjere nastave i u 2010.godini što je rezultiralo smanjenjem budžetskog deficita sa 4.2%BDP u 2009. na 3,4%BDP . Došlo je i do realnog rasta BDP od 2.5%.

I pored djelimičnog privrednog oporavka, u 2010. godini, Crna Gora se suočila sa nizom izazova kao produktom krize i strukturnim disbalansima u privredi, a izdvajali su se:

*Kriza likvidnosti.* Niska likvidnost tržišta smanjila je interesovanje za nove investicije i povećala je rizik ulaganja. Strani portfolio investitori su se u velikoj mjeri povukli, pozitivan efekat imala je samo dokapitalizacija EPCG koja se realizovala 2009.godine.

*Spoljnotrgovinski deficit* je sa ekonomskim rastom i tokom recesije bio konstantan problem crnogorske ekonomije. Za očekivati je bilo da mala zemlja u vrijeme ekspanzivnog ekonomskog rasta povećanu investicionu i finalnu potražnju zadovoljava iz uvoza, međutim taj trend se morao vremenom promijeniti. Svjedoci smo da se to nije desilo. Kada ima deficit država mora da se zadužuje kako bi pokrila razliku između svojih rashoda i prihoda. Kada ima deficit iz godine u godinu ona mora da se zadužuje iz godine u godinu. Ekonomisti su oduvijek tvrdili da zaduživanje od strane države isto kao kad je u pitanju i pojedinac može da se opravda načinom na koji se pozajmljeni novac koristi. Ima opravdanja zadužiti se radi kupovine neke nekretnine ( stana ili kuće), u kojoj ćete kasnije godinama živjeti, ili automobila koji ćete voziti nekoliko godina. Na ovaj način vi kupljenu stvar plaćate tokom korišćenja. U ekonomskom smislu razumno je zadužiti se radi sticanja diplome, koja će vam omogućiti bolje plaćeni posao u budućnosti. Međutim ako se zadužujete za neki tekuću dnevnu potrošnju onda to definitivno nije dobra odluka. Zemlje se nalaze u sličnoj situaciji. Zaduzivanje zbog finansiranja puta, škole, bolnice koji će se koristiti godinama može da bude sasvim na svom mjestu, međutim

zaduživanje za finansiranje projekata koji se neće završiti nikada, ili zaduživanje za isplatu ovogodišnjih plata iz državnog budžeta stvara realne probleme. Mnoge države su se mnogo više zaduživale nego što su mogle lako da otplaćuju a to ih je primoralo na veliko povećanje poreza i smanjenje životnog standarda. Druge jednostavno nijesu mogle da otplate dugove što je dovelo u pitanje njihovu mogućnost da se u budućnosti zadužuju. Smanjenje deficita dovodi do smanjenja kamatnih stopa i podsticanja investicija čime se dodatno podstiče privredni rast, ali i poboljšava životnog standard, pa dolazi i do podsticanja privrednog rasta. Ova anomalija je posebno izražena posljednjih godina kada je došlo do rasta tekuće potrošnje, a pda kapitalnih investicija u konstantu potrebu za zaduživanjem. Nažalost Crna Gora još uvijek nije iskoristila raspoložive resurse i zahvaljući njima uspjela da kompenzuje uvoz.

*Disbalans u regionalnom razvoju* kao posljedica razvijenog juga i nerazvijenog sjevera Crne Gore je posebno bio izražen tokom ekonomskog buma i bržeg ekonomskog rasta južne u odnosu na sjevernu oblast. Ravnomjieran ekonomski rast svih regiona predstavljao je izazov svih strategija ekonomskog rasta i razvoja.

*Strukturna nezaposlenost* se javila kao izražen problem tokom ekonomskog buma u Crnoj Gori. Rast tražnje za radnom snagom sa jedne i konstantna dugoročna nezaposlenost određenog profila kadrova su nastavili da budu karakteristike tržišta rada Crne Gore i u vrijeme ekonomske krize.

Kao posljedica ekonomski problema i u ovom periodu aktuelizovalo se pitanje reforme javne uprave. Za razliku od prethodnih godina ovog puta pitanje reforme je pokrenuo prije svega iz ekonomskih razloga (za razliku od prethodnih) sa jedne strane a sa druge zbog integracionih procesa. Tako su kao paket za unapredjenje stanje i ublažavanje posljedica krize, između ostalog, donesene i mjere u oblasti reforme javne uprave. Strategijom upravne reforme do 2009. godine definisani ključni ciljevi i pravci djelovanja u procesu reforme javne uprave.

Neke od najvažnijih ćemo navesti u nastavku:

- *postizanje većeg stepena fleksibilnosti u javnoj upravi, kroz prenošenje nadležnosti na niže nivoe,*
- *utvđivanje odgovornosti na svim nivoima, uvođenje kontrole, kvalitetnije izvršavanje zadataka*
- *unapredjenje konkurencije u segmentu pružanja usluga*
- *kreiranje javnih službi i servisa koji su u funkciji građana i privrednih društava,*
- *kvalitetnije upravljanje ljudskim resursima u upravi, kao i poboljšanje položaja državnih službenika,*

- *korišćenje potencijala koje pružaju informacione tehnologije*
- *unapredjenje kvaliteta zakonodavnog okvira, a u cilju izbjegavanja preklapanja nadležnosti i prenormiranja.*

Imajući u vidu važnost integracionih procesa koji su bili pred Crnom Gorom, aktivnosti definisane ovim strateškim dokumentom, možemo grubo podijeliti u dvije grupe:

1. *aktivnosti usmjerene ka unutrašnjim reformama javne uprave ( državne i lokalne) i*
2. *aktivnosti koje su imale međunarodni karakter (dominantno, potreba uskladjivanja).*

Radi boljeg razumijevanja u nastavku se daje presjek ključnih realizovanih aktivnosti, u periodu do 2010.godine ( uključujući i ovu godinu), kako bi se mogao pratiti tok reforme javne uprave. Ono što je bitno napomenuti u medjuvremenu je došlo do obnove crnogorske nezavisnosti 2006. godine što je značajno uticalo i na institucionalni okvir reforme, kao i na organizaciju uprave kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Presjek stanja reforme u nastavku prikazuje se na osnovu zvanično dostupnih podataka i izvještaja Vlade Crne Gore.

Realizovalo se:

1. *aktivnosti usmjerene ka unutrašnjim reformama javne uprave*

- donesen Zakonom o državnoj upravi kojim su funkcije državne uprave značajno prilagodjene potrebama Crne Gore, ali i unaprijedjen model saradnje državne uprave i nevladinog sektora,
- osnovana Uprava za kadrove kao samostalni organ uprave
- uvedeni kontrolni mehanizmi za sprečavanje nezakonitosti i korupcije u upravi,
- uvedeni novi informacioni sistemi u državnoj upravi, kao što su: IS za biračke spiskove, regisatr građanskih stanja, SAP i dr, i unaprijedjeni postojeći
- unaprijedjen sistem zaštite prava pojedinaca u odnosu prema upravi
- uspostvaljeni su Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman), Upravni sud, kao specijalizovani sud i Državna revizorska institucija u funkciji nadzora i kontrole nad zakonitošću rada u oblasti javne uprave,
- donesen Zakon o opštem upravnom postupku kojim je unaprijedjeno je upravno postupanje
- donesen Zakon o upravnom sporu kojim je unaprijedjen sudski nadzor nad radom uprave
- definisana je nadležnost Ustavnog suda u postupcima zaštite ljudskih prava i sloboda,

- donesen je Zakon o javnim nabavkama kojim je uređena kontrola zakonitosti i zaštita prava učesnika u postupku javne nabavke,
- donesen Etički kodeks državnih službenika i namještenika i podignut nivo osposobljenosti službenika za uspješniju i efikasniju implementaciju propisa,
- obezbijeđeno je informisanje stranaka o načinu ostvarenja prava i njihovoj zaštiti u upravnom postupku.
- donošenjem Zakona o lokalnoj samoupravi, Zakona o Glavnom gradu, Zakona o Prijestonici, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakona o porezu na nepokretnosti, normativno je zaokružen sistem lokalne samouprave i njeno finansiranje
- normativno su uređeni i unaprijeđeni odnosi između države i lokalne samouprave,
- modernizovano je upravljanje na lokalnom nivou (glavni administrator, menadžer itd.),
- osposobljeni su službenici za uspješnu i efikasnu implementaciju usvojenih propisa,
- obezbijeđeno je informisanje i uključivanje stručne i opšte javnosti u procesu izrade propisa i procese edukacije.

*2. aktivnosti koje su imale međunarodni karakter (dominantno, potreba uskladjivanja). reforme državne uprave u dijelu spoljnih odnosa:*

- intenzivno se radilo na harmonizaciji zakonodavstva sa propisima Evropske Unije i u tom cilju doneseni su: Zakon o državnoj upravi, Zakon o inspekcijском nadzoru, Zakon o državnim službenicima i namještenicima i Zakon o zaradama državnih službenika i namještenika, kao i podzakonski propisi predviđeni navedenim zakonima,
- Crna Gora je uključena u evropske i druge međunarodne mehanizme zaštite ljudskih prava i sloboda,
- uspostavljene su funkcionalne veze između upravnog sistema Crne Gore i upravnih sistema u inostranstvu,
- prilagođena je struktura upravnog sistema Crne Gore u cilju obezbjeđivanja njegove povezanosti sa navedenim upravnim sistemima, što je omogućilo razmjenu informacija i brže i efikasnije postupanje u upravnim predmetima sa elementom inostranosti, čime je ostvaren veći stepen uključenja u evropski administrativni prostor. Evropski administrativni prostor je skup principa, standarda, politika i pravila koji su razvijeni krajem 1990-ih godina. ( Nikolić, B. & Kovač, P. 2021, str. 585).
- ostvareni su neposredni odnosi i komunikacija između jedinica lokalne samouprave i jedinica lokalne samouprave država članica EU i država koje su bile u procesu učlanjenja u EU,

- stvoreni su uslovi za uključenje jedinica lokalne samouprave u evropske i druge regionalne zajednice i udruženja,
- obezbijedeni su osnovi za implementaciju standarda Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.
- Crna Gora je, u decembru 2010. godine, stekla status države kandidata za članstvo u EU,
- započet je postupak formiranja struktura i donošenje dokumenata neophodnih za uvođenje Sistema decentralizovanog upravljanja i prenošenja vlasništva nad upravljanjem fondovima sa EK na nacionalne institucije,
- Crna Gora je priključena Akcionom planu za članstvo u MAP. Šest mjeseci nakon predaje prvog godišnjeg nacionalnog programa (ANP), i početka prvog ciklusa MAP-a, usvojen je polugodišnji izvještaj o sprovođenju ANP,
- liberalizovan je vizni režim i ukinute su vize za državljanje Crne Gore, saglasno Šengenskim standardima,
- do završne faze je dovedeno pitanje članstva Crne Gore u Svjetskoj trgovinskoj organizaciji,
- osnovana je Regionalna škola za državnu upravu (RESPA), kao međunarodna organizacija, koja je izabrala za svoje sjedište Crnu Goru i koja je obezbijedila značajno unapređenje regionalne saradnje u oblasti državne uprave, preciznije definisanje uloge i statusa državnih službenika, promociju primjene evropskih standarda i jačanje kadrovskih potencijala u zemljama zapadnog Balkana.

## **2.5. Ekonomija i reforma javne uprave neposredno prije pojave pandemije COVID 19**

Period od 2015. do 2020.godine okarakterisao je model rasta crnogorske ekonomije koji je bio zasnovan na snažnoj, intenzivnoj investicionoj aktivnosti, a koja je imala pozitivan uticaj na ekonomske tokove u zemlji. U ovom periodu prosječna stopa ekonomskog rasta iznosila je 3.9%, prema podacima Zavoda za statistiku Crne Gore (MONSTAT), BDP u 2019.godini iznosio je 4.950,7 miliona eura, odnosno 4.1% više u odnosu na 2018.godinu. Glavni doprinos rastu BDP-a u 2019.godini imali su potrošnja domaćinstva i neto izvoz, podržan izuzetno dobrom turističkom sezonom.

Posmatrano sa stanovišta potrošnje, u strukturi BDP-a najveće učešće imala je potrošnja domaćinstva. Posljednjih godina, prije pojave pandemije COVID 19, evidentirano je smanjenje učešće potrošnje stanovništva i javne potrošnje u ukupnoj vrijednosti proizvedenih dobara i usluga, na račun povećanja učešća investicija u osnovna sredstva (prikazano u tabeli 12). Što sa stanovišta reforme javne uprave predstavlja dobar pristup, ali i nastavak trenda koji obizeljžio period nakon finansijske krize 2008.godine, koji je na nezadovoljavajuće nivou.

**Tabela 12. Prikaz državnog budžeta Crne Gore (% BDP-a)**

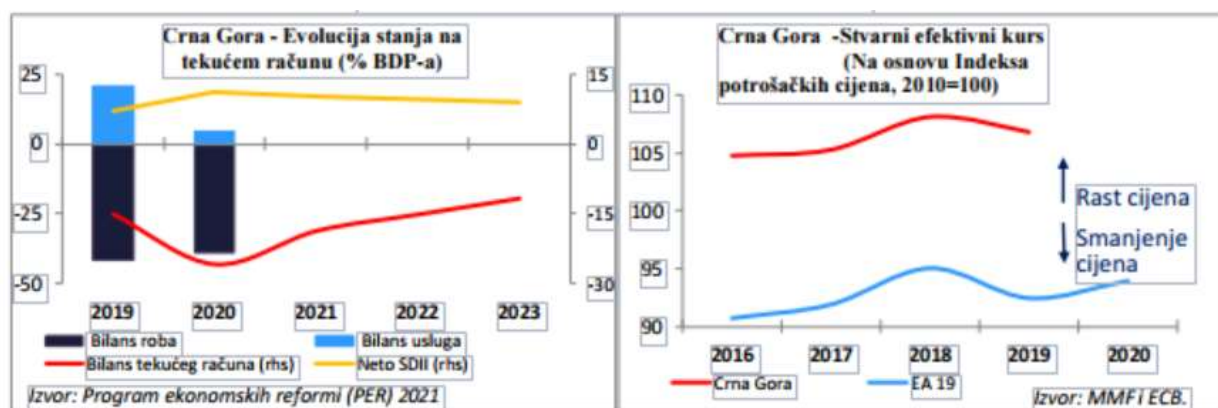
	2019	2020	2021	2022	2023	Promjena: 2020-2023
<b>Prihodna strana</b>	44,7	44,6	45,8	43,5	42,8	-1,8
Porezi i doprinosi za socijalno osiguranje	39,3	39,6	39,8	39,4	38,7	-0,9
Ostalo (rezidualno)	5,4	5,0	5,2	4,1	4,1	-0,9
<b>Rashodna strana</b>	46,7	55,6	48,7	43,7	41,3	-14,3
Primarni izdaci	44,4	52,9	44,5	40,4	39,0	-13,9
<i>Po oblastima</i>						
Bruto investicije u osnovna sredstva	7,0	6,3	5,6	3,0	2,8	-3,5
Potrošnja	16,3	19,0	16,4	16,6	15,6	-3,4
Transferi i subvencije	18,0	22,2	20,2	19,2	18,3	-3,9
Ostalo (rezidualno)	3,1	5,4	9,4	7,9	7,7	2,3
Isplate kamata	2,3	2,7	2,5	2,3	2,2	-0,5
<b>Bilans budžeta</b>	-2,0	-11,0	-2,9	-0,2	1,5	12,5
Ciklično korigovan	-4,4	-7,0	-0,8	0,7	0,1	7,1
<b>Primarni bilans</b>	0,3	-8,4	-0,3	2,2	3,7	12,1
- Ciklično korigovan	-1,3	-3,2	2,5	3,6	1,9	5,2
<b>Bruto visina duga</b>	75,6	104,3	88,4	77,4	69,9	-34,4

Izvori: PER za 2021. godinu, MF

U periodu 2015-2019. godine, došlo je do rasta uvoza, pa je tako uvoz roba nastavio tendenciju rasta. Ukupan izvoz se posljednjih godina, prije pandemije, blago povećao, uglavnom zahvaljujući rastu izvoza usluga. Generalno, u ukupnom crnogorskom izvozu, usluge čine gotovo 80%, dok strani turisti generišu preko 20% BDPa zemlje.

Turizam predstavlja 65% izvoza Crne Gore sa prihodom od 1.098,1 milion eura u 2019. godini. Sa druge strane, uvoz predstavlja skoro dvije trećine vrijednosti BDPa. Uvoz roba predstavlja 79% ukupnog uvoza Crne Gore. Samim tim deficit tekućeg računa u značajnoj mjeri se pogoršao 2020. godine, povećavajući se na 25,5% BDP-a, u poređenju sa deficitom od 15,0% godinu dana ranije.

**Grafik 9. Spoljna konkurentnost i tekući račun**

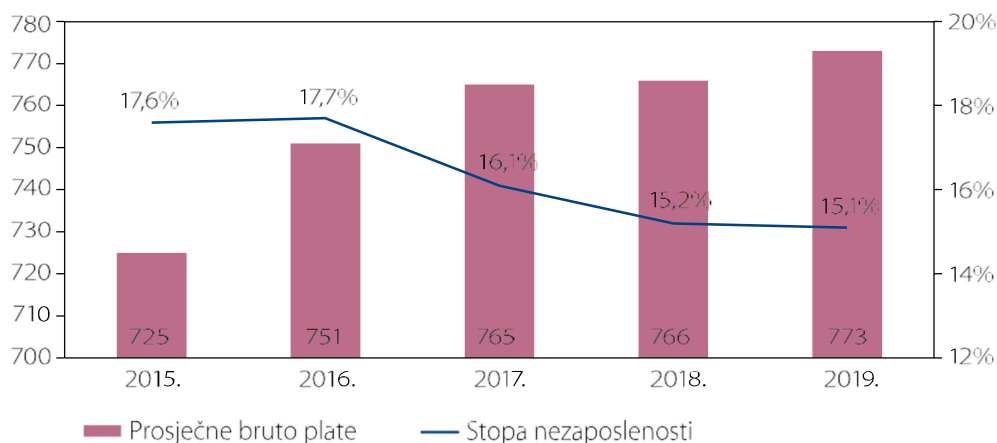


Izvor: PER, (2021), MF

Značajno je primijetiti da je crnogorsku ekonomiju prije pojave pandemije obilježila snažna investiciona aktivnost, ali i da su se strane direktne investicije (SDI) „izborile“ sa šokom izazvanog pandemijom. I pored recesije, došlo je do neto priliva SDI pa je tako zabilježen rast za 53,2% međugodišnje na 10,9% BDP-a u 2020. godini upoređujući sa 6,2% prethodne godine, „pokrivajući 42,9% deficita tekućeg računa, dok se ostatak finansira neto prilivima iz portfeljnih investicija i zajmova“. Porast neto stranih direktnih investicija bio je podstaknut izrazitim padom odliva investicija u poređenju sa 2019. godinom, kada je vlada otkupila državne akcije EPCG-a od stranih investitora. Na kraju 2019. godine, neto pozicija međunarodnih investicija Crne Gore predstavljala je -168,6% BDP-a, isti nivo kao i godinu dana ranije (CBCG).

Dinamiku tržišta rada u periodu od 2015. do 2020.godine karakterisalo je povećanje zaposlenosti. Broj zaposlenih na kraju 2019. godine bio je veći za oko 15% u odnosu na 2015. godinu (Monstat, 2021). U 2019.godini bilo je zaposleno 198.566 lica, nažalost u 2020.godini dolazi do opadanja tog broja na 160.978 ( Monstat, 2021). Rast zaposlenosti bio je posljedica povećanja tražnje za radnom snagom u sektorima koji su generisali rast ekonomske aktivnosti u prethodnom periodu. U posljednjih pet godina prije pojave pandemije COVID 19 najveći rast zabilježen je u sektoru administrativnih i pomoćnih uslužnih djelatnosti, zatim u stručnim, naučnim i tehničkim djelatnostima, te gradjevinarstvu, sektoru usluga pružanja smještaja i ishrane i transporta. U periodu od 2015-2020. godine, stopa aktivnosti imala je trend rasta ( stopa porasla sa 53,7%, koliko je iznosila 2017.godine na 57,4% u 2019.godini). Prema podacima MONSTAT-a stopa nezaposlenosti od 2016. godine bilježi trend pada, a u 2019.godini bila je na istorijski najnižem nivou i iznosila je 15,1%.

**Grafik 10. Prosječne bruto plate i stopa nezaposlenosti od 2015-2019. godine**



Izvor: CBCG, 2019

Prosječna bruto zarada u 2019. godini, prema podacima MONSTAT iznosila je 773 eura, u odnosu na 2018. godinu i bilježi rast od 0.9%. U periodu od 2015-2020. godine prosječne bruto plate su ostvarile rast od 6.6%. U ovom periodu gotovo u svim sektorima bilježi se rast neto zarada.

Vodjena željom da dodatno unaprijedi sistem javne uprave Crna Gora nastavlja sa reformom i u ovom periodu, sada više fokusirana na potebe prilagodjavanja zatjevima EU, a manje za uspostavljanjem novih institucionalnih elemenata, dok i dalje bez značajnijeg ekonomskog motiva kao važnog segmenta. U martu 2011. godine Vlada nakon dvije godine „nepokrivenosti” sa strateškim dokumentom donosi novu strategiju reforme javne uprave za petogodišnji period pod nazivom Strategija reforme javne uprave 2011-2016. godine (AURUM).

Novom strategijom reforme nastavilo se ka postizanju ciljeva, koji će za rezultat imati „efikasnu, profesionalnu, servisno orijentisanu javnu upravu, koja je lako dostupna i kojom se garantuje vladavina prava i efikasan odgovor državnih institucija na potrebe građana i drugih društvenih i privrednih subjekata”. Kvalitet usluga u javnoj upravi od presudnog je značaja za ostvarenje većeg stepena kvaliteta života građana i stvaranje povoljnog ekonomskog i socijalnog ambijenta koji opredjeljuje ukupni društveni razvoj. „Crna Gora je odlučna da postane dio evropskog sistema vrijednosti. U tom cilju, javna uprava treba da bude osposobljena da u potpunosti pripremi i uskladi nacionalni zakonodavni okvir s *Acquis communautaire*-om i da na osnovu njegove pune implementacije i sposobnosti bezrezervne primjene sopstvenih propisa djelotvorno funkcioniše u okviru evropskog administrativnog prostora” (AURUM, 2011, predgovor)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Strategija reforme javne uprave od 2011-2016 –AURUM, Vlada Crne Gore, 2011.



„Osnovni cilj Vlade Crne Gore je da stvori efikasnu, efektivnu, profesionalnu, lako dostupnu, servisno orijentisanu javna uprava, koja je u funkciji građana i društvenih i privrednih subjekata” ( AURUM, 2011, 10). „Na osnovu ovog osnovnog cilja definišu se posebni ciljevi:

- jačanje vladavine prava i odgovornosti javne uprave,
- institucionalna stabilnost, funkcionalnost i fleksibilnost sistema javne uprave,
- unapređenje poslovnog ambijenta, podizanjem nivoa kvaliteta javnih usluga i smanjenje administrativnih opterećenja,
- povećanje transparentnosti i etičkog nivoa u javnoj upravi, i
- dalje uključivanje Crne Gore u evropski administrativni prostor”. ( AURUM, 2011, 9)

Kada govorimo o 2015. godini ključne aktivnosti Vlade Crne Gore bile su u pogledu pripreme analize efekata primjene Strategije reforme javne uprave AURUM 2011-2016. godina, koja je bila osnov za pripremu nove Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godine. Pored toga, tokom 2015. godine sačinjen je dokument „Baseline measurement Montenegro” od strane SIGMA-e, kao i niz nacionalnih strateških dokumenata na bazi kojih je, takođe, pripremljena nova Strategija.

U julu 2016. godine Vlada Crne Gore je donijela novu Strategiju reforme javne uprave 2016-2020. godine, na kojoj je ocijenjeno da je reforma javne uprave jedna od najvažnijih strukturnih reformi koje naša zemlja treba da napravi, te da tadašnja javna uprava nije u mogućnosti da odgovori na ono što je imperativ državne politike, a to je ekonomski rast, te će stoga ovo pitanje biti u prvom planu sljedeće Vlade.<sup>28</sup>

Ovim pristupom reforma javne uprave počinje da se posmatra i kao važno ekonomsko pitanje. Takođe, Evropska komisija je u Izvještaju Crne Gore za 2016. godine ocijenila da je u oblasti reforme javne uprave ostvaren napredak naročito donošenjem nove strategije, kao ključnog strateškog dokumenta za oblast reforme javne uprave u Crnoj Gori. Aktivnosti definisane strategijom obuhvatile su ključne preporuke sadržane u Nacionalnom akcionom planu za implementaciju Strategije razvoja jugoistočne Evrope do 2020.g., u pogledu stvaranja efikasne javne službe. Sa druge strane SIGMA/OECD je ovaj strateški dokument ocijenila najvećom ocjenom.<sup>29</sup>

Nova strategija (Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2016-2020.), predstavljala je osnovu reforme javne uprave. Strategija je bila dominantno koncipirana na osnovu SIGMA principa i potprincipa.

---

<sup>28</sup> <https://portalanalitika.me/clanak/238163/arhiv>

<sup>29</sup> Crna Gora je gotovo uvijek imala dobre ocjene za strateški okvir reforme, izazovi su bili u implementaciji

Ovaj strateški dokument obuhvatao je javnu upravu kako na centralnom tako i na loklanom nivou. Strategija nije obuhvatala javne ustanove kao i privredna društva u većinskom državnom vlasništvu, ali jeste privredna društva u vlasništvu jedinica lokalne samouprave. Baza za iradu strategije bile su preporuke EU za reformu kao i zakonodavni okvir EU. Kao i prethodna strategija i ova je imala za cilj stvaranje javne uprave koja će biti uslužno orjentisana i okrenuta ka građanima.

Donošenjem ovog strateškog okvira Vlada je nastojala da obuhvati pet ključnih SIGMA zahtjeva (principa) prilikom donošenja ovakvih i sličnih dokumenata:

1. Vlada je pripremila i donijela strateški dokument reforme javne uprave, čijom realizacijom se ispunjavaju ključni zahtjevi EU u integracion procesu,
2. reforma javne uprave se sprovodi svrsishodno, ciljevi ishoda reforme su utvrđeni i redovno se prate,
3. obezbijedjena je finansijska održivost reforme javne uprave,
4. reforma javne uprave ima snažne i funkcionalne strukture za koordinaciju, kako na političkom tako i na administrativnom nivou, kojima se usmjerava proces koncipiranja i sprovođenja reforme i kojima se tim procesom upravlja,
5. jedna vodeća institucija ima odgovornost i kapacitet da upravlja procesom reforme, uključene institucije imaju jasnu odgovornost i kapacitet za sprovođenje reforme.

Imajući u vidu da je 2016. godina bila izborna godina, ključni napredak, koji je ujedno i pokazatelj posvećenosti nove Vlade procesu reforme javne uprave, podrazumijevao je osnivanje Ministarstva javne uprave (MJU) – organa ( prvi put u istoriji javne uprave u Crnoj Gori) koje će u narednim godinama koordinirati i usmjeravati ovaj proces. Iskorak je napravljen i u organizacionom smislu pa je tako jedan od dva državna sekretara u ovom ministarstvu bio zadužen isključivo za reformu javne uprave ( Prvi državni sekretar koji je po ovlašćenju mijenjao ministra u njegovoj spriječenosti da vrši funkciju).

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020. ( Strategija RJU do 2020.) definisano je sedam ciljeva, koji su najvećim dijelom u skladu sa teorijom dobrog upravljanja, a odnose se na:

- unaprijedjenost zakonitosti rada organa državne uprave,
- kvalitetnija organizacija državne uprave,
- unapređenje pružanja usluga i uspostavljanje sistema redovnog mjerenja zadovoljstva građana,
- jačanje službeničkog sistema uz uspostavljanje merit sistema zapošljavanja,

- kvalitetnije mehanizme planiranja i koordinacije javnih politika,
- unapređenje funkcionisanja jedinica lokalnih samouprava u Crnoj Gori.

Pored smjernica EU za izradu Strategije, Strategija reforme javne uprave bazirala se i na osnovu postojećih „domaćih” strateških dokumenata, prije svega na osnovu: Pravaca razvoja Crne Gore 2015-2018, Programa pristupanja Crne Gore EU 2016-2018, Programa ekonomskih reformi Crne Gore (PER) 2016-2018 i dr.

Imajući u vidu da je ovo posljednja strategija čiji efekti se mogu posmatrati, kao i da su ovom strategijom pomjerene granice u reformi javne uprave, a naročito na putu ka EU, a posebno u narednom poglavlju će se dati kratak osvrt efekata ove strategije, koji će se dijelom bazirati na zvaničnoj eksternoj evaluaciji Strategije<sup>30</sup>

## **2.6. Kratak osvrt na uticaj pandemije COVID 19 na crnogorsku ekonomiju**

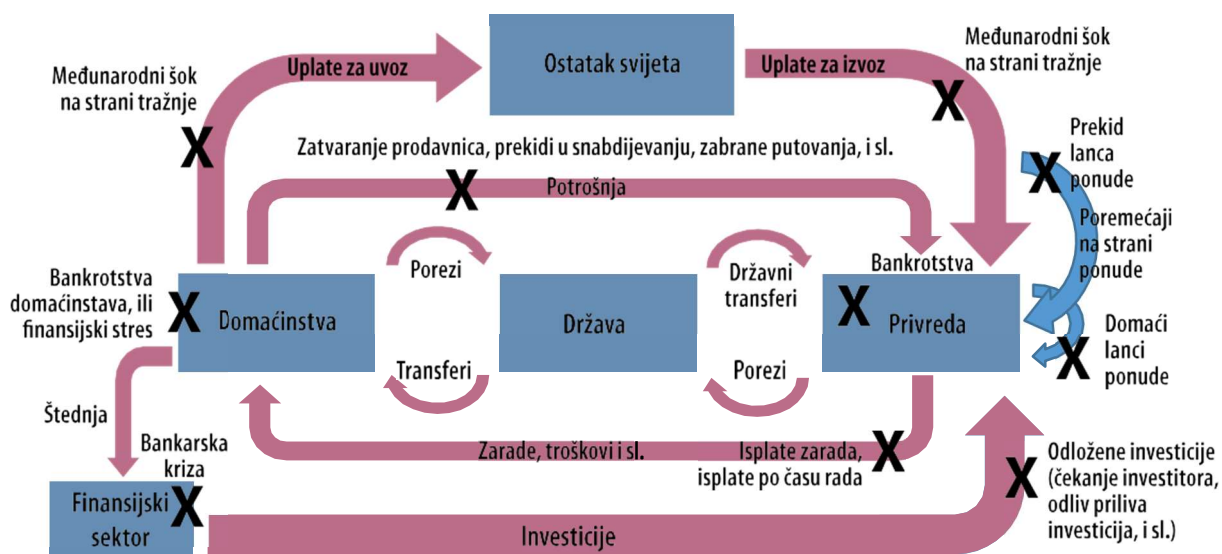
Pandemija COVID-19 je izazvala najveću ekonomsku krizu u svijetu nakon Drugog svjetskog rata, koja je posebno negativne efekat imala na Crnu Goru kao malu ekonomiju, ali i ekonomiju zavisnu od turizma. Specifičnost ove krize je u tome što je riječ prije svega o zdravstvenoj krizi koja je prouzrokovala i ekonomsku, ali i o krizi koju karakteriše istovremeni šokovi i na strani ponude i na strani tražnje. „Kao ključni pokretač negativnog trenda mogu se odrediti zdravstvene mjere koje su uvodile sve države, a koje su najveće negativne posljedice ostavile na ekonomije država. To je dovelo prvo do smanjenja agregatne tražnje, pa onda usporavanja globalne trgovine, što je negativno uticalo na zaposlenost, investicije, proizvodnju i produktivnost“<sup>31</sup>. Sve ovo je negativno uticalo na ekonomiju Crne Gore i do njenog zastoja. Ovo se posebno može vidjeti kroz ekonomske pokazatelje, a naročito kroz drastičan pad stope BDP-a, koja je samo u drugom kvartalu u godini kada se pojavila korona (2020.), pao za 20,2%.

---

<sup>30</sup> Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020.godine u Crnoj Gori, Vlada Crne Gore, 2020.godine.

<sup>31</sup> CBCG

**Grafik 11. Višestruki udari pandemije Covid-19 na ekonomsku strukturu**



Izvor: Baldwin (2020) , CBCG

COVID -19 prekinuo je snažan ekonomski rast iz prethodnog perioda. COVID-19, imao je negativan uticaj na gotovo sve segmente ekonomije. Negativnost se prvo osjetila na usluge i to prije svega zbog pada turizma, ali i na zapošljavanje ( stopa nezaposlenosti porasla za 2 procentna poena za samo jedne godine i pored državnih mjera za očuvanje zaposlenosti), trgovinu i dr.

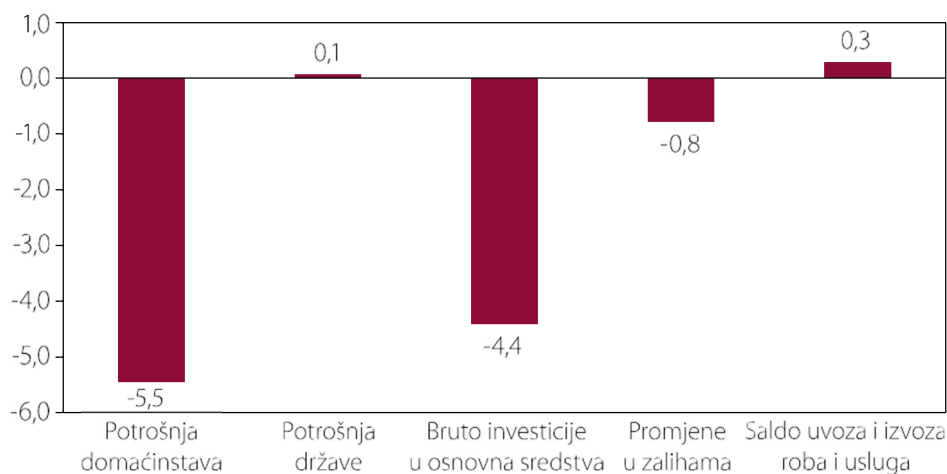
Stopa zaposlenosti (20-64) nastavila je da opada tokom cijele 2020. godine na 53,5% u trećem kvartalu 2020. godine, u poređenju sa 60,1% u prvom kvartalu 2020. godine i 61% u trećem kvartalu 2019. godine. Poređenja radi, u EU je stopa nezaposlenosti bila 7,4% u trećem kvartalu 2020. godine (6,5% u trećem kvartalu 2019. godine), stopa aktivnosti iznosila je 78% u trećem kvartalu 2020. godine (78,1% u trećem kvartalu 2019. godine), a stopa zaposlenosti iznosila je 72,4% u trećem kvartalu 2020. godine (73,1% u trećem kvartalu 2019. godine). Uprkos blagom poboljšanju, i dalje postoje velike geografske razlike. Stopa nezaposlenosti u sjevernom regionu (36,3%) bila je više od šest puta veća od one u primorskom regionu (5,5%). Crna Gora je brzo reagovala i usvojila mjere bez presedana usmjerene na ublažavanje socio-ekonomskog uticaja pandemije. Tri paketa mjera usvojena su 2020. godine, a četvrti 2021. godine, čiji cilj je bio zadržavanje posla kroz podršku preduzećima, pogođenim radnicima i određenim osjetljivim grupama“ (Evropska komisija, 2021, 18). Veliki problem na tržištu rada predstavlja i neformalni i neprijavljeni rad koji se prema nekim projekcijama Evropske komisije nalazi na „oko 30% zaposlenosti“ (Evropska komisija, 2021, 23).

Negativni uticaj Covida 19 bio je mnogo veći na prihodnoj strani budžeta nego na rashodnoj. Na rashodnoj strani došlo do povećanja izdataka naročito u segmentu zdravstvene zaštite. To je rezultiralo visokim deficitom od čak 11,0% BDP-a u 2020. godini, što je bilo alarmantno naročito upoređujući sa planom koji je bio na nivou od 7,2% BDP-a.

U cilju ublažavanja negativnih posljedica po ekonomiju Crne Gore, Vlada je 2020.godine ( u godini početka pandemije) usvojila paket mjera podrške privredi, u vrijednosti od oko 6,1% BDP-a. Paket mjera podrške je uključivao: odlaganje poreza, subvencije zarada, jednokratne isplate penzionerima i korisnicima socijalne pomoći, kao i direktnu podršku za turizam i poljoprivredu kao jedne od ključnih sektora privrede, ali i najpogodnijim.

Za očekivati je bilo da će doći i do pada prihoda naročito poreskik, koji su pali za 13.1% tokom godine. Došlo je i do smanjenja potrošnje, ali prije svega na srani kapitalnog budžeta i to čak za 1/3. Nažalost, u konačnom zbog velike tekuće potrošnje u ukupnom je došlo do povećanja javnih izdataka za I 4,8% međugodišnje. Sveukupno, program procjenjuje da je direktni fiskalni uticaj pandemije COVID-19 u 2020. godini rezultirao poreskim manjkom u iznosu od 6,2% BDP-a, dok su diskrecione mjere za podršku privredi i građanima povećale troškove za 1% BDP-a.

**Grafik 12. Učešće u BDP-u u prvoj polovini 2020. godine**



*Izvor. CBCG*

Prema procjenama Ministarstva finansija Crne Gore javna potrošnja u 2021. godini iznosila je 2.236,3 mil. € ili 45,68% BDP-a. Plan za 2022, je veći od 2021, tako je potrošnja planirana u iznosu od 2.442,2 mil. € ili 46,0 % BDP-a. ( PER, 2022).

Polazeći od planiranih nivoa javnih prihoda i javne potrošnje, u 2022. godini planiran je deficit javnih finansija od 264,9 mil. € ili 5,0 % BDP-a, dok je primarni deficit planiran na nivou od 168,6 mil. € ili 3,2 % BDP-a. PER; 2022-2024., januar 2022 (PER. 2022).

„Fiskalna konsolidacija oslanja se na tri stuba. Prvo, oporavak na nivou predpandemijskog javnog prihoda zavisi od oporavka ekonomskog rasta i daljeg proširenja poreske osnovice zahvaljujući uvođenju fiskalnih kasa, efikasnijim poreskim kontrolama i određenim *ad-hoc* mjerama (poput novog zakona o igrama na sreću). Drugi stub se fokusira na optimizaciju tekuće potrošnje uvođenjem određenih diskrecionih smanjenja rashoda i sadržavanjem ukupne potrošnje u nominalnom iznosu (tj. brži rast nominalnog BDP-a u poređenju sa tekućom potrošnjom)“. Treće, očekuje se značajan pad kapitalne potrošnje nakon završetka radova na prvoj dionici autoputa Bar-Boljare. Iz navedenog stiče se zaključak da bi se budžetski bilans brzo mogao popravio kada bi se uspostavila jasna i stroga kontrola budžetske potrošnje. (Evropska komisija, 2021, 23).

**Tabela 13. Glavni makreekonomske indikatori**

	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Realni rast BDP ( % međugodišnji)	2.9	4.7	5.1	4.1	-15.2
IIPC inflacija (% prosj.)	-0.3	2.4	2.6	0.4	-0.2
Budžetski deficit (%BDPa)	-6.2	-6.9	-6.2	-2.4	-10.8
Deficit tekućeg računa(%BDP)	-16.2	-16.1	-17.0	-15.2	-25.9
Neto SDI (%BDPa)	-9.4	-11.3	-6.9	-7.0	-11.2
Spoljni dug (%BDP-a)	162.6	160.6	164.7	170.2	n/a
Opšti bruto dug države (%BDPa)	64.4	64.2	70.1	77.2	105.2
Nezaposlenost (% populacija)	17.7	16.1	15.2	15.1	17.9
Nominalni BDP ( izražen u milijardama eura)	4.0	4.3	4.7	4.9	4.2

Izvor: Strategija za Crnu Goru (2021-2016), EBRD

### 3. Reforma javne uprave i privredni razvoj

Pojam ekonomske politike označava dvije različite, ali međusobnom povezane pojave. Prvo ona predstavlja skup mjera i instrumenata države kojima se usmjeravaju privredni subjekti radi ostvarivanja određenih ekonomskih ciljeva. Drugo to je zasebna naučna disciplina koja ocjenjuje materijalne i društvene pretpostavke ekonomske politike, njene alternativne mjere i efekte (Begović, B. 2011 str.3).

Gotovo da nema više dileme da se ključni ili veliki problemi u društvu mogu riješiti samo multidisciplinarnim pristupom. Reforma javne uprave kao i privredni razvoj sami za sebe predstavljaju izazov i za razvijene države a ne države u razvoju. Na prvo čitanje ova dva pojam

izgledaju nespojiva, ali ako pogledamo podatak sa kojim raspolaže Evropska komisija da je "u EU sa oko 75 miliona zaposlenih u javnom sektoru, javni sektor najveća pojedinačna »industrija« koja kreira 25% ukupne radne snage i zaslužan je za gotovo 50% ukupnog BDP u EU"<sup>32</sup> dovoljno govori o značaju ovog sektora na ekonomiju.

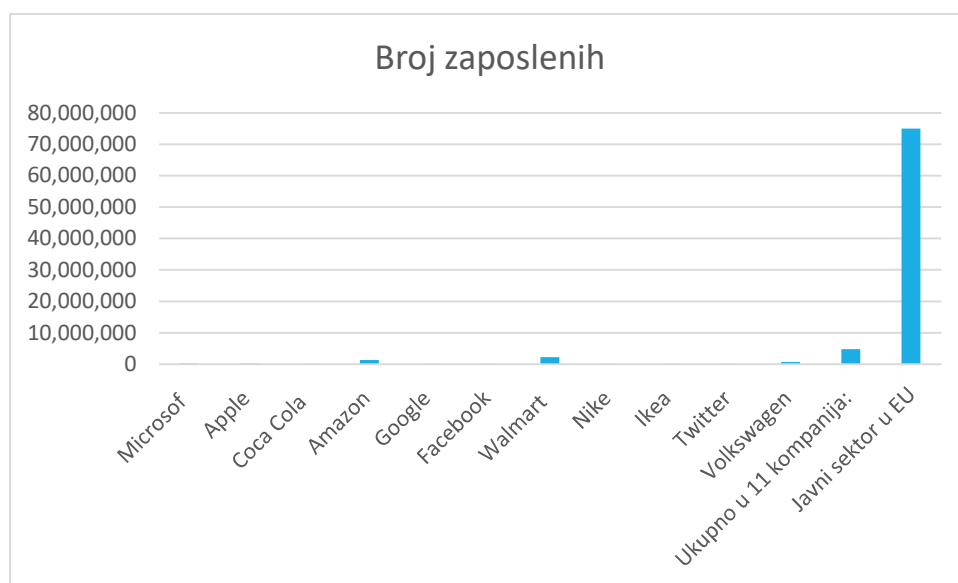
**Tabela 14. Broj zaposlenih u velikim kompanijam vs. EU javni sektor**

Naziv kompanije	Broj zaposlenih
Microsof	144,000
Apple	133,000
Coca Cola	62,600
Amazon	1,271,000
Google	100,000
Facebook	50,000
Walmart	2,200,000
Nike	75,400
Ikea	87,489
Twitter	5,500
Volkswagen	662,575
<b>Ukupno u 11 kompanija:</b>	<b>4,791,564</b>
<b>Javni sektor u EU</b>	<b>75,000,000</b>

Izvor: zvanične internet stranice kompanija i Evropske komisije

Navedeni pregled može se prikazati i grafički

**Grafik 13. Broj zaposlenih u velikim kompanijam vs. EU javni sektor**



<sup>32</sup> OECD (2020), Government at a Glance: Western Balkans, OECD

Izvor: autor na osnovu zvaničnih podataka kompanija i Evropske komisije

Javna uprava ima veliku ekonomsku, političku i organizacionu moć. Ekonomska snaga države ogleda se u visini budžetskih sredstava kojima uprava raspolaže i u obimu i kvalitetu materijalnih sredstava kojima uprava obavlja svoje poslove. Politička moć uprave proizilazi iz ovlašćenja koje ima prema zakonu i iz njenog učešća u političkim procesu. Organizaciona snaga uprave zasniva se na informacijama koje uprava dobija tokom obavljanja djelatnosti i na profesionalnosti uprave (a takodje i na većoj stabilnosti i kontinuitetu u odnosu na političke nosioce vlasti)(Bjerc, M. 2021, str. 83). Uprava mora imati u vidu i da ova „snaga“ koju crpi u posjedovanju informacija vremenom će početi da slabi jer se težište sa informacija prebacuje na pažnju, pošto informacije postaju dostupne gotovo svima.

„Javna uprava mora biti sposobna da prati brze promjene društvenih, ekonomskih i tehnoloških zahtjeva kako bi ispunila svoje osnovne funkcije i odgovornost u vezi sa zaštitom javnog interesa, a da pri tome ne ugrožava neophodne promjene.

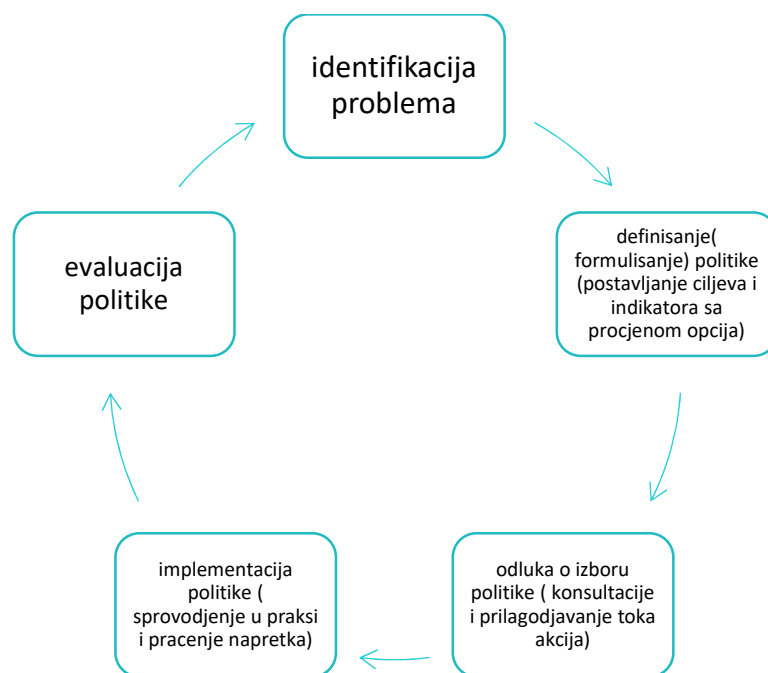
Kvalitet javne uprave je element koji u značajnoj mjeri opredjeljuje i nivo konkurentnosti, te predstavlja važan faktor ukupnog napretka društva. Na osnovu EBRD postoji nekoliko koraka koje zemlje mogu preduzeti u pogledu unapređenja kvaliteta javne uprave. One u velikoj mjeri uključuju reformu javne uprave, pojednostavljivanje nepotrebno složenih propisa, korišćenje digitalnih tehnologija, zaštita slobode medija i produbljivanje međunarodne saradnje u pogledu borbe protiv korupcije. Profesionalna javna uprava sa transparentnim procedurama zapošljavanja i nagradjivanja zasnovanim na zaslugama je važan element jačanja javne uprave. Pojednostavljivanje poreskih zakona i sistema takodje može igrati važnu ulogu, jer nepotrebna složenost procesa dovodi do zloupotrebe od strane javnih funkcionera. (EBRD, 2020, st.19)

Sadašnji pritisak na javne finansije savremenih ekonomskih sistema pokreće krupne promjene i čini neophodnim proces restrukturiranja javnog sektora. Stoga se često vode diskusije da li javna uprava treba da stvara profit ili je njena osnovna uloga da se racionalno („domaćinski“) ponaša. Javna uprava mora postupati po zakonu i osigurati jednakost pred zakonom. Jednakost pred zakonom znači da su praktično sve upravne procedure unaprijed određene u normativnom uređenju zemlje. Uprava može postupati samo onako kako je propisano zakonom. Time je njena nezavisnost ograničena. Sa ekonomske i organizacione perspektive, krajnji cilj racionalnosti je da se uvijek izabere pravac djelovanja koji najefikasnije postiže ciljeve. Pošto pojedinac nije sposoban za potpunu racionalnost, smanjuje se značaj pojedinca a povećava značaj organizacija. Racionalna individua jeste i mora biti organizovana kao institucionalizovana individua( Bučar, 1969, str 618).



Stoga je optimizacija javne uprave po modelu „do more with less“ (na principima efikasnosti i efektivnosti) prijemčiviji termin za funkcionisanje savremene javne uprave od znatno užeg termina štednje ograničenih resursa, koja se vezuje za fenomen odložene potrošnje. Drugim riječima, optimizacija javne uprave može se definisati kao proces ili metodologija putem koje se javna uprava dovodi u stanje pune funkcionalnosti, odnosno čini što je moguće efektivnijom. S obzirom na to da ekonomija koja teži optimizaciji direktno zavisi od isto takve uprave, kreatori javnih politika treba da preduzmu korake kako bi omogućili jačanje kapaciteta javne uprave da mogu da prate trendove u ekonomiji. „Očigledno je da ekonomske performanse države zavise od politika koje vodi svaka država.“ ( Savić, N. 2007. 405). Takodje, kreatori politika se moraju držati jasnih pravaca kreiranja politika da bi one bile uspješne.

