

CEDEM

Centar za demokratiju i ljudska prava
Center for Democracy and Human Rights

TRANZICIJA U CRNOJ GORI

- Partije i partitokratske tendencije-**
- Prepreke uspostavljanja javnog servisa-**
- Reforma državne uprave-**
- Antikorupcija-**
- Prepreke slobodnom preduzetništvu-**

Izveštaj br.23 (septembar 2004)

23

O Izvještaju

Jedan od glavnih programskih ciljeva CEDEM-a je da prati i analizira proces tranzicije u Crnoj Gori, o tome iznese svoje mišljenje na osnovu analiza prezentiranih u javnim izvještajima i na taj način utiče na javno mnjenje. Nakon parlamentarnih izbora u Crnoj Gori, maja 1998. CEDEM je odlučio da crnogorsku tranziciju prati, između ostalog, i kroz analizu legislative (proces donošenja zakona i rad parlamenta), medija i procesa privatizacije. Od tada su počeli da izlaze naši izvještaji pod nazivom "Tranzicija u Crnoj Gori: legislativa, mediji, privatizacija". U 1999., 2000., 2001, 2002. i 2003. godini objavili smo po četiri kvartalna izvještaja, s tim što je poslednji od četiri godišnja izvještaja uvijek bio neka vrsta zaključka o trendovima u tekućoj godini. Isti projekat nastavlja se i u 2004. godini. U odnosu na raniji period tretiraćemo više i tema sa ponešto izmijenjenim sadržajem.

Budući da prate i neizvjesni proces, izvještaji su u najvećoj mjeri diktirani vremenom i okolnostima. U njemu se nalaze ocjene o događajima i procesima onako kako ih mi vidimo, uz nastojanje da budemo što objektivniji.

Izvještaj br. 23. proizvod je CEDEM-ovog analitičkog tima: dr Veselin Pavićević, docent na Pravnom i Ekonomskom fakultetu u Podgorici (legislativa), Draško Luranović, glavni urednik nedjeljnika "Monitor" (mediji), prof.dr Milan Marković, profesor na Pravnom fakultetu u Podgorici, dr Dragan Prlja i Rade Bojović, pravni savjetnik. Koordinator projekta i analitičkog tima je dr Srđan Darmanović, direktor CEDEM-a.

Projekat *"Tranzicija u Crnoj Gori: Partije i partitokratske tendencije, Prepreke uspostavljanja javnog servisa, Reforma državne uprave, Antikorupcija i Prepreke slobodnom preduzetništvu"* i ove godine je, kao i u pet prethodnih, podržan od strane poznate američke nevladine organizacije *National Endowment for Democracy (NED)* iz Vašingtona. Pored zahvalnosti na pomoći, CEDEM izražava zadovoljstvo što se naša već desetogodišnja uspješna saradnja sa NED-om započeta na ovom projektu, nastavlja i proširuje.

Podgorica, septembar 2004.

PARTIJE I PARTITOKRATSKE TENDENCIJE

Doc. dr Veselin Pavićević

RASPAD KOALICIJE ZA BOJKOT - slom ili redefinisanje strategije delegitimisanja parlamenta -

Politička jesen u Crnoj Gori obilježena je najavom a potom i povratkom dijela opozicije u parlament. Petnaestomjesečno odsustvo iz poslaničkih klupa okončava se na način što su dvije (SNP i SNS) od četiri ovdašnje prosrpske parlamentarne stranke odlučile (za sada privremeno) da odustanu od bojkota parlamenta kao "dobitne formule" u strategiji opozicije u borbi protiv vladajućeg režima. Njima se u toj odluci namjerava prikloniti i nekada vodeća independistička stranka - LSCG. Tim povodom politička javnost ima prilike da čuje različita obrazloženja i tumačenja. Ukoliko se ostave po strani pokušaji, manje više, neuspješne racionalizacije te odluke (povratak TV prenosa), neminovno se nameće pitanje da li taj čin istovremeno predstavlja povratak osnovnim programskim načelima parlamentarnih stranaka u Crnoj Gori među kojima najznačajnije mjesto zauzima upravo utemeljenje institucija predstavničke demokratije. Ili, drugačije rečeno, nakon "priznanja" i prihvatanja da strategija bojkota nije rezultirala projektovanim efektima, koliko su realna očekivanja da će se u ostvarivanju svojih legitimnih ciljeva ubuduće političke partije u Crnoj Gori pridržavati isključivo demokratskih standarda?

Na navedeno pitanje teško je dati precizan odgovor. Naročito ako se imaju u vidu izvjesne činjenice i okolnosti.

Odluka o prestanku bojkota parlamenta nije plod interne volje odgovornih partijskih struktura već, prije svega, posljedica intenzivnog i sistematskog pritiska relevantnih međunarodnih faktora u tom pravcu. Ovo se prvenstveno odnosi na SNP i SNS koje su, nakon višemjesečnih konfrontacija sa partnerima sa kojima su svojevremeno osmislili "Koaliciju za bojkot",¹ kooperativnost s navedenim faktorima prihvatili kao blagotvorno sredstvo kojim je moguće ublažiti posljedice procesa

¹ Odluka o bojkotu parlamenta i svih njegovih radnih tijela objelodanjena je 27. maja 2003. Opozicija je istovremeno najavila da će svoju aktivnost nastaviti "vanparlamentarnim sredstvima, zajednički i organizovano". Potpisivanjem *Deklaracije o zajedničkom djelovanju* (22. jul 2003.) utvrđeni su strateški pravci djelovanja u koje spada i **formalizovanje obaveze trajnog napuštanja parlamenta**. Promoter, ujedno i najgorljiviji zastupnik ove ideje bila je NS, a njoj najbliži u tom pogledu bio je LSCG. Umjesto TV prenosa, kao uslova za povratak u parlament otvoreno je pitanje cjelishodnosti ukupnog institucionalnog djelovanja opozicije. Nakon toga, javnost je bila u prilici da sazna da prvobitni povod nije i jedini, isključivi i krajnji motiv bojkota. Naime, čak i kad je objelodanjena krajnja namjera – smjena vlasti kroz prijevremene izbore, u prvi plan isticala se potreba za demisijom iz politike predsjednika Vlade ujedno i čelnika najjače partije. Istovremeno, za ostvarenje tog cilja kao ključni, navodeni su različiti razlozi. U jednom periodu to je bila navodna umiješanost premijera u poslove nelegalnog tranzita cigareta a potom, takođe njegova navodna involviranost u poznati slučaj sex trafikinga.

očigledne delegitimizacije prethodne strategije. O tome ilustrativno svjedoče sljedeći pokazatelji o raspoloženju javnog mnjenja:

Podrška bojkotu parlamenta od strane opozicionih partija:

Vrijeme sondaže:	Stav %		
	Da	Ne	Ne može da procijeni
Jun 2003.	45.4	38.2	16.4
Septembar 2003.	27.0	44.8	28.2
Decembar 2003.	24.3	42.5	33.2
April 2004.	26.1	47.3	26.6
Jun 2004.	27.4	41.7	30.9
Oktobar 2004.	15.1	51.3	33.6

Rezultati istraživanja, istovremeno, ukazuju i na značajan pad rejtinga partija okupljenih u ovoj koaliciji. Naime, SNP, SNS, LSCG i NS prema nalazima CEDEM-ovog oktobarskog ispitivanja političkog javnog mnjenja uživaju otvorenu podršku ukupno 22.9% partijski opredijeljenih građana, spremnih da participiraju u eventualnim prijevremenim izborima. Imajući u vidu da su navedene partije na izborima održanim u oktobru 2002. godine osvojile ukupno 43.7% glasova, trend raspoloženja javnog mnjenja po njih je veoma upozoravajući.

Naravno, strategija bojkota parlamenta i smanjenje podrške partijama koje su je primjenjivale ne predstavlja jedinu i isključivu uzročno-posljedičnu vezu registovane pojave. No, očigledno, činjenica da je parlament "najjači propagandni instrument" ponovo dobija na značaju kod partija koje su prekinuli ili će prekinuti tvrdokorno istrajavanje na strategiji bojkota.

I pored suočavanja s posljedicama koje su djelimično nastale usljed bojkota, pojedine partije koje su najavile povratak u poslaničke klupe istovremeno nastavljaju s praksom vaninstitucionalnih pritisaka ne samo na vladajući režim već i na temeljne strukture modernog demokratskog poretka. Jedan od takvih oblika djelovanja formalno se veže i adresira na tzv. nevladinu organizaciju **Vijeće narodnih skupština** koja faktički nije ništa drugo do politička filijala Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, čiji čelni ljudi spadaju istovremeno u radikalno krilo najjače prosrpske partije u Crnoj Gori - SNP. Ova, po programskim načelima klerikalna i populistička a u civilizacijskom pogledu retrogradna društvena grupa, predstavlja otvorenu opasnost po stabilnost uspostavljenog društvenog poretka i

njegovih institucija. Naime, ova politička skupina najavila je da će do Božića 2005. godine u svim crnogorskim *nahijama* i *plemenima* održati "narodne skupštine" na kojima će se građani izjasniti o državnom statusu Crne Gore. U saopštenju ove organizacije takođe se navodi da će se na "narodnim skupštinama, koje će organizovati, raditi i odlučivati na najdemokratskiji način, više desetina hiljada ljudi odrediti prema najvažnijim pitanjima - državnom statusu, Srpskoj pravoslavnoj crkvi, jeziku, istoriji i kulturi".²

Formalno distanciranje SNP-a od najavljenih akcija tzv. Vijeća narodnih skupština, treba uzeti s rezervom. Prije svega, iz razloga što ova kao i druge prosrpske stranke u Crnoj Gori, računaju upravo na podršku dijela biračkog tijela koje su, zajedno sa Srpskom pravoslavnom crkvom, permanentno politički socijalizovali na vrijednostima koje artikuliše navedena NVO.³ Dakle, jednokratno i djelimično distanciranje od najavljenih i sličnih vaninstitucionalnih djelovanja treba tumačiti prvenstveno kao poželjan stav prema međunarodnim političkim faktorima i demokratskoj javnosti. Odnosno, ne treba očekivati da se SNP u dogledno vrijeme smije odreći podrške onih čiji je socijalni identitet u značajnoj mjeri determinisan vjerskom i nacionalnom isključivošću. Za razliku od SNP-a druge prosrpske partije u Crnoj Gori ne iskazuju ni malo rezerve prema političkom aktivizmu bilo koga ko djeluje na fonu vjerske i nacionalne homogenizacije.

Dakle, kad su u pitanju mjesto i uloga prosrpskih stranaka u izgradnji demokratskog poretka u Crnoj Gori, nalaz CEDEM-ovih analitičara zasnovan na empirijskim istraživanjima tokom poslednjih nekoliko godina, ostaje i dalje aktuelan.

Najveći problem tzv. *prosrpske opcije* jeste u tome što je ona sama iznutra podijeljena na veći broj relativno slabih političkih partija čime se jedno političko tkivo dezintegriše i gubi na ukupnoj političkoj snazi. Takođe, ova opcija nema snažne lidere unutar svojih redova. Zato su ključni autoriteti ove opcije upravo političari iz Srbije (Haški optuženici i prononsirani nacionalisti) kao i religijski autoriteti.⁴ Međutim, dugoročno, možda je najveći problem prosrpskih snaga upravo u tome što je njihova ideologija atavističko-tribalističkog tipa i što ima u sebi jednu vrstu "sjećanja" na prošla vremena. Kao takva, ova ideologija je arhaična i ne pruža mnogo prostora za ideološku manipulaciju birača, što onemogućava političke partije i njihove lidere da izgrade jedan manevarski prostor u okviru koga bi mogli da ostvare bolje političke rezultate. Naprotiv, praksa je pokazala da svako eventualno kretanje samih partija i lidera ka progresivnijim i nenacionalnim opcijama sami glasači ovog profila veoma brzo i efikasno kažnjavaju. Tako se u političkom polju dolazi do jedne banalne situacije u kojoj svi *lideri iz ovog bloka prosto moraju da se utrkuju u svom nacionalizmu i propagiranju retrogradnih*

² *Vijesti*, 23. oktobar 2004.