**Slika 3. Ciklus kreiranja politika**



Izvor: Evropska komisija, preuzeto od (Sever, T. 2021, str 276)

Ono što posebno treba sagledati, pored mjera koje su važne za postizanje određenih ciljeva je svakako implementacija ( vidjeti sliku gore) o čemu smo govorili na početku ovog rada. Element ovog važnog procesa koji vrlo često izostane u prihvatljivoj mjeri. Upravo, reforma javne uprave treba da dovede sistem do pune funkcionalnosti, u kojem će se u potpunosti kvalitetno implementirati ono što je strateški utvrđeno, ne samo u domenu reforme

javne uprave, već u svim politikama jedne države. Jedan od velikih izazova kod zemalja koje su buduće članice EU je da one veoma kvalitetno „preuzimaju“ pravila EU, ali još veći izazov je implementacija tih „pravila“ koja vrlo često izostane. Težište mora ići od efikasnosti ka efektivnosti odnosno da se rade prave stvari i postižu vidljivi, opipljivi rezultati, što i jeste jedna od ključnih odrednica novih, savremenih, teorija javne uprave, prije svega teorije dobre javne uprave. Neki segmenti uprave mogu biti efikasni ali da nijesu efektivni što u konačnom ne dovodi do željenih rezultata. Zato se ova dilema „ciklusa reforme“ najbolje može razumjeti kroz kružni diagram koji bi trebalo pratiti, a koji obuhvata pet faza: planiranje, dijalog, usvajanje, implementacija i održivost.

Istraživački predmet dodatno komplikuje kada reformu javne uprave kao veliki izazov za svaku državu stavimo u zajedničko razmatranje sa privrednim razvojem koji je sam po sebi vrlo kompleksan. Problem se dodatno usložnjava. Da bi ga bolje razumjeli moramo koristiti induktivno razmišljanje (odozdo prema gore), stoga poći ćemo od jednostavnijeg ekonomskog pojma, privrednog rasta, ali i samog objašnjenja pojma<sup>33</sup>.

Devedesetih godina XX vijeka, teorija privrednog rasta je bila fokusirana na značaj ekonomskih faktora. Krajem XX i početkom XXI vijeka pažnja se usmjerava i na neekonomske faktore privrednog rasta u prvom redu političke, socioekonomske, pravne, demografske i geografske. Faktorima ekonomskog rasta mnogi su se bavili, međutim, mnogo manje je bilo istraživanja u segmentu faktora privrednog razvoja koji ne dolaze iz same ekonomske sfere, odnosno koju u fokus analize stavljaju tzv. neekonomske faktore (prvenstveno jake institucije, otvorenost i povoljan ambijent za funkcionisanje i ulaganje) koji direktno ili indirektno utiču na privredni razvoj, a preko privrednog razvoja na rast kvalitet života građana, što bi trebalo da bude glavni cilj svake ekonomske politike.

„U empirijskim istraživanjima sprovedenim tokom prethodne tri decenije na nivou EU, identifikovane su brojne ekonomske i neekonomske varijable koje su pozitivno i statistički značajno bile povezane sa privrednim rastom, kao što su: fizički i humani kapital, obrazovanje i investicije u obrazovanje, otvorenost ekonomije, devizni kurs, budžetski deficit i višak, razvoj finansijskog sistema, vladavina prava, efikasnost državne administracije, zaposlenost, starosna struktura radno sposobnog stanovništva itd“. (Bassanini & Scarpeta, 2001).

Iako je privredni rast i njegove determinante predmet pažnje mnogobrojnih teoretskih i empirijskih istraživanja još od vremena Adama Smita, tek krajem XX i početkom XXI vijeka

---

<sup>33</sup> Pojam reforme javne uprave smo obradili u prethodnim poglavljima ovog rada, pa ćemo se fokusirati na pojam privrednog razvoja.

pažnja se usmjerava i na neekonomske faktore privrednog rasta. Dobar primjer toga je Južna Koreja koja je postigla izuzetan ekonomski rast sa prosječnom stopom rasta od 7% u posljednjih pet decenija, upravo zahvaljujući značajnim dijelom i reformi javne uprave ( Onder & Ulasan 2016). Sličan stav ima i Fransis Fukuyama koji u svom čuvenom djelu »Politički poredak i političko propadanje: od industrijske revolucije do globalizacije demokratije« (2014), navodi da je „mnogo važnije od veličine vlade - njen kvalitet“.

Upravo navedeno nam govori da nije neophodno uspostaviti jasnu korelaciju između velikih vlada i skromnih ekonomskih i društvenih rezultata, kao što bi neko, *prima facie*, mogao zaključiti poredeći velike vlade skandinavskih država blagostanja i minimalističke vlade država podsaharske Afrike. Postoji međutim, veoma snažna korelacija između kvaliteta vlade i dobrih ekonomskih i društvenih rezultata jedne države.

Polazeći od ove osnovne istraživačke ideje, u radu, kvalitet vlade analiziraćemo kroz kvalitet javne uprave, u odnosu na ostvareni ekonomski i društveni rezultat koji sintetički predstavlja ostvareni bruto domaći proizvod, strane direktne investicije i trgovina, i gdje se kvalitet reforme javne uprave postavlja kao determinanta privrednog razvoja zemlje.

Postoji više definicija privrednog razvoja, za potrebe ovog rada ćemo se fokusirati na onu koja u sebi sublimira i pojam privredni rasta.

Privredni rast se bavi centralnom temom ekonomske nauke-transformacijom siromaštva u prosperitet. Sam nastanak ekonomske nauke krajem XVIII vijeka vezan je za pokušaj odgovora na pitanje o uzrocima bogatstva naroda, a time i na način da se ono uveća.(Begović, B. 2011 st.11)

Privredni rast nije ništa drugo nego situacija u kojoj dolazi do rasta vrijednosti koja se stvara u posmatranoj zemlji-povećava se proizvodnja mjerena BDP-om. Posljedica toga je da raste raspoloživi dohodak, potrošnja) potencijalna = odnosno uvećava se bogatsvo posmatranog društva. (Begović, B. 2011, st.35).

„Privredni razvoj se odnosi na društveno-ekonomsku situaciju u kojoj dolazi do povećanja kvaliteta života stanovnika jedne zemlje, što povećava njihov prosperitet“ ( Randy, A. 2021). „ Privredni razvoj za razliku od rasta nije kvantitativni već kvalitativni koncept“( Randy, A. 2021). Ovdje se odmah može zaključiti da je privredni razvoj širi i kompleksiniji pojam od privrednog rasta.

U narednoj tabeli prezentovaćemo razliku između ova dva pojma.

**Tabela 15. Razlika između ekonomskog rasta i ekonomskog razvoja**

<b>Ekonomski rast</b>	<b>Ekonomski razvoj</b>
Povećanje outputa i dohotka kroz vrijeme	Povećanje realnog outputa i dohotka
Mjeri se pozitivnim nivoima pokazatelja kao što su: BDP; BNP i BDP per capita	Fokusira se na poboljšanje životnog standarda , produbljenje prosječnog životnog vijeka, institucionalni razvoj, ekonomskim i političkim slobodama...
Ne uzima u obzir učinak na životni standard građana	Mjeri se poznatim indeksima koji obuhvataju kvalitet ljudskog razvoja
Mjera vrijednosti	Mjera blagostanja

Izvor: Ekonomski fakultet u Zagrebu, 2010.

### **3.1. Strukturni izazovi - baza aktuelnosti istraživanja**

Strukturni izazovi sa kojima se suočava Crna Gora predstavljaju najbolji pokazatelj aktuelnosti predmetnog istraživanja.

Zdravstvena kriza, učinila je da preko noći 2020. godina postane recesiona, a makroekonomske projekcije, uz rijetke izuzetke zemalja, pokazale su drastičan pad. Kvalitet vlade, odnosno kvalitet javne uprave i brza organizacija države u novonastalim uslovima, postali su ključni za ublažavanje efekata iznenadne ekonomske krize. U novim uslovima, reforma javne uprave nije zaustavljena – naprotiv, dobija na značaju i utiče ne samo na kvalitet ekonomskog upravljanja, već i na ukupne ekonomske i društvene rezultate u zemlji.

Kriza je pokazala da je sada važnije nego ikada imati zdravu fiskalnu i makroekonomsku politiku, ali i stabilnu, profesionalnu javnu upravu. Crnoj Gori kriza je došla spolja i značajno kreirala veliku nesigurnost i neizvjesnost, zato se moralo i mora u značajnoj mjeri raditi na jačanju otpornosti javne uprave i njenom prilagodjavanju novonastalim okolnostima.

Pored ovoga, a i uprkos napretku koji je Crna Gora postigla u prethodnom periodu kako u ekonomskom pogledu, tako i u reformi javne uprave. Istraživanje Balkan barometra za 2021.godinu pokazuje da građani u Crnoj Gori i zemljama okruženja smatraju da su dva najveća problem za ove države nezaposlenost i privredni razvoj. 74% građana zemalja Zapadnog Balkana smatra da je opšta ekonomska situacija lošija nego u prethodnih 12 mjeseci ( Balkan barometar, 2022). Sve ovo nam govori da je potrebno intenzivno raditi na

ekonomskom modelu koji će uticati na rast privredne aktivnosti, ali i sagledati koji su to elementi koji mogu manje ili više uticati da se taj rast i ostvari.

Da bi smo mogli riješiti problem nedovoljne ekonomske razvijenosti moramo pokušati identifikovati koji su to ključni problemi i izazovi, ali i dati neke predloge za unapređenje stanja. U nastavku ćemo sažeto predstaviti glavne izazove u pogledu obezbeđivanja dugoročnog privrednog rasta i razvoja. Izazovi su definisani na osnovu raspoloživih zvaničnih podataka i dokumenata.

1. *Stabilne javne finansije.* Stabilne javne finansije su tema koja bi morala biti u fokusu donosioca odluka. U ovom segmentu situacija se usložnjava imajući u vidu sadašnji nivo javnog duga, koji je jedan od, ako ne i najveći, u regionu. Veliki teret predstavlja i visoka tekuća potrošnja, a prije svega se misli na velika opterećenja na poziciji bruto zarada koja konstantno raste (čak i u periodu kada je intenzivno sprovedjen Plan optimizacije u Crnoj Gori, na ovim pozicijama nije zabilježe pad). Međutim, dugoročnu fiskalnu održivost Crne Gore, u najvećoj mjeri, opredjeljuju veliki sistemi u javnom sektoru (zdravstveni, penzioni sistem, i sistem socijalne zaštite), kao i upravljanje fondom zarada u javnom sektoru i stanje lokalnih javnih finansija. Broj zaposlenih u javnom sektoru predstavlja veliki teret na stabilnost javnih finansija, jer ova stavka konstantno raste iz godine u godinu. U dijelu smanjenja procentualnog učešća bruto zarada u BDP-u, od početka sprovođenja mjera fiskalne konsolidacije učešće bruto zarada u BDP-u se smanjuje, budući da je u 2016. godini bilo na nivou od 11,83%, a da je u 2019. godini bilo na nivou od 10,9%. Uz izuzetak 2020. godine kada je zbog blagog rasta zarada u odnosu na 2019. godinu usljed nominalnog povećanja izdvajanja u sektoru prosvjete i zdravstva, trend pada evidentan je i shodno sredjoročnom fiskalnom okviru, imajući u vidu da su projekcije za 2022. godini 10,5% BDP-a<sup>34</sup>.
2. *Stabilno fiskalno upravljanje.* Potrebno je obezbijediti stabilnost javnih finansija. Ovo je posebno bitno za države koje nemaju svoju valutu, kao što je Crna Gora, pa sami tim i mjere monetarna politike su ograničene. Stoga pored stabilnosti mora se raditi i na jačanju fiskalnog upravljanja. Jedna od mjera mogla bi biti i jačanje fiskalnog nadzora kroz osnivanje nezavisne fiskalne institucije (prije svega misli se na osnivanje Fiskalnog savjeta, o kojem se mnogo pričalo ali se još uvijek ništa u vezi sa tim nije konkretno realizovalo). Poenta nije koliko trošimo, već kako i na koga

---

<sup>34</sup> Prema nezvaničnim podacima raste broj zaposlenih u javnom sektoru i više od očekivanih vrijednosti.

trošimo. Domaćinsko ponašanje je nasušno potrebno javnoj upravi, jer samo sa takvim pristupom je moguće da se obezbijedi održivi privredni razvoj, čije mjerilo nije samo rast BDP, već i drugi elementi koji moraju biti zadovoljeni, a to je prije svega kvalitet života. Medjutim ono što je evidentno – vlade su veliki potrošači, a što je najgore one nemaju reputaciju pretjerano rigoroznog upravljanja budžetom, ili dobrog domaćina.

3. *Povoljno regulatorno okruženje*<sup>35</sup>. Stvaranjem povoljnog regulatornog okvira za funkcionisanje privrednih društva zahtijeva konstantnu posvećenost javne uprave. Veliki izazov za građane i privredu predstalljaju česte izmjene zakonskog okvira i ne donošenje podzakonskih akata u skladu sa utvrđenom zakonskom dinamikom. Neki podzakonski akti se nažalost nikada i ne usvoje.
4. *Neformalna ekonomija ( siva ekonomija)*. Postojanje neformalne ekonomije predstavlja veliki izazov svake ekonomije, pa samim tim borba sa neformalnom ekonomijom morala bi biti ključ svake vlade. Neformalna ekonomija je posljedica lošeg ekonomskog ambijenta u kome se posluje. Svijet kapitala često bježi u sveru sive ekonomije , jer na taj način ostvaruje velike profike, izbjegavajući donesene zakone i obavezu punjenja budžeta.( Zarubica, D. 2010). Neformalna ekonomija je naročito izražene u tranzicionim državama, pa se ovim strukturnom problemu mora pristupiti na sveobuhvatan način. Ono što je značajno sta stanovišta uprave da je saradnja organa u javnoj upravi od presudne važnosti kako bi se ove aktivnosti što kvalitetnije definisale i implementirale.

### **3.2. Jačanje regulatornog okruženja – preduslov za privredni razvoj**

U trenutku kada dolazi do pada povjerenja u institucije sistema i sve prisutnijoj slabosti javnih finansija gotovo u cijelom svijetu, a naročito u zemljama Zapadnog Balkana suvišno je objašnjavati koliko je značajna refoma javne uprave, kao alat za sprovođenje svi ključnih javnih politika.

Medjutim, ono što ostaje dilema je kako sprovesti reformu, koje segmente posebno reformisati, a iz ekonomskog ugla, koliko taj zahtjevan posao ima i da li ima uticaj na privredni razvoj i u konačnom na poboljšanje kvaliteta života građana, što bi trebao biti konačan cilj svih politika. Sve su ovo pitanja za koja djelimično ili podijeljeno imamo stavove. Ono za šta

---

<sup>35</sup> Zbog važnosti tematike, više o ovom segmentu u narednom poglavlju (3.2).

nemamo dilemu je da reforma javne uprave ne bi smjela biti sebi samoj svrha, već da za cilj ima unapređenje svih segmenata društva.

Aktivnosti, procesi i strukture, koje karakterišu javnu upravu modernih ekonomija uvijek se mijenjaju jer kreatori politika nastoje da riješe uočene probleme, poboljšaju postojeće procese i odgovore na nove izazove.

U tom smislu Gaj Peters ( 1996) je stoga potpuno ispravno primijetio da je „promjena u javnom sektoru prije pravilo nego izuzetak“. Medjutim, ovo se osjećanje se mora odmah kvalifikovati napomenom da refomra nije ni malo ni laka, ni jednostavna, već je po prirodi nepovezana i različitog intenziteta ( Wallis, & Dollery, McLoughlin, 2007. 7).

Regulatorno okruženje nije poslovno orijentisano i koči dinamičniji razvoj. Privredna društva se vrlo često susrijeću sa problemom spore administracije, koji su nekada prouzrokovani i nedostatkom rokova za postupanje.

Pored ovoga dolazi i do različitog tumačenja zakona izmedju organa vlasti, kako na centralnom, tako i na loklanom nivou, ali i izmedju centralnih i lokalnih nivoa odlučivanja. Nije rijetka situacija, barem kada je Crna Gora u pitanju, kada se o ovim pitanjima izjašnjava i Vlada.

Trenutno u Crnoj Gori postoji Savjet za konklurentnost kao jedino tijelo ( savjetodavno tijelo) u okviru kojeg je omogućeno na visokom nivou dijalog izmedju organa uprave i privrede.

Ne postoji još uvijek u punom kapacitetu sveukupna, centralna koordinacija javne rasprave od strane nekog državnog organa, iako je MJU zaduženo za ovu oblast.

Privredna društva su takođe pogođena dugotrajnim procesima usvajanja zakonskih i podzakonskih akata.

Na kraju ovog poglavlja važno je međutim istaći da se Crna Gora nalazi u trećoj godini pandemije i da se ekonomski oporavak poslije snažnog pada u 2020. godini, postepeno oporavlja, o čemu svjedoče i projekcije sačinjene početkom 2021. godine, date u narednoj tabeli:

**Tabela 16. Makroekonomska kretanja i prognoze za Crnu Goru**

	2019		2020		2021		2022		2023	
	EU	MF	EU	MF	EU	MF	EU	MF	EU	MF
Realni BDP (promjena u procentima)	4,1	<b>4,1</b>	-14,3	<b>-15,2</b>	6,8	<b>10,5</b>	3,7	<b>6,5</b>	n.p.*	<b>5,8</b>
- Konačna domaća tražnja	1,9	<b>1,9</b>	-13,4	<b>-6,4</b>	5,4	<b>5,8</b>	3,0	<b>4,5</b>	n.p.	<b>3,5</b>
• Promjena u zalihama	1,4	<b>1,4</b>	0,0	<b>1,0</b>	0,0	<b>0,0</b>	0,0	<b>0,0</b>	n.p.	<b>0,0</b>
• Spoljni bilans robe i usluga	0,7	<b>0,7</b>	-0,9	<b>-8,8</b>	1,5	<b>4,7</b>	0,7	<b>2,0</b>	n.p.	<b>2,3</b>
Zaposlenost (promjena u procentima)	2,2	<b>2,7</b>	-2,6	<b>-7,3</b>	2,3	<b>6,2</b>	1,9	<b>2,3</b>	n.p.	<b>1,6</b>
Stopa nezaposlenosti (%)	15,3	<b>15,1</b>	18,1	<b>17,2</b>	16,6	<b>15,6</b>	15,9	<b>14,3</b>	n.p.	<b>13,8</b>
GDP deflator (promjena u procentima)	n.p.	<b>2,0</b>	n.p.	<b>-0,2</b>	n.p.	<b>0,0</b>	n.p.	<b>1,0</b>	n.p.	<b>0,7</b>
Indeks potrošačkih cijena inflacija (%)	0,5	<b>0,4</b>	-0,5	<b>-0,3</b>	1,0	<b>1,2</b>	1,4	<b>1,4</b>	n.p.	<b>1,2</b>
Stanje tekućeg računa (% BDP-a)	-15,0	-	-15,8	<b>-26,0</b>	-14,3	<b>-18,7</b>	-13,9	<b>-15,1</b>	n.p.	<b>-11,6</b>
	<b>15,0</b>									
Bilans opšte vlade (% BDP-a)	-2,0	<b>-2,0</b>	-8,8	<b>-11,1</b>	-4,7	<b>-2,9</b>	-3,6	<b>-0,2</b>	n.p.	<b>1,5</b>
Bruto državni dug (% BDP-a)	76,5	<b>75,6</b>	87,3	<b>104,3</b>	85,6	<b>88,4</b>	83,0	<b>77,4</b>	n.p.	<b>69,9</b>

Izvori: PER (2021), MF

Usljed novog inflatornog talasa, kao i agresije Rusije na Ukrajinu, a u uslovima produženog dejstva pandemije na ekonomiju i društvo, kao i kontinuirane političke nestabilnosti, srednjoročne ekonomske projekcije za Crnu Goru su revidirane više puta tokom 2022. godine.

### 3.3. Osnovni nalazi ekonometrijskog istraživanja

Kako to u ekonomiji najčešće biva, različiti ekonomisti jedan isti fenomen vide na različite načine. Nije ništa drugačije ni kada govorimo o reformi javne uprave i njenom uticaju na ekonomiju jedne zemlje. Medjutim ovakav stav nemamo jasno potvrđen na primjeru Crne Gore, ali ni na primjeru zemalja Zapadnog Balkana, stoga ćemo u nastavku kreirati sopstveni ekonometrijski model kojim ćemo pokušati da dokažemo ključnu tezu rada. A ključna teza ovog rada jeste da privredni razvoj i povećanje životnog standarda stanovništva u Crnoj Gori povezani su sa reformom javne uprave i efikasna javna uprava značajno utiče na ekonomiju jedne zemlje. Iako postoje primjeri gdje je ostvaren odredjen privredni razvoj i bez kvalitetno sprovedene reforme javne uprave ( primjer je i Crna Gora što smo mogli vidjeti u prethodnim poglavljima ovog rada, iako je potvrđeno da je ekonomski razvoj postignut i u tranzicionom periodu dao odredjene pomake u oblasti razvoja javne uprave, a naročito u



periodu nakon 2004. godine), činjenica je da se ne može ostvariti održivi privredni razvoj što bi trebalo biti cilj svih ekonomija, uključujući i crnogorsku, i zato ćemo se držati ove hipoteze.

Istraživanja posljednjih godina pružila su ubjedljive dokaze da kvalitet javne uprave je važan za ekonomiju i da loše javne uprave predstavljaju značajnu prepreku razvoju. Istaknuto je da kvalitet javne uprave ne utiče samo na ekonomski rast, već i na povratak evropskih kohezionih politika (Rodriguez&Garcilazo, 2015), da oblikuje regionalnu konkurentnost (Annoni, 2013) i da korumpirane ili neefikasne uprave podrivaju regionalni potencijal za inovacije (Rodriguez&Garcilazo, 2015).

U Crnoj Gori se već dugo govori o reformi javne uprave. Drugim riječima, kako se razvijao crnogorski pravni i ekonomski sistem, javna uprava je prolazila kroz različite faze, što smo mogli vidjeti u prethodnom dijelu od početaka tranzicije, a i mnogo ranije. Crna Gora nije uspjela da reformiše upravu u obimu i trendu koji je to bio sa ekonomskom tranzicijom. Tako da reforma javne uprave nije pratila privredni razvoj, već su se ova dva pravca odvojeno sprovodila.

Iako trenutne stope privrednog rasta u Crnoj Gori i Zapadnom Balkanu dovode do porasta dohotka, one nijesu dovoljno velike da bi se sa njima stanovništvo u Crnoj Gori približavalo prosječnom životnom standardu zemalja članica EU sa kojima želimo biti u partnerstvu (Djurović, G, 2022). Do konvergencije u odnosu na EU prosjek dolazi, ali je dinamika nezadovoljavajuća, kao što se može vidjeti na narednom tabelarnom pregledu.

**Tabela 17. BDP per capita u peritetu kupovne moći (EU =100) 2010-2021. godine**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>EU-27 ( od 2020)</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Crna Gora</b>	41	42	40	41	41	43	45	46	48	<b>50</b>	45	47
<b>Sjeverna Makedonija</b>	35	34	34	35	36	36	37	37	38	38	37	42
<b>Albanija</b>	29	30	30	29	30	30	30	30	30	30	30	32
<b>Srbija</b>	39	40	40	41	40	39	39	39	40	41	43	44
<b>BH</b>	30	30	30	31	30	31	31	31	32	32	33	33

Izvor: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>

Situacija je slična i ako pogledamo prosječnu stopu privrednog rasta u Crnoj Gori od obnove nezavisnosti 2006. godine do danas koja je bila 2.6%.

Svjetska banka prognozira rast crnogorske ekonomije u 2022. godini za 3.6%, što je smanjenje od dva odsto u odnosu na njihovu prvi procjenu koja je bila 5.6%, dok za

2023.godinu predviđa stopu rasta od 4.7%.

Prognoze Vlade Crne Gore, u julu 2022. godine, još uvijek su iznad prognoza Svjetske banke, Komisije i MMF-a, što je dato u narednom tabelarnom pregledu.

**Tabela 18. Makroekonomske projekcije Crne Gore, osnovni scenario 2022-2025.**

	2021	2022	2023	2024	2025
Nominalni BDP u mil.C	4,911.6	5,360.7	5,734.5	6,054.5	6,342.1
Realni rast	12.4	4.7	4.5	3.8	3.1
Inflacija (prosjeak)	2.4	8.0	3.5	2.2	2.0
Rast zaposlenosti (%)	-3.1	4.9	4.7	4.3	2.3
Rast zarada (bruto)	1.3	11	6	5	5
Stopa nezaposlenosti (LFS)	16.6	15.5	14.6	13.8	13.2
Neto SDI % BDP	11.8	11.2	10.5	9.9	9.5
Novoodobreni krediti	20.8	21	9.1	7.3	6.2

Izvor: Smjernice makroekonomske i fiskalne politike 2022-2025, Vlada Crne Gore, 28.07.2022.

Kao što je i predstavljano u prvom dijelu istraživanja, svi navedeni eksterni i interni faktori, odražavali su se, i dalje će se neaktivno odraziti na dinamiku ekonomskih reformi i reformu javne uprave, posmatrano kroz sve pod-indikatore reforme javne uprave.

Teorijski govoreći Crna Gora je u prethodnom periodu (koliko se može vidjeti slično će biti i u narednom periodu) ostvarivala privredni rast, ali taj rast nije dovoljan da bi imali kvalitetan, održiv privredni razvoj koji upravo ima za cilj da poboljša životni standard stanovništva.

Kao što smo vidjeli Crna Gora je posljednje dvije decenije, a prije pojave pandemije COVID 19 bilježila konstantan privredni rast, praćem stabilnom makroekonomskim okruženjem, niskom inflacijom, rastom investicija, ali i rastom javne potrošnje i javnog duga. Iako sa ovom relativno pozitivnom ekonomskom situacijom, Crna Gora je ušla u vrijeme krize izazvane pandemijom COVID 19, a kasnije i ratom u Ukrajini koji sa ekonomske tačke gledišta imaju izgleda da značajno ugroze ovaj pozitivni razvoj događaja. Ako još ovome dodamo i političku nestabilnost koja je prouzrokovana smjenom vlasti 2020. godine, dovoljno govori o ozbiljnosti situacije u kojoj se crnogorska ekonomija nalazi. Iz navedenog može se zaključiti da će rast biti ograničen preokretima na polju javnih politika (budžetska sredstva se dominantno koriste za tekuću potrošnju umjesto za investicije, izražen rast zarada u javnom sektoru, rast socijalnih davanja, rast jednokratnih pomoci, subvencija...), ali i na polju političkih podjela i globalnih dešavanja. Stoga Crna Gora samo jakim, odlučnim strukturnim reformama može odgovoriti na ove „jake vjetrove“ koji duvaju sa svih strana i uticati na podsticanje rasta.

### 3.3.1. Pristup istraživanju

Kada se stave u isti kontekst reforma javne uprave i privredni razvoj, mnogi odmah pomisle da je riječ o odnosu javne potrošnje i razvoja i kako javna potrošnja utiče na privredni razvoj. Ovo iz razloga što se pod reformom često pogrešno podrazumijeva kao uticaj na smanjenje javne potrošnje.

Iako su sprovedene brojne studije o odnosu između javne potrošnje i ekonomskog rasta, teško je sa sigurnošću reći da li je povećanje javne potrošnje dobro za ekonomski rast. Literatura pokazuje da uticaj javne potrošnje na ekonomski rast nije jasan. Ona varira od pozitivnog do negativnog. Sa nekim studijama čak bez uticaja. Postoje razne teorijske perspektive, kenzijski koji se zalažu za pozitivan uticaj javne potrošnje na ekonomski rast, i klasici i neoklasici koji ističu da javna potrošnja ima negativan uticaj na ekonomski rast (Romer, 1986). Postoje i oni koji su pronašli sredinu gdje se pretpostavlja da javna potrošnja ima pozitivan uticaj na ekonomski rast do određenog optimalnog praga, iznad kojeg uticaj javne potrošnje na ekonomski rast postaje negativan (Barro, 1989, Fridman, 1997). Iako je utvrđeno da je uticaj javne potrošnje na ekonomski rast neubjedljiv skala se naginje ka pozitivnom uticaju.

Stoga, predmet ovog rada nije uticaj javne potrošnje na privredni razvoj već uticaj reforme javne uprave. Kao proces koji treba da unaprijedi funkcionisanje javne uprave, što samo po sebi ne znači odmah i smanjivanje javne potrošnje, iako mnogi reformu javne uprave doživljavaju kao „kidanje” troškova, a naročito troškova na poziciji bruto zarada. Što sa stanovišta država kod kojih postoji preglomazna administracija predstavlja potreban uslov održivih javnih finansija, ali i za unapredjenje konkurentnosti.

Uticaj javne uprave na privredni razvoj zavisi od njene regulatorne i poreske politike, ali i od njenih izdataka, nijedna pojedinačna cifra ne može tačno da ukaže na uticaj države na privredu. Bez obzira na to postoji jedan pokazatelj koji ekonomisti smatraju veoma pogodnim za korišćenje, to je veličina javnih rashoda u odnosu na obim cjelokupne privrede.

Standardna mjera obima cjelokupne privrede jeste bruto domaći proizvod (BDP), koji predstavlja vrijednost svih roba i usluga proizvedenih u jednoj privredi u datoj godini, što ćemo koristiti i u ovom istraživanju, ali i poći korak dalje i koristiti i druge indikatore koji su dobri kvalitativni pokazatelji.

Iz navedenog, razvijen je sopstveni model kvantifikacije koji se odnosi na sagledavanje uticaja kvaliteta javne uprave na ključne makroekonomske pokazatelje ekonomskog razvoja,

u kontekstu analize i uticaja šest pokazatelja upravljanja koje je kreirala Svjetska banka, a u okviru WGI (The Worldwide Governance Indicator<sup>36</sup>). Svakako u radu se koristi

Zato bi bilo potrebni pravilno usmjereni napori, pažljivo planiranje i koordiniranje reformi, i uklanjanje političkih prepreka za njihovo sprovođenje, što predstavlja vrlo često ključni problem. Kao što smo već rekli strukturne reforme su jedini način da se unaprijedi privredni potencijal. U okviru strukturnih reformi postoji njih više ali za predmet ovog rada fokusiraćemo se na administrativnu reformu ili reformu javnu prave kao ključnu reformu bez koje nije moguće sprovesti ni jednu drugu reformu.

Da bi smo ovu vezi mogli kvalitetno istražiti ( analizirati) moramo proširiti bazu podataka, pa se ne možemo fokusirati samo na Crnu Goru.

Stoga ćemo analizirati 19 država koje su nove članice EU, ali i potencijalne članice sa akcentom na zemlje Zapadnog balkana( Albanija, Bosna I Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Srbija, Crna Gora, Malta, Kipar, Litvanija, Letonija, Poljska, Republika Češka, Slovačka, Slovenija, Hrvatska, Estonija, Bugarska, Rumunija i Turska).

### **3.3.2. Zapadni Balkan**

Jaz između potrebe za javnom upravom i intervencijom države i raspoloživim resursima je znatno veći u zemljama Zapadnog Balkana nego u razvijenim državama. Region Zapadnog Balkana nalazi se na vratima EU, sa ukupnom populacijom od 18 miliona stanovnika i teritorijom, po veličini sličnoj Italiji i veoma dobrom geografskom i geopolitičkom lokacijom, na raskrsnici od Centralne Evrope, Jadranskog i Crnog mora.

---

<sup>36</sup> <https://info.worldbank.org/governance/wgi>

Slika 4. Zemlje Zapadnog Balkana

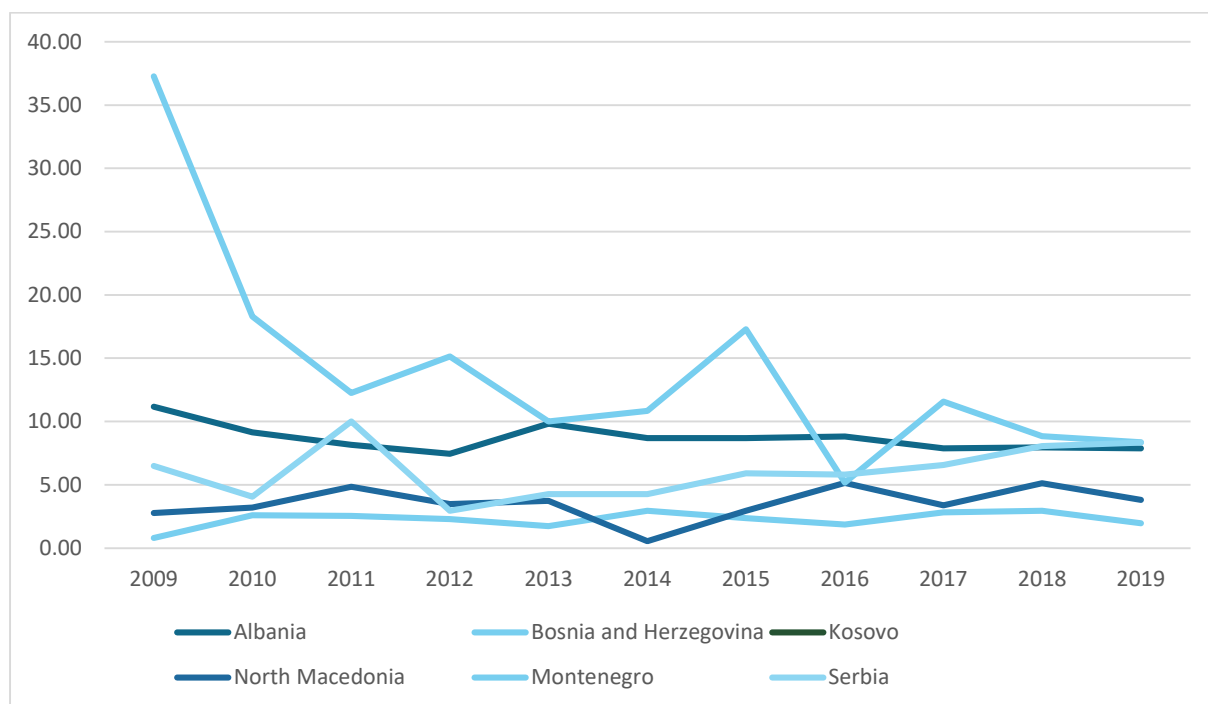


Izvor: <https://www.slobodnaevropa.org>

Sve članice Zapadnog Balkana uspostavile su odnos sa EU sa željom da budu buduće članice EU. U 2020.godini dolazi do novog zamaha u odnosima između EU i Zapadnog Balkana. Revidirana je metodologija proširenja sa jačim političkim usmjerenjem, obezbijedjen je paket finansijske pomoći EU u iznosu od 3.3 milijarde eura za potrebe zdravstva u borbi protiv korona virusa i socio-ekonomski oporavak nakon pandemije.

Iste godine, u oktobru Evropska komisija je predložila investicioni i ekonomski plan od maksimalno 30 milijardi eura za podršku ekonomskom razvoju i približavanju Zapadnog Balkana EU. Pozitivan trend u odnosima EU i Zapadni Balkan nastavljen je i u 2021.godini kada je dogovoren novi instrument pretpripradne pomoći, održan Samit Zapadni Balkan u okviru Berlinskog procesa, itd.

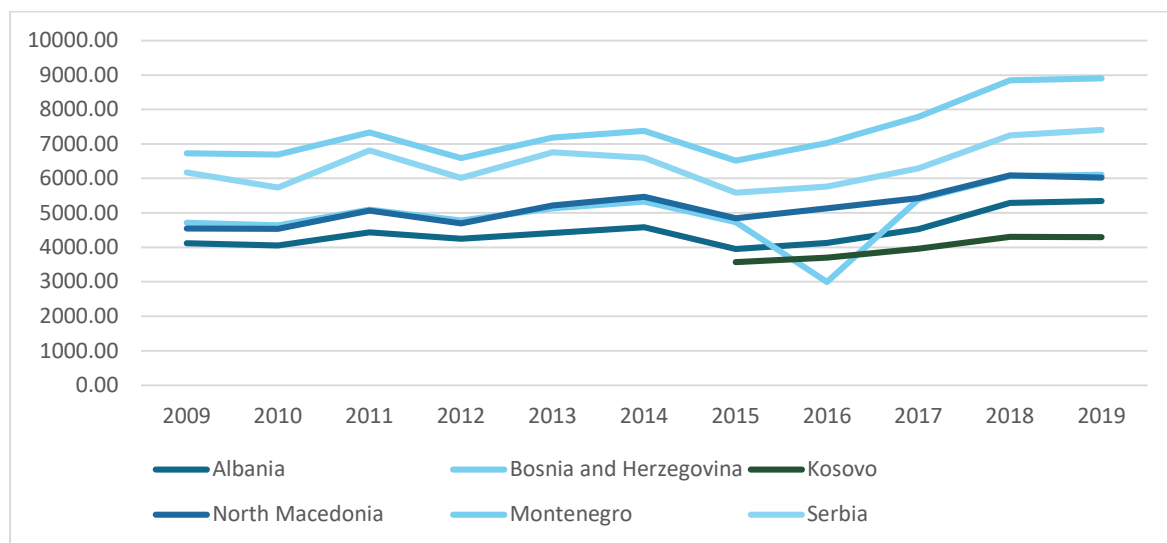
**Grafik 14. Kretanje SDI/BDP**



Izvor. Autor

Privredna društva iz EU su najveći investitori u zemlje Zapadnog Balkana čija ulaganja čine preko 61% direktnih stranih investicija u 2019.godini, dok je učešće EU u ukupnoj trgovini regije iznosilo gotovo 70% u 2020.godini. „Ipak BDP po glavi stanovnika na Zapadnom Balkanu je manji od trećine BDP Njemačke, koja je najbogatija zemlja članica EU. Region je u 2019.godini zabilježio priliv jedne milijarde eura SDI. Jedna od najvećih prednosti ovog regiona su i ljudski resursi“ ( Bregu, M., 2020)

**Grafik 15. Kretanje BDP per capita**



Izvor: autor

Što se tiče procesa pregovora sa EU od zemalja Zapadnog Balkana najviše je odmakla Crna Gora sa 33 otvorena poglavlja i sa tri zatvorena poglavlja, nakon nje je Srbija sa 8 otvorena poglavlja i 2 zatvorena.

Stoga, za države Zapadnog Balkana nije samo važno usvojiti određena pravila (koja su dominantno utvrđena od EK) već je ključno implementirati ta pravila, što predstavlja jedan od velikih problema u ovim državama ( već govorili u prethodnom dijelu). Tu je ključ reforme javne uprave, kreirati upravu koja će umjeti da primijeni najbolje prakse upravljanja državom, ali i da najbolji način iskoristi mogućnosti koje pruža članstvo u EU. Sve ove države prošle su i prolaze dug tranzicioni put od planske ka tržišnoj ekonomiji, put tranzicije je prošlo i shvatanje i izučavanje pojma reforme javne uprave, kako u ovim državama tako i u svijetu. Da bi smo bolje razumjeli status reforme javne uprave u ovim državama uporedili smo ih. Analiza je radjena kako bi se stvorila jasnija slika o dostignućima ovog procesa u zemljama Zapadnog Balkana sa posebnim akcentom na Crnu Goru.

Analiza je pokazala da Crna Gora, Srbija i Kosovo imaju ministarstva javne uprave odgovorna za reformu javne uprave. U Albaniji, aktivnost reforme javne uprave nalazi se pri Odjeljenju za javnu upravu u centru vlasti (vrlo često se mijenjalo, ali dominantno je bilo u okviru centralne vlade-kabinet premijera ili potpredsjednika Vlade), a u Sjevernoj Makedoniji - pri Ministarstvu za informaciono društvo i državnu upravu, koje kombinuje nadležnosti u oblasti reforme javne uprave i elektronske uprave, slično Crnoj Gori. U BIH reforma javne uprave je u nadležnosti Kancelarije za reformu javne uprave (PARCO), a normativni dio u okviru Ministarstva pravde na centralnom nivou. Zemlje takođe imaju upravu ili agenciju za

upravljanje službeničkim sistemom ili školu za obuku u državnoj službi (ili institut ili akademiju, slučaj u Republici Srbiji) za potrebe podrške profesionalizmu službeničkog sistema. Organizacioni aranžmani su sažeto prikazani u tabeli 1.

**Tabela 19. Institucionalni aranžmani za RJU i informaciono društvo na Zapadnom Balkanu<sup>37</sup>**

Zemlja	Stanovništvo, milioni	Organ odgovoran za reformu javne uprave	Organ odgovoran za informaciono društvo	Organ odgovoran za upravljanje službeničkim sistemom i obuku
Albanija	2.87	Odjeljenje za javnu upravu, centar vlasti- Centralna vlada	Odjeljenje za javnu upravu i Ministarstvo ekonomije	Škola javne uprave
Kosovo	1.8	MJU	MJU i podređena agencija	Institut za javnu upravu
Srbija	8.76	MJU	Kancelarija za IT pri kabinetu premijera	DRžavna akademija
Slovenija	2.08	MJU	MJU	
Makedonija	2.08	Ministarstvo informacionog društva i uprave	Ministarstvo informacionog društva i uprave	Ministarski sektor
Crna Gora	0.62	MJU	MJU	UzLJR

Izvor: Sastavilo osoblje Svjetske banke, uz inoviranje od strane autora

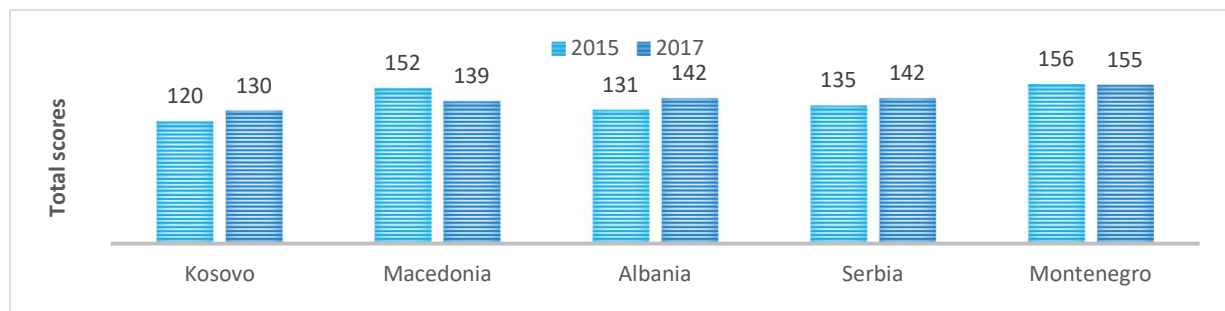
Crna Gora ima najviši kumulativni rejting kada je u pitanju poštovanje principa javne uprave među regionalnim uporednim zemljama, prema Programu SIGMA, međutim izazovi i dalje postoje. Prema ocjeni SIGMA<sup>38</sup> za 2017. godinu Crna Gora je pozicionirana na vrhu liste zemalja Zapadnog Balkana, kako je prikazano na slici 2.

<sup>37</sup> Podložno promjenama jer se organizacija vrlo često mijenja u ovim državama

<sup>38</sup> Zajednička inicijativa OECD i EU, koju uglavnom finansira EU



**Grafik 16. Ocjena OECD/SIGMA za 2017. godinu u vezi sa poštovanje načela javne uprave**



Izvor: Program SIGMA, Ocjena za Zapadni Balkan za 2017. Godinu

Iako ima dobar strateški okvir reforme javne uprave, Crna Gora se suočava sa izazovima u implementaciji i koordinaciji. Kada je u pitanju reforma javne uprave, Crna Gora je dobila najviše ocjene za strateški okvir reforme javne uprave, dok implementacija politike reforme javne uprave značajno zaostaje (4 poena od mogućih 16). Da li će se proces implementacije uspješno završiti zavisi od dva ključna parametra:

- informacije,
- podsticaji ( Lane, 2012, 72)

Da bi se promovisali dobri rezultati koje uprava želi, ljudi zaduženi za implementaciju moraju da imaju ne samo relevantne informacije već i visok stepen motivacije. Svi u „lancu” zaduženja moraju uložiti velike napore da se postignu zacrtani ciljevi, svakako uz prethodno definisanje jasnog strateškog okvira. „Potrebno je dobro upravljanje implementacijom, ili kao što bi danas rekli, javno upravljanje”. ( Lane, 2012, 74).

Finansijska održivost javne uprave i odgovornost su takođe dobili niske ocjene. U izvještaju je ukazano na slabu koordinaciju reforme javne uprave (3 poena od mogućih 10) i preporučuje se uspostavljanje mehanizama za koordinaciju uprave, koji će uključivati sve direktorate MJU.

U SIGMA monitoring izvještaju za 2021.godinu, pokazuje se da je u prosjeku učinak administracije Zapadnog Balkana poboljšán u odnosu na 2017. godinu u svim oblastima. Crna Gora je najviše napredovala u javnoj službi i upravljanju ljudskim resursima. U poredjenju sa SIGMA procjenama za 2017. godinu napredak u svim tim područjima je ograničen, a nekoliko ozbiljnih nedostataka koji su bili i prije prepoznati još su prisutni. Čak i ako postoji dobra osnova zakonodavna, implementacija je loša.

### 3.3.3. Ekonometrijsko istraživanje

Istraživanje kroz kreirani ekonomski model obuhvata 6 indikatora upravljanja koje je kreirala Svjetska banka. Svjetski indikator upravljanja (WGI) predstavlja agregatne i individualne indikatore upravljanja za preko 200 zemalja i teritorija u periodu od 1996.godine do danas. I to za šest segmenata upravljanja:

1. *glas i odgovornost,*
2. *politička stabilnost i odsustvo nasilja i terorizma*
3. *efikasnost vlade*
4. *kvalitet regulativnog okvira*
5. *vladavina prava*
6. *kontrola korupcije*

Ovi agregatni pokazatelji objedinjavaju stavove velikog broja ispitanika iz raznih oblasti života. Podaci su zasnovani na preko 30 nezavisnih izvora podataka od raznih institucija, nevladinih orghanizacija, think thanks organizacija, medjunarodnih organizacija, gradjana, privrede i biznis zajednice.

Riječ je o skupu indikatora koje je definisao Daniel Kaufman, za potrebe Svjetske banke i pored 6 ključnih indikatora obuhvataju, unutar svakog, još niz indikatora koji se prate u sistemu.

Kaufman, Kraay i Mastruzzi (2010), su nastojali da oslanjajući se na postojeće pojmove upravljanja i krećući se između preširokih i uskih definicija, da definišu upravljanje. Na kraju su definisali upravljanje kao: “tradicija i institucije pomoću kojih se vrši vlast u zemlji”. Prema njihovom mišljenju ovo uključuje tri cjeline, na osnovu kojih su i definisani gore pomenuti indikatori:

a) *Proces na osnovu kojeg se vlade ocjenjuju, nadgledaju i smjenjuju*

1. **Glas i odgovornost-** obuhvata percepcije o tome u kojoj mjeri se građani zemlje u mogućnosti da učestvuju u izboru svoje vlade, kao i sloboda izražavanja, sloboda udruživanja i sloboda medija.
2. **Politička stabilnost i odsustvo nasilja/terorizma** - obuhvata percepcije vjerovatnoće da će vlada biti destabilizovana ili svrgnuta neustavnim ili nasilničkim sredstvima, uključujući politički motivisano nasilje i terorizam.

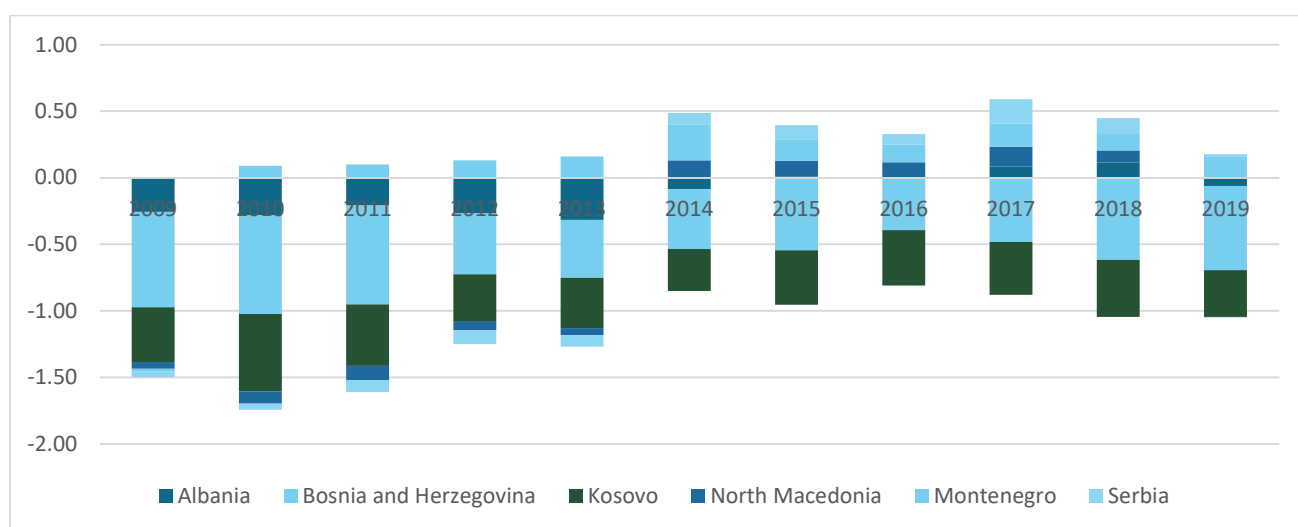
b) *Kapacitet vlade da efikasno kreira i sprovodi politike*

3. **Efikasnost vlade** - obuhvata percepcije o kvalitetu javnih usluga, kvalitetu državne uprave i stepenu njene nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitetu formulisanja i sprovođenja politike, kao i kredibilitet posvećenosti vlade takvom politikom.
4. **Regulatorni kvalitet** - obuhvata percepcije o sposobnosti vlade da formuliše i primijeni zdrave politike i propise koji dozvoljavaju i promovišu razvoj privatnog sektora.

c) *Poštovanje gradjana i države prema institucijama koje upravljaju ekonomskim i društvenim interkcijama izmedju njih*

5. **Vladavina prava**- obuhvata percepcije o tome u kojoj mjeri agenti imaju povjerenja i pridržavaju se društvenih pravila, a posebno kvaliteta sprovođenja ugovora, imovinskih prava, policije i sudova, kao i vjerovatnoća zločina i nasilja.
6. **Kontrola korupcije**- sagledavanje stepena do kojeg se javna vlast koristi radi privatne dobiti, uključujući sitne i velike korupcije, kao i „zarobljavanje”države od strane elite i privatnih interesa.

**Grafik 17. Jedan indikator - efikasnost upravljanja za ZB**



Izvor: World Bank, WGI, 2020<sup>39</sup>

Svaki od ovih indikatora mjeri se na osnovu velikog broja izvora kao i ciljanih istraživanja i mjerenja percepcije. Kroz kreirani ekonometrijski model, ovi indikatori su

<sup>39</sup><https://info.worldbank.org/governance/wgi>

stavljani u kontekst nekoliko makroekonomskih indikatora i to prije svega; rast GDPa, trgovine, SDI i dr. Podaci su analizirani za zemlje Zapadnog Balkana, ali zbog potrebe analiziranja većeg uzorka i kreiranja realnijih nalaza korišćeni su podaci i značajnog broja postojećih članica EU. Riječ je o kombinovanju kvantitativnih pokazatelja sa kvalitativnim indikatorima i procjenama. Na ovaj način, daje se značajan doprinos već postojećem korpusu studija slične tematike.

Važno je napomenuti da postoje i drugi veoma direktni indikatori za reformu javne uprave kao što su mjere administrativne reforme koje su primijenile Neškova i Kostadinova (2012), ali ćemo se zadržati na indikatorima Svjetske banke, zbog njihovog obuhvata kao i postojanja vremenskih serija koje su neophodne za ovakav model istraživanja.

Na osnovu rezultata teorijskih i empirijskih istraživanja utvrđene su osnovne hipoteze koje će biti predmet dalje provjere. S tim u vezi, a u cilju kritičkog sagledavanja problema reforme javne uprave na Zapadnom Balkanu, istraživanje će postaviti tri hipoteze koje će se testirati adekvatnim ekonometrijskim metodama. Prilikom definisanja hipoteza posebna pažnja je posvećena da one budu logične i da budu u vezi sa istraživanje problema.

Polazeći od definisanog predmeta i cilja istraživanja, provjeravaće se tri hipoteze istraživanja.

*H1: Ukoliko se želi kvalitetan i održiv privredni razvoj u zemljama Zapadnog Balkana, neophodno je sprovesti sveobuhvatnu i održivu reformu javne uprave.*

Istraživanje implicira da se reformi javne uprave pristupa kao jednoj od ključnih determinanti privrednog razvoja u savremenim ekonomskim sistemima, koja generalno spada u kategoriju neekonomskih faktora, ali uključuje i značajnu ekonomsku dimenziju uticaja na kvalitet razvojnih performansi ekonomija. Da bi se razumio i objasnio značaj reforme javne uprave kao jedne od determinanti privrednog razvoja, potrebno je prvo objasniti osnovne komponente i karakteristike javne uprave, zatim analizirati ekonomska kretanja u zemlji i sve to posmatrati kroz prizmu pristupanja EU.

*H2. Reforma javne uprave doprinosi rastu BDP-a i ovaj doprinos je, kroz sprovedene mjere, posebno značajan u zemljama Zapadnog Balkana.*

Ova hipoteza će dati odgovor na istraživačko pitanje da li reforma javne uprave doprinosi rastu BDP-a, kao i koje su aktivnosti u tom pogledu najvažnije. Dokazivanje ove hipoteze podrazumijeva primjenu kvalitativnih i kvantitativnih metoda istraživanja, sa fokusom na komparativnu analizu, deskriptivnu metodu i analizu sadržaja primijenjenih reformskih mjera u odabranim zemljama, odnosno kreiranje modela koji proučava determinante rasta BDP-a sa posebnim osvrtom na reformu javne uprave (odabrani referentni

indikatori dobrog upravljanja, kao što je sintetički WGI indeks (svjetskih indikatora upravljanja) i njegovih šest komponenti, uz uključivanje kontrolnih varijabli kao što su stepen otvorenosti privrede, obim investicija, nivo obrazovanja i raspoloživi ljudski resursi).

*H3. Reforma javne uprave doprinosi spoljnotrgovinskoj razmjeni po glavi stanovnika i ovaj doprinos je, kroz sprovedene mere, posebno značajan u zemljama Zapadnog Balkana.*

Široka analiza literature ukazuje na pozitivan uticaj reforme javne uprave, kvaliteta institucija ili upravljanja na kvalitet i obim izvoza. Ovom hipotezom doći ćemo do odgovora kako i da li reforma javne uprave utiče na spoljnotrgovinsku razmjenu u zemljama Zapadnog Balkana, uključujući i Crnu Goru. Odnos između otvorenosti u smislu ekonomske trgovine i reforme javne uprave, analiziran od strane Brunetti-a i Weder-a (2003), sugerise da otvorenije zemlje imaju bolju javnu upravu. Slično, Abreo et al. (2021) nalaze značajan uticaj institucionalnog i regulatornog kvaliteta i varijabli vladavine prava na učinak izvoza u slučaju Kolumbije. Štaviše, Buterin et al. (2017) nalaze snažan pozitivan uticaj kvaliteta institucija na izvoz u kontekstu novih članica EU. LiPuma et al. (2013) tvrde da institucionalni kvalitet doprinosi boljem izvozu, posebno u slučaju malih, novih preduzeća. Faruq (2011) nalazi dokaze da je bolje institucionalno okruženje rezultiralo manjom korupcijom, efikasnijom birokratijom i sigurnijim imovinskim pravima povezano sa boljim kvalitetom izvoza. Bilgin et al. (2018) koristeći 12 mjera političkog rizika (kvalitet birokratije, korupcija, demokratska odgovornost, stabilnost vlade, unutrašnji i spoljni sukobi, investicioni profil, zakon i red, vojska u politici, vjerske i etničke tenzije i socioekonomski uslovi) pronalaze negativan uticaj političkog rizika na izvoz. U krajnjem, nalazi Vu, Li i Samsell (2009) podržavaju pretpostavku da zemlje sa okruženjem upravljanja koje je visoko zasnovano na pravilima imaju veći obim trgovine, u poređenju sa zemljama sa takozvanim „okruženjem upravljanja visoko zasnovanom na odnosima“.

Pored standardnih metoda, za proces istraživanja i dokazivanje postavljenih hipoteza korišće se i ekonometrijski model, kako je već i navedeno.

### **3.3.4. Podaci i pregled statistike**

Koristimo zbirne podatke Svjetske banke. Za zavisnu varijablu koristimo podatke o realnom rastu BDP-a u % i Trgovinu po glavi stanovnika (TRADE) u % iz baze podataka Svjetske banke za period 2009-2019. Izabrali smo podatke za 19 zemalja (nove članice EU nakon 2004. godine, Svjetsku banku i Tursku): Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Sjevernu Makedoniju, Srbiju, Crnu Goru, Maltu, Kipar, Letoniju, Latviju, Poljsku, Češku, Slovačku,

Sloveniju, Hrvatsku, Tursku, Estoniju, Bugarsku, Rumuniju-nove članice EU, Svjetsku banku i Tursku. Za eksplanatorne varijable, koristimo podatke Svjetske banke o agregatnim izvještajima svjetskih indikatora upravljanja (WGI) i pojedinačnim indikatorima upravljanja za preko 200 zemalja i teritorija za šest segmenata upravljanja: glas i odgovornost (VA), eolitička stabilnost i odsustvo nasilja (PS), efikasnost vlade (GE), regulatorni kvalitet (RK), vladavina prava (RL) i kontrola korupcije (CC).

Kao što je primijećeno u Van Dooren (2018), Svjetski indikatori upravljanja (WGI) su vjerovatno najpoznatiji i najčešće korišćeni indikatori za mjerenje javne uprave..... Neke od ovih dimenzija se bave javnom upravom u strogom smislu (definisane kao aparat za implementaciju). Neke dimenzije odražavaju širi institucionalni kontekst jedne zemlje. Neki djelovi indeksa efikasnosti vlade, kvaliteta propisa i kontrole korupcije bave se javnom upravom“. Slično, Brewer et al. (2007) se posebno oslanjaju na tri indeksa: „glas i odgovornost“, „kontrola korupcije“ i „efikasnost vlade“, kao mjere javnog upravljanja. Slažemo se da su indeksi kao što su efikasnost vlade, kvalitet propisa (RK), vladavina prava (RL) i kontrola korupcije (CC) direktan odraz percepcije kvaliteta javnih usluga, koji se reflektuje kroz kvalitet reforme javne uprave kroz kvalitet politika i posvećenost vlade u sprovođenju takvih politika.

Na isti način, svjesni smo ograničenja ovih varijabli kao zamjene za reformu javne uprave. Slažemo se sa kvalifikacijom da "...Da budemo poštteni, potraga za 'savršenom' mjerom upravljanja je nesumnjivo uzaludna vježba, i malo je vjerovatno da će takva mjera ikada biti razvijena", kako su primijetili Williams i Siddique (2008).

Međutim, takođe podržavamo premisu da skupovi podataka kompozitnih indeksa, kao što je WGI indeks, pripadaju skupu „super indeksa“ koji pružaju veću tačnost zahvaljujući svojoj višestrukoj dijagnostici.

Pored toga, ugrađujemo Indeks ekonomskih sloboda – Heritage Indeks (HERITAGE), godišnji indeks koji mjeri stepen ekonomskih sloboda u svijetu, kao i Indeks percepcije korupcije (CPI), indeks koji ocjenjuje zemlje na osnovu percepcije korupcije vlade.

Na kraju, dodajemo dami varijablu DummyEU koja kontroliše razliku između zemalja EU i zemalja koje nisu članice EU.

**Tabela 20. Spisak varijabli**

Varijable i expected sign	Definicija varijabli	Izvor varijabli
Nezavisne varijable		
Indeks percepcije korupcije(CPI)	Indeks percepcije korupcije je indeks koji rangira zemlje prema njihovom percipiranom nivou korupcije u javnom sektoru, a utvrđuje se na osnovu stručnih procjena i anketa.	Transparency International
Indeks političke stabilnosti PS (+)	Indeks političke stabilnosti. (Political Stability Index)	World Bank Data base
Lažna varijabla (DUMMYEU) (+)	Lažna (Dummy EU) varijabla uzima vrijednost 1 ako je zemlja članica EU, 0 u suprotnom. Koristi se za objašnjavanje kvalitativnih vrijednosti u regresijskom modelu.	Authors calculations
Glas i odgovornost (Voice and Accountability) VA (+)	Glas i odgovornost izražava percepciju o tome u kojoj mjeri građani neke zemlje mogu učestvovati u izboru svoje vlade, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodne mjedije. Procjena daje ocjenu zemlje na agregatnom indikatoru, u jedinicama standardne normalne distribucije, tj.u rasponu od približno -2.5 do 2.5.	World Bank Data base
Efikasnost vlade-(Government effectiveness) GE (+)	Efikasnost vlade obuhvata percepciju o kvalitetu javnih usluga, kvalitetu javne uprave i stepenu njene nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitetu definisanja i sprovođenja politika, kao i kredibilitet vladine posvećenosti takvim politikama.	World Bank Data base
Regulatorni kvalitet (Regulatory Quality) RQ (+)	Regulatorni kvalitet obuhvata percepciju sposobnosti vlade da formuliše i primijeni kvalitetne politike i propise koji dozvoljavaju i promovišu razvoj privatnog sektora. Procjena daje ocjenu zemlje na agregatnom indikatoru, u jedinicama standardne normalne distribucije, odnosno u rasponu od približno -2.5 do 2.5.	World Bank Data base
Vladavina prava (Rule of Law) RL(+)	Vladavina prava obuhvata percepciju u kojoj mjeri agenti imaju povjerenja u pravila društva i poštuju ih, a posebno kvalitet sprovođenja ugovora, imovinska prava, policija i sudovi, kao i vjerovatnoću zločina i nasilja. Procjena daje ocjenu zemlje u agregatnom indikatoru u jedinicama standardne normalne distribucije, odnosno u rasponu od približno -2.5 do 2.5	World Bank Data base
HERITAGE(+)	Indeks ekonomske slobode je godišnji indeks koji mjeri stepen ekonomske slobode 186 zemalja.	The Heritage Foundation
Zavisne varijable		
Trgovina (TRADE)	Trgovina/ BDP (GDP) in %	World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.
Rast BDP (GDPGrowth)	Realni godišnji rast BDP (GDP) u %	World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.

Tabela 20 daje kratak pregled odabranih podataka. Analiza veličine standardne devijacije, nivoa maksimalnih i minimalnih vrijednosti u poređenju sa prosjekom ukazuje na

jaku heterogenost u varijablama. Varijable VA, PS i rast BDP-a ukazuju na najveći nivo heterogenosti, dok Heritage Indeks ima najmanju varijaciju.

**Tabela 21. Deskriptivna statistika eksplanatornih varijabli i zavisnih varijabli**

VARIABLE	OBS	MEAN	STD.DEV	MIN	MAX
CPI	152	49.96	9.43	31	74
PS	209	0.38	0.61	-2.00	1.29
DUMMYEU	209	0.68	0.46	0	1
TRADE	209	60.67	29.07	21.19	163.12
VA	209	0.46	0.74	-1.4	1.43
GE	209	0.50	0.52	-0.74	1.56
RQ	209	0.69	0.46	-0.21	1.69
RL	209	0.43	0.55	-0.52	1.48
HERITAGE	209	65.06	8.48	28.4	79.1
GDPGrowth	209	2.16	3.60	-14.84	11.20

Izvor: autor

Kako bi dalje sumirali podatke, kao ulaz u napredniju analizu predstavljamo matricu korelacije koja pokazuje koeficijente korelacije između varijabli. Uočavamo visoku pozitivnu korelaciju između TRGOVINE i institucionalnih eksplanatornih varijabli, posebno sa indeksom vladavine prava (RL), što je u skladu sa preovlađujućim literaturnim zaključcima i opštim očekivanjima (STO, 2014).

S druge strane, ne nalazimo jak koeficijent korelacije između rasta BDP-a i institucionalnih eksplanatornih varijabli. Najjača pozitivna korelacija uočena je sa kvalitetom propisa (RK) i Heritage indeksom (HE).



**Tabela 22. Korelaciona matrica**

	TRADE	V A	PS	GE	RQ	RL	CC	HERITAGE	DUMMYE	CP I
TRADE	1.00									
VA	0.44	1.0 0								
PS	0.66	0.4 9	1.0 0							
GE	0.64	0.5 2	0.6 6	1.00						
RQ	0.65	0.5 7	0.6 4	0.85	1.0 0					
RL	0.68	0.4 1	0.7 0	0.90	0.8 8	1.0 0				
CC	0.56	0.3 9	0.5 7	0.87	0.8 4	0.9 2	1.0 0			
HERITAG E	0.33	0.3 4	0.3 8	0.60	0.7 1	0.5 0	0.4 9	1.00		
CPI	0.49	0.3 8	0.5 6	0.85	0.8 4	0.9 1	0.9 6	0.49	0.70	1.00
GDP growth		- 0.0 3	- 0.0 6	0.01 3	0.1 3	0.0 9	0.0 5	0.12	0.04	0.08

Izvor: Autor

### 3.3.5. Strategija procjene i izbor odgovarajućeg procjenitelja

Osnovna empirijska specifikacija može se primijeniti pomoću nekoliko strategija za procjenu panel podataka.

Specifikacija statičkih panel podataka može se procijeniti pomoću: (i) klasičnog OLS regresionog modela koji pretpostavlja homogenost po jedinicama i vremenu; (ii) model jednosmjernih fiksnih efekata koji obuhvata efekte onih varijabli koje su karakteristične za i-tu zemlju i koje su vremenski nepromjenljive; (iii) jednosmjerni model slučajnih efekata gdje se pretpostavlja da je presretanje nasumično izvučeno iz velike populacije i nezavisno je od termina greške za određeno posmatranje; (iv) dvosmjerni model fiksnih efekata koji uzima u obzir i grupne i vremenske efekte, i (v) dvosmjerni model slučajnih efekata koji dozvoljava slučajne pojedinačne efekte i vremenske efekte.

Empirijska literatura u vezi sa analizom uticaja institucionalnih indeksa na rast BDP-a i trgovinu daje podršku primjeni jednosmjernog modela fiksnih efekata i modela slučajnih efekata kao polazne tačke u procjeni validnosti modela statičkog panela podataka.

Fiksni/slučajni efekat statičkog modela regresije panela koji ćemo procijeniti je:

$$Y_i = \beta_1 X_{1,it} + \dots + \beta_k X_{k,it} + \alpha_i + u_i \quad (1)$$

Gdje:

$$i=1, \dots,$$

$$n_i=1, \dots, n_i$$

$$t=1, \dots, T.$$

$\alpha_i$  su presrijetanja specifična za entitet koji obuhvataju heterogenosti između entiteta i  $u_{it}$  je termin za grešku. Kao što je primijećeno u tabeli 3 u slučaju TRADE modela, Hausmanov test odbacuje nulte hipoteze. tj. Hausmanov test smatra da je model fiksnih efekata prikladniji. Naprotiv, u specifikaciji modela rasta BDP-a, Hausmanov test ukazuje da je model slučajnog efekta prikladniji.

S obzirom na to da procjena statičkih podataka panela uključuje ozbiljnu pogrešnu specifikaciju zbog značajnih efekata postojanosti zavisne varijable (kao što je prikazano u tabeli 20), reziduali iz statične procjene podataka panela prikazuju serijsku korelaciju, što ukazuje na potrebu za dinamičkom specifikacijom), prikazujemo rezultate iz statičkog modela fiksnih efekata (TRADE) i model slučajnih efekata (rast BDP) u tabeli 4 samo u ilustrativne svrhe, bez detaljnog objašnjenja rezultata.

**Tabela 23. Panel regresiona analiza – fiksni i nasumični efekti**

	TRADE fe	TRADE re	GDP growth fe	GDP growth re
VA	-5.12(-1.28)	-2.01(-0.54)	-1.39 (-0.67)	-0.07(-0.14)
CPI	-0.29(-1.45)	-0.37(-1.69)*	0.23(2.26)**	0.13 (1.55)
PS	-0.31(-0.13)	1.16(0.44)	-0.19(-0.12)	-1.02 (-1.59 )
GE	-3.18 (-0.76)	-2.20(-0.48)	-2.82(-1.31)	-1.99(-1.48)
RQ	5.00(1.23)	6.92(1.56)	1.55(0.74)	1.30(0.82)
RL	4.14(0.79)	8.13(1.46)	1.98(0.74)	2.43(1.43)
CC	-3.15(-0.70)	-2.30(-0.46)	-4.66(-2.01)**	-3.43(-1.87)*
Heritage Index	0.24(1.39)	0.271(1.49)	0.04(0.52)	0.03(0.75)
Constant	61.61(4.68)***	57.73(3.91)***	-10.03(-1.48)	-5.84(-1.26)
Number of observations	152	152	152	152
R squared	0.09	0.32	0.05	0.10
F test	136.04		F(18, 125) = 1.95	Wald chi2(8) = 13.12
Hausman test	89.53 p=0.00		4.39 p= 0.82	
Modified Wald test for groupwise heteroskedasticity in fixed effect regression model	chi2 (19) = 12588.71 p= 0.0000			
Pesaran's test of cross sectional independence	4.16, Pr = 0.00 Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.556		11.95, Pr = 0.00 Average absolute value of the off-diagonal elements = 0.460	
Frees' test of cross sectional independence	4.578 alpha = 0.10 : 0.31 alpha = 0.05 : 0.43 alpha = 0.01 : 0.66		1.053 alpha = 0.10 : 0.3169 alpha = 0.05 : 0.4325 alpha = 0.01 : 0.6605	
Friedman's test of cross sectional independence	20.860, Pr = 0.28		38.158, Pr = 0.0037	
Wooldridge test for autocorrelation in panel data H0: no first order autocorrelation	F( 1, 18) = 100.540 p= 0.00			

Izvor. Autor, Stata 15

Sproveden je Wooldridge (2002) test za autokorelaciju reziduala iz procjene fiksnih efekata statičkog panela (TRADE). Pod nultom hipotezom da nema korelacije prvog reda, test

daje  $p$ -vrijednost=0,00. Uočena autokorelacija reziduala u različitim vremenskim tačkama ukazuje na to da je specifikacija dinamičkih panel podataka prikladnija ekonometrijska metoda.

Testiramo za Pesaranov test nezavisnosti poprečnog presjeka koji je razvio Pesaran (2004). Naime, kako su primijetili Hoyos i Sarafidis (2006), „modeli panel podataka će vjerovatno pokazati značajnu zavisnost poprečnog presjeka u greškama, koje mogu nastati zbog prisustva uobičajenih šokova i neopaženih komponenti koje na kraju postaju dio termina greške, prostornu zavisnost i idiosinkratičnu zavisnost u parovima u poremećajima bez posebnog obrasca zajedničkih komponenti ili prostorne zavisnosti.” Štaviše, ako je zavisnost poprečnog presjeka posljedica neopaženih komponenti koje su u korelaciji sa uključenim objašnjavajućim varijablama, oba procjenjivača će biti pristrasna i nekonzistentna. U modelu TRADE FE, test snažno odbacuje nultu hipotezu ( $p=0,00$ ) da nema zavisnosti poprečnog presjeka. Pored toga, prosječna apsolutna korelacija reziduala je 0,556, što je visoka vrijednost, pružajući dodatni dokaz koji ukazuje na prisustvo zavisnosti poprečnog presjeka. Freesov test odbacuje nultu nezavisnost poprečnog presjeka što ukazuje na zavisnost poprečnog presjeka u greškama, dok Friedmanov test ne. Konačno, specifikacija statičkih panel podataka pati od problema heteroskedastičnosti ( $p=0,00$ - odbacila nultu hipotezu homoskedastičnosti po grupama na bilo kom konvencionalnom nivou), kao što pokazuje modifikovani Wald test za heteroskedastičnost po grupama u rezidualima modela podataka panela sa fiksnim efektima.

Empirijska specifikacija Rast BDP-a procijenjen slučajnim efektom prema Pesaranovom testu zavisnosti poprečnog presjeka u greškama, snažno ( $p=0,00$ ) odbacuje nultu hipotezu ( $p=0,00$ ) o nepostojanju zavisnosti poprečnog presjeka. Pored toga, prosječna apsolutna korelacija reziduala je 0,46, što je visoka vrijednost, pružajući dodatne dokaze koji sugerišu prisustvo zavisnosti poprečnog presjeka koja generiše pristrasne i nekonzistentne procjene. Slično, i Freesov i Friedmanov test odbacuju nultu nezavisnost poprečnog presjeka.

Ukratko, iako se strategije procjene statičkih fiksnih i slučajnih efekata široko koriste u empirijskoj literaturi koja pokriva ovu temu, predstavljena dijagnostika snažno zagovara specifikaciju dinamičkih panel podataka kao prikladniji ekonometrijski metod.

U prisustvu heterogenosti nagiba (tj. različitih koeficijenata nagiba za svaku jedinicu poprečnog presjeka) u panel podacima, što je tipična situacija, uključivanje zaostale zavisne varijable u konvencionalne FE i RE modele uzrokuje pristrasne i nedosljedne procjene (Pesaran & Smith, 1995). Djelimično rješenje je regresija srednje vrijednosti grupe, koja uključuje svođenje panela na poprečni presjek. Ovo daje nepristrasne i konzistentne procjene dugoročnih koeficijenata, ali po cijenu ne samo potpune eliminacije dinamike, već i drugih velikih

prednosti panelskih procjena: veličina uzorka i odgovarajuća efikasnost; i kontrolisanje neopaženih vremenski nepromjenljivih grupnih efekata.

Drugo rješenje bi moglo biti procjena čisto statičkog panela. Međutim, procjena statičkog modela u prisustvu dinamičkih odnosa podrazumijeva pogrešnu specifikaciju, kao što se može primijetiti iz gore opisane dijagnostike FE i RE modela. Stoga, prateći dobru praksu u kojoj većina makroekonomskih varijabli pokazuje efekte postojanosti ili sprost, svjesni da statički model neće obuhvatiti kratkoročne i dugoročne uticaje nezavisnih varijabli na zavisnu varijablu, koristimo dinamički model panela:

$$Y_{it} = \alpha Y_{it-1} + \beta X_{it} + u_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

$$Y_{it} = \alpha Y_{it-1} + \beta X_{it} + u_i + \epsilon_{it} \quad , \quad (1)$$

Gdje:

$i$  ( $= 1 \dots N$ ) prikazuje grupe presjeka,

$t$  ( $= 1 \dots T$ ) periodi (2009-2019),

$X_{it}$  je  $1 \times k$  vektor od  $k$  kontrolnih varijabli identifikovanih kao važne determinante rasta BDP-a i trgovine sa (BDP glas i odgovornost (VA), politička stabilnost i odsustvo nasilja (PS), efikasnost vlade (GE), regulatorni kvalitet (RK), Vladavina prava (RL) i Kontrola korupcije (CC).

Pored toga, ugrađujemo Indeks ekonomskih sloboda – Heritage Indeks (HERITAGE), godišnji indeks koji mjeri stepen ekonomske slobode u svjetskim nacijama, kao i Indeks percepcije korupcije (CPI), indeks koji ocjenjuje zemlje po osnovu percepcije korupcije u vladama po zemljama),  $u_i$  je efekat na nivou grupe, i  $\epsilon_{it}$  termin greške specifične za posmatranje. Model dinamičkog panela je procijenjen pomoću sistema GMM koji može da obuhvati postojanost rasta BDP-a i odnosa trgovine/BDP, da riješi probleme izostavljenih varijabli, greške mjerenja, endogenosti i heterogenosti specifične za zemlju primjenom `xtabond2`.

### 3.3.6. Diskusija i dijagnostika modela

Specifikacija 1 za rast BDP-a, naša preferirana specifikacija je procijenjena pomoću sistema GMM u dva koraka, a dijagnostika sa rezultatima predstavljena je u tabeli 5. SGMM pristup pretpostavlja da su primijenjeni instrumenti u modelu egzogeni, dok su instrumentalne varijable nezavisne varijable sa zaostajanjem. Dobijeni rezultati u dvostepenom sistemu GMM zavise od dijagnostike modela. Prvo, GMM pristup pretpostavlja da su primijenjeni instrumenti u modelu egzogeni. Statistička svojstva ovog modela moramo da testiramo testiranjem

validnosti instrumenata, što zahtijeva testiranje na prisustvo autokorelacije prvog i drugog reda u terminu greške. Prema Arellano & Bond (1991), GMM procjenjivač zahtijeva da postoji serijska korelacija prvog reda (m1 test), ali da ne postoji serijska korelacija drugog reda (m2 test) u različitim rezidualima. Kao što je primijećeno, u tabeli 3, sa  $p_1 = 0,01$  i  $p_2 = 0,926$ ), ovi testovi podržavaju validnost specifikacije modela. Drugo, sa Hansen/Sargan testom prekomjernog identifikovanja ograničenja, testiramo ukupnu validnost instrumenata. U našoj preferiranoj specifikaciji, Hansenov test prekomjernog identifikovanja ograničenja ne odbacuje nulu ni na jednom konvencionalnom nivou značaja ( $p$ -vrijednost=0,591,  $p$ -vrijednost=0,441); dakle, to je indikacija da model ima validnu instrumentaciju. F-test zajedničke značajnosti pokazuje da možemo odbaciti nultu hipotezu da su procijenjeni koeficijenti na nezavisnim varijablama zajednički jednaki nuli ( $p=0,000$ ).

Procijenjeni model sugerira da je rast BDP-a autoregresivan, odnosno važna determinanta rasta BDP-a u tekućem periodu je rast BDP-a u prethodnom periodu (1.BDP rast) sa visokim procijenjenim efektom postojanosti (0,63) zajedno sa visokim nivoom statističke značajnosti. Glas i odgovornost (VA) je još jedna važna determinanta koja tokom jedne godine ima snažan pozitivan uticaj na rast BDP-a, kao što je zaključeno u (Benhabib J, Przeworski A, 2010, 77-75). Glas i odgovornost (VA) obuhvata percepciju u kojoj mjeri građani zemlje mogu učestvovati u izboru svoje vlade i kreće se između -2,5 do 2,5. S obzirom na to da procjenjujemo dinamički model panela u Lin-Lin formi na osnovu rezultata, povećanje VA za jedan stepen, tokom jedne godine, povezano je u prosjeku, sa 4,45 p.p. rasta BDP-a. Pored toga, rezultati ukazuju na realnost značaja kontrole korupcije na rast BDP-a.

Naime, CPI rezultati (indeks percepcije korupcije) se kreću od nula do 100, pri čemu nula ukazuje na visok nivo korupcije, a 100 na nizak nivo. Na osnovu rezultata povećanje indeksa percepcije korupcije tokom jedne godine za jedan poen, u prosjeku doprinosi većem rastu BDP-a za 0,28 p.p. Naši nalazi ukazuju na nemaju veliki značaj varijable, onako kako su prikazane kroz WGI indikator, (Politička stabilnost, Indeks ekonomskih sloboda Heritage, Efikasnost vlade, Kvalitet propisa i Vladavina prava) za rast BDP-a.

Ovi nalazi sugeriraju da od tri elementa: glas i odgovornost, kontrola korupcije i efikasnost vlade kao varijable koje su više povezane sa javnim upravljanjem, odnosno reforma uprave, glas i odgovornost i indeks percepcije korupcije obuhvataju zaostali uticaj reforme administracije na rast BDP-a.

**Tabela 24. Osnovni model – SGMM dinamički panel rast BDP-a**

The dependent variable is real GDPGrowth in %, World Bank Data Base	PREFERRED MODEL: <i>Two step System GMM</i>	ALTERNATIVE MODEL: <i>One step System GMM</i>	ALTERNATIVE MODEL: <i>Two step System GMM</i>
<i>variables</i> (SHORT EXPLANATION OF VARIABLE)	COEFFICIENTS	COEFFICIENTS	COEFFICIENTS
<i>constant</i> (INTERCEPT TERM)	0.87 (1.07)	1.91 (7.96)***	0.55 (0.47)
<i>LGDPDrowth</i> (LAGGED DEPENDENT VARIABLE, 1 <sup>st</sup> LAG)	0.67 (5.15)***	0.49 (7.31)***	0.57 (3.10)***
<i>LGDPDrowth</i> (LAGGED DEPENDENT VARIABLE, 2 <sup>nd</sup> LAG)	0.21 (1.16)		0.14 (1.27)
<i>VA</i> (Voice and accountability, 1 YEAR DIFFERENCE)	5.01 (2.02)**	4.14 (1.73)*	5.10 (2.01)**
<i>CPI</i> (Corruption Perception Index, 1 YEAR DIFFERENCE)	0.28 (2.95)**	0.20 (2.80)**	0.20 (3.44)***
<i>PS</i> (Political Stability and Absence of Violence, 1 YEAR DIFFERENCE)	-0.45 (-0.76)	0.07 (0.08)	-0.20 (-0.41)
<i>GE</i> (Government Effectiveness, 1 YEAR DIFFERENCE)	-1.57 (-0.62)	-3.15 (-1.53)	-1.75 (-0.91)
<i>RQ</i> (Regulatory Quality, 1 YEAR DIFFERENCE)	-1.21 (-0.44)	-1.45 (-0.84)	-1.22 (-0.58)
<i>RL</i> (Rule of Law, 1 YEAR DIFFERENCE)	-0.21 (-0.06)	-0.92 (-0.42)	-0.24 (-0.09)
Heritage index ( Heritage Index , 1 YEAR DIFFERENCE)	0.07 (1.25)	0.03 (0.43)	0.10 (1.70)*
Time dummies	No	No	Yes
Number of observations	133	133	133
Number of groups (countries)	19	19	19
Number of instruments	12	93	17
The F-test of joint significance	68.72	63.21	6103.02
Arellano-Bond test for AR(1) in first differences: H <sub>0</sub> : There is no first-order serial correlation in residuals	0.009	0.001	0.018
Arellano-Bond test for AR(2) in first differences: H <sub>0</sub> : There is no second-order serial correlation in residuals	0.926	0.398	0.909
Sargan test of over-identifying restrictions	0.441	0.939	0.723
Hansen test of over-identifying restrictions:	0.591		0.735

Izvor. Autor, Stata 15

Slično, u specifikaciji 1 za TRADE, naša preferirana specifikacija je procijenjena pomoću sistema GMM u dva koraka, a dijagnostika sa rezultatima predstavljena je u prethodnoj tabeli. Prema Arellano & Bond (1991), GMM procjenjivač zahtijeva da postoji serijska korelacija prvog reda (m1 test) ali da ne postoji serijska korelacija drugog reda (m2

test) u različitim rezidualima. Kao što je primijećeno u tabeli, sa  $p_1 = 0,01$  i  $p_2 = 0,376$ , ovi testovi podržavaju validnost specifikacije modela.

Drugo, sa Hansen/Sargan testom prekomjernog identifikovanja ograničenja, testiramo ukupnu validnost instrumenata. U našoj preferiranoj specifikaciji, Hansenov test prekomjernog identifikovanja ograničenja ne odbacuje nulu ni na jednom konvencionalnom nivou značaja ( $p$ -vrijednost=0,574,  $p$ -vrijednost=0,520); dakle, to je indikacija da model ima validnu instrumentaciju. F-test zajedničke značajnosti pokazuje da možemo odbaciti nultu hipotezu da su procijenjeni koeficijenti na nezavisnim varijabilama zajednički jednaki nuli ( $p=0,000$ ).

**Tabela 25. Osnovni model - SGMM dinamički panel**

<i>variables</i> (SHORT EXPLANATION OF VARIABLE)	<b>COEFFICIENTS</b>
The dependent variable is TRADE/GDP in %, World Bank Data Base	PREFERRED MODEL: <i>Two step System GMM</i>
<i>constant</i> (INTERCEPT TERM)	5.33 (2.58)**
<i>LTRADE</i> (LAGGED DEPENDENT VARIABLE, 1 <sup>st</sup> LAG)	0.97(5.71)***
<i>LTRADE</i> (LAGGED DEPENDENT VARIABLE, 2 <sup>nd</sup> LAG)	-0.209(-2.58)**
<i>LTRADE</i> (LAGGED DEPENDENT VARIABLE, 4 <sup>th</sup> LAG)	0.13(0.81)
<i>CPI</i> (Corruption Perception Index, 2 YEAR DIFFERENCE)	0.23(2.46)**
<i>GE</i> (Government Effectiveness, 2 YEAR DIFFERENCE)	-1.08(-0.76)
<i>CC</i> (Control of Corruption, 2 YEAR DIFFERENCE)	0.66(0.36)
<i>RQ</i> (Regulatory Quality, 2 YEAR DIFFERENCE)	0.67(0.33)
Heritage index ( Heritage Index , 2 YEAR DIFFERENCE)	0.08(1.92)*
DummyEU	2.65(2.55)**
Time dummies	Yes
Number of observations	114
Number of groups (countries)	19
Number of instruments	17
The F-test of joint significance	16125.93
Arellano-Bond test for AR(1) in first differences: H <sub>0</sub> : There is no first-order serial correlation in residuals	0.012
Arellano-Bond test for AR(2) in first differences: H <sub>0</sub> : There is no second-order serial correlation in residuals	0.376
Sargan test of over-identifying restrictions	0.574
Hansen test of over-identifying restrictions:	0.520

**Izvor:** Autor, stata 15



Ukratko, imajući u vidu rezultate kritičnih dijagnostičkih testova i provjera za željene specifikacije BDPrast i Trgovina (TRADE), postoji dovoljno dokaza da se zaključi da su ovi modeli odgovarajući mehanizam za generisanje statističkih podataka.

Kada je u pitanju odnos Trgovina/BDP, procijenjeni model sugerše da je odnos Trgovina /BDP snažno autoregresivan, odnosno važna determinanta Trgovina/BDP u tekućem periodu je odnos Trgovina/BDP u prethodnom periodu (I.TRADE) sa procijenjenim efektom postojanosti (1.35) zajedno sa visokim nivoom statističke značajnosti. Na isti način, Indeks percepcije korupcije je ponovo značajan u modelu procijenjenog odnosa Trgovina/BDP. Ovi nalazi su u skladu sa (Majeed, M. T, 2014)Naime, u srednjem roku, period od dvije godine, povećanje CPI za jedan poen, doprinosi, u prosjeku, većem odnosu Trgovina/BDP za 0,28 p.p. Značajna varijabla koja pozitivno utiče na odnos Trgovina/BDP je Indeks ekonomskih sloboda (Heritage Indeks) koji je u skladu sa nalazima Dimitrova K, (2012). Indeks ekonomskih sloboda je godišnji indeks koji mjeri stepen ekonomskih sloboda u svijetu. U našem uzorku Indeks ekonomskih sloboda se kreće između -28,4 i 79,1. Naš nalaz sugerše da povećanje indeksa ekonomskih sloboda za jedan poen, tokom dvije godine, u prosjeku doprinosi većem odnosu Trgovina/BDP u % za 0,08 p.p. Na kraju, dami EU varijabla je značajna i pozitivna, što sugerše da zemlje koje su u EU u prosjeku imaju bolji odnos TRGOVINA/BDP od zemalja koje nisu članice EU iz Zapadnog Balkana i Turske.

### **III SAVREMENA JAVNA UPRAVA**

## 1. Reforma javne uprave u kontekstu EU integracija

Principi i pravci razvoja Evropske unije postaju od sve većeg značaja za Crnu Goru, s obzirom da je zemlja dobila status kandidata za članstvo u Evropskoj uniji. U tom kontekstu, strateški pravci razvoja Crne Gore trebaju da budu uskladjeni sa obavezama koje zemlja ima u procesu integracije u ovu uniju. U najširem smislu, proces pridruživanja, a zatim i pristupanja Evropskoj uniji podrazumijeva ispunjavanje tzv. kopenhaških kriterijuma koji se odnose na:

- *stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina;*
- *postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, kao i kapacitet zemlje da se nosi sa pritiscima konkurencije i tržišnih snaga u okviru Unije;*
- *sposobnost zemlje da preuzme obaveze koje proističu iz članstva, uključujući poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.*

Dobijanjem statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, kontinuitet strateškog opredjeljenja na pristupanje EU i atlantske integracije (koje je Crna Gora već uspješno realizovala članstvom u NATO, juna 2017. godine) dovele su Crnu Goru do jednog novog kvaliteta upravljanja državom, ali i upravljanja koje je potrebno unaprijediti. U okviru evropske agende, važan segment predstavlja reforma javne uprave.

Iako je reforma javne uprave predstavljala važan segment evropskih integracija, ona se do skoro posmatrala više kao unutrašnje pitanje zemalja članica ili zemalja koje to žele biti. Evropska komisija je prepoznala reformu javne uprave kao jedan od tri stuba procesa proširenja i na taj način je stavila u isti nivo sa vladavinom prava i ekonomskim pitanjima<sup>40</sup>. Evropska komisija je ocijenila da je uspostavljanje funkcionalne javne uprave jedan od glavnih izazova procesa evropskih integracija, koji direktno utiče na sposobnost vlada da pružaju javne usluge i podstiču konkurentnost i rast. Značaj reforme javne uprave pojačale su i Ujedinjene nacije (UN) koje su iste godine (2015) utvrdile ciljeve održivog razvoja do 2030. godine i kao jedan od ciljeva (cilj 16) prepoznali potrebu za jakim institucijama. Nadalje, u Okvirnom nacionalnom strateškom dokumentu 2014-2020 za pretpristupnu podršku napominje se: „Opšti cilj u ovom sektoru je da se Crna Gora podrži u razvoju nezavisnih i efikasnih javnih službi i javne administracije u skladu sa evropskim standardima i najboljom praksom i da se implementira program sveobuhvatne reforme upravljanja javnim finansijama, uključujući

---

<sup>40</sup> Strategijom proširenja EU 2015.godine

podršku ispunjenju zahtjeva EU o budžetskim okvirima, i poboljšanju ekonomskog upravljanja u Crnoj Gori"<sup>41</sup>

Zakonom o ratifikaciji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njenih država članica s jedne strane i Crne Gore, s druge strane, koji je donijet 20.11.2007.godine, odredbom člana 1 propisano je:"

- a) kojim se podržava napor Crne Gore na jačanju demokratije i vladavini prava;
- b) doprinosi političkoj, ekonomskoj i insitucionalnoj stabilnosti u Crne Gore kao i stabilizaciji u Regionu“.

Kao što vidimo Strategijom proširenja za 2015. godinu, Evropska komisija je prepoznala reformu javne uprave kao „jedan od tri stuba procesa proširenja“, te ocijenila da je „uspostavljanje funkcionalnije javne uprave jedan od glavnih izazova procesa evropskih integracija, koji direktno utiče na sposobnost vlada da pružaju javne usluge i podstiču konkurentnost i rast“.

Sa druge strane, reforma javne uprave (centralni i lokalni nivo) je jedna od najvažnijih i najzahtjevnijih strukturnih reformi koje naša zemlja treba da sprovede, ne samo zbog EU integracija već prije svega zbog unapredjenja kvaliteta života građana. Crna Gora je napravila određene iskorake u pravcu stvaranja efikasne, ekonomične, servisno orjentisane javne uprave koju karakteriše rast povjerenja građana u njen rad, ali još uvijek nije na nivou evropskog prosjeka (Crna Gora se po stvarnoj individualnoj potrošnji ( AIC) i bruto domaćeg proizvoda (BDP) po stanovniku, mjereno standardom kupovne moći, našla na 60 odsto, odnosno 50 odsto prosjeka EU u 2019. godini).

„Proces proširenja nema za cilj samo pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji. Suština politike proširenja je transformacija društva. Za proces proširenja je mnogo važniji reformski proces koji prethodi postizanju cilja“ (Fabricio, 2018)<sup>42</sup>. Upravo u tom procesu se odigravaju ključne društvene promjene od kojih najviše koristi imaju građani.

Jedna od tih promjena je i promjena u javnoj upravi. Reformom javne uprave ne postiže se samo jedan od ključnih stubova procesa evropskih integracija, već i sveobuhvatan proces, koji treba unaprijedi cjelokupan sistem javne administracije u Crnoj Gori, a time i kvalitet usluga koje javna uprava pruža građanima. Građani su glavni korisnici i glavni finansijeri javnih usluga, ali su istovremeno nerijeto nezadovoljniji tim pruženim uslugama<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Evropska komisija (2014); Nacionalni okvirni strateški dokument 2014-2020, str. 20

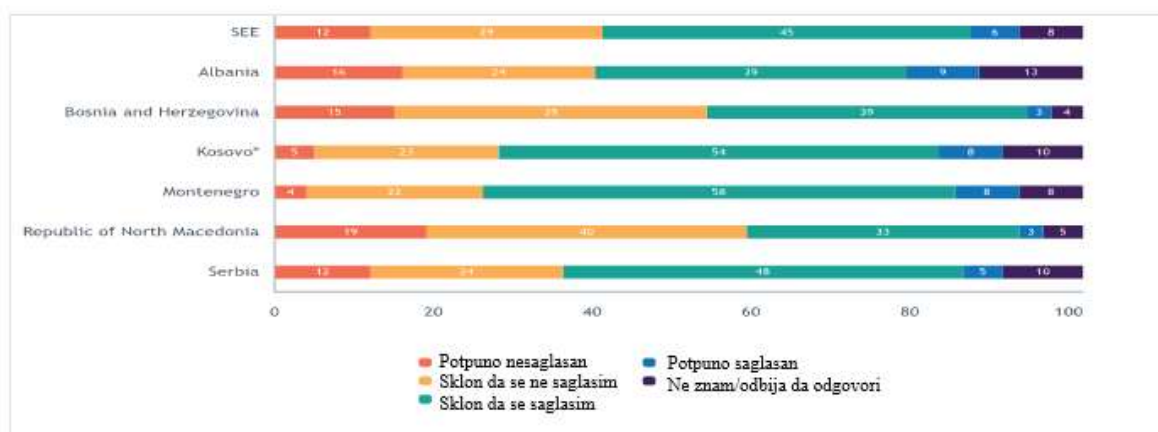
<sup>42</sup> Izvod iz govora šefa Delegacije Evropske unije u Republici Srbiji, ambasadora Sem Fabricia

<sup>43</sup> Siva knjiga javnih usluga, Centar za evropske politike, 2018

Nezavoljstvo pruženim uslugama nerijetko dovodi do pada povrenja u institucije sistema što ni jednom društvu ne ide u korist.

Na osnovu podataka koju su prezentovani u Izvještaju o Balkanskom barometru za 2019. pokazuje da se Crna Gora medju državama Zapadnog Balkana ubraja u najbolje kada je u pitanju percepcija efikasnosti javnih službi. Prema ovom izvještaju 66% ispitanika u anketi skloni da se saglasi ili je saglasno da su javne službe efikasne. (RCC, 2020)

**Grafik 18. Stepen zadovoljstva pruzenim javnim uslugama**



Izvor: Regional Cooperation Council (RCC) (2019), Balkanski barometar<sup>44</sup>

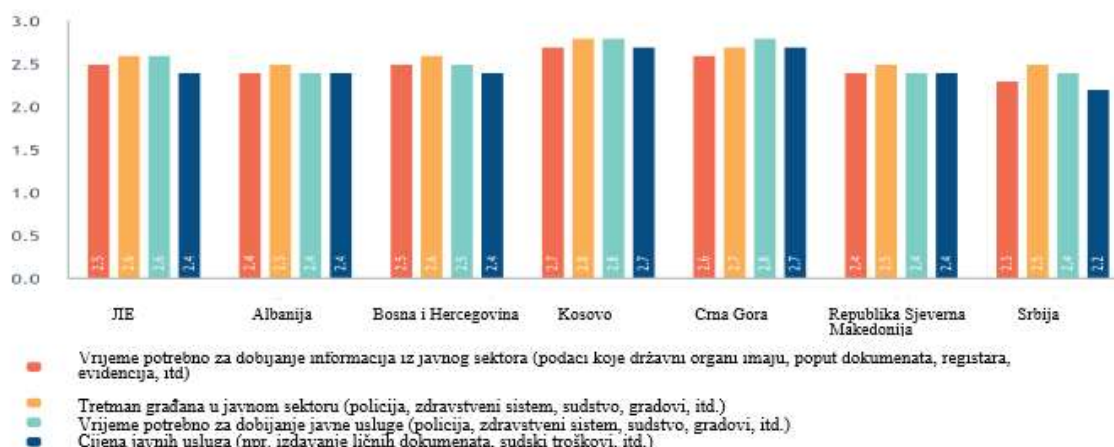
„Što se tiče povjerenja građana u službe javne uprave na centralnom nivou, prema Izvještaju EU o napretku Crne Gore za 2019. godinu, anketa je pokazala da je došlo do povećanja zadovoljstva, koje je tada bilo na 66% u poređenju sa 42% u 2017. godini.“<sup>45</sup>Takodje, istraživanje RCC publikovanog u publikaciji „Balkan barometra” za 2019. godinu pokazalo je da je reformski proces na svakom nivou zadovoljavajući, a da su unutar regiona, građani Crne Gore (51%) najzadovoljniji efikasnošću procedura javne uprave.<sup>46</sup> Ukupan rejting različitih indikatora je relativno loše ocijenjen (većinom odmah ispod ocjene 3), međutim, crnogorske ocjene su ipak malo bolje od prosjeka JIE, iako se čini da je Kosovo jedina zemlja koja je prošla bolje od Crne Gore.

<sup>44</sup> [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2019.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf), str. 94

<sup>45</sup> EU Izvještaj o napretku 2019, str.14.

<sup>46</sup> Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.4

**Grafik 19. Vrednovanje pitanja**



Izvor: RCC Balkanski barometar 2019<sup>47</sup>

Iako je pitanje javne uprave uvijek bilo unutrašnje pitanje država članica EU, ipak postoji opravdan interes EU za administrativne kapacitete država članica kako bi se obezbijedila primjena prava EU, ali i osigurao jednak tretman svih građana.

Izveštaj Evropske komisije o napretku Crne Gore za 2019. godinu i 2020.godinu<sup>48</sup> pokazao je da je Crna Gora "umjereno spremna za reformu javne uprave", te da je dobar napredak u 2019.godini postignut u oblasti srednjoročnog planiranja politika, zapošljavanja zasnovanog na zaslugama, te racionalizaciji organizacije državne uprave.

Dok je jaka politička volja još uvijek potrebna za efikasno bavljenje depolitizacijom javne službe, potrebno je osigurati optimizaciju državne uprave i efikasno sprovođenje upravljačke odgovornosti, uključujući delegiranje u donošenju odluka, navodi se u Izvještaju. Dvije preporuke Komisije iz 2019. ostale su na snazi.

U narednom periodu, Crna Gora bi trebalo da:

<sup>47</sup> <https://www.rcc.int/seeds/files/RCC>

<sup>48</sup> <https://www.eu.me/mn/pregovori-o-pristupanju/dokumenti-pregovori/category/57-izvjestaji-o-napretku>

- „izradi i donese novu Strategiju reforme javne uprave (PAR) i upravljanja javnim finansijama (PFM<sup>49</sup>) sa realnim ciljevima, na osnovu rezultata evaluacije prethodne Strategije, i procjene i 2019. PEFA,<sup>50</sup>
- nastavi sa optimizacijom javne uprave kroz efikasnu primjenu plana;
- poboljša pristup građana javnim informacijama dovršavanjem Zakona o pristupu informacijama u skladu sa SIGMA principima javne uprave“.

Napredak postignut u oblasti reforme javne uprave moguće je pratiti kroz redovne godišnje izvještaje Evropske komisije. Do 2021.godine proces reforme javne uprave u Crnoj Gori ocjenjivan je dominantno sa ocjenom „postignut odredjeni napredak“, dok su neki segmenti ocijenjeni sa „dobar napredak“, kao što je npr. strateško planiranje. Sa druge strane ograničeni napredak postignut je u oblastima upravljanje ljudskim resursima i generalno u upravljanju javnim finansijama, i pored činjenice da su u ovim oblastima uloženi značajni napori za unapredjenje stanja.