³ Rezultati istraživanja na temu socijalnih identiteta koje je CEDEM proveo tokom septembra 2004. godine ukazuju na nadprosječnu vezanost pristalica prosrpskih stranaka za pleme i bratstvo. Naime, kod nivoa stava - "veoma važna pripadnost plemenu i bratstvu" ova skupina to iskazuje u relativnom odnosu sa 65.1% što je za 15.8% više od projekta na nivou ukupnog javnog mnjenja. Slična je situacija i u pogledu stepena važnosti vezanosti za naciju, koju iskazuje 71.4% pristalica ovih stranaka, a što je za 13.3% više od prosjeka na nivou ukupne skupine.

⁴ Od kada se CEDEM-ovim anketama ispituje povjerenje i prema Mitropolitu Srpske pravoslavne crkve u Crnoj Gori, ta se ličnost nalazi konstantno i ubjedljivo na prvom mjestu kod pristalica prosrpskih partija. Odnosno, nijedan od lidera tih partija u našim istraživanjima nije zauzeo jedno od prva tri mjesta na rejtin listi povjerenja političara i javnih ličnosti.

vrijednosti jer je to cijena njihovog političkog opstanka i rejtinga. Ova kritika koju iznosimo nije ideološkog karaktera jednostavno zato što ne postoji potpuno neideološka analitička perspektiva. Svaka analitička perspektiva nužno mora da počiva i na određenim vrijednostima. Ukoliko se kao kriterijum uzmu bilo koje civilizacijske vrijednosti, sasvim je jasno da ideološka kritika koju iznosimo na račun prosrpskog političkog tkiva jeste opravdana. Ako se analiziraju ideološki elementi ove opcije prvi u nizu mora biti nacionalizam koji ne samo da je politički retrogradan i poguban za jedno demokratsko društvo, već je i jedan od osnovnih razloga za sve probleme kroz koje je naš region prošao u dosadašnjem periodu tranzicije. Uz nacionalizam naravno ide i ksenofobija koja je direktno kao politički stav u suprotnosti sa svim trendovima na kojima počiva moderna Evropa i svijet uopšte. Ako se tome doda i činjenica da su pristalice prosrpskih snaga u socijalno-psihološkom smislu gotovo idealni tipovi autoritarnog karaktera ličnosti uz jedno trajno tradicionalističko opredjeljenju u mitomanskom smislu, sasvim je jasno da su naši kvalifikativi više nego realni. Sve ove konstatacije su u više navrata potvrđivala i naša i druga naučna istraživanja.⁵

Dok prosrpske partije svoje partitokratske interese grade na ideologiji u čijem su središtu vjera i nacija, preostala članica Koalicije za bojkot - LSCG to čini na drugačiji način. Liberali su, naime, uspjeli da demonstriraju tvrdnju cinika kako svaki društveni odnos ima i svoj novčani izraz. Naime, javnost je imala priliku da se upozna na koji način formalni nosilac najveće partijske funkcije i faktički vođa Liberala percipira suštinu političkog zanata, odnosno, šta za jednog a šta za drugog čelnika predstavlja partijski interes. Drugim riječima, crnogorska javnost nikada do sada kao u ovom slučaju nije bila u prilici da spozna ogoljeno lice partitokratije. Uz to, pozadina unutarpartijskog sukoba (isključivo materijalni interesi) djeluje benigno u odnosu na retoriku tzv. liberalnih demokrata, inače poznatih u političkoj javnosti po neumjerenom moralisanju u politici i politizaciji morala. Njihov obračun bez sumnje je dobre poznavaoce političke istorije podsjetio na zbivanja i duh koji su vladali unutar odaja moskovskog hotela Lux tokom zlatnog doba Kominterne.

Upravo struja koja je izašla kao "pobjednička" iz ovog sukoba najavljuje povratak u parlament. To čine nakon što su, navodno prvenstveno njihovom zaslugom, obezbijedili direktni TV prenosi parlamentarnih zasjedanja. Što, pritom, svjesno ignorišu činjenicu da njihovih predstavnika nije bilo u poslaničkim klupama ni kad je bilo TV prenosa, nedvosmisleno navodi na zaključak da se stvarni razlozi najave njihovog prekida bojkota parlamenta kriju na drugom mjestu. Prije svega, radi se o nastojanju da oštrinom svoje antirežimske retorike kompenziraju evidentni gubitak pristalica. Biće to samo još jedan pokušaj da riječima obesnaže počinjena djela. Njima, zapravo, u ovom trenutku parlament ni za šta drugo nije potreban.

Zaključak:

Slom strategije bojkota parlamenta kao instrumenta zajedničkog djelovanja opozicije samo je jedan od neophodnih, ali ne i dovoljnih koraka u procesu konsolidacije ove, ali i drugih institucija. Naime, prethodno izrečene konstatacije nedvosmisleno upućuju na zaključak da se i u periodu koji predstoji mogu očekivati novi potezi opozicije usmjereni na delegitimiziranje postojećeg pravno-političkog

⁵ Vidjeti detaljnije u: CEDEM, "Političko javno mnjenje Crne Gore - april 2004.", Podgorica, maj 2004.

okvira. U ostvarenju tog cilja, izbor sredstava u velikoj mjeri je reduciran u odnosu na vrijeme koje je obilježio režim Slobodana Miloševića. Tu činjenicu pojedini subjekti, prije svih partije koje se zalažu za zajedničku državu sa Srbijom, svjesno i namjerno nerijetko ignorišu. Takav odnos odražava se neminovno i na "mentalno zdravlje" političke zajednice. Umjesto da se sužavaju, gabariti prostora za partitokratsku igru ostaju nepromijenjeni. U takvoj atmosferi svi pokušaji konsolidacije demokratskog procesa osuđeni su unaprijed na gubitak vremena. Ako se pritom ima u vidu okolnost da savremeno crnogorsko društvo još uvijek nije adaptirano na novu dimenziju koju faktor vrijeme ima u procesu tranzicije, značaj posljedica navedenog ponašanja ne zavređuje poseban komentar. Jednom riječju, dok se Crna Gora nalazi u nedefinisanoj - fluidnoj državnoj stanju njene institucije, po definiciji, moraju patiti od manjka autoriteta.

JAVNI SERVIS U CRNOJ GORI

Draško Đuranović

Opet na meti politike

Umjesto da podrži transformaciju u javni servis, međunarodna zajednica je - posredstvom kancelarije OEBS-a - politizovala ulogu državne televizije, žrtvujući je, kao pokusnog kunića, u namjeri da se crnogorska opozicija vrati u skupštinske klupe

Sredinom septembra u posjeti Crnoj Gori boravio je Mauricio Masari, šef Misije evropske organizacije za bezbjednost i saradnju (OEBS). Visoki predstavnik međunarodne zajednice je, tokom kraćeg boravka u Podgorici, pokušao da posreduje između vladajuće koalicije i opozicije.

Na prvi pogled, sasvim razumljivo nastojanje: punih šesnaest mjeseci crnogorska opozicija je van parlamenta, što je stvorilo nezdravu političku atmosferu. Neposredan, formalni, povod za ovakav potez opozicije bila je odluka RTV Crne Gore o prekidu stalnog televizijskog prenosa skupštinskih zasjedanja.

Neformalno, ali stvarno: opozicija je pokušala demonstracijama da isprovocira vanredne parlamentarne izbore, a odsustvo kamera državne televizije iz skupštinske sale bio je samo povod ne i stvaran uzrok promjene opozicionog djelovanja.

Sve je to bilo poznato predstavniku predstavniku međunarodne zajednice. Ipak, boraveći u posjeti Crnoj Gori Masari je obnarodovao novu evropsku inicijativu kojom bi se, po mišljenju evropskih birokrata, mogao premostiti jaz između crnogorske vlasti i opozicije. U skladu satom idejom, šef Misije OEBS-a je pozvao crnogorske vlasti da - »u

zakonskim okvirima nađu model i donesu odluku o obavezi direktnih televizijskih prenosa sjednica Skupštine Crne Gore«. Time je gospodin Masari, u ime OEBS-a, prihvatio tezu da je opozicioni bojkot nastupio isključivo zbog prekida televizijskih prenosa sjednica Skupštine Crne Gore. Istovremeno, predstavnik međunarodne zajednice stavio je na iskušenje crnogorsku vlast – da li da prihvati ili odbije preporuku međunarodnog fakora?

Dio opozicionih stranaka je sa olakšanjem dočekao stav OEBS-a. Srpska narodna stranka je već ranije donijela odluku o povratku u parlament i zato su objeručke prihvatili Masarijevu inicijativu. I Socijalistička narodna partija pozitivno je reagovala na prijedlog šefa Misije OEBS-a. Slično su postupili i u Liberalnom savezu. Protivne su bile Narodna stranka i Demokratska srpska stranka. Te dvije stranke su istakle da televizijski prenosi nijesu bili jedini razlog izlaska iz parlamenta pa i nijesu jedini uslov da se ove stranke vrate u Skupštinu Crne Gore.

Na drugoj strani, stranke vladajuće koalicije, nakon jednodnevnog ćutanja, ipak su se pozitivno izrazile o inicijativi Mauricija Masarija. Tako je socijaldemokrata Ranko Krivokapić poručio da će se, »ako treba, prenositi sva skupštinska zasjedanja. I Predsjedništvo Demokratske partije socijalista je ocijenilo da je inicijativa OEBS-a – prihvatljiva. Portparol DPS-a Predrag Sekulić je naglasio da je važno da se »inicijativom OEBS-a ne ugrožavaju medijski zakoni« te da njegova stranka »očekuje da će i nadležni organi koji otome odlučuju pokazati potreban nivo senzibiliteta prema inicijativi OEBS-a«.

Tako je politika – domaća i međunarodna – ponovo uvalila vruć krompir u ruke ljudima koji upravljaju Radio-televizijom Crne Gore. Ispostavilo se da je ključni razlog što ne postoji dijalog između vlasti i opozicije – prekid televizijskih prenosa.

U tom cilju se Masari, šef Misije OEBS-a - nekoliko dana nakon što su parlamentarne stranke većinski podržale njegovu inicijativu - susreo u Beogradu sa čelnicima RTVCG direktorima Radovanom Miljanićem i Veljom Jaukovićem te predsjednikom Savjeta RTVCG Branislavom Čalićem. Sastanak je bio nezvaničan a prema informacijama koje su plasirali crnogorski mediji dogovoreno je da se oktobarsko zasjedanje Skupštine Crne Gore direktno prenosi.

Da li to znači da će RTV Crne Gore pristati na ultimatum političara i prihvatiti da ubuduće prenosi sve sjednice Skupštine Crne Gore? Vrlo vjerovatno – pritisak domaćih i stranih političara teško da će ostaviti ravnodušnima ljude u Savjetu ili one u uređivačkom kolegijumu RTV Crne Gore.

No, kada se pogleda unazad lako se dolazi do istine: Savjet Crne Gore nikada nije naložio prekid televizijskih prenosa Skupštine Crne Gore. Ne postoji ni slična odluka Uređivačkog kolegijuma RTV Crne Gore. Niti, recimo, neka slična naredba Agencije za radio-difuziju.

Naprotiv. U Zakonu o radio-difuziji date su samo uopštene preporuke o radu RTV Crne Gore. Tako se, u članu 93. Zakona o radio-difuziji ističe: »Javni radio-difuzni servisi proizvode i emituju programe informativnog, kulturnog, umjetničkog, obrazovnog, naučnog, dječjeg, zabavnog, sportskog idrugih sadržaja, kojima se obezbjeđuje ostvarivanje prava i interesa građana i drugih subjekata informisanja i radio-difuzije«.

Osim toga, u zakonu su direktno ističe zabrana političke propagande. »U programima javnih radio-difuznih servisa nije dozvoljena politička propaganda osim u vrijeme predizborne kampanje. Pod političkom propagandom suvrijeme predizborne

kampanje, u smislu ovog zakona, podrazumijevaju se saopštenja, spotovi kao i drugi oblici propagande čija je namjena da utiču na opredjeljenje glasača prilikom glasanja za izbor predsjednika Republike, poslanika i odbornika«, ističe se u članu 96. Zakona o radio-difuziji.

Nešto su konkretnije propisane obaveze RTV Crne Gore u dokumentu »Programski principi i profesionalni standardi javnih radio-difuznih servisa Radio Crne Gore i Televizije Crne Gore. Pomenuti dokument usvojio je Savjet RTV Crne Gore.

Tako se, u odjeljku o izvještavanju o radu parlamenta, napominje da Radio Crne Gore i Televizija Crne Gore moraju »iscrpno i sveobuhvatno pratiti parlamentarni život u Crnoj Gori«. Izvještaji, kaže se dalje, moraju dati nepristrasnu sliku aktivnosti Skupštine, što istovremeno znači da su novinari i urednici državnih elektronskih medija dužni da »predstave čitav spektar stavova o određenom pitanju na izbalansiran način«.

Osim toga, vrlo su precizno dati uslovi kada se koristi direktan prenos zasjedanja parlamenta. Zbog izuzetnog značaja određenih sjednica Skupštine Crne Gore, Radio i televizija Crne Gore su dužni na jednom od svojih kanala direktno da prenose skupštinska zasjedanja kada su na dnevnom redu: 1) Donošenje ustava 2) Konstituisanje Skupštine i izbor predsjednika Skupštine 3) Izbor predsjednika Vlade 4) Izbor i razrješenje Vlade 5) rasprava opovjerenju Vladi 6) Obraćanje predsjednika Republike Crne Gore i predsjednika Vlade republike Crne Gore parlamentu i diskusija tim povodom 7) Usvajanje prostornog plana, Budžeta i završnog računa Republike 8) Donošenje sistemskih zakona o kojima parlament odlučuje većinom glasova ukupnog broja poslanika 9) Svečane sjednice parlamenta

Shodno ovim, vrlo preciznim, preporukama Savjeta, uređivački kolegijum Radija i televizije Crne Gore je donio odluku da se prekine sa direktnim prenosom svih sjednica parlamenta. Međutim, uređivački kolegijum je naložio obavezu direktnih prenosa onih sjednica na kojima su važne odluke tema dnevnog reda (pobrojani su svi slučajevi u Programskim principima Savjeta RTV Crne Gore).

U teoriji, to znači da se prenosi najmanje 75 odsto sjednica parlamenta. U praksi, ta je odredba i bila poštovana od uređivačkog kolegijuma: tokom 2004 godine prenošeno je oko 80 odsto skupštinskih zasjedanja, uz poštovanje usvojenih kriterijuma koje je propisao savjet RTV Crne Gore.

Sada su ti principi na provjeri: političke stranke vlasti i opozicije, pod patronatom međunarodne zajednice, očito će insistirati na stavu da državni radio i državna televizija prenose sve sjednice Skupštine Crne Gore.

U narednom periodu Savjet RTV Crne Gore ali i uređivački kolegijum RTV Crne Gore biće pred izazovom. Da li da poštuju sva ona pravila koja su sami donijeli i koja je, svojevremeno, Savjet Evrope ocijenio kao »dobar iskorak za Crnu Goru ali i za okruženje«? Ili da djelimično odstupe od pravila i pristanu na ultimatum politike?

Činjenica je da nigdje – ni u Zakonu o radio-difuziji, kao ni u »Programskim principima i profesionalnim standardima RTV Crne Gore« - nije ZABRANJEN prenos svih sjednica Skupštine Crne Gore. Tako da - ako Savjet RTV Crne Gore tako odluči – uređivački kolegijum može dati nalog da se sve sjednice parlamenta prenose.

Tim rješenjem bi, vjerovatno, sve političke strukture u zemlji i inostranstvu bile zadovoljne. Ujedno, okončala bi se i politička kriza nastala izlaskom opozicije iz

Skupštine Crne Gore. Stoga vjerovati da će, već krajem ove godine a li i tokom iduže, državna televizija i radio prenositi sva zasjedanja crnogorskog parlamenta.

No, na taj način će se pažnja javnosti skrenuti sa nekih drugih problema koje sada malo ko u Crnoj Gori zaista želi da vidi.

Naime, rukovodeća ekipa RTV Crne Gore - direktorski tim, uređivački kolegijum, te Savjet i Upravni odbor – u proteklih godinu dana suočavali su se sa brojnim problemima firme koja ulazi u tranziciju: problemima nedostatka sredstava, valjanog kadra uz istovremeni višak zaposlenih. Uz sve to, političke stranke, na vlasti i u opoziciji, pokušavale su stalno da utiču na uređivačku koncepciju.

Čini se da su se unutar RTV Crne Gore odlučno uhvatili u koštac sa problemima. Direktorski tim, zajedno sa Upravnim odborom firme, sačinio je novu organizacionu šemu RTV Crne Gore, na osnovu koje će se uraditi i nova sistematizacija radnih mjesta. Prema saznanjima CEDEM-a, nova organizaciona šema označiće i početak otpuštanja tehnološkog viška. Tačnije, u RTV Crne Gore biće oko - 200 zaposlenih manje. Procijenjeno je, u prvom naletu, da je toliko zaposlenih prekobrojno.

Svakako, taj potez će uzbuniti duhove unutar RTV Crne Gore i rukovodećem timu će biti neophodna pomoć da bi se realizovalo rasterećenje budžeta ove medijske kuće. Prije svega: neophodna je intervencija države da socijalno zbrine tehnološki višak RTV Crne Gore. Bez te intervencije, teško je očekivati stabilizaciju prilika, još teže bitnije promjene u državnim elektronskim medijima.

U sklopu sa rješavanjem tog problema je i poboljšanje kvaliteta programa. Bez povećanja budžeta i angažovanja novog, obrazovanog i stručnog kadra, nemoguće je u dogledno vrijeme očekivati poboljšanje kvaliteta. Nauprot tome, državne i političke strukture u Crnoj Gori kao da su ostavile RTV Crne Gore na vjetrometini. Problem naplate TV pretplate još nije riješen, Vlada Crne Gore je smanjila izdavanja za finansiranje elektronskog javnog servisa a nema naznaka da se iz nekih drugih izvora može obezbijediti finansiranje RTVCG.

Uz sve to, umjesto da podrži transformaciju u javni servis, međunarodna zajednica je - posredstvom kancelarije OEBS-a - politizovala ulogu državne televizije, žrtvujući je, kao pokusnog kunića, u namjeri da se crnogorska opozicija vrati u skupštinske klupe.

Ta vrsta kompromisa, na koju je pristala i crnogorska vlast, ne garantuje bolju budućnost RTV Crne Gore niti brzu transformaciju tog državnog medija u javni servis.

Preporuke

Najbitniji korak naprijed u reformi državne televizije i radija u javni servis ogleda se u samostalnoj uređivačkoj koncepciji. Sudeći prema dosadašnjem programu, uređivački kolegijum RTV Crne Gore - podržan od svih struktura unutar te medijske kuće – uspješno je počeo graditi ugled samostalne, profesionalne medijske kuće.

Naravno, bilo je uređivačkih propusta i vjerovatno će ih biti ubuduće. Ali, bitno je notirati: greške nijesu bile plod političkog pritiska ili naredbe iz vrha vlsti. Taj otklon od ideologije, izlazak iz sjenke politike - to je kvalitativno novi imidž RTV CG i budi vjeru u mogućnost transformacije u javni servis.

Zbog toga se posljednja akcija međunarodne zajednice – dogovor sa crnogorskom političkom elitom o direktnom prenosu skupštinskih zasjedanja – može posmatrati kao direktan pritisak na samostalnu uređivačku koncepciju RTV Crne Gore.

Bilo bi mnogo efikasnije da je akcija međunarodne zajednice išla nešto drugačijim pravcem. Da je OEBS, preko svojih izvora, ponudio formiranje posebnog kanala koji bi se aktivirao u danima kada radi parlament ili kada je u pitanju predizborna kampanja. Na taj način bi se sačuvao dio budžeta RTV Crne Gore namijenjen informativnom programu građana. Istovremeno, došlo bi de rješenja nalik onima u Zapadnoj Evropi. Naprimjer: Italijanska državna televizija, RAI, ne prenosi direktno skupštinska zasjedanja, ali RAI ima poseban parlamentarni kanal.

Ova solucija znači izdvajanje mnogo više novca i podrazumijeva veću međunarodnu donaciju, ali je, istovremeno, i veliko rasterećenje dva »normalna« televizijska programa. Ali, na ovaj način se ne bi kršile odredbe Zakona o radio difuziji (članovi 93 –96), omogućila bi se samostalna uređivačka koncepcija i RTV Crna Gora bi bila na putu stvarne tranzicije u javni servis.

Reforma državne uprave

Prof dr Milan Marković

*O NUŽNOSTI PERMANENTNOG USAVRŠAVANJA DRŽAVNIH
SLUŽBENIKA I POLOŽAJU I ZNAČAJU ORGANA ZA
UPRAVLJANJE KADROVIMA U DRŽAVNOJ UPRAVI*

UVOD

Jednu od glavnih uloga u transformaciji državne uprave Crne Gore mogu i treba da odigraju njeni državni službenici i namještenici. Sadašnji problemi i budući izazovi mogu postati prilika za inovativne projekte ako javni administratori počnu da preuzimaju moralno odgovorne i proaktivne akcije ka promoviranju javnog interesa. «U dosadašnjim akcijama u modernizaciji i reorganizaciji uprave u prvi plan dolazili su zadaci u promjenama organizacijske strukture, sistema koordinacije, promjene statusa pojedinih upravnih sektora, horizontalnog i vertikalnog povezivanja, unutrašnjih odnosa, odnosa s političkom okolinom i građanima, a sasvim

sporadično i nedovoljno sistematski vodilo se računa o tome da krajnji doseg tih promjena ovisi o kadrovima»⁶

U neizvjesnom okruženju, gdje «i siromašni i bogati čuče na startnoj liniji nove i potresno drugačije trke ka budućnosti» (A.Tofler), upravi su potrebni drugačiji službenici, oni koji su sposobni da uče, koriste svoje i iskustva drugih ljudi, preduzetni su i inovativni i sl. Konstantne promjene u turbulentnoj okolini «traže» fleksibilnu upravu čiji će se poslenici kontinuirano obrazovati, otklanjati greške u svom radu, uspješnije komunicirati sa građanima, pružati kvalitetnije usluge ... U upravi Crne Gore treba u potpunosti primjenjivati svjetske kriterijume u izboru, napredovanju i radu javnih službenika.

Značaj permamentnog obrazovanja i usavršavanja (obuka, «trening») državnih službenika

Poznato je da je sve kraći životni «vijek» jednom stečenih znanja i da postoji stalna tendencija njegovog smanjivanja, te otuda i potreba konstantnog aktueliziranja znanja i brige u njemu. Zato, u sistem rada upravnih organizacija moramo ugraditi učenje koje mora da bude kontinuirano, jer, moramo da prihvatimo neprijatnu istinu da je znanje ako se redovno ne obnavlja i dopunjava, već zastarjelo.

Dakle, javlja se potreba za **permanentnim obrazovanjem** kao uslovom sine qua non uspjehnosti djelovanja upravne organizacije. Odredjujemo ga kao mrežu aktivnosti i dogadjanja usmjerenih na podizanje sposobnosti adaptacije okruženju preko razvoja pojedinačnih sposobnosti ljudi koji su osposobljeni da rješavaju sadašnje i buduće probleme organizacije, pri čemu se sam proces obrazovanja temelji na naučnim principima i stvaralačkoj praksi.⁷

Proces permanentnog obrazovanja kao način sticanja dodatnih znanja, omogućava obavljanje sve složenijih radnih zadataka, skraćuje vrijeme potrebno za sticanje iskustva, podiže produktivnost rada i sl. Ovo dodatno, dopunsko obrazovanje podrazumijeva stalne i sistematske napore službenika na svom usavršavanju, dakle, ponovimo, koncipirano je kao permanentni proces, i odnosi se na one službenike koji već rade u organu uprave i koji ispunjavaju osnovne uslove propisane za njihova radna mjesta.⁸

U upravi, i ne samo u njoj, nastaje nov način razmišljanja koji ide od klasičnog ka permanentnom i produktivnom obrazovanju, čime se omogućava da se uprava suštinski preobražava i djelotvorno mijenja.