Kroz izvještaje Evropske komisije prepoznat je i napredak u oblasti informatičko društvo. Za razliku od reforme javne uprave koja nema posebno poglavlje u okviru kojeg se vodi u pregovorima sa EU (jedan segment obuhvaćen je kroz poglavlaj 23 i 24), oblast informaciono društvo kao važan segment reforme vodi se u okviru Poglavlja 10- Informatičko društvo i mediji, koje je Crna Gora otvorila 2014.godine.

Digitalizacija je oblast kojoj i EU pridaje veliki značaj što kroz strateška dokumenta, direktive, smjernice i pravila, a što kroz finansijsku podršku ovog sektora. Ovakav pristup potkrijepljen je i strateškim opredjeljenjima Evropske unije, koja je digitalizaciju prepoznala kao jednu od centralnih razvojnih tačaka. „U planovima razvoja Evropske unije za narednih desetak godina e-uprava zauzima značajno mjesto kao sredstvo za stvaranje bolje uprave, u najširem smislu, kako bi se modernizovale institucije i procesi i stvorilo adekvatno okruženje i ljudski resursi u javnoj upravi, kako bi se postigla bolja uprava i uvećalo javno dobro“. (Novaković, J. 2010, str.43).

---

<sup>49</sup> Upravljanje javnim finansijama (Public Finance Management- PFM) predstavlja dio strategije reforme javne uprave. Fiskalna politika je uglavnom predstavljena kao dio makroekonomske politike i istražuje se u okviru ekonomije. Zbog pravnog osnova i političkog odlučivanja u vezi sa njom, također se redje pojavljuje kao dio političke nauke i prava. U okviru PFM je predstavljena kao dio upravne nauke pa samim tim i reforme javne uprave, koji obuhvata interdisciplinarni pristup i fokusira se na analizu upravljanja fiskalnom politikom iz perspektive principa dobrog javnog upravljanja. ( Klun, M. 2021, str. 251). Zbog želje da se tokom istraživačkog rada zadržimo na fokusu reforme javne uprave, kao ključne strukturne reforme, u radu se nećemo detaljnije baviti ovim pitanjem.

<sup>50</sup> Strategija je donesena na sjednici Vlade u decembru 2021.godine

Veliki broj država u Evropi je tokom 1994 i 1995.godine donio planove i politike rada za razvoj elektronskih komunikacija u svojim državama. Pojam e-Evropa je lansiran u decembru 1999.godine kako bi Evropska unija osigurala sve koristi od promjena koje donosi informaciono društvo. Glavni ciljevi e-Evropa su da svakom građaninu, svaki dom i škola, sva preduzeća i administraciju približe digitalnom dobu i omoguće in pristup internetu. Tokom 2000.godine Evropska unija je za države članice odredila razvojne ciljeve nazvane „Lisabonska strategija“. (Novaković, J. 2010, str.44).

Ključni strateški dokument EU je „Digitalna decenija Evrope: digitalni ciljevi za 2030“<sup>51</sup> koji je prvi put prezentovan u martu 2021. Ovim dokumentom utvrđena je vizija digitalne transformacije Evrope do 2030. Dokument je prezentovan i kao „Digitalni kompas“ i fokusira se na četiri glavna aspekta: vještine, infrastruktura, vlada i biznis.

U cilju uredjenja obalsti digitalizacije i harmonizacije propisa i politika kako u članicama EU tako i u onima koje to žele da budu, u okviru EU donose se i uredbe i direktive EU koje uređuju ovu oblast. Evropsko zakonodavstvo je definisano za ovu oblast RJU, što nije slučaj sa kompletnom reformom koja je kao što smo vidjeli više unutrašnje pitanje članica.

Kako bi ojačala svoju politiku u oblasti digitalizacije i dodatno je promovisala EU je svoju pravnu tekovinu i politike uvrstila u *UN Agendu održivog razvoja 2030*<sup>52</sup> i svakako jedan je vodećih implementatora ovog dokumanta.

U godišnjem Izvještaju Evropske komisije za Crnu Goru 2021<sup>53</sup> konstatovano je da Crna Gora ima isti nivo spremnosti (umjereno spremna) i isti nivo ostvarenog godišnjeg napretka (ograničen napredak) kao u prošlogodišnjem izvještaju za Poglavlje 10. Izvještajem je konstatovan pozitivan trend kada su u pitanju zakonodavne izmjene u dijelu informacione bezbjednosti i aktivnosti u pogledu unapređenja e-usluga<sup>54</sup>.

Prema SIGMA monitoring izvještaju za 2021.godinu Crna Gora je ostvarila određeni napredak u reformama u oblasti pružanja javnih usluga i upravljanju ljudskim resursima, dok su reforme u drugim oblastima zastale.

## **2. Status reforme javne uprave u Crnoj Gori**

U prethodnom, a naročito u periodu od 2015. do danas aktivnosti u Crnoj Gori su bile usmjerene u pravcu kreiranja kvalitetnijeg normativnog okvira i njegove pune implementacije,

---

<sup>51</sup> Strategija digitalne transformacije Crne Gore

<sup>52</sup> <https://www.un.org/ga/search>

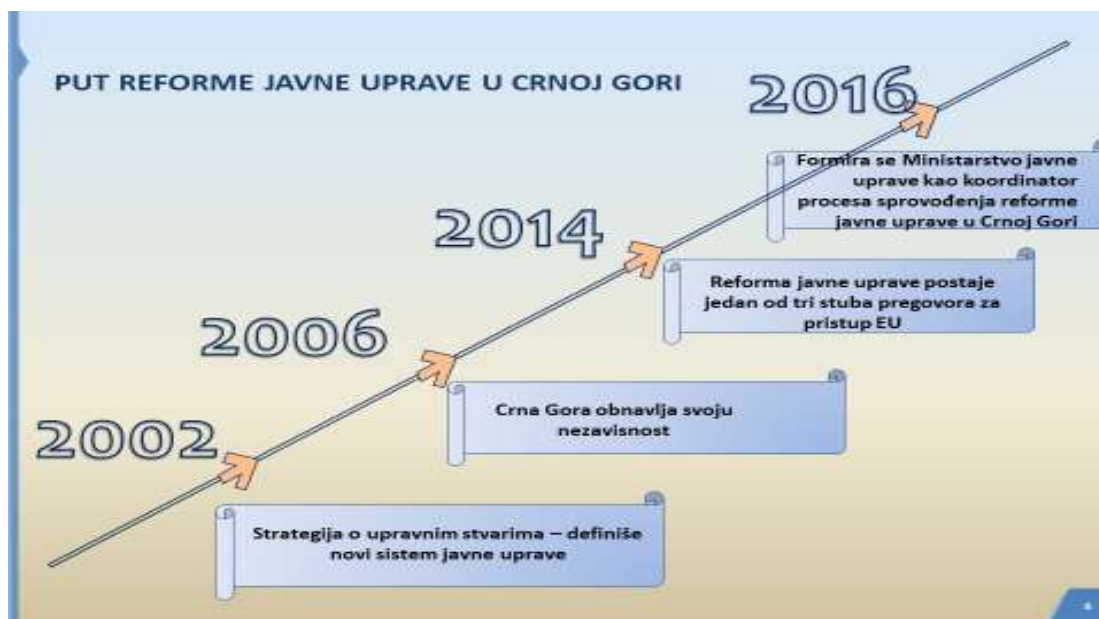
<sup>53</sup> <https://www.gov.me/dokumenta/b5f98cf5-f6a6-476b-9216-3133e67a8886>

<sup>54</sup> Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026.godine.



reorganizacije državne uprave, uspostavljanja kvalitetnijeg sistema lokalne samouprave, ali istovremeno i kreiranju novih elektronskih usluga, njihove promocije, jačanju principa transparentnosti rada javne uprave i dr. Veće ili bolje reći značajnije koraka u ovom segmentu Crna Gora počinje ostvarivati od 2004.godine . Tako da reformu možemo podijeliti u četiri faze.

**Slika 5. Faze reforme u Crnoj Gori**



Izvor. Autor

1. I faza- period od 1990 do 2002. kada je donesena prva Strategija upravne reforme prešlo se na novi koncept organizacije,
2. II faza- period od 2002 do 2006. kada je obnovljena nezavisnost što je zahtijevalo takodje drugačije uredjenje,
3. III faza- period od 2015 do 2016. Evropska komisija prepoznaje proces reforme javne uprave kao treći stub pregovaranja pored ekonomije i vladavine prava,
4. IV faza - period od 2016.po prvi put u istoriji se obrazuje ministartvo javne uprave kao koordinator procesa reforme. <sup>55</sup>

Pošto reforma javne uprave jedan od temeljni stubova procesa integracije Crne Gore u EU, u Crnoj Gori reforma javne uprave prepoznata kao jedna od prioriternih oblasti. Medjutim,možemo vidjeti iz slike 3 da je svake godine rastao značaj reforme i sve više se

<sup>55</sup> Vlada Crne Gore, 9.2.2022, donijela je novu strategiju reforme do 2026. Kako se ona oslanja na prethodnu i aktivnosti koje su bile u prethodnim strateškim dokumentima, taj period u ovom radu nećemo tretirati kao posebnu fazu razvoja, već kao nastavak IV faze.

prepoznavao, ali ne samo kao pitanje ključno za reformu već i kao pitanje koje treba da unaprijedi kompletno društvo. Ovakva konstatacija se može izvesti na osnovu stavova zvaničnika, sa druge strane implementacija utvrdjenih aktivnosti nije uvijek pratila takav stav.

Pomenutim strategijama prepoznati su ključni izazovi i nedostaci u funkcionisanju javne uprave i pružanja usluga, definišući relativno dobre mjere koje su javnu upravu trebale da vode ka principima dobre uprave i djelotvorno transponuje i implementira pravnu tekovinu EU.

„Strategija do 2020.godine je imala šest prioriternih oblasti (organizaciju i odgovornost u sistemu javne uprave<sup>56</sup>, pružanje usluga<sup>57</sup>, službenički sistem i upravljanje ljudskim resursima<sup>58</sup>, razvoj i koordinaciju javnih politika<sup>59</sup>, posebna pitanja sistema lokalne samouprave<sup>60</sup>, strateško upravljanje procesom reforme javne uprave i finansijska održivost<sup>61</sup>).

Implementacija prethodne strategije se finansirala iz manjim dijelom i vladinog budžeta i dominantno iz sektorske podrške EU budžetu za RJU, a planirani su i isti izvori finansiranja za trenutno važeću strategiju.

Kako je trenutno važeća strategija pripremljena u decembru 2021.godine, a donesena početkom 2022. godine, nije moguće govoriti o efektima ove strategije, već ćemo se više fokusirati na prethodnu strategiju. Ovo iz razloga više što i jedna i druga strategija u konačnom imaju isti cilj - stvaranje efikasne i servisno orjentisane javne uprave, a ni aktivnosti nijesu mnogo različite, suštinski posmatrano. Takođe, za novu strategiju ne postoje trenutno raspoloživi zvanični podaci koji bi se mogli koristiti i na osnovu kojih bi se mogao odrediti stepen napretka.

Kada je riječ o pružanju usluga, fokus Crne Gore je bio na unapređenju eUprave i kreiranju elektronskih usluga. Uspostavljen je jedinstveni informacioni sistem za elektronsku razmjenu podataka između državnih organa i organa državne uprave<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Ciljevi: Unaprijeđena kontrola nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa javne uprave; Efikasnije ostvarivanje prava na slobodan pristup informacijama; Ojačana upravljačka odgovornost na nivou srednjeg menadžmenta u organima državne uprave

<sup>57</sup> Ciljevi: Unaprijeđena efikasnost, efektivnost i zadovoljstvo građana kvalitetom pruženih upravnih usluga; Obezbijeđena interoperabilnost registara i dostupnost podataka iz registara za korisnike; Portal eUprave predstavlja jedinstvenu tačku pristupa elektronskim uslugama koje nude organi uprave sa visokim stepenom korisničkog iskustva i korisničkog zadovoljstva

<sup>58</sup> Ciljevi: Ojačane profesionalne sposobnosti starješina organa i visokog rukovodnog kadra sa jasno utvrđenim kriterijumima za njihov izbor; I Povećana konkurencija i smanjena diskrecija pri odlučivanju o izboru kandidata kroz veću transparentnost i manji broj kandidata na listi za konačan izbor; Unaprijeđeno upravljanje ljudskim resursima i uspostavljanje efektivnog sistema za praćenje i optimizaciju broja zaposlenih i mjerenja kvaliteta njihovog rada

<sup>59</sup> Ciljevi: Uspostavljen sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i praćenja realizacije vladinih politika; Povećana upotreba analitičkih alata za izradu zakonodavstva i bolji kvalitet konsultacija između aktera prilikom izrade politika;

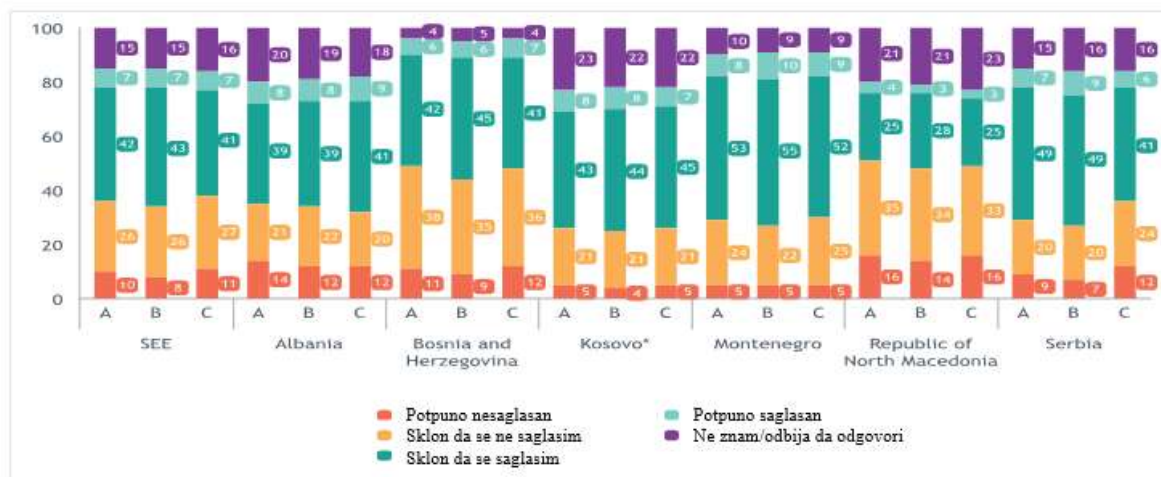
<sup>60</sup> Ciljevi: Unaprijeđene funkcije jedinica lokalne samouprave i jačanje njihovih kapaciteta; Pooštriti i racionalizovati kriterijume za formiranje novih opština; Obezbijeđiti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama

<sup>61</sup> Objectives: Efikasno upravljanje i koordinacija Strategijom 2016-2020 omogućava postizanje većine ciljeva

<sup>62</sup> Više u Poglavlju o digitalizaciji

Kao što se može vidjeti iz grafika u nastavku, preko 60% ispitanika prilično pozitivno ocjenjuje blagovremenost procesuiranja zahtjeva za informacijama, kompletnost pruženih informacija i njihovu isplativost<sup>63</sup>.

**Grafik 20. Stavovi ispitanika ( zemlje JIE)**



Izvor: RCC, Balkanski barometar 2019<sup>64</sup>

Međutim, ne postoji sistemski mehanizam procjena javne uprave u oblasti pružanja usluga. Resorna ministarstva su nekada s vremena na vrijeme sprovodila ad hoc ankete o zadovoljstvu građanima, kako bi se uspostavio trend promjene zadovoljstva korisnika javnih usluga. Upravljanje kvalitetom u javnoj upravi je na vrlo niskom nivou. Samo nekoliko pojedinačnih organa uvelo je standarde upravljanja kvalitetom ili sprovodi ankete o zadovoljstvu potrošača. Dakle, sistem upravljanja kvalitetom ne postoji na sistemskom nivou. Istraživanje sprovedeno na regionalnom nivou kao dio projekta WEBER, pokazalo je da 80% građana kaže da nemaju mogućnosti da izraze svoje mišljenje o kvalitetu usluga.

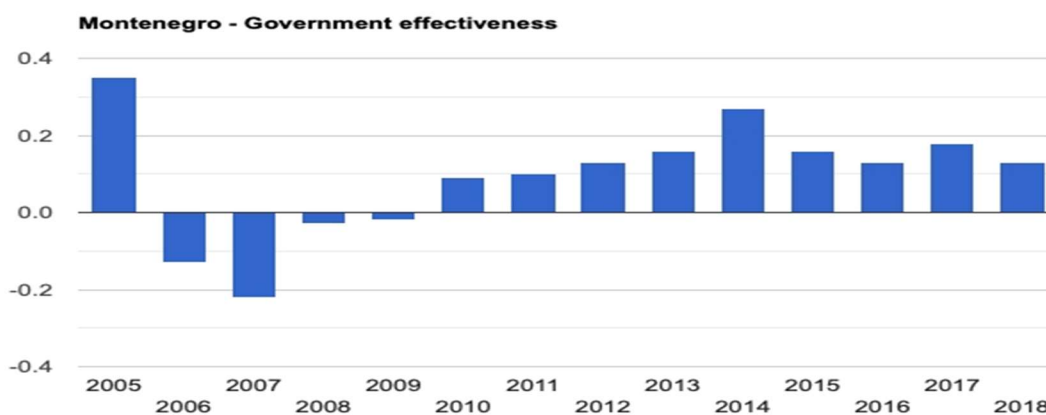
Kada govorimo o Indeksu djelotvornosti upravljanja, uporedna analiza godišnjih podataka koja obuhvata period od 2005 do 2018 pokazuje velike oscilacije podataka uz nešto veću stabilnost u prethodne tri (3) godine, ali i izvjestan pad u 2018. godini kada su obavljena posljednja mjerenja.

**Grafik 21. Rangiranje djelotvornosti upravljanja**

**Crna Gora – Djelotvornost Vlade**

<sup>63</sup> [https://www.....pinion\\_2019.pdf](https://www.....pinion_2019.pdf), str. 94

<sup>64</sup> <https://www.rcc.int/seeds/files/>



Izvor: GlobacEconomy.com. Svjetska banka

Dodatni podsticaj i podršku za jačanje intenziteta reforme predstavljao je finansijski sporazum između Vlade Crne Gore i Evropske Komisije o Godišnjem akcionom programu za Crnu Goru za 2017. godinu, dio 2 – Sektorska budžetska podrška (*Sector Budget Support*)<sup>65</sup>. Navedeni program podrazumijevao je direktnu pretpriusutpnu podršku u vrijednosti od 15 miliona eura, od kojih 12 miliona eura je predstavljala direktna budžetska podrška strukturirana u tri tranše, dok je 3 miliona eura tehničke podrške. Samo prva tranša, u iznosu od 4 miliona eura, uplaćena decembra 2018. godine, je tzv. fikasna tranša, dok su druge dvije tranše varijabilne, odnosno zavisile su od stepena ostvarenja postavljenih indikatora.

Prva varijabilna tranša u iznosu od 2,077 miliona isplaćena u novembru 2019.godine od raspoloživih 4 miliona.

<sup>65</sup> SBP je relativno novi instrument Evropske komisije koji i je i dalje u fazi usaglašavanja sa nacionalnim standardima i procedurama u zemljama u kojima se sprovodi, dok je predmet kritičke analize i mehanizam definisanja indikatora, te nemogućnost pregovora o njihovom prilagođavanju.

Slika 6. Finansiranje reforme javne uprave



Izvor: autor na osnovu podataka MJU

Koncept e-participacije unaprijeđen je u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika NVO u radna tijela organa javne uprave i Uredbom o sprovođenju javnih rasprava u pripremi zakona i strategija. Vlada Crne Gore je pokušala preko eportala da unaprijedi ovo stanje. Stanje je unaprijedjeno na način stoje kreiran poseban podportal eParticipacije, koji objezbjeđuje proaktivno učešće građana. Dobar podatak je da raste broj objava na ovom portalu, pa je tako u 2015.godini bilo 62 objave, a 207 u 2020<sup>66</sup>.

Uspostavljen je i alat e-konsultacija kao važan segment konsultativnog procesa prilikom donošenja važnih dokumenata, a posebno zakonskih propisa.

Prilikom donošenja propisa i javnost mora imati mogućnost učešća u kreiranju tih propisa, što ima važnu ulogu u skretanju pažnje na efekte propisa. Na ovaj način se smanjuje demokratski deficit. Uključena je stručna javnost i javnost na koju će propis uticati (zainteresovana javnost) (Sever, T. 2021, str 277). Na ovaj način autor propisa dobija informacije o stvarnom stanju koje mogu biti subjektivne, pa se pri njihovoj procjeni mora biti oprezan (Virant, G. 2009. str. 85).

U okviru procesa donošenja zakona javnost ne treba da bude prisutna samo tokom zakonodavnog procesa u parlamentu (princip javnosti), već mnogo ranije, u predzakonskom procesu koji se odvija u državnoj upravi ili ministarstvima (Igličar, A.2021, 331).

Minimalne preporuke za učešće javnosti prema Igličar Albinu (2021, str 331) su:

<sup>66</sup> Završni izvještaj Strategije informacionog društva 2016-2020.

- učešće javnosti u pripremi propisa generalno treba da traje od 30 do 60 dana, izuzetak su predlozi propisa u kojima saradnja po prirodi stvari nije moguća ( npr: hitni postupci, državni budžet..)
- pripremiti odgovarajući materijal koji sadrži sažetak propisa sa stručnim osnovama, ključnim pitanjima i ciljevima.
- nakon završenog postupka konsultacija pripremiti izvještaj o saradnji sa prikazom uticaja na rješenja u predlogu propisa.
- poziv za učešće javnosti treba sprovesti na način kojim će se obezbijediti odziv ciljnih grupa i stručna javnost, kao i informisanje šire javnosti, radi stalne saradnje i informisanja, potrebno je sačiniti spiskove sa kontaktima zainteresovanih lica koji se bave ovom oblašću.

Analiza dokumentacije pokazali su da, uprkos naporima ministarstava da objave pozive, obavijeste javnost o konsultacijama o izradi zakonodavstva i kreiranju politike, ili da organizuju javna rasprave i druge obavezne javne pozive, sistem eParticipacije nije iskorišćen onoliko koliko je mogao biti.<sup>67</sup> Ovo nije samo slučaj sa Crnom Gorom, evropski projekat EUPACK, pokazao je da direktno učešće građana u kkreiranju politika je prilično slabo u zemljama EU. Čini se da samo veoma mali broj uglavnom nordijskih zemalja karakteriše snažno učešće građana, dok je u zemljama južne, centralne i istočne Evrope učešće građana tradicionalno nerazvijeno. Izvještaj o napretku za 2019. godinu pokazao je da „portal eParticipacije nije dovoljno korišćen u Crnoj Gori, pri čemu je podnešen samo jedan komentar tokom čitave 2019. Godine”<sup>68</sup>.

Nažalost negativan trend potvrđen je i kroz **indeks elektronske participacije**<sup>69</sup> (eng. e-participation Index), na osnovu kojeg se procjenjuje upotreba elektronskih usluga a koje su u službi pružanja informacija zainteresovanim stranama tj. svima koji imaju interes da onlajn pristupaju ovim uslugama i učešće subjekata u procesu donošenja odluka i kreiranju politika i propisa, status Crne Gore se takođe promijenio. Prema svrijednostima indeksa iz 2020.godine pozicija Crne Gore je značajno(alarmantno) opala u odnosu na 2016. godinu kada je stupila na snagu Strategija razvoja digitalnog društva 2016-2020. Tako je Crna Gora sa 17. mjesta u 2016. godini došla na 100. mjesto u 2020. godini i vratila se na nivo koji je imala 2010.godine. Prema ovom indeksu vratili smo se za deset godina unazad. Olakšavajuće je što su neke države

<sup>67</sup> Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020.u Crnoj Gori, 2020.godine

<sup>68</sup> Ibid, str. 32

<sup>69</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

brže se razvijale, pa u realnom nije toliki pad, ali svakako jeste rezultat koji zabrinjava i koji bi morao da bude alarm svim donosiocima odluka i kreatorima politike u ovoj oblasti.

**Tabela 26. Pozicija Crne Gore na osnovu Indeksa elektronske participacije 2010-2020**

<b>Indeks elektronske participacije</b>	<b>2020</b>	<b>2018</b>	<b>2016</b>	<b>2014</b>	<b>2012</b>	<b>2010</b>
<b>Rangiranje CG</b>	100	64	17	49	60	100

Izvor: Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026

Zabrinjavajući trend je i kada je u pitanju procenat propisa koji su predmet ajvne rasprave. Iako je od 2017. godine od 2018. godine došlo do povećanja procenta sa 41,5% u 2017. godini na 64,8% u 2018. godini, ovaj trend je opao u 2019. godini, kada su sprovedene konsultacije za 57% propisa.<sup>70</sup> Nažalost i ovaj trend je zabrinjavajući, od strane Vlada nije bilo adekvatnog odgovora na ovako zabrinjavajući trend, što nije dobro sa stanovišta unapređenja transparentnosti u Crnoj Gori.

„Jedan od najvažnijih koraka kada je riječ o unapređenju službeničkog sistema i upravljanja ljudskim resursima bio je donošenje i puna primjena Zakona o državnim službenicima i namještenicima od jula 2018. Pored toga, niz podzakonskih akata i drugih vrsta dokumenata je usvojen nakon donošenja zakona. Normativni paket predviđao je zapošljavanje i napredovanje po zaslugama u čitavoj javnoj upravi, a postoji saglasnost među zainteresovanim stranama da takva zakonodavna rješenja mogu donijeti potrebne novine i kvalitet funkcionisanju javne uprave. Sistem zapošljavanja na početku strategije je bio bez jasnih kriterijuma za evaluaciju ili postojanje diskrecionog prava izbora kandidata, posebno kada je riječ o zapošljavanju i izboru rukovodilaca državnih organa i višeg menadžmenta, Vlada uz podršku SIGMA uložilo je značajne napore u jačanje sistema da bi postao modernizovaniji i prijemčiviji potrebama javne uprave. Jedan od prvih koraka bila je izrada Nacrta okvira kompetencija, koji je identifikovao pet kompetencija koje treba procijeniti pri izboru i imenovanju, kao i izrada podzakonskog akta kojim se daju jasne instrukcije za proces odabira i profesionalni razvoj rukovodilaca organa”.<sup>71</sup> Novi zakon o državnim službenicima i namještenicima nije obuhvatio članove o ovom konkretnom pitanju, tako da takve vrijednosti

<sup>70</sup> Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019. str.33

<sup>71</sup> MJU (2018); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2017, str.32.

za 2019. godinu nijesu dostupne<sup>72</sup>, između ostalog i iz razloga što je ovo pitanje drugačije regulisano u novom zakonsko rješenju koje uređuje ovo pitanje.

U skladu sa članom 48 ovog zakona, odluku o izboru kandidata donosi lice iz kategorije visoko rukovodnog kadra, nakon intervjua sa sva tri kandidata koji su ušli u uži izbor (ovakvo rješenje donosi napredak u oblasti upravljačke odgovornosti o čemu ćemo više govoriti u dijelu rada koji je posvećen ovom segmentu).

U cilju unapredjenja transparentnosti procesa zapošljavanja kao jedna od aktivnosti u procesu reforme javne uprave bilo je uvođenje **elektronskog testiranja kandidata**. Elektronskim testom obuhvaćen je elektronski pisani test koji se sastoji od teoretskog i praktičnog dijela. Ova mjera donijela je značajne rezultate i značajno povećala povjerenje u javnu upravu, uprkos činjenici da se broj onih koji prođu test smanjio, već u prvim krugovima testiranja.

Iako je postignut određeni napredak u povećanju povjerenja u izbor kandidata, kao i izbor kandidata, rezultati su izostali u domenu okvira kompetencija, naročito kada je upitanju visokorukovodni kadar.

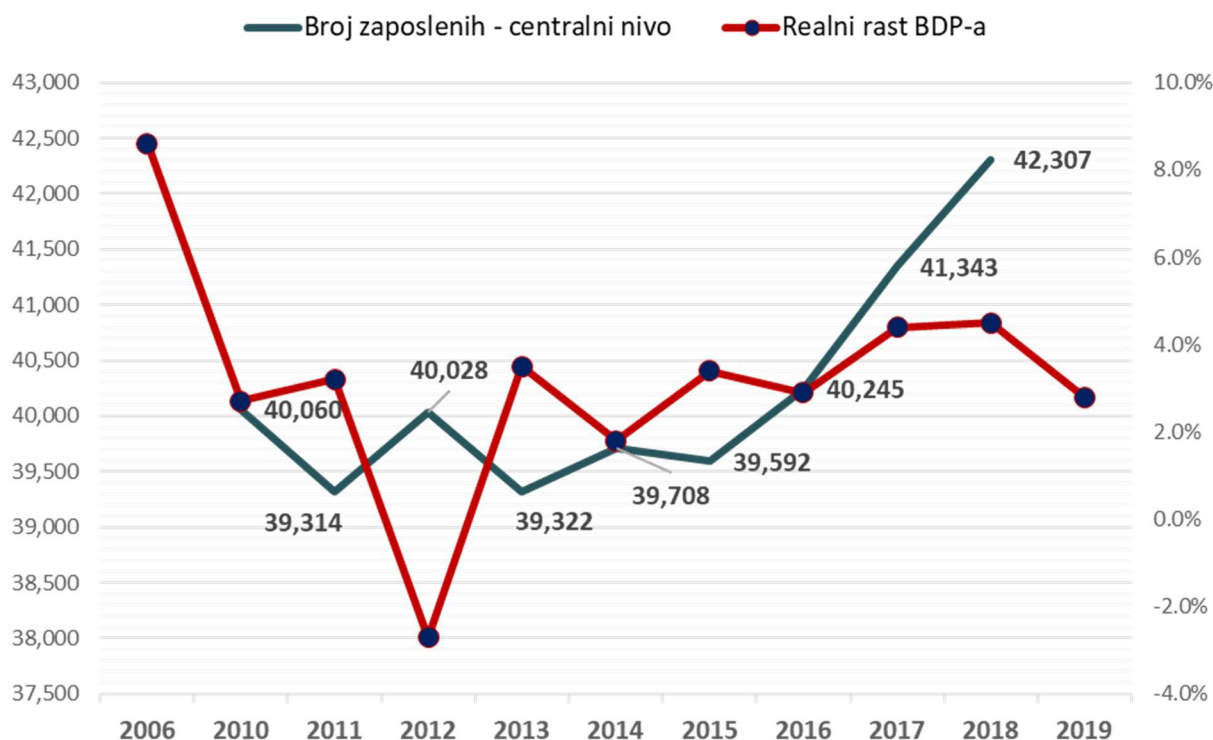
Iako je dosta uloženo u poboljšanje okvira procjene uspješnosti, ovaj segment još nije dovoljno razvijen. Nažalost još uvijek lica koja se biraju na pozicijama visoko rukovodnog kadra ne zadovoljavaju vrlo često uslove definisane okvirom kompetencija za te pozicije. Veliki problem predstavlja i izbor ovih lica koja nijesu „iz sistema” pa su njihova iskustva i znanja sa radom u upravi vrlo ograničena.

---

<sup>72</sup> VCG, MJU (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019 str.26



**Grafik 22. Kretanje BDP-a u odnosu na promjenu broja zaposlenih u javnom sektoru (centralni nivo uključujući i vojsku)**



Izvor. Autor.

I pored velikog (prekomjernog) broja zaposlenih u javnoj upravi nažalost nema kadra po principu „dobar kadar na pravom mjestu”. Vrlo često se dešava da na nekim poslovima nema dovoljno zaposlenih državnih službenika dok je na nekima taj broj prekomjeran. Nažalost ovaj problem se usložnjava kada ga stavimo u kontekst posmatranja za parametrom ekonomskog rasta. „Efikasno upravljanje kadrovima je važno za uspostavljanje kvalitetne javne uprave i ima snažan uticaj na privredni razvoj zemlje” ( Savić, N. 2007, 410). U Crnoj Gori, nažalost, broj zaposlenih na centralnom nivou nije pratio kretanje raste BDP. Posebno zabrinjavaju podaci od 2016.kada dolazi do mnogo većeg rasta zaposlenih, a istovremeno uz pad BDP.

Optimizacija javne uprava bio je jedan od veoma uzazovnih zahtjeva koji je bio pred Vladom Crne Gore. Ovaj zahtjev je dominantno došao od Svjetske banke i Evropske komisije, pa se i na ovom primjeru potvrđuje da se reforma „pokretala” jednim dijelom i na osnovu zahtjeva „sa strane”. Veliki problem je bio što se nije znao tačan broj zaposlenih u javnom sektoru, a nije postojalo ni jasnih funkcionalnih analiza. Ovo je opredijelilo Vladu za nepopularni pristup koji se ogledao u linearnom pristupu i jednakom procentu smanjenja broja zaposlenih u cijelom javnom sektoru.

Kao što vidimo velika slabost procesa je bila nepostojanje funkcionalnih analiza ministarstava, sektora ili ukupne uprave, koja bi dala preciznu dijagnostiku sistema po pitanju zaposlenosti, poslova, nadležnosti i dr. U saradnji sa Svjetskom bankom uradjena je funkcionana analiza na primjeru Ministarstva javne uprave i Uprave za kadrove koja je trebala da posluži kao osnov za ostala ministarstva, a sve u cilju definisana kvalitetne politike optimizacije javne uprave.

Iako očekivani ciljevi optimizacije (smanjenja) nijesu ispunjeni, ipak može se reći da vladine mjere za razvoj i implementaciju Plana optimizacije su dale neki pozitivan rezultat prije svega su uticale na usporavanje u trendovima povećanja zaposlenosti u javnoj upravi. Plan optimizacije je prestao da važi 2020.godine i nakon toga nije donesen novi. U trenutku pisanja ovog rada Vlada čak nije ni ne planira izradu jednog ovakvog dokumenta, iako crnogorska javna uprava konstantno povećava broj zaposlenih koji trenutni nivo BDP nikako ne može da iznese.

U Crnoj Gori je djelimicno prisutan klasični model javne uprava kada su ljudski resursi u pitanju, koji je zasnovan na karijeri. Ovaj model ima za cilj da obezbijedi kretanje unutar uprave izmedju razlicitih djelova uprave ( još uvijek nije moguće iz lokalnom nivoua preći na centralni-državni nivo), prije svega misleći na napredovanje u karijeri. Ovakav model je prisutan u većini država članica EU.

Jedan od ključnih temelja za dobro funkcionisanje svake javne uprave su adekvatno kvalifikovani (obrazovano), motivisani i posvećeni državni službenici. Jedan od važnih činilaca je konstantno obrazovanje državnih službenika, jer kako se mijenjaju procesi u društvu tako se i uprava i njeni zaposleni moraju prilagodjavati tim procesima, i biti kvalifikovani da ih prihvate. Najbolji primjer je digitalizacija. Sada je teško razumjeti ili naći da neki službenik nije obučen ili ne zna da koristi računar, što npr.nije bio slučaj prije 15 godina. Stoga se i prilikom kreiranja programa obuka mora voditi računa o stvarnim potrebama uprave. Takodje, nije važno da se neka obuka završi već da se nešto i nauči ili neka nova vještina savlada. Prema podacima Uprave za ljudske resurse ( tada Uprave za kadrove) u 2019. Godini organizovano je 59 različitih tematskih obuka, koje je pohađalo 1076 državnih službenika i 43 obuke, koje je pohađalo 755 službenika na loklanom nivou. Što u ukupnom znači da je u jednoj godini održavno ukupno 102 obuke za 1.831 polaznika. U okviru obuka nažalost izostalo je obuka za visokorukovodni kadar, što nije dobar pokazatelj.

Crna Gora je ostvarila značajne pomake na razvoju i koordinaciji javnih politika, pošto je tokom perioda 2016-2019 uspjela da uspostavi sveobuhvatan i racionalan sistem planiranja, koordinacije i monitoringa implementacije vladinih politika. Najznačajniji naponi u ovom

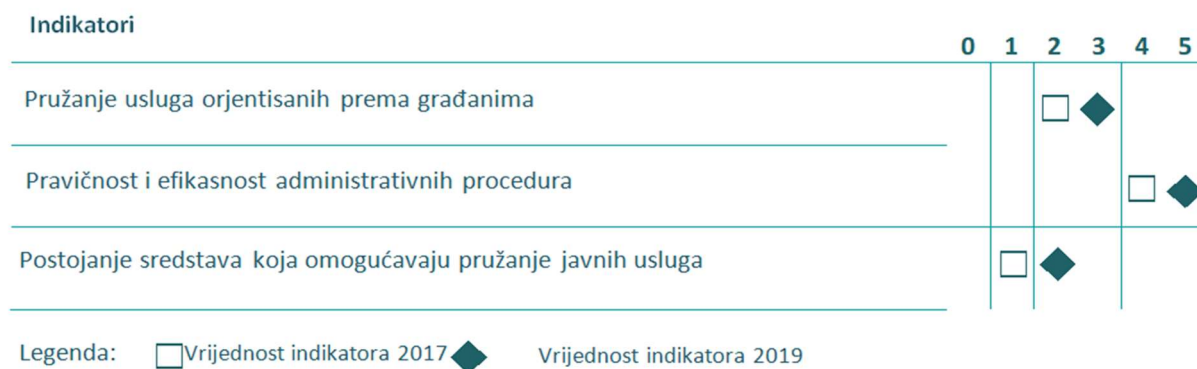
pravcu obuhvataju uspostavljanje i implementaciju tri mehanizma strateškog planiranja: pripremu mišljenja u skladu sa Uredbom o izradi strateških dokumenata, mrežu državnih službenika za strategijsko planiranje kojom predsjedava Generalni sekretarijat Vlade, program obrazovanja za stručno usavršavanje državnih službenika za strateško planiranje, kao i izradu i donošenje prvog srednjoročnog programa rada Vlade. Svi ovi mehanizmi uključujući i srednjoročni program rada dao je određene pozitivne rezultate koji su prepoznati i pozitivno ocijenjeni i u godišnjim izvještajima Evropske komisije.

Brojkama govoreći, do jula 2019. godine, Generalni sekretarijat Vlade pripremio je i dostavio ministarstvima 114 mišljenja o strateškim dokumentima (analizirano 41), kao i izvještaje o implementaciji strateških dokumenata (analizirana 43).<sup>73</sup>

Normativni okvir kojim se uređuje pitanje javnih konsultacija u izradi i primjeni javnih politika uspostavljen je kroz *Uredbu o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona* („Službeni list CG“, br. 12/12) i *Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija*, (Sl.list CG, 41/18) koji su u početku predstavljeni kao dva dokumenta a kasnije konsolidovani u jedan. Uredba definiše uslove za sprovođenje efikasnih javnih rasprava u postupku izrade propisa, drugih akata, strateških i planskih dokumenata i uopšte procesa konsultacije i saradnje.

Izvještaj o monitoringu SIGMA 2019 konstatovao je napredak u svim glavnim indikatorima koji se tiču pružanja usluga kao što je predstavljeno na slici 6 u nastavku.

**Slika 7. SIGMA indikatori pružanja usluga 2018 - 2019**



Izvor: SIGMA/OECD

<sup>73</sup> MJU (2019); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020 za period januar - jul 2019, str. 26

Iz slike 7 se vidi da je došlo do unapredjenja segmenta pružanja usluga, međutim ono što ostaje problem je nedostatak mjerenja zadovoljstva pruženi uslugama. Da li su građani i privreda zadovoljni sa onim i koliko su zadovoljni sa onim što im pruža javna uprava. Zadovoljstvo građana javnom upravom može se smatrati direktnim rezultatom vladinih politika i djelovanja, a rezultati anketa o zadovoljstvu (ispitanja) mogu pokazati mnogo o tome koliko neka uprava dobro obavlja svoj posao i da li dobro funkcioniše na svim nivoima, kako u pogledu stvarnih iskustava građana tako i u pogledu njihovih očekivanja.

U Crnoj Gori se ne baš tako česti provode ankete o zadovoljstvu. Postoje sporadično dobri primjeri (Poreska uprava radila je istraživanje 2016, Glavni grad Podgorica, kontinuirano vrši aktivnosti mjerenja zadovoljstva, na portalu e-uprave postoji anketa o zadovoljstvu..) ali nažalost ne postoji sistemsko uređenje ove oblasti. Ne postoje jasni obavezujući standardi koji bi se morali poštovati, a ne postoji ni institucija koja se bavi koordinacijom ovih aktivnosti (logično bi bilo da je to Ministarstvo zaduženo za poslove javne uprave, koje je u saradnjom sa SIGMA/OECD pripremlilo Nacrt metodologije o mjerenju zadovoljstva, ali se tu zastalo).

Sa normativne tačke gledišta Crna Gora je napravila veliki pomak donošenjem novog zakona o upravnom postupku. Iako je par puta odlagan početak njegove primjene, konačno je stupio na snagu 2017. godine. Iako je bilo izazovna na početku implementacije ali i usaglašavanje sekundarnog zakonodavstva koje nažalost ni nakon par godina od početka primjene ovog zakona nije u potpunosti usaglašeno, ovo zakonsko rješenje je donijelo pozitivne elemente u sistem javne uprave i u segment pružanja usluga.

Analizirajući raspoloživa dokumenta u ovoj oblasti, prepoznati su sljedeći noviji trendovi u području upravne reforme<sup>74</sup>:

- *pružanje usluga građanima i preduzećima uz pomoć digitalizacije*
- *unapredjenje centra za koordinaciju vladinih politika i integrisanje implementacije politika*
- *razvoj politika na temelju podataka*
- *ekonomičnija i efikasnija javna uprava*
- *veća odgovornost i učinak rukovodeći državnih službenika*

---

<sup>74</sup> Modernizacija javne uprave – Analiza podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine, SB, 2019. godine, str. 5

### 3. Odgovornost u javnoj upravi

„Ministar podnio ostavku nakon slučaja korupcije”. „Direktor otišao iz uprave zbog krijumčarenja robe”. „Rukovodilac podnio ostavku zbog loših rezultata”. „Zbog nesavjesnog rada otpušten iz javne uprave”... Ovo su samo neki od medijskih naslova koji su rijetkost na Zapadnom Balkanu, uključujući i Crnu Goru. Nažalost još uvijek nemamo izgrađen sistem odgovornosti, a stiže se utisak da mnoge ona previše i ne tangira. Iako se odgovorna javna uprava smatra temeljem demokratskog društva, kod nas je još uvijek dominantno na nivou teorije. Kao rezultat našeg istraživanja u radu vidjeli smo da odgovornost nije isključivo pitanje demokratije već i pitanje ekonomije. Pa mu možemo dati i multidisciplinarni karakter. Stoga u nastavku ćemo posebnu pažnju posvetiti odgovornosti u upravi u želji da se ona unaprijedi, a naročito segment profesionalne odgovornosti.

Odgovornost predstavlja sustinski koncept demokratske javne uprave. Odgovornost u javnoj upravi podrazumijeva da je javna uprava (organi i pojedinci) podložna određenim oblicima eksterne kontrole. Odgovornost predstavlja jednu od komponenti dobre javne uprave i dobrog upravljanja koju posebno promoviše EU i Organizacija za ekonomsku saradnju (OECD).

Ko ima moć ima i odgovornost. Stoga se postavlja pitanje kome je uprava odgovorna. Formalno uprava je odgovorna vladi ili vlastima, izabranim političarima i preko njih, narodu. Prije svega administracija govori sama za sebe. Ona u sebi stavlja pravila ponašanja, utvrđuje unutrašnji nivo profesionalizma i time obezbjeđuje odgovarajući nivo svojih usluga. Stoga, a prije svega uprava gradi određeni nivo profesionalne odgovornosti. Postoji i mogućnost da je uprava odgovornija određenoj klasi ili političkoj stranci nego valdi. Takav primjer je bio npr. Sovjetski Savez, a u ovu kategoriju spadaju sve bivše socijalističke zemlje. ( Brejc, M. 2021, str. 84).

Ne možemo govoriti da je jedna uprava moderna, ako nije otvorena i transparentna. OECD/SIGMA definiše odgovornost rukovodilaca kao „odgovornost za sve aspekte upravljanja, od planiranja, izvještavanja i delegiranja do kontrola. Javna uprava kao veliki potrošač budžetskih sredstava i zbog svoje uloge u zemlji, dobija različite oblike kontrole. Svaka država razvija različite oblike kontrole ili različite mehanizme kontrole. Kontrola može biti interna ili eksterna. Unutrašnju kontrolu sprovodi sama uprava sa svojim ljudima. Takva kontrola može biti puka formalnost, ali također može biti efikasna ako je uprava u stanju da supervizorima obezbijedi adekvatna ovlašćenja i uslove za rad. Spoljnu kontrolu vrši valda preko ministarstava, državna revizorska institucija ( negdje je to revizorski sud), ombudsman,

kontrolu nad javnom upravom mogu vršiti posebne (ne)vladine institucije, skupština i javnost. Stručnjaci u upravi su neophodni ali to ne znači da ih ne treba nadzirati.

Odgovornost menadžera znači i jedno i drugo usklađenost sa pravilima i postupcima (usklađenost) i jasan fokus na rezultate (učinke)“.

Iz ugla javne uprave važna je definicija javne odgovornosti koju je dala Međunarodne organizacija vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI), a koja glasi: „Obaveza fizičkih ili pravnih lica, uključujući javna privredna društva i korporacije, kojima su povjereni javni resursi da odgovaraju za fiskalne, upravljačke i programske odgovornosti koje su im dodijeljene i izvještavaju one koji su im dodijelili odgovornosti i ovlašćenja.“

Odgovornost na svim nivoima je ključni koncept za uspostavljanje praksi dobrog upravljanja u javnoj upravi. „Odgovornost je jedan od pojmova koji čine temelj čovjekove druge prirode (kulturne-ličnosti) i ljudskih odnosa u zajednici. Kao višeslojan i višeznačaj pojam odgovornost se može sagledati s različitih pristupa: filozofskog, moralnog, pravnog, političkog i drugih. Odgovornost je veoma kompleksan pojam. Problematiku dodatno komplikuje što u engleskom jeziku i jeziku biznis zajednice postoji više termina za odgovornost (responsibility, accountability, ownership of the result, etc), koje se kod nas prevode na isti način i često stavljaju zabunu na šta se tačno misli, pa ih je teško preesti na naš jezik (Riječ odgovornost obnovili su filosofi krajem 18.vijek- među prvima Paskal i Volter- a njena upotreba postala je česta u 19.vijeku. Istorija ove riječi međjutim mnogo je starija: nastala je u starom Rimu, tačnije u rimskom pravu. Rimski pravnici su odgovarali onima koji su tražili poravni savjet. U današnjem širem značenju odgovornost je sposobnost obavljanja poslova i uloga bez zapovijesti, nadzora i kontrole hijerarhijski nadređenih (rukovodilaca, šefova...), ali i sposobnost razlikovanja pravilnog od pogrešnog“ (Čupić, Č). „Odgovornost kao pojam na primjenu funkcionisanja političkih institucija prvo je počela da se koristi od francuske revolucije. Najprije je odgovornost u okviru političkih institucija utemeljena idejom odgovorne vlade. Ta odgovornost razvila se i uvećala do današnjih dana)“ (Čupić, Č).

Odgovornost može da bude:

1. *individualna*
2. *kolektivna*

Individualna odgovornost ili lična odgovornost je generalno etička ideja koju ljudi biraju, podstiču ili na drugi način generišu sopstvene postupke. Za svoje postupke možemo biti

moralno odgovorni ili zakonski odgovorni. Sa druge strane, kolektivna odgovornost može da bude opšta i solidarna. Ona se odnosi na odgovornost organizacija, grupa i društva. Prema sadržaju odgovornosti i načinu kažnjavanja i posljedicama razlikuju se politička, krivična, građanska i disciplinska odgovornost.

Mehanizmi odgovornosti su fokusirani na finansijske aspekte funkcionisanja javne uprave, uključujući internu finansijsku kontrolu i eksternu reviziju. Može se dodati i dobra regulacija javnih nabavki, koncesija i javno-privatnog partnerstva sa modernizovanim i ICT podržanim postupcima javnih nabavki. (Koprič, I. 2019)

Za ukupnu odgovornost u javnoj upravi ključna je i menadžerska odgovornost. Zato ne čudi što je poseban segment u okviru SIGMA principa javne uprave upravo odgovornost prepoznata kao veoma važna ja reformu javne uprave.

**Tabela 27. Odgovornost u okviru SIGMA Principa javne uprave**

SIGMA Principi javne uprave			
	Odgovornost	Upravljanje javnim finansijama	
<b>Princip</b>	Cjelokupna organizacija centralne vlade je racionalna, slijedi adekvatne politike i propise i omogućava adekvatnu unutrašnju, političku, pravosudnu, društvenu i nezavisnu odgovornost.	Operativni okvir za unutrašnju kontrolu definiše odgovornosti i ovlašćenja, a njegova primjena od strane budžetskih organizacija usklađena je sa zakonodavstvom	Svaka organizacija u javnom sektoru sprovodi unutrašnju kontrolu u skladu sa ukupnom politikom unutrašnje kontrole.
<b>Podprincip</b>	Upravljačke jedinice izvještavaju o svom radu putem jasnih linija odgovornosti; „upravljačka odgovornost” se naglašava podsticanjem rukovodilaca i nadzornih organa i delegiranjem donošenja odluka na njih	Zakoni i propisi koji regulišu budžetsko i trezorsko uređenje, upravljanje sredstvima Evropske unije, budžetsko računovodstvo i druge aranžmane finansijskog upravljanja olakšavaju razvoj odgovornosti rukovodilaca kroz adekvatno delegiranje i izvještavanje.	Svaka organizacija je obavezna da sprovodi unutrašnje kontrole, uključujući: <ul style="list-style-type: none"> <li>- imenovanje kvalifikovanog službenika za finansije na visokom nivou u okviru organizacije, sa ovlašćenjem za sprovođenje unutrašnje kontrole u cijeloj organizaciji;</li> <li>- utvrđivanje budžeta za nadležne rukovodioce, uz delegiranje i raspodjelu odgovornosti u skladu sa zahtjevima unutrašnje kontrole;</li> <li>- određivanje ciljeva za sve više i srednje rukovodioce unutar organizacije;</li> <li>- osiguravanje redovnog dostavljanja informacija o upravljanju odgovarajućim nivoima u organizaciji.</li> </ul>

Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore, 2020.