Značaj treninga, koji se primjenjuje od početka do kraja radnog vijeka, od prvog zaposlenja (pripravništva) do «uvježbavanja za život u penziji», impozantan je jer, kao i kod klasičnog preduzeća tako i kod organa uprave, konkurentska

⁶ J.Kregar, E.Pusić, I.Šimonović, Kadrovi u upravi, u knjizi Ivaničević et al, Uprava i društvo, Zagreb, 1986. str. 339

⁷ D.Kavran, Organizacija, kadrovi, rukovodjenje (Nauka o upravljanju), Beograd, 1991., str. 53-54.

⁸ Vidjeti: Lovro Šturm, O sistemu dopunskog obrazovanja radnika uprave u SR Sloveniji (polazni osnovi i koncepcije mogućeg novog regulisanja), Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, br. 1-2, 1977., str. 131-142

prednost ne dolazi od mogućnosti ili sposobnosti da se angažuju bolji ljudi od onih koje angažuje konkurencija, već od nadmoćne sposobnosti da se ovi ljudi razviju⁹

Trenirajući, namještenik uprave podiže svoje individualne sposobnosti, duhovno sazrijeva, doprinosi poboljšanju kvaliteta i kvantiteta usluga upravne organizacije, poboljšava motivaciju, doprinosi stručnijem radu, ostvaruje veću samoaktuelizaciju i sl. Ukratko, on postaje majstor svoje struke, a kako kaže Skot Pek, ne postoji veće zadovoljstvo nego biti ekspert, stvarno znati šta radite.

Služba u državi uključuje različite forme od drugih sektora službe: to znači različit trening. Sve to znači različit život: posvećenost interesima države i nacije; politička neutralnost i neisticanje drugih gradjana; specijalni respekt za legalnost u pravljenju odluka i jednak tretman za sve gradjane; specijalan stepen integriteta; i drugo. Drugim riječima, različitu karijeru zato što su uslovi državne službe različiti od drugih sektora koji su regulisani specijalnim normama.¹⁰

Državni službenici moraju konstantno da upotpunjuju postojeća i stiču nova stručna znanja. Samo uz nova znanja mogu se zakonito, efikasno i stručno izvršavati zadaci i poslovi u upravi kako s aspekta rukovodjenja, tako i s aspekta komuniciranja sa gradjanima i organizacijama, upotrebljavati savremena tehnička sredstva i sl. To bi istovremeno i mogao da bude način da uprava postane manje dosadna a više interesantna, da ne predstavlja, kako se ne rijetko tretira, «tehničke studije dosadnih ljudi koji rade dosadan posao».¹¹

Stručno usavršavanje državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori, zbog pomenutog značaja, regulisano je posebnim poglavljem (VIII) Zakona o državnim službenicima i namještenicima («Sl.list RCG», br. 27/o4), gdje se normira stručno usavršavanje, položaj pripravnika i dodjeljivanje stipendija (čl. 93.-96).

Aktivnosti PARIM Projektnog tima koji radi na projektu reforme javne uprave u Crnoj Gori (a finansira ga Evropska unija – Evropska agencija za rekonstrukciju) na stručnom usavršavanju državnih službenika

Pored izrade novih, adaptacije postojećih i implementacije usvojenih zakonskih predloga uskladenih sa standardima EU (Komponenta 1), Program obuke državnih službenika (Komponenta 1), predstavlja drugu osnovnu komponentu PARIM Projekta.

Komponenta II PARIM projekta uključuje dvije osnovne podkomponente, i to:

1. Razvoj i implementaciju Programa obuke mlađjih državnih službenika – YPP; i
2. Obezbjedjenje preduslova za obrazovanje i rad institucije za permanentnu obuku državnih službenika.

Osnovni cilj YPP Programa je da kroz finansijsku i tehničku pomoć omogući odredjenom broju mlađjih državnih službenika da prošire svoje znanje i steknu nove vještine koje će im pomoći da na što efektivniji i efikasniji način organizuju rad

⁹ Tako i D.H.Master, Do uspjeha kroz izgradnju znanja, «Menadžer XXI veka», Budva, 1994., str. 179.

¹⁰ F.F.Ridley, Civil Service and Democracy: Questions in Refoming the Civil Service in Eastern and Central Europe, Third Annual Conference Issues in Public Administration and Managment, Bled, March, 1995.

¹¹ L.Rubin, Public Administration and Political Change – Introduction Political Science Review, Vol. 14, No 4, 1993; cit. po V.Vasović, Država i antibirokratsko-admiistrativna revolucija, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 1-3, 1996., str. 58.

u svojim radnim jedinicama i prenesu svoje znanje i vještine na svoje saradnike. Specifični ciljevi ovog Programa se odnose na organizovanje odlaska i boravka mlađih službenika u institucijama za obuke zemalja Evropske unije gdje će se obučavati u skladu sa potrebama državnih organa u kojima rade, kao i organizovanje njihove obuke u zemlji.

Razlog za realizaciju posebne podkomponente koja se odnosi na uspostavljanje institucije za permanentnu obuku državnih službenika u Crnoj Gori proizilazi iz potrebe da se ostvari kontinuitet obuke državnih službenika i nakon realizacije YPP Programa. Aktivnosti koje će biti preduzete u okviru PARIM projekta na ovoj podkomponenti biće usmjerene na obezbjedjenje polaznih osnova za formiranje Institucije koja će imati glavnu ulogu u osmišljavanju i sprovođenju programa obuke državnih službenika, kao i u koordinaciji saradnje sa inostranim institucijama za obuku u državnoj upravi.¹²

Nakon sprovedene analize potreba za obukom mlađih službenika (YPP)¹³ koja je ukazala na specifične potrebe svakog od državnih organa za unapređenjem rada u njihovim posebnim radnim jedinicama (sektorima, odjeljenjima, itd.), kao i imajući u vidu ograničene finansijske mogućnosti za stručno usavršavanje službenika u institucijama za permanentno usavršavanje zemalja članica EU, PARIM Projektni tim je morao izvršiti selekciju potencijalnih kandidata koji će uzeti učešće u YPP.

Nakon izvršene selekcije / gdje su uzeti sljedeći kriteriji:

1. Iskazana potreba organa državne uprave za specifičnim znanjem u određenoj oblasti;
2. Akademski nivo prijavljenog kandidata;
3. Adekvatan nivo znanja stranog jezika kandidata;
4. Komunikacione i liderske vještine kandidata;
5. Motivacija i interes kandidata da nastavi svoju karijeru u državnoj upravi/

od ukupno 146 prijavljenih za učešće u YPP-u koji trenutno rade u crnogorskoj državnoj upravi, izabrano je 15 kandidata, i to svi ispod 30 godina starosti.

Stručno usavršavanje, koje su neki službenici u međuvremenu i završili, odvija se u renomiranim institucijama u zemljama EU (Univerzitet u Glazgow, Pravni fakultet u Amsterdamu, Centar za evropske integracije u Bonu, Evropski koledž u Brižu, Institut za evropsku politiku u Berlinu, Urbanistički institut u Ljubljani, Univerzitet primijenjenih nauka u Bremenu ...) što će omogućiti da crnogorski službenici razviju nove vještine i da unaprijede svoja znanja u oblastima koje su od izuzetnog značaja za crnogorsku upravu, kao što su: usavršavanje u oblasti evropskih poslova (službenica Ministarstva inostranih poslova u septembru 2003.god. odlazi na post-diplomske studije na Evropskom koledžu u Brižu i ona je, naglašavamo, prvi kandidat iz Crne Gore koja ima mogućnost da studira na ovom Koledžu koji predstavlja jednu od najboljih institucija za stručno usavršavanje u

¹² Informator (izdavač Ministarstvo pravde), br. 1, jul, avgust, septembar 2003.

¹³ Septembra mjeseca 2002.g. se pristupilo realizaciji Programa obuke mlađih državnih službenika (YPP).

oblasti evropskih poslova); politika EU u spoljnoj politici, eko-turizam, prostorno planiranje, sprječavanje pranja novca ...

Takodje, valja istaći da je PARIM Projektni tim radi usavršavanja službenika, u Crnoj Gori održao niz seminara, konferencija i okruglih stolova, sve u cilju da stručna i šira javnost bude upoznata sa procesom upravne reforme. Istovremeno, za određeni broj službenika vrši se realizacija stručnog usavršavanja iz engleskog jezika, u saradnji sa Oxford Centrom, gdje se nakon uspješno položenog testiranja, a prethodno odslušanih predavanja, dobija sertifikat o stepenu znanja engleskog jezika.

Organ za upravljanje kadrovima

Težeći da razvije moderni sistem upravljanja ljudskim resursima u državnoj upravi, novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima («Službeni list RCG», br. 27/o4) polazeći od usvojenih evropskih standarda, donosi čitav niz novosti, pa tako i ustanovljava Organ za upravljanje kadrovima koji treba da predstavlja centralni dio organizacije novog kadrovske sistema.

Organ za upravljanje kadrovima, po slovu Zakona (čl. 115), vrši naročito sljedeće poslove:

- prati sprovođenje ovog zakona i , na njegovoj osnovi, usvojenih propisa;
- daje mišljenja na akte o sistematizaciji;
- sprovodi javne konkurse i izborne postupke;
- vodi centralnu kadrovsku evidenciju i evidenciju internog tržišta rada;
- obavlja poslove vezane za interno tržište rada;
- priprema predloge odgovarajućih programa stručnog usavršavanja i drugih programa razvoja kadra;
- pruža stručnu pomoć Vladi u dijelu upravljanja kadrovima;
- pomaže državnim organima u realizaciji kadrovske politike, obuke i razvoja kadra;
- obavlja druge poslove iz oblasti razvoja sistema državnih službenika u skladu sa zakonom.

Znači, Organ za upravljanje kadrovima¹⁴, treba da obavlja sve poslove iz kadrovske uprave i, kao takav predstavlja centralni organ novog sistema državnih službenika. On nije odgovoran samo za održavanje toga sistema, nego i za njegov razvoj. Njegova funkcija ide horizontalno kroz čitavu državnu upravu a na isti način povratni tok informacija iz cijele državne uprave treba da se koncentriše u Organ za upravljanje kadrovima. Rezultat tog toka je centralna kadrovska evidencija koju treba da vodi Organ i koja je osnov za interno tržište rada i informaciona baza za sve postupke u vezi sa položajem pojedinačnog državnog službenika (podaci o radnom mjestu i kretanju u službi, imenovanju, napredovanju i

¹⁴ Uporediti: M.Marković, G.Trpin, Novo pravno uređenje sistema državnih službenika i namještenika u Crnoj Gori, Zbornik 2. konferencije o upravnoj reformi u Crnoj Gori, Podgorica, oktobar 2003., str. 53-68.

zvanju, stepenu školske spreme, funkcionalnim i specijalnim znanjima, stručnom usavršavanju i ispitima, radnom stažu ...).

Na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima koji propisuje osnivanje organa za upravljanje kadrovima osniva se dakle, Uprava za kadrove (vidjeti čl. 18. tačka 1o., čl. 28. i čl. 47. tačka 1 Uredbe o organizaciji i načinu rada državne uprave, «Službeni list RCG», br. 38/o4), sa svojim specifičnim statusom i djelokrugom.

P R E P O R U K E

- Ulaganje u ljudski resurs (human resource) u crnogorskoj upravi predstavlja najvažniji faktor njenog razvoja. Time se onemogućava da se razvije konzervativni trend rigidne i neimaginativne uprave, s jedne, a s druge strane, omogućava se organizaciona obnova ili revitalizacija u upravi, što znači da se upravne organizacije suočavaju sa potrebnim promjenama kako bi se omogućilo da one postanu ili ostanu sposobne za život, da se prilagode novim uslovima, da rješavaju probleme, da uče na osnovu iskustva i da se kreću ka većoj organizacionoj zrelosti¹⁵. Generalno posmatrano, poput Alain-a Touranie-a, rezonujemo da društva nijesu određena svojim funkcionisanjem, već sposobnošću transformisanja¹⁶. U tome se sastoji vještina organizacije pojedinačno i društva u cjelini.
- Bez masovnog procesa permanentnog obrazovanja javnih službenika praćenog upotrebom savremenih metoda i sredstava u sticanju znanja, nema prave reforme uprave. I dalje bi imali nedovoljno efikasnu, efektivnu i odgovornu upravu, što nikako ne odgovara nastajućem bržem kretanju roba i usluga i marketingu slobodnog tržišta gdje uprava postaje servis privrede i gradjana.
- U kontinuitetu, svaki organ uprave treba da analizira potrebe za obrazovanjem svojih službenika. Suština primjene mnogobrojnih metoda, tehnika u ovoj oblasti – **analizi obrazovnih potreba** (Training needs assessment; TNA tehnika) koja «jedno je od najeksploatisanijih oblasti kadrovske funkcije pa i organizacije rada danas u razvijenim zemljama» se svodi na to da se tačno utvrde poslovi i zadaci pojedinog službenika, znanja i vještine potrebni za njihovo izvršenje, uporedi potrebno znanje sa znanjem dotičnog službenika i na osnovu odstupanja, napravi plan i program treninga odn. obrazovanja uz rad (D.Kavran). Istovremeno, treba vršiti analizu sposobnosti rukovodilaca (Managerial skills analysis: MSA tehnika), tih elitnih upravnih službenika, koji moraju biti dobri menadžeri i obuhvatiti prostor cijele Crne Gore.

¹⁵ Gordon Lippit, Organization Renewal, Appleton-Century Grofts, New York, 1969, st. 1

¹⁶ Tako i Alain Touranie, Postindustrijsko društvo, Zagreb, 1980., str. 252.

- Stručni kvalitet lica zaposlenih u Upravi za kadrove mora biti na izuzetno visokom nivou, pošto je očigledno da ovaj organ mora postati generator novih ideja i znanja u oblasti upravne reforme, kao i garant što višeg stepena objektivnosti selekcije kadrova za rad u upravi.
- Što prije treba donijeti i usvojiti, na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima sljedeće podzakonske akte:
 - Uredbu o uslovima i postupku sprovođenja internog oglasa;
 - Uredbu o načinu i postupku ocjenjivanja probnog rada državnih službenika i namještenika;
 - Uredbu o vrsti priznanja i postupak njihovog dodjeljivanja;
 - Uredbu za utvrđivanje postupka provjere sposobnosti državnog službenika, odnosno namještenika;
 - Uredbu o programu rada i načinu polaganja stručnog ispita.
- Potrebni su novi načini sticanja znanja, nove vještine ... Službenici treba da razumiju demokratske vrijednosti i procese jer je u centru pažnje sada klijent, a ne više država i lica u njenoj službi. Nove teorije i novi metodi ne mogu se uvoditi zastarjelim načinom učenja u učionicama. Potrebni su novi pristupi i nove trening strategije. Pored fakulteta, određenih viših škola, potreban je institucionalni okvir: «mreža organizacija koju čine fakulteti i škole, sa specijalizovanim institutom ... u centru obrazovnog i trening sistema»¹⁷.
- U procesu permanentnog usavršavanja državnih službenika, i mlađih i starijih, potrebna je kontinuirana saradnja sa provjerenim ekspertima u zemlji i inostranstvu, kao i sa renomiranim naučno-stručnim institucijama iz regionalnih i međunarodnih organizacija. Takodje, odvijanje različitih radionica, okruglih stolova, seminara i simpozijuma mora biti sinhronizovano na teritoriji cijele Crne Gore, jer bi se na taj način spriječilo često i nepotrebno paralelno obučavanje koje oduzima i novac i vrijeme, a istovremeno bi imali uvid u cjelokupni proces permanentnog usavršavanja uprave.
- Pravo i dužnost službenika da se stručno usavršava, treba i odista da bude u srazmjeri sa njegovom platom i sveukupnim uslovima rada, čime bi se službenik jače vezao za upravnu organizaciju (ne bi išao u privredu, privatni sektor ...), što bi sveukupno doprinijelo boljem kvalitetu i rezultatima rada u državnoj upravi.

¹⁷ Vidjeti: D.Kavran, Reforma državne uprave i razvoj institucija, Pravni život, Beograd, br. 7-8., 2004. str. 77-92.

- Organi uprave u Crnoj Gori, poput onih u razvijenom svijetu, uz prisustvo multiple programa koji često mijenjaju svoju sadržinu zavisno od obrazovnih potreba, treba da primjenjuju savremene metode kao što su simulacije, menadžerske igre, programirane instruktaže kao što je učenje na daljinu i sl. Mobilnost i promjenljivost metoda i tehnika treninga u upravi odgovara i služi njenoj reorganizaciji jer reformatori uprave moraju da se kreću brzo dok posjeduju resurse i dok je pažnja usmjerena na njih, prije nego što protivnici imaju vremena da se konsoliduju i sabotiraju i dok se drugi događaji ne nagomilaju i promijene optiku.¹⁸

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA KAO DEO ANTIKORUPCIJSKOG SISTEMA U CRNOJ GORI

Dr Dragan Prlija

UVOD

Slobodan pristup informacijama u Crnoj Gori kao opšte pravo na pristup informacijama **još uvek ne postoji**. Ustav Crne Gore ovo pravo ne garantuje, mada neke njegove odredbe pružaju dobar osnov za donošenje zakona koji bi takvo pravo ustanovio.

Postojeće stanje u Crnoj Gori, kada je u pitanju slobodan pristup informacijama, karakteriše arbitrarno ponašanje organa izvršne vlasti i često uskraćivanje informacija, visok stepen diskrecionih ovlašćenja pri određivanju šta može biti objavljeno ili ne, i česta zloupotreba instituta državne tajne, poslovnih interesa, i zaštite prava privatnosti. Na ovaj način uskraćeno je pravo građana da saznaju informaciju iz rada organa vlasti, a vlastima je omogućeno da manipulišu informacijama i često ih naplaćuju kroz razne koruptivne aktivnosti.

Bez postojanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama i njegovog efikasnog sprovođenja nemoguće je obezbediti javnu odgovornost, odnosno pravi način praćenja i nadzora delovanja izvršne vlasti. Ukoliko javnost nije adekvatno obavještena o delovanju izvršne vlasti, a to isključivo zavisi od stepena dostupnosti informacija štampi, i javnosti uopšte, ta izvršna vlast se ne može smatrati dovoljno odgovornom i dostojnom poverenja.

Osnovni zadatak donošenja Zakona o slobodnom pristupu informacijama je da se informacije koje poseduje izvršna vlast učine široko dostupnim javnosti i pojedincima na koje one utiču. Donošenjem ovog propisa građani dobijaju zakonsko pravo da pristupaju vladinim dokumentima bez predhodnog dokazivanja postojanja posebnog interesa, a teret dokazivanja u slučaju da ne želi da da informaciju pada na organ vlasti koji tu informaciju uskraćuje.

Najstarije zakonodavstvo koje je regulisalo slobodan pristup informacijama je švedsko zakonodavstvo iz 1776.g., a sadašnji Zakon o slobodi štampe iz 1949.g. čini sastavni deo Ustava Švedske. Početkom sedamdesetih godina dvadesetog veka zakonodavstvo vezano za slobodan pristup informacijama definisano je u Norveškoj,

¹⁸ Upprediti, Gerald E.Caiden, Administrative Reform Comes of Age, Berlin – New York, 1991., str. 314.

Danskoj, Finskoj, a potom i u ostalim zemljama razvijenog sveta. U mnogim zemljama sveta već preko trideset godina građani u cilju zaštite javnog interesa imaju zakonom garantovano "pravo da znaju". Danas u Evropi zakone o slobodnom pristupu informacijama imaju sve zemlje osim Srbije, Makedonije i Crne Gore.

Zajedničke karakteristike propisi o slobodnom pristupu informacijama su da oni:

1. obezbeđuju pravo građanima da dobiju informaciju, i pristupe dokumentima nastalim u radu izvršnih organa, dobiju kopiju dokumenta, uz definisanje preciznog roka u kome izvršna vlast treba da odgovori;

2. precizno definišu izuzetke od ovog prava, odnosno slučajeve u kojima se može odbiti davanje informacije uz navođenje razloga odbijanja (vrlo restriktivan broj slučajeva);

3) precizno regulišu zaštitu privatnosti i pravo na ispravku netačno unetih podataka;

4) propišu pravo na žalbu u slučaju da je informacija ili dokument uskraćen;

5) obezbede da spor oko slobodnog pristupa informacijama razreši neutralna, treća strana (većina zakona obezbeđuje dvostepenost žalbenog postupka, a u drugom stepenu nadležan može biti nezavistan ombusman, ili sudski organ);

6) obuhvate i lokalnu samoupravu, preduzeća koja su više od polovine u državnom vlasništvu, privatna preduzeća koja zaključuju poslove sa vlastima.

7) usklade krivično zakonodavstvo o zaštita izvora informacija novinara i pravom meri kažnjavanje klevete.

8) regulišu i pitanja urednog vođenja arhiva, i objavljivanja spiskova sa vrstama dokumenata koje pojedini državni organi čuvaju, uz kontrolu od strane državnog arhiva.

ISTORIJAT DONOŠENJA ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU

INFORMACIJAMA U CRNOJ GORI

Donošenje gotovo svakog od antikorupcijskih zakona u Crnoj Gori prati dugogodišnji istorijat. Takav slučaj je i sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama.

Prvi korak, kao što je već praksa kad je u pitanju antikorupcijsko zakonodavstvo, napravile su nevladine organizacije. Nevladina organizacija Program slobodnog pristupa informacijama u saradnji sa Savetom Evrope, Centrom za nezavisno istraživačko novinarstvo iz Rumunije, i Centrom za tranziciju iz Podgorice organizovao je 21-22. decembra 2001.g. u Podgorici seminar na temu "Pristup informacijama - ključ za demokratsku, transparentnu vladu". Na ovom skupu je predstavljen Model Zakona o pristupu informacijama koji je uradio ekspertski tim nevladine organizacije Program slobodnog pristupa informacijama što je predstavljalo tek početak dugogodišnjih napora da se ovakva vrsta zakona uključi u zakonodavstvo Crne Gore.

Novembra 2002.g. Republički sekretarijat za informacije, Ministarstvo pravde Republike Crne Gore i Ministarstvo unutrašnjih poslova Republike Crne Gore, saglasno Programu rada Vlade Republike Crne Gore za 2002.godinu, u saradnji sa predstavnicima nevladinog sektora: Asociacijom mladih novinara Crne Gore, NVO "Program slobodnog pristupa informacijama - Crna Gora", Centrom za tranziciju, Crnogorskim helsinškim komitetom za ljudska prava i Udruženjem nezavisnih elektronskih medija Crne Gore, saglasno Planu rada Crnogorske radne grupe za medije pri Paktu stabilnosti za jugoistočnu Evropu, potpisali su Zajedničku inicijativu za izradu nacrtu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Na osnovu ove inicijative formirana je radna grupa za izradu nacrtu Zakona o slobodnom pristupu informacijama. Potpisnici Zajedničke inicijative su se saglasile da nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama mora biti usklađen sa standardima

međunarodne zajednice. Takođe je postignuta saglasnost da se pri izradi nacrtu Zakona o slobodnom pristupu informacijama uspostavi aktivna saradnja sa Evropskom Unijom, Savjetom Evrope, OSCE-om, Evropskom agencijom za rekonstrukciju, Evropskim institutom za medije, Organizacijom "Article 19" i drugim međunarodnim i domaćim organizacijama i institucijama koje pokazuju interes za ovaj proces u Republici Crnoj Gori. Prvi Nacrt teksta Zakona o slobodnom pristupu informacijama bio je urađen u januaru 2003.g. da bi se potom menjao u skladu sa sugestijama međunarodnih organizacija, nevladinih organizacija i državnih organa. Poslednja verzija nacrtu Zakona o slobodnom pristupu informacijama predstavljena je septembra 2004.g. Očekuje se da će radna grupa finalni tekst Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama završiti i uputiti na usvajanje Vladi Republike Crne Gore do kraja 2004.g.

NACRT ZAKONA O SLOBODNOM PRISTUPU INFORMACIJAMA

Nacrt Zakona o slobodnom pristupu informacijama nakon dvogodišnjeg rada Radne grupe još nije poprimio oblik Predloga Vlade Crne Gore, ali je dobro ukazati na neke karakteristike sadašnjeg teksta Nacrta zakona predstavljenog na dvodnevnom regionalnom seminaru o slobodi informisanja održanom 9. septembra 2004.g. u Budvi u organizaciji „Artikla 19”, Crnogorskog helsinškog komiteta i Inicijative za pravdu otvorenog društva.