Kao i kod Strategije reforme javne uprave 2016-2020, i kod Strategija RJU do 2026.godine, ova oblast zauzima značajno mjesto, što je bilo i za očekivati, s obzirom da bez jačanja odgovornosti zaposlenih na svim nivoima, a noćito zaposlenih na pozicijama visokorukovodnog kadra ne možemo govoriti o kvalitetnom uspostavljanju i obezbjedjivanju dobrog upravljanja u javnoj upravi. U poređenju sa svojim susjedima na Zapadnom Balkanu, Crna Gora, prema SIGMA monitoring izvještaju za 2021.godinu, pokazuje da „Crna Gora premašuje regionalni prosjek u oblasti odgovornosti“. Za koordinaciju ovih aktivnosti zaduženo je Ministarstvo finansija koje je i preprimilo još 2019.godine Nacrt metodologije za delegiranje ovlašćenja, koja je donesena 2020.godine, a nakon donošenja Uredbe o delegiranju poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru.<sup>75</sup>

Kao i u mnogim drugim oblastima, propisima je kvalitetno uređena oblast, ali je i ovdje izostala implementacija. Tako je procenat ministarstava koja su formalno delegirala nadležnosti i ovlašćenja za donošenje odluka rukovodiocima organizacionih jedinica još uvijek nisak, i to svega 12% u 2019. godini<sup>76</sup>, što pokazuje da cilj od 90% do 2020. nije bilo moguće ostvariti, a i nije ostvaren.

U Crnoj Gori značajan iskorak u ovoj oblasti učinjen je donošenjem novog zakona o državnim službenicima i namještenicima u 2017.godini, a stupio je na snagu 2018.godine (Sl.list CG, 272018). Ovim zakonom u članu 5, stav dva definisano je da je Državni službenik odgovoran za zakonitost, stručnost i efikasnost svog rada, nadalje članom 46. definisano je da u komisiji za provjeru znanja i sposobnosti prilikom zapošljavanja nekog lica član je predstavnik državnog organa koji je po pravilu rukovodilac organizacione jedinice u kojoj se vrši popuna radnog jesta. Sa čim je značajno otklonen politički uticaj starješina organa.

Prema Petersu „dobra administracija je birokratija koja dobro funkcioniše, ona koja ima kapacitet da podrži vladu i njene partnere da usmjere društvo i privredu ka kolektivnim ciljevima, demokratska je teži vladavini prava, odgovorna je i nema korupciju kao element efikasnosti političkog sistema” ( Peters, 2012).

U okviru upravne odgovornosti, javni službenici i organi uprave podliježu nizu ustavnih, zakonskih i administrativnih pravila i postupaka, koje propisuju organi. Fokus

---

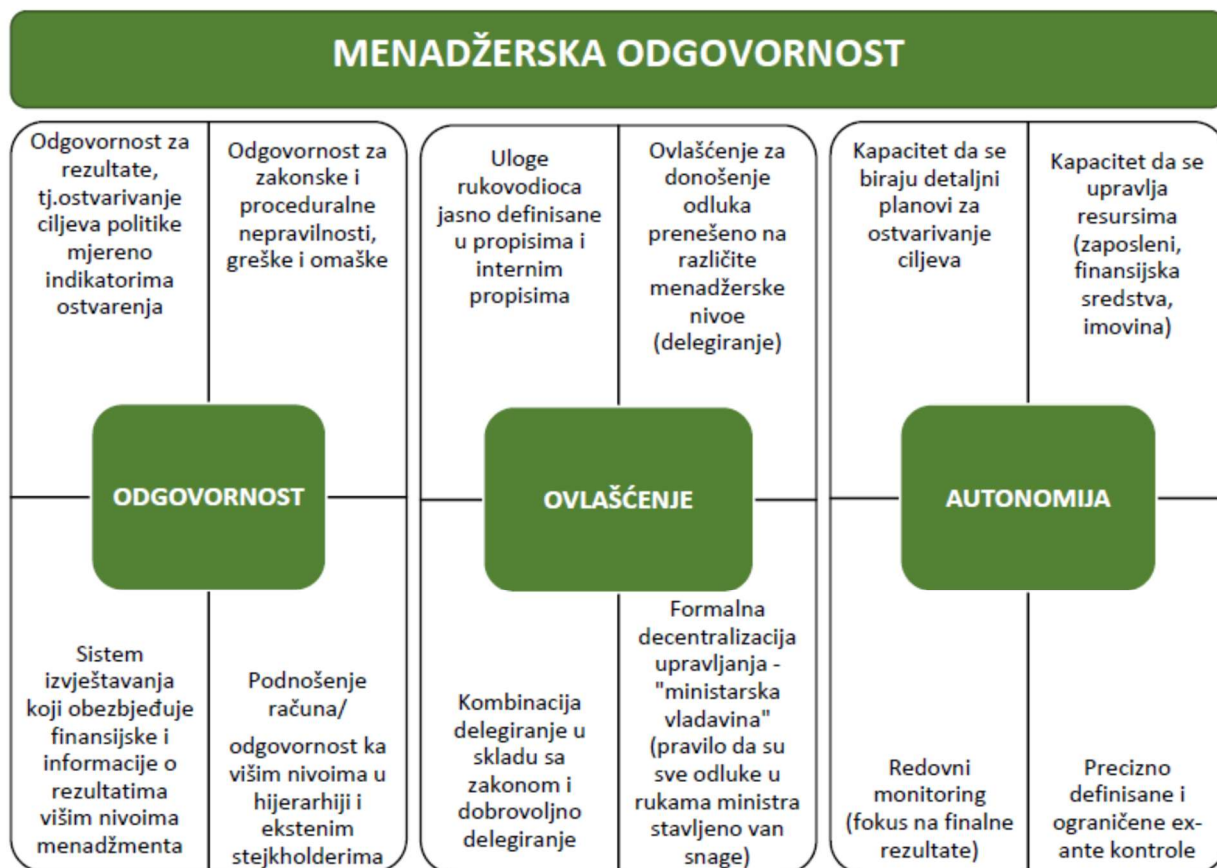
<sup>75</sup> Reforma Ministarstva javne uprave (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.16

<sup>76</sup> MJU (2020); Izvještaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020, 2019, str.18



administrativne odgovornosti je na tome da se stvari rade ispravno, dok je za upravljačku odgovornost važno raditi prave stvari kako bi se efikasno i efektivno postigli željeni rezultati<sup>77</sup>.

Slika 8. Važni elementi upravljačke odgovornosti



Izvor: SIGMA/OECD Menadžerska odgovornost u Zapadnom Balkanu, Paper No.58, 2018.godina

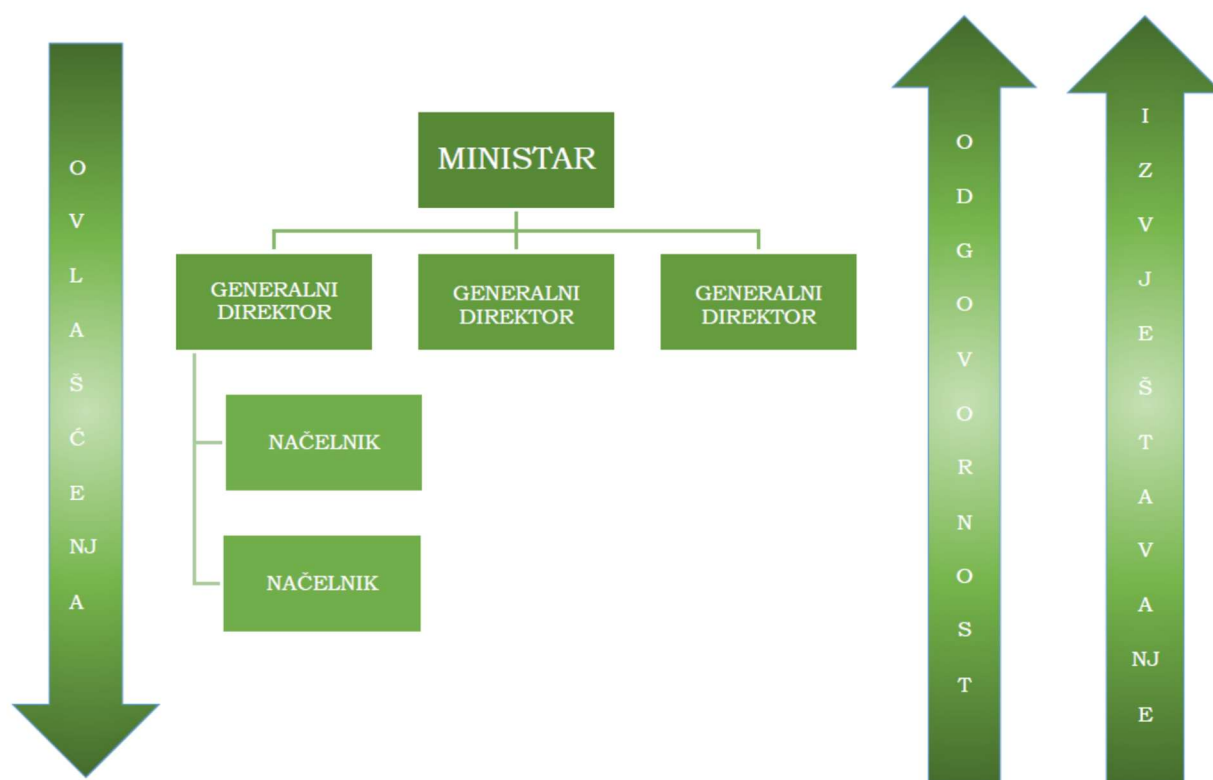
U skladu sa čl. 6 Zakona o upravljanju i i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru (Službeni list Crne Gore, br.75/18) definisan je koncept upravljačke odgovornosti u Crnoj Gori. Upravljačka odgovornost se članom 6 definiše: „ Za ostvarivanje poslovnih ciljeva subjekta i uspostavljanje i razvoj unutrašnje kontrole u subjektu, u skladu sa ovim zakonom odgovoran je rukovodilac subjekta.“

Rukovodilac subjekta, odnosno rukovodilac organizacione jedinice dužan je da ciljeve iz svoje nadležnosti ostvaruje upravljanjem sredstvima na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način“.

<sup>77</sup> Metodologija za prenošenje poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, Vlada Crne Gore, septembar 2020, str.13

Upravljačka odgovornost podrazumijeva da su rukovodioci dužni da ostvaruju ciljeve iz svoje nadležnosti i da pri tome upravljaju na efikasan i efektivan način, kao i da budu odgovorni za svoje postupke u pružanju usluga i najboljem korišćenju resursa.

Slika 9. Upravljačka odgovornost



Izvor: Ministarstvo finansija Crne Gore

U skladu sa dobrim principima upravljačke odgovornosti rukovodilac prenosi ovlašćenja, a na taj način i odgovornost za realizaciju ciljeva, na niže nivoe upravljanja i zadržava kontrolu u svojim rukama kroz sistem izvještavanja, bez kontrolisanja svakog pojedinačnog poslovnog procesa.

Slika 10. Za šta su rukovodioci odgovorni?



Izvor: SIGMA/OECD Menadžerska odgovornost u Zapadnom Balkanu, Paper No.58, 2018.godina

Posmatrajući tradivionalni način upravljanja fokus je obično bio na upravljanju i kontroli izvršenja budžeta, kao i zakonskih zahtjeva. Manje pažnje se posvećivalo ispunjavanju ciljeva i standarda uspješnosti kao i postizanju efikasnosti i efektivnosti u korišćenju javnih finansija. Koncept upravljačke odgovornost nameće obavezu budžetskim korisnicima da obezbijede ne samo trošenje sredstava za određene namjene i svrhu, već i njihovo efikasno i efektivno korišćenje. Ovaj princip najbolje se vidi u okviru „programskih budžeta“. Programski budžet je počeo sa primjenom u Crnoj Gori.

Načelo upravljačke odgovornosti je osnova dobre uprave i razrađuje odnos između nadležnosti i odgovornosti:

- *ne postoji odgovornost bez ovlašćenja (ovlašćenje kao preduslov odgovornosti);*
- *nema odgovornosti bez izvještavanja (izvještavanje kao nužna posljedica odgovornosti);*

- *nikakva odgovornost ne bi trebala biti dodijeljena ili prihvaćena bez neophodnih resursa;*
- *sveobuhvatni i konačni autoritet i odgovornost ostaju na najvišem političkom i administrativnom nivou u subjektima javnog sektora;*
- *najviši nivo rukovodstva (ministri, državni sekretari, pomoćnici ministra) su ovlašćeni i odgovorni za sve aspekte funkcionisanja subjekta i njegove rezultate.*

Da bi se implementirala puna upravljačka odgovornost, ali i programski budžet kao važna „alatka“ ovih sistema, „rukovodioci organizacionih jedinica moraju razumijeti svoje ciljeve, analizirati povezane rizike i uspostaviti kontrole koje će umanjiti rizike na prihvatljiv nivo, jer oni najbolje razumiju svoje operativne i finansijske rizike i treba da preduzmu mjere za ublažavanje tih rizika uspostavljanjem dobrih kontrola“ ( MF, 2020) .

### **3.1. Preduslovi za uspostavljanje odgovornosti**

Postoji nekoliko preduslova koje bi trebalo ostvariti da bi se uspostavio kvalitetan sistem upravljačke odgovornosti. Prema Metodologiji Ministarstva finansija Crne Gore to su:

*„Prvi preduslov se odnosi na organizacionu strukturu, koja bi trebalo da osigura sprovođenje strateških ciljeva organizacije. Postavljanje ciljeva podrazumijeva i definisanje jasnih indikatora učinka za svaku organizacionu jedinicu i djelokrug rada.*

*Drugi preduslov podrazumijeva uspostavljanje sistema odgovornosti i prenošenje ovlašćenja koja moraju biti jasno definisana i formalizovana za svaki nivo upravljanja u organizaciji, uključujući i vidove komunikacije i saradnje sa organizacionim jedinicama u okviru subjekta. Ovlašćenja se prenose svim nivoima upravljanja.*

*Treći preduslov odnosi se na adekvatan sistem treninga i obuka za rukovodioce i zaposlene neophodnih za sticanje znanja i vještina za obavljanje radnih zadataka i ostvarenje zadatah ciljeva.*

*Četvrti preduslov odnosi se na uspostavljen sistem finansijskog upravljanja i kontrole koji u svakoj organizaciji treba da posluži kao prvi korektiv za pravilno poštovanje poslovnih procesa i procedura“ ( Ministarstvo finansija Crne Gore, 2020.).*

### 3.2. Izazovi za razvoj odgovornosti

Postoje mnogi izazovi za uspostavljanje odgovornosti u upravi a naročito profesionalne ili upravljačke. Kao prvi izazovom nameće se nedostatak iskrene volje od strane donosilaca odluka da se ovaj način rada u upravi implementira. Svi govore o odgovornosti a malo njih bi je primjenilo, naročito ako ona dotiče neke lične interese. Stoga, izazovi i poteškoće za uspostavljanje i razvoj upravljačke odgovornosti ogledaju se, prije svega, u nedovoljnom razumijevanju upravljačke odgovornosti od strane rukovodilaca subjekata ili pogrešnog tumačenja. U praksi postoji razumijevanje da rukovodilac subjekta može biti odgovoran u potpunosti samo ako sve odluke donosi samostalno i ako nadgleda izvršenje svakog pojedinačnog poslovnog procesa, donošenje finansijskih i poslovnih odluka. Ovakav sistem dovodi do preopterećenosti rukovodilaca subjekata zbog potrebe da se odobre sve odluke i potpišu sva dokumenta koja se šalju izvan subjekta, a to dovodi do kašnjenja u donošenju odluka ili izostanak odgovarajuće pažnje kada je riječ o strateškim pitanjima i to sve zbog nedostatka razvijenih mehanizama za prenos nadležnosti i odgovornosti. Takođe, ovakva praksa dovodi do situacije da se zaposleni otuđuju od svog djelokruga rada, ne identifikujući se sa ciljevima organizacije i ne snoseći odgovornost za svoje rezultate, budući da na njih nijesu prenijeta jasna ovlašćenja i odgovornosti.

Efekat koji se stvara u ovakvom sistemu dovodi do izbjegavanja zaposlenih da preuzmu dio odgovornosti, kao i da učestvuju u procesu donošenja odluka. Smanjeno učešće ili nedostatak istog dovodi do demotivisanosti zaposlenih što ostaje kao prepreka daljem razvoju i profesionalizaciji javne uprave.

Ovakvim pristupom dolazimo do smanjenja organizacione efikasnosti, kao i slabljenja odgovornosti rukovodilaca na nižim nivoima i drugih zaposlenih i neadekvatnog trošenja resursa. Glavno pitanje se odnosi na visoko rukovodni kadar i njihovo nerazumijevanje koliko budžetskih sredstava imaju na raspolaganju ili na koji način mogu postići ciljeve iz svoje nadležnosti.

„Potpisivanje svih dokumenata od strane rukovodioca organa, ne znači da se rad subjekta kontroliše na pravi način. Sve odluke i potpisivanje svih dokumenata ne daju kontrolu nad poslovnim procesima u subjektu, već upravo suprotno, budući da rukovodilac subjekta neće biti u mogućnosti da posveti vrijeme strateškim pitanjima ili pitanjima opšteg nadzora i kontrole“ ( SIGMA). Donošenje i usvajanje određenih odluka od strane rukovodioca subjekta zahtijeva poznavanje tehničkih i specifičnih detalja, koje posjeduju rukovodioci na nižim pozicijama. Iako su menadžeri na nižim pozicijama ili drugi zaposleni uključeni u proces

donošenja odluka, oni nemaju pravo na donošenje konačne odluke, što dovodi do nedostatka odgovornosti i neadekvatnog razvoja ljudskih resursa.

Rukovodioci subjekta posebno treba da shvate prednosti prenošenja ovlašćenja i odgovornosti. Sa jasno definisanim sistemom prenošenja ovlašćenja i uspostavljanjem odgovarajućih linija izvještavanja, uključujući i jasne ciljeve i pokazatelje učinka, rukovodilac može da zadrži opštu ulogu nadzora i kontrole i da ostvari mnogo više, uzevši u obzir da se bez dnevnih administrativnih poslova može jasno fokusirati na strateški okvir i postizanje ciljeva subjekta. Takva organizacija može rukovodioca subjekta u razumnoj mjeri uvjeriti da će ciljevi biti ostvareni u skladu sa planiranim budžetom, da će poslovni procesi biti efektivno i efikasno sprovedeni, da se relevantni zakoni i propisi poštuju i da se odluke donose u javnom interesu.

#### 4. Transparentnost javne uprave

Riječ transparentost potiče od latinske riječi *transparens*, što znači prozirnost, *trans-* kroz i *parepe* „pokazati se”. Iz ovog konteksta, a široko prevedena, javna uprava bi bila ona koja sve svoje aktivnosti, informacije, podatke, politike...učini dostupnim javnosti.

Transparentnost je još jedna kvalitativna dimenzija za opisivanje razlika i sličnosti sistema javne uprave. Otvaranje vladinih procesa, postupaka, dokumenata i podataka za javnu kontrolu i uključivanje javnosti sada se smatra osnovnim elementima demokratskog društva.

Transparentnost znači učiniti javne podatke i informacije dostupnim javnosti, naporima javno-pravnih organa, dok otvorenost znači omogućavanje povratnih informacija, komentara, predloga i kritika građana (Musa, A. 2011).

Mnogo reformi je sprovedeno i pokrenuto u EU zemljama. To je jedan od ključnih oblasti reforme javne uprave, posebno u zemljama Centralne i Istočne Evrope i Južne Evrope. Posebno možemo razlikovati tri tipa reformi:

1.  *borba protiv korupcije i promovisanje etike medju kreatorima politika i službenika,*
2.  *mjere za jaccanje pristupu informacijama u posjedu javne uprave*
3.  *mjere za povećanje odgovornosti vlade*

Transparentnost je ključ dobre javne uprave, ali i značajan mehanizam za borbu protiv korupcije. U fokusu reforme javne uprave mora biti transparentnost i otvorenost uprave. Pored značaja transparentnosti javne uprave kao nezaobilazne karike u svakom demokratskom društvu

vidjeli smo da je transparentnost i ekonomsko pitanje. Kroz ekonometrijski model pokazali smo da je transparentnost javne uprave jedna od determinanta reforme javne uprave koja utiče na privredni razvoj. Stoga ćemo, kao i u prethodnom dijelu gdje smo govorili o odgovornosti, u ovom dijelu se fokusirati na transparentnost javne uprave. Kako je transparentnost širok pojam, u ovom dijelu rada ćemo dati osvrt na transparentnost javne uprave a posebnu pažnju ćemo posvetiti i alatima koji omogućavaju veći nivo transparentnosti u javnoj upravi, kao što su otvoreni podaci. Ovo iz razloga jer otvoreni podaci predstavljaju vezu između transparentne, elektronske, odnosno savremene javne uprave.

Transparentnost bi trebalo biti jedan od ključnih elemenata svake dobre uprave, a naročito je značajna za manje razvijene države u kojima je neefikasna javna uprava i percepcija korupcije velika. Nažalost vrlo često to nije tako. O transparentnosti se često samo govori ali na djelu izostanu rezultati. Zato se posebna pažnja u reformi javne uprave mora posvetiti upravo ovom segmentu. Stoga ne čudi što je i u SIGMA principima dobrog upravljanja ova oblast nezaobilazna.

U Crnoj Gori je transparentnost prepoznata kroz sva strateška dokumenta kojima se tretira reforma javne uprave. Međutim problematično je što se transparentnost dosta usko posmatra i tretira kroz slobodan pristup informacija, iako su veoma značajni i neki drugi elementi, a naročito što je riječ o terminu koji je mnogo širi od toga ali i širi od pojma otvorenosti. Međutim, ne možemo a da se ne osvrnemo na ovaj segment jer se sa njim utvrđuju osnovne matrice ponašanja kada je u pitanju transparentnost u javnoj upravi.

“Slobodan pristup informacijama od javnog značaja je nezamjenjiv instrument za vršenje kontrole nad radom organa vlasti i uslov za kvalitetno i efikasno ostvarivanje drugih ljudskih prava i sloboda. Ovo pravo građanima otvara put da bez posrednika, stvarno i odgovorno učestvuju u vršenju javnih poslova i u procesu donošenja odluka. „Pravo na slobodan pristup informacija izvodi se iz korpusa tradicionalnih političkih i građanskih prava posebno utvrđenih i uobličjenih tokom građanskih revolucija krajem XVIII vijeka, te ono danas proističe iz najvažnijih dokumenata Ujedinjenih nacija i Savjeta Evrope”” (Milenković, D. 2003).

Crna Gora je među prvim potpisnicama Konvencije Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima. Zakonodavni okvir u oblasti prava na pristup informacijama u Crnoj Gori ustanovljen je još 2012, a odredbe Direktive EU o ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora preuzete su izmjenama ovog zakona iz 2017. godine.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama<sup>78</sup> iz 2012. godine predstavlja pravni okvir i osnov za otvorenost i transparentnost organa vlasti. Zakonska obaveza organa vlasti jeste da proaktivno objavljuju informacije na svojim internet stranicama i da redovno ažuriraju vodiče za slobodan pristup informacija. U narednom periodu Crna Gora će biti u obavezi da nacionalni zakonodavni okvir uskladi sa Konvencijom Savjeta Evrope o pristupu službenim dokumentima (koju je ratifikovala Crna Gora), koja je stupila je na snagu 01.12.2020. godine, kao i Direktivom (EU) 2019/1024 o otvorenim podacima i ponovnoj upotrebi informacija, kako bi se dodatno ojačala transparentnost i legitimitet organa vlasti.

Slobodan pristup informacijama, kao i otvoreni podaci predstavljaju veoma važne segmente procesa reforme javne uprave i prepoznati su dominantno u strateškim dokumentima koji su u vezi sa RJU, ali i u vezi sa razvojem informacionog društva.

U kontekstu jačanja otvorenosti javne uprave u prethodnom periodu, shodno aktivnostima iz Strategije reforme javne uprave 2016-2020. godina, ali i Zakona o slobodnom pristupu informacijama i Strategiji razvoja informacionog društva do 2020.godine uspostavljen je portal otvorenih podataka,<sup>79</sup>. Par godina kasnije, tačnije 2019. godine MJU i Privredna komora realizovale su aktivnost uspostavljanja čvorišta otvorenih podataka (HUB) koji doprinosi unapređenju ekosistema otvorenih podataka koji su potencijal.

#### **4.1. Otvoreni podaci**

Kada se govori o otvorenim podacima, teško je zaobići procjenu vrijednosti koju je dao European Data Portal, a prema kojoj će do 2025.godine, vrijednost otvorenih podataka dostići od 199.51 do 334.20 milijardi eura<sup>80</sup>. O ekonomskoj moći otvorenih podataka govori i primjer Velike Britanije, koja ima stečenu vrijednost od otvaranja podataka na nivou 0.5% rasta BDP-a godišnje.

Portal otvorenih podataka u Crnoj Gori uspostavljen je u cilju efikasnijeg ostvarivanja prava na slobodan pristup informacijama, i doprinosi korišćenju podataka u komercijalne i nekomercijalne svrhe putem zajedničkog kataloga metapodataka. Cilj je ojačati proaktivno

---

<sup>78</sup> Zakon o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list CG", br. 44/12 i 30/17), link ka dokumentu: <https://www.gov.me/dokumenta/f9dcdea6-e2b9-4b1a-a80c-e243a073d7b4>

<sup>79</sup> Portal otvorenih podataka: <https://data.gov.me/> prvi put u Crnoj Gori uspostavljen je 2018. godine i predstavlja centralno mjesto za objavljivanje informacija u posjedu javne uprave i omogućava lako pretraživanje podataka u otvorenom, odnosno mašinski čitljivom formatu. Trenutno je na portalu Otvorenih podataka nalazi 133 data setova od strane 20 institucija iz 15 različitih oblasti. Crna Gora je postala član evropske porodice otvorenih podataka i otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala od juna 2020. godine su dostupni na evropskom portalu otvorenih podataka <https://www.europeandataportal.eu/en>

<sup>80</sup> [The European Data Portal in 2020 | data.europa.eu](https://www.europeandataportal.eu/en)



objavljivanje podataka u organima vlasti, uključujući objavljivanje evidencija u mašinski čitljivom formatu (*eng. open data*), uz istovremeno poboljšanje kvaliteta u reaktivnoj transparentnosti gdje organi na zahtjev objavljuju informacije od javnog značaja.

Potreba za objavljivanjem podataka dodatno je podstaknuta u toku i nakon pojave COVID 19 pandemije, koja je uticala i na promjenu rada javnog sektora okrenuvši ga više ka otvorenosti i potrebi za što većim objavljivanjem podataka. Ovo je dijelom uticalo i da se portal otvorenih podataka više koristi. Ovakva politika prepoznata kroz gore navedena dokumenta rezultirala je da se na crnogorskom portalu otvorenih podataka svakodnevno povećavaju setovi dostupnih podataka, ali i broj preuzetih podataka. Ono što zabrinjava to je svakako kvalitet i tačnost podataka ( npr. u okviru oblasti „Uprava“ podaci Lista opština stoji da je Opština Tuzi i dalje opština u sastavu Glavnog grada).

Crna Gora ima stvoren zakonodavni i strateški okvir za razvoj portala otvorenih podataka i za podsticanje objave otvorenih podataka.

Podaci na portalu su dostupni u formi excel, cvs, xml, json. Ponovna upotreba podataka podrazumijeva mogućnost preuzimanja, distribucije, prilagođavanja, povezivanja sa drugim podacima, integrisanja u poslovne procese, proizvode i usluge i dr. Njihovim objavljivanjem u otvorenom formatu podaci postaju dostupni širem krugu korisnika.

U pogledu reaktivne transparentnosti, potrebno je smanjiti broj zahtjeva za pristup informacijama, uz istovremeno proaktivno povećavanje količine i kvaliteta informacija koje objavljuju organi, ali i unapređenje portala otvorenih podataka u vidu uvođenja *high value* data setova (skupova podataka povezanih sa važnim koristima za društvo i privredu kada se ponovo koriste) i dinamičkih data setova (tj. setova u realnom vremenu).

Uprkos velikim potencijalima otvorenih podataka, oni su još uvijek relativno neiskorišćen resurs u Crnoj Gori. Otvoreni podaci sa crnogorskog nacionalnog portala dostupni su i na evropskom portalu otvorenih podataka (<https://www.europeandataportal.eu/en>).

U svijetu je prisutna inicijativa o otvorenim podacima u posljednjih 15 godina. Riječ je o relativno novoj inicijativi ali veoma značajnoj naročito sa stanovišta razvoja digitalizacije imajući u vidu da su podaci u centru digitalizacije. Prvi portal Open data uspostavile su SAD 2009.godine. Šest godina nakon toga EK je uspostavila Evropski portal otvorenih podataka ( 2015.).

Otvaranjem podataka institucije obezbjedjuju viši nivo javnosti rada, ali i pružaju građanima i privredi nove mogućnosti u smislu da od podataka stvore novu ekonomsku vrijednost, kao što su npr: nove aplikacije, vizuelizacije, mape, projekti...

Pozicija država u oblasti open data u svijetu može se pratiti preko posebnih indikatora ili indeksa, a ključna su dva: Global Open Data Index i Open Data Barometar.

Imajući u vidu da se Crna Gora ne nalazi u posljednjem rangiranju Open Data Barometra, u nastavku ćemo se fokusirati na Global Open Data Index (GODI).

U GODI izvještaju za 2016/2017. godinu Crna Gora je rangirana na listi od 94 zemalja. Riječ je o indeksu koje pokazuju kako vlade objavljuju otvorene podatke.

Ocjena zemlje utvrđuje se na osnovu 15 data setova ili indikatora i to:

1. *državni budžet ( Government Budget)*
2. *nacionalni statistički podaci (National Statistics)*
3. *javne nabavke ( Public Procurement)*
4. *nacionalni zakoni ( National Laws)*
5. *administrativne granice ( Administrative Boundaries)*
6. *nacrti pravnih akata ( Draft Legislation)*
7. *kvalitet vazduha ( Air quality)*
8. *kvalitet voda ( Water Quality)*
9. *nacionalne mape ( Nationla maps)*
10. *vremenska prognoza ( Weather Forecast)*
11. *registar kompanija ( Company Register)*
12. *rezultati izbora ( Election Results)*
13. *lokacije ( locations)*
14. *potrošnja državnog budžeta ( Government Spending)*
15. *vlasništvo zemlje ( Land Ownership)*

Prema GODI-ju u 2016/ 2017. Crna Gora se nalazi na 49. mjestu ( od 94 zemlje) i iza je Hrvatske (44), Srbije ( 41) i Albanije (47), a ispred Makedonije (52), Bosne i Hercegovine (58) i Kosova (58).

GODI data setovi (indikator) predstavljaju dobru osnovu državama za utvrđivanje liste podataka koji su u posjedu državnih organa i koje bi trebalo objavljivati na portalu open data

## 4.2. Rezultati kvantitativnog istraživanja

Da bi se sagledali stavovi organa javne uprave sprovedeno je kvantitativno istraživanje<sup>81</sup>. Kvantitativno istraživanje (putem upitnika) sprovedeno je na uzorku od 47 ispitanika.<sup>82</sup>

Na osnovu dobijenih nalaza utvrđeni su glavni nalazi kvantitativnog istraživanja.<sup>83</sup>

Sprovedeno istraživanje je, između ostalog, imalo za cilj da sagleda koliko su ispitanici zainteresovani za otvorene podatke. Prvo pitanje u upitniku odnosilo se na to kako dolaze do informacija koje su u posjedu javne uprave. Ponudjeno je 6 mogućih odgovora.

Najviše ispitanika je odgovorilo da do informacija dolazi putem sajta ( 89.4%), putem telefona (40.4%), lično zahvaljujući kontaktima (46.8%), pozivajemna ZSPI ( 14.9%), preko portala otvorenih podataka (4.3%) i nešto drugo (4.3%, od čega 50% putem standardnih pretraživača, a 50% preko specijalizovanih portala).

---

<sup>81</sup> Istraživanje je sprovodila konsultansta kuća CEED iz Podgorice, u čijem timu je bio i doktorand kao vodeći ekspert, Upitnik u prilogu 1.

<sup>82</sup> Imajući u vidu profil postojećih i potencijalnih korisnika otvorenih podataka, kao i aktuelnu epidemiološku situaciju u zemlji, anketiranje je organizovano *online*, uz prethodno upoznavanje sa istraživanjem i ciljevima istraživanja. Kako bi se ispunio dizajnirani uzorak, korisnici su nasumično odabrani i kontaktirani da pristupe linku i popune upitnik. Upitnik je bio dostupan i popunjen u Google upitniku. Kako bi se pratilo izvršenje uzorka, svi odgovori su bili anonimni i analiza podataka je vršena kumulativno bez izdvajanja pojedinačnih odgovora. analitičari CEED tima izvršili su analize podataka uključujući i doktoranda.

<sup>83</sup> Od ukupno ispitanih najviše je bilo iz privatnog sektora 22 ili 48.8%, zatim iz akademskog sektora 10 ili 21.3%, civilnog društva 7 ili 14.9%, slijede mediji sa 5 ispitanika ili 10.6%, javni sektor na državnom nivou 2 ili 4.3% i javni sektor na lokalnom nivou 1 ili 2.1%.

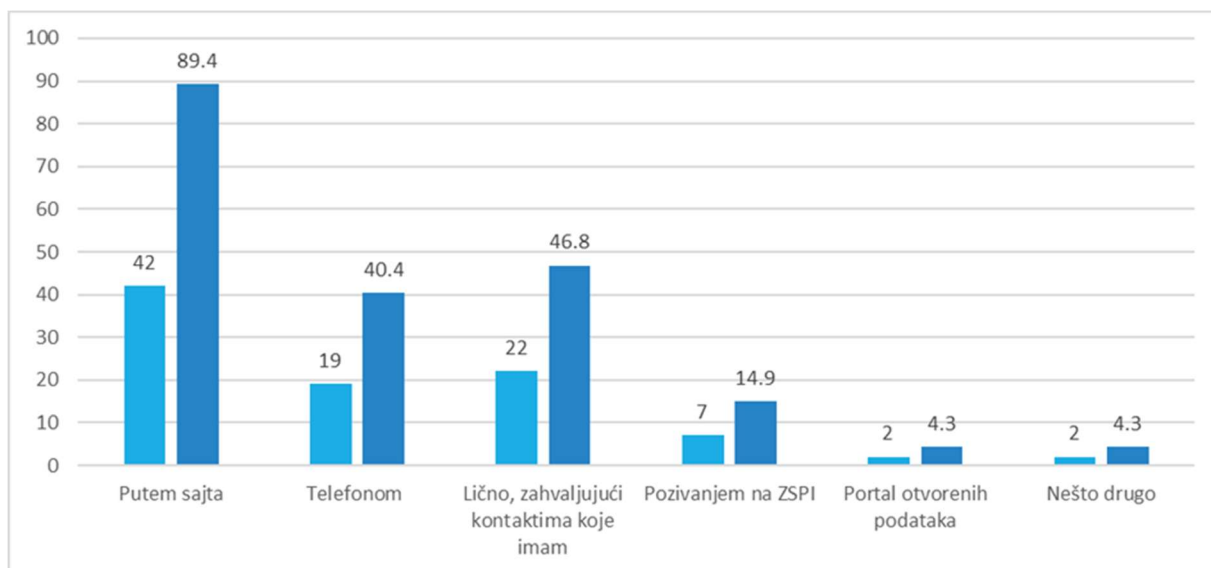
Najviši ispitanika je bilo sa fakultetskim obrazovanjem (19), 40.4%, zatim sa zvanjem magistra nauka (15), 31.9%, zvanjem doktora nauka (12), 25.5% i 1 ispitanik ili 2.1 % sa srednjom školom.

Od oblasti obrazovanja najzastupljeniji su bili iz društvenih nauka 17 ispitanika ( 36.2%), IT 11 ispitanika ( 23.4), inženjering i fizika 5 ispitanika (10.6) isto toliko i iz oblasti političkih nauka, javne politike ili pravnih nauka iz kategorije nešto drugo 4 ispitanika (8.5%) i iz umjetnosti i humanističkih nauka 3 ispitanika ( 6.4%).

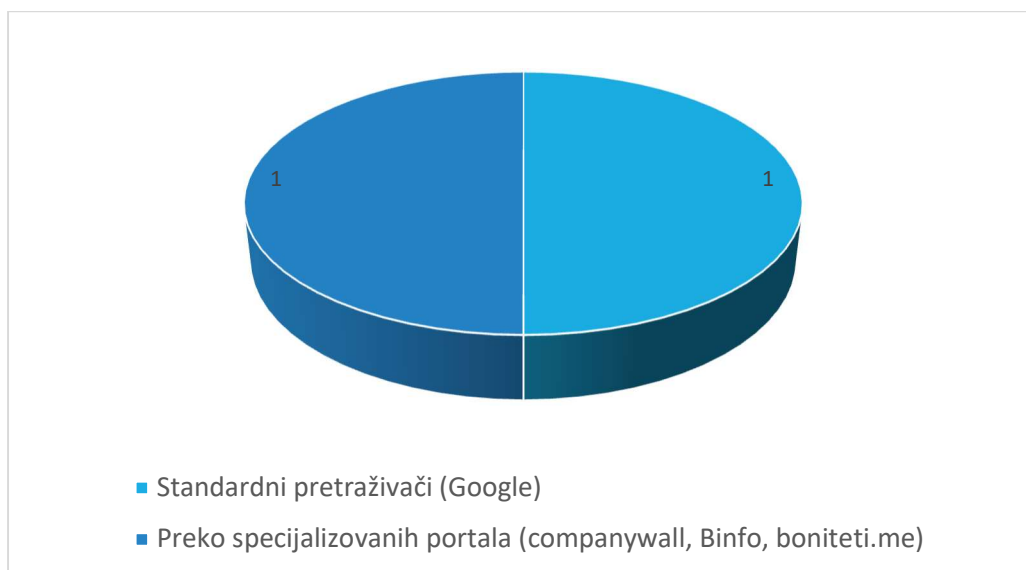
Na upitnik su najviše odgovorali ispitanici u starosnoj dobi od 31-40 godina, 22 ispitanika ili 46.8%, 41-50 godina, 16 ispitanika ili 34%, starosti od 23-30 godina 7 ispitanika ili 14.9% i preko 50 godina, 2 ili 4.3%.

Više od polovine ispitanika su ženskog pola (59.6%).

**Grafik 23. Kako dolazite do informacija koje su u posjedu javne uprave**

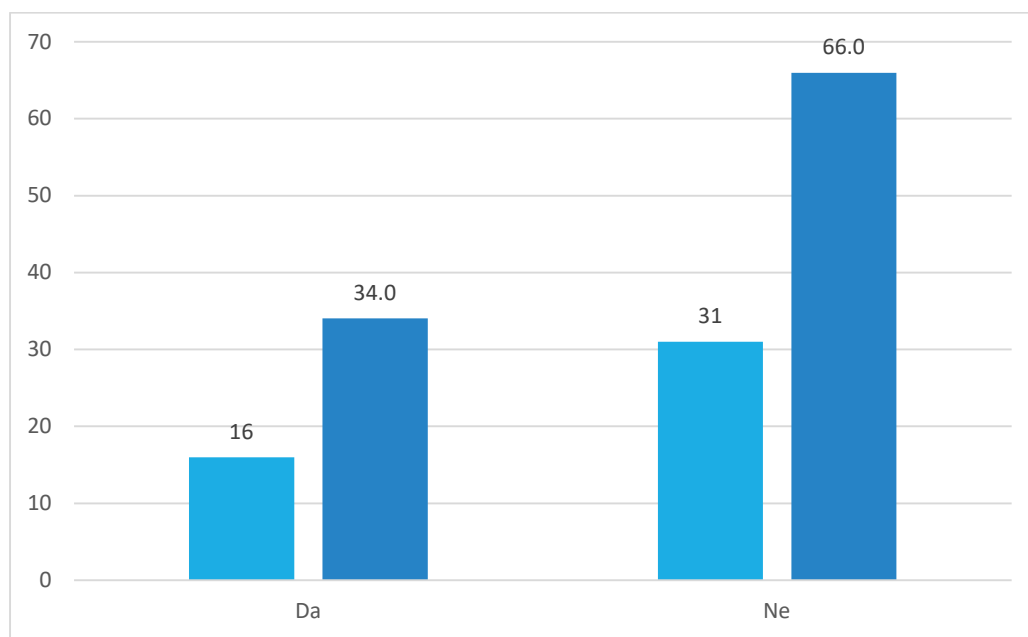


**Grafik 24. Koje pretraživače koristite?**



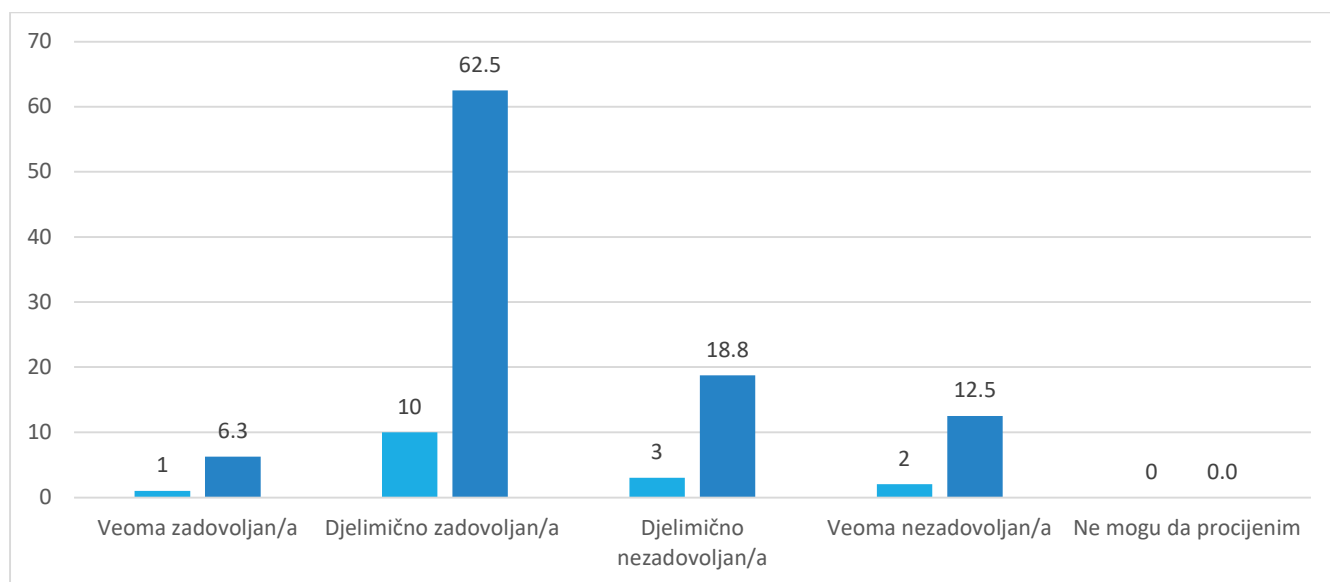
Pošto je važno bilo saznati da li su u prethodnih 12 mjeseci koristili portal otvorenih podataka, postavljeno je i ovo pitanje u formi dihotonog pitanja i pozitivno je odgovorilo 34%, dok je negativno odgovorilo 66% ispitanika.

**Grafik 25. U prethodnih 12 mjeseci da li ste koristili portal otvorenih podataka?**



Sa druge strane u pogledu zadovoljstva ponudjenim setovima podataka na portalu open data njih 62.5% je djelimično zadovoljno i veoma zadovoljno 6.3% dok je 18.5% djelimično nezadovoljno, a 12.5% veoma nezadovoljno.

**Grafik 26. Jeste li zadovoljni sa ponudjenim setovima podataka na portalu?**

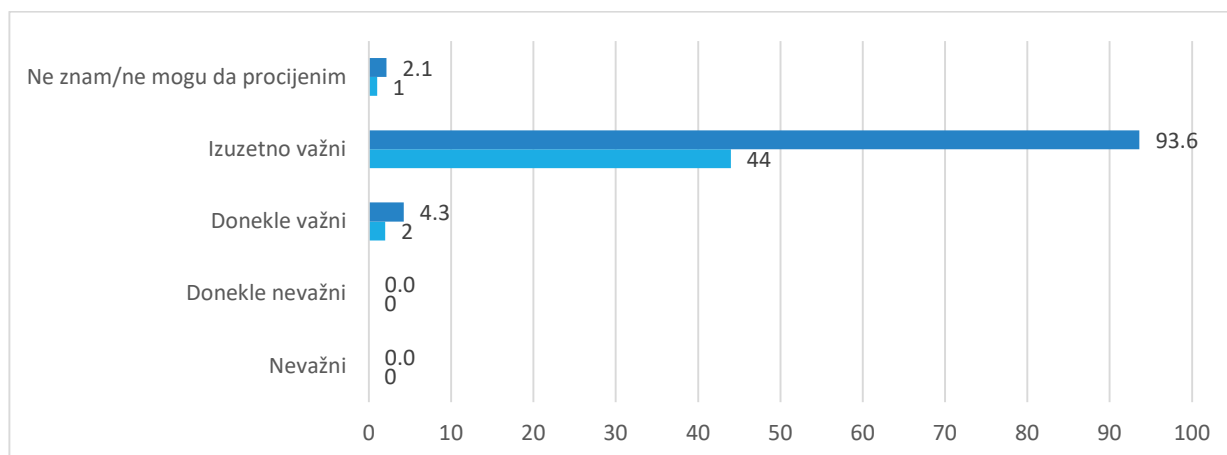


One koji su djelimično zadovoljni i veoma nezadovoljniji pitali smo za razloge nezadovoljstva. Na pitanje koji su razlozi za nezadovoljstvo ni jedno od ponudjenih odgovora nije se posebno istaklo, već su gotovo svi odgovori jednako ocijenjeni a to su: neažurnost,

nedovoljno dostupnih baza podataka, nejasnoća sajta, nema podataka koje interesuju ispitanike.

Na direktno pitanje koliko su za vas važni otvoreni podaci, značajna većina ispitanika se opredijelila za odgovor “izuzetno važni”- 93.4%, dok 4.3% smatra da su “donekle važni” , a svega 2.1% nije moglo da procijeni koliko su važni ili da ne znaju.

**Grafik 27. Koliko su po vašem mišljenju važni otvoreni podaci?**



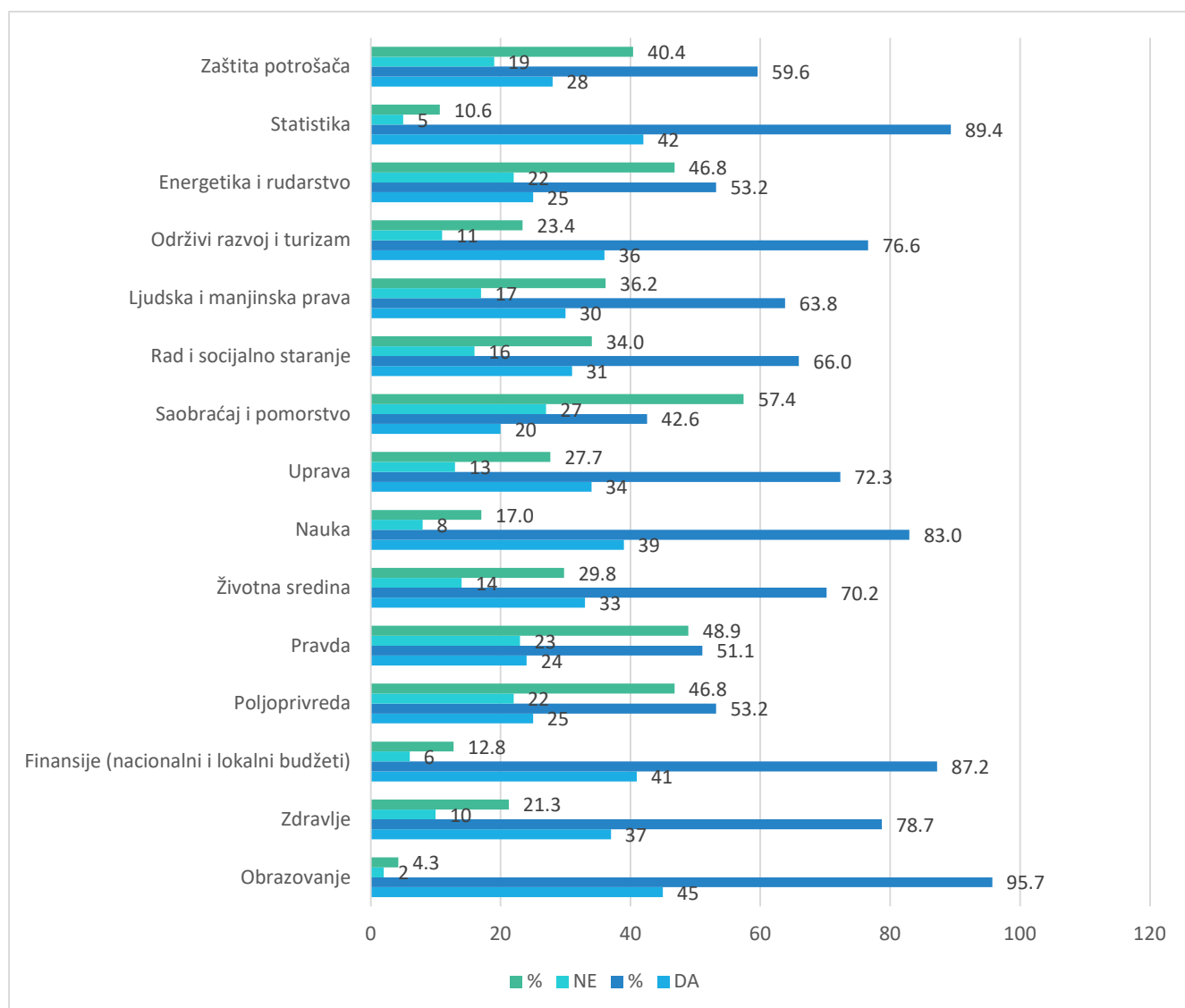
Imajući u vidu profil ispitanika ne čudi što je visoko u prioritetima i značajno mjesto našla nauka sa 83% pozitivnih odgovora i 17% negativnih.

Zatim slijedi zdravlje sa 78.7% pozitivnih odgovora i 21.3 negativnih.

Održivi razvoj i turizam je sljedeća oblast koju su ispitanici istakli kao značajnu sa 76.6% pozitivnih i 23.4% negativnih. Interesantno da je visoko u priotitetima i uprava sa 72.3% pozitivnih i 27.7%.

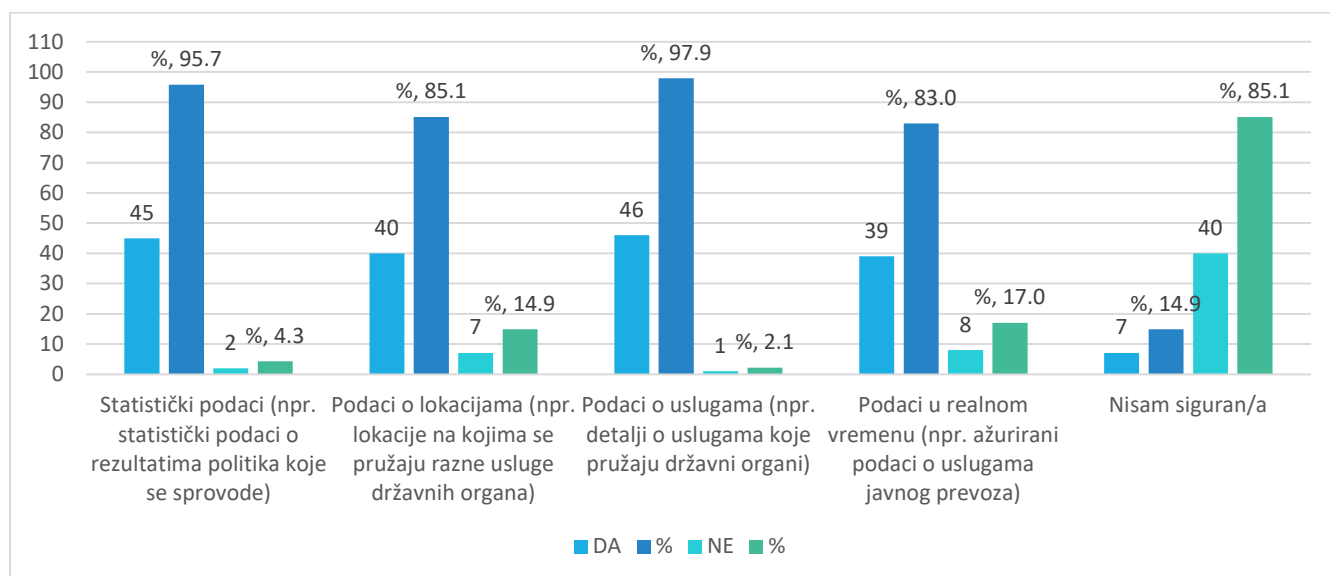
Ispitanici su najmanje zainteresovani za oblast saobraćaj i pomorstvo sa svega 42.6% pozitivnih i 57.4% negativnih odgovora, pravda spada takodje, u oblast za koju ne postoji neko značajno intersovani sa 51.1% pozitivnih i 48.9% negativnih odgovora, slijedi poljopriveda, energetika i rudarstvo sa istim procentom pozitivnih 53.2% i negativnih 46.8%.

**Grafik 28. Kada razmišljate o sopstvenom interesovanju za otvorene podatke, za podatke u kojim kategorijama ste zainteresovani?**



Dalje smo ispitanike pitali za koju vrstu podataka ste najviše zainteresovani. Najveći broj pozitivnih odgovora dobili su podaci o uslugama ( npr.o detalji o uslugama koje pružaju državni organi) sa 97.7% i negativnih 2.1%, značajan broj pozitivnih odgovora su dobili statistički podaci sa 95.7 % i 4.3% negativnih. Slijede podaci o lokacijama sa 85.1% pozitivnih i 14.9 % negativnih i podaci o realnom vremenu ( podaci o uslugama janog prevoza), 83% pozitivnih i 17% negativnih.

**Grafik 29. Za koju vrstu otvorenih podataka Vlade ste zainteresovani?**



Zbog značaja portala open data a i eventualne potrebe za njegovim unapredjenem pitani su ispitanici kako su zadovoljni sa portalom. Gledano ukupno, prosječna ocjena je 3.5 što se može ocijeniti kao dobro.

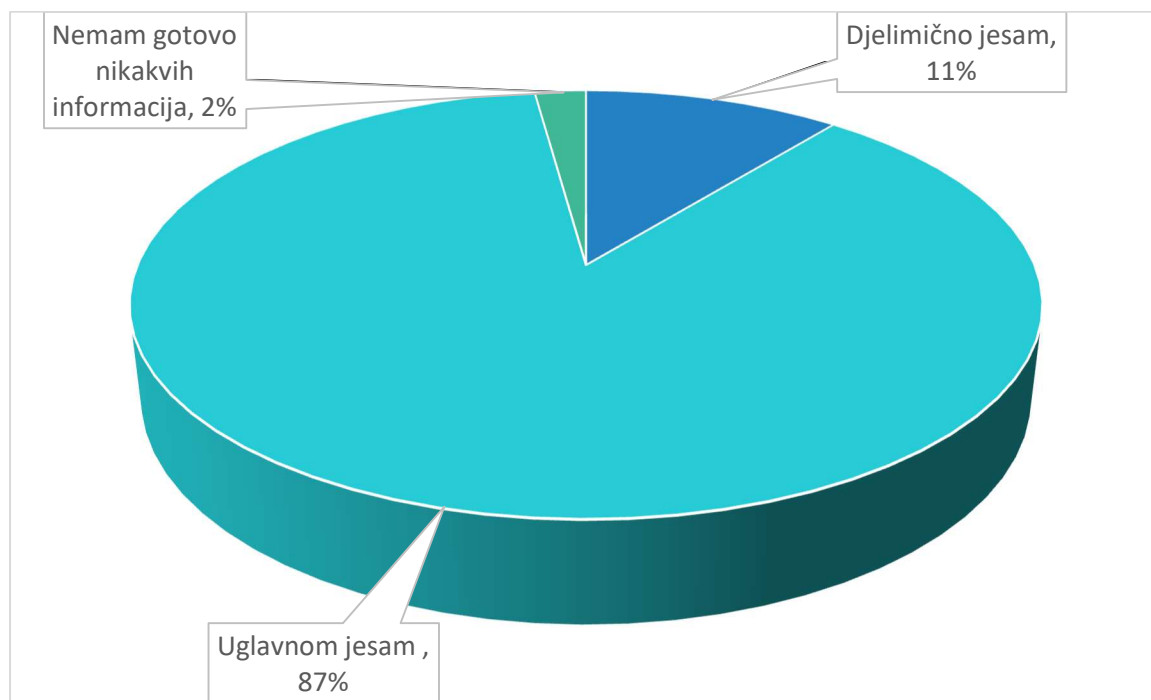
Ono što je važno i sa stanovništva ovog rada da je velika većina čak 87% uglavnom zainteresovani za otvorene podatke a 10.9 % djelimično zainteresovani.

Niko od ispitanika nije odgovorio da nije zainteresovan za otvorene podatke.

Za one koji su manje zainresesovani pitani su koji je razlog za to, i dominantni odgovor je bio da ne razumiju o čemu se radi.

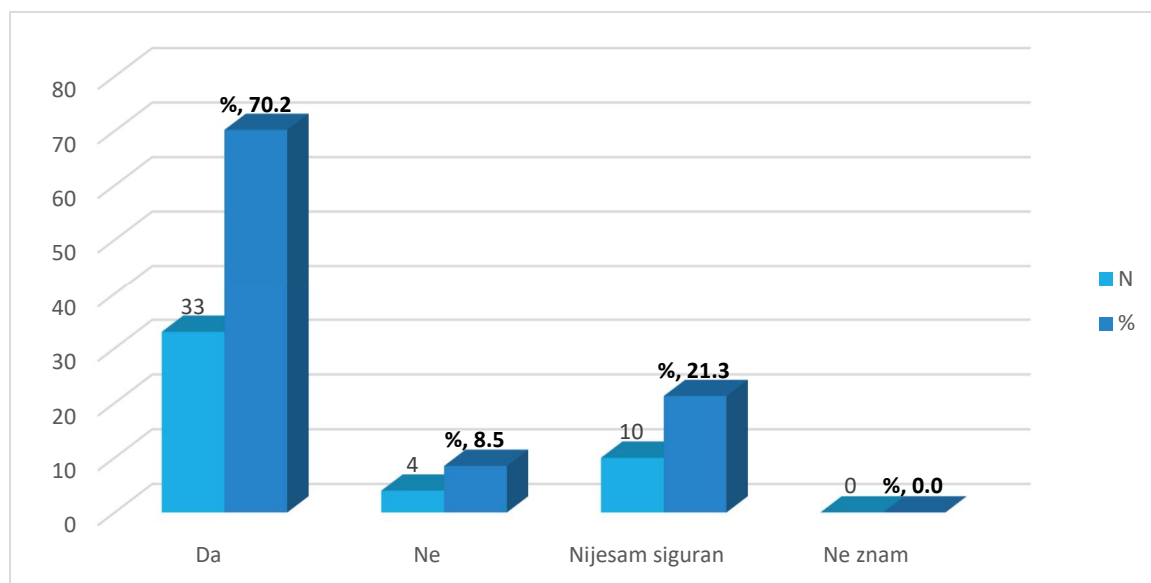


**Grafik 30. Da li ste zainteresovani za „otvorene podatke“?**



Kada smo ispitanike pitali da li bi država trebala da organizuje obuke o otovrenim podacima, 70.4% je odgovorilo potvrdno sa da, 8.5% ne, dok je neopredijeljenih bilo 21.3%.

**Grafik 31. Da li smatrate da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje Portala open data za korisnike?**



Kvalitativno istraživanje (fokus grupe) koristili smo za preispitivanje i procjenu stavova, motiva i mišljenja ispitanika o predmetu istraživanja. Za razliku od kvantitativnog,

kvalitativno istraživanje omogućilo je dublje razumijevanje problema i motiva ponašanja korisnika Portala otvorenih podataka.

Sagovornici su jednoglasni da otvoreni podaci nijesu iskorišćen resurs u Crnoj Gori, kao i da portal otvorenih podataka nije dovoljno promovisan. Jedan broj članova koji su učestvovali u fokus grupama je prvi put čuo za portal, iako ovaj portal postoji već nekoliko godina, a i sagovornici su osobe koje vrlo često koriste podatke iz javne uprave za obavljanje svojih aktivnosti. Kao veliki problem sagovornici ističu i nerazumijevanje od strane donosioca odluka o značaju otvorenih podataka i da otvoreni podaci dovode do efikasnosti u radu i većoj produktivnosti. Sagovornici ističu i da je veliki problem nedostatak interne komunikacije unutar resora, pa se dešava da prilikom traženja određenih podataka ti podaci im se dostave u štampanom obliku iako su oni dostupni na portalu ( ne upute ih na portal).

## **5. Elektronska uprava - motor reforme javne uprave**

U prethodnim djelovima rada govorili smo o sva tri segmenta i njihovoj važnosti, naročito segmentu transparentnosti i odgovornosti (novi obrazac ponašanja), dok ćemo se više u nastavku posvetiti trećoj promjeni koja podrazumijeva novi način upravljanja, tj. novom načinu pružanja usluga u smislu savremenih tehnologija.

Prednosti i manje organizacija poput javne uprave mijenjaju se s napretkom tehnologije. Pojava elektronskih medija za prenos informacija mijenja način rada vlasti. Informacija je centralni aspekt vladinih aktivnosti i interno i eksterno, bilo da se radi o stanovništvu ili drugim vladama.

Zahvaljući revoluciji koju je izazvao internet, informacija postaje jeftinija što ima velike implikacije na javnu upravu. Ideja elektronske vlade razvija se još uvijek. Zahvaljući i upravi vlade mogu da budu otvorenije i da bolje reaguju na zahtjeve građana i da budu pristupačnije.

Mogu se prepoznati dvije posljedice revolucije koju su izazvali internet i informacione tehnologije.

- birokratije se transformišu integrisanjem implikacija informacione revolucije u svoje operativne procedure, kao što je postmoderna ravna organizacija.

-birokratije se zamjenjuju efikasnijim organizacijam bilo javnim ili privatnim.

UNESKO definiše tri oblasti implementacije u smislu korišćenja informacionih i komunikacionih tehnologija:

- elektronska administracija - elektronska vlada koja koristi IKT za stvaranja djelotvornog upravljanja politikama i praksama vlasti.
- elektronske usluge - razvijanje i postojanje interaktivnih javnih usluga,
- elektronska demokratija- aktivno i direktno angažovanje svih građana i političkom procesu i upravljanju rezultatima vlasti ( Budd, 2008, 98).

Zasad praksa ukazuje na činjenicu da se rezultati lakše postižu u prve dvije oblasti. Ali i da su očekivanja od DEG ( Digital Era Governance) bila pretjerana.

Razumljivo je da je razvoj IKT i njen uticaj na razvoj javne uprave od samog početka predstavljao dvosmjernu pozitivnu međuzavisnost. S jedne strane, velike državne institucije bili su među prvima i najvećim kupcima IKT uređaja i usluga i time ubrzali tehnološki razvoj. Ali s druge strane nema sumnje da je IKT počeo da utiče na prirodu i način rada, javne uprave vrlo rano.

Nema reforme javne uprave bez elektronske uprave. Sagledavajući šta sve elektronska uprava donosi novo u načinu rada, kulturi i vještinama u javnoj upravi blizu smo stanovišta da kažemo da je riječ o novoj savremenoj teoriji uprave. Medjutim, kako to nije pretenzija ovog rada i njegov fokus, zadržaćemo se za trenutno prihvaćeni pristup da je elektronska uprava „alat” ili „mehanizam” za kreiranje i funkcionisanje savremene javne uprave, odnosno dodali bismo riječ je o „motoru” reforme javne uprave. „Motor“ iz razloga jer ne postoji ni jedan segment u okviru reforme javne uprave koji bi trebalo unaprijediti a za čije unapredjenje ne bi mogla biti od pomoći eprava.

Jedan od najvažnijih segmenata za razvoj informacionog društva predstavlja razvoj eprave, ovo se posebno pokazalo kao ispravno u vremenu pandemije.

„Uprava se sve više posmatra ne kao organizacija već kao informaciona mreža. U svijetu je 2000.godine bilo samo 361 milion korisnika interneta” ( Bregu, M. 2020). Takvo posmatranje uprave komplikuje samo poslovanje u upravi jer ga čini mnogo složenijim. Mreža je mnogo „fleksibilniji”, ali i „nestabilniji” sistem, nego što je to klasična upravna organizacija.

„Visok stepen konkurencije koji karakteriše savremeno tržište primorava poslovne subjekte da tragaju za rješenjima kojima se bitno povećava ukupna produktivnost poslovanja, odnosno u krajnjem, poboljšava konkurentska pozicija. U tom pogledu, s obzirom na visok stepen primjene informacione tehnologije i na njoj zasnovanim sistemima, povećanje produktivnosti u razvoju informacionih sistema predstavlja jedan od imperativnih zahtjeva modernog poslovanja“ ( Lazović, V. 1998).

Vidjeli smo da polako i u upravi počinje se mijenjati model upravljanja i polako se sa birokratskog „linijskog” upravljanja okreće ka nekim modernijim modelima organizacije kao

što su npr. „mrežne organizacije”. Svemu ovome pogoduju i doprinose i globalni trendovi. Globalno društvo dovodi do nastanka globalne mreže, a globalna mreža i do globalne uprave. U ovom procesu neizostavan element predstavlja elektronska uprava ( euprava).

„Začeci koncepta e-uprava (elektronska uprava, digitalna uprava, online uprava) vežu se za sredinu devedesetih godina prošlog vijeka kao posljedica razvoja i masovnosti upotrebe interneta. E-uprava predstavlja online pružanje usluga državnih organa i javnih službi, a podrazumijeva integraciju različitih procesa javne uprave i novi tehnološki pristup, kao i preraspodjelu nadležnosti“. (Novaković, J. 2010, Str. 9).

Javna uprava je počela da koristi informacione tehnologije, odnosno mašine za obradu podataka, kako su ih tada nazvali već početkom druge polovine 20.vijek. Pošto su svi uređaji u to vrijeme bili izuzetno skupi, njihova upotreba u preduzećima počela je mnogo kasnije. Najbolji primjer za to je organizacija popisa u SAD u 19.vijeku.

Dalji razvoj do kraja vijeka tekao je munjevito. Uglavnom su ga pratile dvije najvažnije tehnološke prekretnice, pojava personalnih računara 1980-tih i internet i The World Wide Web (WWW) 1990-ih. Prvi je omogućio najmanje dvije duboke promjene u radu javne uprave. Postala je moguća obrada svih vrsta tekstualnih i grafičkih podataka i dokumenata pomoću personalnog računara. 1980-pojama automatizacija postepeno je počeo da ustupa mjesto mnogo sveobuhvatnijem terminu kompjuteraizacija.

Ključni doprinos razumijevanju nastanka pojma elektronska uprava (poznatog i kao e-uprava) je konvergencija tri tehnologije, informacionih sistema, računara i telekomunikacionih mreža.

Do ove konvergencije došlo je početkom 1990-tih sa pojavom WWW. Značaj WWW je višestruk jer je omogućio kombinovanje tehnologija pod zajedničkim imenom informacione i komunikacione tehnologije (IKT).

Termin euprava je konačno uspostavljen lansiranjem prvog akcionog plana za razvoj euprave 2000.godine u okviru EU.

Petogodišnji akcioni razvojni planovi na nivou EU zadržali su se do danas.

**Tabela 28. Četiri perioda razvoja od početka e-uprave do digitalne transformacije javne uprave.**

Od 2000 godine	<p>e-uprava 1.0</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- počeci e-poslovanja u javnoj upravi, pojava e-uprave</li> <li>- informacije, obrasci, jednosmjerne transakcije</li> </ul> <p>Zamjena papirnih transakcija sa e-uslugama</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- IKT infrastruktura za državne službenike i eksterne zainteresovane strane</li> </ul>
Posle 2010.godine	<p>e-uprava 2.0 –otvorena uprava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- naglasak na dvosmjernim interaktivnim transakcijama</li> <li>- uspostavljanje infrastrukture „javnog ključa”</li> <li>- fokus se pomjera sa provajdera na korisnike</li> <li>- razvoj koncepta otvorenih podataka i otvorene uprave</li> <li>-razvijena IKT insfrastruktura, otvaranje ajvnih baza podataka.</li> </ul>
Nakon 2015.godine	<p>e-uprava 3.0- pametna uprava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- individualizacija usluga, unaprijed popunjeni e-obraci</li> <li>- počeci korišćenaj masovnih podataka i analitika podataka</li> <li>- e-usluge postaju prekogranične</li> <li>- IKT infrastruktura se seli u „cloud”, korišćenje blokčejna.</li> </ul>
Poslije 2020.godine	<p>e-uprava 4.0 – digitalno –transformisana uprava</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- visok nivo personalizacije usluga, pamentne e-usluge</li> <li>- vještačka intelegencija za pruilagodajvanje usluga</li> <li>- ko-kreacija postaje vodeći princip razvoja novih usluga-razvoj poslovnih modela javne uprave</li> <li>- digitalna transformacija- razvoj digitalnog upravljajnja</li> </ul>

Izvor: Preuzeto od Barcevičius (2019.)

Postoje četiri perioda razvoja koncepta e-uprave. Ovu periodizaciju razvoja euprave pripremila je Evropska komisija 2019. Godine, a dodatno pojasnili Ravšelj Dejan i Tomažević Nina, 2021.godine.

1. E-uprava 1.0. – ovaj period euprave traje od kasnih 90 tih godina prošlog vijeka, . Ključne karakteristike ove faze bile su uvodjenje i pružanje digitalnih usluga i uspostavljanje web stranica i IKT sistema odrgana javne uprave. Tada se i počelo sa

upotrebom WWW u javnoj upravi a sve u cilju smanjenja i zamjene postojećih papirnih transakcija. Akcenat je bio na unapredjenju internet procesa i posljedičnom uvođenju principa uspješnosti i efikasnosti. Organi javne uprave su dosta ulagali u IKT ali uprkos digitalizovanim metodama komunikacije, procedure su ostale manje-više iste kao i ranije;

2. E-uprava 2.0. Ova faza koncepta digitalne uprave razvila se u drugoj polovini prve decenije ovog vijeka, što se poklopilo sa uvođenjem WEB 2.0. Fokus je bio na kreiranju platformi otvorenog koda koje omogućavaju interakciju između javne uprave i šire javnosti, uključujući kompanije. Tokom ovog perioda, akcenat je bio na inoviranju eksternih procesa javne uprave u cilju postizanja veće transparentnosti i učešća, kao i učešća u dvosmjernoj interakciji između javne uprave i javnosti. Time je javna uprava dobila novu ulogu kao provajdera online usluga, slobodno dostupnih podataka i platformi kao infrastrukture.
3. E- uprava 3.0 se pojavila sredinom druge decenije ovog vijeka, uglavnom u vezi sa pametnom upravom zasnovanom na inovacijama u vezi sa otvorenim i velikim podacima, upravljanje poslovnim procesima, internet stvarima i blokcejn tehnologijom. Svrha ove faze nije bila samo da obezbijedi dobro funkcionisanje i otvorenu javnu upravu, već i da koristi podatke i vještačku inteligenciju za podršku efikasnijem donošenju odluka, rješavanju problema i optimizaciji kapaciteta, čime se podstiče učešće građana i povećanje društvenog prosperiteta.

E-uprava 4.0. Posljednjaj faza se često naziva transformisanom upravom orjentisanom na građane. Karakteristika ove faze je sposobnost prilagodjavanja potrebama i očekivanjima različitih zainteresovanih strana npr. Gradajana, preduzeća, NVO itd, a samim tim i mogućnost stvaranja personalizovanih, interaktivnih i pristupacnih odnosa i razmjena. Ujedinjene nacije smatraju e.upravu 4.0 platformom za uspostavljanje i razvoj uspješnih, odgovornih i inkluzivnih institucija.

Uvođenje e-uprave dolazi do sljedećih promjena u funkcionisanju javne uprave, koje se ogledaju u:

1. *načinu rukovodjenja,*
2. *načinu razgovora i komunikacije,*
3. *načinu donošenja odluka,*
4. *načinu pristupa servisima,*
5. *načinu obavljanja poslovnih transakcija,*
6. *načinu obrazovanja,*

7. načinu prihvatanja povratnih informacija,

8. načinu organizovanja i dostavljanja informacija.

„E-uprava je potrebna državnom aparatu da bi se rasteretio pritiska na šalterima, da bi pojedini svoje usluge i time učinio građane zadovoljnijima“ (Novaković, J. 2010, Str. 10).

Kada spustimo priču na teren Crne Gore, nažalost moramo konstatovati da eprava još uvijek nije prihvaćena i shvaćena na pravi način i posljedice toga su već vidjive. Ovaj problem posebno je vidljiv kod donosioca odluka o čemu ćemo nešto više govoriti kasnije. Ali svakako da prije nego što budemo govorili o tome gdje smo sa elektronskom upravom i kavke su nam mogućnost, potrebno je prethodno analizirati da li postoji ambijent za razvoj eprave i koliko se u tom pravcu odmaklo.

Balkanski barometar za 2020. godinu pokazuje da 80 odsto menadžera na Zapadnom Balkanu smatra digitalne vještine veoma važnim za poslovanje, a 55 odsto firmi u regionu obezbjeđuje neki oblik edukacije radi unapređenja digitalnih vještina svojih radnika.

„Evropska komisija procjenjuje da će u budućnosti za skoro 90 odsto radnih mjesta biti potrebno imati određene digitalne vještine“ ( Bregu, M., 2020).

Kao i u prethodnim poglavljima koristićemo primjer Crne Gore.

## **5.1. Osvrt na opšti razvoj digitalizacije**

Prije gotovo dva vijeka bogatstvo u društvima se dominantno sticalo zahvaljujući nafti, čeliku, željezničkoj infrastrukturi. Krajem 18. vijeka dolazi do pojave prve industrijske revolucije. Koja je donijela svijetu prvu parnu mašinu i označila početak do tada nezamislivog ubrzanog ekonomskog rasta i razvoja. „Tako je I industrijsku revoluciju karakterisalo korišćenje vode tj. vodene pare kako bi se mehanizovala proizvodnja. Džon D. Rokfeler (1839-1937), osnivač kompanije Standard Oil, zaradio je bogatstvo vrijedno 200 milijardi dolara, gledano po cijenama iz 2004. godine“ (Begg, D, & Fisher, S, Dornbusch, R, 2010, 241 ).

Danas je potpuno drugačije i danas su najbogatiji ljudi na planeti oni koji se bave poslovanjem u oblasti informacionih tehnologija. Bogatstvo Bila Gejtsa vlasnika kompanije Microsoft, procjenjuje se na oko 40 milijardi dolara. Većina dobara i usluga koje kupujemo zapravo su ponovljenje kupovine. Informacija se razlikuje od toga što je ona gotovo uvijek nova. Da smo je imali ne bi bilo potrebno da je kupujemo. Postoji toliko informacija da je teško znati odakle da se krene. Činjenica da plaćanje kešom gotovo da je zamrlo u mnogim evropskim državama , jer su bankovne kartice uzele primat (Slična situacija je i u Crnoj Gori

gdje se aktivno koristi 457.394 platih kartica prema podacima CBCG na kraju drugog kvartala 2019.godine), govori koliko se svijet brzo promijenio a i uslovi poslovanja.

Informaciona revolucija je u toku. U pitanju je veliko poslovanje koje mijenja živote ljudi, ali i ekonomski zakoni i dalje nude pouzdan model na osnovu koga možemo da razumijemo šta se zapravo dešava. Do četvrte industrijske revolucije-informacione revolucije, prošao je dug put, ali da bi se bolje razumijela podsjetićemo se na prvu industrijsku revoluciju koja je započela u Engleskoj.

Prvi uspjesi u industrijskoj revoluciji ostvareni su velikim promjenama u proizvodnji pamučnih tkanina, korišćenjem novih mašina koje su pokretale vodenička kola, a kasnije parne mašine. „Zahvaljući menahizaciji pamučne industrije, uveliko je povećana produktivnost radnika, najprije u industriji tekstila, a potom i u drugim granama. Pokretačku snagu tehnološkog napretka u čitavoj privredi činile su inovacije koje su uveli novi preduzetnici i poslovni ljudi spremni da primjenjuju nove ideje. Ljudi su uočili velike ekonomske mogućnosti koje pruža prihvatanje novih tehnologija nastalih u Engleskoj (krajem 2003.godine 49% domaćinstva u VB imalo je pristup interneta kući, što predstavlja veliko povećanje u odnosu na 9% koliko je zabilježeno 1998. godine“ ( Asemoglu & Robinson, 2012))<sup>84</sup>

Ubrzo je uslijedila industrijalizacija većine zemalja zapadne Evrope i SAD. Napredak ostvarivan u Engleskoj, brzo se širio i na britanske „doseljeničke kolonije“- Kanadu, Australiju i Novi Zeland.

U 19.vijeku došlo je do brzog širenja finansijskog posredovanja i bankarstva, a to je bio ključni podsticaj za brz razvoj i industrijalizaciju privrede, naročito u SAD. SAD su u 19. vijeku bile „u političkom pogledu, najdemokratskije zemlje svijeta, a bile su naprednije i u inovacija od drugih država. U SAD je 1818.godine bilo 338 banaka sa ukupnim kapitalom od 160 miliona dolara, a 1914.godine bilo ih je 27.864 sa ukupnim kapitalom od 27.3 milijarde dolara. Na ovaj način se omogućavao nesmetan pristup kapitalu preduzetnicima.

Nakon prve revolucije uslijedila je druga revolucija koja je koristila električnu energiju kao ključni resurs za razvoj. Sredinom 19. vijeka uz primjenu ele. energije svijet je ušao u drugu industrijsku revoluciju, koja je trajala sve do 80-tih godina prošlog vijeka kada je

---

<sup>84</sup> Patentni sistem, kojim se štite svojinska prava na izumima, uređen je Uredbom o monopolima, koju je 1623.godine donio engleski parlament. Jedan od razloga za donošenje bio je i potreba da se kralj ograniči da dodjeljuje „patentna pisma“ po svom nahodjenju i na taj način daje ekskluzivna prava na određene aktivnosti i poslove. Mnogi su se od svojih patenata obogatili. Dobar pri mjer za to je Tomas Edison, pronalazač električne sijalice i osnivač kompanije Dženeral elektric(GE) , koja je i danas među najvećim kompanijama u svijetu. U tom periodu 40% onih koji su registrovali neki od patenata imalo je samo osnovno obrazovanje ili još manje.



analognu tehnologiju zamijenila digitalna i kada su kompjuteri i internet postali glavni pokretač društvenog ali i ekonomskog razvoja.

Treća revolucija je koristila elektroniku i informacionu tehnologiju kako bi atomatizovala proizvodnju. Danas živimo u četvrtoj revoluciji koja se dobrim dijelom bazira na trećoj revoluciji, a ključni resur su digitalne tehnologije. „Informatika je nova naučna disciplina čiji je tvorac *Filip Drajfus* (Philippe Dreyfus), 1962. godine, spojivši dvije riječi, prva je bila *informacija* a druga *automatika*, i danas označava naučnu disciplinu koja se bavi *automatskom obradom informacija* (podataka). Nastanak informatike povezan je sa pojavom prvih elektronskih računara (kompjutera) ranih pedesetih godina 20. veka. Razvoj tehnologije i tehnološke inovacije sve je brži, te su kompjuteri, a zatim i nastanak interneta, a sa internetom i „virtuelnog svijeta”. Pojava interneta sredinom 1990-ih dovela je do brzog širenja sistema e-uprave, tako da su već 2014.godine sve 193 države članice UN imale nacionalne službene internetske stranice: u 101 državi njihovi građani su mogli otvarati i lične račune na internetu, u 73 mogli su predati poresku prijavu putem interneta, au 60 registrovati preduzeće. Evidentno je da Vlade država širom svijeta ulažu u digitalne tehnologije kako bi automatizovale osnovne upravne poslove, osigurale kvalitetnije javne usluge i povećale stepen transparentnosti i odgovornosti“( Svjetska banka, 2019).

Pojam IV revolucije prvi je upotrijebio Klaus Švab (Klaus Schwab) direktor Svjetskog ekonomskog foruma, 2015.godine. Ova revolucija pojavila se sredimo prošlog vijeka i karakteriše je spajanje tehnologije i brisanje jasnih linija između granica fizičke, digitalne i biološke sfere. Više od milijardu ljudi su povezani mobilnim uređajima i pristupom znanja, ovo se posebno jača u periodu razvoja inovacija kao što su:

- *vještačka inteligencija,*
- *robotika,*
- *autonomna vozila*
- *3D štampanje*
- *nanotehnologija,*
- *biotehnologija*
- *nauka o materijalima,*
- *skladištenje energije*
- *kvantno računanje*

Ove promjene pratile su i promjene na strani potrošača, tako da i njihova uloga ali i ponašanje počinje da se mijenja. Glavne promjene na strani potrošača su:

- *rastuća transparentnost*
- *angazovanje potrošača* (participacija)
- *novi obrasci ponašanja potrošača* (zbog pristupa mobilnim telefonima)(Begg&Fischer&Dornbusch, 2010)

Sve ovo tjera javne uprave da se mijenjaju i prilagođavaju tome. I da mijenjaju način i dizajn na osnovu kojeg isporučuju usluge i proizvode i način na koji komuniciraju sa svojim „potrošačima“ tj. građanima.

Nema dileme da je od svih normativnih, organizacionih i institucionalnih reformi kroz koje je javna uprava prošle u posljednjih nekoliko decenija upravo tehnologija ta koja je najviše promijenila rad javne uprave. Vrlo često se moglo čuti za javnu upravu da je kao veliki „tanker“ koji je rigidan i veoma sporo mijenja pravac i metode rada (Todorovski, LJ & Vintar, M. 2021, str.477). Ove i slične dogme su ozbiljno „poljuljane“ u posljednje dvije decenije barem u tehnološkom smislu.

Zato u posljednje vrijeme ključni trend u javnoj upravi počinje da se primjenjuje formiranje platformi koje kombinuju ponudu i tražnju koje se lako koriste na smartfonovima i stvaraju potpuno nove načine konzumiranja usluga. One smanjuju barijere za komunikaciju sa upravom i dovode do efikasnije i kvalitetnije komunikacije sa građanima. Ključ je što dovode do pozicioniranja građana u epicentar javne uprave i poboljšava načina rada na koji će oni biti usluženi. Nove tehnologije i platforme sve više omogućavaju građanima da se angažuju u rad javne uprave, iznesu svoje mišljenje, čak i da unaprijede nadzor javne uprave.

Digitalna ekonomija nije ekonomija oskudnih resursa nego ekonomija obilja, ekonomija besplatnih stvari. Ona je više od ekonomije jer predstavlja mrežu globalnih aktivnosti. Zaynovana je na informacijama, znanju i idejama. digitalna ekonomija je u konstantnom rastu.(Lazović, V, Djurickovic, T. 2018, str 36).

Danas se brojni klasični poslovi javne uprave obavljaju kroz informacione sisteme, uključujući i procese odlučivanja u javnoj upravi. Zato se danas sve češće govori i elektronskoj upravi.

S druge strane, informatika, a posebno internet, omogućava *interno- eksterni* (prvi usmjeren unutar javne uprave jedne zemlje, kao složene organizacione strukture i sistema, a drugi ka javnim upravama drugih zemalja, pa i šire) model labavih organizacionih upravnih mreža, koje brzo nastaju ali mogu brzo, po potrebi, i da nestanu.

Digitalna transformacija se može definisati kao radikalna promjena organizacionih, operativnih i kulturnih obrazaca funkcionisanja organizacionih ekosistema. Naročito u posljednjoj dekadi javna uprava doživljava brzu transformaciju koja utiče na upravljanje,

pružanje javnih usluga, angažovanje građana i dr. Istorijski gledano, tehnološke promjene su uvijek uticale na javnu upravu, ali trenutni talas inovacija, koji se oslanja na vještačku inteligenciju (*Artificial Intelligence*), geografski informacijski sistem (GIS), veliki otvoreni i povezani podaci (*Big, Open, and Linked data- BOLD*), interfejski za programiranje aplikacija (*Application Programming Interfaces*) i druge tehnologije nastaju, kako odvojeno tako i u kombinaciji, vjerovatno su najrasprostranjeniji do sada. Štaviše ova transformacija se dešava u trenutku fundamentalnih demografskih, ekoloških, zdravstvenih izazova u kojima javna uprava ima ključnu ulogu. Primjenjuje se na svve poslovne funkcije i sve nivoe poslovanja organizacije. Zasnovana je na integraciji i inovativnoj upotrebi digitalnih tehnologija, procesa i kompetencija. Dakle, radi se o više dimenzionalnom procesu promjena organizacije javne uprave uslovljen digitalnim tehnologijama. (Todorovski, LJ& Vintar, M. 2021, str 492). Ovakav pristup zahtijeva odgovarajuću dugoročno orjentisanu strategiju koja će korak po korak dovesti upravu do optimalnog korišćenja svih potencijala i konkurentskih prednosti koje donose digitalne tehnologije. Krajnji cilj svake takve strategije je zapravo prelazak na digitalno upravljanje.

## 5.2. McKinsey - o četiri zadatka za uspjeh digitalizacije

Istraživanje kompanije McKinsey i svjetsko iskustvo u vezi sa digitalizacijom i digitalnom transformacijom u javnoj upravi ukazuje na to da postoji pet glavnih zadataka koje bi nacionalne vlade trebalo da izvrše u cilju lakšeg pokretanja i prihvatanja digitalnih javnih usluga. Stručnu studiju kompanije McKinsey pod naslovom „Hrvatska-novi izazivač u digitalnom ringu“, uradjena je 2018. godine<sup>85</sup>. Analiza kompanija McKinsey u deset evropskih zemalja pokazuje da kada nacionalne vlade obave ove zadatke i to valjano te zemlje mogu da ostvare visok stepen usvajanja digitalnih javnih usluga.

*Zadatak 1: Definisane jasne digitalne strategije i ciljeva*

Vlade mogu da ostvare tri glavne prednosti od digitalizacije:

1. poboljšanje iskustva korisnika (građani),
2. više produktivnosti i efikasnost, i
3. bolje ishode politika.

Stoga je za nacionalne vlade korisno da upoznaju državne organe s krovnom digitalnom strategijom i prioritetima za različite vremenske okvire. Na ovaj način one mogu da pomognu da se obezbijedi da aktivnosti državnih organa budu fokusirane i koordinisane.

---

<sup>85</sup> <https://mreza.bug.hr/>

### *Zadatak 2: Obezbjedjivanje zajedničkih IT platformi*

Usljed velikih troškova i složenosti posla, nepraktično je javna uprava sama razvijati neophodne tehnologije i upravljačku infrastrukturu. Centralne vlade mogu umjesto toga da pomognu da se uspostave zajedničke IT platforme koje svi državni organi mogu da koriste. Kompanija McKinsey posebno važnim smatra obezbjedjivanje sljedeće tri aplikacije:

1. elektronsko upravljanje identitetom,
2. lak pristup digitalnim uslugama za građane i
3. nesmetana razmjena podataka između državnih organa.

### *Zadatak 3: Definisavanje tehničkih standarda*

Centralne Vlade su obično najveći korisnici informacionih tehnologija, ali su njihovi sistemi po pravilu rasuti na bezbroj državnih organa. Stoga bi centralne vlade mogle da igraju centralnu ulogu u obezbjedjivanju interoperabilnosti, odnosno identifikovanju i upravljanju odnosima između različitih IT sistema i definisanju principa i smjernica u pogledu načina na koji se sistemi razvijaju.

### *Zadatak 4. Olakšavanje promjena kroz zakone*

Važan način ubrzanja digitalizacije javnih usluga jeste davanje formalnog pravnog statusa ambicioznim ambicioznim ciljevima, poput obaveznog digitalnog pružanja određenih usluga uku prikupljanje podataka građana koje se vrši samo jednom. Centralne vlade bi mogle da pomognu putem skeniranja postojećih zakona kako bi se identifikovali problematična pravila i ponudile odgovarajuće izmjenjive istovremeno obezbjedjivanje digitalne spremnosti novih pravila. Danska je npr uspostavila stalni odbor u cilju sprovođenja ovog zadatka.

### *Zadatak 5. Inkubacija pilot projekata i razvoj ključnih vještina.*

Najbolji digitalni radnici često zaobilaze poslove u javnom sektoru zbog relativno niskih zarada, rigidnih karijernih putanja i birokratskih radnih kultura. Kao posljedica toga državni organi često prvenstveno zavise od eksternih pružalaca usluga jer su njihove interne sposobnosti i dalje na niskom nivou. Efekti ulaganja u ovaj sektor su često vidljivi tek nakon nekoliko godina usljed čega se političari na vlasti nelako odlučuju na ovakve korake. Formiranje jedinica za digitalizaciju sa značajnim brojem zaposlenih i sredstava i stabilni mandat. Građani su se vremenom navikli da imaju i očekuju vrhunske usluge od strane privatnog sektora. Ukoliko ne dobiju istu vrstu usluga i od države njihova ukupna podrška

javnim institucijama će se možda smanjiti. Sa druge strane privredna društva koja se suočavaju sa većim administrativnim opterećenjima zbog zastarelih analognih državnih usluga možda će percipirati zemlje koje zaostaju u digitalizaciji kao manje atraktivna mjesta za poslovanje. Imajući sve to u vidu uloga centralnih vlada u promovisanju digitalizacije je jasna a utvrđeno je i da postoji potencijal za njihov uticaj.

Prema ovoj studiji digitalizacija može biti novi pokretač rasta Hrvatske, jer stvara potencijal za znatan doprinos hrvatskog BDP-a. Snažnim fokusiranjem na digitalizaciju u Hrvatskoj se do 2025.godine može generisati 8.3 milijarde eura BDP-a.

### **5.3. Osnove za modernizaciju crnogorske javne uprave**

Savremeni trendovi života u Crnoj Gori zahtijevaju i savremenu modernu javnu upravu. Savremena javna uprava i savremena država nijesu više samo moguće opcije već su postale nužnost uspješnog razvoja. Da bi crnogorska javna uprava mogla da zadovolji današnje potrebe građana i privrede ona se mora mijenjati i pratiti njihove zahtjeve. Vrijeme klasičnim birokratski uprava je iza nas, a ispred nas je vrijeme kada birokratizaciju zamjenjuje digitalizacija. Ovo bi trebalo biti logični slijed događaja kada imamo u vidu brzinu rasta IT sektora u svijetu a i kod nas. Broj ljudi na Zapadnom Balkanu koji uopšte ne koriste internet značajno se smanjio na 11% sa 26%, prema istraživanju Balkanbarometar u 2019.godini.

I pored gore iznesenih činjenica, nažalost, javna i privatna ulaganja u istraživanje, razvoj i inovacije u Crnoj Gori su malog obima.

Crna Gora je prva zemlja kandidat za članstvo u EU koja je donijela Strategiju pametne specijalizacije(2019-2024). Strategija je donesena u 2019.godini. Ovim strateškim dokumentom potvrđeno je snažno usmjerenje države ka izgradnji i jačanju održivog sistema istraživanja i inovacija, koji podrazumijeva stimulisanje sinergije nauke i privrede u jasno određenim prioritetnim sektorima razvoja podstičući na taj način ekonomski rast i razvoj države.

Normativno posmatrano, u prethodnom periodu u Crnoj Gori unaprijedila je zakonodavni (normativni) okvir. Donesena su dva zakona - Zakona o inovacionoj djelatnosti i Zakona o podsticajima za istraživanje i razvoj inovacija - koji pružaju osnovni zakonodavni okvir za inovacije. U junu 2021 osnovan je Fond za inovacije, odlukom Vlade Crne Gore.

Ipak, sistem upravljanja i inter-institucionalne povezanosti u oblasti nauke i inovacija, čak i nakon punog aktiviranja predviđenih institucionalnih mehanizama, ima manjkavosti u

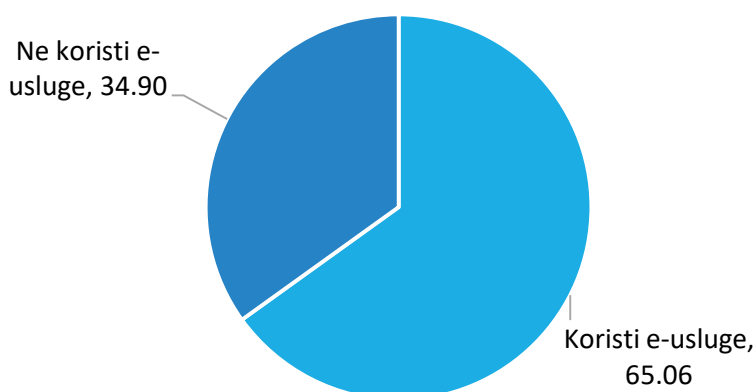
dijelu previše široko definisanih nacionalnih oblasti djelovanja u okviru strateških prioriteta, kratkoročnog planiranja, ali i nedovoljne raširenosti nacionalnog inovacionog sistema.

Crna Gora ima jako dobro digitalnu povezanost. Na osnovu podataka Agencije za elektronske komunikacije i poštansku djelatnost, na kraju 2020. godine dostupnost brzog širokopojasnog pristupa je iznosila 80%.

Pokazatelj penetracije širokopojasnih priključaka u odnosu na broj domaćinstava iznosi 93,19%<sup>86</sup>.

U odnosu na istraživanje iz 2019. godine, došlo je do smanjenja učešća digitalno nepismenih, kada ih je bilo 16,0%. U odnosu na isto istraživanje, može se zaključiti da je došlo do povećanja broja ispitanika/ca koji su procijenili da im je nivo znanja, odnosno vještina u korišćenju interneta na „srednjem nivou“, sa 32,0% na 41,7%. U odnosu na 2019. godinu, značajno povećan broj građana koji koriste e-usluge sa 27% (u 2019) na 65% u 2021. upoređujući sa rezultatima istraživanja iz 2019. godine.

### Grafik 32. Broj građana koji koriste e-usluge



Medjutim i dalje je to na malom nivou, naročito ako pogledamo podatke Balkanbarometra iz 2019.godine, gdje se navodi da samo 9% gradjanja Zapadnog Balkana koriste usluge euprave.

Sve ovo nam daje za pravo da konstatujemo da uprava ima osnova za inovacije i digitalizaciju i morala bi to iskoristiti. Stoga se uprava mora prilagođavati promjenama jer promjene će svakako doći samo je pitanje hoće li uprava biti spremna da ih apsorbuje. Prihvatanje promjena je nužno i da bi se mogla ispratiti dešavanja u okruženju, ali i da bi se bilo u korak za zemljama članicama EU. Najbolji put za modernizaciju je ulaganje u

<sup>86</sup> Vlada Crne Gore (2021) Završni izvještaj o realizaciji Strategije razvoja informacionog društva Crne Gore 2016-2020.

istraživanje i inovacije, kao i u digitalizaciju kao nezaobilzni „alat“ moderne i savremene javne uprave.

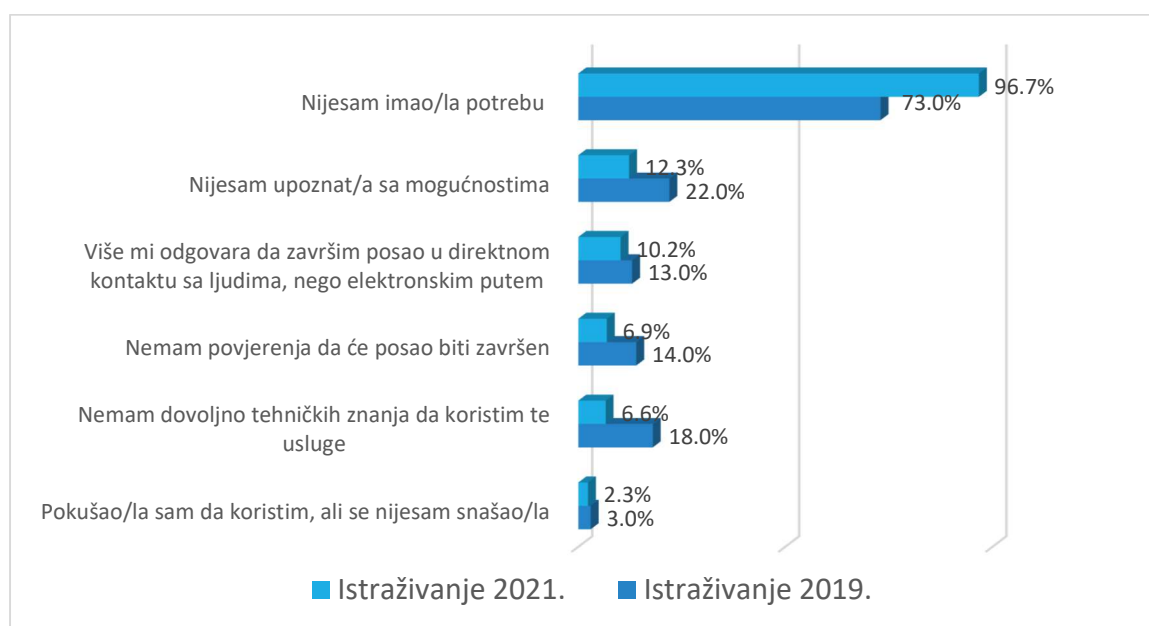
#### 5.4. Stanje digitalizacije u Crnoj Gori

Pojam digitalizacije posljednjih godina nezaobilazna je tema i u Crnoj Gori, a naročito kada se govori o reformi javne uprave. Tema je postala posebno aktuelna nakon pojave pandemije prouzrokovane pandemijom COVID 19. I dok neki smatraju da je Crna Gora napravila značajne pomake u ovoj oblasti, drugi su mišljenja da se moglo i trebalo mnogo više uraditi.

Svakako, više se pričalo o digitalizaciji u Crnoj Gori nego što se uradilo. Stiče se utisak da su donosioci odluka u prethodnom periodu u Crnoj Gori više bili deklarativno za digitalizaciju nego što se to na djelu pokazivalo. To se najbolje može vidjeti kroz činjenicu da se za mnoge usluge još uvijek dugo čeka u redovima, da mnoge usluge nije moguće elektronski realizovati, da postoje zakonske barijere, nedovoljno obučeni kadari za ovu vrstu poslova i mnogi drugi.

Ispitivali smo stavove zaposlenih u javnoj upravi u vezi sa elektronskim uslugama<sup>87</sup>. Prvo što su pitani bilo je koji su razlozi za malo korišćenje elektronskih usluga. Činjenica je da i kada postoje usluge one se malo koriste.