Ovaj tekst Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadrži 31 član.

U prvom delu pod zajedničkim nazivom Osnovne odredbe članom 1. je proklamovano pravo slobodnog pristupa informacijama u posedu ili pod kontrolom organa vlasti domaćim i stranim, pravnim i fizičkim licima. Članom 2. definisana su načela na kojima se zasniva pravo pristupa informacijama: ustavnost i zakonitost, sloboda pristupa informacijama, ravnopravnost podnosioca zahteva, jednakost uslova pristupa informacijama, otvorenost, javnost i odgovornost rada organa vlasti, i hitnost postupka. Istim članom se

garantuje i nivo principa i standarda predviđen međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima i slobodama. Članom tri definisana su četiri pojma "pravo pristupa", "informacija", "organi vlasti", i "nadležni organ vlasti".

Drugi deo Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama sadrži članove kojima se definiše pravo pristupa, obaveze organa vlasti, izuzetci, i javno objavljivanje informacije. Članom 4. definisano je da ne postoji obaveza obrazlaganja pravnog ili drugog interesa, ili navođenja razloga traženja informacije od strane podnosioca zahteva. Članom 5. utvrđena je obaveza organa vlasti da podnosiocu zahteva omogući pristup traženoj informaciji, na način i u formi koji odgovaraju njihovim potrebama, osim ako se ne radi o izuzetcima. Članom 6. utvrđena je obaveza organa vlasti da objavi informacije vezane za opis, strukturu, funkcije, dužnosti i finansiranje organa vlasti kao i detalje koji se tiču svih usluga koje organi vlasti pružaju građanima. Članom 7. određuje se obaveza organa državne vlasti da vodi registar o vrstama informacija koje poseduje ili kontroliše, i da ovaj registar stave na uvid zainteresovanim licima. Članom 9. definisano je deset slučajeva kada se u potpunosti ili delimično može ograničiti pristup informacijama. To je moguće kada se radi : o odbrani i bezbednosti zemlje, diplomatskim i drugim odnosima sa stranim državama i međunarodnim organizacijama, finansijskoj i monetarnoj politici i ekonomskim interesima organa vlasti, zdravlju građana i zaštiti životne sredine, pravu intelektualne svojine, sprečavanju, otkrivanju i borbi protiv kriminala, zaštiti interesa vezanih za pravosuđe, zaštiti privatnosti i ekonomskih interesa fizičkih i pravnih lica, zaštiti sadržaja akata koji su u postupku obrade, i zaštiti poslovnih podataka dostavljenih organima vlasti u poverenju.

Ovim članom se ograničava pristup informacijama i u slučaju ukoliko bi njihovim objavljivanjem mogla nastati šteta koja nadmašuje javni interes za njihovo objavljivanje. Članom 10. definisano je da izuzetci iz predhodnog člana neće biti mogući ukoliko se radi o: materijalnom kršenju ili nepoštovanju zakona, postojanju krivičnog dela, odnosno pogrešno donete presude, zloupotrebi ovlaštenja ili nesavesnog vršenja službene dužnosti, neovlašćenog korišćenja javnih sredstava, ili opasnosti po zdravlje ili bezbednost pojedinaca, stanovništva, ili životne sredine. Članom 11. utvrđuje se obaveza za nadležni organ vlasti da najkasnije u roku od 8 dana od dana prijema zahteva uputi podnosioca zahteva na izvor i vreme objavljivanja informacije ako je ona javno objavljena u zadnje 3 godine. Ovim članom se utvrđuje i obaveza nadležnog organa vlasti da podnosiocu zahteva omogući pristup informaciji koja je ranije javno objavljena ukoliko je ona u međuvremenu izmenjena ili dopunjena.

Treći deo pod nazivom Postupak pristupa informacijama obuhvata članove kojima se reguliše podnošenje zahteva, odlučivanje po zahtevu, načini i oblici pristupa informaciji, preupućivanje zahteva i troškovi postupka. Članom 12. definisano je da se zahtev za pristup informacijama podnosi nadležnom organu vlasti u pisanom obliku, neposredno, elektronskim putem, ili putem pošte. Članom 13. je određeno da zahtev sadrži: minimum podataka o predmetu, način i oblik pristupa traženoj informaciji ili njenom delu, ime i

prezime, prebivalište, odnosno boravište ili sedište podnosioca, odnosno zastupnika, punomoćnika ili predstavnika. Ovim članom se omogućuje da izuzetno podnosilac može biti i anonimno lice. Članom 14. uspostavlja se obaveza nadležnog organa da traži otklanjanje nedostataka uz instrukcije o dopuni ukoliko je zahtev nepotpun ili nerazumljiv. Članom 15. utvrđen je rok od 8 dana od dana prijema zahteva u kome se mora doneti rešenje o zahtevu i omogućiti pristup informaciji. Ovim članom utvrđen je i izuzetak hitnosti zbog zaštite života i slobode lica kada se mora odlučiti odmah, odnosno najkasnije u roku od 48 sati. Ukoliko organ vlasti nije u mogućnosti da ispoštuje rok on mora odmah, a najkasnije u roku od 8 dana, pismeno obavestiti podnosioca o odlaganju. Stavom 4. ovog člana daje se pravo nadležnom organu da rok produži na 15 dana ukoliko se radi o velikom obimu tražene informacije o čemu se odlučuje zaključkom, a omogućeno je pokretanje upravnog spora. Članom 16. je utvrđeno da propuštanje roka od strane nadležnog organa znači odbijanje zahteva, a tada se može pokrenuti upravni spor. Članom 17. utvrđeno je da nadležni organ donosi rešenje u pisanom obliku i da se njime određuje način i oblik pristupa traženoj informaciji ili njenom delu kao i troškovi pristupa. Članom 18. je definisano da se pristup sastoji u: neposrednom uvidu u prostorijama nadležnog organa, fotokopiranjem ili prepisivanjem informacije ili njenog dela, dostavljanjem kopije prevoda informacije ili njenog dela. Dozvoljeno je nadležnom organu da obriše deo informacije u skladu sa predviđenim slučajevima, ali tada mora staviti naznaku da je izvršeno brisanje i u kom obimu, a brisanje se mora vršiti na način da se ne sme oštetiti ili uništiti originalna i integralna informacija. Članom 19. utvrđena je obaveza organa vlasti kome je upućen zahtev, ako se on ne nalazi u posedu tražene informacije, da ga preusmeri nadležnom organu u roku od osam dana, i da o tome pismeno obavesti podnosioca zahteva. U slučaju da organ vlasti ne može da utvrdi koji je nadležan organ doneće zaključak kojim odbacuju zahtev zbog nenadležnosti, a protiv ovog zaključka može se pokrenuti upravni spor. Članom 20. je utvrđeno da rokovi za nadležni organ počinju teći od dana prispeća zahteva arhivi nadležnog organa. Članom 21. zabranjeno je organu vlasti da postavlja bilo kakve dodatne

uslove za obelodanjivanje informacije ili njenog dela. Članom 22. utvrđeno je da troškove postupka snosi podnosilac zahteva, a da nadležni organ može naplatiti samo naknadu za realne troškove fotokopiranja, a da će način i postupak utvrđivanja troškova propisati Republički organ uprave nadležan za poslove kulture. Članom 23. utvrđena je obaveza za organ vlasti da besplatno izvrši odgovarajuće korekcije i dopune u slučaju da je informacija nepotpuna ili netačna.

Četvrtim delom nacрта Zakona o slobodnom pristupu informacijama utvrđuju se pravna sredstva, odnosno utvrđuje se mogućnost podnošenja tužbe i zaštita lica koja ukazuju na postojanje zloupotreba. Članom 24. utvrđeno je da se protiv rešenja nadležnog organa može pokrenuti upravni spor, a da se on mora okončati u roku od 15 dana od dana prispeća tužbe sudu. Članom 25. utvrđeno je da zaposleni koji ukaže na postojanje zloupotrebe i neregularnosti u vršenju javnih funkcija i koji pri tom obavesti nadležni organ vlasti, komisiju za utvrđivanje konflikta interesa i javnost o uticaju ili nedozvoljenoj radnji koja se vrši suprotno javnom interesu ili podnese prijavu nadležnom organu *ne može biti pozvan na odgovornost*.

Peti deo Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama čine kaznene odredbe. Članom 26. utvrđena je novčana kazna za lice koje sprečava ili ometa pristup informaciji ili njenom delu, ili namerno uništava informacije u posedu ili pod kontrolom organa vlasti, a predviđeno je i kažnjavanje odgovornog lica u pravnom licu ako zaktev za pristup informaciji ili njenom delu ne reši u zakonskom roku, ili ga ne prosledi drugom nadležnom organu u skladu sa odredbama zakona.

Šesti deo Nacrta Zakona o slobodnom pristupu informacijama čine prelazne i završne odredbe. Članom 27. određeno je da se na pitanja koja nisu definisana ovim zakonom primenjuju odredbe zakona kojima se uređuje upravni postupak i upravni spor. Članom 28. utvrđeno je da se podzakonska akta neophodna za sprovođenje zakona donesu u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona. Članom 29. utvrđena je obaveza organa vlasti da usaglase svoja akta sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu zakona. Članom 30. utvrđeno je da će se započet postupak za ostvarivanje prava na pristup informacijama okončati po odredbama novousvojenog zakona. Članom 31. određuje se da će zakon o slobodnom pristupu informacijam stupiti na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom listu Republike Crne Gore".

PREPORUKE

Zakon o slobodnom pristupu informacijama predstavlja jedan od najvažnijih antikorupcijskih zakona stoga je njegovo donošenje neophodno u što kraćem vremenskom roku kako bi se postigao zadovoljavajući nivo transparentnosti i sistemski efekat u borbi sa korupcijom u Crnoj Gori. Donošenjem Zakona o slobodnom pristupu informacijama ustanovljavaju se konkretne obaveze za organe vlasti, utvrđuje se precizna lista izuzetaka, predviđa se odgovarajući postupak i obezbeđuje se mogućnost korišćenja pravnih lekova. Na ovaj način obezbediće se veći stepen odgovornosti organa vlasti, odnosno veći stepen kontrole njihovog rada, onemogućiće se manipulacija javnim mnjenjem, jačaće se građanska prava pojedinaca, i omogućiće se njihovo učešće i uticaj na rad organa vlasti.

Da bi Crna Gora dobila u okviru svog antikorupcijskog zakonodavstva sistem slobodnog pristupa informacijama potrebno je:

- da Vlada Republike Crne Gore *hitno usvoji* predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijam kako Crna Gora ne bi bila poslednja zemlja u Evropi koja ovaj Zakon nema;

- da Zakon o slobodnom pristupu informacijam usvoji Vlada Republike Crne Gore u obliku kojem je predložen jer izbacivanje pojedinih članova ili njihova promena može obesmisлити sam zakon (Vlada Srbije tokom 2003.g. usvojila je predlog Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, ali ga je

dostavila Narodnoj skupštini Srbije tek početkom septembra 2004.g. uz izostavljanje odredaba o zaštiti insajdera, odnosno "duvača u pištaljku", i uz isključivanje mogućnost žalbe ako informacije uskrate Narodna skupština Srbije, Vlada Srbije, predsednik Srbije, Ustavni sud Srbije, Vrhovni sud Srbiji i Republički javni tužilac);

- da se nakon usvajanja predloga Zakona o slobodnom pristupu informacijam od strane Vlade Republike Crne Gore obezbediti mišljenja relevantnih međunarodnih organizacija, NVO organizacija i stručne javnosti o kvalitetu tog predloga;

- da se Vladin predlog hitno dostaviti Skupštini Crne Gore na usvajanje;

- da se poslanički klubovi upoznataju pre glasanja u Skupštini sa značajem i sadržinom Zakona o slobodnom pristupu informacijama;

- da Skupština Republike Crne Gore što pre usvoji Zakon o slobodnom pristupu informacijama;

- da se nakon usvajanja Zakona o slobodnom pristupu informacijama u zakonom predviđenim rokovima pripreme i donesu neophodni podzakonski akti;

- da se organizuje javna kampanja za upoznavanje javnosti sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama i potrebama dosledne i efikasne primene ovog zakona;

i

- da se obezbede materijalni i tehnički uslovi za efikasan monitoring primene Zakona o slobodnom pristupu informacijama od strane organa vlasti, civilnog društva, i međunarodnih organizacija.