**Grafik 33. Razlozi za korišćenje elektronskih usluga**



Izvor: Ceed Counsalting sa autorom

<sup>87</sup> Istraživanje sprovodio CEED consulting Podgorica u saradnji sa autorom

Dalje je ispitivan stav o prednostima eusluga:

„Prednosti e-usluga javne uprave u odnosu sa drugim oblicima komunikacije

*96,7% - e-usluge skraćuju vrijeme i štede novac.*

*72,0% - e-usluge pružaju veću fleksibilnost i dostupnost.*

*13,4% - Olakšava proces traženja i dobijanja usluge.“*

Nažalost duži vremenski period donosioci odluka su za neuspjeh u digitalizaciji nerijetko optuživali „crnogorski mentalitet“. Oni tvrde da nedostaje upravo razumijevanje kod ljudi u Crnoj Gori koje drugim razvijenim državama omogućava da napreduju u digitalizaciji i umjesto toga rukovode se uvjerenjima koju su u suprotnosti sa uspješnošću u oblasti digitalizacije.

Sa druge strane postoji mišljenje da je problem što vlast jednostavno ne zna šta je potrebno za uspješnost digitalizacije i vodi se pogrešna politika u ovoj oblasti. Ipak je riječ o sistemskim problemima koji traže sistemaska rješenja. Politika se kreirala tako da odgovara manjem broju ljudi, a ne rijetko i po principu „supermarketa“, kako kome šta odgovara.

Vlast mora imati odgovornost prema građanima. Rezultati istraživanja ukazuju na jednu veoma važnu činjenicu, a to je da su građani proaktivniji kada je u pitanju digitalizacija od javne uprave i da nažalost javna uprave ne prati potrebe građana kada je ova oblast u pitanju. Građani su spremni, hoće da koriste ali im se to ne pruža na način koji bi njima olakšao i unaprijedio kvalitet života.

Jedan od ključnih preduslova za razvoj digitalizacije uprave predstavlja postojanje političke volje kod donosilaca odluka. Ne samo kod nas nego i generalno vlada je (uz saradnju svih aktera u društvu) prepoznata kao glavni pokretač i regulator razvoja euprave. Prepoznajući značaj razvoja euprave na najvišem nivou u jednom sistemu, sa svim prednostima koje će donijeti jednom društvu, njen razvoj će zavisiti od konkretnih aktivnosti pretočenih u zakone, uredbe ali i strategije sa jasnim ciljevima i zadacima koje će podržati ove inicijative. U Crnoj Gori kao što smo vidjeli postoji izazov u ovom segmentu.

#### **5.4.1. Indikatori uspješnosti u digitalizaciji**

Da bi se objektivno sagledalo stvarno stanje po pitanju digitalizacije u Crnoj Gori, u nastavku ćemo prezentovati nekoliko globalnih indikatora kojima se mjeri stepen razvoja digitalizacije u nekoj državi. Ovakva i slična istraživanja periodično sprovode i objavljuju različite međunarodne institucije i organizacije. Tako npr, prema DQL indeksu, koji mjeri



digitalni kvalitet života, za 2021.godinu koji analizira (obuhvata) 110 zemalja ( u odnosu na 2020. godinu povećan je broj sa 85 zemalja), Crna Gora je samo za dvije godine pala za 27 mjesta i nalazi se na posljednjem mjestu u Evropi ( 78 mjesto). Indeks inače obuhvata pet osnovnih „stubova“ u okviru kojih je 14 indikatora. Osnovni „stubovi“ su:

- *pristupačnost internetu,*
- *kvalitet interneta,*
- *e-infrastruktura,*
- *e-bezbjednost*
- *e-uprava.*

Prema istraživanju Ujedinjenih nacija (UN eGovernment Survey 2020)<sup>88</sup>, Crna Gora se na listi svjetskog razvoja e-uprave nalazi na 75. mjestu (od ukupno 193 zemlje) kada je riječ o Indeksu razvoja e-uprave<sup>89</sup> UN-a za 2020. godinu i bilježi pad za 17 mjesta od prethodnog istraživanja sprovedenog 2018. godine.

**Tabela 29. Rangiranje Crne Gore na osnovu indeksa razvoja e-uprave**

<b>Indeks razvoja eUprave</b>	<b>2020</b>	<b>2018</b>	<b>2016</b>	<b>2014</b>	<b>2012</b>	<b>2010</b>
<b>Rangiranje CG</b>	75	58	47	45	60	100

Izvor: Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026

Prema istraživanju Ujedinjenih nacija, učinak Indeksa elektronskih usluga pokazuje da Crna Gora ima ne samo rezultate koji su značajno ispod prosjeka podregiona (južne Evrope), već i ispod svjetskog prosjeka (u Crnoj Gori ovaj indeks iznosi 54,12%, dok je svjetski prosjek 56,2%<sup>90</sup>).

U 2016. godini zahvaljući skor od 0.6733, Crna Gora je bila na drugom mjestu među zemljama Zapadnog Balkana, što je ukazivalo na veoma brz razvoj euprave u Crnoj Gori. Osim toga, crnogorski Indeks onlajn usluga (OSI) koji mjeri nivo pružanja onlajn usluga kao „visok“, isto kao u oblasti e-participacije, iako je u odnosu na ovo posljednje, rang Crne Gore pao sa višeg nivoa u 2018. godini, čime se bilježi određeni stepen regresije u vezi sa ovom uslugom.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/114-Montenegro>

<sup>89</sup> Indeks razvoja e-Uprave (eng. e-Government Development Index (EDGI)) je kompozitni indikator koji se sastoji od tri indeksa: Indeks elektronskih usluga (eng. Online Service Index - OSI), Telekomunikacioni indeks (eng. Telecommunication Index - TI) i Indeks ljudskog kapitala (eng. Human Capital Index - HCI).

<sup>90</sup> Procjena digitalne zrelosti Crne Gore; 2021; E-gov Academy

<sup>91</sup> Ujedinjene nacije (2018); Anketa eUprave Ujedinjenih nacija, 2018, str.116

Zabrinjavajuće je da je došlo do pada napretka Crne Gore u procesu unapređenja e – uprave. Ovo iz razloga što nije dovoljno uradjeno na ovom polju, ali i iz razloga da navedena istraživanja zapravo mjere relativan napredak država u procesu unapređenja e-uprave, tako da je pad pozicije Crne Gore na UN međunarodnoj listi i rezultat reformi koje sprovode ili su sprovele druge države. Dakle uprkos postojećim reformskim procesima u Crnoj Gori, koji su nijesu dovoljni, veći broj drugih država je ipak ostvario bolje rezultate i napredak, a samim tim i rejting na ovoj listi, pa je neophodno u buduće sprovoditi mjere kojima će se ova tendencija promijeniti u suprotnom smjeru. U prevodu sporije se razvijamo od drugih država.

U prilog prethodno navedenim rezultatima govore i podaci da, iako u Crnoj Gori na portalu e-uprave postoji 523 e-usluga, samo je 157 e-usluga razvijeno do nivoa 3 (online popunjavanje i preuzimanje formulara), a jedini dostupni servis koji je razvijen do nivoa 4 (koji predviđa potpunu interoperabilnost registara) je servis koji omogućava online upis djece u škole i vrtiće, kao i online upis studenata na prvu godinu fakulteta (ove usluge su pokrenute u maju 2020. godine). Budući da uopšte nema servisa na petom nivou (potpuna online usluga), trenutno stanje ukazuje na nedostatak servisa na 4 i 5 nivou u postojećem crnogorskom sistemu e-uprave. Elektronsko prijavljivanje poreza obavezno je od 2017. godine i vrši se putem portala Uprave prihoda i carina.<sup>92</sup>

Veliki iskorak u digitalizaciji Crne Gore donijela je nova elektronska lična karta. „Izmjenama *Zakona o ličnoj karti* propisano je da je lična karta elektronska javna isprava, kao i da sadrži sertifikat za elektronsku identifikaciju i sertifikat za kvalifikovani elektronski potpis. Zbog pandemije izazvane virusom COVID-19, Ministarstvo unutrašnjih poslova počelo je sa izdavanjem elektronskih ličnih karata 1. juna 2020. godine, a do decembra 2020. godine izdalo je 68.483 elektronske lične karte građanima Crne Gore” ( Ministarstvo unutrašnjih poslova, Crne Gore 2021.godine) .

Interesantno je da nova lična karta sadrži dva digitalna sertifikata:

1. sertifikat za identifikaciju i
2. kvalifikovani sertifikat za elektronski potpis kojim građanin, prilikom pristupa elektronskim servisima, može dokazati identitet i elektronski potpisati dokument na način koji ima isto pravno dejstvo kao svojeručni potpis.

---

<sup>92</sup> UNDP (2020); Nadomak digitalne budućnosti za sve: Nacionalni izvještaj o razvoju po mjeri čovjeka 2020, strana 91

U Nacionalnom izvještaju i planu za unapređenje Crne Gore (2020) utvrđeno je da oko 70 hiljada građana Crne Gore<sup>93</sup>, tj. nešto više od 10% ukupne populacije, posjeduje eID koji omogućava izvršenje pomenutih radnji.

Lična karta kao novi eID nosilac je značajan napredak u ovoj oblasti jer se može koristiti za usluge koje zahtijevaju najviši nivo usluga od poverenja za građane. S druge strane, postoji i potreba za dodatnim i postojećim uslugama od poverenja koje se mogu koristiti na mobilnim uređajima (što trenutno nacionalna lična karta ne podržava). Izrada EID prvi put je prepoznata u Akcionom planu za sprovođenje inicijative za partnerstvo otvorenih vlada koji je donesen 2018.godine, za period 2018-2020.godine.

Pomenuli smo da postoji više EU dokumenat koji uređuju oblast digitalizacije od kojih su najznačajniji:

- Strategija digitalne transformacije od 2022. do 2026.godine, sa jednogodišnjim Akcionim planom za 2022- 2023.godinu.
- Agende za održivi razvoj za period 2020-2030 godine,
- Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023
- Nacionalnom strategijom održivog razvoja u Crnoj Gori 2016-2030
- Pravci razvoja Crne Gore 2018-2021. godine
- Program ekonomskih reformi za Crnu Goru 2022-2024. Godine
- Strategija reforme javne uprave 2022 - 2026. godine
- Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2022 - 2026. godine
- Industrijska politika Crne Gore do 2019-2023. godine
- Strategija pametne specijalizacije 2019 - 2024. godine
- Strategija razvoja mikro, malih i srednjih privredna društva u Crnoj Gori 2018 - 2022. godine
- Strategija za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022 - 2027. godine

Razvoj elektronske uprave i digitalnog društva u velikoj mjeri zavise od normativne podrške. Mnoga digitalna rješenja su dobila punu funkcionalnost tek kada su zakonski prepoznata kao obavezujuća rješenja. Stoga mnogi smatraju da bi trebalo represivnije ići sa rješenjima za digitalizaciju kojima bi se jasno utvrdilo da je neku uslugu u javnoj upravi moguće realizovati jedino elektronskim putem. Upravo zato bi jedan od ciljeva normative u ovoj oblasti trebao biti da se stvori prostor za intenzivniju primjenu elektronskog poslovanja,

---

<sup>93</sup> Prema najnovijim podacima dobijenim od MUP CG zaključno sa 1.12.2021. godine, novu ličnu kartu izdatu nakon 30.3.2020. godine posjeduje 169 137 građana/ki.

da se izgradi povjerenje najšire javnosti kada je riječ o upotrebi i razmjeni elektronskih dokumenata, upotrebi usluga od povjerenja u elektronskom poslovanju ali i da se postigne konkurentnost na svjetskim tržištima.

Ono sa čim se svi slažu da digitalizacija u naredno periodu mora biti prioritet svake od vlada, a naročito u segmentu pružanja usluga, a samim tim i ključni segment procesa reforme javne uprave.

Glavni rezultati u pogledu pružanja usluga postignuti su u, pored novog Zakona o upravnom postupku, u e-upravi.

Kod e-uprave ciljevi su prvenstveno bili usmjerenio na povećanje efikasnosti, kvaliteta i dostupnosti usluga uprave. Sa digitalnom transformacijom, koja vodi ka digitalnoj upravi ovi ciljevi su konceptualno mnogo širi. U nastavku su neki od glavnih:

- temeljna organizaciona transformacija, nove organizacione strukture, institucije, pravila, ovlašćenja, zakonodavni okvir,
- usluge javne uprave fokusirane na krajnjeg korisnika ( orjentisane na gradjanina)i generalno digitalne (*digital by default*). Usluge bi trebalo da budu: integrisane, „pametne” , personalizovane, prilagodjene životnim situacijama korisnika, gdje god je to moguće pokreću se automatski,
- veća integracija, intenzivna upotreba, vještačka inteligencija, novi poslovni modeli, nove usluge, veće uključivanje privanog sektora u implementaciju usluga, JPP,
- javne politike se formiraju na realnim podacima, digitalnom praćenju itd
- implementacija koncepta, otvorene, transparentne, uprave i uprave otvorenih podataka, zjedničko kreiranje usluga i saradnja u njihovom pružanju
- kadrovsko restrukturiranje,mnoge profesije će nestati, pojaviće se nove, razvija se nova organizaciona kultura gdje se razlike izmedju javnih i privatnih sektora sve više brišu.
- digitalno upravljanje i digitalna uprava koja se zasniva na intenzivnoj upotrebi digitalnih tehnologija i saradnji sa gradjanima.

Na osnovu istraživanja koja su sprovedena u EU pod nazivom *DigGove research*, ( *Evropska komisija, 2020*) <sup>94</sup>koje je obuhvatilo period od 18 mjeseci od decembra 2018.godine do jula 2020.godine) , ukazuje na tri ključna efekta ( uticaja) digitalne transformacije na javnu upravu, a to su:

1. Efikasnost, povećanje produktivnosti i uštede. Primjena IKT omogućava da se javni resursi sačuvaju ili alociraju efikasnije. Efekti kao što su smanjenje operativnih i

---

<sup>94</sup> [Report: Exploring Digital Government Transformation in the EU | ISA<sup>2</sup> \(europa.eu\)](#)

troškova rada u javnoj upravi, koji omogućavaju zaposlenima da se fokusiraju na važnije zadatke i pružanje usluga brže i jeftnije, su neposredniji i relativno lakši za mjerenje nego efekti npr odgovornost vlade ili participacija, ali i kod jednih i drugih dolazi do pozitivnih efekata.

2. Efikasnost i poboljšanje kvaliteta. Digitalne inovacije u javnoj upravi doprinose većoj efikasnosti i kvalitetu operacija, funkcija i usluga javne uprave.
3. Transparentnost, odgovornost, povjerenje i legitimnost. Dok emirijsko mjerenje uticaja u vezi sa ovom dimenzijom ostaje izazov ( iz ugla digitalizacije, a iz ugla uticaja na ekonomski razvoj dokazali smo u ovom radu da ima pozitivan efekata), očekuje se da bi bolje djelovanje javne uprave u smislu administrativne efikasnosti, boljih javnih usluga i participacije građana u donošenju odluka trebalo da dovede do veće transparentnosti i odgovornosti i na kraju povećanja povjerenja u rad uprave.

Ukoliko države žele da samostalno kreiraju kvalitetne digitalne usluge, javnoj upravi neophodna je podrška nacionalnih vlada kako bi se obezbijedili odgovarajući uslovi.

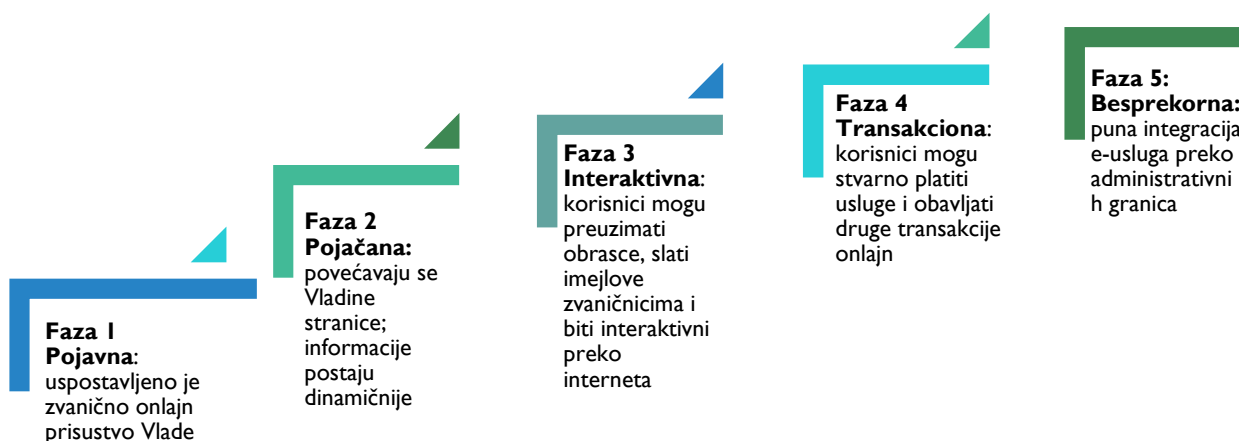
## **5.5. Analiza stanja elektronskih usluga**

Razvoj euprave započeo je u Crnoj Gori 90-tih godina prošlog vijeka. Kada su kreirani prvi elektronski registri i realizovani prvi informacioni sistemi državnih organa. Ovaj period koji je u tehnološkom smislu važan prije svega po razvoju interneta, obilježio je u Crnoj Gori i prvi sveobuhvatan strateški plan ta razvoj ICTa. „Razvoj euprave u Crnoj Gori podrazumijeva transformaciju poslovanja, ne samo poslovnih procesa u kojima se ostvaruju interakcija sa građanima i privrednim subjektima, već i unutrašnju transformaciju procesa unutar javne uprave. Ovaj proces se mora realizovati u kontinuitetu.“<sup>95</sup>

---

<sup>95</sup> Analiza stanja euprave u Crnoj Gori , 2018.godine.

Slika 11. Faze rasta online usluga u Crnoj Gori<sup>96</sup>



Izvor: Vlada Crne Gore, Ministarstvo javne uprave

Osnovni okvir za procjenu stanja u oblasti e-usluga može se primijeniti na javne usluge, što za rezultat ima sljedeće faze zrelosti:

- Nivo 1 -podaci o uslugama postoje u elektronskoj formi (tzv. informativni nivo)
- Nivo 2 - omogućena je jednosmjerna komunikacija, tj. obrasci se mogu preuzeti sa interneta, ručno popuniti i predati
- Nivo3 - omogućena je dvosmjerna komunikacija tj. obrasci se mogu popuniti i predati putem interneta a javni servis će pružiti uslugu ovlaštenom korisniku
- Nivo 4 - može se realizovati transakcija tj. usluge se mogu u potpunosti pružati putem interneta, podnošenjem popunjenih obrazaca ili podataka na obradu elektronskim putem; rješenja državnih organa se takođe dostavljaju elektronski
- Nivo 5 - razvijena je personalizovana usluga što podrazumijeva da se cjelokupna usluga može obaviti putem interneta, automatski i proaktivno

<sup>96</sup> Pet faza sazrijevanja onlajn usluga prilagođeno iz: Princely Ifinedo i Mohini Singh (2011); Determinante zrelosti eUprave u tranzicionim ekonomijama Centralne i Istočne Evrope, Elektronski žurnal e-Uprave, Volume 9, izdanje 2 2011;

**Tabela 30. Pregled eusluga po godinama (elektronske ili informativne)**

Godina	Ukupno usluga	Broj institucija	Elektronske usluge	Informativne usluge	Pravna lica	Fizička lica	Javna uprava
2016	192	30	110	82	73	97	22
2017	249	32	136	113	92	135	22
2018	563	50	175	388	344	196	23
2019	585	51	179	406	358	205	22
2020	575	50	187	388	342	211	22
Dec. 2021	523	44	156	367	321	181	20

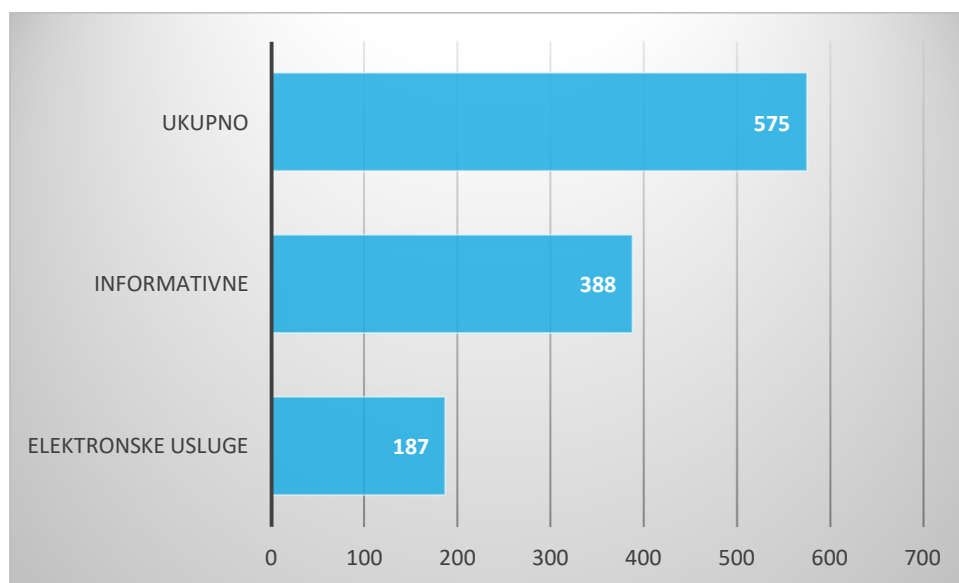
- Izvor: Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026.

U skladu sa Zakonom o elektronskoj upravi uspostavljen je internet portal e-Uprava ([www.euprava.me](http://www.euprava.me)) koji predstavlja centralni i jedinstveni portal za prijem podnesaka u elektronskom obliku. Informacije i usluge na Portalu se grupišu na više načina u cilju lakšeg pristupa željenim uslugama.

*Portal e-uprave*, ima preko 80.000 korisnika, implementiran je 2011. godine i u pogledu tehnologije, ali i dobrog korisničkog iskustva zaostaje za savremenim trendovima. Iako je evidentan porast broja dostupnih usluga na portalu e-uprave, prema istraživanju koje je u okviru projekta “WEBER<sup>97</sup>” sproveo Institut Alternativa, samo trećina građana Crne Gore je svjesna da su usluge koje pruža crnogorska Vlada dostupne u elektronskom formatu.

<sup>97</sup> <https://institut-alternativa.org/>

**Grafik 34. Ukupan broj eusluga na Portalu euprave**



Izvor: MJU Crne Gore

Na portalu e-uprave<sup>98</sup>, koji je prepoznat kao centralna tačka za elektronske usluge (e-usluge) organa državne uprave, broj e-usluga je na dan 31.12.2020. godine iznosio 575, a usluge je pružalo 50 institucija.

Od ukupnog broja usluga, 187 je elektronskih, a 388 informativnih.

U toku 2021. godine bilježi se blagi pad broja elektronskih usluga i do relevantnog datuma (decembar 2021. godine) iznosi 523.

Portal sadrži i Registar licenci, koji obuhvata 355 licenci, izdatih od strane 26 institucija. Od tog broja, 10 licenci je namijenjeno organima državne uprave, 295 pravnim licima i 50 fizičkim licima.

Najveći broj licenci koje su dostupne na portalu e-uprave, ukoliko se posmatra sa aspekta nivoa sofisticiranosti usluga, jesu licence koje su razvijene do nivoa 1 (185), zatim slijede licence razvijene do nivoa 2 (145) dok je do nivoa 3 razvijeno 25 licenci.

### **5.5.1. Infrastruktura i podaci za e-usluge**

Crna Gora je u prethodnom periodu radila na uspostavljanju infrastrukture za digitalizaciju, jer ako nije obezbijedena pouzdana infrastruktura, setovi kvalitetnih i otvorenih podataka i visok nivo automatske razmjene, nije moguće kreirati e-usluge u skladu sa potrebama građana i privrede, niti je moguće obezbijediti pristup korisnicima pod jednakim

<sup>98</sup> [www.euprava.me](http://www.euprava.me)



uslovima. Ključ transformacije u pravcu digitalnog društva, jeste u uspostavljanju kvalitetne fizičko-tehnološke infrastrukture, kao i u osiguranju dostupnih visokokvalitetnih podataka i njihovoj pravilnoj upotrebi u cilju stvaranja nove vrijednosti. Podaci predstavljaju ogroman resurs za poboljšanje života ljudi, rješavanje društvenih izazova, generisanje novog ekonomskog rasta i obezbjeđivanje konkurentske pozicije Crne Gore u procesu digitalne transformacije, ali treba imati u vidu da upravljanje podacima postavlja izazove vezane za povjerenje, privatnost, sigurnost i korišćenje podataka uz puno poštovanje zakonskih normi i etičkih principa.

Podaci u javnom sektoru generišu se i čuvaju u brojnim institucijama. Da bi Vlada kontinuirano i kvalitetno pružala usluge korisnicima, potrebno je da postoji infrastruktura koja će omogućiti dostupnost pravih informacija u pravo vrijeme, što znači da se mora obezbijediti puna interoperabilnost sistema kroz povezanost registara. Povezanost i interoperabilnost su osnovni preduslov za kreiranje kompleksnih elektronskih usluga (nivoa 4 i 5) u potpunosti usklađenih sa identifikovanim potrebama građana i privrede.

Evropska strategija za podatke definiše okvir za međusektorsko upravljanje, pristup i korišćenje podataka koji ima za cilj da olakša upotrebu podataka za inovativno poslovanje. U novembru 2020. Evropska komisija je usvojila Evropski akt o upravljanju podacima<sup>99</sup>. Ova regulativa teži unapređenju dostupnosti podataka u EU i to povećanjem razmjene javnih podataka, jačanjem povjerenja u posrednike podataka, te jačanjem mehanizama razmjene. Takođe, akt ukazuje da su interoperabilnost i kvalitet podataka, kao i njihova struktura, autentičnost i integritet ključni za iskorištavanje vrijednosti podataka, posebno u kontekstu primjene AI. Da bi upotreba interoperabilnosti bila podstaknuta u javnom sektoru i šire, neophodno je uvesti niz digitalnih alata kako bi se njena primjena učinila što jednostavnijom. Kroz odredbe ovog akta, Evropska komisija podstiče razmjenu podataka između privrede i Vlade u javnom interesu, podržava razmjenu podataka između privrednih subjekata međusobno, posebno rješavajući pitanja vezana za prava na korištenje zajednički generiranih podataka. Takođe, samo tamo gdje posebne okolnosti to nalažu, Evropska komisija teži pristup podacima učiniti obaveznim, pod pravičnim, transparentnim, proporcionalnim i/ili nediskriminatornim uslovima.

---

<sup>99</sup> Regulation of the European Parliament and of the Council on European Data Governance (Data Governance Act) COM/2020/767 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content>

Zakon o upravnom postupku (ZUP)<sup>100</sup> i Zakon o elektronskoj upravi<sup>101</sup> uveli su princip prikupljanja podataka po službenoj dužnosti. Ova dva zakonska rješenja omogućavaju efikasniji rad organa javne uprave i utiču na poboljšanje kvaliteta javnih usluga koje pruža javna uprava, ali uvedeni princip dobijanja informacija po službenoj dužnosti nije dovoljno primijenjen.

Kako je ZUP-om uvedena službena odgovornost za razmjenu informacija, sada za to postoji zakonska obaveza. Međutim, ovaj zakon ne zahtijeva upotrebu određene platforme za razmjenu ili dijeljenje informacija elektronskim putem, ali zato Zakon o elektronskoj upravi propisuje da svi organi javne uprave koji vode evidencije i registre iz okvira svoje nadležnosti u elektronskoj formi i upravljaju informacionim sistema su dužni da podatke razmjenjuju elektronski preko Jedinственog sistema za elektronsku razmjenu podataka (JSERP).

JSERP stavljena je u funkciju krajem 2018. godine. Primarni cilj ovog sistema je da obezbijedi komunikaciju između postojećih sistema i bržu razmjenu informacija između građana i uprave, omogućavajući pružanje usluga elektronskim putem i automatizovanu razmjenu i upotrebu velikih količina podataka iz državnih registara. Osnovna funkcija centralnog, interoperabilnog sistema je da institucijama pruži jedinstvenu komunikacionu platformu za sigurnu i pouzdanu razmjenu podataka i na taj način pruži osnovu za kvalitet i brzu isporuku usluga<sup>102</sup>. U trenutku kada je pisan ovaj rad bili su povezani sljedeći registri:

- *centralni registar stanovništva,*
- *centralni registar poreskih obveznika i osiguranika (Registar poreskih obveznika i Registar zaposlenih),*
- *centralni registar privrednih subjekata,*
- *registar obrazovanja Crne Gore,*
- *registar korisnika materijalnih davanja,*
- *registar osiguranika Fonda zdravstva,*
- *registar otpada.*

Neophodno je nastaviti sa priključivanjem svih najvažnijih registara koji se nalaze u različitim informacionim sistemima različitih organa državne uprave. Radi se jednom od najvažnijih dijeljenih servisa bez kojeg nije moguć savremen razvoj elektronske uprave i elektronskih usluga. Prije svega jer JSERP omogućava da korisnik ne mora prilagati obavezne dokumente

---

<sup>100</sup> Službeni list CG br. 56/14, 20/15, 40/16, 37/17

<sup>101</sup> Službeni list CG, br. 72/19.

<sup>102</sup> Strategija digitalne transformacije Crne Gore do 2026.godine, 2021, str.45

iz drugih organa, već se to realizuje “po službenoj dužnosti” u skladu sa Zakonom o upravnom postupku.

Javna uprava mora da implementira odgovarajuću infrastrukturu za aktivnosti e-uprave i da koristi odgovarajuće tehnologije. Izbor odgovarajuće infrastrukture e-uprave od krucijalnog je značaja za uspjeha svih javnih uprava koje prelaze na digitalno poslovanje, a naročito u svijetlu sve češćih sajber napada. Od infrastrukture e-uprava neposredno zavisi kvalitet usluga sistema e-uprave pruženih korisnicima u smislu brzine i odziva. (Novaković, J. 2010, str.51).

Veoma važno je imati na umu da savremena rješenja zahtijevaju odgovarajući koncept infrastrukture kao podršku. Arhitektura digitalne infrastrukture Vlade Crne Gore zasniva se na konceptu cloud infrastrukture na više nivoa.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Pojam reforme, uprkos svom kritičkom mjestu u istoriji javne uprave, postao je za mnoge države problem. To je problem jer je toliko zloupotrijebljen da je izgubio veliki dio svoje vrijednosti. Posebno je problematično jer nas, ironično, drži fokusiranim na prošlost i nešto „negativno“, umjesto da nas usmjeri na mogućnosti koje pruža budućnost i u čijem fokusu bi trebale biti aktivnosti reforme.

Reforma javne uprave, uz druge strukturne reforme, predstavlja važan uslov za ekonomsku stabilnost i stvaranje osnova za održiv i dugoročan privredni razvoj. Javna uprava je jedan od važnih temelja svake države. Efikasnost, profesionalnost i nezavisno funkcionisanje javne uprave važno je za postizanje uspješnog društva. Država mora da iznadje i da formuliše model (strategiju) privrednog razvoja, kako bi reforma javne uprave bila u funkciji ostvarenja tog modela (strategije). Za postizanje održivog privrednog razvoja i ukupnog progresa društva potrebna je reformisana javna uprava u kojoj je transparentnost i odgovornost za preuzete obaveze prisutna na svim nivoima rukovodjenja.

Sve ovo navedeno teško je postići bez prave i dobre reforme u javnoj upravi koji podrazumijeva između ostalog: povećanje transparentnosti procesa, povećanja stepena profesionalne odgovornosti, pune implementacije donesenih propisa, pojednostavljivanja komplikovanih zakona, pojednostavljivanje procedura, elektronske usluge, unapređenje upravljanja u javnoj upravi, suzbijanje korupcije. Procjene Svjetske banke za neke od država u okruženju Crne Gore govore da bi reforme samo na ovom polju mogle doprinijeti rastu BDP za 0.9 odsto godišnje (Svjetska banka, 2019). Reformama u Crnoj Gori mogao bi se podstaći privredni razvoj ali Crna Gora će ovo teško postići bez kvalitetne javne uprave kao „alata“ za postizanje zacrtanog cilja. Iako se u Crnoj Gori dugo govori o reformi javne uprave, dešavaju se promjene, ali te promjene idu sporo.

„Da bi Crna Gora dostigla status razvijene, dinamične i moderne države njen razvoj dugoročno treba da počiva na korišćenju njenih komparativnih prednosti koje bi, kroz poboljšanja u oblastima znanja, nauke, tehnologija i inovacija doprinijele višoj produktivnosti, a time i povećanoj međunarodnoj konkurentnosti zemlje. To su ključni elementi modela razvoja Crna Gore na putu ostvarivanja dinamičnog, održivog i inkluzivnog rasta i ostvarivanja strateškog razvojnog cilja koji čini rast životnog standarda i povećanje bogatstva svih građana”<sup>103</sup>.

---

<sup>103</sup> Strateški prioriteti ekonomske politike Crne Gore za 2012.godinu.

Da bi Crna Gora dostigla evropski standard ili kvalitet života kojem bi trebalo svi da težimo moraju se prihvatiti i sprovesti reformski procesi u oblasti javne uprave. U radu smo vidjeli da je prije više od dvije decenije Crna Gora odlučila da iza sebe ostavi planski način privređivanja i da se kroz proces tranzicije reformiše, ali prije svega da reformiše svoju privredu. Proces reforme javne uprave je bio u drugom planu. Da bi vidjeli koliko se i da li se postiglo u ovom segmentu, obuhvatili smo duži vremenski period koji uključuje kompletan proces tranzicije i u kontekst ekonomskih reformi stavili reformu javne uprave, kako bi lakše mogli pratiti koliko su se ova dva procesa pratili i jesu li istim tempom išli. U radu ukazujemo da je iz ugla ukupne reforme, tokom tranzicije, reforma javne uprave bila jednim dijelom usporenija od onoga što su bile mogućnosti za reformu, tj. da se odvijala sporije nego što su za to postojali uslovi. Ono što je evidentno, a na osnovu prezentovanih podataka može se zaključiti da rezultati u unapređenju kvaliteta javne uprave zaostaju za dostignućima u ekonomskim reformama (naročito u periodu prije 2004.), na primjeru Crne Gore, što bi značilo da tranzicija istovremeno nije garantovala, samo od sebe, i veću efikasnost u javnoj upravi, barem ne u mjeri u kojoj se to očekivalo.

Kao što se vidi u radu u Crnoj Gori se prvo sprovodila ekonomska reforma, a onda se kasnije pristupilo i reformi javne uprave. Nije se prvo pristupilo stvaranju jakih i kredibilnih državnih organa koje će sprovesti reformu, već se javna uprava sistemski počela razvijati sa ekonomskim napretkom. Reforma javne uprave je bila slučajni proizvod ekonomske tranzicije i kvalitet javne uprave nije uvijek pratio privredni razvoj, što je i potvrđeno u radu. Iako je javna uprava, politička institucija koja obavlja ekonomsku funkciju. Takav trend nastavljen je i do danas, jer se reforma sprovodila više kao političko pitanje (obnova nezavisnosti i članstvo u EU), sporadično kao mjera za održivost javnih finansija, a nikada kao važno pitanje održivog privrednog razvoja. Posljedice takvog pristupa, ne postojanje jake državne organizacije, naročito su vidljive danas.

Ovo potvrđujemo i u radu, između ostalog i kroz kvalitativno i kvantitativno istraživanje koje je bilo fokusirano na jedan segment reforme (ali fundamentalan), digitalizaciju i transparentnost. Istraživanja su pokazala da u Crnoj Gori ne postoji dominantno negativan stav po pitanju digitalizacije u Crnoj Gori, ali stiče se utisak da ne postoji dovoljno razumijevanje u javnoj upravi o značaju procesa digitalizacije kod donosioca odluka, kao i dijela zaposlenih po dubini, i uočava se strah od digitalizacije. Sublimirano, istraživanje ukazuje na veliki izazov u procesu digitalizacije, a to je obezbjeđivanje pune posvećenosti javne uprave ovom procesu, za koju se smatra da je izostala u prethodnom periodu. Umjesto da bude pravi primjer i motor digitalizacije u državi, javna uprava je vrlo često kočničar i neko

ko prvo unutar sebe ne koristi prednosti digitalizacije. Zapaža se da postoji veliki otpor zaposlenih u javnoj upravi da pređu sa „papirnog“ na elektronski način rada, odnosno da sprovedu reformske aktivnosti. Predstavnici javne uprave lično malo koriste elektronske usluge. Sagovornici napominju da s obzirom da eusluge nijesu obaveza za korišćenje i dalje se preferira tzv model „face to face“, a to preferiranje dominantno dolazi od javne uprava.

Navedeno nam ukazuje da je u Crnoj Gori postojala i dalje postoji mnogo veća želja i odlučnost kod donosioca odluka da se sprovedu ekonomske reforme, nego reforma javne uprave. Takav pristup pogodovao je većoj fleksibilnost, ali i manjoj stabilnosti u javnoj upravi, što dugoročno posmatrano može predstavljati veliki problem ako se nastavi istim pristupom. S tim u vezi možemo zaključiti da će u narednim godinama biti od velike važnosti podsticanje aktivnosti u dijelu reforme javne uprave pošto se sa unapredjenjem ove oblasti mogu očekivati i bolji rezultati u privrednom razvoju, nego što su do sada ostvareni, ali i na polju evropskih integracija i generalnog rasta kvaliteta života stanovništva.

Zabrinjavajuće je da nalazi u radu ukazuju na nedostatke i u smislu opšte prihvaćene definicije pojmova reforma javne uprave, ali i samog pojma javne uprave, iako javna uprava predstavlja jedan od najzastupljenijih pojmova u svim naučnim disciplinama društvenih nauka. Još uvijek se vode dileme šta obuhvata javna uprava i koji su to njeni segmenti. Multidisciplinarnost ovog pojma predstavlja dodatnu prepreku donošenju egzaktnih teorijskih zaključaka, pa i samog određenja pojma javne uprave. Zbog upravo navedene kompleksnosti pojma, u radu smo pošli od definisanja generalne uloge države u ekonomskoj nauci, ali i ponudili više različitih teorija koje su se bavile ovim pitanjem, kao i definicija. Poseban fokus stavljen je na savremene teorije koje se danas primjenjuju, ali su i primjećeni njihovi nedostaci koji nas navode na zaključak da je potrebno kombinovati više teorija da bi mogli postići ciljane indikatore odnosno vrijednosti. Kritički osvrt uradjen je naročito kod teorije novog javnog menadženta iz razloga što je država specifičan sistem sa kojim nije moguće upravljati kao sa privrednim društvom, što je u osnovi ove teorije.

Potvrdili smo da poboljšanje sistema javne uprave zahtijeva dugoročnu posvećenost reformi javne uprave uključujući i centralni i lokalni nivo.

U radu smo kroz istraživanje pokazali da su građani spremni da koriste prednosti reformisane uprave ako bi znali da postoje, ako su jednostvane i olakšavaju im komunikaciju sa javnom upravom. Stiče se utisak da nedovoljno korišćenje npr. eusluga od strane građana nije mentalitetski problem, već problem nerazumijevanja i komplikovanosti korišćenja eusluga, ali i zastarelosti postojećeg elektronskih usluga u upravi. Stav „teško je promijeniti svijest ljudi“ pokazao se kao izgovor za loše sprovođenje politika, ali da u stvarnosti ljudi su

spremni da prihvate promjene, ako su na bolje i ako olakšavaju procese javnom upravom. Nepovjerenje u donosiocima odluka jedna je od velikih prepreka reformi. Takođe, veliki problem predstavlja što veliki broj usluga koji se pruža građanima i privredi na prvom ili drugom nivou sofisticiranosti. E-usluge koje su dostupne građanima i privredi dominantno su e-usluge informativnog karaktera.

Prepoznajemo da su uloženi značajni naponi u razvoj nacionalnih kapaciteta za vođenje reformi, izradu boljeg normativnog i strateškog, ali i prijenos savremenih metoda i alata rada. Ono što zabrinjava su svakako česte promjene zaposlenih koji su zaduženi za određene poslove, nedostatak kompetencija za određene poslove, česte promjene visokorukovodnog kadra, nepostojanje jasnih linija odgovornosti, kao i loša implementacija i monitoring.

Uočava se da na listi najvažnijih problema ističe se nedovoljna transparentnost u donošenju odluka, ne postojanje jasnog sistema odgovornosti, nedovoljna transparentnost na svim nivoima, nekonzistentnost, proizvoljno tumačenje i sprovođenje zakona od strane javne uprave, kao i često prisutnog „ping-pong“ efekta, ali i preglomaznog javnog sektora. Javna uprava u Crnoj Gori je među većim zemljama sa kojima se upoređujemo i logično je da naš BDP to ne može da izdrži. I trenutno javna uprava nema kapaciteta da reformiše privredu, kako bi se BDP povećao. Slična situacija je bila i tokom tranzicionog perioda kada je jednim dijelom rast BDPa bio zasnovan na prekomjernoj javnoj potrošnji i ličnoj potrošnji. Crna Gora nije uspjela da smanji izdatke države i snizi učešće javne potrošnje na nivo približan poreskom kapacitetu privrede. Cilj mora biti smanjenje javne potrošnje, počevši od smanjenja učešća troškova zarada javne uprave u BDP-u, ali i u ukupnoj potrošnji. Poželjno bi bilo da se vrati trend koji je dio prije 2020. godine kada su rasli izdaci za kapitalna ulaganja a smanjivala se tekuća potrošnja, po principu „Paretovom optimuma“. U istom pravcu je i stanovište ekonomiste Petija koji je ubrajao: zemljoposjednike, kralja, činovnike, škole i slična zanimanja. Svi oni žive na račun dohotka koji stvara proizvodni rad, dakle na račun tuđeg rada, zbog toga prema njegovom mišljenju, neproizvodni rad treba svesti na najmanju moguću mjeru.

Imajući u vidu tematsko određenje ovog rada, osnovu analize činila je reforma javne uprave i njen uticaj na privredni razvoj. Kao što smo vidjeli u samom radu, prethodno je analiziran teorijski osnov, dat je kritički osvrt na neke teorije, zatim odnos između tranzicije i unapređenja javne uprave, sve nam to je bila osnova za empirijsku analizu, kroz kreiranje ekonomskoterijskog modela za utvrđivanje uticaja reforme javne uprave na ekonomski razvoj. Empirijsku analizu smo bazirali na upotrebi panel ekonometrijskog modela. Ovaj model je posebno koristan jer predstavlja kombinaciju vremenskih serija i uporednih podataka.

Ekonomometrijsko istraživanje je pokazalo da reforma javne uprave s pravom nosi epitet „ključne strukturne reforme“, jer pored neekonomskih koristi, daje značajan doprinos privrednom razvoju kroz nekoliko pokazatelja. Dakle, reformu treba posmatrati više kao ekonomsko pitanje. Na osnovu kreiranja sopstavnog modela, istraživanje je potvrdilo hipotezu da postoji pozitivna korelacija između reforme javne uprave i privrednog razvoja i da RJU ima značajan uticaj na rast realnog BDP-a i obim trgovine. Zato bi donosioci odluka morali drugačije posmatrati ulogu javne uprave u ekonomiji i bez apriori negativnog stava da je javni sektor „balast“ razvoju, nego nastojati da se kreira, kroz proces reforme javne uprave, javna uprava koja će biti prava podrška i determinanta privrednog razvoja.

Ovdje predstavljeni rezultati pokazuju da kreatori politike u zemljama Zapadnog Balkana treba da promijene model ekonomskog rasta i da pređu sa rasta generisanog potrošnjom, na onaj model rasta koji će se zasnivati na snažnijoj proizvodnji i izvozu. Stoga bi zemlje Zapadnog Balkana trebale snažnije da sprovode reforme javne uprave, koristeći akumulirano znanje i sve mogućnosti postojećih reformi. Zaključci se pretežno zasnivaju na onim varijablama koje, kako procjene pokazuju, mogu direktno uticati na privredni razvoj, kroz stvaranje konkurentnije privrede koja bi dovela do rasta BDP-a, a samim tim i do povećanja životnog standarda građana. Ovo nije moguće postići bez kvalitetnog upravljanja u javnoj upravi. Jedno je sigurno, nema napretka u reformi javne uprave, ali ni bilo kojeg drugog napretka bez kvalitetnih kadrova u upravi i to na svim nivoima, ali i talentovanih lidera koji će preuzeti upravljanje od sve većeg broja nepotrebnih i nestručnih rukovodilaca i zaposlenih. U upravi ima ljudi koji su sposobni i vrijedni, ali mnogo manje ima onih koji mogu i umiju da iskoriste to njihovo znanje.

Neočekivano beznačajan i negativan koeficijent vladavine prava u skladu je sa Buterin et al. (2018) koji tvrdi da tokom velike privatizacije državnih firmi Zapadnog Balkana i novih zemalja članica EU pravni institucionalni okvir nije uspio da sankcioniše sumnjive procese privatizacije koji su rezultirali velikim padom nacionalne proizvodnje.

Reforma javne uprave kojom bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost predstavlja izazov, ali njeno ostvarenje moguće je, i to je potrebno Crnoj Gori. Zato je potrebno preduzeti mjere da se unaprijedi efikasnost države, poboljša transparentnost i odgovornost javne uprave na svim nivoima.

Unapređenje transparentnosti moglo bi pomoći da se otklone problemi sa predvidljivošću, a ovo se naročito odnosi na javne rasprave prilikom donošenja javnih politika. U Crnoj Gori postoje propisi kojima se uređuje način organizacije javne rasprave, ali i izrade RIA ( analiza uticaja propisa) i uticaj na poslovno okruženje, ali nažalost u praksi to vrlo često



izostane. Nekada se dešava da Skupština sama donese zakone, bez konsultacija sa Vladom i javnošću, što nije dobro.

U Crnoj Gori ne koristimo efikasno državne resurse. Za isti novac dobijamo slabije usluge nego druge zemlje. Prema pokazateljima kvaliteta usluga, zaostajemo za svim zemljama Centralne i Istočne Evrope i na dnu se „guramo” sa državama okruženja (BIH S. Makedonija..). To se odnosi na katastar, pravosuđe, obrazovanje. Takođe, opšti kvalitet državne administracije opada i pogoršava se sistem negativne selekcije. Zapošljava se sve više ljudi sa sumljivim diplomama, ali i nivo znanja je upitan.

Pokazali smo, na osnovu kvantitativnog i kvalitativnog istraživanja u oblasti digitalizacije i otvorenih podataka, da, pored navedenih indikatora koji značajno ili djelimično uticu na ekonomski razvoj, veoma važan segment predstavlja i alat ( termin koji se dominantno koristio u radu), odnosno digitalizacija svih segemenata privrede, države i društva. Digitalizacija je ključ našeg uspjeha i segment u kome Crna Gora može da iskoristi sve svoje potencijale, da nadokadi propuštene šanse i propušteno vrijeme i dostigne naprednije zemlje EU i svijeta. E- uprava bi mogla da obezbijedi dosljednju primjenu propisa.

Nesprovođenje reforme javne uprave, ili usporavanje ovog procesa, doveo bi do ograničavanja ulaska novih kompanija na tržište, uz manje investicija i mogućnosti otvaranja novih radnih mjesta. Transparentna i odgovorna javna uprava dovela bi do većeg podsticaja za ekonomski rast, a njima bi se svim kompanijama omogućili jednaki uslovi poslovanja. Analizirano preko WGI Indikatora utvrđeno je da odgovornost značajno utiče na ekonomski rast. Crna Gora mora uložiti značajne napore u povećanje odgovornosti, ali i kvaliteta upravljanja javne uprave, ako planira da ostvari veći rast i više prihode.

Pokazali smo da je neophodna nedvosmislena i sveobuhvatna politička podrška reformi javne uprave, kao političkom, ekonomskom i društvenom prioritetu. Izgradnja javne uprave koja je garant systemske održivosti i prilagodljivosti potrebi snažnog društvenog razvoja, sposobnoj da na temeljima pravilne analize systemskog okruženja, razumije i sagleda razvojne društvene tokove i ponudi prave odgovore na izazove izgradnje zajednice i zaštite interesa građana i države. Izgradnji uprave koja raspolaze procesnom sposobnoću obezbijediti snažnu participacija građana i drugih društvenih subjekata, otvorenost i dostupnost upravnog postupanja na nacionalnom i međunarodnom planu, čiji je rezultat rada mjerljiv visokim stepenom podrške, poštovanje i povjerenje onih kojim je posvećena, sa ostvarenom proceduralnom pravdom po najvišim međunarodnim standardima i dobrim praksama uz obezbijedenu referentnu efektivnosti i efikasnosti u postupanju. Izgradnji uprave koja svojim postupanjem doprinosi rastu blagostanja, sigurnosti i pravednosti u crnogorskom društvu.

Ukazujemo da se realizacija reformskih mjera i aktivnosti fokusira na daljoj racionalizaciji sadašnjih javnih izdataka: kroz nastavak procesa optimizacije (broja zaposlenih), funkcionalnu reorganizaciju, ukidanje nepotrebnih poslova i procedura, deregulaciju, snaženje institucionalnih kapaciteta za implementaciju reformskih procesa, podizanjem nivoa osposobljenosti upravnih kadrova, uvodjenjem novih metoda i tehnika rada, unapređenje elektronskog pružanja usluga na centralnom i lokalnom nivou. Cilj je javna uprava upodobljena potrebama crnogorskog administrativnog prostora, koja odgovara finansijskim i opštim materijalnim mogućnostima društva. Efektivna javna upravu koja realizacijom svojih politika zaista dovodi do željenog, zadatog cilja, ostvarujući ga uz najniže moguće troškove.