Pravni status stranih investicija u Crnoj Gori

Rade Bojovic

I Regulatorna

Proces uspostavljanja samostalnog ekonomskog sistema u Crnoj Gori obuhvatio je i donošenje posebnog Zakona o stranim ulaganjima.¹⁹ Ovim propisom, koji ima karakter zakona *lex specialis*, faktički je derogiran srodan zakonski akt koji se do tada primjenjivao kao dio federalnog privrednog zakonodavstva.²⁰ U međuvremenu, sa usvajanjem Ustavne povelje²¹ i konstituisanjem državne zajednice Srbija i Crna Gora, oblast stranih ulaganja je prešla u nadležnost državnog parlamenta tako da je crnogorski zakon iz 2000. godine u cjelini osnažen. Nove ustavne okolnosti dovele su i do osnivanja nacionalne Agencije za promociju stranih ulaganja²² čime je potvrđena orijentacija Crne Gore u pravcu privlačenja stranih investicija, bez kojih nije realno očekivati dinamičnij oporavak domaće ekonomije.²³

Analizirajući pravni okvir za strane investicije u Crnoj Gori, važno je istaći da je, pored Zakona o stranim ulaganjima kao ključnog propisa, na snazi i druga regulatorna koja direktno utiče na pravni položaj stranih investicija. U tom smislu, prisutna su različita rješenja od podsticajnih do destimulativnih. Pritom, osim propisa koji neposredno definišu status stranog investitora, od krupnog značaja je i ostala pravna regulatorna koja iz različitih uglova tretira ukupno poslovanje u Crnoj Gori. U ovom pogledu, strani preduzetnici su izjednačeni sa domaćim poslovnim ljudima i dijele istu sudbinu koja proizilazi iz aktuelne systemske pozicije biznisa u Crnoj Gori.²⁴

¹⁹ Zakon o stranim ulaganjima je donesen krajem 2000. godine (Sl.list RCG br. 52/2000).

²⁰ Članom 77. Ustava SR Jugoslavije položaj stranih ulagača spadao je u nadležnost tadašnje srpsko-crnogorske federacije.

²¹ Članom 11. Ustavne povelje predviđeno je da Zajednica ima one nadležnosti koje su joj povjerene Poveljom. Te nadležnosti, za razliku od prethodnog ustavnog rješenja, ne obuhvataju strana ulaganja.

²² Odluka o osnivanju Agencije Crne Gore za promociju stranih ulaganja (Sl.list RCG br. 33/2004).

²³ Jedan od osnovnih makroekonomskih problema u Crnoj Gori vezan je za nizak nivo stranih investicija. Tako je u periodu od 1993. do 2000. god. u Crnu Goru investirano svega oko 200 miliona \$ stranog kapitala. U međuvremenu, u posljednje tri godine direktne strane investicije su iznosile oko 120 miliona EUR-a /najveći dio se odnosi na ugovore u domenu privatizacije/ i znatno su ispod realnih potreba crnogorske ekonomije. Takođe, dosadašnji planovi aktuelne Vlade u dijelu koji se odnosi na strane investicije /Agenda ekonomskih reformi/ ispostavili su se nereálnim. Za sada se potvrđuje da ekonomska politika u domenu privlačenja stranih ulaganja zahtijeva krupnije promjene jer su ostvareni rezultati znatno ispod potrebnog nivoa i uglavnom su vezani za prodaju najprofitabilnijih dijelova paradžavne privrede. Sve ovo ukazuje na očigledne probleme u pogledu privlačenja stranih investitora.

²⁴ Nizom zakonskih akata regulisano je poslovanje u Crnoj Gori, počev od statusno-pravnih pitanja /Zakon o privrednim društva, Zakon o investicionim fondovima, Zakon o insolventnosti privrednih društava/, preko

Va`e}i Zakon o stranim ulaganjima je liberalan u pogledu statusa, aktivnosti i prava stranih ulaga~a. Naime, strani investitor mo`e koristiti razli~ite forme slobodnog ulaganja /osnivanje sopstvene ili mje{ovite kompanije, ulaganje u crnogorske firme itd./ i osim u dva izuzetka nije limitiran ograni~enjima u pogledu udjela u vlasni{tvu.²⁵ O~igledno je da je zakonodavac izabrao model otvorenog tretiranja stranih ulaganja otklanjaju}i bilo kakve ideolo{ke naslage i konzervativna rje{enja. Me|utim, iako su svi klju~ni aspekti stranih ulaganja prilago|eni standardima otvorene privrede, uo~ljivo je da zakon ne nudi posebne domicilne povlastice stranim investitorima. Naprosto, zakonodavac je pitanje eventualnog favorizovanja stranih ulaga~a u odnosu na doma}e preduzetnike prepustio drugim propisima. Ne ulaze}i u detaljniju elaboraciju predvi|enih zakonskih rje{enja, o ~emu }e vi{e biti govora u narednom poglavlju, mo`e se konstatovati da je temeljni zakon u domenu stranih ulaganja ura|en tako da omogu}ava stranim investitorima otvoren pristup doma}em tr`i{tu.

Od drugih zakona koji su neposrednije vezani za pravni polo`aj stranih ulaga~a ista}i }emo Zakon o privrednim dru{tvima²⁶, Carinski zakon²⁷ i Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa - donesen jo{ u vrijeme SFR Jugoslavije²⁸, a koji se u duhu Ustavne povelje /~lan 23/ primjenjuje kao zakon dr`ave ~lanice. Zakon o privrednim dru{tvima omogu}ava stranom ulaga~u da direktno obavlja biznis u Crnoj Gori koriste}i mogu}nost registracije dijela strane kompanije na crnogorskoj teritoriji.²⁹ Ova pravna forma je pogodna za strance koji `ele da

paketa poreskih zakona /Zakon o porezu na dobit pravnih lica, Zakon o porezu na dohodak fizi~kih lica, Zakon o PDV-u, Zakon o porezu na nepokretnosti, Zakon o porezu na promet nepokretnosti itd./, propisa u domenu poslovanja sa inostranstvom /Carinski zakon, Zakon o spoljnoj trgovini, Zakon o slobodnim zonama/, radnih odnosa /Zakon o radu, Op{ti kolektivni ugovor, Zakon o zapo{ljavanju i radu stranaca/, svojinsko-pravnih odnosa /Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa, Zakon o fiducijarnom prenosu prava svojine, Zakon o zalozi kao sredstvu obezbje|enja potra`ivanja, Zakon o hipoteci/, itd. Kompletno poslovno zakonodavstvo, dijelom usagla{eno sa me|unarodnim standardima, ipak sadr`i razli~ita rje{enja od kojih neka predstavljaju barijeru za br`i razvoj biznisa.

²⁵ Radi se o ograni~enju stranih investicija u poslovima proizvodnje i prometa oru`jem, kao i u poslovima koji se odnose na tzv. zabranjene zone /grani~ni pojasevi, nacionalni parkovi itd./. U ovim slu~ajevima stranac mo`e "ulaziti" u posao samo sa doma}im licem ali tako da njegov udio u vlasni~kim pravima ne prelazi 49%. Istovremeno, ova ulaganja nijesu mogu}a bez posebnog odobrenja nadle`nog dr`avnog ministarstva.

²⁶ Zakon o privrednim dru{tvima je donesen po~etkom 2002. godine. Trenutno, na osnovu ovog zakona u Crnoj Gori je registrovano preko 20.000 razli~itih oblika poslovanja od ~ega vi{e od 8.000 otpada na preduze}a, dok se ostatak odnosi na preduzetnike.

²⁷ U okviru politike zaokru`ivanja crnogorskog ekonomskog suvereniteta - 2002. god. donesen je Carinski zakon koji je u me|uvremenu tri puta mijenjan.

²⁸ Zakon o osnovama svojinsko-pravnih odnosa donesen je jo{ 1980 god. pri ~emu je dva puta mijenjan - 1990. i 1996. godine.

²⁹ ^lanom 80. Zakona o privrednim dru{tvima predvi|eno je da strana privredna dru{tva mogu osnovati svoj poslovni dio u Crnoj Gori i preko njega mogu obavljati sve djelatnosti za koje se registruju. U ovom slu~aju strani ulaga~i mogu direktno obavljati poslovanje u Crnoj Gori bez potrebe da formiraju posebno preduze}e. Me|utim, praksa pokazuje da se ve}ina stranaca ipak odlu~uje za formiranje preduze}a u odgovaraju}em pravnom obliku /uglavnom dru{tvo sa ograni~enom odgovorno{}/u/.

dio svog biznisa pro{ire i na Crnu Goru koriste}i model "poslovne karike" ve} postoje}e kompanije u inostranstvu. S druge strane, stranci imaju ravnopravan polo`aj sa doma}im preduzetnicima u pogledu mogu}nosti osnivanja odgovaraju}ih kompanija u Crnoj Gori. U tom smislu, strano fizi~ko i pravno lice mo`e registrovati privredno dru{tvo u odgovaraju}em pravnom obliku /orta~ko dru{tvo, komanditno dru{tvo, dru{tvo sa ograni~enom odgovorno{}u i akcionarsko dru{tvo/. U praksi se stranci gotovo uvijek odlu~uju za tzv. dru{tva kapitala /dru{tvo sa ograni~enom odgovorno{}u i akcionarsko dru{tvo/ koja ujedno predstavljaju me}unarodni biznis standard i ~ija je pravna priroda uglavnom svima poznata. Pritom, u najve}om broju slu~ajeva stranci se opredjeljuju za osnivanje dru{tva sa ograni~enom odgovorno{}u kao najfleksibilnije i najjednostavnije pravne forme, koja ujedno ne tra`i zna~ajnija startna ulaganja.³⁰

Carinski zakon je relevantan za strane investitore zbog klauzule koja omogu}ava carinsko oslobo}enje prilikom uvoza robe koja se tretira kao osniva~ki ulog.³¹ Naime, u slu~aju kada strani ulaga~ uvozi opremu po osnovu sopstvenog uloga u preduze}u na teritoriji Crne Gore /shodno Zakonu o stranim ulaganjima i Zakonu o privrednim dru{tvima/, oslobo}en je pla}anja carine za takvu opremu. Ovim rje{enjem omogu}ena je beneficija stranim investitorima u pogledu mogu}nosti da uvezu novu opremu koja je u funkciji njihovog poslovanja u Crnoj Gori. Istovremeno, na ovaj na~in se podsti~e ulazak novih tehnologija u Crnu Goru i isti~e se zna~aj osavremenjivanja tehni~kih potencijala u doma}oj ekonomiji. Ipak, valja ista}i da je krupan propust, u pogledu ideje o stimulisanju uvoza opreme kao stranog uloga, izra`en u dijelu fiskalnog tretmana opreme. Preciznije, novi Zakon o porezu na dodatu vrijednost ne pru`a nikakvo poresko oslobo}enje /radi se o poreskoj stopi od 17%/ tako da carinsko oslobo}enje u uslovima ina~e manje-vi{e niskih carinskih stopa³² ne predstavlja dovoljan stimulans za strane ulaga~e. Ujedno, ovakvo neelasti~no fiskalno rje{enje direktno uti~e na smanjenje zainteresovanosti za uvoz opreme po osnovu uloga stranog investitora i samim tim predstavlja o~iglednu zakonsku barijeru.

Me}utim, za razliku od povoljnog tretmana u Carinskom zakonu, strani ulaga~ nailazi na prepreke u zastarjelom ali jo} uvijek va`e}em Zakonu o osnovama svojinsko-pravnih odnosa. U

³⁰ Dru{tvo sa ograni~enom odgovorno{}u mogu}e je osnovati sa po~etnim osnovnim kapitalom od svega 1 EUR-a.

³¹ ~lan 184. ta~ka 16. Carinskog zakona Crne Gore.