Ostvarene budžetske uštede usmjeriti na oblikovanje stimulativnog okruženja za rad u upravi, koje će privući i zadržati najsposobnije kadrove. Dalje ojačati veze sa međunarodnom zajednicom i u funkcionalnom i u institucionalnom smislu uključiti Crnu Goru kao aktivnog partnera savremenih međunarodnih integracionih procesa.

Nastaviti aktivnosti na jačanju kompetencija zaposlenih u javnoj upravi, ali jedan od primarnih ciljeva mora biti uključivanja privatnog sektora u finansiranje javnih dobara i usluga su. Takav pristup omogućio bi efikasniju alokaciju raspoloživih resursa i smanjenje troškova pružanja usluge, mijenjanje uloge javnog sektora od primarnog ponuđača javnih dobara i usluga do institucionalnog regulatora njihove ponude, smanjenje poreskog opterećenja, smanjenje javnog duga.

Digitalizacija javne uprave mora biti na vrhu prioriteta svih vlada. Nije više dovoljno imati e-upravu, već moramo stvarati digitalnu upravu. Dugo se vjerovalo da su ulaganja u ovaj sektor tek vidljiva nešto kasnije, međutim istraživanja pokazuju da efekte digitalizacije možemo vidjeti vrlo brzo posebno u segmentu povećavanja efikasnosti vlada. Značaj digitalizacije je već priznat u privatnom sektoru dok javna uprava malo sporije prihvata novi način funkcionisanja, pa promjene moraju ići odozgo prema dolje. Mora postojati jasna i iskrena podrška od donosioca odluka za ove procese da bi mogli da „zažive“ u upravi u punom kapacitetu. Digitalizacija je važna i sa stanovišta unapšredjenja poslovnog ambijenta i stavljanja povoljne klime za investiranje i unapredjenje konkuretnosti što je jedna od važnih pretpostavki za podsticanje privrednog rasta jedne zemlje.

Stopa privrednog rasta odnosno povećanje opšteg društvenog bogatstva ostaje ključni dugoročni cilj. Za očekivati je da će sa povećanjem stope rasta porasti i dohodak, pa će to imati za posljedicu rast skolnosti ka štednji u odnosu na sklonost ka potrošnji. Odnosno, apsolutno posmatrano, povećavaju se i stednja i potrošnja, ali relativno posmatrano, sa rastom dohotka, sklonost potrošnji opada, a sklonost štednji raste.

Medju deset najvećih ekonomija Evrope je Poljska, prije svega zahvaljujući jakom privatnom sektoru. Tržišne reforme dovele su privatni sektor u dominantan položaj, (što još uvijek nije slučaj sa CG) i on sada ima 80 % udio u izvozu i zapošljavanju (što je posebno značajno sa stanovišta RJU) u BDP. U takvim uslovima privatni sektor je mogao da absorbuje višak radnika u manje produktivnim područjima javnog sektora i imao je važnu ulogu u stabilizatora ekonomije i društva kod sprovođenja reformi.

Ovakav model rasta dominantno se oslanjao na povećanje produktivnosti, dinamičnom izvozu, snažnoj unutrašnjoj potražnji, s obzirom na to da su veliko tržište od skoro 40 miliona ljudi, a veliku ulogu odigrale su i strane direktne investicije i odlično iskorišćavanje EU fondova.

Preporuka je da se nastavi generalno sa sprovođenjem započetih strukturnih reformi uključujući i reformu javne uprave i time doprinese prevazilaženju strukturnih neravnoteža, čiji cilj treba da bude rast zaposlenosti, povećanje konkurentnosti, oslobađanje potencijala za biznis i pružanje podrške inovacijama, ali i ne manje važnim povećanjem kvaliteta javnih usluga i ukupne produktivnosti i konkurentnost ekonomije, i omogućiti dinamičan razvoj privatnog sektora, kao nosioca razvoja. Ove reforme, istovremeno, predstavljaju integralni dio obaveza iz procesa pristupanja EU.

Loše upravljanje i slabosti javne uprave predstavljaju značajne kočnice crnogorske privrede. Iako se reforma sprovodi intenzivno od 2003. godine u nekim oblastima je došlo do unapređenja stanja, ali mnogo više do stagnacije ili čak u nekim m segmentima do nazadovanja. Da bi se ovaj trend promijenio mora se uložiti više napora u reformi javne uprave i ostvarivanju konkretnih rezultata a prije svega na obrazovanju zaposlenih kao i na jačanju odgovornosti koja je još uvijek na nezadovoljavajućem nivou.

Unapređenje efikasnosti javne uprave pomoglo bi stvaranju okruženja pogodnog za veću produktivnost koja zaostaje u Crnoj Gori posljednjih deceniju, Crnoj Gori i dalje fali efektivna i efikasna javna uprava gdje se kadriranje obavlja na bazi potreba i sposobnosti.

Tržišta su efikasna kada su konkurentna. Kod mnogih usluga koje pruža javna uprava konkurencija nije moguća.

Cilj je da se neka usluga obezbjeđuje na najefikasniji način po najnižim mogućim cijenama. Uklanjanje prepreka koje država postavlja pred privredu omogućava kompanijama da posluju slobodnije, ali ih ne čini konkurentnijim.

Rješavanje ovih osnovnih ograničenja, preduslov je za uspješnu transformaciju ekonomije. Crna Gora bi trebalo kreirati ekonomski model koji će se fokusirati na podsticanje privrednog rasta.

Kao što smo vidjeli, nije bilo lako suzbiti hiperinflaciju, sagraditi infrastrukturu, sprovesti proces privatizacije, uvećati ekonomski rast, prosječne zarade, itd. Međutim danas se nalazimo na novoj raskrsnici, na kojoj se treba odlučiti u kojem pravcu ići. Iskustvo nam je pokazalo da samo snažna politička volja može dovesti do sprovođenja kvalitetnih reformi i usvajanja kvalitetnih politika, zasnovanim na EU standardima. Istorija nam govori da Crna Gora može da sprovede ove reforme, i postigne, a možda i preskoči, prosječan životni standard kvaliteta života u EU, ali i opominje da moramo pažljivo birati na koji način i kojim tempom. Generalno posmatrano ekonomija bi se morala bazirati na jakom privatnom sektoru koji mora biti pokretač i osnovica ekonomskog rasta, ali i da se unaprijedi stanje u pojedinim oblastima, kao što su: unapređenje poslovnog ambijenta, unapređenje konkurencije, rast investicija, povećanje izvoza i smanjivanje platnobilansog deficita, povećanje produktivnosti. S obzirom na to procesu reforme javne uprave, kao kontinuiran proces, u postojećim uslovima treba dati novi zamah.

U Crnoj Gori, ali i regionu imali smo smjenjivost vlasti, ali nije se mnogo priomijenilo, jer su oni, koji su došli na vlast, jednostavno preuzeli gotovo iste matrice ponašanja, kada je u pitanju javna uprava i stvorili isti ili sličan sistem. Nažalost stiče se utisak da nedostatak prave političke volje za promjene postaje matrica ponašanja. Građanima kao nekom kome bi uprava trebalo da bude servis, teško je da steknu stvarnu političku moć i mijenjaju način funkcionisanja društva, pa samim tim ostaju u sjenci političara koji nažalost i dalje zauzimaju „epicentar“ javne uprave. Javna uprava postaje najveći poslodavac u državi, a samim tim i „lokomotiva“ razvoja, što je neodrživo na dugi rok. Javna uprava može biti i jeste ( dokazano u radu) jedna od determinanti ekonomskog rasta i razvoja, ali ne može biti „lokomotiva“, ta „štafeta“ uvijek mora biti u rukama realnog sektora.

Trendovi stagnacije ključnih indikatora performansi države i kvaliteta rada njenih organa, pokazuju potrebu za održivim reformama u javnoj upravi. Povjerenje u javnu upravu ostaje opravdano nisko, ali sa potencijalom za rast. Saniranje ranjivosti privrednog sistema Crne Gore trebalo bi da prate strukturne reforme u cilju obezbjeđivanje održivog privrednog razvoja. Do sada se upravljanje budžetom „guralo“ u prvi plan reforme javne uprave, dominantno zbog finansijskih problema sa kojima se suočavala Crna Gora, što bi trebalo da se promijeni u narednom periodu. Upravljanje budžetom jeste važno za reformu ali ne i jedino.

Za održiv privredni razvoj i kvalitetnu reformu javne uprave neophodno je jačati javnu upravu u kvalitativnom smislu (ne nužno i kvantitativnom) kako bi mogla biti superiornija u odnosu na privatnu svojinu. Ovo iz razloga jer se javna uprava pojavljuje i u ulozi kontrolora i zaštitnika, ali i pružaoca usluga kako građanima tako i privrednim društvima. Nije suština

imati „duboku državu“ ( *eng. deep state*) već „jaku državu“ koja će kreirati pravila, ali i koja će ih prva poštovati i biti jednaka u njihovoj primjeni za sve. Ovo se najlakše postiže kroz kvalitetnu reformu javne uprave koja će dovesti do adekvatnog javnog upravljanja baziranog na principima transparentnosti, odgovornosti i depolitizaciji. Samo takva javna uprava čuva državne resurse od zloupotreba.

Na kraju ćemo drugačije interpretirati jednu čuvenu Samjuelsonu izreku „ mi znamo rješenje, ali ne i kako da do njega dodjemo“. Ipak, mi znamo rješenje, ali znamo i kako da do njega dodjemo.

## LITERATURA

1. Abdisamad, M. (2018) *The Position of Public Administration on Good Governance (Functions of Government Institution on Governance Context-Somaliland)*, Australian National Audit Office
2. Abreo, C., Bustillo, R. & Rodriguez (2021), The role of institutional quality in the international trade of a Latin America country: evidence form from Columbian export performance, *Journal of Economic Structures* (2021), <https://doi.org/10.1186/s40008-021-00253-5>
3. Adižes, I (1993), *Životni ciklus privredna društva*, NIP Politika, SITJ, Beograd, str. 270.
4. *Analiza stanja euprave u Crnoj Gori, 2018.godine*, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, 2018.godina
5. *Analiza uticaja pandemije COVID-19 na ekonomiju i bankarski sistem Crne Gore (2021)*, CBCG
6. Arellano, M. and Bond, S. (1991) Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations. *Review of Economic Studies*, 58, 277-297. <http://dx.doi.org/10.2307/2297968>.
7. Asemoglu, D & Robinson, Dž (2012), *Zašto narodi propadaju knjiga*, CLIO Beograd.
8. *Balkan barometer 2021- public opinion analytical report.(2021)* RCC,
9. Barcevičius, E. (2019). *Exploring Digital Government transformation in EU*, EU, Luksemburg
10. Barro, R. J. (1991). Economic growth in a cross section of countries. *The quarterly journal of economics*, 106(2), 407-443.
11. Bassanini, A. & Scarpetta, S. (2001) *The Driving Forces of Economic Growth: Panel Data Evidence for the OECD Countries*. OECD Economic Studies, 33, 9-56. [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-v2001-art10-en](https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2001-art10-en).
12. Begg, D,& Fisher, S, Dornbusch, R, (2010) *Ekonomija*, osmo izdanje, Data Status, Beograd, poglavlje 14, str. 241.
13. Begović, B. (2011). *Institucionalni aspekti privrednog rasta*, Društvo i nauka, ekonomska edicija, Beograd.
14. Benhabib, J., & Przeworski, A. (2010). Economic growth under political accountability. *International Journal of Economic Theory*, 6(1), str. 77-95.

15. Bojanić, P & Milenkovic, I. (2010) *Suveren i Suverenost- Izmedju pojma fikcije i političke*, Službeni glasnik, Beograd.
16. Bojanić, P. & Milenković, I. (2010) *Political Representation*, Beograd, Službeni glasnik.
17. Borzel, T-Pamuk, Y, Stahn, A. (2008) *Good governance in the EU*, Sermanticscholar, str.14.
18. Bregu, M. (2019), *Zapadni Balkan-u poslovanje se uzdamo*, Euromoney Global Markets magazin, London, United Kingdom.
19. Brejc, M. (2021). *Politika in javna uprava*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 77
20. Brewer, G, Yujin Choi & Richard M. Walker, (2008). *Accountability, Corruption and Government Effectiveness in Asia: An Exploration of World Bank Governance Indicators*, in *Research in Public Policy Analysis and Management*, No.8, DOI: [10.1016/S0732-1317\(08\)17012-9](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(08)17012-9)
21. Brunetti, A., & Weder, B. (2003). *A free press is bad news for corruption. Journal of Public Economics*, 87, 1801-1824.
22. Bučar, F.(1969). *Uvod v javno pravo*, Uradni list SR Slovenija, Ljubljana
23. Burda, M. & Viploš, C., ( 2004). *Makroekonomija*, Publikum, Beograd.
24. Centralna banka Crne Gore, [www.cbeg.org](http://www.cbeg.org)
25. Cerović, B. (2008), *Analiza privatizacije u Crnoj Gori*, Savjet za privatizaciju, Vlada Crne Gore
26. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014* (2013), Brisel, Evropska komisija (2013).
27. *Conclusions of the Presidency 1993 (1993)*. European Council in Copenhagen -, June 21-22.
28. *Conecting to global markets* (2014) Svjetska trgovinska organizacija (World Trade Organization) *Conecting to global markets*, pp. 129-146.
29. *Countries-Economic Studies*, OECD vol. 33, pp 9-56. [https://doi.org/10.1787/eco\\_studies-v2001-art10-en](https://doi.org/10.1787/eco_studies-v2001-art10-en).
30. Čupić, Č., (2010) *Politika i odgovornost*, Čigota, Beograd.
31. Davitkovski B, Pavlovska-Daneva A, Lončar Z, (2012) *Nauka o upravi*, Fakultet za državne i evropske studije u Podgorici, Podgorica

32. Dimitrijević, B, Fabris, N., Vladušić, Lj, Radović. M. Jandrić, M. (2016), *Ekonomska politika-regionalni aspekti*, Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd.
33. Dimitrova, K.(2012), *Does Economic Freedom Determine Economic Growth?* A thesis submitted to the Faculty of Mount Holyoke College.
34. Djurovic, G. and Jacimovic, D., (2014). From Stabilization and Association Process to Full Membership of Western Balkans Countries. *International Journal of Information Systems and Social Change*,5(3), 12–30. <https://doi.org/10.4018/ijissc.2014070102>.
35. Djurovic, G. and Stojanovic, B. (2016), The Optimization of Public Administration in the Western Balkans region, Comparative study with Baseline Analysis. (Regional School for Public Administration, ReSPA, Danilovgrad, Montenegro). ISBN 978-9940-37-012-1.
36. Djurović, M. (1960) *Crnogorske finansije 1860-1915*, Istorijski institut NR Crne Gore, Titograd.  
Drašković, B. (2010), *Kraj privatizacije i posljedice na razvoj*, Kraj privatizacije posledice po ekonomski razvoj i nezaposlenost u Srbiji-zbornik radova, Beograd,
37. Drucker, F. P (1991): *Inovacije i preduzetništvo, praksa i principi*, Privredni pregled, Beograd,
38. Drucker, F. P. (2003), *Moj pogled na menadžment, ideje koje su unapredile menadžment*, ASEE Books, Novi Sad,
39. *Ekonomski i fiskalni program Crne Gore, 2010*, Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore, 2009.godine
40. Eugen Pusić, *Upravne organizacije – interakcija – struktura – interes*,
41. Fabris, N. (2021). *Makroekonomski model razvoja Crne Gore: izazovi, zablude i ostvarenja*, Centralna Banka Crne Gore, Podgorica
42. Fukojama, F, (2005), *Gradjenje države*, Filip Višnjić, Beograd.
43. Gligorov, V. (2008), *Državna dobit*, Pešćanik, Beograd
44. Glišević- Rakčević, N. (2004) *Razvoj i osnove savremene ekonomske misli*, Ekonomski fakultet Podgorica, Podgorica
45. *Godišnji izvještaj o radu Uprave za kadrove za 2019*; Vlada Crne Gore ( 2020)
46. Godoy, S and Stiglitz, J. E. (2007) *Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later*, u: Estrin, S; Kolodko, G. W; Uvalic, M. eds. *Transition and Beyond*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, New York, pp. 89-117.
47. Goodnow, F.J. (1990). *Politics and Administration: a study in Government*, Russell and Rusell, NY
48. *Governance for sustainble human develompemnt*, (1997).UNDP, str.2



49. *Government at a Glance: Western Balkans (2020)*, OECD/SIGMA
50. *Government at a Glance: Western Balkans*, OECD Publishing, Paris, (2020), OECD, <https://doi.org/10.1787/a8c72f1b-en>.
51. Hoff, K. and Stiglitz, J. E. (2004) After the Big Bang? Obstacles to the Emergence of the Rule of Law in Post-Communist Societies, *American Economic Review*, Vol. 94, 3, pp. 753-63
52. Hood C, Jackson M (1991) *Administrative Argument*. Aldershot, Dartmouth, UK
53. Hood, C.,(1991) “A Public Management for all Seasons”, PA, Royal Institute of Public Administration, issue 1.
54. Horne, V, J. C., & Wachowicz, J. M. (2005). *Fundamentals of Financial Management*. London: Pearson Education.
55. Hoyos, R., Sarafidis. V ( 2006) Testing for Cross-Sectional Dependence in Panel-Data Models, *The Stata Journal*, Number 4, pp. 482–496 <https://doi.org/10.1177/1536867X0600600403>
56. *Hrvatska-novi izazivač u digitalnom ringu (2018)*., studija kompanije Mckinsey&Company, Zagreb
57. Igličar, A. (2021). *Naloga državne uprave pred zakonodajnim postupkom in po njem*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 327
58. *Industrijska politika Crne Gore do 2019-2023. Godine*, Ministarstvo ekonomije, Vlada Crne Gore, 2018.godine
59. *Izveštaj Balkan Barometar- jamno mjenje 2019*, Savjet za regionalnu saradnju (Regional Cooperation Council), [https://www.rcc.int/seeds/files/RCC\\_BalkanBarometer\\_PublicOpinion\\_2019.pdf](https://www.rcc.int/seeds/files/RCC_BalkanBarometer_PublicOpinion_2019.pdf),
60. *Izveštaj Balkan Barometar- jamno mjenje 2021*, Savjet za regionalnu saradnju (Regional Cooperation Council),
61. *Izveštaj o globalnoj konkurentnosti iz 2020. godine (2020)*, Svjetski ekonomski forum
62. *Izveštaj o implementaciji Akcionog plana za Strategiju reforme javne uprave 2016-2020*, Vlada Crne Gore (2020);
63. *Izveštaj o monitoringu, Principi javne uprave Crna Gora (2019)*, OECD/SIGMA
64. *Izveštaj o napretku 2019. Evropska komisija*
65. *Izveštaj o napretku Montenegro 2018. Evropska komisija*

66. Jakšić, M. Prašcević, A. (2011). *Istorija ekonomije*, Centar za izdavačku djelatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd.
67. James C. Van Horne, Jonh M. Wachowic, jr, Jovan Robic ( 2007.): *Poslovne finansije*, Beograd
68. Jovanović, Z. (2018) „*Karakteristike Novog javnog menadžmenta u pojedinim evropskim zemljama*”, *Glasnik prava*, br. 3/2015.
69. Jovanović, Z., (2018) *Aktuelni reformski procesi u javnoj upravi i globalizacija*, Administracija i javne politike, br.3, str.42
70. Judt Tony ( 2022), *Poslije rata 1- Povijest Europe od 1945.godine*, VBZ, Zagreb
71. Kahneman D.,(2013). *Think fast and slow*, Mozaik Knjiga, Zagreb.
72. Kaufmann, D, Kraay, A & Pablo Zoido-Lobato (1999a). “Aggregating Governance Indicators.” World Bank Policy Research Working Paper No. 2195, Washington, D.C.
73. Kaufmann, D. & Kraay, A & Mastruzzi, M. (2010), *The Worldwide Governance Indicators Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430, World Bank.
74. Klun, M. (2021). *Upravljanje fiskalne politike*, ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravu, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 251
75. *Komentar Evropske komisije u prilogu uslovnom prihvatanju Strategije pametne specijalizacije*
76. Koprić, I. ( 2019), *Public administration reform in Croatia: slow modernization during Europeanization of resilient bureaucracy*, Academia.
77. Koprić, I. (2006), *Javna uprava*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb.
78. Kovač, P. & Bileišis, M (2016), *Public Administration Reforms in the new Eastern European Union Member States- Post Accession Dimensions of Public Governance Convergence and Divergence*, Faculty of Administration, University of Ljubljana, Mykolas Romeris University
79. Kovač, P., Tomažević, N., Anamarija Leben & Aleksander Aristovnik (2016) *Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration*, *Int. J. Public Policy*
80. Kozjek, T. (2021). *Vloga posameznikov in javnih uslužbencev v javni upravi*, *Znanost o javni upravi* ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravu, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 137

81. Lalić, N., ( 2016), Azil- pravni institucionalni aspekti. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb
82. Lane, J. (2012), *The Public Sector*, četvrto izdanje Sage Publications Ltd.
83. Lazina, D. Klarić, M. (2012 ), „Dobra uprava“ kao upravna doktrina u Evropskoj uniji, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, vol.2 8No.2
84. Lazović, V. (1998), *Projektovanje opšteg modela informacionog sistema na primjeru trgovinskog privredna društva*, Ekonomski fakultet, UCG, Podgorica
85. Lazović, V. Djuričkovic T. ( 2018) Digitalna ekonomija- nešto već znamo, nešto naslućujemo, a nečega još uvijek nijesmo svjesni. Autiorsko izdanje, Cetinje.
86. Li Puma, J.A., Newbert, S.L. & Doh, J.P. The effect of institutional quality on firm export performance in emerging economies: a contingency model of firm age and size. *Small Bus Econ* 40, 817–841 (2013). <https://doi.org/10.1007/s11187-011-9395-7>
87. Lilić S., Dimitrijević P., Marković, M. (2004), *Upravno pravo Savremena administracija*, Beograd,
88. Lilić. S (2014) *Upravno pravo – upravno procesno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
89. Lilić., S, (2008), *Upravno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd,
90. Majeed, M. T (2014). Corruption and Trade. *Journal of Economic Integration*. Pp 759-782
91. Marčetić, G & Rančić, N ( 2018), Novi institucionalizam u društvenim znanostima i njegova primjena u analizi društvenih pojava i procesa, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, vol.IX, 1/2018
92. Markovic I.M., ( 2017). Constitutional essays, CID Podgorica.
93. Marković, M. (1998), *Pravna pitanja reorganizacije uprave u Srbiji i Crnoj Gori* (doktorska disertacija), Pravni fakultet u Beogradu.
94. Marović, B. (2018), *Ekonomska istorija Crne Gore*, Privredna komora Crne Gore, Podgorica.
95. *Master plan razvoja zdravstva za period 2015-2020. godine*, Ministarstvo zdravlja, Vlada Crne Gore, 2014.godine
96. *Menadžerska odgovornost u Zapadnom Balkanu*,( 2018), *SIGMA Paper No.58*, 2018.godina
97. *Metodologija za prenošenje poslova i zadataka finansijskog upravljanja i unutrašnje kontrole u javnom sektoru*, Vlada Crne Gore, Ministarstvo finansija, 2020.godine.

98. Milenković, D., (2013), *Javna uprava-odabrane teme*, Fakultet političkih nauka, Čigoja štampa, Beograd,
99. Milenković, D (2019) *Savremene teorija i moderna uprava*, Čigoja, Beograd
100. *Modernizacija javne uprave- Analitička podloga za Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine*, (2019), Svjetska banka
101. Moers, L. A. M. (1999) How important are institutions for growth in transition countries, *Tinbergen Institute Discussion Papers*, no. 99-004/2
102. *Monitoring izvjesštaj za 2021.godinu (2021)*, SIGMA
103. Musa, A. (2011). Croatian Public Administration on the Road to the European Union: What to Expect while Expecting? *Études Européennes*
104. Musa, A., (2014), *Agencijski model javne uprave*. Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
105. Nacionalni okvirni strateški dokument 2014-2020 (2014), Evropska komisija;
106. *Nacionalnom strategijom održivog razvoja u Crnoj Gori 2016-2030*, Vlada Crne Gore, 2015.godine
107. Nederhand J., Molenveld A. (2020). Q Methodology in Public Administration: State of the Art, In Guy Peters (Ed.), *Oxford research encyclopedia of politics* (16 pp.). New York: Oxford University Press. (doi: 10.1093/acrefore/9780190228637.013.1448).
108. Neshkova, M., Kostadinova, T.(2012). The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*. Vol.72.pp 324-333. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02483.x>
109. Nikolić, B & Kovač, P. (2021). *Evropski upravni prostor med ideali in realnostjo*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 585
110. North, D. C (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
111. Novaković, J. (2010), *E-uprava*, Megatrend Univerzitet, Beograd
112. *Okvirni nacionalni strateški dokument 2014-2020 za pretpristupnu podršku EU, između Evropske komisije i Vlade Crne Gore* (2014) Evropska komisija i Vlada Crne Gore.
113. Olsen, J. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*,10(4), 506–531. <https://doi.org/10.1080/1350176032000101244>.
114. Onder & Ulasan (2016) „The Impact of Public Administration on Economic Growth: The Case of South Korea“.

115. Ott, F.A ( 2003), *The public sector in the global economy: from the driver's seat to the back sea*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, str.7
116. *PAR monitoring reports for the Western Balkans* ( 2012), SIGMA
117. Pečarić, M. (2021). *Upravljanje javnih zadev med umetnostjo, znanostvojo, vedo, stroko in prakso*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 55
118. Perkins, Dž., ( 2012): *Ispovesti ubica ekonomije*, Plato, Beograd, str.119.
119. Pesaran, M.H. and Smith, R. (1995) Estimating Long-Run Relationships from Dynamic Heterogeneous Panels. *Journal of Econometrics*, 68, 79-113. [http://dx.doi.org/10.1016/0304-4076\(94\)01644-F](http://dx.doi.org/10.1016/0304-4076(94)01644-F)
120. Peters, P., Pierr, J, (2014) *The SAGE, Handbook of Public Administration* (Second Edition), “Introduction: The Role of Public Administration in Governing”, SAGE Publications Inc, California, USA, str. 9.
121. Peters, G. & Pierre, J. (2014), “Introduction: The Role of Public Administration in Governing”, SAGE Publications Inc, California, USA, str. 9.
122. Peters, G. (2014) *Implementation structures as institutions*, Public Policy and Administration.
123. Petrović, P., Brčerević D., Gligorić M. (2019) Why is Serbian an Economic Growth underachiever?, *Ekonomika privredna društva*, vol. 67, pp 17-33
124. Pevcin, P. (2021). *Javni sektor in privatizacijsko-nacionalizacijski ciklusi*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str.441
125. Piketty, T.(2014). *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University Press
126. Pollitt, C. and G. Bouckaert. (2004). *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, Oxford University Press. 2<sup>nd</sup>.ed.
127. Pollitt, C. S. van Thiel and V. Homburg. (eds.). (2007). *New Public Management in Europe: adaptations and alternatives*. Basingstoke, Palgrave MacMillan, ebook, DOI [10.1057/9780230625365](https://doi.org/10.1057/9780230625365).
128. Princely I & Mohini S (2011), *Determinante zrelosti eUprave u tranzicionim ekonomijama Centralne i Istočne Evrope*, Elektronski žurnal e-Uprave, Volume 9, izdanje 2,
129. *Proces privatizacije u Crnoj Gori*, Fond za razvoj RCG (2008)

130. *Program ekonomskih reformi za period 2020-2022. godine i za period 2021-2023. godine*  
Vlada Crne Gore, Podgorica.
131. *Program pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji 2021 – 2023*, Vlada Crne Gore
132. *Programom ekonomskih reformi za Crnu Goru 2022-2024. Godine*, Ministarstvo finansija Crne Gore, Vlada Crne Gore, 2021.godine
133. *Public administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy ( 2019)*, Evropska komisija
134. *Public administration Reform in Europe: Conclusions, lessons learned and recommendations for future EU policy*, European Commission
135. *Public sector modernization: Chaning Organisational Structure*, Brief Policy OECD Observer, 2004.
136. Pusić, E. (1995) „Modernizacija uprave”, Naprijed, Zagreb, str. 10–103.
137. Pusić, E. (2005), *Upravne organizacije, interakcija, struktura, interes*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb,
138. Pusić, E.(1978) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb
139. *Radna studija- Analiza uticaja pandemije COVID-19 na ekonomiju i bankarski sistem Crne Gore*, (2021) , Centralna banka Crne Gore (CBCG), Podgorica
140. *Radni dokument Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2021-2023.godine, procjena komisije (2021)* Evropska komisija,
141. Radović M., (2003) Tržište rada i zaposlenost u Crnoj Gori, prilog Startegija razvoja i redukcija siromaštva, Podgorica.
142. Randy, A. (2021) *Glavne razlike izmedju privrednog rasta I razvoja*, [www.bs.nsp-ie.org](http://www.bs.nsp-ie.org).
143. Rhodes, R.A.W, (1996) „*The New Governance: Governing without Government*“, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
144. Ricer, Dž. (2009) *Savremena sociološka teorija i njeni klasični koreni*, Službeni glasnik, Beograd.
145. Robbinsa. S, & Coulter, M.(2005) *Menadžement*, osmo izdanje, Data status, Beograd
146. Samuels, A., (1984) *Aspects of Management, Coloration Technology*
147. Savić, N. ( 2007), *Konkurentnost i javno upravljanje*, Miločerski ekonomski forum, Budva.
148. Sekulović, M. (2010). *Osvetnička privatizacija*, Kraj privatizacije posledice po ekonomski razvoj i nezaposlenost u Srbiji-zbornik radova, Beograd,

149. Sever, T. (2021). *Notranji in zunanji procesi v javni upravi*, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel), urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravo, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str.267
150. Simon, C. ( 1979) *Katekizam industrijalaca*, Izbor iz djela, Zagreb.
151. Smith, A. ( 2005), *Bogatstvo naroda- Istraživanje prirode i bogatstva naroda*, Poslovni dnevnik, Masmedija, Zagreb
152. *Srednjoročna evaluacija Strategije reforme javne uprave 2016-2020.u Crnoj Gori*, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore, 2020.
153. *Staff rightsizing policies and instruments recently used by EU and OECD member states, Comparative analysis based on the experiences of Estonia, Finland, Ireland, Latvia, the Netherlands and Portugal* ( 2011), OECD/SIGMA
154. Stiglic, E.Dž (2004), *Ekonomija javnog sektora*, Ekonomski fakultet Beograd, Beograd, prvo izdanje
155. Stiglitz and P-A. Muet (eds) *Governance, Equity and Global Markets: The Annual Bank Conference on Development Economics – Europe*, New York, Oxford University Press, pp. 22-54
156. *Strategija digitalne transformacije od 2022. do 2026.godine*, (2021) Ministarstvo javne uprave, digitalne transformacije i medija, Vlada Crne Gore, Podgorica
157. *Strategija reforme javne uprave 2016-2020*, Vlada Crne Gore (2015);
158. *Strategija reforme javne uprave 2022 - 2026. Godine*, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Vlada Crne Gore, 2021.godine
159. *Strategija reforme javne uprave od 2011-2016 –AURUM*, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Vlada Crne Gore, 2011.
160. *Strategija regionalnog razvoja Crne Gore*, Sekretarijat za razvoj Republike Crne Gore, Podgorica, mart 2005. str.8.
161. *Strategija sajber bezbjednosti Crne Gore 2022 - 2026. Godine*, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Vlada Crne Gore, 2021.
162. *Strategija za digitalizaciju obrazovnog sistema 2022 – 2027*, Ministarstvo prosvjete, nauke i kulture, Vlada Crne Gore, 2021.
163. *Strategije za Jugoistočnu Evropu 2020* ( 2013), Savjet za regionalnu saradnju ( Regional Cooperation Council-RCC),
164. *Strategiji naučne i istraživačke djelatnosti za period 2017-2021*, Vlada Crne Gore
165. *Strategiju pametne specijalizacije(2019-2024)*. Ministarstvo nauke, Vlada Crne Gore, 2019.godine

166. Svjetska banka (2008) <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>
167. *Svjetska banka- Profil zemlje - Crna Gora.*
168. Šlarica, M. (2008) *Eugen Pusić: Javna uprava i društvena teorija*, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str.115.
169. Šukovic, M, (2009) *Tri različita ustavna uređenja Crne Gore - Od razbijanja šestočlane jugoslovenske federacije (1992.) do sada (2009.)*
170. *The Principles of Public Administration, Baseline Measurement, Methodological Annex to the Indicators.*(2014) OECD/SIGMA .
171. Tmušić, B. M ( 2017), *Uticaj kvaliteta institucija na privredni razvoj i efekte privatizacije u Srbiji*, doktorska disertacija, Ekonomski fakultet u Beogradu.
172. Todorovski, LJ& Vintar, M. (2021). *E-uprava in digitalna preobrazba javne uprave, Znanost o javni upravi ( zbirka znansvenih monografij Upravne misel)*, urednika Janez Stare, Mirko Pečarić, 1 izdanje, Fakultet za upravu, Univerzitet u Ljubljani, Ljubljana, str. 477
173. Tomić M. (2007) “Sportski menadžment”, knjiga, Beograd
174. *Trade in global value chains* (2014), Svjetska trgovinska organizacija (STO),
175. *Transition report 2019-20 better governance, better economies.* (2020) EBRD
176. *Transition Report for Montenegro*, (2003) Economic Reform Network: ISSP, CARA, CEED, Podgorica.
177. Transition Report, London , (2008) EBRD
178. Transition Report, London, (2002) EBRD
179. Transition Report, London, (2003) EBRD
180. Transition Report, London, (1999) EBRD
181. Transition Report, London, (2000) EBRD
182. Transition Report, London, (2004) EBRD
183. Transition Report, London, (2007) EBRD
184. Trbović, A. (2007), *Dobra vladavina u tranziciji: slučaj Srbije*, Miločerski ekonomski forum, Budva.
185. Uprava za statistiku Crne Gore, [www.monstant.me](http://www.monstant.me)
186. *Uredba o carinskom poslovanju* ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 033/00 od 19.06.2000, 044/00 od 08.09.2000, 050/01 od 19.10.2001)
187. *Uredbe o spoljnotrgovinskom poslovanju* ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 033/00 od 19.06.2000, 044/00 od 08.09.2000)



188. *Uredbu o načinu i postupku ostvarivanja saradnje organa državne uprave i nevladinih organizacija*, ( Sl.list CG, 41/18)
189. *Uredbu o načinu i postupku sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona* („Službeni list CG“, br. 12/12)
190. *Uticao kvaliteta institucija na privredni razvoj i efekte privatizacije u Srbiji- doktorska disertacija*, (2017) Marko V. Tmušić, Beograd
191. Van Dooren W., (2018). *Measuring Public Administration: A Feasibility study for better comparative indicators in the EU*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. DOI:10.2767/819180; <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19938&langId=en>
192. Van Horne, J. C., & Wachowicz, J. M. (2005). *Fundamentals of Financial Management*. London: Pearson Education.
193. Veber, M. (1976): *Privreda i društvo*. Prosvjeta, Beograd
194. Virant, G.(2009). *Javna uprava*, Fakultet za upravu, Ljubljana
195. Vrban, D.,(2011) *Uprava, dobro vladanje i autopoiesies*, Hrvatska i Komparativna javna uprava, br.2.
196. Vujaković-Klicko T, Ristić, K., (2015) *Javni menadžent, javna uprava, javni sektor*, časopis, Poslovnne studije.
197. Wallis, J&Dollery, B.&Mcloughlin, L (2007), *Reform and leadership in the public sector: a political economy approach*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, st.17-18
198. Weber, M. (1999), *Vlast i politika*, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb
199. Williams, I A. & Siddique, A. (2008). ‘The use (and abuse) of governance indicators in economics: a review’, *Economics of Governance*, Vol. 9 (2), pp. 131-175
200. Wilson, W *The Study of Public Administration*, 1887, quoted according to the edition from 1995. Public Affairs Press, Washington D.C. p. 25.
201. Woo, T.; Parker, S; Sachs, J. D. eds. (2002) *Economies in Transition – Comparing Asia and Europe*, Cambridge, Mass., MIT Press
202. *World Economic Outlook*, oktobar 2008. IMF.
203. Wu, J, Shaomin Li, Darryl Samsell, (2009). Why some countries trade more, some trade less, some trade almost nothing: The effect of the governance environment on trade flows, *International Business Review*, Volume 21, Issue 2, 2012, Pages 225-238

204. *Zakon o državnim službenicima i namještenicima* (Službeni List CG, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)
205. *Zakon o državnoj upravi* ("Službenom listu CG", br. 78/2018, 70/2021 i 52/2022).
206. *Zakon o elektronskim komunikacijama* ("Službeni list Crne Gore", br. 40/13, 56/13, 02/17 i 49/19).
207. *Zakon o elektronskoj identifikaciji i elektronskom potpisu* ("Službeni list Crne Gore", br. 31/17 i 72/19).
208. *Zakon o elektronskoj upravi* ("Službeni list Crne Gore", br. 72/19).
209. *Zakon o elektronskom dokumentu* ("Službeni list Crne Gore", br. 5/08 i 40/11).
210. *Zakon o ličnoj karti* ("Službeni list Crne Gore", br. 12/07, 73/10, 28/11, 50/12, 10/14 i 18/19).
211. *Zakon o podsticajnim mjerama za razvoj istraživanja i inovacija* (Sl.list CG 82/20)
212. *Zakon o slobodnom pristupu informacijama* ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17).
213. *Zakon o uslugama* ("Službeni list Crne Gore", br. 71/17 i 67/19);
214. *Zakon u upravnom postupku* ("Službeni list Crne Gore", br. 56/14, 20/15, 40/16 i 37/17).
215. *Zakona o upravljanju i i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru* (Službeni list Crne Gore, br.75/18)
216. Zarubica, D. (2010), *Trinaest teza o posledicama uticaja privatizacije na ekonomski razvoj i nezaposlenost u Srbiji*, Kraj privatizacije posledice po ekonomski razvoj i nezaposlenost u Srbiji-zbornik radova, Beograd,
217. *Završni izvještaj o realizaciji Strategije razvoja informacionog društva Crne Gore 2016-2020.*, Ministarstvo javne uprave, Vlada Crne Gore.

## PRILOG 1

### Upitnik za kvantitativno istraživanje u vezi sa otvorenim podacima (open data)

#### ZAINTERESOVANOST ZA OTVORENE PODATKE

- Koliko su po Vašem mišljenju važni „otvoreni podaci“?**
  - Izuzetno nevažni
  - Donekle nevažni
  - Donekle važni
  - Izuzetno važni
  - Ne znam/ne mogu da procijenim
- Kako dolazite do informacija koje su u posjedu javne uprave?**
  - Putem sajta
  - Telefonom
  - Lično, zahvaljujući kontaktima koje imam
  - Pozivanjem na zspi
  - Portal otvorenih podataka
  - Nešto drugo, navesti \_\_\_\_\_
- U prethodnih 12 mjeseci da li ste koristili portal otvorenih podataka Vlade Crne Gore data.gov.me?**
  - Da
  - Ne (pređi na pitanje 6)
- Koliko ste zadovoljni sa Portalom otvorenih podataka?**
  - Veoma sam zadovoljan/a
  - Zadovoljan/a sam
  - Nijesam zadovoljan/a
  - Potpuno sam nezadovoljan/a
  - Nijesam koristio/la, ne mogu da procijenim
- Jeste li zadovoljni sa ponuđenim setom podataka na Portalu?**
  - Veoma zadovoljan/a
  - Djelimično zadovoljan/a
  - Djelimično nezadovoljan/a
  - Veoma nezadovoljan/a
  - Ne mogu da procijenim
- Kada razmišljate o sopstvenom interesovanju za otvorene podatke, za podatke u kojim kategorijama ste zainteresovani?**

	Da	Ne
Obrazovanje		
Zdravlje		
Finansije (nacionalni i lokalni budžeti)		

Poljoprivreda		
Pravda		
Životna sredina		
Nauka		
Uprava		
Saobraćaj i pomorstvo		
Rad i socijalno staranje		
Ljudska i manjinska prava		
Održivi razvoj i turizam		
Energetika i rudarstvo		
Statistika		
Zaštita potrošača		

7. Ukoliko postoje kategorije podataka za koje ste zainteresovani, a nisu navedeni u prethodnoj tabeli molimo Vas navedite o kojim kategorijama podataka se radi?

---



---

8. Za koju vrstu otvorenih podataka Vlade ste zainteresovani?

	Da	Ne
<b>Statistički podaci</b> (npr. statistički podaci o ostvarenim rezultatima)		
<b>Podaci o lokacijama</b> (npr. lokacije na kojima se pružaju razne usluge državnih organa)		
<b>Podaci o uslugama</b> (npr. detalji o uslugama koje pružaju državni organi)		
<b>Podaci u realnom vremenu</b> (npr. ažurirani podaci o uslugama javnog prevoza)		
<b>Nisam siguran/a</b>		

9. Ukoliko postoje vrste podataka za koje ste zainteresovani, a nisu navedeni u prethodnoj tabeli molimo Vas navedite o kojim vrstama podataka se radi?

---

10. Koliko su za Vas važni sljedeći motivi da koristite otvorene podatke?

	Uopšte nije važno	Nevažno	Ni važno ni nevažno	Važno	Veoma važno
<b>Radoznalost</b>					
<b>Bolje razumijevanje rada državnih organa</b>					
<b>Razvoj inovativne usluge/web sajta</b>					
<b>Ostvarenje profita</b>					
<b>Doprinos mojoj lokalnoj zajednici</b>					

<b>Uticaj na Vladu da bude učinkovitija</b>					
<b>Sticanje novih vještina</b>					
<b>Učiniti državne organe odgovornijim</b>					
<b>Unapređenje usluga za građane ili klijente</b>					
<b>Kreiranje platforme za druge ljude da mogu da rade na njima</b>					
<b>Rješavanje konkretnog problema</b>					
<b>Želim da budem prepoznat/a kao neko ko kreira nešto korisno</b>					

**VAŠE VIĐENJE OTVORENIH PODATAKA**

**11. Prema Vašem mišljenju, koliko su važni sljedeći razlozi za objavu otvorenih podataka?**

	Uopšte nije važno	Nevažno	Ni važno ni nevažno	Važno	Veoma važno
Otvoreni podaci se mogu koristiti da se državni organi pozovu na odgovornost					
Otvoreni podaci se mogu koristiti u komercijalne svrhe					
Za otvorene podatke plaćaju građani i zato treba da su dostupni građanima					
Otvoreni podaci se mogu koristiti za razvoj web sajta sa povezanim podacima					
Otvoreni podaci se mogu koristiti za osmišljavanje reforme javnih usluga					
Zahvaljujući otvorenim podacima, kompanije mogu da razvijaju nove usluge					
Građani mogu bolje da razumiju rad državnih organa zahvaljujući objavljenim otvorenim podacima					
Zahvaljujući otvorenim podacima, građani mogu bolje da ocjenjuju rad državnih organa					
Inovatori van javnog sektora mogu koristiti otvorene podatke da ponude bolje online usluge.					
Naučnici i istraživači mogu analizirati društvene fenomene, zahvaljujući objavljenim otvorenim podacima					

**12. Ukoliko ste već koristili ili bi koristili otvorene podatke u budućnosti, koja od navedenih izjava najbolje pojašnjava na koji način ste ih ili biste ih koristili?**

	Da	Ne
Donwloadovanje/preuzimanje otvorenih podataka		
Razvoj web sajta		
Razvoj web usluge ili aplikacije		
Razvoj mobilne aplikacije		
Za potrebe pripreme prezentacije, izvještaja ili članka		
Za potrebe aktivizma/društvene kampanje		

Integrisanje otvorenih podataka sa postojećom aplikacijom/web sajtom		
Za vizualizaciju otvorenih podataka		
Za potrebe statističke analize		
Planiram da u narednom periodu više koristim otvorene podatke		

**13. U kojem formatu biste najviše voljeli da se nalaze podaci (možete zaokružiti više odgovora):**

- a. CVS
- b. XLS
- c. XLSX
- d. JSON\_STAT
- e. PX
- f. TXT
- g. ZIP
- h. GEOJSON
- i. PDF
- j. HTML
- k. JSON
- l. SQL
- m. Neki drugi \_\_\_\_\_

### KORIŠĆENJE OTVORENIH PODATAKA

**Samo za ispitanike koji su koristili otvorene podatke.** Ako niste koristili otvorene podatke, pređite na pitanje 24.

**14. Šta je bio fokus Vašeg projekta?**

	Da	Ne
Razvoj web usluge ili aplikacije		
Razvoj mobilne aplikacije		
Za potrebe pripreme prezentacije, izvještaja ili članka		
Za potrebe aktivizma/društvene kampanje		
Integrisanje otvorenih podataka sa postojećom aplikacijom/web sajtom		
Za vizualizaciju otvorenih podataka		
Za potrebe statističke analize		
Nešto drugo (opišite)		

**15. Jesu li objavljeni podaci blagovremeni ?**

- a. Jesu
- b. Djelimično jesu
- c. Nijesu
- d. Djelimično nijesu
- e. Ne znam

**16. Da li je upotreba objavljenih podataka jednostavna i lako obradiva?**

- a. Veoma jednostavna i obradiva
- b. Jednostavna i obradiva
- c. Nije jednostavna ni obradiva
- d. Veoma komplikovana i neobradiva
- e. Ne znam

**17. Za one koji nijesu zadovoljni koji je razlog za nezadovoljstvo?**

- a. Nepotpuni i netačni podaci,
- b. Nije bilo to što tražim,
- c. Komplikovano je bilo za snalaženje,
- d. Nešto drugo, navesti \_\_\_\_\_

**Preći na pitanje 26.**

**18. Da li ste zainteresovani za „otvorene podatke“?**

- a. U potpunosti
- b. Djelimično jesam
- c. Uglavnom jesam
- d. Nemam gotovo nikakvih informacija

**19. Za one koji nijesu. Pitanje zašto nijeste zainteresovani**

- a. Ne interesuje me ta tema
- b. Nema dovoljno informacija u medijima
- c. Informacije o ovome su suviše
- d. Nepotpune
- e. Proces je zatvoren
- f. Ne razumijem o čemu se radi
- g. Nejasna mi je terminologija

**20. Da li smatrate da bi država trebala da organizuje obuke za korišćenje Portala open data za korisnike?**

- a. Da
- b. Ne
- c. Nijesam siguran
- d. Ne znam

**21. Da li je Portal otvorenih podataka dovoljno promovisan u medijima?**

- a. Jeste
- b. Nije
- c. Ne znam

<b>OSNOVNE INFORMACIJE O ISPITANIKU/CI</b>
--

**22. Pol**

- a. Ženski
- b. Muški



**23. Godine starosti** \_\_\_\_\_

**24. Najveći nivo završenog obrazovanja**

- a. Srednja škola
- b. Fakultetsko obrazovanje
- c. Titula magistra
- d. Titula doktora nauka

**25. Molimo Vas označite oblast obrazovanja?**

- a. Umjetnost i humanističke nauke
- b. IT
- c. Inženjering i fizika
- d. Matematika
- e. Političke nauke, javne politike ili pravne nauke
- f. Društvene nauke
- g. Statistika
- h. Nešto drugo, navedite šta \_\_\_\_\_

**26. Opština** \_\_\_\_\_

**27. Zanimanje**

- a. Student/kinja
- b. Volonter/ka
- c. Zaposlen/a
- d. Samozaposlen/a
- e. Vlasnik biznisa
- f. Penzioner/ka
- g. Poljoprivrednik/ca
- h. Domaćin/ca
- i. Nezaposlen/a

**28. Koji sektor najbolje odražava Vaše angažovanje?**

- a. Privatni sektor
- b. Javni sektor na lokalnom nivou
- c. Javni sektor na državnom nivou
- d. Akademski sektor
- e. Civilno društvo
- f. Nešto drugo \_\_\_\_\_

**29. Ukoliko imate bilo kakav dodatni komentar, slobodno navedite:**

## IZJAVA O AUTORSTVU

Potpisani: Goran Jovetić  
Broj indeksa: D33/08

### Izjavljujem

Da je doktorska disertacija pod naslovom "Reforma javne uprave kao determinanta privrednog razvoja Crne Gore"

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija ni u cjelini ni u djelovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih ustanova visokog obrazovanja,
- da su rezultati korektno navedeni,
- da nijesam povrijedio autorska i druga prava intelektualne svojine koja pripadaju trećim licima.

Podgorica, 15.10.2022. godine

Potpis doktoranda

---

**IZJAVA O ISTOVJETNOSTI ŠTAMPANE I ELEKTRONSKE VERZIJE  
DOKTORSKOG RADA**

Ime i prezime autora: Goran Jovetić

Broj indeksa/upisa: D33/08

Studijski program: Doktorske studije ekonomije

Naslov rada: Reforma javne uprave kao determinanta privrednog razvoja Crne Gore

Mentor: Prof. dr Gordana Đurović

Potpisani: Goran Jovetić

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovjetna elektronskoj verziji koju sam predao za objavljivanje u digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore.

Istovremeno izjavljujem da dozvoljavam objavljivanje mojih ličnih podataka u vezi sa dobijanjem akademskog naziva doktora nauka, kao što su: ime i prezime, godina i mjesto rođenja, naziv disertacije i datum odbrane rada.

Podgorica, 15.10.2022. godine

Potpis doktoranda

---

## IZJAVA O KORIŠĆENJU

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku da u digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore pohrani moju doktorsku disertaciju pod naslovom: “Reforma javne uprave kao determinanta privrednog razvoja Crne Gore“ koja je moje autorsko djelo.

Disertaciju sa svim priložima predao sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u digitalni arhiv Univerziteta Crne Gore mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons), za koju sam se odlučio.

1. Autorstvo
2. Autorstvo – nekomercijalno
3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade
4. Autorstvo – nekomercijalno – dijeliti pod istim uslovima
5. Autorstvo – bez prerade
6. Autorstvo - dijeliti pod istim uslovima

Podgorica, 14.11.2022. godine

Potpis doktoranda

---