³² Prosje~na carinska stopa u Crnoj Gori kre}e se oko 7%.

ovom zakonu, u glavi VI u okviru desetak odredbi urejena su prava stranih fizi~kih i pravnih lica u pogledu sticanja prava svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima u Crnoj Gori. Radi se o klju~nim pravnim rje{enjima koja se odnose na mogu}nost stranaca da sti~u pravo svojine u Crnoj Gori. U slu~aju ovog zakona, koji bi usput morao da pretrpi adekvatnu kodifikaciju, postoji niz odredbi koje su ili prevazi}ene /*Ultra posse nemo obligatur – nemogu}e ne obavezuje*/, ili konzervativno tretiraju status stranog ulaga~a. Naime, ovim zakonom je predvi}eno da stranac kao fizi~ko lice mo`e sticati pravo svojine isklju~ivo na stanu u stambenoj zgradi, dok strana fizi~ka i pravna lica koja vr{e biznis u Crnoj Gori, pod uslovima uzajamnosti, imaju pravo da kupuju nepokretnosti u Crnoj Gori. Zakon isklju~uje mogu}nost da strani preduzetnik sti~e pravo svojine na nepokretnostima /zemlji{te, zgrade/ ukoliko ne obavlja biznis u Crnoj Gori, ba{ kao {to onemogu}ava strana preduze}a da direktno kupuju nekretnine u Crnoj Gori. Istovremeno, zakon sadr`i nekoliko neprimjenjivih odredbi koje su se odnosile na ulogu /sada nepostoje}ih/ federalnih ministarstava u pogledu afirmisanja principa uzajmanosti prilikom zaklju~ivanja ugovora o kupoprodaji nekretnina /ministarstvo pravde/, odnosno u pogledu osna`enja zaklju~enog pravnog posla /mi{ljenje ministarstva trgovine o neophodnosti nekretnine za odre}eni biznis/. U svakom slu~aju, radi se o anahronom i konzervativnom zakonskom aktu koji bi u {to skorijem periodu morao biti uskla}en sa me}unarodnim standardima u oblasti stvarnih prava i istovremeno prilago}en potrebama privla~enja stranog kapitala.

Kona~no, nema sumnje da je i pored zna~ajne otvorenosti doma}e regulative ukupna sistemska pozicija stranih ulaganja jo{ uvijek nedovoljno uskla}ena sa potrebama ubrzanog ekonomskog razvoja Crne Gore. Otklanjanje kontroverznih i destimulativnih rje{enja, kao i zakonska afirmacija prihvatljivih stimulansa za strane investitore, treba da bude predstoje}i zakonodavni korak u sistemskom tertiranju stranih ulaganja.

II Polo`aj stranog ulaga~a

Zakonom o stranim ulaganjima urejeni su odnosi koji su od zna~aja za osnovni polo`aj stranih investitora u doma}em pravnom sistemu. U tom smislu, zakonom su definisani slijede}i aspekti: pojam ulaga~a i stranog uloga, oblici stranih ulaganja, prava, obaveze i za{tita stranog ulaga~a, vrste ugovora o stranom ulaganju, obaveze dr`ave u pogledu afirmacije stranih investicija i rje{avanje sporova po osnovu stranih ulaganja.

1. Pojam ulaga~a i stranog uloga

Stranim ulaga~em se smatra: strano pravno lice sa sjedi{tem u inostranstvu, strano fizi~ko lice, dr`avljanin zajednice Srbija i Crna Gora koji ima prebivali{te ili boravi{te u inostranstvu du`e od godinu dana, preduze}e u kojem je u~e{}e stranog kapitala ve}e od 25% kao i preduze}e koje je strano lice osnovalo u Crnoj Gori.³³ Osobenost ovog pravnog rje{enja je u tome {to se pojam stranog ulaga~a ne vezuje samo za strane dr`avljane i strane kompanije, ve} se pro{iruje i na dr`avljane Crne Gore i Srbije. O~igledno je da je smisao ove odredbe u `elji zakonodavca da i na ovaj na~in privu~e doma}a lica koja su stekli kapital u inostranstvu da ula`u u mati~nu dr`avu. Mejutim, problem sa ovom idejom je u tome {to ukupna sistemska pozicija stranih ulaga~a ne nudi nikakve zna~ajnije povlastice ino-investitorima o~emu je ve} bilo rije~i u prethodnom poglavlju.

Kada se radi o vrsti stranog uloga, strani ulaga~ mo`e ulagati novac, stvari, usluge, imovinska prava i hartije od vrijednosti. Ina~e, strani ulaga~ sam utvr|uje visinu uloga pri ~emu je vezan limitima koji su utvr|eni Zakonom o privrednim dru{tvima.³⁴

2. Oblici stranih ulaganja

Strani ulaga~ u Crnoj Gori mo`e se opredijeliti za vi{e poslovnih opcija kao {to su: a) osnivanje sopstvenog preduze}a; b) ulaganje u postoje}e crnogorsko preduze}e; c) obavezno mje{ovito ulaganje u posebnim slu~ajevima³⁵; d) osnivanje i ulaganje u vankompanijske oblasti /banke, osiguravaju}a dru{tva, slobodne zone, neprofitni sektor itd./; e) ugovorno ulaganje koje obuhvata savremene poslovne aran`mane /lizing, fran{izing, menad`ment itd./; d) koncesiona ulaganja /Build, operate and transfer/. Sva predvi|ena ulaganja, od korporacijskih do ugovornih, o~igledno predstavljaju {iroku lepezu izbora za strane ulaga~e tako da je u ovom pogledu crnogorsko tr`i{te otvoreno za razli~ite modalitete ino-investiranja.

3. Prava, obaveze i za{tita stranog ulaga~a

Zakonom je u nizu odredbi³⁶ ure|en detaljniji pravni polo`aj stranog ulaga~a koji obuhvata klju~na pitanja od interesa za ino-investitore. Strani ulaga~ ima pravo da: upravlja svojim preduze}em ili u~estvuje u upravljanju mje{ovitim preduze}em, da vr{i prenos vlasni{tva, da povrati svoj ulog u slu~aju prestanka preduze}a ili raskida ugovora, slobodno raspola`e sa ostvarenom

³³ Alan 2. Zakona o stranim ulaganjima.

³⁴ Tako npr. za osnivanje dru{tva sa ograni~enom odgovorno{}u potreban je minimalni kapital od 1 EUR-a, za osnivanje akcionarskog dru{tva nu`an je kapital od 25.000 EURa, dok je za ostale poslovne oblike po~etni kapital slobodan izbor osniva~a biznisa.

³⁵ Radi se o obavezi mje{ovitog ulaganja sa doma}im licima u specifi~nim poslovima koji se odnose na proizvodnju i promet oru`ja i tzv. zabranjene zone /nacionalni parkovi i sl./. U ovim slu~ajevima strani ulaga~ ne mo`e posjedovati vi{e od 49% kapitala u svom vlasni{tvu.

³⁶ Alanovi 14-31 Zakona o stranim ulaganjima.

dobiti /pravo na repatrijaciju ili reinvestiranje kapitala/, koristi op{te poreske povlastice, slobodno obavlja nov~ana pla}anja i koristi sve zagarantovane sistemske povoljnosti koje se odnose na sferu biznisa u Crnoj Gori /za{tita intelektualne svojine itd./}. Tako}e, strani ulaga~ ima pravo da u slu~aju promjena u oblasti stranih ulaganja zadr`i pravnu poziciju koja je za njega povoljnija ~ime se obezbje|uje odgovaraju}a pravna sigurnost stranim investitorima. Istovremeno, u pogledu poslovnih obaveze i za{tite ukupne biznis pozicije, za strane ulaga~e jednako va`e razni propisi koji reguli{u preduzetni~ke aktivnosti u Crnoj Gori.

4. Ugovori o stranim ulaganjima

Prilikom stranih ulaganja ino-ulaga~i zaklju~uju odgovaraju}e ugovore /ili odluke u slu~aju jednopersonalnih dru{tava/ korporativne naravi na osnovu kojih se osnivaju preduze}a ili se ula`e u postoje}a preduze}a. Ovim ugovorima se reguli{u sva bitna pitanja koja su od zna~aja za obavljanje izabranog biznisa.³⁷

5. Promocija stranih ulaganja

Svi ugovori koje zaklju~uju strani ulaga~i evidentiraju se kod Agencije ovla{ene za promociju stranih ulaganja.³⁸ Cilj ove evidencije je precizan uvid u obim i kvalitet stranih ulaganja izvr{enih u Crnoj Gori, kako bi ovla{ena Agencija javno promovisala profil i domete stranih investicija. Do sada, iako se Zakon o stranim ulaganjima primjenjuje ve} skoro ~etiri godine, postoje}a Agencija za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja uglavnom je ignorisala zakonsku obavezu promovisanja stranih investicija.³⁹ Ni zvani~ni web-site ove Agencije ne pru`a informacije o izvr{enim stranim ulaganjima u Crnoj Gori, osim {to preporu~uje potencijalnim investitorima ulaganja u grupu raznovrsnih poslovnih projekata. U svakom slu~aju, ovaj aspekt zakona je do sada bio sasvim zanemaren {to se ina~e uklapa u poslovi~no lo{u statisti~ku politiku u Crnoj Gori.

6. Rje{avanje sporova

Strani ulaga~i svoje sporove koji mogu nastati po osnovu ulaganja rje{avaju pred nadle`nim crnogorskim sudovima, osim

³⁷ Primjera radi, ugovor o osnivanju preduze}a sadr`i odredbe kojim se reguli{u slijede}a pitanja: firma i sjedi{te preduze}a, ime ili naziv stranog ulaga~a, djelatnost preduze}a, vrsta i visina osniva~kog uloga, prava, obaveze i odgovornosti osniva~a, uslove i na~in rasporejivanja dobiti i sno{enju rizika, ovla{jenja zastupnika preduze}a, za{titi `ivotne sredine, trajanje ugovora, kao i rje{enja koja su usklajena sa Zakonom o privrednim dru{tvima ili drugim propisima.

³⁸ Nedavno je posebnom odlukom Vlade RCG konstituisana specijalizovana Agencija CG za promociju stranih ulaganja. Ipak, do sada su, makar nominalno, ti poslovi pripadali Agenciji za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja.

³⁹ Agencija je povremeno objavljivala okvirne informacije o vrijednosti stranih ulaganja u CG ali bez detaljnijih podataka o strukturi i profilu ino-ulaganja.

ukoliko ugovorom /odlukom/ o ulaganju nije predviđena domaća ili strana arbitraža. Pritom, izvršnu odluku arbitraže sprovodi nadležni sud. Na ovaj način, pitanje sporova je uređeno alternativno i time je stranom ulagaču omogućeno da dogovara optimalnu pravnu poziciju.

III Preporuke

Ocjenujući pravni okvir za strana ulaganja u Crnoj Gori, pritom imajući u vidu potrebu za rastom stranih investicija, upućujemo na slijedeće preporuke:

Generalna preporuka

- neophodno bi bilo izvršiti odgovarajuću pravnu reviziju u domenu stranih ulaganja u cilju stvaranja stimulaturnijih i konkurentnijih uslova za strane ulagače, što bi u konačnom obuhvatilo i donošenje novog i unaprijeđenog Zakona o stranim ulaganjima.

Posebne preporuke

- nužno je otkloniti postojeće smetnje i konfuzije koje se odnose na stvarna prava u Crnoj Gori i time bi se u skladu sa standardima otvorene tržišne privrede uredio položaj stranih investitora u pogledu svojinsko-pravnih odnosa;
- neophodno je omogućiti stranim investitorima odgovarajuće poreske olakšice u dijelu fiskalnih propisa koji regulišu promet nove opreme po osnovu stranog uloga, ali i u dijelu koji se odnosi na godišnje oporezivanje ostvarenog profita;
- neophodno je što prije aktivirati Agenciju za promociju stranih ulaganja, ne samo radi informisanja laičke i stručne javnosti o ukupnom procesu investiranja već naročito zbog afirmisanja strateškog razvojnog koncepta stranog investiranja u Crnoj Gori i eventualno dopunskih oblika zaštite stranih ulagača;
- važno je kreirati ekonomsku politiku u čijem fokusu bi bio slobodan i podsticajan tretman stranih ulagača, kako bi Crna Gora u sve snažnijoj međunarodnoj konkurenciji postala što privlačnija destinacija za strani kapital.